



MTA Law Working Papers

2017/25.

**Mire lehet alkotmányjogi panaszt
alapítani?**

**A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-
ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog
fogalma**

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani?

A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma

CSINK LÓRÁNT¹ – FRÖHLICH JOHANNA²

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 bírői döntés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja felül [24. cikk (2) bek. c) és d) pontjai], az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 26. és 27. §-ai szerint alkotmányjogi panasz 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 (pl. önrendelkezés szabadsága, névviseléshez való jog) sérelmére hivatkozással is benyújtható;
- az Alaptörvény olyan rendelkezésének sérelmére hivatkozással is benyújtható, amely alanyi jogként védett, de nem alapjog (pl. mentelmi jog);
- benyújtható az Alaptörvény bármely rendelkezésének sérelmére hivatkozással, akkor is, ha az adott rendelkezés nem alapjog (pl. visszaható hatályú jogalkotás, bizalomvédelem, köztehveriselés) 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.

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 alkotmánybíráóságainak 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.

1. Az alkotmánybíráskodás modelljének és tartalmának összefüggései

Az alkotmánybíráskodás modelljeinek ismertetésekor a decentralizált amerikai modellt és a centralizált kelsen (osztrák) modellt szokta a szakirodalom párhuzamba állítani. A kettő

¹ egyetemi docens, PPKE JÁK

² oktató, Universidad San Francisco de Quito, PPKE JÁK

közötti tipikus különbség, hogy az amerikai modell az egyéni panaszok vizsgálatát folytatja le, a kelsen-i 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.³ Fontos különbség továbbá, hogy konkrét normakontrollban született döntés valamilyen módon kihat az egyedi ügy megítélésére,⁴ absztrakt normakontroll esetében pedig ez nem szükségszerű, sőt kivételes.⁵

1.1. Amerikai alkotmánybíráskodás: egyéni jogvédelem

Az alkotmánybíráskodás decentralizált modelljének szükségszerű következménye, hogy az alkotmánybíráskodás mint tevékenység nem válik el a bíráskodástól. Így Amerikában nincs külön alkotmányossági eljárás,⁶ a decentralizált rendszerben az alkotmányossági kérdések rendes bírósági eljárás keretében, esetileg (incidenter) merülnek fel.⁷

A bíráskodás mint tevékenység logikailag három lépésből áll. Az első lépés a tényállás feltárása (amit a bizonyítási eljárás szolgál), ezt követő második lépés a tényállásra vonatkozó jogszabály „kikeresése” (azaz annak a jogszabálynak a feltárása, ami az adott tényállásra vonatkozik), majd pedig a harmadik lépés 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

³ DORSEN, Norman et al.: *Comparative Constitutionalism*. Thomson-West, 2003.114.

⁴ BALOGH Zsolt: *Alkotmánybíróság*. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG Orac, Budapest, 2012. 351.

⁵ Kivételnek tekinthető a norma keletkezésére (kihirdetésére, hatályba lépésére) 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 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.

⁶ DORSEN [et.al.] (3.lj.) 114.

⁷ 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, 2010. 222.

alkotmányellenes, akkor az alkotmányellenesség jogkövetkezményét csak ez utóbbi esetekben kell alkalmazni.⁸ 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 (egyes esetekben) 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.

1.2. Kelsen alkotmánybíráskodás: az alkotmány integritásának védelme

Európában az alkotmánybíráskodás modelljének sokáig akadályát képezte, hogy amíg „az Egyesült Államokban az Alkotmány szent, Európában a törvény”.⁹ Ennek indoka, hogy Európában a népképviselői elven működő parlamentek az abszolutizmus tagadásaként, a demokrácia biztosítékaként jött 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”.¹⁰

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”.¹¹ Máshol leszögezi, hogy „a jogrendszer olyan általános és egyedi normák összessége, amelyek annak az elvnek a figyelembe vételével kapcsolódnak egymáshoz, hogy maga a jog szabályozza saját maga megteremtését”.¹²

Látható tehát, hogy a kelsen 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.¹³ Ezzel szemben a kelsen megközelítésben a formai értelemben vett alkotmány az az ünnepélyes dokumentum, amely csak meghatározott eljárás keretében változtatható meg. Az alpnorma a megkérdőjelezhetetlen eredője, kiindulási pontja

⁸ Erre vonatkozó gyakorlati példát lásd CSINK Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest, 2014. 104, 108-109.

⁹ FAVOREU, Louis: Az alkotmánybíráskodás. In: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés. Eto-print, Budapest, 1995. 57.

¹⁰ PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés. Eto-print, Budapest, 1995. 13.

¹¹ KELSEN, Hans: Pure Theory of Law. University of California Press, Berkeley – Los Angeles, 1967. 221.

¹² KELSEN, Hans: General Theory of Law and State. Harvard University Press, Cambridge, 1946. 132.

