

MIRE LEHET ALKOTMÁNYJOGI PANASZT ALAPÍTANI?  
A JOGVÉDELEM ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ  
ALAPTÖRVÉNY-ELLENESÉG ÉS AZ  
ALAPTÖRVÉNYBEN BIZTOSÍTOTT JOG FOGALMA

1. BEVEZETÉS

Az Alaptörvény paradigmaváltást eredményezett az alkotmánybíráskodás terén: az absztrakt normakontroll főszabályát az egyedi panaszok vizsgálata váltotta fel; az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az alkotmányjogi panasz lett. Az Alaptörvény értelmében az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály, illetve a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja felül [24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pont], az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény* (Abtv.) 26. és 27. §-a szerint alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozással nyújtható be. A két megfogalmazás sem szövegezésében, sem tartalmát tekintve nem azonos. Logikailag elképzelhető lehet, hogy alkotmányjogi panasz

- csak az Alaptörvényben szövegszerűen rögzített, alapjogként védett jog sérelmére alapítható;
- az Alaptörvényben szövegszerűen nem szereplő, de arra visszavezethető jog (például az önrendelkezés szabadsága, a névviseléshez való jog) sérelmére hivatkozással is benyújtható;
- az Alaptörvény olyan rendelkezésének sérelmére hivatkozással is benyújtható, amely alanyi jogként védett, de nem alapjog (például mentelmi jog);
- benyújtható az Alaptörvény bármely rendelkezésének sérelmére hivatkozással, akkor is, ha az adott rendelkezés nem alapjog (például visszaható hatályú jogalkotás, bizalomvédelem, közteherviselés) vagy
- Alaptörvényen kívüli jog sérelmére is alapítható.

Kutatásunk hipotézise, hogy 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 másik 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.

\* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

\*\* Adjunktus, Chilei Pápai Katolikus Egyetem.

Ennek az előfeltevésünknek az alátámasztására (vagy épp a cáfolatára) elsőként elemezzük az absztrakt normakontroll és az egyéni panasz viszonyát, ezt követően összehasonlító elemzést folytatunk közép-európai országok alkotmánybíróságainak gyakorlatáról, majd pedig a magyar Alkotmánybíróság befogadási gyakorlatát vesszük górcső alá, mind a 2012-t megelőző, mind az azt követő évekből. Ezeknek az ismereteknek a segítségével vonunk le következtetéseket a kiinduló hipotézisről.

## 2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS MODELLJÉNEK ÉS TARTALMÁNAK ÖSSZEFÜGGÉSEI

Az alkotmánybíráskodás modelljeinek ismertetésekor a decentralizált amerikai modellt 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. Ettől független kérdés, hogy napjainkra több európai alkotmánybíróságon is a konkrét ügyek vizsgálata vált tipikussá.

Kutatásunk tárgyára kihat az a kérdés, hogy az alkotmánybíráskodás milyen funkciót tölt be az adott jogrendszerben, az melyik hatalmi ág tevékenységi körébe tartozik. Erre tekintettel elengedhetetlen a két modell vizsgálata abból a szempontból, hogy inkább a bíráskodás vagy inkább a (negatív) törvényhozás az alkotmánybíróság fő tevékenysége.

Az absztrakt normakontroll legáltalánosabb meghatározása (ami megkülönbözteti a konkrét normakontrolltól), hogy a jogi norma vizsgálatára egyedi ügy hiányában kerül sor. Ezzel szemben az egyéni panasz vizsgálatánál az alkotmányossági kérdés egy bírósági eljárás kapcsán merül fel.<sup>1</sup> Fontos különbség továbbá, hogy a konkrét normakontroll keretében született döntés valamilyen módon kihat az egyedi ügy megítélésére,<sup>2</sup> az absztrakt normakontroll esetében pedig ez nem szükségszerű, sőt kivételes.<sup>3</sup>

### 2.1. AMERIKAI ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS: EGYÉNI JOGVÉDELEM

Az alkotmánybíráskodás decentralizált modelljének szükségszerű következménye, hogy az alkotmánybíráskodás mint tevékenység nem válik el a bíráskodástól. Így

<sup>1</sup> Norman DORSEN et al. (szerk): *Comparative Constitutionalism* (Eagan: Thomson/West 2003) 114.

<sup>2</sup> BALOGH Zsolt: „Alkotmánybíróság” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 351.

<sup>3</sup> Kivételnek tekinthető a norma keletkezésére (kihirdetésére, hatálybalépésére) visszaható hatályú megsemmisítés, amikor a joghatás szempontjából mintha a norma létre sem jött volna. A jogbiztonság miatt azonban generális (mindenkire kiterjedő) alkalmazási tilalomra csak kivételesen került sor [4/1992. (I. 28.) AB határozat, 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, 7/1994. (II. 18.) AB határozat], később azonban az Alkotmánybíróság ennek lehetőségét elvetette [68/1995. (XII. 5.) AB határozat]. Egy későbbi határozatban – igaz, speciális esetkörben – szintén generális alkalmazási tilalmat rendelt el az Alkotmánybíróság [35/2011. (V. 6.) AB határozat]. Mindezek mellett tényszerűen megállapítható, hogy absztrakt normakontroll során hozott döntésnek általában nincs kihatása a folyamatban lévő ügyekre.

Amerikában nincs külön alkotmányossági eljárás,<sup>4</sup> a decentralizált rendszerben az alkotmányossági kérdések rendes bírósági eljárás keretében, esetileg (*incidenter*) merülnek fel.<sup>5</sup>

A bírászkodás mint tevékenység logikailag három lépésből áll. Az első lépés a tényállás feltárása (amit a bizonyítási eljárás szolgál), az ezt követő második lépés a tényállásra vonatkozó jogszabály „kikeresése” (azaz annak a jogszabálynak a feltárása, amelyik az adott tényállásra vonatkozik), majd a harmadik a „megtalált” jogszabály alkalmazhatóságáról való döntés (azaz annak vizsgálata, hogy a tényállásra vonatkozó jogszabály megfelel-e az alkotmánynak). A decentralizált modellben mindhárom tevékenységet a bíróság látja el, és e tevékenységnek nincs külső (bírósági szervezetrendszeren kívüli) kontrollja. Azaz egy bíróságnak azt a döntését, hogy egy jogszabály alkalmazása a konkrét esetben alkotmányellenes eredményre vezetne, nem valamely törvényhozói szerv vagy egy alkotmánybíróság bírálhatja felül, hanem egy másik bíróság a jogorvoslat rendszerén keresztül.

Ahogy a tényállás feltárása esetről esetre változik, úgy az sem feltétlenül állandó, hogy valamely törvény alkalmazása alkotmányellenes eredményre vezet-e. Ha egy törvényi rendelkezés alkalmazása egyes tényállások esetében alkotmányos, más tényállások esetében alkotmányellenes, akkor az alkotmányellenesség jogkövetkezményét csak ez utóbbi esetekben kell alkalmazni.<sup>6</sup> Azaz előfordulhat, hogy ugyanaz a törvény egyes esetekben alkalmazható, más esetekben nem: tehát az alkotmánybíráskodás differenciált.

Lényeges továbbá, hogy a törvény formálisan annak ellenére a jogrendszer része marad, hogy (egy esetben) alkalmazása alkotmányellenes eredményre vezetne. A bíróság alkotmányossági döntése nem a törvény érvényességét vagy hatályát, hanem az alkalmazhatóságát érinti. Végül megfigyelhető, hogy a vizsgálat középpontjában nem maga a törvény, hanem az alkalmazásának következménye áll.

Kijelenthető tehát, hogy az amerikai alkotmánybíráskodás középpontjában az egyéni jogvédelem áll, az alkotmánybíráskodás célja az egyéni jogok, alapjogok megóvása, az, hogy senkivel szemben se legyen alkalmazható alkotmányellenes törvény.

## 2.2. KELSENI ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS: AZ ALKOTMÁNY INTEGRITÁSÁNAK VÉDELME

Európában az alkotmánybíráskodás modelljének sokáig akadályát képezte, hogy amíg „az Egyesült Államokban az Alkotmány szent, Európában a törvény”.<sup>7</sup> Ennek indoka, hogy Európában a népképviselői elven működő parlamentek az abszolutizmus taga-

<sup>4</sup> Lásd DORSEN et al. (szerk.) (1. lj.) 114.

<sup>5</sup> PACZOLAY Péter: „Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai” in CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2010) 222.

<sup>6</sup> Erre vonatkozó gyakorlati példához lásd CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz* (Budapest: Pázmány Press 2014) 104., 108–109.

<sup>7</sup> LOUIS FAVOREU: „Az alkotmánybíráskodások” in PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés* (Budapest: Eto-print 1995) 57.

dásaként, a demokrácia biztosítékaként jöttek létre. A polgári felvilágosodás idején a demokratikus berendezkedésnek az volt a záloga, hogy a nép által választott parlament előtt nincsenek jogi korlátok; az ilyen korlátokat a kor az abszolutizmus maradványának és így antidemokratikusnak tartotta. Európában tehát a 20. századig a parlament kiteljesedése, és nem a korlátozása jelentette a demokráciát. Az alkotmánybíráskodás európai modellje épp „a pozitív jog és a törvényhozói szupremácia megrendülésével jött létre, abból a felismerésből, hogy az alkotmányos szabályok és különösen az alapjogok korlátozzák az államhatalmi ágak cselekvési és döntési lehetőségét”.<sup>8</sup>

A parlamenti szupremácia monista modelljének áttöréséhez Hans Kelsen joglépcső elmélete vezetett. Tételének központi eleme, hogy „a jogrendszer nem azonos szintű normák koordinált rendszere, hanem különböző szintű jogi normák hierarchiája”.<sup>9</sup> Másol leszögezi, hogy „a jogrendszer olyan *általános és egyedi normák* összessége, amelyek annak az elvnek a figyelembevételével kapcsolódnak egymáshoz, hogy maga a jog szabályozza saját maga megteremtését”.<sup>10</sup>

Látható tehát, hogy a kelseni rendszerbe nem csupán az általános, hanem az egyedi normák is illeszkednek, szemben azokkal az elképzelésekkel, amelyek a jogforrási hierarchiát csak a normatív aktusokra (vagy esetleg csak a jogszabályokra) szűkítik le. A jogrendszer működéséhez egy alpnormára (*Grundnorm*) van szükség, amely meghatározza a többi jogi norma, különösen a törvények megalkotásának rendjét. Ezt az alpnormát Kelsen a tartalmi értelemben vett alkotmánnyal azonosítja.<sup>11</sup> Ezzel szemben a kelseni megközelítésben a formai értelemben vett alkotmány az az ünnepélyes dokumentum, amely csak meghatározott eljárás keretében változtatható meg. Az alpnorma a megkérdőjelezhetetlen eredője, kiindulási pontja a jogrendszernek. Ebből az eredőből következik minden más jogszabály érvényessége, és fordítva: más jogszabályok érvényességét is az adja, hogy az alpnormára visszavezethetők.<sup>12</sup>

Közvetlenül azonban nem csupán az alpnormára vezethetők vissza jogszabályok. Az alpnorma által legitimált jogszabályok további (általános és egyedi) jogi normák érvényességét is biztosítják. Gyakorlati példával megvilágítva: ha – az alkotmány felhatalmazására – a parlament törvényt alkot, akkor ez a törvény biztosíthatja egyrészt egy (végrehajtási) rendelet érvényességét, de biztosíthatja egy (a törvényt alkalmazó) bírósági döntés érvényességét is. A felhozott példában a végrehajtási rendeletben és a bírósági döntésben az a közös, hogy mindkettő azáltal illeszkedik a jog rendszerébe, hogy megfelel a törvényi rendelkezésnek. Mindkettőnek tehát a törvény a „bázisa”. Ha akár a rendelet, akár a bírói döntés nem felel meg a törvénynek, akkor azt a rendszer „kivetné”, az alkotmánybíráskodás vagy a jogorvoslat rendszerén keresztül.

