

KADLÓT ERZSÉBET*

Alaptörvényben biztosított jog, illetve alapjog sérelme

Összhangzattani gyakorlatok az alkotmányjogi panasz intézménye köréből

Az Alaptörvény és az új Abtv. hatályba lépését követő mintegy három év elteltével indokolt annak vizsgálata, hogy az Alkotmánybíróság első húsz évében az absztrakt normakontroll mellett – többé-kevésbé – a „mostohagyermek” sorsára kárhordatott, majd jelentős mértékben újrászabályozott alkotmányjogi panasz intézménye manapság milyen karrier előtt áll. A számvetés mellett a tanulságok összegzése nem csupán az alkotmányjogi panasz intézményében rejlő kihasználatlan lehetőségek miatt kívánatos, hanem annak áttekintésére is alkalmas, hogy a hatályos szabályozás engedi-e kiteljesedni azokat a reményeket, amelyeket az új típusú panasz-eljáráshoz annak lelkes hívei fűztek.¹ A konferencia időszzerűségét támogatja az is, hogy az egyes ügyekhez társuló alkalmi kritikákon kívül az elmúlt három évben nemigen jelentek meg az alkotmányjogi panasz beteljesült vagy beteljesületlen funkcióiról átfogó, értékelő tanulmányok.²

Előre bocsátandó, hogy a 2012. évet – az alkotmánybíróvási ügymenetben jártas többség – utólag is olyan átmeneti időszaknak tekinti, amikor az egyik legnagyobb problémának az áthúzódó/átmentett panaszok kezelése, s egyben az új eljárás működési alapjainak lefektetése számított. Az útkeresés időszakának voltak önmagukban is értékelhető és hasznos tanulságai, melyek részletes elemzése önálló tanulmányt érdemelne, ám – terjedelmi okokból – ezekre csak érintőlegesen térek ki.

I. Vizsgálatai szempontok

A címben felvetett problémakör többféle szempontból elemezhető, s a választott vizsgálati szempontok mindig a szerző szubjektív válogatását tükrözik. Az én szubjektív válogatásom elsősorban az absztrakt normakontroll és az alkotmányjogi panasz viszonyának

* c. docens (Szeged), ügyvéd – Mérlegen az alkotmányjogi panasz című konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

¹ PACZOLAY PÉTER: *Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben*. In: Alkotmánybíróvási Szemle 2012/1. 67–69. pp.

² Üdítő kivételnek számít: SZAKÁLY ZSUZSA: *Az alkotmányjogi panasz elmúlt öt éve*. In: Balogh Elemér (szerk.): *Jogvédelmi Kaleidoszkóp*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2015. 59–70. pp.

elemzését, valamint a háromféle alkotmányjogi panasz érvényesítésének jogszabályi és érvényesíthetőségének a gyakorlatban meghonosodott korlátait tekinti a jogintézmény működése szempontjából relevánsnak.

1. A panasz, mint az absztrakt normakontroll lehetséges „szurrogátuma”

A bárki által kezdeményezhető, absztrakt normakontrollon szocializálódott alkotmányjogászok vagy a gyakorlatuk révén alkotmányjoghoz közel állók számára az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezéseinek változásai kapcsán az egyik legnagyobb kérdés az volt, hogy az absztrakt normakontroll alkotmányvédő szerepének visszaszorítását az alkotmányjogi panasz új rendszere mennyiben lesz képes kompenzálni. Másként megközelítve a problémát: milyen mozgástere lesz valójában az Alkotmánybíróságnak arra, hogy az utólagos normakontroll lehetőségének jelentős mértékű csökkenése mellett, az egyedi panaszokon keresztül megfelelő hatást gyakoroljon a jogalkotásra.

Maga a törvény (az Abtv.) alapvetően pozitív módon áll hozzá az Alkotmánybíróság alkotmányvédő funkciójának megőrzéséhez, minthogy megengedi az „átjárást” az alkotmányjogi panasszal érintett konkrét eljárásokban nyújtott egyedi jogorvoslat, és egyúttal a jogalkotónak a sérelemben vétkes jogi norma alkotmányos tartalommal való rendezésére történő felhívása között. Első pillantásra tehát tűnhet úgy, mintha nem is lenne nagy változás a korábbi rend és az új szabályozás lehetséges eredménye között.

Valójában nem igaz – az elsősorban az úgynevezett közvetlen panasz [Abtv. 26. § (2) bekezdés] és az átjárhatóság kapcsán felvetett – azon kritika, miként hiú volt az a remény, hogy ezzel a jogalkotó burkoltan tovább élte az absztrakt normakontroll lehetőségét. Ugyanakkor a törvényhozó elgondolása ésszerű. Átjárhatóság hiányában az Alkotmánybíróság arra az értelmetlen és pazarló megoldásra kényszerülne, hogy a konkrét jogszabályra visszavezethető alkotmányossági probléma miatt több tíz vagy száz egyedi panaszra folytasson végeláthatatlan sorban, azonos tartalmú és kimenetelű megismételt eljárásokat, a speciális (közvetlen) panasz hiányában pedig nem létezne preventív alkotmányos eszköz a probléma megoldására; azaz a testület alkotmányos jogvédő funkciója üresedne ki. A normakontroll lehetősége azonban nem csupán tagolódott és nem csupán az indítványozók körében alakult ki specifikáció; a korábbiakhoz képest jelentősen bővültek (szigorodtak) a kezdeményezés feltételei és ennek nyomán szűkült a jogrendszerbe történő alkotmánybírói beavatkozás lehetősége.