¹³ KELSEN (13.lj) 124.

a jogrendszernek. Ebből az eredőből következik minden más jogszabály érvényessége, és fordítva, más jogszabályok érvényességét is az adja, hogy az alapnormára visszavezethetők.¹⁴

Közvetlenül azonban nem csupán az alapnormára vezethetők vissza jogszabályok. Az alapnorma 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 felelne meg a törvénynek, akkor azt a rendszer „kivetné”; az alkotmánybíráskodás vagy a jogorvoslat rendszerén keresztül.

Mi következik mindebből? Egyrészt, hogy hierarchikus kapcsolat van az egyes jogi normák között. Az a norma, amelyik egy másik jogszabály érvényességét biztosítja, „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.¹⁵

A másik következmény, hogy – hierarchikus rendezettségé 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 alapnormában csúcsosodik ki, amely az érvényesség legfőbb eredője.¹⁶ Ha tehát minden norma csak egy normából nyeri az érvényességét, és mindegyik végső soron az alapnormához, mint origóhoz vezethető vissza, akkor elmondhatjuk: a jogrendszer lineáris felépítésű. Ez pedig – feltételezve, hogy az alapnorma 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 alapnormának.¹⁷

A harmadik következmény, hogy nincs olyan norma, amely az alapnorma érvényességét biztosítaná, az alapnorma érvényessége nem eredhet egy „még magasabb” szintű normából.¹⁸ Az alapnorma (alkotmány) legitimációja nem egy meghatározott eljárás, sem 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.¹⁹ Ez azt is jelenti, hogy – a jogrendszeren belül – az alapnorma érvényessége (elméletileg) megkérdőjelezhetetlen.

Végül a negyedik, leginkább magyarázatra szoruló kijelentés, hogy a jogi norma érvényessége nem a tartalma, hanem a megalkotása módjának a függvénye.²⁰ Ez nem azt jelenti, hogy a normatartalom érdektelen lenne a rendszerben, csupán azt, hogy Kelsen a jogforrási hierarchiát nem természetjogi alapon képzei el. A kelsen rendszerben a magasabb

¹⁴ lásd még CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírószági Szemle 2011/1. 66. és köv.

¹⁵ KELSEN (12.lj) 221.

¹⁶ KELSEN (13.lj) 132.

¹⁷ KELSEN (12.lj) 209.

¹⁸ KELSEN (13.lj) 195.

¹⁹ BADURA, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes. 4. Auflage. Verlag C.H. Beck, München, 2010. 12.

²⁰ KELSEN (12.lj) 198.

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 „helyes”. A rendszer tehát axiológiai értékeléstől mentes, a jogforrási hierarchia és nem a helyes normatartalom adja a rendező elvét. A kelsen-i 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 alapszabály integritásának a védelme.

A legtöbb európai jogrendszer a kelsen-i elméletre alapozva hívta életre alkotmánybíráskodását.²¹ 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.²²

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.²³ Ezzel a megállapítással az alábbiak miatt nem értünk egyet.

Az amerikai modellel ellentétben a (tiszta) kelsen-i modell nem tesz az alkotmánybíráskodási döntés (rendelkező része) között különbséget aszerint, hogy egyes esetekben alkotmányos, más esetekben alkotmányellenes a szabály. Az alkotmánybíráskodási 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, 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 alkotmánybíráskodás „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 egyéni jogvitában való döntést szolgálja, ami pedig a bírászkodó 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

²¹ 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 (7.lj) 222.

²² SÓLYOM László: A magyar Alkotmánybíráskodás önértelmezése és Hans Kelsen. In: Hans Kelsen jogtudománya. Gondolat – MTI JTI – ELTE ÁJK, Budapest, 2007. 443.

²³ DORSEN et al. (3.lj) 115.

kötőereje van. Az alkotmánybíráskodás az, amely az alkotmányt jogi normává, kikényszeríthető szabállyá teszi.

Az absztrakt normakontroll hatáskör kifejezetten az alkotmány integritását védi. Ha ez a jellegadó hatásköre az alkotmánybírósnak, akkor jellemzően az egyéni panasz vizsgálatára (valódi bíráskodás folytatására) csak szűkebb körben (pl. csak alapjogok védelmében) kerül sor. Más a helyzet akkor, ha az alkotmányjogi panasz, az egyéni jogvédelem az elsődleges hatáskör. Ilyen esetben, ha az alkotmánybíró csak alapjogsérelem esetén jár el és az 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 alkotmánybíró látókörébe. Így viszont az alkotmány normatív ereje kérdőjeleződik meg.

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

A korábbiakból látható, hogy bár az egyéni alapjogvédelem és az absztrakt alkotmányvédelem nem feltétlenül ellentétei egymásnak, de 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 alkotmánybíráskodás jellege és az alkotmányjogi panasz befogadhatósága között. Ehhez azt a módszert választottuk, hogy hét közép-európai ország (Olaszország, Németország, Ausztria, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia és Szerbia) alkotmánybírósról, azok gyakorlatáról gyűjtöttünk adatokat.²⁴ Azt vizsgáltuk, hogy (1) az adott alkotmánybírósnak melyik a legjellemzőbb hatásköre, (2) az alkotmány, az alkotmánybírói törvény, illetve a kialakult gyakorlat miként fogja fel az alkotmánybíró szerepkörét, (3) kik jogosultak absztrakt normakontrollt, illetve egyéni panasz vizsgálatot kezdeményezni, valamint (4) mire alapozva lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani.