Mi következik mindebből? Egyrészt az, hogy hierarchikus kapcsolat van az egyes jogi normák között. Az a norma, amelyik egy másik jogszabály érvényességét biztosít-

<sup>8</sup> PACZOLAY Péter: „Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán” in PACZOLAY (szerk.): (7. lj.) 13.

<sup>9</sup> HANS KELSEN: *Pure Theory of Law* (Los Angeles/Berkeley: University of California Press 1967) 221.

<sup>10</sup> HANS KELSEN: *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press 1946) 132.

<sup>11</sup> KELSEN (10. lj.) 124.

<sup>12</sup> Lásd még CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: „...az alkotmányjogon innen” *Alkotmánybíráskodás Szemle* 2011/1. 66. skk.

ja, „magasabb” norma. Valamely norma akkor és olyan mértékben érvényes, amennyiben a másik (magasabb szintű) normának megfelelően alkották meg. Így ez az utóbbi norma az alacsonyabb szintű norma érvényességének közvetlen oka.<sup>13</sup>

A másik következmény, hogy – hierarchikus rendezettség miatt – a jog egységes rendszerré áll össze. A jogrendszer egységét az adja, hogy az alacsonyabb szintű normák megalkotását a magasabb szintű normák határozzák meg, e magasabb szintűekét pedig a „még magasabb” szintűek, és ez a láncolat végül az alpnormában csúcsosodik ki, amely az érvényesség legfőbb eredője.<sup>14</sup> Ha tehát minden norma csak egy normából nyeri az érvényességét, és mindegyik végső soron az alpnormához mint origóhoz vezethető vissza, akkor elmondhatjuk: a jogrendszer lineáris felépítésű. Ez pedig – feltételezve, hogy az alpnorma teljes és ellentmondásmentes (ahogy azt Kelsen feltételezte) – az egész jogrendszert ellentmondásmentessé, egységessé teszi, mind logikailag, mind tartalmilag. Ha valamely norma érvényességének a kérdése merül fel, akkor erre a válasz annak segítségével adható meg, hogy a norma illeszkedik-e a jogrendszerbe, azaz megfelel-e (tartalmilag, illetve megalkotását tekintve) a magasabb normáknak és végső soron az alpnormának.<sup>15</sup>

A harmadik következmény, hogy nincs olyan norma, amely az alpnorma érvényességét biztosítaná, az alpnorma érvényessége nem eredhet egy „még magasabb” szintű normából.<sup>16</sup> Az alpnorma (alkotmány) legitimációja nem egy meghatározott eljárás, és nem is egy meghatározott tartalom szükségszerű következménye. Az alkotmány normatív ereje sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyással bír az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására.<sup>17</sup> Ez azt is jelenti, hogy – a jogrendszeren belül – az alpnorma érvényessége (elméletileg) megkérdőjelezhetetlen.

Végül a negyedik, leginkább magyarázatra szoruló kijelentés, hogy a jogi norma érvényessége nem a tartalma, hanem a megalkotása módjának a függvénye.<sup>18</sup> Ez nem azt jelenti, hogy a normatartalom érdektelen lenne a rendszerben, csupán azt, hogy Kelsen a jogforrási hierarchiát nem természetjogi alapon képzei el. A kelseni rendszerben a magasabb szintű norma meghatározza az alacsonyabb szintű jogszabálynak a megalkotóját, megalkotási rendjét és tartalmát. Az alacsonyabb szintű normának tehát pusztán a hierarchiában elfoglalt magasabb pozíció miatt kell illeszkednie a magasabb szintűhöz, és nem azért, mert a magasabb szintű a „helyes”. A rendszer tehát axiológiai értékeléstől mentes, a jogforrási hierarchia, és nem a helyes normatartalom adja a rendezőelvét. A kelseni rendszerben az alkotmánybíráskodás feladata az, hogy a jogrendszer egyes elemei ne szakadjanak el attól a normától, amelyből érvényességük származik. Az alkotmánybíráskodás feladata nem más tehát, mint az alpnorma integritásának a védelme.

<sup>13</sup> KELSEN (9. lj.) 221.

<sup>14</sup> KELSEN (10. lj.) 132.

<sup>15</sup> KELSEN (9. lj.) 209.

<sup>16</sup> KELSEN (10. lj.) 195.

<sup>17</sup> Peter BADURA: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes* (München: C. H. Beck 2010) 12.

<sup>18</sup> KELSEN (9. lj.) 198.

A legtöbb európai jogrendszer a kelsen-i elméletre alapozva hívta életre alkotmánybíróságát.<sup>19</sup> A kelsen-i modellben „az alkotmány a jog érvényességének abszolút mércéje és forrása, amely elsődlegesen pozitív módon, a természetjogi és politikai értelmezések semlegesítésével határozható meg”, hiszen a jog fokozatos-hierarchikus felépülése és ellentmondás-mentessége normatív tényszerűség és követelmény.<sup>20</sup>

A kelsen-i modell (alapállapota) azt célozza, hogy a jogrend az alkotmány integritását érvényesítse, absztrakt normakontroll keretében. Egyes szerzők szerint ez a modell a cél és az eredmény tekintetében azonos a konkrét normakontroll amerikai modelljével.<sup>21</sup> Ezzel a megállapítással az alábbiak miatt nem értünk egyet:

Az amerikai modellel ellentétben a (tiszt) kelsen-i modell nem tesz az alkotmánybírósági döntések (rendekező része) között különbséget aszerint, hogy egyes esetekben alkotmányos, más esetekben alkotmányellenes a szabály. Az alkotmánybírósági döntésnek továbbá az a joghatása, hogy az alkotmányellenes törvényt kikerül a jogrendszerből, azaz a törvény érvényességéről születik döntés, és nem az alkalmazhatóságáról. Nem mellékes körülmény továbbá az sem, hogy a vizsgálat középpontjában a törvény áll, és nem az az alapján létrejött életviszonyok. A kelsen-i pozitívizmusból kiindulva a modell az alkotmány érvényesülésére összpontosít, célja, hogy az alkotmányellenes jogszabály kikerüljön a jogrendszerből. Elsődleges célja tehát nem az egyéni (alap)jogvédelem, hanem az alkotmányvédelem, az, hogy ne maradjon alkotmányellenes szabály a jogrendszerben. A modell csak áttételesen szolgál alapjogvédelmet, annyiban, hogy az alkotmány alapjogokat rögzítő rendelkezéseit is érvényre juttatja az absztrakt normakontroll eszközrendszerén keresztül.

Működési logikáját tekintve tehát gyökeres eltérés van az egyéni panaszok vizsgálatán alapuló amerikai és az absztrakt normakontrollra építő kelsen-i modell között. A kelsen-i modellben az alkotmánybíróság „negatív jogalkotó”, amely kiszűri a jogrendszerből az oda nem való (alkotmányellenes) elemeket. Ez a tevékenység pedig azt határozza meg, hogy mi az általánosan kötelező magatartási szabály: a törvény. Tehát a Montesquieu-féle hatalommegosztási logikában a negatív jogalkotás is a törvényhozó hatalmi ághoz tartozik. Ezzel szemben az amerikai modellben az alkotmánybíráskodás az egyedi jogvitában való döntést szolgálja, ami pedig a bíráskodó hatalom tevékenysége.

Az alkotmánybíráskodás fontos feladata, hogy az alkotmány rendelkezéseit érvényesítse a gyakorlatban. Alkotmánybíráskodás nélkül csak a jogalkotó és a végrehajtó „jóindulatára” van bízva, hogy érvényesíti-e az alkotmányt. Így viszont az alkotmánynak csak politikai kötőereje van. Az alkotmánybíráskodás az, ami az alkotmányt jogi normává, kikényszeríthető szabállyá teszi.

<sup>19</sup> Paczolay megjegyzi, hogy „az alkotmánybíráskodásnak az önálló testület általi modelljének követői mindig kötelező és mellőzhetetlen tisztelettel utalnak Kelsenre, az alkotmánybíráskodás európai »atyjára«. A történetileg egyre növekvő jelentőségű ötlet azonban epizódjellegű maradt a kelsen-i életműben, Carl Schmittel folytatott vitáját követően hosszú élete későbbi évtizedeiben nem tért vissza a probléma elemzésére”. PACZOLAY (5. l.) 222.

<sup>20</sup> SÓLYOM László: „A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen” in Cs. Kiss Lajos (szerk): *Hans Kelsen jogtudománya* (Budapest: Gondolat – MTI JTI – ELTE ÁJK 2007) 443.

<sup>21</sup> DORSEN et al. (szerk.) (1. l.) 115.

Az absztrakt normakontroll hatáskör kifejezetten az alkotmány integritását védi. Ha ez a jellegadó hatásköre az alkotmánybíróságnak, akkor jellemzően az egyéni panasz vizsgálatára (valódi bíraskodás folytatására) csak szűkebb körben (például csak alapjogok védelmében) kerül sor. Más a helyzet akkor, ha az alkotmányjogi panasz, az egyéni jogvédelem az elsődleges hatáskör. Ilyen esetben, ha az alkotmánybíróság csak alapjogsérelem esetén jár el, és absztrakt normakontroll hatáskör nincs vagy csak nagyon korlátozottan vehető igénybe, akkor az alkotmány alapjogi fejezetén kívüli fejezetek „védtelenek”; sem absztrakt, sem egyéni panasz útján nem jutnak az alkotmánybíróság látókörébe. Így viszont az alkotmány normatív ereje kérdőjeleződik meg.

### 3. ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉS ABSZTRAKT NORMAKONTROLL KÖZÉP-EURÓPAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK TAPASZTALATAI ALAPJÁN

Az eddigiekből látható, hogy bár az egyéni alapjogvédelem és az absztrakt alkotmányvédelem nem feltétlenül ellentétei egymásnak, a két modell eltérő szemléletű. Európában sem a tiszta amerikai modell, sem a kelsen-i modell eredeti formája nem létezik. Az államok többsége „kevert stratégiát” követ, amely helyenként az egyéni panasz, helyenként a kelsen-i modell elemeit alkalmazza.

A kutatásnak e pontján azt vizsgáljuk, hogy milyen összefüggés van az egyes államokban az alkotmánybíraskodás jellege és az alkotmányjogi panasz befogadhatósága között. Ehhez azt a módszert választottuk, hogy hét közép-európai ország (Ausztria, Lengyelország, Németország, Olaszország, Szerbia, Szlovákia és Szlovénia) alkotmánybíróságairól, azok gyakorlatáról gyűjtöttünk adatokat.<sup>22</sup> Azt vizsgáltuk, hogy (1) az adott alkotmánybíróságnak melyik a legjellemzőbb hatásköre, (2) az alkotmány, az alkotmánybírósági törvény, illetve a kialakult gyakorlat miként fogja fel az alkotmánybíróság szerepkörét, (3) kik jogosultak absztrakt normakontrollt, illetve egyéni panasz vizsgálatot kezdeményezni, valamint (4) mire alapozva lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani.