A feltételek jogszabály szerinti szigorodása mellett annak is van jelentősége, hogy azok értelmezésekor az Alkotmánybíróság milyen irányt követ: szűkítő vagy megengedő szemlélettel közelít-e a problémához. Az eddigi tapasztalatok egyértelműen a szűkítő értelmezés favorizálását támasztják alá, s három év alatt meglehetősen kevés a befogadott és az érdemben elbírált indítványok száma. Nyilván vannak olyan feltételek, amelyek megléte vagy hiánya minden további nélkül eldönti a beadványok sorsát, bizonyos kritériumoknak való meg nem felelés pedig befogadhatatlanná teszi a panaszt. Ám a befogadáskor meglehetősen sok az előzetes mérlegelést igénylő feltétel, melyek vizsgálatukor van az Alkotmánybíróságnak mozgástere. Álláspontom szerint azonban nem feltétlenül alakult ki eddig a mérlegelésre vonatkozó „legjobb gyakorlat”.

2. A „kritikus” pontok

Az alkotmányossági probléma Alkotmánybíróság elé kerülését – mindhárom típusú panasz esetében – meghatározzák az alkotmányjogi panasz kezdeményezésére vonatkozó speciális feltételek. Ezek között vannak persze inkább technikai természetű kívánalmak (pl. a 60 illetve a 180 nap),³ de létezik három olyan – egymásra is kiható – kiemelkedő jelentőségű követelmény, amelyek nem kis részben hatottak ki az érdemben elbírált panaszok számára. Ezek: *a személyes érintettség, az alapvető alkotmányjogi kérdés és az alapjog vagy alaptörvényben biztosított jog*. Közülük a személyes érintettség kérdésével csak röviden és téma-specifikusan foglalkozom, a másik kettőnek az egymásra hatása képezi részletesebb elemzés tárgyát.

Áttekintve az Alkotmánybíróság gyakorlatát, még az alapvető jelentőségű alkotmányos kérdés is csak ritkán tud „győzni” a befogadhatósághoz megkívánt személyes érintettség felett. Ezzel tulajdonképpen – még a közvetlen panasz esetén is – kiesnek a kezdeményezők köréből a tömeges alkotmányossági problémát eddig felkaroló közhasznú szervezetek vagy más társadalmi szervek, kamarák, érdekvédelmi testületek, állami szervek, önkormányzatok, ügyvédi irodák, stb.⁴ A *személyes érintettségnek* ugyanis *közvetlennek, aktuálisnak („pillanatnyinak”), ténylegesnek* kell lennie, s e feltételek vizsgálatakor az Alkotmánybíróság kimondottan szigorú megítélést követ. Ez a gyakorlat lényegében még a 2012-es évben az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz debütálásakor, de nem csupán ahhoz fűződően alakult ki, s azóta is töretlenül mutatkozik.⁵

Ritkán azonban megesett, hogy a testület a tényleges és pillanatnyi érintettség követelményét tágan értelmezte. Ilyen volt például az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasítására vonatkozó⁶ vagy a titkos megfigyeléssel való potenciális érintettségre alapozott⁷ panasz. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű és annak természeténél fogva az alapjogok olyan korlátozását jelentheti, amellyel nem lehet bevárni a „tényleges, közvetlen” érintettséget. Nem volt azonban ilyen megengedő a hatalom kizárólagos birtoklására irányuló⁸ indítvány esetén; a jogegységi határozatot pedig – álláspontom szerint jelentősen alábecsülve annak tényleges súlyát, jelentőségét, de pláne valódi hatókörét és az

³ Nem mintha a 180 napos szabály kapcsán ne lenne számos probléma, de ennek elemzése meghaladja a tanulmány kereteit.

⁴ Például: 3088/2012. (VII. 26.) AB végzés [4], 3099/2012. (VII. 26.) AB végzés [4], 3247/2012. (IX. 28.) AB végzés [8], 3005/2013. (XI. 12.) AB végzés [6].

⁵ 2012-ben – kimondva-kimondatlanul – sokan tartottak attól, hogy a testületet elárasztják a panaszok és ez ellehetetleníti a minőségi munkát. Azt valóban nem lehetett tudni előre, hogy az állampolgárok miként viszonyulnak majd például a valódi panasz intézményéhez, de az elég hamar látszott, hogy messze nincs dömping. Az erre az évre vonatkozó statisztikai adatok nem reálisak, mert abban benne van a korábbi évek teljes hátralékának „alkotmányjogi panaszosítása” is, ami – az állampolgár szempontjából – eleve nem volt sikertörténet; a törvényi feltételek folytán nem is lehetett. Így a szigor, ami védhető volt esetleg 2012-ben, ma már bizonyosan nem indokolt.

⁶ 24/2014. (VII. 22.) AB határozat.

⁷ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat.

⁸ 3012/2012. (VI. 12.) AB végzés [4], [5].

ítélkezésre gyakorolt hatását is – mint „műfajt” vette ki az alkotmányjogi panasszal támadható normatartalom köréből.⁹

Összességében az állapítható meg, hogy a személyes érintettségen az alkotmányjogi panaszok igen nagy számban buknak el.¹⁰ A visszautasító határozatok jellemzően nem tartalmaznak részletes okfejtést az érintettség kategóriájában sem. Így arra nézve nehéz lenne bármilyen tételt felállítani, hogy az alapvető jelentőségű alkotmányos kérdés kritériuma mikor diadalmaskodik a személyes érintettségre vonatkozó, meglehetősen intranzigens értelmezés felett, de ebben a körben van néhány (más összefüggésben részletezendő), nagyon előre mutató határozat.