2.1. A Német Szövetségi Alkotmánybíróház

A német alkotmánybíróház nem csupán a tevékenysége és kialakított doktrínái, hanem szervezetrendszere, hatásköre szempontjából is példaadó más alkotmánybíróházak számára. Németországban 2016-ban az ügyek több mint 97 %-a alkotmányjogi panasz volt (5754 ügyből 5610). Maga a Grundgesetz nem határozza meg az alkotmánybíróház szerepét, de az általános megítélés szerint az alkotmánybíróház az alkotmány őre, ami egyrészt a centralizált alkotmánybíráskodásból és az alkotmány autentikus értelmezésének jogából vezethető le. Németországban az absztrakt normakontroll indítványozásának lehetősége kivételes: a szövetségi kormány, a tartományi kormány és a Bundestag képviselőinek egynegyede rendelkezik ezzel a jogosultsággal.

Panaszeljárásban az Alkotmánybíróház 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

²⁴ Köszönettel tartozunk az érintett alkotmánybíróházaknak, hogy kérdéseinkre válaszoltak. Külön köszönjük továbbá a magyar Alkotmánybíróház segítségét a közvetítésben.

bíróság elé. Jogszabály megsemmisítése esetén az alkotmányellenesség 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.

2.2. 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 kezdeményezheti. Magánszemélyek csak egyedi ügyekkel összefüggésben kezdeményezhetnek normakontrollt, ha ügyükben alkotmányellenes törvényt alkalmaztak. Alkotmányjogi panaszt vagy alkotmányban rögzített jog sérelmére, vagy arra lehet alapozni, hogy bármely más jog alkotmányellenes törvény alkalmazása folytán sérült. Ilyen esetekben az alkotmánybíróság a közigazgatási bíróság döntését megsemmisíti.

2.3. A lengyel Alkotmánybíróság

A lengyel Alkotmánybíróság elsődleges feladata - az alkotmány szövege szerint – a jogrendszer integritásának a védelme; a jogforrási hierarchia érvényesülését vizsgálja. Az alkotmány elsődlegesen közhatalmi szereplők számára biztosítja az absztrakt normakontrollt kezdeményezésének lehetőségét,²⁵ rajtuk kívül még szakszervezetek (érdekképviseleti szervezetek) és egyházak, vallási szervezetek kérhetik az alkotmánybíróságtól e hatáskörének a gyakorlását.

Egyéb magánjogi jogalanyok absztrakt normakontrollt nem kezdeményezhetnek, azonban egyedi ügyükben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezhetik. 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.

2.4. A szlovák Alkotmánybíróság

Szlovákiában az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság leggyakoribb hatásköre. Nem mellékes a tendenciaszerű erősödés: 2002 és 2010 között az ügyek 86 %-a, 2011 és 2016 között 99 %-át döntötte el e hatáskörében az Alkotmánybíróság. Az alkotmány az Alkotmánybíróságot az alkotmány védelmére rendelt önálló bírósággént nevesíti (124. cikk).

²⁵ köztársasági elnök, képviselőház elnöke, szenátus elnöke, miniszterelnök, 50 képviselő, 30 szenátor, a Legfelsőbb Bíróság első elnöke, a Legfelsőbb 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)

Absztrakt normakontrollt a képviselők 1/5-e, a köztársasági elnök, a kormány kezdeményezhet. Ezen kívül „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 és az ombudsman alapvető jog érvényesülésével kapcsolatban. Természetes személyek és egyéb magánjogi jogalanyok csak 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 (pl. jogállam) érvényesülését is.

2.5. A szlovén Alkotmánybíróság

Szintén az alkotmányjogi panasz a leggyakoribb hatáskör Szlovéniában (kb. 80%). Az alkotmány tételesen nem rögzíti az alkotmánybíróság jogállását, az alkotmánybírósági törvény ugyanekkor 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,²⁶ a kormány, az ombudsman (alapvető joggal összefüggésben), az információs biztos, a nemzeti bank, a legfőbb ügyész (hatásköreikkel összefüggésben), helyi önkormányzatok és szövetségeik a helyi közösségek alkotmányossági kérdései kapcsán és a szakszervezetek, érdekképviselési tevékenységükkel összefüggésben. Ezekon túlmenően az antidiszkriminációs törvény létrehozta létre hozta az „egyenlőség elvének védőjét”, aki szintén jogosult az alkotmánybírósághoz fordulni. Egyének is jogosultak alkotmánybírósági felülvizsgálatot kérni, közvetlen érdekeltységük 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 alapjogsérelmre 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.