#### 3.1. A NÉMET SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

A német alkotmánybíróság nem csupán a tevékenysége és kialakított doktrínái, hanem szervezetrendszere, hatásköre szempontjából is példaadó más alkotmánybíróságok számára. Németországban 2016-ban az ügyek több mint 97 százaléka 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 alkotmánybíraskodásból és az alkotmány autentikus értelmezésének jogából vezethető le. Németországban az

<sup>22</sup> Köszönettel tartozunk az érintett alkotmánybíróságoknak, hogy kérdéseinkre válaszoltak. Külön köszönjük továbbá a magyar Alkotmánybíróság segítségét a közvetítésben.

absztrakt normakontroll indítványozásának lehetősége kivételes: a szövetségi kormány, a tartományi kormány és a *Bundestag* képviselőinek egynegyede rendelkezik ezzel a jogosultsággal.

Panasz eljárásban az alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy a vonatkozó jogszabály vagy mulasztás az alaptörvénybe ütközik, ha a panasz egyedi döntés ellen irányul, akkor megsemmisíti a bírói döntést, meghatározott esetekben pedig visszaküldheti az ügyet rendes bíróság elé. Jogszabály megsemmisítése esetén az alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezés *ex nunc* veszti hatályát, de átmeneti időszakra az alkotmánybíróság fenntarthatja a jogszabály hatályát.

A német alaptörvény értelmében alkotmányjogi panaszt csak alapjog (a *Grundgesetz* alapjogi fejezetében szereplő jog), illetve alapjog jellegű jog (*grundrechtsgleiche Rechte*) sérelmére lehet alapítani. Ez utóbbiak körébe tartozik az ellenállási jog, a közhivatal viselésének joga, a választójog, a rendkívüli bíróság létrehozatalának a tilalma, a tisztességes eljáráshoz való jog és a személyi szabadság.

### 3.2. AZ OSZTRÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

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 kezdeményezhet. 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.

### 3.3. A LENGYEL ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

A lengyel alkotmánybíróság elsődleges feladata – az alkotmány szövege szerint – a jogrendszer integritásának védelme; a jogforrási hierarchia érvényesülését vizsgálja. Az alkotmány elsődlegesen közhatalmi szereplők számára biztosítja az absztrakt normakontroll kezdeményezésének lehetőségét,<sup>23</sup> rajtuk kívül még szakszervezetek (érdekképviseleti szervezetek) és egyházak, vallási szervezetek kérhetik az alkotmánybíróságtól e hatáskörének gyakorlását.

<sup>23</sup> Köztársasági elnök, képviselőház elnöke, szenátus elnöke, miniszterelnök, 50 képviselő, 30 szenátor, a Legfelső Bíróság első elnöke, a Legfelső Közigazgatási Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke, az ombudsman, a bíróságok igazgatásáért felelős nemzeti tanács (a bíróságok és a bírák függetlensége érdekében) és az önkormányzatok (saját hatáskörük kapcsán).



Egyéb magánjogi jogalanyok absztrakt normakontrollt nem kezdeményezhetnek, azonban egyedi ügyekben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását kérhetik. Bírósági vagy hatósági döntés alkotmányossági kontrolljára nincs lehetőség. A panasz csak abban az esetben fogadható be, ha a panaszos alkotmányos szabadság, jog vagy kötelezettség sérelmére hivatkozik; alapjoggal összefüggésben ugyanakkor a jogforrási hierarchia sérelme is felvethető.

### 3.4. A SZLOVÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Szlovákiában az alkotmányjogi panasz az alkotmánybíróság leggyakoribb hatásköre. Nem mellékes a tendenciaszerű erősödés: 2002 és 2010 között az ügyek 86 százalékát, 2011 és 2016 között 99 százalékát döntötte el e hatáskörében az alkotmánybíróság. Az alkotmány az alkotmánybíróságot az alkotmány védelmére rendelt önálló bíróságként nevesíti (124. cikk).

Absztrakt normakontrollt a képviselők egyötöde, a köztársasági elnök vagy a kormány kezdeményezhet. Ezenkívül „tematikus indítványozókat” is nevesít az alkotmány: bíróság kezdeményezhet normakontrollt az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály kapcsán, a legfőbb ügyész és a Bírói Tanács a bíráskodással összefüggésben, az ombudsman pedig alapvető jog érvényesülésével kapcsolatban. Természetes személyek és egyéb magánjogi jogalanyok csak az alkotmányból vagy a Szlovák Köztársaság által ratifikált nemzetközi szerződésből eredő jog sérelmére hivatkozással kezdeményezhetik az alkotmánybíróság eljárását. Alkotmányjogi panasz végleges döntéssel szemben vehető igénybe; ha a panasz megalapozott, az alkotmánybíróság ezt a döntést megsemmisíti. Amennyiben mulasztás eredményezi az alapjogsérelmet, megfelelő intézkedésre hívja fel az érintett szervet. Az alkotmánybíróság csak abban az esetben jár el, ha más szervnek nincs hatásköre intézkedésre.

Alkotmányjogi panasz eljárás során a panaszos nem csupán az alkotmány, hanem nemzetközi szerződés megsértésére is hivatkozhat. A vizsgálat során alapjoggal összefüggésben az alkotmánybíróság vizsgálhatja más alkotmányi rendelkezések (például jogállam) érvényesülését is.

### 3.5. A SZLOVÉN ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Szintén az alkotmányjogi panasz a leggyakoribb hatáskör Szlovéniában (kb. 80 százalék). Az alkotmány tételesen nem rögzíti az alkotmánybíróság jogállását, az alkotmánybírósági törvény ugyanakkor ezt úgy fogalmazza meg, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányosság, a törvényesség és az emberi jogok védelmének legfőbb bírói szerve. Absztrakt normakontrollt kezdeményezhet a parlament, a képviselők egyharmada, a Nemzeti Tanács,<sup>24</sup> a kormány, az ombudsman (alapvető joggal össze-

<sup>24</sup> A Nemzeti Tanács szakmai, gazdasági, helyi érdekképviseleti szervezet, kvázi felsőház érdemi jogalkotási jogkörök nélkül.

függésben), az információs biztos, a nemzeti bank, a legfőbb ügyész (hatásköreikkel összefüggésben), helyi önkormányzatok és szövetségeik a helyi közösségek alkotmányossági kérdései kapcsán és a szakszervezetek, érdekképviselői tevékenységükkel összefüggésben. Ezeken túlmenően az antidiszkriminációs törvény létrehozta az „egyenlőség elvének védőjét”, aki szintén jogosult az alkotmánybírósághoz fordulni. Egyének is jogosultak alkotmánybírói felülvizsgálatot kérni, közvetlen érdekeltségük esetén; a gyakorlatban ez az esetek többségében alkotmányjogi panasszal együtt kerül előterjesztésre, amely állami, önkormányzati hatósági döntéssel, illetve közhatalmi jogosítvánnyal felruházott személy döntésével szemben kezdeményezhető egyéni alapjogsérelemre hivatkozással. Alkotmányellenesség esetén az alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályi rendelkezést, kivételes esetben maga is eldöntheti az ügyet, ha az alapjog természete ezt indokolja. Alkotmányjogi panasz csak az alkotmányban vagy Szlovéniára kötelező nemzetközi szerződésben rögzített jog sérelmére alapítható.

### 3.6. A SZERB ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Szerbiában is az alkotmányjogi panasz a leggyakoribb hatáskör (kb. 85 százalék). Az alkotmány értelmében az alkotmánybíróság az alkotmányosság, a törvényesség, valamint az emberi és kisebbségi jogok védelmének önálló és független szerve. Absztrakt normakontrollt állami és helyi önkormányzati szervek, valamint 25 képviselő kezdeményezhet. Természetes és jogi személyek is fordulhatnak az alkotmánybírósághoz, hogy indítson absztrakt normakontroll eljárást. Ez utóbbiak alkotmányjogi panaszt is kezdeményezhetnek bármely állami szerv döntésével szemben, ha az emberi vagy kisebbségi jogukat sérti. Alkotmányjogi panasz az alkotmány vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményének sérelmére hivatkozással nyújtható be.

### 3.7. AZ OLASZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Olaszországban az alkotmánybíróság az ügyek 90 százalékában törvények alkotmányosságát bírálja el. Az alkotmánybíróságnak kettős szerepe van: egyrészt legmagasabb szintű bíróságként hatásköri vitákat dönt el, másrészt garantálja az alapvető jogokat és szabadságokat.

Az olasz rendszerben absztrakt alkotmányossági kontrollt magánszemélyek nem kezdeményezhetnek, jogaik megsértése esetén rendes bírósághoz fordulhatnak.

Csak a bíróságok jogosultak egy kérdést az alkotmánybíróság elé terjesztetni olyan esetben, amikor a konkrét ügyben alkalmazandó törvényi előírás nem áll összhangban az alkotmány előírásaival. Az alkotmányossági vizsgálati eljárásba továbbá beavatkozhatnak azok az alanyok, akiknek jelentős és közvetlen az érdekeltségük az ügy bíróság elé vitt lényegi szempontjából.

1. táblázat  
A vizsgált alkotmánybíróságok gyakorlati tapasztalatait az alábbi táblázat foglalja össze:

	Németország	Ausztria	Lengyelország	Szlovákia	Szlovénia	Szerbia	Olaszország
<b>A leggyakoribb hatáskör</b>	panasz	közigazgatási döntéssel szembeni panasz	a jogrendszer integritása	panasz	panasz	panasz	normakontroll
<b>Az AB szerepe</b>	alkotmányvédelem	–	alkotmányvédelem	bírói szerv alkotmányvédelem	alkotmány- és alapjogvédelem	alkotmányosság, törvényesség, jogérvélem	hatásköri és alapjogi kérdések elbírálása
<b>Absztrakt indítványozás (állami)</b>	politikai szervek	politikai szerv hatásköri vitában, ombudsman alapjog kapcsolatán	állami szerv, szakszervezet, egyház	politikai szerv, ombudsman alapjog kapcsolatán	állami szervek	állami, területi, önkormányzati szerv	állami szerv
<b>Absztrakt indítványozás (egyéni)</b>	–	jogsérelem esetén	–	–	igen, jellemzően panasszal együtt	eljárás kezdetét kérik	–
<b>Panasz</b>	mind egyedi ügyel, mind normával szemben	mind egyedi ügyel, mind normával szemben	normával szemben	egyedi ügyben akkor, ha más bíróságnak nincs hatásköre	mind egyedi ügyel, mind normával szemben	egyedi hatósági döntésekkel szemben	bíróságon kereszttől
<b>Hívatkozási alap</b>	alapjog + alapjog jellegű jog	alapjogsérelem vagy alkotmányellenes törvény állami jogszerelem	alapjog	alapjog, nemzetközi szerződés, alapjog kapcsolatán jogállam	alapjog, nemzetközi szerződés	alapjog, nemzetközi szerződés	alapjog

A vizsgált országok alkotmánybíróságai változatos képet mutatnak. Az absztrakt normakontroll és az egyéni panasz összefüggéseit vizsgálva azt látjuk, hogy Lengyelország és Olaszország az, ahol inkább az absztrakt normakontrollon van a hangsúly; ezekben az államokban az egyéni panasz kivételes, és ennek keretében csak jogszabály kérdőjelezhető meg. Általánosságban megfigyelhető, hogy az absztrakt normakontrollt csak állami szervek kezdeményezhetik, és leginkább politikai viták alkotmányjogi becsatornázására alkalmas. Egyes országokban csak politikai szervek indítványozhatják, jellemzően ellenzéki jog, hogy a többség által elfogadott törvény alkotmányosságát vitassák, vagy hatásköri vitában a tartomány megkérdőjelezhesse a szövetségi törvény alkotmányosságát, vagy épp fordítva. Más szereplők jellemzően „tematikusan” vannak felhatalmazva absztrakt normakontroll kezdeményezésére (például ombudsman alapjogok védelmére vagy legfelső bírósági elnök a bírák és a bíróságok védelmére).