Az alapvető alkotmányjogi kérdés valójában csak formálisan válik el az alapjog-alkotmányban biztosított jog problémájától. A „megfelelő súlyú” alkotmányossági probléma hiánya mindhárom panasztípusnál gyakorta szerepel a visszautasítás okaként, az alkotmányjogi kérdés alapvető jellegére vonatkozó vizsgálatának azonban kontextusba ágyazottan kell(ene) történnie. Az összefüggések feltérképezésének fontos grádicsa, hogy a *felhívott alaptörvényi rendelkezés tükrében van-e fajsúlyos alkotmányos probléma*, s ezért „nem szerencsések” a határozatokban foglalt olyan általános megállapítások, amelyek arra engednek következtetni, mintha az adott jogintézmény, eljárási szabály kapcsán nem is lehetne alapvető jelentőségű kérdést megfogalmazni.¹¹ Ez mérhetetlenül szűkítő álláspont lenne. Valójában még annak is kevés a valószínűsége, hogy az adott alaptörvényi rendelkezés kapcsán, a támadott rendelkezések vetületében és a konkrét ügyben ne lenne megfogalmazható alkotmányjogilag releváns kérdés – legfeljebb csak adott esetben nem sikerült.¹²

A másik oldalról viszont nem segítik elő a mérlegelés szempontjairól való tájékozódást azok a döntések sem, amelyekben az jut kifejezésre, mintha az alapvető alkotmány-

⁹ 3246/2014. (X. 3.) AB végzés [10], összefoglalóan: 3223/2015 (XI. 10.) AB végzés [5] [6].

¹⁰ A tényyszerűséghez hozzá tartozik, hogy van két – az alkotmányjogi panasz célzott hatását más módon elősegíteni jogosult – speciális indítványozói kör: az ombudsman és a legfőbb ügyész, akik a személyes érintettség probléma körében áthidaló megoldást jelenthetnek, és éppen akkor, ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről van szó. Az ombudsman, aki az Abtv. 24. §-a és 32. § (2) bekezdése alapján a jelenség szintjén meglévő alkotmányjogi probléma miatt széles körben tud normakontrollt kezdeményezni, illetve a legfőbb ügyész, akit a törvény kimondottan bekapcsolt a panasz eljárás rendszerébe. Az Abtv. 26. § (3) bekezdése alapján ugyanis az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyészség részvételével folytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenessége megállapítása érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. (Ténylegesen az ombudsman gyakorta élt a számára biztosított eszközzel, a legfőbb ügyész azonban az elmúlt három évben nem aktivizálta magát.)

¹¹ Például: 3228/2012. (IX. 28.) AB végzés [5].

¹² A reális következtetések levonásához hozzátartozik, hogy az új Abtv. hatályba lépésétől kezdve, hosszú időn keresztül volt az Alkotmánybíróságon egy nagyon szerencsétlen „jogintézmény”: az ún. „Feljegyzés” kategóriája. Ez tulajdonképpen a belső előkészítés speciális irata volt, amiben részletesen kellett értelmeznie a befogadási feltételeknek való megfelelést. Ez azért is bizonyult rendkívül ártalmas műfajnak, mert az ebből kialakult végső határozat sokszor a feljegyzés elnyomított változata lett. Minthogy házon belül a feljegyzésből mindenki unalomig ismerte a problémát, nem is nézte a végső határozatot avatatlan szem abból a szempontból, hogy a végtermék meg kell érteni a kívülállóknak is, a feljegyzésben foglalt előismeretek nélkül. Ezek a megfogalmazások sokszor a feljegyzés „csontvázasításának” végtermékei, de a kívülállók számára abszolút nem világos, sőt félrevezető üzenetet hordoznak. Ezért úgy vélem – a kezdeti (a feljegyzés műfajának megszüntetéséig született) végzések – csak módjával alkalmasak a tájékozódásra és követendő joggyakorlatot tartalmazó üzenethordozó funkciójuk sem erős.

jogi jelentőség megítélésekor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egészét értékelné. Az pedig végleg megzavarja az alapvető alkotmányjogi súlyú kérdésről tájékozódni akarót, ha egyúttal ugyanebben a kontextusban a morális elégtételre hivatkozás is történik.¹³ Alkotmányjogban kevésbé jártasak számára – s az állampolgárok meghatározó többsége az – ez (az egyébként valóban kiemelkedő súlyú és kitűnő döntés) egyszerűen azt sugallta, hogy ha „kellő jelentőségű morális elvről” van szó, akkor az Alaptörvény teljes valójában bevonandó a vizsgálatba. Ennek később maga a testület mondott ellent, amikor például az R) cikk kapcsán kifejtette (nem bizonyos, hogy minden esetre helytállóan), hogy az például miért nem lehet alkotmányjogi panasz alapja. Ténylegesen a felhívott döntésben is csak arról volt szó, hogy az indítványban megjelölt alaptörvényi rendelkezések tükrében került sor az alkotmányjogi értékelésre, ám a határozat megfogalmazása megengedi az ettől eltérő következtetés levonását is.

A közvetlen panasz esetében a tanulóév (2012) gyakori hivatkozása volt a panasz elutasításakor, hogy az indítványban foglaltak nem vetnek fel új alkotmányos problémát.¹⁴ Ez a gyakorlat egyértelműen a német kottából íródott, de nem lett adaptálva a hazai viszonyokra. A Szövetségi Alkotmánybíróság ugyanis a befogadás akadályának tekinti, ha hasonló tartományban mozgó alkotmányos problémát a testület korábban már megválaszolt. Van azonban két különbség a két alkotmánybírói rendszer között. Egyrészt Németországban – döntően – ez a nagyon hosszú múltra visszatekintő valódi alkotmányjogi panasz formulája, másrészt pedig a visszautasítás csak azzal a feltétellel indokolható, ha a vizsgálatra változatlan jogi és társadalmi környezetben kerül(ne) sor,¹⁵ nem is szólva arról az „apróságról”, hogy a határozatokban az azonosság mibenléte is meghatározásra kerül.

Magyarországon erről nem is lehetett szó, minthogy az Alaptörvény nem egészen azonos az Alkotmánnyal; olyannyira nem, hogy még az alapjogok között is különbségek vannak,¹⁶ s az egyéb (a vizsgálandó) jogszabályok meghatározó többsége is jelentős mértékben megváltozott. Az pedig már végleg nem volt szerencsés, ha az azonosságra hivatkozást az Alkotmánybíróság sok évvel korábbi, a támadott rendelkezést tartalmazó, ám időközben (az előző vizsgálat óta) jelentősen megváltozott törvénnyel összefüggésben alkalmazta.¹⁷ Ténylegesen ezekben az ügyekben is csak arról volt szó, amit a 22/2012 (V. 11.) AB határozat a kontinuitásra vonatkozó tételében meghatározott. E szerint: „Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejt-

¹³ 3/2013. (II. 14.) AB határozat [32]–[33].