2.6. A szerb Alkotmánybíróság

Szerbiában is az alkotmányjogi panasz a leggyakoribb hatáskör (kb. 85%). Az Alkotmány értelmében az alkotmánybíróság az alkotmányosság, a törvényesség, valamint az emberi és kisebbségi jogok védelmének önálló és független szerve. Absztrakt normakontroll állami és helyi önkormányzati szervek, valamint 25 képviselő kezdeményezhet. Természetes és jogi személyek is fordulhatnak az alkotmánybírósághoz, hogy az alkotmánybíróság kezdjen absztrakt normakontroll eljárást. Ez utóbbiak alkotmányjogi panaszt is kezdeményezhetnek bármely állami szerv döntésével szemben, ha az emberi vagy kisebbségi jogukat sérti.

²⁶ A Nemzeti Tanács szakmai, gazdasági, helyi érdekképviselési szervezet, kvázi felsőház érdemi jogalkotási jogkörök nélkül.

Alkotmányjogi panasz az alkotmány vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményének sérelmére hivatkozással nyújtható be.

2.7. Az olasz Alkotmánybíróság

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

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

Csak a bíróságok jogosultak egy kérdést az alkotmánybíróság elé terjeszteni olyan esetben, amikor a konkrét ügyben alkalmazandó törvényi előírás nem áll összhangban az alkotmány előírásaival. Az alkotmányossági vizsgálati eljárásba továbbá beavatkozhatnak azon alanyok, akiknek jelentős és közvetlen érdekelttségük van az ügy bíróság elé vitt lényegi szempontja tekintetében.

1. számú táblázat

A vizsgált alkotmánybíróságok gyakorlati tapasztalatait az alábbi táblázat foglalja össze:

	NÉMET-ORSZÁG	AUSZTRIA	LENGYEL-ORSZÁG	SZLOVÁKIA	SZLOVÉNIA	SZERBIA	OLASZ-ORSZÁG
leggyakoribb hatáskör	panasz	közig döntéssel szembeni panasz	jogrend- szer integritása	panasz	panasz	panasz	norma- kontroll
AB szerepe	alkotmány- védelem	-	alkotmány- védelem	bírói szerv alk védelem	alkotmány- és alapjog- védelem	alkot- mányosság, törvényesség jogédelem	hatásköri és alapjogi kérdések elbírálása
absztrakt indítványozás (állami)	politikai szervek	politikai szerv hatásköri vitában, ombudsman alapjog kapcsán	állami szerv, szak- szervezet, egyház	politikai szerv, ombudsman alapjog kapcsán	állami szervek	állami, területi, önkorm szerv	állami szerv
absztrakt indítványozás (egyéni)	-	jogsérelem esetén	-	-	igen, jellemzően panasszal együtt	eljárás kezdését kérhetik	-
panasz	mind egyedi üggyel, mind normával szemben	mind egyedi üggyel, mind normával szemben	normával szemben	egyedi ügyben akkor, ha más bírósnak nincs hatásköre	mind egyedi üggyel, mind normával szemben	egyedi hatósági döntésekkel szemben	bíróságon keresztül
hivatkozási alap	alapjog + alapjog jellegű jog	alapjog- sérelem vagy alkotmány- ellenes törvény által jogsérelem	alapjog	alapjog, NK szerződés, alapjog kapcsán jogállam	alapjog, NK szerződés	alapjog, NK 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 is csak a 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 (pl. ombudsman alapjogok védelmére vagy legfelsőbb bíróság elnöke a bírák és a bíróságok védelmére).

Szintén nem egységes az alkotmánybíróságok gyakorlata, hogy mire hivatkozással fogadható be az alkotmányjogi panasz. Szigorúan csak alapjogra hivatkozással abban a két országban lehet panaszt benyújtani, ahol az absztrakt normakontroll főszabálya érvényesül (és 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 fejezetben kívüli jogok is alapjogi védettséget élveznek (de nem az egész alkotmány). Még szélesebb az osztrák gyakorlat, ahol a panasz eljárásban érintettség esetén minden alkotmányellenes norma megtámadható.

3. A JOGVÉDELEM ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ 'ALAPTÖRVÉNYBEN BIZTOSÍTOTT JOG' FOGALMA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Az Alkotmánybíróság 2012 óta tartó gyakorlatában fenntartotta az új 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 kézikönyv²⁷ mindhárom alkotmányjogi panasz típusban 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 típust, hanem egységesen kezeljük mindhárom eljárást. Ennek oka, hogy a jelenlegi kérdés megítélése nincs kapcsolatban az egyes panasz típusok különleges jellegzetességeivel, amelyet az is alátámaszt, hogy az Abtv. szóhasználata mindegyik jogsérelemre vonatkozóan megegyezik. Ezen kívül 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

²⁷ 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. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016.

szabályokra hivatkoznak. Ez utóbbi azért említendő külön, mert amíg egyes más, jogállamiságra hivatkozó panaszok esetében az Alkotmánybíróság befogadhatónak ítelt panaszokat, az ilyen panaszokat következetesen visszautasította.