Szintén nem egységes az alkotmánybíróságok gyakorlata abban, hogy mire hivatkozással fogadható be alkotmányjogi panasz. Szigorúan csak alapjogra hivatkozással abban a két országban lehet panaszt benyújtani, ahol az absztrakt normakontroll főszabálya érvényesül (ez a hipotézisünket erősíti). Ennél valamivel tágabb az a kör, ahol nemzetközi szerződésben rögzített jog sérelme is hivatkozási alap, az ilyen megoldás viszont a párhuzamos alapjogvédelem dilemmáit veti fel: van-e önálló értelmezési joga a nemzeti alkotmánybíróságnak, milyen viszonyban van a nemzeti alkotmánybíróság és az EJEB joggyakorlata stb.

Szélesebb körben fogadja be a panaszt a német alkotmánybíróság, ahol egyes alapjogi fejezeten kívüli jogok is alapjogi védettséget élveznek (de nem az egész alkotmány). Még kiterjedtebb az osztrák gyakorlat, ahol a panasz eljárásban érintettség esetén minden alkotmányellenes norma megtámadható.

#### 4. A JOGVÉDELEM ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ „ALAPTÖRVÉNYBEN BIZTOSÍTOTT JOG” FOGALMA A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN\*

Az Alkotmánybíróság 2012 óta tartó gyakorlatában fenntartotta az Alaptörvényt megelőző időszakból származó döntéseiben foglaltakat, és ennek megfelelően megszorítóan értelmezte az „Alaptörvényben foglalt jog” fordulatot. Az alábbiakban e megszorító gyakorlat részleteit és jellegzetességeit mutatjuk be.

A témával foglalkozó egyik kézikönyv<sup>25</sup> mindhárom alkotmányjogi panasztípusban külön foglalkozik a sikeres benyújtás egyes feltételeivel, így azzal is, hogy az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat mit ért pontosan „Alaptörvényben biztosított jogon”. A jelen alfejezetben nem vizsgáljuk külön a három különböző alkotmányjogi panasz-

\* A kézirat az Alaptörvény módosítása előtt született, a későbbi gyakorlat és szabályozás lehetővé teszi közhatalmi szervek Alkotmánybírósághoz fordulását alkotmányjogi panasz keretében.

<sup>25</sup> BITSKEY Botond et al.: „Az alkotmányjogi panasz eljárások különös szabályai” in BITSKEY Botond – Török Bernát (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 123–216. Lásd még NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében* [doktori értekezés] (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2016).

típust, hanem egységesen kezeljük mindhárom eljárást. Ennek oka, hogy a jelenlegi kérdés megítélése nincs kapcsolatban az egyes panasztípusok különleges jellegzeteségeivel, amit az is alátámaszt, hogy az Abtv. szóhasználata mindegyik jogsérelemre vonatkozóan megegyezik. Ezenkívül azért is érdemes jelen esetben egységesen kezelni az Abtv. 26. és 27. §-át, mert nem a különböző panaszok közötti különbségre, hanem az absztrakt és a konkrét normakontroll közötti viszonyra koncentrálunk.

A jogsérelem szűkítő értelmezéséről először a jogállamiság-jogbiztonság sérelmére hivatkozó ügyek juthatnak eszünkbe, azaz amikor az Alkotmánybíróság arra hivatkozva utasítja vissza az indítvány érdemi elbírálását, hogy az nem alapvető jogra, hanem a jogállamiság elvére hivatkozik. A jogsérelem problémája azonban nem szűkíthető le csupán egy ügycsoportra, még ha ez tűnik is a leglényegesebb esetkörnek. Számos ügyben találkozhatunk ugyanis az indítványok visszautasításával arra hivatkozva, hogy azok nem alapvető jogra, hanem például az Alaptörvény R) cikkében (alkotmányértelmezési szabály), M) cikkében (vállalkozási szabadság és tisztességes gazdasági verseny), N) cikkében (fenntartható költségvetési gazdálkodás) vagy a T) cikkében (jogszabályok) foglalt szabályokra hivatkoznak. Ez utóbbi azért említendő külön, mert amíg egyes más, jogállamiságra hivatkozó panaszok esetében az Alkotmánybíróság befogadhatónak ítélt panaszokat, az ilyen panaszokat következetesen visszautasította.

Végül a jogsérelem értelmezéséről szóló harmadik esetcsoport az, amelyik az alapjogi jogalanyiség hiánya miatt utasítaná vissza az indítványt. Természetüknél fogva ezek a fajta ügyek is az alapjogi jogsérelmet megkövetelő, szűkítő értelmezés példái, amelyek azonban nem közvetlenül a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés miatt, hanem az indítványozó intézmény vagy szervezet jogalanyiségének hiánya miatt kerülnek visszautasításra.

Az alábbiakban ezt a három esetkört vizsgáljuk az Alkotmánybíróságnak a 2012 óta eltelt időszakban meghozott határozatai fényében.

#### 4.1. A JOGÁLLAMISÁGRA ÉS A JOGBIZTONSÁGRA HIVATKOZÁS

Az Alkotmánybíróság fenntartotta azt a 2012 előtti gyakorlatát, amely szerint alkotmányjogi panaszban főszabály szerint csak alapvető jog sérelmére lehet hivatkozni.<sup>26</sup> A védelemre jogosító jogsértések között a jogállamiságra-jogbiztonságra hivatkozások kezelését négy külön csoportba sorolhatjuk.

<sup>26</sup> A 65/1992. (XII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a mentelmi jog sérelmével összefüggésben megállapította, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására”. ABH 1992, 289, 291., előadó alkotmánybíró: Schmidt Péter. Lásd még 676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656. Az Alkotmánybíróság azonban nem követte szigorúan ezt az irányvonalat, és néhány ügyben akkor is érdemben elbírálta, sőt megállapította az alkotmányellenességet, amikor a támadott jogszabály a jogállamiság-jogbiztonság sérelme miatt sértette az alkotmányt. Lásd pl. a törvényi felhatalmazás hiánya miatt megsemmisített miniszteri rendeletek ügyében hozott 45/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 946, 951., előadó alkotmánybíró: Lévy Miklós. Egy másik ügyben az ártatlanság védelmének elvét úgy tekintette az Alkotmánybíróság, mint „a büntetőjogi felelősség megállapításának folyamatára vonatkozó alkotmányos alapjog”, s ilyenként érdemben vizsgálta. 330/D/2007. AB határozat, ABH 2007, 2609.

1. Kétségkívül mára az Alkotmánybíróság főszabálynak<sup>27</sup> tekinthető megoldása e körben, hogy a jogállamiságra történő hivatkozást csak a kellő felkészülési idő hiányára vagy a hátrányos visszamenőleges hatályú jogalkotás elvének megsértésre alapozott indítványok esetén fogadja el.<sup>28</sup> Külön figyelemre méltó, hogy ezt a megoldást az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatára<sup>29</sup> hivatkozva folytatta.<sup>30</sup> Az új alkotmánybírósági törvényt követő egy-két évben még több értelmezési irány létezett arról, hogy milyen jellegű jogsérelem esetén kínál jogvédelmet az Alkotmánybíróság,<sup>31</sup> mára azonban többnyire a fenti főszabályt hívja fel az Alkotmánybíróság.

Az e kérdést 2012 után először érintő ügyben – a villamos energia jogszabályban meghatározott kötelező átvételi áron történő átvétele megszüntetésének alkotmányellenességét elutasító 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat – az Alkotmánybíróság csupán utalt a jogsérelem problémájára. Valójában azonban nem találunk érvelést arról, hogy a [91] bekezdésben végül miért vonta le a következtetést, mely szerint a jogbiztonságra és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára hivatkozó panaszokat lehet csupán befogadni. Három hónappal később, amikor az ügy újra az Alkotmánybíróság elé került, a panaszt az Abtv. szövegére és az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára utalással utasították vissza {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]} Ezt követően a 3003/2014. (I. 31.) AB végzés elismerte, hogy az „Alaptörvény ugyan nem korlátozza az alkotmányjogi panasz eljárást a szűk értelemben vett Alaptörvényben biztosított jogot sértő jogszabályok felülvizsgálatára”, de a kialakult gyakorlatra és az alkotmányjog panasz jogorvoslati jellegére tekintettel ez a döntés is csatlakozott a kialakult gyakorlathoz.

2. A főszabályhoz képest kiegészítő módszerként értékelhető az egyetemi tanárok felmentésének ügyében kidolgozott megoldás. Eszerint „a jogbiztonság sérelmére valóban lehet alkotmányjogi panaszt alapítani, de csak ha az indítványozót sérelem érte”.<sup>32</sup> Ennek az értelmezésnek az a lényege, hogy elvileg a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a kellő felkészülési idő elvének megsértésén kívül más, a jogállamisághoz-jogbiztonsághoz fűződő elv is felhívható lenne; amennyiben az más jog

<sup>27</sup> A jogállamiságra hivatkozást csak a kellő felkészülési idő és a hátrányos visszamenőleges hatály tilalmának sérelme esetén befogadó gyakorlatra inentől a „főszabályként” utalunk majd.

<sup>28</sup> 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3346/2012. (XI. 19.) AB végzés; 3157/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [25]; 3321/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés; 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [18]; 3225/2013. (XII. 12.) AB végzés, Indokolás [8]; 3235/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [19]. Amikor a kivétel-szabályt az Alkotmánybíróság meg sem említi: 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3204/2014. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3019/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [24]; 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [39]; 3242/2016. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [12].

<sup>29</sup> Legtöbbször a már említett 65/1992. (XII. 17.) AB határozatra, valamint a jogforrási hierarchia megsértését állító 1140/D/2006. AB végzésre hivatkoztak (ABH 2008, 3578, 3580). A végzésen belül az Alkotmánybíróság számos további ügyre hivatkozik ennek az értelmezésnek az alátámasztásául.

<sup>30</sup> Pl. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]–[91], előadó alkotmánybíró: Lenkovics Barnabás; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14], előadó alkotmánybíró: Lenkovics Barnabás; 3033/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [7]–[8], előadó alkotmánybíró: Pokol Béla.

<sup>31</sup> BRISKEY et.al. (25. lj.) 199–200.

<sup>32</sup> 3018/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [12], előadó alkotmánybíró: Bragyova András.

sérelmét is okozza. Ez azonban lényegében nem jelent kedvezőbb elbírálást, hiszen valamilyen alapjog sérelmét mindenképpen igazolni kell.<sup>33</sup>

3. Kizárólag a valódi panaszra vonatkozó megszorítás az az értelmezési irány, amely az Abtv. 27. §-a szerinti, egyedi bírói határozattal szemben benyújtott alkotmányjogi panasz esetén kizárná a jogállamiságra-jogbiztonságra hivatkozást. Ennek indoka a szóban forgó döntések szerint az, hogy „a két kivételes esetkör, vagyis a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya [...] a jogalkotás számára fogalmaz meg alkotmányos követelményeket, ezért az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz esetében ezek sérelme elvi szinten sem merülhet fel”.

<sup>34</sup> Nem tekinthető azonban megszilárdultnak ez az értelmezés sem, a következők miatt: egyrészt az Alkotmánybíróság számos esetben változatlanul a főszabályra hivatkozik az Abtv. 27. §-a szerinti panaszok elbírálásakor, azaz nem idézi és nem is alkalmazza a valódi panaszra vonatkozó fenti megszorítást,<sup>35</sup> másrészt több döntésében az Alkotmánybíróság kifejezetten eltért ettől az iránytól.

