

ÚTKERESÉS A JOGVÉDELEMBEN: AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉS ANNAK REFORMJA

SEEKING PATHS IN LEGAL PROTECTION: THE CONSTITUTIONAL COMPLAINT AND ITS REFORM

Timári Judit*

Absztrakt

A tanulmány a magyar alkotmányjogi panasz intézményének átalakulását és aktuális kihívásait vizsgálja a 2012-es alaptörvényi fordulat tükrében. A szerző elemzi az *actio popularis* megszűnése és a „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése nyomán kialakult joggyakorlatot, különös tekintettel a bírói döntések elleni panaszok dominanciájára. A cikk dogmatikai igénytel tárgyalja az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti hatásköri elhatárolás nehézségeit, valamint a „szuperbírósági” jelleg elkerülésére kidolgozott teszteket. Részletesen foglalkozik az Alkotmánybíróság tehermentesítési mechanizmusaival, kiemelten a vezető döntési (pilot) eljárásokkal, bemutatva a napelem-elszámolási ügyek tapasztalatait. A német és osztrák modellekkel való összehasonlítás alapján a szerző *de lege ferenda* javaslatokat fogalmaz meg a jogvédelem hatékonyságának növelésére, többek között a „fenyegető jogsérelem” kategóriájának elismerése és a befogadási szűrőrendszer pontosítása révén.

Kulcsszavak: Alkotmánybíróság, alkotmányjogi panasz, pilot-eljárás, alapjogvédelem, német alkotmányjogi panasz, osztrák modell

Abstract

The study examines the transformation and current challenges of the Hungarian constitutional complaint institution in light of the 2012 Fundamental Law change. The author analyzes the legal practice that emerged following the abolition of the *actio popularis* and the introduction of the „real” constitutional complaint, with particular attention to the dominance of complaints against judicial decisions. The article discusses with dogmatic precision the difficulties of delimiting the competence between the Constitutional Court and ordinary courts, as well as the tests developed to avoid the character of a „super-appellate court function”. It deals in detail with the Constitutional Court’s workload reduction mechanisms, with a focus on pilot procedures, presenting the experiences of solar panel billing cases. Based on a comparison with the German and Austrian models, the study formulates *de lege ferenda* proposals to increase the effectiveness of legal protection, especially by recognizing the category of imminent threat of infringement and clarifying the admission filter system.

Keywords: Constitutional Court, constitutional complaint, pilot procedure, protection of fundamental rights, German constitutional complaint, Austrian model

* Timári Judit, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar ötödéves levelező tagozatos joghallgatója, e-mail-cím: j.timari@yahoo.com. Konzulens: Dr. Hallók Tamás, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Alkotmányjogi Tanszék.

Bevezetés

A modern alkotmánybíráskodás egyik legfontosabb, az egyéni jogvédelmet leginkább szolgáló eszköze az alkotmányjogi panasz. Ez a jogintézmény teszi lehetővé az egyén számára, hogy alapjogainak sérelme esetén – a rendes jogorvoslati fórumrendszer kimerítését követően – egy speciális bírói fórumhoz forduljon. Az intézmény gyökerei és dogmatikai alapjai szorosan kapcsolódnak a Hans Kelsen osztrák jogtudós nevéhez fűződő centralizált európai modellhez, amely élesen elválik az amerikai gyökerű decentralizált rendszertől.¹

A két modell közötti különbségtétel nem csupán elméleti jelentőségű. Míg az amerikai (diffúz) modellben az alkotmányossági kontroll feladata a rendes bíróságokra hárul, és minden bíró jogosult és köteles vizsgálni a jogszabályok alkotmányosságát az egyedi ügyekben (*judicial review*), addig a Kelsen által kidolgozott kontinentális modellben – a normatív jogtisztaság elve alapján – egy dedikált csúcsszerv, az alkotmánybíróság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel e kérdések eldöntésére. Ebben a rendszerben az alkotmánybíróság „negatív jogalkotóként” funkcionál, amely képes megsemmisíteni az alkotmányellenes normákat, ugyanakkor a jogalkalmazói döntések felülvizsgálata sokáig idegen volt ettől a modelltől.²

A magyar alkotmánybíráskodás az 1989-es létrehozásakor ezt a klasszikus, centralizált modellt követte, ám az intézményrendszer 2012. január 1-jén, Magyarország Alaptörvényének hatálybalépésével gyökeres változáson ment keresztül. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) új alapokra helyezte a jogvédelmi rendszert. A reform legfontosabb, paradigmaváltást jelentő eleme az *actio popularis* megszüntetése és a „valódi” alkotmányjogi panasz [Abtv. 27. §] bevezetése volt. Ez a lépés a német *Bundesverfassungsgericht* irányába mozdította el a hazai rendszert, lehetővé téve az alaptörvény-ellenes bírói döntésekkel szembeni közvetlen fellépést.

Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy ez a rendszerszintű átalakulás több mint egy évtized távlatából milyen mértékben volt képes megvalósítani az egyéni, szubjektív jogok alkotmányos védelmét. A dolgozat kritikai elemzés alá vonja a befogadási gyakorlatot, a tömeges panaszok kezelésére szolgáló vezető döntési (pilot) eljárásokat, valamint nemzetközi kitekintés alapján javaslatokat tesz a rendszer hatékonyságának növelésére.

1. Történeti előzmények: az *actio popularis* korszaka és korlátai

Az 1990-ben megalakult Alkotmánybíróság (AB) Európában egyedülállóan széles hatáskörrel bírt, működését az utólagos absztrakt normakontroll uralta. Az indítványok domináns részét (1991-ben 89%-át) az *actio popularis* tette ki, amely lehetővé tette, hogy bárki, jogi érdekeltség nélkül kezdeményezze a jogszabályok felülvizsgálatát. Ez a megoldás hatékony eszköz volt a szocialista jogrendszer „alkotmányos nagytakarításához”³, annak érdekében, hogy minél kevesebb alkotmányellenes norma maradjon a jogrendszerben.