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

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

3.1. 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.²⁸ A védelemre jogosító jogsértések között a jogállamiságra-jogbiztonságra hivatkozások kezelését négy külön csoportba sorolhatjuk.

1. Kétséggkívül, mára az Alkotmánybíróság főszabálynak²⁹ 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.³⁰ Külön figyelemre méltó, hogy ezt a megoldást az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatára³¹ hivatkozva folytatta.³² Az új alkotmánybírósági törvényt követő egy-két évben még több értelmezési irány létezett arról, hogy milyen jellegű jogsérelem esetén

²⁸ 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 határozatban (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: Lévay 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.

²⁹ A jogállamiságra hivatkozást csak a kellő felkészülési idő és a hátrányos visszamenőleges hatály tilalmának sérelme esetén befogadó gyakorlatra innentől a „főszabály”-ként utalunk majd.

³⁰ 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]

³¹ A legtöbbször a már említett 65/1992. (XII. 17.) AB határozatra, valamint a jogforrasi 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)

³² Például 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]-[91] (Előadó alkotmánybíró: Lenkovic Barnabás); 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14] (Előadó alkotmánybíró: Lenkovic Barnabás); 3033/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [7]-[8] (Előadó alkotmánybíró: Pokol Béla)

kínál jogvédelmet az Alkotmánybíróság,³³ mára azonban többnyire a fenti főszabályt hívja fel az Alkotmánybíróság.

Az e kérdést 2012 után először érintő ügyben [a villamosenergia jogszabályban meghatározott kötelező átvételi áron történő átvétel 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, miszerint 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 alkotmányjogi 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. E szerint „a jogbiztonság sérelmére valóban lehet alkotmányjogi panaszt alapítani, de csak ha az indítványozót sérelem érte.”³⁴ 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 sérelmét is okozza. Ez azonban lényegében nem jelent kedvezőbb elbírálást, hiszen valamilyen alapjog sérelmét mindenképpen igazolni kell.³⁵

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.”³⁶ 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,³⁷ másrészt több döntésében az Alkotmánybíróság kifejezetten eltért ettől az iránytól.

2016-ban úgy tűnik, hogy fordulat következett be az Alkotmánybíróság Abtv. 27. §-át érintő gyakorlatában. Ebben az évben ugyanis három olyan döntés is született, amelyek befogadták és érdemben elbírálták a főszabályban foglalt két kivételes esetkörben benyújtott panaszokat.

³³ BITSKEY [et.al.] (30. l.j.) 199-200.

³⁴ 3018/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [12] (Előadó alkotmánybíró: Bragyova András)

³⁵ 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]

³⁶ 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]

³⁷ 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]

Egy 2016 márciusában hozott alkotmánybíróági 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 hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.³⁸ 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 bírálják el egy ügyet.” (Indokolás [16])

Az ezt követően két másik ügyben már nem csak a visszaható hatályú jogalkotást, hanem a „visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás” tilalmának sérelmét 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 múltra visszatekintő garanciáját” jelenítik meg.³⁹ A másik ügyben habár a panaszt végül visszautasították, a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának vizsgálata kérdésként sem merült fel.⁴⁰

E körben az indítványozóra legkedvezőbb irányt egyébként egy, a közbeszerzési eljárások során feltárt versenyjogi jogsértésekről szóló Kúriai döntést vizsgáló 2014-es alkotmánybíróági 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.”⁴¹ 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 jogkövetkezményeik 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.⁴² Amikor az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvénynek többek között a jogegység biztosításáról szóló rendelkezéseit vizsgálta,

³⁸ 3051/2013. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]-[16] (Előadó alkotmánybíró: Lenkovics Barnabás)

³⁹ 3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [65] (Előadó alkotmánybíró: Czine Ágnes)

⁴⁰ 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)

⁴¹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108] (Előadó alkotmánybíró: Dienes-Oehm Egon) (kiemelés a szerzőktől)

⁴² 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]

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.”⁴³ 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 bízta.

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, amelyhez kötődő joggyakorlat így rendelkezésére állt az új Alaptörvény hatályba lépését követően is.⁴⁴

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 véleményeket egyelőre csak különvéleményekben találunk.⁴⁵ 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.⁴⁶ E szerint az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: EJEB) joggyakorlata⁴⁷ alapján azokban az esetekben, amikor „kirívó jogalkalmazásai hiba” esete merül fel, a rendes bíróságok ítélkezési gyakorlata a törvény előtti egyenlőség és a törvénynek való alávetttség elvei alapján vizsgálható. Az ugyanehhez a döntéshez fűzött másik különvélemény a kérdés elvi megvitatása mellett állt ki.⁴⁸

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 indokolás⁴⁹ – amelyik arra az indítványozói felvetésre válaszolt, miszerint 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 biztosításának egyik

⁴³ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [41]

⁴⁴ Pl.: 538/G/2006 AB végzés, ABH 2009, 2876.

⁴⁵ 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)

⁴⁶ 3195/2016. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [34] (Előadó alkotmánybíró: Varga Zs. András; különvélemények: 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.