2016-ban, úgy tűnik, fordulat következett be az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-át érintő gyakorlatában. Ebben az évben ugyanis három olyan döntés is született, amely befogadta és érdemben elbírált a főszabályban foglalt két kivételes esetkörben benyújtott panaszokat.

Egy 2016 márciusában hozott alkotmánybírói határozat kifejezetten felvetette az Abtv. 27. §-a szerinti panaszokat érintő megszorítást, és megtárgyalta, hogy a hátrányos visszaható hatályú jogalkotás tilalma valóban nem merülhet-e fel a bírósági döntésekkel szemben benyújtott panaszokban. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tilalom alapján az a jogszabály is alkotmányellenes, amelyet ugyan nem visszamenőlegesen alkottak, de a jogszabály egyes részeit – annak kifejezett rendelkezései szerint – a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.<sup>36</sup> Eszerint tehát „a jogalkalmazást érintően alaptörvény-ellenesség csak a visszaható hatályú szabályalkalmazással összefüggésben vethető fel, tehát akkor, ha a jogvitára okot adó eseménykor még nem létező – vagy nem hatályos – előírás alapján bírálnak el egy ügyet” (Indokolás [16]).

Ezt követően két másik ügyben már nemcsak a visszaható hatályú jogalkotást, hanem a „visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás” tilalmának sérelmét is vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az egyik ügyben a „visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalma” kapcsán fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy a jogbiztonság és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből kiolvasható visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás tilalma „a jogállamok egyik legnagyobb múlt-

<sup>33</sup> Éppen ezért a későbbiekben gyakorlatilag a főszabály egy alternatív megfogalmazása vált belőle. Lásd 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [36]; 3146/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [10].

<sup>34</sup> 3033/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [8]. Egyedül erre a döntésre hivatkoznak a később ezt az irányt követő végzések is: 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]; 3054/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [21].

<sup>35</sup> Pl. 3066/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [9]; 3160/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [27]; 3176/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [27].

<sup>36</sup> 3051/2013. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]–[16], előadó alkotmánybíró: Lenkovic Barnabás.

ra visszatekintő garanciáját” jeleníti meg.<sup>37</sup> A másik ügyben, habár a panaszt végül visszautasították, a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának vizsgálata kérdés-ként sem merült fel.<sup>38</sup>

E körben az indítványozóra legkedvezőbb irányt egyébként a közbeszerzési eljárások során feltárt versenyjogi jogsértésekről szóló kúriai döntést vizsgáló, 2014-es alkotmánybírósági határozat képviseli. Ebben a versenyjogi jogsértések szankcionálása kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tilalmazott magatartások előreláthatósága „nem csupán az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből, vagyis a jogállamiság és jogbiztonság elvont elvéből levezethető visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma és a normavilágosság követelménye által kijelölt módon, hanem alapjogként illeti meg az eljárás alá vont vállalkozásokat”.<sup>39</sup> Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság gyakorlatilag az eljárás alá vont felek alapjogaként határozta meg azt a követelményt, hogy a büntetőjog által (és az ahhoz hasonlóan) tilalmazott magatartások és jogkövetkezmenyeik érthető, világos és előrelátható módon legyenek megalkotva. A döntés e részére azonban nem találtunk a későbbiekben utalást.

4. Külön ügycsoportnak tekinthetők azok a panaszok, amelyek az egységes bírósági jogalkalmazás hiányára hivatkoznak a jogbiztonság sérelmén keresztül. Az Alkotmánybíróság viszonylag következetesen foglalt állást abban, hogy az egységes joggyakorlat biztosítása a rendes bíróságok, különösen a Kúria feladata, és a jogszabályok alkotmányos értelmezési tartományának meghatározásán túl az Alkotmánybíróság sem az alapjogokon, sem a jogbiztonságon keresztül nem vonhatja magához annak felülvizsgálatát.<sup>40</sup> Amikor az Alkotmánybíróság *a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvénynek* többek között a jogegység biztosításáról szóló rendelkezéseit vizsgálta, megállapította, hogy „[a]z egységes és kiszámítható bírósági joggyakorlat a jogbiztonság mellett a törvény előtti egyenlőség [XV. cikk (1) bekezdés] követelményét is szolgálja, ezért nem jelenti a bírói függetlenség sérelmét”.<sup>41</sup> Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése e feladatot egyértelműen a rendes bírósági rendszerre hárítja, amikor a „bíróságok jogalkalmazásának egységét” és a „bíróságokra kötelező jogegységi határozat” meghozatalát a Kúriára bizza.

Az alkotmánybírósági joggyakorlat tehát e tekintetben is követte a már 2012 előtt kialakított gyakorlatát. A korábbi Alkotmány 47. § (2) bekezdése ugyanis megegyezik az Alaptörvény előbb idézett 25. cikk (3) bekezdésével, így az ehhez kötődő joggyakorlat rendelkezésére állt az Alaptörvény hatálybalépését követően is.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> 3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [65], előadó alkotmánybíró: Czine Ágnes.

<sup>38</sup> A visszautasítás ellenére az Alkotmánybíróság lefolytatta a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma megsértésének vizsgálatát: 3167/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [17]–[19], előadó alkotmánybíró: Sulyok Tamás.

<sup>39</sup> 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108], előadó alkotmánybíró: Dienes-Oehm Egon.

<sup>40</sup> 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]; 3146/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [32]–[33]. Az indítványok befogadási szakaszában használt terminusok kidolgozatlanságát mutatja, hogy a rendes bíróságok által biztosítandó egységes joggyakorlatra hivatkozást az Alkotmánybíróság néha a jogállamiság-jogbiztonság, néha az Abtv. 29. §-ában foglalt „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” keretében vizsgálja. Lásd pl. 3297/2012. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [8].

<sup>41</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [41].

<sup>42</sup> Pl. 538/G/2006 AB végzés, ABH 2009, 2876.



Összegezve tehát az alapvető irány az, hogy a Kúria ítéletét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja felül azon az alapon, hogy az nem illeszkedik az egységes joggyakorlatba, és/vagy nem kiszámítható jogértelmezést használ, amely sérti a jogalkalmazás egységét. Ilyen esetekben azonban nem a jogállamiságra vonatkozó főszabály alapján utasítja vissza az indítványokat, hanem amiatt, mert az ehhez kapcsolódó panaszok kezelése az Alaptörvény alapján a Kúriához tartozik.

Ezzel ellentétes álláspontokat egyelőre csak különvéleményekben találunk.<sup>43</sup> A 3195/2016. (X. 11.) AB határozathoz fűzött egyik különvéleményben található érvelés szerint – mivel a Kúria két eljáró tanácsa az indítványozó azonos ténybeli és jogi alapon álló ügyeiben egymásnak ellentmondó ítéletet hozott – a jogbiztonság elvének sérelme következett be.<sup>44</sup> Eszerint az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joggyakorlata<sup>45</sup> alapján azokban az esetekben, amikor „kirívó jogalkalmazásai hiba” esete merül fel, a rendes bíróságok ítélkezési gyakorlata a törvény előtti egyenlőség és a törvénynek való alávetettség elvei alapján vizsgálható. Az ugyanehhez a döntéshez fűzött másik különvélemény a kérdés elvi megvitatása mellett állt ki.<sup>46</sup>

Az Alkotmánybíróságnak a joggyakorlat egységére vonatkozó megszorító gyakorlatát az az indítványozói érvelés sem látszik megingatni, amelyik a tisztességes eljáráshoz való jogra hivatkozással támadta a Kúria egyik határozatát. Egy párhuzamos indokolás<sup>47</sup> – amelyik arra az indítványozói felvetésre válaszolt, mely szerint az EJEB gyakorlatára építve az egységes értelmezés követelményét a tisztességes eljáráshoz való jog részének kell tekinteni – kiállt amellett, hogy a joggyakorlat egységének sérelmére nem alapítható alkotmányjogi panasz. Rámutatott, hogy a Kúria a vonatkozó ügyben egyrészt egy addig nem vizsgált kérdést döntött el, másrészt, hogy határozatát kihirdette, amelyet az ítélkezés egysége biztosítása egyik eszközének tekinthetünk. Az egységes jogalkalmazás tehát ez alapján sem vizsgálható az Alkotmánybíróság által.

<sup>43</sup> Habár egy korábbi ügyben az alábbiakban tárgyalt különvélemények tartalmilag többségi támogatottságot kaptak, akkor az Alkotmánybíróság nem a jogállamiság-jogbiztonság, hanem közvetlenül a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán vizsgálta a bíróságok jogértelmezését. Lásd 3173/2015. (IX. 23) AB határozat, Indokolás [46]–[52], előadó alkotmánybíró: Czine Ágnes.

<sup>44</sup> 3195/2016. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [34], előadó alkotmánybíró: Varga Zs. András; különvélemény: Czine Ágnes alkotmánybíró. A különvélemény egyébként nem amellett érvelt, hogy a joggyakorlat egységének sérelmét meg kellett volna állapítani, hanem csupán amellett, hogy az ennek vizsgálatára irányuló érdemi vizsgálatot le kellett volna folytatni.

<sup>45</sup> *Beian v. Romania*, Judgement of 6 December 2007, no. 30658/05; *Taxquet v. Belgium*, Judgement of 16 November 2010, no. 926/05.

<sup>46</sup> Stumpf István különvéleményében arra hívja fel a figyelmet, hogy az EJEB gyakorlata szerint akkor lehetséges a bíróságok jogértelmezését, illetve joggyakorlatát vizsgálni, ha a jogértelmezés hibája vagy az egységes joggyakorlat hiánya a tisztességes eljáráshoz való jogot vagy annak valamely részjogosítványát sérti. Lásd 3195/2016. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [45]–[46].

<sup>47</sup> Lásd 3204/2016. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [36]–[38], Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

## 4.2. AZ ALAPTÖRVÉNY EGYÉB RENDELKEZÉSEIRE VALÓ HIVATKOZÁS

E körbe azok az elvek, értékek tartoznak, amelyek sem az Alaptörvény Szabadság és felelősség című, azaz az alapjogokkal foglalkozó fejezetéhez, sem a B) cikk jogállamiság-jogbiztonság elvéhez nem sorolhatók.<sup>48</sup> Az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben is nagyrészt megszorító gyakorlatot folytat.

Bizonyos esetekben a megszorító gyakorlat alóli kivételként említhető a bírói függetlenség elve, amelyet az Alaptörvényben biztosított jogként fogadott el az Alkotmánybíróság.<sup>49</sup> „Az Abtv. szövege szándékosan használja ezt a tágabb értelmű megfogalmazást, lehetővé téve ezáltal, hogy az alkotmányjogi panaszt benyújtók az Alaptörvény Szabadság és Felelősség című részében található alapjogokon túl hatályos alkotmányunk olyan rendelkezéseire is alapíthassák beadványaikat, amelyek számukra valamilyen egyéb jogot biztosítanak. [...] A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja. Ugyanakkor nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is.”<sup>50</sup> Azért csupán bizonyos esetekben képez kivételt ez az elv, mert az Alkotmánybíróság más ügyekben a bírói függetlenségre vonatkozó indítványokat – hol kifejezetten reflektálva a problémára, hol nem – visszautasította.<sup>51</sup>

Habár néhol ugyancsak a megszorító értelmezés alóli kivételként jelenik meg az M) cikk (1) bekezdésében foglalt szerződési szabadság, ebben a tárgykörben is ellentmondásos a gyakorlat. Például a 33/2015. (XII. 3.) AB határozat<sup>52</sup> a tulajdonhoz való joghoz kapcsolódva önálló alkotmányos jogként értékelte, míg korábban a 8/2014. (III. 20.) AB határozat azt mondta ki, hogy az M) cikk (1)–(2) bekezdései „Alaptörvényben biztosított jogok”, amelyeket az Alkotmánybíróság kivételesen a nem alapjogi fejezetből is levezethet.<sup>53</sup> Más esetekben pedig az Alkotmánybíróság nem fogadta be az erre alapozó indítványokat.<sup>54</sup>

Végül a következő alaptörvényi rendelkezések esetében viszonylag egyértelműen előre jelezhető, hogy az Alkotmánybíróság nem fogja befogadni a jogsérelmet erre alapozó indítványokat: C) cikk<sup>55</sup> (hatalommegosztás), M) cikk (2) bekezdés<sup>56</sup>

<sup>48</sup> BRTSKEY et al. (25. lj.) 202–203.