¹⁴ Összefoglalóan például: 3068/2012. (VI. 26) AB végzés [9]–[10], 3304/2012 (XI. 12) AB végzés [13], 3308/2012 (XI. 12.) AB végzés [10].

¹⁵ A német AB például meglehetősen rendszerességgel vizsgálja felül a saját munkajogi jellegű döntéseit, éppen arra hivatkozással, hogy nem csupán a jogi környezet változása lehet releváns.

¹⁶ A tulajdonhoz való jog korábban csak az Alkotmány általános részében szerepelt, most az alapjogi fejezetben van. Az Alapjogi Charta bíróságon kívüli eljárásra is irányadó, tisztességes eljárás klauzulája korábban nem volt alapjog, most az Alaptörvény – nagyon helyesen – beemelte a rendszerbe.

¹⁷ 3308/2012 (XI. 12.) AB végzés, [10].

tettek vizsgálódás nélküli mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván.”¹⁸ Ez a tartalmi okfejtés azonban hosszú ideig jellemzően kimaradt a végzések szövegéből és ennek hiánya panaszosok körében komoly visszatetszést keltett.

A későbbiek során a mechanikus hivatkozást szerencsére felváltotta a kontinuitásra történő utalás és a hozzátartozó magyarázat, miszerint azért nem alapvető jelentőségű a kérdés, mert azonos tartalmú alkotmányi rendelkezések alapján a probléma a feltett kérdésre vonatkozó tartalommal és mögöttes jogi háttérrel már megvizsgálásra került.¹⁹ Ez valójában nélkülözhetlenné tette a panasz alapjául szolgáló alaptörvényi rendelkezés érdemi vizsgálatát akkor is, ha annak részletei nem jelentek meg a határozatokban. Enélkül ugyanis nem lehetett volna állást foglalni az alkotmányossági háttér azonosságáról.²⁰

Az új Abtv. kezdeti időszakában az Alkotmánybíróság az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányára irányuló formulát használta sok esetben akkor is, ha valójában azt akarta kifejezésre juttatni, hogy nem észlelt alapjogi sérelmet. Eleinte azonban még nem tett éles különbséget az alapjog és az alkotmányban biztosított egyéb jog kategóriája között. Egyedül az előző időszakból örökölt, még javában az Alkotmány hatálya idején született azon doktrinát vitte tovább, miszerint „a jogbiztonság nem alapjog és nem lehet alkotmányjogi panasz alapja”.²¹

II. Alapjog vagy Alaptörvényben biztosított jog – zsákutcák és menekülőutak

Az alapjog – alaptörvényben biztosított jog megkülönböztetés és annak az alapvető alkotmányjogi kérdéstől elváló vizsgálata akkor kezdett nagyobb jelentőségre szert tenni, amikor rendszerszerűen megkezdődött az új típusú (nem átalakított), a már kifejezetten a hatályos Abtv-re alapozott panaszok feldolgozása. Ekkor kellett ugyanis szembenézni azzal, hogy mit jelent az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, illetve a 27. §-ban az „Alaptörvényben biztosított jog sérelme” és ehhez képest milyen különbséget jelent a 26. § (2) bekezdése szerinti, a közvetlen panasz esetében használt „jogsérelem” formulája.

A kérdésre legalább háromféle válasz adható, s abból kettő kibékíthetetlen ellentétben áll egymással. A legszélesebb értelmezést követők ezalatt minden, a személyes sérelemmel valamilyen módon összefüggésbe hozható és jogként aposztrofálható alaptörvényi normatartalmat mindhárom panasz lehetséges alapjának vélnek. Az Alkotmánybíróság viszont – kevés kivétellel – ezzel élesen szemben álló gyakorlatot követ, mint-hogy jórészt úgy tekinti: csak az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetében foglalt jogokra alapítható alkotmányjogi panasz. A közvetítői álláspont képviselői ehhez állnak közel, azzal azonban, hogy korlátozottan elfogadhatónak tartanak egyes, az Alaptörvénybe foglalt más normát (normaként értelmezhető szabályozási tartományt), amely

¹⁸ Id. határozat 3.1. pont.

¹⁹ Például: 3070/2013. (III. 14.) AB határozat, [8] [9] [10] [11].

²⁰ Vö.: 3213/2013. (XII. 2.) AB határozat, [3].

²¹ A közvélekedéssel ellentétben ez nem az Alaptörvény időszakának „találmánya”. Az Alaptörvényt megelőzően már bő öt éves „aktív múltja” volt az Alkotmánybíróságon. Összefoglalóan például: 676/D/2004 AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.

része az Alaptörvénynek. Arra viszont már eltérő válaszok születnek, hogy pontosan az Alaptörvény mely más szabályai képezhetik alkotmányjogi panasz alapját.

Ennek a vitának vannak jól megragadható és kevésbé éles pontjai.

1. A fő konfliktusforrások

1.1. A jogállamiság, jogbiztonság sérelme

Mindenekelőtt kiemelendő: ma sem csitult el az a vita, ami a *jogbiztonsághoz való jognak az alapjog – nem alapjog voltáról* szól és a határozatokból is a *hezitálás* tűnik ki.

Álláspontom szerint a jogbiztonsághoz való jog degradálása – az ügynevezett hagyományos alkotmányjogi panaszok ezzel való rapid „kiegyszerítése” érdekében – meglehetősen súlyos hiba volt az előző Alkotmánybíróság részéről. Erre akkor kevesen figyeltek fel, de a vonatkozó érvelést (sem a korábbi, azaz az Alkotmány kontextusába helyeztetet, sem a mostanit, azaz az Alaptörvény szerintit) még az alkotmányjogi közvélemény sem tudja elfogadni, az ezen túllévő tartományban pedig mai napig komoly felhőrdülést vált ki. E mellett szó nélkül azért nem mehetünk el, mert társadalmilag is kontraproduktív, az alkotmányosság tiszteletét kimondottan romboló hatása van annak, ha az Alkotmánybíróság értelmezése a problémakezelés szempontjából diszfunkcionális és nagyon eltávolodik a közvélekedéstől.

Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy már az előző Alkotmánybíróság sem „tudta saját magával sem betartatni” a jogbiztonsághoz való jog trónfosztását. A vízvonalstónak számító 676/D/2004 AB határozat után is voltak még olyan döntések, amelyek a megelőző gyakorlattal azonosan, érdemben vizsgálták a jogállamiság elvének részét képező jogbiztonságra és annak közeli rokonaira: a kiszámíthatóságra, a világos, egyértelmű normatartalomra vonatkozó indítványokat.²² A 45/2007 (VI. 27.) AB határozat multhatatlan érdeme, hogy – a még csak nem is alapjognak minősülő fegyvertartási szabályok kapcsán – a jogbiztonság egyes elemeit, a visszaható hatály tilalmát és a kellő felkészülési idő hiányát visszahozta a „száműzetésből” hatást gyakorolva ezzel a mai gyakorlatra is. Ez azonban nem változtatott már azon, hogy az Alaptörvénynek és az Abtv-nek az új típusú panasz-eljárásra vonatkozó szabályai hatályba lépését követően – a „gólya év” első felében – a testület száz százalékos rátával utasította vissza a jogállamiságra, jogbiztonságra, normavilágosságra, kiszámítható jogalkalmazásra vonatkozó panasz-indítványokat, azzal, hogy ez nem alapjog; az alkotmányjogi panasz alapja pedig csak alapjogi sérelem lehet.

Eleinte ráadásul úgy nézett ki, hogy ez alól nem is lesz kivétel,²³ ám ez az álláspont később enyhült. Az elutasító döntések finomították a fogalmazáson, jellemzően arra a formulára támaszkodva, hogy a jogbiztonság sérelme csak „önmagában” nem lehet alkotmányjogi panasz alapja, és a két kivételt: a visszaható hatály tilalmába ütközést, valamint a kellő felkészülési idő hiányát a hagyományos panaszra vonatkozó döntések ma már rendszerint tartalmazzák.²⁴

²² 45/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 946, 951.

²³ 3030/2013. (II. 12.) AB végzés [9].

²⁴ Például: 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, [8].

Álláspontom szerint a kivételek köre azonban semmiképpen nem teljes. Előbb-utóbb kezdeni kell valamit az analógia tilalmával, ami tipikusan jogbiztonsági kérdés, és a büntetőjogban kifejezetten tiltott formula. Adott esetben az alkalmazása elvezet odáig, hogy az érintettek számos, az alaptörvényben foglalt alapjoga véglegesen és visszafordíthatatlanul sérül.²⁵ Az analógián alapuló kötelezés ugyanis bármikor lehet jogkorlátozó, róhat terhet az érintettre, kötelezheti feladat végrehajtására, vagy más javára szólon állapíthat meg jogot, aminek következtében harmadik személyek szenvednek hátrányt. Ha ezeket alkotmányosan sem lehet elrendezni, azoknak gátat szabni, akkor jó úton járunk az önkényes jogalkalmazás felé, az érintettek pedig „örvendezhetnek” azon, hogy mivel csak jogbiztonságról van szó, alapjuk nem sérült.

A valódi alkotmányjogi panasz kontextusában a testület az induláskor – a hagyományos panaszhoz hasonlóan – a merev elutasító álláspontra helyezkedett.²⁶ Egyes döntések ezen még túl is mentek, amikor az Abtv. 27. §-a esetében az erre alapított panasznak még az *elvi lehetőségét is véglegesen és teljes körűen kizárták*, méghozzá három elemet tartalmazó panel alapján. Eszerint:

- a) mivel a jogbiztonság elemei közül kizárólag a visszaható hatály tilalmára és a kellő felkészülési idő hiányára alapítható panasz;
- b) minthogy pedig ezek csak a jogalkotóra vonatkozó tilalmak;
- c) így a bírói gyakorlatot érintő valódi alkotmányjogi panasz alapja a jogbiztonság sérelme nem lehet.²⁷

Alkotmányjogilag ezzel „csupán” az a probléma, hogy a kiinduló pont nem fogadható el. Az még a hagyományos panasz esetében sem állítható száz százalékos bizonyossággal, hogy a jogbiztonság más elemei tényleg és örökre a jelentőségüket veszített kategóriába kerültek, így ehhez, mint mércéhez kötni az új típusú panasz megítélését nem lehet. Az pedig, hogy a tempósan romló jogalkotási színvonal mellett a normavilágosság problémája, a kiszámítható normatartalom és annak érvényesülése pontosan a bírói gyakorlatban okozza a legnagyobb bajokat, nagyjából köztudomású tény. Ez nehezen teszi hihetővé, hogy erre előbb-utóbb ne kelljen valamilyen alkotmányos választ adni, amire elsősorban a valódi alkotmányjogi panasz keretében van esély.

Ugyanakkor a jogbiztonság témakörében vannak tartalmilag előre mutató döntések, bár a gyakorlat erősen széttartó. Tényszerűen megállapítható: noha leggyakrabban a hagyományos panasznál említett két kivétel felidézésével itt is elintézi a testület a megoldás keresését,²⁸ visszatért az a formula, hogy a jogállamiságra kihegyezett hivatkozás mégis lehet alkotmányjogi panasz alapja, ha azzal összefüggésben más jogsérelem is bekövetkezett.²⁹

A közvetlen panasz esetében a feltételül szabott „jogsérelem” egyelőre a két másik típusú panasznál írt „Alaptörvényben biztosított jog sérelme” kitétel szerint nyert azonosítást, vagyis a természetes, illetve jogi személyek, állami szervezetek, önkormány-

²⁵ Nem lesz mindig olyan szerencsés helyzet, mint a 16/2014. (V. 22.) AB határozat idején, amikor az analógia kérdését a testület átfordította a visszaható hatály tilalmára.