⁴⁷ *Beian v. Romania*, Judgement of 6 December 2007, no. 30658/05; *Taxquet v. Belgium*, Judgement of 16 November 2010, no. 926/05.

⁴⁸ 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]

⁴⁹ Lásd: 3204/2016. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [36]-[38] (Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása)

eszközének tekinthetünk. Az egységes jogalkalmazás tehát ez alapján sem vizsgálható az Alkotmánybíróság által.

3.2. 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.⁵⁰ 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.⁵¹ „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.”⁵² 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.⁵³

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 határozat⁵⁴ 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.⁵⁵ Más esetekben pedig az Alkotmánybíróság nem fogadta be az erre alapozó indítványokat.⁵⁶

Végül, a következő alaptörvényi rendelkezések esetében viszonylag egyértelműen előre jelezhető, hogy az Alkotmánybíróság nem fogja befogadni a jogsérelmet erre alapozó indítványokat: C) cikk⁵⁷ (hatalommegosztás), M) cikk (2) bekezdése⁵⁸ (tiszteséges gazdasági verseny, fogyasztók jogai), R) cikk (1)-(3) bekezdése⁵⁹ (az Alaptörvény és a jogszabályok), a

⁵⁰ BITSKEY [et.al.] (30. l.j.) 202-203.

⁵¹ 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.

⁵² 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [42]-[43] (Előadó alkotmánybíró: Szívós Mária)

⁵³ 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89] (Előadó alkotmánybíró: Lenkovics Barnabás); 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [28]-[33] (Előadó alkotmánybíró: Czine Ágnes)

⁵⁴ Indokolás [26] (Előadó alkotmánybíró: Lenkovics Barnabás.)

⁵⁵ Indokolás [65]-[68] (Előadó alkotmánybíró: Paczolay Péter). Ezt az értelmezést indokolatlan „jogkiolvasztás”-nak tartja különvéleményében Pokol Béla. Lásd: Indokolás [147]

⁵⁶ Lásd pl.: 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [73]. Optimistán értékeli az ehhez kapcsolódó gyakorlatot: ORBÁN (51.l.j.) 18.

⁵⁷ Pl.: 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat

⁵⁸ Pl.: 3034/2015. (II. 20.) AB végzés; 3084/2015. (V. 8.) AB végzés; 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]-[21]

⁵⁹ Pl.: 3180/2014. (VI. 18.) AB végzés; 3034/2015. (II. 20.) AB végzés

I. cikk (1)-(3) bekezdései⁶⁰ (alapvető jogok tiszteletben tartása, alapjogi teszt), valamint a 32. cikk (3) bekezdése⁶¹ (önkormányzati rendeletalkotás), a 15. cikk (Kormány) és a 25. cikk (bíróóságok),⁶² vagy a 28. cikk⁶³ (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 Államban 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].

3.3. Az alapjogi jogalanyiség problémája

Az alapjogi jogalanyiség problémaköre arra a kérdésre vonatkozik, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasa visszautasítható-e arra hivatkozva, hogy nincs anyagi jogosultsága, azaz, hogy a panaszos egyáltalán az általa felhívott alapvető jog jogosultjának tekinthető-e.⁶⁴

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 jogsérelmek orvoslása eszközének tartotta, másrészt az alapjogokat úgy tekintette, hogy azok az egyént az állammal szemben megillető garanciák, ezért az állami szervek nem rendelkeznek alapjogvédelemmel.⁶⁵

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) pontja) utasította vissza.⁶⁶ Egyes álláspontok szerint azonban már itt egyértelművé kellett volna tenni, hogy az állami szervek és intézmények semmilyen körülmények között nem lehetnek alapjogvédelem alanyai, nem csak akkor, ha közhatalmi jogosítványt gyakorolnak.⁶⁷

Később azonban az Alkotmánybíróság eltávolodott az alapjogi anyagi jogalanyiség megkövetelésétől. Elsőként a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ orvosi műhiba miatt kártérítési perben hozott döntés miatt benyújtott alkotmányjogi panaszában az

⁶⁰ Pl.: 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat

⁶¹ Pl.: 3222/2013. (XII. 12.) AB végzés

⁶² Pl.: 3237/2014. (IX. 22.) AB végzés; 3231/2016. (XI. 18.) AB határozat

⁶³ Pl.: 3197/2016. (X. 11.) AB végzés; 3039/2016. (III. 3.) AB végzés

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Az alapjogok rendeltetéséről: 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291. Erre a döntésre épít az Alkotmánybíróságnak az a későbbi határozata, amely 113, a Honvédelmi Minisztérium által benyújtott 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 (64.lj.) 110-111.

⁶⁶ 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [7]. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a Nemzeti Adó- és Vám Hivatal alkotmányjogi panaszát utasította vissza, majd a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésben a helyi választási iroda (azaz voltaképpen a jegyző) alkotmányjogi panaszát került visszautasításra az indítványozói jogosultság hiánya miatt.

⁶⁷ A 23/2009. (III. 6.) AB határozatban ugyanis ez az érvelés is megjelenik. TÉREY (64.lj.) 111-112.