<sup>49</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [82]–[85], előadó alkotmánybíró: Paczolay Péter. Lásd még ORBÁN Endre: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai” *Pázmány Law Working Papers* 2016/20. 18.

<sup>50</sup> 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [42]–[43], előadó alkotmánybíró: Szívós Mária.

<sup>51</sup> 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89], előadó alkotmánybíró: Lenkovic Barnabás; 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [28]–[33], előadó alkotmánybíró: Czine Ágnes.

<sup>52</sup> Indokolás [26], előadó alkotmánybíró: Lenkovic Barnabás.

<sup>53</sup> Indokolás [65]–[68], előadó alkotmánybíró: Paczolay Péter. Ezt az értelmezést indokolatlan „jogkiozvasztásnak” tartja különvéleményében Pokol Béla. Lásd Indokolás [147].

<sup>54</sup> Lásd pl. 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [73]. Optimistán értékeli az ehhez kapcsolódó gyakorlatot ORBÁN (49. lj.) 18.

<sup>55</sup> Pl. 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat.

<sup>56</sup> Pl. 3034/2015. (II. 20.) AB végzés; 3084/2015. (V. 8.) AB végzés; 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]–[21].

(tisztességes gazdasági verseny, fogyasztók jogai), R) cikk (1)–(3) bekezdés<sup>57</sup> (az Alaptörvény és a jogszabályok), I. cikk (1)–(3) bekezdés<sup>58</sup> (alapvető jogok tiszteletben tartása, alapjogi teszt), valamint a 32. cikk (3) bekezdés<sup>59</sup> (önkormányzati rendeletalkotás), 15. cikk (Kormány) és 25. cikk (bíróóságok),<sup>60</sup> vagy 28. cikk<sup>61</sup> (alkotmányértelmezés).

Az alkotmánybírási gyakorlatból következően az elválasztás alapja nem az, hogy mi szerepel a Szabadság és felelősség fejezetben (lásd az I. cikkre vonatkozó kizárást), ugyanakkor azt sem mondhatjuk, hogy az Alapvetésben vagy az Állam fejezetben foglalt rendelkezések teljesen ki lennének zárva a felülvizsgálathoz szükséges jogsérelem köréből [lásd az M) cikkben foglalt szerződési szabadság vagy a 26. cikkben foglalt bírói függetlenség példáját].

#### 4.3. AZ ALAPJOGI JOGALANYISÁG PROBLÉMÁJA

Az alapjogi jogalanyiség problémaköre arra a kérdésre vonatkozik, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszta visszautasítható-e arra hivatkozva, hogy nincs anyagi jogosultsága, azaz hogy a panaszos az általa felhívott alapvető jog jogosultjának tekinthető-e egyáltalán.<sup>62</sup>

Az Alkotmánybíróság 2012 előtti gyakorlatában alapvetően visszautasította azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyek állami szervektől vagy állami intézményektől érkeztek. Ennek háttérében az állt, hogy egyrészt az alkotmányjogi panaszt az alapjogi jogsérelem orvoslása eszközeként tartotta, másrészt az alapjogokat úgy tekintette, hogy azok az egyént az állammal szemben megillető garanciák, ezért az állami szervek nem rendelkeznek alapjogvédelemmel.<sup>63</sup>

2012 után az Alkotmánybíróság kezdetben folytatni látszott e gyakorlatát, és az állami szervektől vagy azok intézményétől érkező panaszokat a korábbi gyakorlathoz hasonlóan az „indítványozó jogosultságának hiánya” miatt [Abtv. 64. § b) pont] utasította vissza.<sup>64</sup> Egyes álláspontok szerint azonban már itt egyértelművé kellett

<sup>57</sup> Pl. 3180/2014. (VI. 18.) AB végzés; 3034/2015. (II. 20.) AB végzés.

<sup>58</sup> Pl. 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat.

<sup>59</sup> Pl. 3222/2013. (XII. 12.) AB végzés.

<sup>60</sup> Pl. 3237/2014. (IX. 22.) AB végzés; 3231/2016. (XI. 18.) AB határozat.

<sup>61</sup> Pl. 3197/2016. (X. 11.) AB végzés; 3039/2016. (III. 3.) AB végzés.

<sup>62</sup> TÉREY Vilmos: „Indítványozó-fogalom az alkotmányjogi panaszoknál” *Alkotmánybírási Szemle* 2016/1. 108. Az alapjogi jogalanyiség kérdése összekapcsolódik az érintettség problémájával, azonban az utóbbi jóval tágabb, hiszen általában az alkotmányjogi panaszt kezdeményező fél anyagi jogi és eljárásjogi jogosultságáról szól. Térey a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatára is kitérő elemzésében átgondoltabb befogadási gyakorlatot javasol, és megfontoltságra int az indítványozói jogosultságot kiterjesztő értelmezési irányokkal szemben.

<sup>63</sup> Az alapjogok rendeltetéséről: 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291. Erre a döntésre épít az Alkotmánybíróságnak az a későbbi határozata, amely a Honvédelmi Minisztérium által benyújtott 113 alkotmányjogi panaszt utasított vissza az alapjogi jogosultság hiánya miatt. Lásd 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188–189. Lásd a 2012-t megelőző gyakorlatról bővebben TÉREY (62. l.) 110–111.

<sup>64</sup> 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a Nemzeti Adó- és Vámhivatal alkotmányjogi panaszát utasította vissza, majd a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésben a

volna tenni, hogy az állami szervek és intézmények semmilyen körülmények között nem lehetnek alapjogvédelem alanyai, nem csak akkor, ha közhatalmi jogosítványt gyakorolnak.<sup>65</sup>

Később azonban az Alkotmánybíróság eltávolodott az alapjogi anyagi jogalanyiság megkövetelésétől. Elsőként a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ orvosi műhiba miatt kártérítési perben hozott döntés miatt benyújtott alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybíróság egyrészt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette az indítványozói jogosultság meglétének vagy hiányának a problematikáját.<sup>66</sup> Másrészt megállapította, hogy „az indítványozó egy egészségügyi szolgáltató, amelynek valóban a Honvédelmi Minisztérium az alapítója és irányítója, de – sem az alapító okirata, sem a rá vonatkozó jogszabályi előírások szerint – közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkezik, így az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján egyértelműen fennáll az indítványtételi jogosultsága”.<sup>67</sup>

A 3091/2016. (V. 12.) AB határozathoz egy párhuzamos indokolás és egy különvélemény is kapcsolódik, s mindkettő tárgyalja az alapjogi jogalanyiság kérdését. A különvéleményben a következők olvashatók: „Az államhatalom a magánjogi eszközök használata során sem mentesül az alapvető jogok védelmére irányuló kötelezettsége alól, sem magánjogi eljárások, sem magánjogi szervezeti, illetve társasági formák igénybevitelénél. [...] [A]z állam alapjogvédelmi kötelezettsége nem korlátozható bizonyos területekre, funkciókra vagy tevékenységi formákra; az az államhatalmat teljesen és egészében kötelezi. Az állam(hatalom) nem merül ki tehát a kötelező intézkedések meghozatalában. A különböző állami döntéshozatali szintek döntései, megnyilvánulásai, cselekményei, amelyeket a polgárok nevében hoztak meg, alapjogvédelmi kötelezettség alá esnek. Tehát az alapjogvédelmi kötelezettség kiterjed az állami szervek vagy szervezetek minden cselekményére, hiszen ezek révén valósul meg a közjó szolgálatára irányuló kötelező (köz)feladat teljesítése. [...] Ezzel szemben az állam rábízott feladatokat teljesít az egyének javára és velük szemben felelős. Cselekedetei nem foghatók fel tehát a személyiség szabad és szubjektív megnyilvánulásaként, tevékenysége az alkotmány révén átfogóan alapjogokhoz kötött. Az alapjogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettsége nem függ sem hasznossági, sem funkcionális feltételektől. Miután az állam az adott feladatot magára vállalta, annak teljesítésénél kötelezik az alapjogok, függetlenül attól, hogy milyen jogi formában cselekszik. Ez érvényes azokra az esetekre is, amikor

helyi választási iroda (azaz voltaképpen a jegyző) alkotmányjogi panaszra került visszautasításra az indítványozói jogosultság hiánya miatt.

<sup>65</sup> A 23/2009. (III. 6.) AB határozatban ugyanis ez az érvelés is megjelenik. TÉREY (62. lj.) 111–112.

<sup>66</sup> „A jelen ügyben az Alkotmánybíróság az alapjogvédelem hatóköre – és így saját eljárása tekintetében – alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekintette azt a kérdést, hogy az állam, az állami szervek jogosultak-e, és ha igen, milyen feltételek mellett alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is követte az Alkotmányon alapuló korábbi gyakorlatát, és a jogosultság vizsgálatánál nem vette figyelembe az Alaptörvény és az Abtv. által létrehozott új jogszabályi kereteket, így az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdését, illetve az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz lehetőségének megteremtését. Az alkotmányjogi kérdés fontossága okán arról az Alkotmánybíróság csak érdemi határozatban dönthetett, így erre tekintettel fogadta be az alkotmányjogi panaszt.” Indokolás [27], előadó alkotmánybíró: Juhász Imre.

<sup>67</sup> 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [24].

feladatát a magánjog eszközeivel teljesíti. Az alapjogokból származó kötelezettsége elől a magánjog világába menekülni nincs lehetősége, legalábbis olyan módon nem, hogy az elsődleges alkotmányi kötelezettsége alól mentesített magánjogi jogalany nyá váljon.”<sup>68</sup>

A német alkotmánybírószági gyakorlatra építő érvelés lényege tehát, hogy az állam bármilyen minőségében is álljon a bíróság előtt, feladatának természetéből kifolyólag nem lehet az alapjogok alanya, cselekedetei nem foghatók fel egy szabad és önmagáért felelős személy megnyilvánulásaként. Ebből egyébként az is következik, hogy olyan szervezetek, amelyek habár nem természetes személyek, de nem is az állam szervei, adott esetben felléphetnek alapjogok alanyaiként, mint például az országos népszavazás kezdeményezéséhez való jog alanya a választókon kívül lehet a választók szervezete is.<sup>69</sup>

Az Alkotmánybírószág joggyakorlata 2016 óta nem egységes az állami szervek alapjogi jogalanyiségének megítélését illetően, és az állami szervek, például önkormányzatok vagy akár bíróságok által benyújtott alkotmányjogi panaszok esetén egyes esetekben megállapította az indítványozói jogosultság fennállását.<sup>70</sup>

A helyi önkormányzatok által benyújtott alkotmányjogi panaszok körében az Alkotmánybírószág kifejezetté tette a korábbi Alkotmány alapján kialakult gyakorlat megváltoztatását. A 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésben az Alkotmánybírószág irreleváns tényezőnek tekintette, hogy a helyi önkormányzatok közhatalmat gyakorló szervek, és helyette a mellérendelt viszonyra helyezte a hangsúlyt. „Az Alkotmánybírószág az Alaptörvény és a Mötv. idézett szabályai alapján tehát azt állapította meg, hogy – eltérően az Alkotmány már nem hatályos szabályozására épült és az erre irányuló kötelezettség ellenére, a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerint, ez idáig felül nem vizsgált korábbi gyakorlattól – az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként, és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványaiával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el.”<sup>71</sup>

<sup>68</sup> 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [72]. Az idézett részlet Stumpf István és Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményéből származik, amelyet később, immár kizárólag Stumpf István alkotmánybíró, három másik alkotmánybírószági döntés kapcsán is megismételt. Lásd 3179/2016. (IX. 26) AB végzés, Indokolás [18]–[25]; 3195/2016. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [39]–[44]; 20/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [71]–[72].