Ennek a dominanciának az oka az *actio popularis* intézményében keresendő: bárki, jogi érdekeltség nélkül – kezdeményezhette a jogszabályok felülvizsgálatát. Ez a megoldás a

¹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmánybíróság. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András). <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag> (2020). (letöltés ideje: 2025.11.01.)

² BODNÁR Eszter – SONNEVEND Pál: Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés In: BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* HVG-ORAC Budapest, 2015, 22–24.

³ SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei. A Duna-kör ügyétől a halálbüntetés eltörléséig. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 684.

demokratikus átmenet éveiben az alkotmányos kultúra megteremtésének és a szocialista jogrendszer megtisztításának hatékony eszköze volt. Ahogy Lábady Tamás fogalmazott, „vaktában torpedózó populáris keresetek” tömkelege érkezett, amelyek révén a jogrendszer „alkotmányos nagytakarítása” zajlott.⁴

A rendszer azonban paradox módon az egyén szintjén nem nyújtott teljes jogvédelmet: a régi alkotmányjogi panasz (1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, régi Abtv. 48. §) csak a jogszabály megsemmisítésére irányulhatott, így, ha a norma alkotmányos volt, de a bírói alkalmazása jogsértő, a panaszos eszköz nélkül maradt. Az *actio popularis* egyben a Sólyom László vezette AB aktivizmusának eszköze is volt; a „láthatatlan alkotmány” koncepciójára építve a testület mintegy „másodlagos törvényhozóként” funkcionált.⁵

Ez a modell – a bárki által kezdeményezhető absztrakt utólagos normakontroll okán – jelentős munkaterhet rótt a testületre, amely az évek során kezelhetetlen mértékű indítványtömeget eredményezett. Az *actio popularis* intézménye ugyan biztosította a közérdekű jogvédelem legszélesebb kereteit, azonban a sokszor nem jóhiszemű vagy szakmailag megalapozatlan kezdeményezések akadályozták a hatékony és időszerű döntéshozatalt. A 2011-es alkotmányozás deklarált célja az AB profilváltása volt: elmozdulás a politikai normakontrolltól a jogász jogvédelem felé. Az Alaptörvény indokolása is kiemelte, hogy a rendszer súlypontját a konkrét jogsérelmek orvoslására kell áthelyezni.⁶ A bírósághoz az forduljon, akinek „fáj” a jogszabály alkalmazása, azaz akinek az alapjogát az érintett norma ténylegesen sérti.⁷ A korábbi jogvédelmi hiányosságok áthidalására az Alkotmánybíróság kényszerűségből kreatív, hatáskör-kiterjesztő jogértelmezést alkalmazott, amelynek egyetlen példája a Jánosi-ügy.⁸ Ebben az eljárásban a panaszos egy apasági per bírósági döntését sérelmezte, amelyet az AB a hatályos törvények szerint nem semmisíthetett volna meg.⁹ A jogvédelmi rés kitöltésére a testület bevezette az „élő jog” (*living law*) doktrínáját, amely szerint a jogszabály alkotmányosságát az állandósult bírói értelmezéssel együtt kell vizsgálni. Bár az AB formálisan a jogszabályt semmisítette meg, az élő jog doktrínáján keresztül valójában a bírói döntés alkotmányos alapját vonta el, ami az egyedi ügyben a perújítás lehetőségén keresztül vezetett a jogsérelem orvoslásához.

Ez a gyakorlat azonban súlyos dogmatikai aggályokat vetett fel:

- Az egyedi bírói hiba miatt *erga omnes* hatállyal kellett hatályon kívül helyezni szövegszerűen akár helyes normákat is.
- Az alkotmányos követelmények megállapításának gyakorlata veszélyeztette a jogbiztonságot és éles hatásköri konfliktust váltott ki a Legfelsőbb Bírósággal.
- Az ellenállás miatt az AB évtizedekig visszahúzódott az aktivizmustól és a bírói döntések közvetlen felülvizsgálatától.¹⁰

E kényszermegoldások alkalmatlansága tette elengedhetlenné a 2012-es „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetését, amely már lehetővé teszi a jogsértő bírói döntés megsemmisítését a jogszabály épségben hagyása mellett.¹¹

⁴ LÁBADY Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. Magyar Jog, 1991/7. sz., 386.

⁵ SÓLYOM (2001) i. m. 18–35.

⁶ Magyarország Alaptörvényének indokolása (2011. április 25.) Az Alkotmánybíróság (24. cikk) alcím

⁷ TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben, Közjogi Szemle, 2012/4 sz., 29.

⁸ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁹ PACZOLAY Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és a bíróságok, Magyar Jog, 2010/6. sz., 325.

¹⁰ HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 612–618.

¹¹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alkotmányjogi panasz a magyar jogrendszerben. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 21–25.

2. Az alapjogvédelmi fordulat: a „valódi” panasz rendszere

A 2012-es reformmal az Alkotmánybírósághoz fordulás joga alapvetően megváltozott: az objektív jogvédelem helyett a szubjektív érdekelttség, az alapjogsérelem vált az indítványozás előfeltételévé. A statisztikai adatok drasztikus visszaesést mutatnak: míg 2011-ben összesen 1825 ügy érkezett az Alkotmánybírósághoz, addig 2012-ben ez a szám 836-ra csökkent.¹² Ez a változás nem csupán mennyiségi, hanem minőségi fordulatot is jelzett: az Alkotmánybíróság fókuszra a jogalkotó kontrolljáról a jogalkalmazó (a bíróságok) kontrolljára helyeződött át.¹³ Az új Abtv. a panasz három típusát különbözteti meg, amelyek közül dogmatikailag a 27. § szerinti „valódi” panasz jelenti a legjelentősebb újítást.