²⁶ Például: 3236/2013. (XII. 21.) AB végzés, [36].

²⁷ Például: 3033/2013. (II. 12.) AB végzés, [8].

²⁸ Például: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, [4]–[17], 3125/2013. (VI. 24.) AB határozat, [6].

²⁹ Például: 3018/2013. (III. 1.) AB végzés, [12]–[13].

zatok számára egyéb törvényben biztosított jogok továbbra sem vonhatók be ezen az alapon az alkotmányjogi panasz hatálya alá.³⁰ Így a gyakorlatban a jogbiztonság sérelmére való hivatkozás szempontjából sincs különbség a hagyományos és a valódi alkotmányjogi panasznál alkalmazott mércéhez képest; azaz ezen az alapon az Alkotmánybíróság közvetlen panasz esetén sem vizsgálja önállóan a jogsérelmet és nem tekinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek sem.³¹

Ez erősen ellentmond a normakontroll funkciónak és a speciális normakontroll szankcióknak. A közvetlen panasz támadásának fókuszában mindig maga a norma, a jogalkotói tevékenység áll, rendszerint egyedi döntés és egyedi eljárás nélkül. Normakontroll esetében pedig a jogállamiság jogbiztonság klauzulájának minden eleme mindig is irányadó volt, s a vizsgálat ma is ugyanolyan elvi alapokon, szűrőkön és folyamatokon át valósul meg, mint az Alkotmány hatálya idején. A normakontroll célzott eredménye eljárási formától, indítványozótól, azonosított alkotmánybírói hatáskörtől függetlenül azonos: a támadott rendelkezés megsemmisítése.³² Nincs tehát ésszerű és elfogadható magyarázata annak, hogy panasz-eljárásban folytatott vizsgálat esetén a normával szemben megkövetelt jogbiztonság követelménye kirekesztődjék vagy csak korlátozott tartalommal érvényesüljön.

1.2. Az értelmező klauzulák

*Mindhárom típusú alkotmányjogi panasz esetében gyakori hivatkozási alap az Alaptörvény értelmező klauzuláira való hivatkozás. Az R) cikk valójában az alaptörvényi összhangzattan szabálya, a 28. cikk a bíróságoknak ír elő értelmezési tartományt, míg a 37. § (4) bekezdése a költségvetésre hivatkozással felállított korlátozás értelmezésre vonatkozó szabály. Ez utóbbi, jellemzően nem lehet közvetlenül a panasz alapja.*³³

A 28. cikk többnyire úgy szerepel az indítványokban, hogy azt a bíróság nem, vagy – a valódi panasszal érintett ügyben – nem jól alkalmazta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: „Az Alaptörvény 28. cikkének címzettje nem az indítványozó, hanem a bíróságok. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {l. pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az Abtv. 27. § szerinti eljárás a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát teszi lehetővé, melynek során az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, illetve az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes. Önmagában a 28. cikkre azonban alkotmányjogi panaszt alapozni nem lehet (...)”³⁴

³⁰ 3050/2013 (II. 28.) AB végzés, [9]–[10].

³¹ 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, [79].

³² A mulasztás probléma kicsit árnyalja a dolgot, de nagyságrendileg ez egyelőre nem releváns.

³³ A költségvetési klauzula és a nemzetközi jog megsértése egymáshoz való viszonyára vonatkozóan színvonalas indokolást tartalmaz a 6/2014. (II. 26.) AB határozat [18]–[21].

³⁴ 3021/2015. (I. 27.) AB végzés, [9].

Ez logikus érvelés, ám jelenleg nem látszik kibontakozni, hogy az Alkotmánybíróság milyen okból vagy milyen kritériumok mentén alkalmazza majd a 28. cikket. A valódi alkotmányjogi panaszok esetében ugyanis a testület nem mutat különösebb aktivitást.

A hagyományos alkotmányjogi panasz kapcsán megszilárdult gyakorlattá vált, hogy – mivel az Alkotmánybíróság nem ténybíró – nem „avatkozik” be a bírói gyakorlat alakításába. Ilyenkor az úgynevezett „szakjogági” zsargon mögé rejtőzik arra hivatkozással, hogy a tények megállapítása és az ahhoz vezető folyamat levezénylése, értékelése a szakjogági eljárás keretei között a rendes bíróságok feladata.

Csakhogy! A valódi alkotmányjogi panaszok esetén szembesülünk számos olyan problémával, ami a jövőre nézve nem teszi tarthatóvá a semleges álláspontot és nem teszi elkerülhetővé azt, hogy a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság értékelő, mi több, a konkrét ügy előbbre vitelét célzó és jogorvoslati funkciót betöltő álláspontot fejtsen ki, valamint ennek megfelelő határozatot hozzon. Érdemes elgondolkodni a német alkotmánybíróság gyakorlatán, s az ott megszilárdult formula alkalmazásán. Eszerint, *ha a tények alaptörvény-ellenes módon való megállapítása és az ehhez vezető (például bizonyítást megengedő vagy kizáró határozat) téves alapokon nyugszik, akkor bizony a teljes bírósági eljárás sérti a panaszos alkotmányos jogait és az ilyen folyamat eredményeképpen hozott döntés a jogrend elismert aktusaként nem tartható meg.*