<sup>69</sup> 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [27], előadó alkotmánybíró Stumpf István.

<sup>70</sup> Előfordult azonban olyan is, hogy az Alkotmánybírószág az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya miatt utasította vissza az állami tulajdonában álló gazdasági társaság panaszait. Lásd a „Magyar–szlovák összekötő földgázszállító vezeték” építéséhez szükséges elhelyezési bányászalmi jog alapítása miatt járó kártalanítás miatt. 3179/2016. (IX. 26) AB végzés, előadó alkotmánybíró: Varga Zs. András.

<sup>71</sup> Indokolás [18]. Ugyanerre a végzésre hivatkozott azóta hasonló témában: 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, Indokolás [9]; 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, Indokolás [7], mindhárom ügy előadó alkotmánybírója: Juhász Imre.

Az Alkotmánybíróság abban az esetben is elismerte az indítványozó alapjogi jogosultságát, amikor az alkotmányjogi panaszt egy közszolgálati műsorszolgáltató nyújtotta be, sajtószabadságának sérelmére hivatkozva. Ebben az ügyben ráadásul az Alkotmánybíróság meg is semmisítette a Kúria döntését, amely az állam társadalmi célú közleményként sugárzott médiaszolgáltatását a népszavazáshoz szorosan kapcsolódó politikai reklámnak minősítette és az arra vonatkozó szabályok megsértése miatt szankcionálta.<sup>72</sup>

Végül meg kell említeni azt az ügyet is, amelyben a Fővárosi Törvényszék, azaz egy bíróság nyújtott be munkaügyi jogvitában alkotmányjogi panaszt a Kúria döntése ellen. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is megállapította az indítványozói jogosultságot. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a „[t]árgyi ügyben az indítványozó bíróság munkáltatóként, egy munkaügyi jogvitában, mellérendelt jogalanyként mint a polgári per alperese szerepelt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen ügyben az indítványozó indítványtételi jogosultsága megállapítható, különös tekintettel arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmére hivatkozott, amely minden bírósági eljárásban érintett személyt és törvény által létrehozott jogalanyt megillető alapjog”.<sup>73</sup>

## 5. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉRTELMEZÉSÉNEK KÖVETELMÉNYE ÉS A JOGSÉRELEM PROBLÉMÁJA – KRITIKA ÉS KONKLÚZIÓK

Jelen írás célja, hogy az alkotmányjogi panasz szerepét és funkcióját a jogsérelem problémáján keresztül, az Alaptörvény által teremtett alkotmányossági felülvizsgálati rendszerben bemutassa. Egyik premisszánk az, hogy az alkotmányjogi panasz és az absztrakt normakontroll között meghatározott egyensúlyt kell kialakítani. Ebből következik, hogy amennyiben lényegesen leszűkül az absztrakt normakontrollra irányuló eljárás lehetősége, akkor az alkotmányvédelmi rendszer teljessége és hatékonysága érdekében a konkrét jogsérelem orvoslására szolgáló alkotmányjogi panasz eljárás lehetőségeit kiterjesztően kell érteni, azaz a jogsérelmet tágan kell értelmezni.<sup>74</sup>

A korábbi Alkotmányban az *actio popularis* miatti hangsúlyeltolódás<sup>75</sup> eredményezte az Alkotmánybíróság megszorító gyakorlatát az alkotmányjogi panasz által garantált jogvédelem alapjául szolgáló jogsérelmek körében.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> 20/2016. (X. 28.) AB határozat, előadó alkotmánybíró: Szívós Mária. Ahogy Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében rámutat, a többségi határozat nem is vizsgálta, hogy a közvetett állami tulajdonban álló közszolgálati médiaszolgáltató alapjogi jogalanyisága fennáll-e. Indokolás [70]–[71].

<sup>73</sup> 3005/2017. (II. 1.) AB végzés, Indokolás [20] (Előadó alkotmánybíró: Juhász Imre).

<sup>74</sup> Ezt támasztja alá az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésében található azon rendelkezés, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

<sup>75</sup> Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke szerint annak idején volt némi esély német típusú alkotmányjogi panasz bevezetésére, de ez később meghiúsult. Lásd SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 163–166., 232., idézi PACZOLAY Péter: „Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben” *Alkotmánybírási Szemle* 2012/1. 67.

<sup>76</sup> Megjegyzendő, hogy a korábbi alkotmánybírási gyakorlat ingadozó volt abban a tekintetben, hogy bármilyen alkotmányellenesség (az Alkotmány bármely rendelkezésének a sérelme) esetén elbíráható-e

A korábbi Alkotmány 32/A. §-a – az Alaptörvényben foglalt szóhasználatot követve – jogszabályok „alkotmányellenességének” felülvizsgálatát rendelte az Alkotmánybíróság feladatkörébe. Ebből még nem következik, hogy ez csak alapjogsérelem lehet. Az előző alkotmánybírói törvény, az *Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény* (korábbi Abtv.) azonban már „az Alkotmányban biztosított jogról” rendelkezett az alkotmányjogi panaszról szóló 48. §-ában. A korábbi Alkotmánybíróság úgy határozta meg ezt a jogintézményt, mint amelyet jogorvoslati funkciója különböztet meg az utólagos normakontrolltól, és amit a kezdetektől csak alapjogsérelem esetén lehet igénybe venni.<sup>77</sup> Ezzel szemben a korabeli jogirodalom egységesnek volt mondható abban, hogy a régi alkotmányjogi panasz valójában csak az utólagos normakontroll egyik fajtája<sup>78</sup> volt, „egy konkrét ügyben benyújtott absztrakt normakontroll indítvány”,<sup>79</sup> ezért valójában nem is volt igazi hatással a konkrét ügy kimenetelére.<sup>80</sup>

Ezzel szemben az Alaptörvény nagymértékben leszűkítette az utólagos absztrakt normakontroll indítványozásának lehetőségét,<sup>81</sup> de az ezáltal keletkezett ürt kitölteni hivatott alkotmányjogi panasz egyelőre nem látszik megteremteni a hatékony egyensúlyt az absztrakt és a konkrét normakontroll hatáskör között.<sup>82</sup>

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja szerint az Alkotmánybíróság „az alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”, aminek a nyelvtani értelmezéséből arra következtethetünk, hogy bármilyen alkotmányellenesség felülvizsgálendő. Ezt az értelmezést azonban az Abtv. vonatkozó rendelkezései már nem támasztják alá.

érdemben a panasz, vagy csak alapjogsérelem esetén. Egyes ügyekben a jogállamiság sérelmére hivatkozó panaszokat az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta [pl. 37/2007. (VI. 12.) AB határozat], más esetekben azonban visszautasította az ilyen panaszokat [pl. 712/D/2004. AB végzés]. További érdekesség, hogy a példában hozott két döntést ugyanazon a napon hozta meg az Alkotmánybíróság.

<sup>77</sup> Lásd a Jánosi-ügyben hozott határozatot: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, 1991, 272, 281–282., előadó alkotmánybíró: LÁBADY Tamás. E sokat vitatott ügy kapcsán is folytatódott a jogirodalomban az a vita, amely a „valódi alkotmányjogi panasz” bevezetésének szükségességéről szólt. A korábbi Alkotmányban foglalt alkotmányjogi panasz szerepéről lásd LÁBADY Tamás: „A helyét kereső alkotmánybíráskodás” *Világosság* 1993/1; TILK Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2005) 190–192.; HALMAI Gábor: „Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő?” *Bírák Lapja* 1994/3–4; SZIGETI Péter: „Hatalommegosztás-alkotmánybíróság” *Világosság* 1993/1.

<sup>78</sup> VINCZE Attila: § „Az Alkotmánybíróság” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1142 [143].

<sup>79</sup> HALMAI Gábor: „Az aktivizmus vége – a Súlyom bíróság kilenc éve” *Fundamentum* 1999/2. 14–15. Hasonló álláspontot képvisel még TILK (77. lj.) 189–190; LÁBADY Tamás: „A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény” *Jogtudományi Közöny* 1992/6. 288.

<sup>80</sup> Ahogy azt a számok is mutatják, az Alkotmány által teremtett alkotmányossági felülvizsgálati rendszerben az alkotmányjogi panasz nem volt meghatározó jogvédelmi eszköz. Az alkotmányvédelmi mechanizmusok majdnem kizárólagosan az utólagos absztrakt normakontroll keretében zajlottak.

<sup>81</sup> Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja szerint „[a]z Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját”.

<sup>82</sup> Afelől viszonylag szilárd egyetértés van a szakirodalomban, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével az alkotmányossági felülvizsgálat rendszere alapvető karakterében változott meg. PACZOLAY (75. lj.) 69; DARÁK Péter: „Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel” *Alkotmánybírói Szemle* 2012/1. 70.; ORBÁN (49. lj.) 2–3.

Az Abtv. 26. és 27. §-a szerint a panaszos akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha „az Alaptörvényben foglalt jogának sérelme” következett be, akár az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása [26. § (1) és (2) bekezdés], akár az egyedi bírói döntésben foglalt értelmezés által (27. §). Eszerint tehát már nem „az Alaptörvénnyel való összhang”, hanem az „Alaptörvényben foglalt jog sérelme” esetén állnak fenn az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának feltételei.

Ahogy a fenti elemzésben törekedtünk bemutatni, az Alkotmánybíróság folytatja azt a korábbi gyakorlatán alapuló megszorító értelmezést, mely szerint csak a hátrányos visszamenőleges hatály tilalma és a kellő felkészülési idő sérelme alapján fogadja be az indítványokat. Az alábbiakban azokat az érveket gyűjtöttük össze, amelyek e megszorító értelmezés hatékony cáfolatát adhatják.

1. A megszorító értelmezést pártolók számára az Alaptörvény és az Abtv. közötti ellentmondás nem bír valódi relevanciával. Az Abtv. mindig kiemelt szerepet töltött be az alkotmányossági felülvizsgálat jogszabályi rendszerében, olyannyira, hogy a korábbi Abtv. nélkül nem is lehetett megfelelő képet kapni az Alkotmányban foglalt alkotmánybírósági hatáskörök valódi természetéről. Ezért álláspontjuk szerint nem probléma, ha a jelenleg hatályos Abtv. az Alaptörvényhez képest jóval szűkebb körben határozza meg a jogvédelemre alkalmas jogsérelmek körét.