2.1. A panasztípusok dogmatikai elhatárolása

- *Közvetetten jogszabály ellen irányuló panasz* [Abtv. 26. § (1) bek.]: Az egyedi bírósági ügyben alkalmazott jogszabály ellen irányul. Az indítványozó érvelése szerint az alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenes, és ezáltal az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Ezért kéri a norma megsemmisítését, hogy azt se az alapügyben, se az esetleges új eljárásban ne lehessen már alkalmazni.

- *Közvetlen panasz* [Abtv. 26. § (2)]: Kivételes eset, amikor a jogsérelem bírói döntés nélkül, közvetlenül az alaptörvény-ellenes jogszabály hatályba lépése (pl. törvény erejénél fogva történő jogfosztás) folytán következik be, és nincs más jogorvoslati lehetőség a sérelem orvoslására.

- *Valódi panasz* [Abtv. 27. §]: Maga a bírói döntés ellen irányul. Akkor alkalmazható, ha a bíróság az ítélet meghozatala során az Alaptörvénybe ütköző módon értelmezte a jogot és az alkotmányellenes bírói ítélet sérti a fél Alaptörvényben biztosított jogát.

A gyakorlatban a 27. § szerinti valódi panasz vált a legmeghatározóbbá, az összes panasz mintegy 81%-át ez teszi ki.¹⁴ Ez érthető, hiszen a jogkeresők számára a legfájóbb pont általában nem az elvont törvénytövege, hanem a konkrét, számukra hátrányos ítélet.¹⁵

A „valódi” alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) bevezetése alapvető hatásköri konfliktust generált az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok (különösen a Kúria) között. A központi kérdés: meddig terjed az alkotmányossági felülvizsgálat, és hol kezdődik a törvényességi felülvizsgálat? Az AB-nak el kellett kerülnie, hogy „szuperbírósággá” vagy „negyedfokú” jogorvoslati fórummá váljon, amely felülbírálja a Kúria szakjogi döntéseit.

Ennek érdekében az AB joggyakorlatában – a német *Bundesverfassungsgericht* ún. *Heckformulájához*¹⁶ hasonlóan – kikristályosodott egy tesztrendszer, amely alapján a bírói döntések alkotmányossága vizsgálható. Az AB a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésében fektette

¹² STUMPF István: Korrekció vagy új irány? Az Alkotmánybíróság útkeresése az új Alaptörvény keretei között. Századvég Kiadó, Budapest, 2016, 248. (Statisztikai melléklet)

¹³ Magyarország Alaptörvényének indokolása, 24. cikk. Vö. SÜLYÖK Tamás: Az alkotmányjogi panasz szerepe a magyar alapjogvédelmi rendszerben. In: MENYHÁRD Attila – VARGA István (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 70 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére, ELTE ÁJK, Budapest, 2020. 555–560.

¹⁴ TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatbavétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az AB gyakorlatában, *Jogtudományi Közlöny*, 2014/5. sz. 224–227.

¹⁵ Alkotmánybíróság – Ügyforgalmi és statisztikai adatok. URL: <https://www.alkotmanybirosag.hu/ugyforgalmies-statisztikai-adatok/> (letöltés ideje: 2026.01.26.)

¹⁶ A Karl Heck alkotmánybíróról elnevezett formula (*Heck'sche Formel*) lényege, hogy elhatárolja a szakbírói jogalkalmazási hibákat a „specifikus alkotmányjog-sértéstől” (*spezifisches Verfassungsrecht*). Ld.: BVerfGE 18, 85 (Loos-határozat)

le az alapelveket, amelyek meghatározzák, hogy a testület mikor és milyen feltételekkel bírálhatja felül a rendes bíróságok döntéseit:

- Tényállás és bizonyítékok: Az AB főszabályként nem vizsgálja felül a bíróságok tényállás-megállapítását és a bizonyítékok mérlegelését. Ez az *iura novit curia* elve alapján a rendes bíróságok monopóliuma.
- Szakjogi értelmezés: Az AB tartózkodik attól, hogy büntetőjogi, polgári jogi vagy közigazgatási jogi szakkérdésekben állást foglaljon (pl. jól számolta-e ki a bíróság a kártérítést).
- A beavatkozás kivételei (önkényességi teszt): Az AB akkor és csak akkor semmisíti meg a bírói döntést, ha:
 - a bíróság jogértelmezése nyilvánvalóan önkényes (*contra legem*),
 - a bírói mérlegelés szempontjai nem átláthatóak,
 - vagy a bíróság az Alaptörvény 28. cikkét megsértve nem vette figyelembe az ügy alapjogi vonatkozásait (pl. a vélemény szabadság és a személyiségi jog kollíziójánál rosszul súlyozott).¹⁷

Ez a dogmatikai finomhangolás az elmúlt évtizedben folyamatosan zajlott. A „bírói döntések alkotmányosítása” azt jelenti, hogy a bírónak nemcsak a törvény betűjét, hanem az Alaptörvény szellemét is alkalmaznia kell. Ha ezt elmulasztja, az nem csupán törvénysértés, hanem alkotmánysértés, ami – amennyiben az az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét okozza – megnyitja az utat a 27. § szerinti panasz előtt.