Valójában egyébként a magyar Alkotmánybíróság eleddig alkalmazott, a szakjogi álcát öltő formulája is a német jogból származik, ténylegesen az imént ismertetett formulának az első része. Az eredeti szöveg szerint ugyanis az ún. „különös alkotmányjog” hatálya alá tartozó esetekben minden szakjogági hivatkozást félretéve – ott – az Alkotmánybíróság mégiscsak beavatkozik, mert az alkotmányos sérelem orvoslása előbbre való, mint a rendes bíróság elkülönültségére, szakmaiságára alapított megfontolások.³⁵ „Különös alkotmányjog” hatálya alá tartozó esetek alatt azokat kell érteni, amikor a bíróság döntése nem egyszerűen a jogszabályokhoz mérten objektíve hibás, hanem a hiba az alapjogok figyelmen kívül hagyásában mutatkozik meg. A döntés alkotmányos hibáját azonban okozhatja az annak meghozatalához vezető eljárás, a ténymegállapítás, bizonyítás folyamatában elkövetett alapjogsértések.³⁶

A korábbi (hazai) joggyakorlat revideálása tehát mégiscsak szükségesnek mutatkozik annak ellenére, hogy az új szabályozás is mintaadónak tekinti az Alkotmány hatálya idején szintűgy állandó merítési tartományként kezelt német alkotmánybírói gyakorlatot. Ami korábban a – különbözőségek folytán – igaz lehetett, az a jogközelítés folytán ma már éppen, hogy hamis.

Ma Magyarországon, még ha a bíróság az Alaptörvényben rögzített, rá vonatkozó, a működésére irányadó szabályt sért is, azt „legfeljebb” a tisztességes eljáráshoz, vagy – elsősorban közigazgatási bírósági ügyekben – az Alapjogi Chartából is ismert, de mára nálunk is alapjoggá vált, tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmén keresztül lehet támadni. Ennek révén persze elvileg nyitott az út, hogy ez beemelhető legyen az alkotmányjogi panasz kapcsán érdemben vizsgált esetkörbe, de ez egyelőre nem látszik sok sikerrel kecsegtető próbálkozásnak. Az még várat magára, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi

³⁵ Például: BverfGE 1, 418 (420).

³⁶ A különös alkotmányjog fogalma döntően az 1964-es „Heck'sche formulával” nyerte el a mai formájának alapját, de azóta cizellálták a tartalmát.

ügyben elkövetett alapjogsértéseket legalább a súlyos esetekben „észlelje” és annak konzekvenciáit levonja. Ennek lehet az egyik oka, hogy a 28. cikk alkotmányos vetületeinek kibontásakor eleve túlságosan sok mérlegelési szabállyal kell megbirkózni. Egyrészt maga a 28. cikk a bíróság számára ad értelmezési lehetőséget, másrészt pedig ezt az absztrakt alkotmánybírói eljárásban kell (kellene) – bizonyos értelemben – „felülmérlegelni”, azaz eldönteni, hogy a rendes bíróság a konkrét jogszabály (jogi rendelkezés) alkalmazásakor a 28. cikk szerinti tevékenysége során az Alaptörvény keretei között maradt-e. Ehhez jön még, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog, mint alapjog klauzulája szintű mérlegelést igénylő elemekkel telített, s annak már korábban sem volt kiterjedt gyakorlata, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag ennek sérelmére alapítsa döntését.

Így azonban szinte bírófűgő – úgy értem, az adott bírák (adott öttagú tanácsok) alkotmányjogi felfogásától függő – marad, hogy lesz-e ebben a körben valaha sikeres panasz vagy sem. Másként fogalmazva: minden kritérium nélküli, hogy az alkotmánybírák mikor találják „kellő súlyúnak” az alapjog sérelmét ahhoz, hogy azzal a 28. cikk mentén foglalkozzanak. Ugyanakkor nem szerencsés, ha egyébként mindenki számára nyilvánvaló a 28. cikk rendes bíróság által történő alkalmazásakor bekövetkezett tényleges jog-sérelem, de az pusztán azon az alapon nem nyer alkotmányosan jogorvoslatot, hogy „halványnak” ítéltetett a panaszosnak az egyetlen megfogható alapjogot (tisztességes eljárást) érintő érvelése vagy „rámondás” alapján nem elég súlyos a következmény.

Manapság az Alkotmánybíróság erősen önmegtartóztató a bírói gyakorlattal szemben. Az erre alkalmazott formula: „a szakjogági dogmatikára épülő konzekvens bírói gyakorlat [...] közvetlenül csak akkor válhat alkotmánybírói felülvizsgálat tárgyává, ha az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető, a tudomány igazolt és elfogadott megállapításait is felülíró alapjogi sérelem előidézésére alkalmas”³⁷ – olyan elvontra sikeredett, hogy az ebben meghatározott feltételek együttállása a távoli ködös jövőben is elérhetetlennek tűnik. *Ezzel a hétköznapiokban egy baj van: jelenleg az összes, a bírói jogalkalmazással összefüggő problémát az Emberi Jogok Európai Bíróságával kell orvoslani. Akkor azonban mivégre az alkotmányjogi panasz?*

Még inkább elzárkózó a testület a bírói jogfejlesztés görcső alá vételével. Amint azt korábban említettem, a jogegységi határozat több döntésben megerősítetten „obligon kívüli”, a „jogtalálás” egyéb eszközei pedig rendre besoroltatnak a korábban hivatkozott, a gyakorlat, a döntéshez vezető út felülvizsgálatával kapcsolatos kímélő klauzula alá. Álláspontom szerint azonban legalább a Szövetségi Alkotmánybíróság által alkalmazott Scumann-formula alkalmazását meg kellene fontolni vagy ahhoz hasonló mércét ildomos lenne felállítani. Eszerint az alkotmánybírói vizsgálat a jogfejlesztő tevékenység esetén is elkerülhetetlen. Ennek során azt kell szem előtt tartani, hogy a rendes bíróság által alkotott jogfejlesztő jogot a törvényhozó alkotmányos úton megalkothatta volna-e. Ha ugyanis egy életviszony szabályozására a törvényhozás nem jogosult vagy nem kívánt élni vele, azt a jogfejlesztő bírói jogalkotás sem szabályozhatja, különös tekintettel a bíró törvény alá rendeltségére, aminek folytán a bíró nem tehet meg mindent, amit a törvényhozó megtehetne. Ezek után – Németországban – magától értetődik az is, hogy nem csupán a jogfejlesztés eredménye, de maga a jogfejlesztésre irányuló eljárás önmagában is képezheti alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát. Ennek során a testület