Alkotmánybíróság egyrészt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette az indítványozói jogosultság meglétének vagy hiányának a problematikáját.⁶⁸ 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.”⁶⁹

A 3091/2016. (V. 12.) AB határozathoz egy párhuzamos indokolás és egy különvélemény is kapcsolódik, s mindkettő tárgyalja az alapjogi jogalanyiség 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 igénybevételénél. (...) [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 közjő szolgáltatásra 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 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 jogalannyá váljon.”⁷⁰

A német alkotmánybírósági 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 megnyilvánulásaiként. Ebből egyébként az is következik, hogy olyan szervezetek, amelyek habár nem természetes személyek, de nem is az állam szervei, adott esetben

⁶⁸ „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)

⁶⁹ 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [24]

⁷⁰ 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 alkotmánybírósági 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]

felléphetnek alapjogok alanyaiként, mint például az országos népszavazás kezdeményezéséhez való jog alanya a választókon kívül lehet a választók szervezete is.⁷¹

Az Alkotmánybíróság 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.⁷²

A helyi önkormányzatok által benyújtott alkotmányjogi panaszok körében az Alkotmánybíróság kifejezetté tette a korábbi Alkotmány alapján kialakult gyakorlat megváltoztatását. A 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésben az Alkotmánybíróság irreleváns tényezőnek tekintette, hogy a helyi önkormányzatok közhatalmat gyakorló szervek, és helyette a mellérendelt viszonyra helyezte a hangsúlyt. „Az Alkotmánybíróság 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 jogosítványaival élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el.”⁷³

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.⁷⁴

Végül, meg kell említeni azt az ügyet is, amikor 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.”⁷⁵

⁷¹ 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [27] (Előadó alkotmánybíró Stumpf István)

⁷² Előfordult azonban olyan is, hogy az Alkotmánybíróság az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya miatt utasította vissza az állami tulajdonban álló gazdasági társaság panaszait. Lásd a „Magyar-szlovák összekötő földgázszállító vezeték” építéséhez szükséges elhelyezési bányaszolgalmi jog alapítása miatt járó kártalanítás miatt. 3179/2016. (IX. 26.) AB végzés (Előadó alkotmánybíró: Varga Zs. András)

⁷³ 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)

⁷⁴ 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 jogalanyisége fennáll-e. Indokolás [70]-[71]

⁷⁵ 3005/2017. (II. 1.) AB végzés, Indokolás [20] (Előadó alkotmánybíró: Juhász Imre)

4. 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 értelmezni, azaz a jogsérelmet tágan kell értelmezni.⁷⁶

A korábbi Alkotmányban az *actio popularis* miatti hangsúlyeltolódás⁷⁷ eredményezte az Alkotmánybíróság megszorító gyakorlatát az alkotmányjogi panasz által garantált jogvédelem alapjául szolgáló jogsérelemek körében.⁷⁸

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. A korábbi Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (az alábbiakban: korábbi Abtv.) azonban már „az Alkotmányban biztosított jog”-ról rendelkezett az alkotmányjogi panaszról szóló 48. §-ában. A korábbi Alkotmánybíróság úgy határozta meg ezt a jogintézményt, mint amit a jogorvoslati funkciója különböztet meg az utólagos normakontrolltól, és amit a kezdetektől csak alapjogsérelem esetén lehet igénybe venni.⁷⁹ Ezzel szemben a korabeli jogirodalom egységesnek volt mondható abban, hogy a régi alkotmányjogi panasz valójában csak az utólagos normakontroll egyik fajtája⁸⁰ volt, „egy konkrét ügyben benyújtott absztrakt

⁷⁶ Ezt támasztja alá az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésében található azon rendelkezése, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

⁷⁷ 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” *Alkotmánybíráskodás Szemle* 2012/1. 67.

⁷⁸ Megjegyzendő, hogy a korábbi alkotmánybíráskodási gyakorlat ingadozó volt abban a tekintetben, hogy bármilyen alkotmányellenesség (az Alkotmány bármely rendelkezésének a sérelme) esetén elbíráható-e 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 két, példában hozott döntést ugyanazon a napon hozta meg az Alkotmánybíróság.

⁷⁹ 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: PTE ÁJK 2005) 190-192.; HALMAI Gábor: „Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő?” *Birák Lapja* 1994/3.-4.; SZIGETI Péter: „Hatalommegosztás-alkotmánybíróság” *Világosság* 1993/1.