2.2. A befogadhatóság szigorú szűrője és a „szuperbíró” doktrína¹⁸

Az AB következetesen hangsúlyozza – összhangban a hatályos alkotmányos berendezkedéssel –, hogy a testület nem „szuperbíró” és közjogilag nem része a rendes bírósági szervezetrendszernek. Nem feladata a tényállás felülbírálata, a bizonyítékok újramérlegelése vagy a szakjogi (pl. polgári jogi, büntetőjogi) szabályok értelmezése. Ez a rendes bíróságok, végső soron a Kúria monopóliuma.¹⁹ Ennek a hatásköri elhatárolásnak a biztosítója a szigorú befogadási eljárás. Az Abtv. 29. §-a értelmében a panasznak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell felvetnie, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet kell bemutatnia. A statisztikák szerint a 2013–2024 közötti időszakban a beérkezett panaszok túlnyomó többségét (évente átlagosan több mint 90%-át) a testület befogadás nélkül visszautasította.²⁰

2.3. A „bíráskodás alkotmányosítása” és a hatásköri konfliktusok

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése nem csupán eljárásjogi reform volt, hanem a magyar jogrendszer egyik legmélyrehatóbb dogmatikai vitáját is elindította. A szakirodalomban „a bíráskodás alkotmányosításának” (*constitutionalization of the judiciary*) nevezett folyamat lényege, hogy a rendes bíróságok már nem szorítkozhatnak pusztán a törvények pozitivisták alkalmazására; döntéseiket minden esetben az Alaptörvény értékrendjén kell átszűrniük. Ez a

¹⁷ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13] – [15]

¹⁸ Lásd: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alkotmányjogi panasz a magyar jogrendszerben. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014, 23–24.

¹⁹ Lásd például: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [12]

²⁰ Az Alkotmánybíróág hivatalos statisztikai kimutatásai az ügyforgalom alakulásáról (2012–2024). Elérhető: <https://alkotmanybirosag.hu/statisztika/> (letöltés ideje: 2026.01.26.)

követelmény az Alaptörvény 28. cikkéből fakad, amely előírja, hogy a bíróságok a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék.²¹

Ez a paradigma azonban éles hatásköri súrlódásokhoz vezetett a Kúria és az Alkotmánybíróság között. A Kúria álláspontja szerint a jogegység biztosítása és a szakjogi kérdések (pl. polgári jogi kártérítés mértéke, büntetéskiszabás) eldöntése az ő kizárólagos kompetenciája.²² Ezzel szemben az AB gyakorlata azt mutatja, hogy ha egy szakjogi kérdés alapjogi színezetet kap (pl. véleményszabadság vs. személyiségi jog), akkor az AB jogosult felülbírálni a Kúria mérlegelését is.²²²³

A konfliktus egyik leglátványosabb példája a devizahiteles perek sora volt, ahol az AB és a Kúria éveken át tartó „alkotmányos párbeszédet” (olykor inkább vitát) folytatott a tisztességtelenség fogalmáról és a visszaható hatály tilalmáról. Az alkotmánybíróági felülvizsgálat nem eredményezheti a bíróságok tényállás-megállapítási monopóliumának elvonását, de a bírói jogértelmezés nem lehet ellentétes az Alaptörvény kógens rendelkezéseivel.²⁴ Ez a kényes egyensúly a mai napig formálódik, és minden egyes befogadott panasz újra pozicionálja a két legfőbb jogalkalmazó fórum viszonyát.

3. A tömeges ügyek kezelése: a vezető döntési (pilot) eljárás

Az elmúlt évtizedben az Alkotmánybíróságnak többször kellett szembenéznie azonos tárgyú, tömeges panaszáradattal, amely az ügyek észszerű időn belüli elbírálását és az adminisztráció teherbíró képességét tette próbára.²⁵ Az AB tehermentesítésének és az egységes joggyakorlat biztosításának egyik legfontosabb eszköze a vezető döntési (pilot) eljárás lett. Ezt a mechanizmust akkor alkalmazzák, ha nagyszámú, azonos jogkérdést érintő panasz érkezik.

3.1. Előzmények: A devizahitelektől a COVID-ig

A pilot-eljárás elvei már a formális szabályozás előtt megjelentek, például a bírói nyugdíjkorhatár csökkentése tárgyában hozott 33/2012. (VII. 17.) AB határozat ügyében. A devizahiteles ügyek tömege (több mint 700 indítvány 2015-ben) és a COVID-19 védőoltással kapcsolatos panaszok (1724 indítvány) tették szükségessé a formalizált eljárást.²⁶ Ezekben az

²¹ A folyamat szakirodalmi háttéréhez lásd részletesen: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alkotmányjogi panasz a magyar jogrendszerben. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014, 28–35.; SOMODY Bernadette: Alapjogi bíráskodás. Gondolat Kiadó, Budapest, 2013, 45–52.; illetve VARGA ZS. András: Az Alaptörvény és a bíróságok. In: VARGA ZS. András (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. Pázmány Press, Budapest, 2016, 112–115.

²² DARÁK Péter: Az Alkotmánybíróság és a Kúria viszonya az új Alaptörvény tükrében, Jogtudományi Közlöny, 2014/9. sz., 413–415.

²³ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Az Alkotmánybíróság hatása a magánjogi viszonyokra, Állam- és Jogtudomány, 2015/4, 25–30.

²⁴ Lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13] – [14]; illetve megerősítve a devizahiteles ügyekben: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [52]

²⁵ Ilyen kiugró ügyterhet jelentettek például a devizahitel-szerződésekkel összefüggő elszámolási törvények elleni indítványok (2014–2015-ben több ezer panasz érkezett), vagy később a járványügyi intézkedések elleni tömeges beadványok. Lásd: Az Alkotmánybíróság Határozatai (ABH) 2015. 1. szám, az elnök előszava; illetve BITSKEY Botond: Az alkotmányjogi panaszok vizsgálatának eljárási kérdései. In: Az alkotmányjogi panasz kézikönyve, HVG-ORAC, Budapest, 2015, 415–418.