Álláspontunk szerint azonban hiba lenne a korábbihoz hasonló helyzetet teremteni és figyelmen kívül hagyni az Alaptörvény szövegét; főleg olyan esetben, amikor az új alkotmány valóban lényeges változást hozott (szemben például az alapjogi jogalanyiség kérdésével). Az alkotmány szupremáciája ellen van, ha Abtv.-ben foglalt jelentéssel töltjük fel az Alaptörvény rendelkezéseit, hiszen ezzel végső soron egy alacsonyabb szintű jogszabályt emelünk alkotmányi szintre.<sup>83</sup> Ehelyett az alkotmány rendelkezéseinek értelmezéséből kellene kiindulni, és azok fényében értelmezni az Abtv.-t.

2. A megszorító értelmezés mellett szólhat, hogy ez a gyakorlat már 2012 előtt, a korábbi Alkotmány hatálya alatt kialakult, ezért továbbra sem gond, ha csak alapjogi jogsérelem esetén lehet igénybe venni az alkotmányjogi panaszt.

A korábbi értelmezés azonban nem feltétlenül alkalmazható automatikusan az Alaptörvény által alkotott alkotmányossági felülvizsgálati rendszerre. Az Alkotmánybíróság „[t]isztában van azzal, hogy döntése történelmileg kötött: még abban az esetben is, ha az Alkotmánybíróság abszolút értékeket nyilvánít ki, ezek saját korának szóló értelmét fedi fel”.<sup>84</sup> A rendszerváltást követően az *actio popularis* azért is értékelődött fel, mert az Alkotmánybíróság így felül tudta vizsgálni a korábbi jogrendszer „hagyatékát”, és jobban el tudta látni az objektív jogrend és a jogállam védelmét. Az Országgyűlést is jobban foglalkoztatta az Alkotmánybíróságnak az a hatásköre, amellyel az általa alkotott jogszabályokat megsemmisítheti.<sup>85</sup> Így nem fejlődött (nem fejlődhetett) ki egy erős alkotmányjogi

<sup>83</sup> Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Ha azonban az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályt használunk az alkotmány értelmének feltárásához, akkor azzal félretesszük az alkotmány szupremáciáját.

<sup>84</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82–83.

<sup>85</sup> SÓLYOM (75. lj.) 164–166., 232.



panasz hatáskör, 2012 előtt az alkotmányjogi panasz a jogszabály alkotmányossági vizsgálatának egy leágazása volt. Az akkori értelmezés eredménye azonban történelmileg kötött. A helyes megközelítés az lenne, ha megnéznénk, mit mond az alkotmány, majd felmérnénk a mai alkotmányos, politikai és jogi valóságot. Azt a valóságot, amelyben a pénzügyi tárgyú törvények 2010 óta csak igen szűk körben lehetnek alkotmányos felülvizsgálat tárgyai,<sup>86</sup> amelyben a 2016-ban indult új ügyek között hatszor annyi az Abtv. 27. §-a szerinti ügy, mint a második helyen végzett 26. § (1) bekezdés szerinti panasz,<sup>87</sup> és amelyben a jogállam értékeit több irányból is folyamatos kihívások érik.<sup>88</sup>

Jelenleg tehát az Abtv. 27. §-a szerinti panasz az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre, amelynek bevezetése azt célozta, hogy az állampolgárok konkrét ügyekben is érvényesüljenek az alkotmányossági szempontok és az alapjogok egyedi ügyekben is kikényszeríthetők legyenek. Ez pedig már nem kizárólag az állammal szembeni védelmet jelenti, hanem az államnak azt a képességét, amellyel érvényt szerez az alkotmányban foglalt értékeknek és jogoknak.<sup>89</sup>

A végső soron az államot védő, azaz az állami szerveket alapjogi jogosultsággal felruházó értelmezés helyett inkább olyan joggyakorlat kialakítására lenne szükség, amelyik a jogállami értékeket hatékonyabban számonkéri az államon és annak szervein.

3. A megszorító értelmezést pártolók felvethetik, hogy az Alkotmánybíróság legfőbb feladata az alapjogok védelme, amelyet az általuk javasolt megoldás teljességgel garantál.

Ez az érv azonban figyelmen kívül hagyja, hogy az alapjogok védelme nem képzelhető el a jogrendszer jogállami minőségének védelme nélkül. Az alapjogok nem érvényesülhetnek egy olyan államban, ahol nem tartják be a jogszabályalkotásra vonatkozó szabályokat, ahol a jogszabályok lehetetlen feltételeket támasztanak vagy ahol az egyedi ügyeket általános jogszabályi rendelkezésekkel döntenek el.<sup>90</sup> A jog uralma és a jogszabályok rendje tehát az a forma, amely nélkül az alapjogi tar-

<sup>86</sup> Lásd az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében található szabályokat a hatáskör-korlátozásról.

<sup>87</sup> Az Alkotmánybíróság hivatalos statisztikája szerint 2016-ban összesen 300 új, az Abtv. 27. §-a szerinti panaszügy indult, míg ugyanez a szám az Abtv. 26. § (1) bekezdése esetén 51, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján pedig 37. Lásd [http://alkotmanybirosag.hu/letoltesek/ab\\_ugyforgalom\\_2016\\_12\\_31\\_vegleges.pdf](http://alkotmanybirosag.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2016_12_31_vegleges.pdf).

<sup>88</sup> A jogállamiság eszményét érő kihívásokról lásd PACZOLAY Péter: „Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/1. 106.

<sup>89</sup> „A nehézséget az adja, hogy a »háromszög« vagy »Drittwirkung konstellációkban« nemcsak arról van szó, hogy az alapjogok megfelelő védelmet nyújtanak-e az állami beavatkozással szemben, hanem felmerül az a kérdés is, hogy az állam köteles-e biztosítani az alapjogok érvényesülését a magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban.” PACZOLAY (75. l.) 69.

<sup>90</sup> John Finnis a jogállamot a jogrendszer minőségének tekinti, és annak érvényesüléséhez nyolc követelményt fűz: 1) a jogrendszer szabályai jövőre vonatkoznak, és nem visszaható hatályúak; 2) az azoknak való megfelelés nem lehetetlen; 3) a jogszabályokat kihirdetik; 4) azok világosak; 5) egymással összhangban állnak; 6) megfelelően stabilak ahhoz, hogy az emberek legjobb tudásuk szerint betarthassák őket; 7) a határozatokat a törvény alapján hozzák, és ugyancsak, világosak, megfelelően általánosak és kihirdetik őket; 8) végül azok a személyek, akik a közhatalom birtokában hivatalos döntéseket hoznak, felelősségre vonhatók és a jogszabályokat céljuk szerint, koherens módon alkalmazzák. JOHN FINNIS: *Natural Law & Natural Rights* (Oxford: Oxford University Press 2011) 270–271.

talom nem valósítható meg. A jogállam értékeinek érvényesítése tehát azért kiemelkedően fontos, mert ez biztosítja az alapjogok érvényesülését is.

4. Felvethető, hogy az Alkotmánybíróság már kialakította a gyakorlatát ebben a tárgyban, és nem lenne tisztességes, illetve kiszámítható, ha öt év elteltével módosítana rajta.

Ahogy az alkotmánybírói gyakorlatot bemutató fenti elemzés mutatja, valóban vannak kitisztultabb elemei a gyakorlatnak, de még így sem nevezhetjük azokat megszilárdultnak. A jogsérelem értelmezésére pedig kifejezetten jellemző, hogy addig tart ki az Alkotmánybíróság egy túlságosan szűk értelmezés mellett, amíg egy olyan ügy nem kerül elé, amelyben az már nem tartható tovább (lásd például a bírói függetlenséget érintő panaszokat).

Ezenkívül attól sem kell tartani, hogy az Alkotmánybíróságot elárasztják a panaszindítványok,<sup>91</sup> hiszen továbbra is általában alacsony a beérkező ügyek száma, és azoké is, amelyekben az Alkotmánybíróság a panaszos javára ítél.<sup>92</sup> A lényeg sokkal inkább az, hogy legyen megfelelő ügytömeg, amely nélkül nem lehetséges hatékony alkotmányvédelem.<sup>93</sup> Ha azonban az Alkotmánybíróság az alkotmány szövegéből nehezen levezethető, megszorító értelmezést folytat, és még az e megszorítások során alkalmazott kivételeket is szűken értelmezi, erre kevés esély adódik.

A fentiekben tehát amellet érveltünk, hogy az alkotmányjogi panasznak a gyakorlatban is hangsúlyosabb helyet kellene elfoglalnia az alkotmányos felülvizsgálat jelenlegi rendszerében. Ehhez az azt érintő rendelkezések kiterjesztő értelmezésére és megengedőbb gyakorlatra lenne szükség. Az egyik olyan pont, ahol az alkotmányosságot és az alapjogokat hatékonyabban védő gyakorlatot el lehetne kezdeni, a panasz alapjául szolgáló alkotmányellenesség helyes definiálása. Álláspontunk szerint a jogállamiságra-jogbiztonságra hivatkozó indítványokkal kapcsolatban megengedőbb gyakorlatot kellene kialakítani, mert ezáltal számos fontos, az intézmény

<sup>91</sup> Számos ilyen félelem játszott már szerepet a befogadási gyakorlat alakításában, amelyek aztán nem következtek be. Pl. a bírák kényszernyugdíjazásának ügyében [33/2012. (VII. 17.) AB határozat] attól tartott az Alkotmánybíróság néhány tagja, hogy azzal, hogy a jogorvoslat kimerítésén a hatékony jogorvoslat kimerítését kell érteni, végtelenen kitágultak a panasz indítványozásának határai. Erről lásd POKOL Béla: „Generális bíraskodás versus specializált bírói rendszer. Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról” *Jogelméleti Szemle* 2014/2. Ehhez képest jelenleg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz az egyik legritkább hatásköre az Alkotmánybíróságnak.

<sup>92</sup> Gyakran hivatkozott példa, hogy a német szövetségi alkotmánybíróság is csupán a beérkező ügyek töredékét bírálja el érdemben. Németországban azonban lényegesen több ügygel foglalkoznak érdemben éves szinten. Habár arányaiban hasonló a megsemmisítések száma, de az is fontos szempont, hogy mekkora ügytömegeből lehet kiválasztani azokat, amelyekben az alkotmánybíróknak lehetősége van az alkotmányos dogmatika építésére és az igények szerinti csiszolására. Az alkotmánybíróság hivatalos, 2016-os statisztikai adatai szerint 78 esetben született érdemi döntés, amelyből 15 esetben került sor jogszabály vagy bírói döntés megsemmisítésére vagy alkotmányellenesség kimondására. A mintának tekintett német szövetségi alkotmánybírószámon valóban ugyancsak kevés esetben születik megsemmisítő döntés, de ott 2016-ban 5900 új ügy érkezett, míg itthon 400. Ebből Németországban 117 esetben született a panaszos számára kedvező döntés, Magyarországon 15 esetben (alkalmazási tilalommal együtt 27). A német szövetségi alkotmánybíróság statisztikájához lásd [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Statistik/statistics\\_2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Statistik/statistics_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>93</sup> PACZOLAY (75. l.) 68.

integritása szempontjából meghatározó ügy kerülhetne az Alkotmánybíróság elé. Azokban az esetekben pedig, amikor megalapozatlan indítványok érkeznek, még mindig számos ponton vissza lehet utasítani az indítványt (például az Abtv. 29. §-a alapján).

Az Alkotmánybíróság csupán első éveiben van új hatáskörei időszámításának, s minden új jogintézmény beéréséhez idő kell. Idén azonban már az ötödik évet zárják az új hatáskörök, ami nemcsak vissza-, hanem előretekintésre is lehetőséget ad.

Az eredeti megjelenés helye:

*Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.*

*Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*

(Budapest: HVG-ORAC 2019) 119–146.