⁸⁰ VINCZE Attila: 32/A. § „Az Alkotmánybíróság” in JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja (Budapest: Századvég 2009) 1142. [143]

normakontroll-indítvány⁸¹, ezért valójában nem is volt igazi hatással a konkrét ügy kimenetelére.⁸²

Ezzel szemben az Alaptörvény nagymértékben leszűkítette az utólagos absztrakt normakontroll indítványozásának lehetőségét,⁸³ de az ez által keletkezett ürt kitölteni hivatott alkotmányjogi panasz egyelőre nem látszik megteremteni a hatékony egyensúlyt az absztrakt és konkrét normakontroll hatáskör között.⁸⁴

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

Az Abtv. 26. és 27. §-ai 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) bekezdései], 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 a korábbi gyakorlatán alapuló azon megszorító értelmezést, miszerint 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 értelmezést 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

⁸¹ HALMAI Gábor: „Az aktivizmus vége – a Sólyom bíróság kilenc éve” *Fundamentum* 1999/2. 14-15. Hasonló álláspontot képviseltek még: TILK (79.lj.) 189-190.; LÁBADY Tamás: „A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény” *Jogtudományi Közlöny* 1992/6. 288.

⁸² 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.

⁸³ Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint „Az 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”.

⁸⁴ Afelől viszonylag szilárd egyetértés van a szakirodalomban, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével az alkotmányossági felülvizsgáló rendszere alapvető karakterében változott meg. PACZOLAY (77.lj.) 69.; DARÁK Péter: „Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel” *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/1. 70.; ORBÁN (51.lj.) 2-3.

alkotmányi szintre.⁸⁵ 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 a 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.”⁸⁶ 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.⁸⁷ Így nem fejlődött (nem fejlődhetett) ki egy erős alkotmányjogi 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,⁸⁸ ahol a 2016-ban indult új ügyek között hatszor annyi Abtv. 27. § szerinti ügy érkezett, mint a második helyen végzett 26. § (1) bekezdés szerinti panasz esetén,⁸⁹ és ahol a jogállam értékeit több irányból is folyamatos kihívások érik.⁹⁰

Jelenleg tehát az Abtv. 27. § szerinti panasz az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre, amely bevezetésének célja volt, hogy az állampolgárok konkrét ügyeiben 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.⁹¹

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.

⁸⁵ Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Ha azonban egy, az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályt használunk az alkotmány értelmének feltárásához, akkor azzal félretesszük az alkotmány szupremáciáját.

⁸⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82-83.

⁸⁷ SÓLYOM (77.lj.) 164-166, 232.

⁸⁸ Lásd az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében található szabályokat a hatáskörkorlátozásról

⁸⁹ Az Alkotmánybíróság hivatalos statisztikája szerint 2016-ban összesen 300 új, Abtv. 27. § 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

⁹⁰ A jogállamiság eszményét érő kihívásokról lásd: PACZOLAY Péter: „Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről” *Alkotmánybírósági Szemle* 2014/1. 106.

⁹¹ „A nehézséget az adja, hogy a „háromszög” vagy „Drittwirkung konstellációkban” nem csak 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 (77.lj.) 69.

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.⁹² A jog uralma és a jogszabályok rendje tehát az a forma, amely nélkül az alapjogi tartalom 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 a fenti alkotmánybíróági gyakorlatot bemutató elemzés mutatja, valóban vannak kitisztultabb elemei a gyakorlatnak, de még így sem nem 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).

Ezen kívül attól sem kell tartani, hogy az Alkotmánybíróságot elárasztják a panaszindítványok,⁹³ hiszen továbbra is általában alacsony a beérkező ügyek száma, illetve azoké is, amelyekben az Alkotmánybíróság a panaszos javára ítélt.⁹⁴ A lényeg sokkal inkább az, hogy legyen megfelelő ügytömeg, amely nélkül nem lehetséges hatékony alkotmányvédelem.⁹⁵ Ha azonban az Alkotmánybíróság az alkotmány szövegéből nehezen levezethető, megszorító értelmezést folytat, és még e megszorítások során alkalmazott kivételeket is szűken értelmezi, erre kevés esély adódik.

⁹² John Finnis a jogállamot a jogrendszer minőségének tekinti, és annak érvényesüléséhez nyolc követelményt fűz: 1) a jogrendszer szabályai jövőre vonatkozóak 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.

⁹³ Számos ilyen félelem játszott már szerepet a befogadási gyakorlat alakításában, amelyek aztán nem következtek be. Például 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 bírósági rendszer - Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról” *Jogelméleti Szemle* 2014/2. Ehhez képest jelenleg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz az egyik legtrikább hatásköre az Alkotmánybíróságnak.

⁹⁴ Gyakran hivatkozott példa, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság is csupán a beérkező ügyek töredékét bírálja el érdemben. Németországban azonban lényegesen több üggyel foglalkoznak érdemben éves szinten. Habár arányaiban hasonló a megsemmisítések száma, de az is fontos szempont, hogy mekkora ügytömegekből lehet kiválasztani azokat, amelyekben az Alkotmánybíróságnak 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 Alkotmánybíróságon 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 részére 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

⁹⁵ PACZOLAY (77.lj.) 68.

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 jogállamiság-jogbiztonságra hivatkozó indítványokkal kapcsolatban megengedőbb gyakorlatot kellene kialakítani, mert ez által számos fontos, és az intézmény 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, amely nem csak visszatekintésre, hanem előre tekintésre is lehetőséget ad.

© Csink Lóránt – Fröhlich Johanna, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515