²⁶ Az adatok forrása: Az Alkotmánybíróság hivatalos ügyforgalmi statisztikái (2015. és 2021. év).

<https://www.alkotmanybirosag.hu/statisztika/> (letöltés ideje: 2026.01.10.); a devizahiteles ügyekhez ld.: Az Alkotmánybíróság határozatai (ABH), 2015. évi kötet, Elnöki tájékoztató; a COVID-panaszokhoz ld.: Sajtóközlemény az Alkotmánybíróság 2021. évi ügyforgalmáról (2022. február 1.). <https://www.alkotmanybirosag.hu/kozlemenyek/> (letöltés ideje: 2026.01.10.).

esetekben az AB egy kiválasztott „mintaügyben” hoz döntést, amely irányadó (precedensértékű) a többi függő ügyre is.

3.2. Esettanulmány: 3139/2024. (IV. 12.) AB végzés a napelemes szaldó elszámolásról

A legfrissebb és dogmatikailag legérdekesebb pilot-eljárás a napelemek szaldó elszámolásának 2024-es megszüntetése kapcsán indult. Az 1124 panaszos a jogbiztonság és a jogos váromány sérelmére hivatkozott, mivel a bruttó elszámolásra való áttérés megfosztotta őket a beruházáskor alapul vett megtérülési feltételektől.

Az AB nem egyetlen, hanem két vezető ügyet jelölt ki, felismerve a panaszosok eltérő élethelyzetét:

1. Egyet, ahol a telepítés óta már eltelt a 10 év (a megtérülés realizálódhatott).
2. Egyet, ahol a szerződéskötés 10 éven belüli (a jogsérelem súlyosabb lehet).

Ez a differenciálás lehetővé tette a „megtérülés” gazdasági fogalmának alapjogi (tulajdonjogi) kategóriaként való értelmezését. Az AB-nak az állam szabályozási szuverenitása és az egyéni bizalomvédelem között kellett egyensúlyt teremtenie.

Az AB 1050/2026. (II. 11.) AB határozata pontot tett az ügy végére. Az indítványokat elutasította, hangsúlyozva, hogy a 10 éves szaldó-időszak biztosítása elegendő felkészülési időt jelentett, így nem sérült a visszaható hatály tilalma. A határozat értelmében az elszámolási rendszer megváltoztatása az állam gazdaságpolitikai szuverenitásába tartozik, és a megtérülési számítások alapján nem jelent aránytalan beavatkozást a tulajdonjogba. Ezzel a döntéssel az AB a jogbiztonság formális dimenzióját a szabályozási flexibilitás mögé helyezte. Az ügy lezárása ugyanakkor fontos eljárásjogi tanulsággal szolgál: a határozat igazolta a pilot-eljárás funkcionalitását extrém ügyteher esetén is. A mechanizmus lehetővé tette, hogy a testület egyetlen reprezentatív döntéssel, egységesen zárja le az ezres nagyságrendű ügghátralékot, elkerülve a párhuzamos vagy ellentmondó jogértelmezéseket.

4. Nemzetközi kitekintés: a német és osztrák modell tanulságai

A 2012-es váltás során a magyar jogalkotó elhagyta a korábbi, sajátos magyar modellt, és a német szövetségi alkotmánybírói törvényben (*BVerfGG*) gyökerező, bírói döntést is támadó panaszformát vezette be. Ahogy arra Sulyok Tamás rámutat, a befogadhatósági kritériumok kezdeti értelmezési nehézségei – az ún. gyermekbetegségek – abból adódtak, hogy a magyar jogalkalmazásnak rövid idő alatt kellett adaptálnia a német dogmatikára épülő „alapvető alkotmányjogi jelentőség” szűrőjét.²⁷

Az osztrák modell bevonása a kutatásba azért fontos, mert az osztrák Verfassungsgerichtshof (*VfGH*) gyakorlata mutatja be a legplasztikusabban az alkotmánybíráskodás tehermentesítésének módszereit. Az osztrák jogban nagy hagyománya van annak, hogy ha tömegesen érkeznek azonos tartalmú panaszok, a bíróság egy „vezető ügyet” választ ki, a többit pedig felfüggeszti.²⁸ Ez a magyar vezető döntési eljárás közvetlen mintája. Míg a német dogmatika a panaszjog elméleti kereteit adja, az osztrák példa a tömeges igényérvényesítés során felmerülő eljárás-gazdaságossági kérdésekre (pl. párhuzamos ügyek felfüggesztése) ad gyakorlati válaszokat.²⁹

²⁷ Sulyok Tamás: Az alkotmányjogi panasz új modellje, Alkotmánybírói Szemle, 2015/1. sz., 45–50.

²⁸ <https://www.jusline.at/gesetz/vfgh/paragraf/19> (letöltés ideje: 2026. 01. 26.)

²⁹ Varga Zs. András: A hatékony jogvédelem és az alkotmánybíráskodás. Jog Állam Politika, 2013/4. sz., 48–50.

³⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 (A pártfinanszírozás megvonásáról szóló döntés)

4.1. Németország: A „wehrhafte Demokratie” és a kamarai szűrés

A német alkotmányjogi panasz (*Verfassungsbeschwerde*) a közhatalom bármely aktusa ellen irányulhat a Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) előtt. A rendszer működőképességét a háromtagú kamarák szűrőfunkciója biztosítja, amelyek egyhangú döntéssel, indokolási kötelezettség nélkül is visszautasíthatják a nyilvánvalóan alaptalan panaszokat (*Nichtannahmebeschluss*). Ez az eljárás az ügyek 95%-át lefedi, jelentős terhet véve le a teljes testületről. A BVerfG aktivitását jól mutatja a pártfinanszírozási ügy döntése (NPD/Die Heimat)³⁰ melyben a párt alkotmányellenes céljainak megállapítása mellett az állami finanszírozásból való kizárás lehetőségét ismerte el. Hasonlóan jelentős a Wallraff-ügy, ahol a bíróság egy újságíró véleménynyilvánítási szabadságát védte meg – a BVerfG itt a tényállítás és értékítélet elhatárolását végezte el³⁰, ami a magyar gyakorlatban is központi kérdés.

A német alkotmányjogi panasz sikerének és a magyar rendszerre gyakorolt hatásának megértéséhez elengedhetetlen a „közvetett horizontális hatály” (*mittelbare Drittwirkung*) elméletének vizsgálata, amelyet a Szövetségi Alkotmánybíróság a híres Lüth-határozatban dolgozott ki.³¹ A doktrína lényege, hogy az alapjogok nem csupán az állam és az egyén közötti függőleges (vertikális) viszonyban érvényesülnek, hanem „kisugároznak” a magánszemélyek egymás közötti (horizontális) jogviszonyaira is. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a polgári bírónak egy szerződési vita vagy egy kártérítési per elbírálásakor is figyelembe kell vennie az alkotmányos értékeket.

A német modell volt a minta a magyar Abtv. 27. §-a számára is. A magyar AB gyakorlatában is megjelent az a követelmény, hogy a bíróságoknak a magánjogi jogvitákban is érvényre kell juttatniuk az Alaptörvény értékrendjét. Ez különösen a közszereplők személyiségi jogi pereiben (szólásszabadság vs. jóhírnév, emberi méltóság) vált meghatározóvá, ahol az AB gyakran korrigálja a polgári bíróságok mérlegelését, ha azok nem tulajdonítanak kellő súlyt a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos értékének. A német mintából tehát az a döntő jogdogmatikai következtetés vonható le, hogy az alkotmánybíróságok szerepe a panasz-eljárásokban nem korlátozódik a klasszikus államigazgatási kontrollra. A német gyakorlat honosításával az alkotmányjogi panasz a magánjogi viszonyok végső korlátjává vált, biztosítva, hogy az alanyi alapjogok a jogrendszer egészét áthassák, és a rendes bíróságok ítélkezési gyakorlatát is az alkotmányos értékrendhez igazítsák.

4.2. Ausztria: A „Verfassungsdurchbrechung” és a Parteiantrag

Az osztrák modell sokáig nem ismerte a „valódi” panaszt, csak a közigazgatási bíraskodáson keresztüli jogvédelmet. A 2015-ös reformmal bevezetett résztvevői indítvány (*Parteiantrag*) azonban áttörést hozott: a fél a fellebbezéssel párhuzamosan közvetlenül a VfGH-hoz fordulhat a törvény alkotmányosságának vizsgálataért. Fontos különbség, hogy ez továbbra is elsősorban normakontrollt jelent, nem a bírói ítélet közvetlen felülvizsgálatát.³²

Az osztrák alkotmányjog sajátos jelensége a felülalkotmányozás (*Verfassungsdurchbrechung*), melynek jogi alapja a szövetségi alkotmánytörvény (*BundesVerfassungsgesetz*, a továbbiakban: B-VG) 44. cikk (1) bekezdése.

³⁰ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 11. April 2024 - 1 BvR 2290/23 (Wallraff-ügy, a sajtószabadság és a személyiségi jogok mérlegelése)

³¹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/51 (*Lüth-Urteil*), BVerfGE 7, 198–230.

³² SÜLYÖK Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei, Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. sz., 110–116.

„Alkotmánytörvényeket vagy egyszerű törvényekben foglalt alkotmányos rendelkezéseket a Nemzeti Tanács csak a tagok legalább felének jelenlétében, a leadott szavazatok kétharmados többségével fogadhat el; ezeket kifejezetten akként („alkotmánytörvény”, „alkotmányos rendelkezés”) kell megjelölni.” Ez lehetővé teszi, hogy a törvényhozó kétharmados többséggel egyszerű törvényi rendelkezéseket alkotmányi rangra emeljen (*Verfassungsbestimmung*), ezzel gyakorlatilag „immunizálva” azokat az Alkotmánybíróság normakontrollja alól.

Erre klasszikus példa az adatmegőrzés (*Vorratsdatenspeicherung*)³³ ügye. Ebben az esetben az osztrák törvényhozó – tartva az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntésétől – a magánszféra korlátozását lehetővé tevő szabályokat alkotmányi rangra emelte. A VfGH azonban bátor döntésével kimondta, hogy az ilyen „felülalkotmányozás” sem sértheti az osztrák alkotmány alapvető pilléreit (pl. a demokratikus jogállamiságot), így végül a kiemelt rang ellenére is megsemmisítette a rendelkezést.

Szintén releváns az ORF-hozzájárulás (*Haushaltsabgabe*)³⁴ ügye, ahol a jogalkotó a közszolgálati média finanszírozását tette vitathatatlaná azáltal, hogy a fizetési kötelezettséget alkotmányos szintre emelte. A VfGH itt elismerte a szabályozás alkotmányosságát, hangsúlyozva, hogy a technikai finanszírozási modellek alkotmányba foglalása addig elfogadható, amíg azok nem üresítik ki az egyenlő bánásmód vagy a tulajdonhoz való jog lényegi tartalmát. A döntés ugyanakkor komoly dogmatikai aggályokat vet fel: a jogalkotó a normakontroll kikerülése érdekében olyan részletkérdéseket (például pénzügyi hozzájárulásokat) emel a legmagasabb szintű normába, amelyeknek tartalmilag nem ott lenne a helyük. Ez a jelenség az alkotmány „inflációjához” és a jogforrási hierarchia fellazulásához vezet, ahol az alkotmány már nem csupán az államszervezet alapkereteit, hanem egyszerű szakpolitikai döntéseket is tartalmaz.

Ez a gyakorlat rávilágít a formális jogállam gyengeségeire, szemben a tartalmi alkotmányossággal. Az osztrák gyakorlat tanulsága a magyar jogalkalmazás számára az, hogy a formális alkotmányszöveg felett létezik egy „tartalmi mag”, amelyet a bíróságnak még a kétharmados törvényhozói akarattal szemben is meg kell védenie. Az osztrák modell megfontolandó eleme a „pillér-elmélet”: ez alapján az Alkotmánybíróság nem csupán a szöveget olvassa, hanem az alkotmány belső integritását őrzi, megakadályozva, hogy eseti politikai érdekek miatt a jogállamiság alapértékei csorbuljanak.

5. A közhatalmi szervek jogvédelmének paradoxona

Az önkormányzatok alkotmányjogi panaszja: jogvédelem vagy hatásköri vita? A magyar alkotmányjogi panasz rendszerének egyik legizgalmasabb, máig nem teljesen tisztázott dogmatikai kérdése a közhatalmi szervek, különösen a helyi önkormányzatok indítványozási joga. Az alapjogok klasszikus elmélete szerint az alkotmányos jogok az egyént védik az állammal szemben, így fogalmilag kizárt, hogy az állam (vagy annak egy szerve) saját magával szemben alapjogokra hivatkozzon. Ebből kiindulva az Alkotmánybíróság korai gyakorlata [pl. 23/2009. (III. 6.) AB határozat] kategorikusan kizárta a közhatalmi szerveket a panaszjogból. A 2012-es fordulat után azonban az AB finomította álláspontját. A 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésben a testület kimondta: bár az önkormányzat alapvetően közhatalmi szerv, bizonyos jogviszonyokban (pl. tulajdonosként, munkáltatóként) magánjogi jogalanyként lép fel. Ilyenkor megilletik őt az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján azok az alapjogok, amelyek

³³ VfGH, G 47/2012 ua., Erkenntnis vom 27. Juni 2014 (Az adatmegőrzési szabályok megsemmisítéséről)

³⁴ VfGH, E 4624/2024, Erkenntnis vom 24. Juni 2025 (Az ORF-háztartási díj alkotmányosságáról)

természetüknél fogva nemcsak az emberre vonatkoznak (pl. tulajdonhoz való jog, tisztességes eljáráshoz való jog).³⁵

A „kettős minőség” elmélete komoly dogmatikai feszültséget szül, sőt érvelési önellentmondásba torkollik. Amikor ugyanis az önkormányzatokat tényleges kormányzati elvonások érik – például Göd, Dunaújváros különleges gazdasági övezetté nyilvánítása során – az AB rendszerint elzárkózik az alapjogi védelemtől. Ahelyett, hogy a korábban deklarált „tulajdonosi minőséget” védené, a testület ezeket az ügyeket jellemzően államszervezési és hatásköri kérdésként definiálja. Ezt a dogmatikai feszültséget fokozta a 2018. évi CXXXI. törvénnyel bevezetett módosítás, amely az Abtv. 27. § (2) bekezdésében egyedülálló módon lehetővé tette a közhatalmi szervek számára is az alkotmányjogi panasz benyújtását. Ez a lépés éles szakmai kritikákat váltott ki, mivel szembehelyezkedik az alapjogvédelem klasszikus tézisével, miszerint az állam és szervei az alapjogok kötelezettjei, nem pedig alanyai. A szabályozás így azt a paradox helyzetet teremti meg, hogy a közhatalom gyakorlója saját döntési jogkörét védheti alapjogi érveléssel az Alkotmánybíróság előtt. Ezt a visszás szabályozást az uniós jogállamisági elvárásokkal összhangban az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXX. törvény megszüntette. A módosítás hatályon kívül helyezte az Abtv. azon rendelkezéseit, amelyek lehetővé tették a közhatalmi szervek panaszbenyújtását, ezzel ismét megerősítve, hogy az alkotmányjogi panasz kizárólag az egyéni jogvédelem eszköze.³⁶

A német gyakorlat kifejezetten elismeri az önkormányzatok panaszjogát az autonómia védelmében. Ezzel szemben a magyar jogrendszerben a helyi önkormányzathoz való jog (Alaptörvény 31. cikk) szubjektív védelme hiányos – különösen akkor, ha a kormányzati jogalkotás vagy a bírói gyakorlat a helyi közügyek önálló intézését veszélyezteti.

6. De lege ferenda javaslatok a hatékonyság növelésére

A magyar alkotmányjogi panasz rendszere jelentős potenciált hordoz az egyéni jogvédelem kiteljesítése és a bírói jogalkalmazás alkotmányos keretek között tartása terén. Ennek normatív és jogalkalmazói szintű korrekciójára egyaránt szükség van:

1. De lege ferenda javasolt az Abtv. 27. §-ának kiegészítése az önkormányzatok speciális indítványozási jogosultságával. Bár a helyi önkormányzatok autonómiáját az Mötv. 5. §-a rögzíti, a bírósági határozatokkal szembeni eljárásjogi védelem a gyakorlatban sokszor hiányosnak bizonyul. A javaslat ugyanakkor nem a közhatalmi szervek általános panaszjogát állítaná vissza, hanem egy funkcionális alapjogvédelmi mechanizmust hozna létre. A javaslat nem a közhatalmi szervek általános panaszjogának visszaállítását jelentené, hanem egy funkcionális alapjogvédelmet teremtene meg. Ez lehetővé tenné, hogy az önkormányzatok mint az autonómia hordozói, közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak, ha egy bírói döntés az Alaptörvényben biztosított alapvető jogaikat (különösen a tulajdonhoz való jogot vagy a hatáskörgyakorlás alkotmányos kereteit) sértené, és a rendes bírósági eljárásban e sérelem orvoslására már nem lenne lehetőség.
2. Befogadási szűrő: Szükséges lenne az Abtv. 29. §-a szerinti „alapvető alkotmányjogi jelentőség” fogalmának jogalkotói vagy jogalkalmazói pontosítása. Bizonyos prioritást élvező esetkörök (például az emberi méltóság visszafordíthatatlan sérelme) nevesítése gátat szabhatna a szubjektív mérlegelésnek, és megnehezítené a „politikailag kényes”

³⁵ 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [21] – [22].

³⁶ SZENTE Zoltán: Közhatalmi szervek alapjogai? Az állami szervek alkotmányjogi panaszhoz való joga, Jogtudományi Közlöny, 2019/3, 105–110.

ügyek érdemi vizsgálatának elkerülését. Ugyanakkor egy ilyen tételes felsorolás magában hordozza egy implicit alapjogi hierarchia felállításának veszélyét: a kiemelt jogok devalválhatják a listáról kimaradó, de az Alaptörvény szerint elviekben egyenlő védelmet élvező alkotmányos értékeket. A megoldás így nem feltétlenül a jogok közötti törvényi rangsor felállítása, hanem az Alkotmánybíróság indokolási kötelezettségének szigorítása lehetne. A befogadást visszautasító végzésekben a testületnek a jelenlegi formanyomtatványszerű sablonindokolások helyett tételesen cáfolnia kellene az indítványozó érveit, transzparenssé téve a szűrőmechanizmus működését.

3. Kamarai előszűrés bevezetése: A német mintájú kamarai rendszer bevezetése megfontolandó, amely lehetővé tenné a nyilvánvalóan alaptalan indítványok gyorsabb kiszűrését. Fontos azonban, hogy ez nem járhat az indokolási kötelezettség elhagyásával, hiszen a transzparens eljárás alapfeltétele, hogy a panaszos megismerje az elutasítás jogi indokait.
4. A jogsérelem fogalmának kiterjesztése: A Velencei Bizottság ajánlásával összhangban indokolt lenne:
 - A jogvédelem kiterjesztése a közvetlenül fenyegető jogsérelmekre is (megelőző jogvédelem). Ha egy jogszabály hatálybalépése bizonyíthatóan helyrehozhatatlan alapjogi kárt okozna, a panasznak már a sérelem beállta előtt utat kellene nyitni, elkerülve az ombudsmani eljárás esetleges lassúságát.³⁷
 - A szervezeti panasz (*Verbandsklage*) intézményesítése. Ez lehetővé tenné, hogy speciális szakértelemmel rendelkező civil szervezetek (pl. jogvédő NGO-k, környezetvédelmi egyesületek) indíthassanak panaszt olyan esetekben, ahol rendszerszintű jogsértés észlelhető, de az egyéni érintettség igazolása nehézkes (pl. klímavédelem).

7. Összegzés és a javaslatok várható hatásai

Az Alkotmánybíróság nem válhat a politikai csatározások színterévé, de a jogállam garanciáinak fenntartásában elsőbbséget kell élveznie. A bemutatott reformjavaslatok nem csupán eljárásjogi finomhangolást céloznak, hanem a hatalommegosztás egyensúlyának helyreállítását szolgálják az alábbiak szerint:

1. A befogadási kritériumok objektívizálása gátat szabna a szubjektív mérlegelésnek. Ezáltal biztosítható lenne, hogy a testület ne térhessen ki a politikailag kényes, ám alapjogi szempontból alapvető fontosságú ügyek érdemi vizsgálata elől. Ezt támasztja alá, hogy a jelenlegi, tág mérlegelést engedő befogadási gyakorlat mellett a testületnek lehetősége van a „hallgatásra”. Erre példa a különadókkal kapcsolatos panaszok szisztematikus visszautasítása, vagy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek elleni panaszok jelentős részének érdemi vizsgálat nélküli lezárása.³⁸ Ezekben az esetekben a testület nem azt mondta ki, hogy a szabályozás alkotmányos, hanem az Abtv. 29. §-ára hivatkozva egyszerűen elkerülte a döntéshozatalt fenntartva ezzel a bizonytalan vagy alapjogilag aggályos jogállapotot. Az objektívizált kritériumok kényszerítő ereje biztosítaná, hogy a dogmatikai súlyú ügyekben ne születhessenek pusztán eljárási okokra hivatkozó elutasító végzések.
2. A szervezeti panasz és a civil kontroll kiterjesztése – ahogy azt a 4. pontban részleteztem – megtöri az állami szervek (különösen a legfőbb ügyész) indítványozási monopóliumát a rendszerszintű jogsértések esetén. Ez hatékonyabb fellépést tesz lehetővé a jogalkotói

³⁷ Velencei Bizottság véleménye a sarkalatos törvényekről (CDL-AD (2012)009), 69. pont

³⁸ 18/2024. (XI. 11.) AB határozat és 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés

túlhatalommal szemben olyan területeken (pl. környezetvédelem), ahol az egyéni érintettség igazolása nehézkes.

3. A fenyegető jogsérelem elismerése a megelőző jogvédelmet erősítené, megakadályozva a visszafordíthatatlan alapjogi vonatkozású károkat. Csak egy átlátható eljárással, befogadó szemlélettel és szakmai autonómiával rendelkező Alkotmánybíróság képes megóvni az egyén szabadságát a többségi elvvel szemben. A javasolt reformok célja tehát, hogy az alkotmányjogi panasz ne csak elméleti lehetőség, hanem az állampolgárok és a civil társadalom kezében lévő, valóban hatékony jogvédelmi eszköz legyen.