³⁷ Például: 3077/2012. (VII. 16.) AB végzés, [4]–[6].

még akkor is megállapíthatja az alkotmánysértést, ha a bíró olyan módon jut az Alkotmány értékrendjének megfelelő megoldáshoz, hogy figyelmen kívül hagyja a számára a jogalkotás („jogtalálás”) esetére kijelölt alkotmányjogi határvonalat és korlátokat.³⁸

Áttérve végül az Alaptörvény Alapvetés fejezetben található, az *R) cikk szerinti értelmezési szabályra*, megállapítható, hogy erre vonatkozóan mindhárom típusú alkotmányjogi panaszra irányadóan egységes az érvelés. Alkotmányjogi panasz erre nem alapozható, sőt az Alkotmánybíróság akkor sem fogadja be az erre való hivatkozást, ha azt alapjoggal köti össze a panaszos. Megítélésem szerint leggyakrabban egyébként ez a hivatkozás is a valódi alkotmányjogi panaszok esetében bukkan fel, ami tulajdonképpen logikus, hisz ekkor – közvetve vagy közvetlenül – az alkalmazott jogszabály helyes értelmezését vitatja az indítványozó. A vonatkozó döntésekből az az irányvonal bontakozik ki, hogy az *R) cikket, mint a saját tevékenységére is vonatkozó értelmezési szabályt* az Alkotmánybíróság csak speciális tartományban alkalmazza, de sem önállóan, sem alapjogra kivetítve nem lehet alkotmányjogi panasz alapja.³⁹ Azt azonban nem tilalmazza egyik döntés sem, hogy az indítványozó a testület figyelmébe ajánlja ez alapján az Alaptörvény bármely rendelkezésére, vagy a Nemzeti Hitvallás részre vonatkozó okfejtését és figyelemfelhívását, ám bator ennek különösebb súlya nincs.

2. Egyéb „kirekesztett” hivatkozási alapok

A fentiekén túlmenően az Alkotmánybíróság számos más, alaptörvényi rendelkezésről kimondta, hogy nem lehet alkotmányjogi panasz alapja. Tekintve, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz önmagában is ritka, erre elsősorban a hagyományos és a valódi alkotmányjogi panasz kapcsán került sor.

2.1. Az Alapvetés fejezet parkoló pályára tett és életre kelt rendelkezései

Ritkán, de hivatkozási alap az Alaptörvény *C) cikke (hatalommegosztás)*, ám az erre alapított panasz egyszerű félmondatos kijelentéssel, érvelés nélkül, többnyire a *B) cikk*, a *28. cikk* vagy más „kirekesztettek” társaságában csoportos felsorolás részeként került mindeddig visszautasításra.⁴⁰ „Jó” esetben az indokolás tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság ebben is a kontinuitást követi. Ez a gondolatmenet a hagyományos és a valódi panasz esetében csak-csak érthető –, bár például az egyedi jogsérelem kezelése és a jogszabály alkotmányosságának egyidejű vizsgálata miatt a merev kirekesztés álláspontom szerint ott is túri a vitát, sőt átjárhatóság hiányában is lehet olyan szituáció, amikor a panaszos jogát az ezt sértő döntés vagy intézkedés közvetlenül sérti.⁴¹ A normakontroll kistestvére: a közvetlen panasz esetén azonban már biztosan nem tartható.

Nézetem szerint a hivatkozás megengedhetősége körében az alkotmányjogi panasz normakontroll funkciója mellett az ehhez kapcsolódó szankciók célja is a *C) cikk* vizsgálá-

³⁸ Például: BverfGE 34, 269 (280).

³⁹ Például: 3174/2013. (IX. 17. AB határozat, [17], 34/2014. (XI. 14. AB határozat, [51]).

⁴⁰ 33/2015. (XII. 3.) AB határozat [19].

⁴¹ *Ceterum censeo* állítom: ilyenek voltak a bírósági szervezetben belül az ügyáthelyezéssel kapcsolatos intézkedések; az elv sérelme ott közvetlenül kihatott az összes potenciális panaszosra.

latba való bevonását támogathatja. A normakontroll elsődleges célja az alkotmányvédelem, így a vizsgálat során a testület is a panaszostól elszakítva, a konkrét ügy körülményeitől eltávolodva foglalkozik a normával és a jogi érvelés, indokolás is absztrakt. Egy ilyen vizsgálatból pedig a demokratikus államszervezet működésére vonatkozó, az Alaptörvényben védett alapelveket kirekeszteni biztosan nem lehet csak azért, mert arra az egyedi jogsérelmet szenvedett panaszos hivatkozott. Tény, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás nem fordult elő jelentős számban, s ezért talán nem is igen ismerhetjük még az Alkotmánybíróság végleges álláspontját.

A *Q cikk (2)-(3) bekezdései (nemzetközi jog sérelme)*⁴² az Abtv. 32. § (2) bekezdésére hivatkozással kizárt rendelkezés, minthogy e szerint az erre irányuló eljárást csak az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja, vagy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett az egyedi ügyben eljáró bíró kezdeményezheti. A nemzetközi szerződésbe ütközés az Alkotmány hatálya idején is kivételes hatáskör volt, kivételes kezdeményezésre jogosultakkal – ennyiben tehát nincs változás. Megjegyzendő azonban, hogy – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja alapján az Alkotmánybíróságot megillető – ezen hatáskör az Abtv. 32. § (1) bekezdése szerint hivatalból is gyakorolható, függetlenül attól, hogy a panaszos hivatkozik rá vagy sem.

Hasonló jellegű, esetenként felbukkanó (olykor alaptörvényi rendelkezéssel nem is nevesített) elem az az *E cikk (1)-(3) bekezdésére*, azaz *uniós jog sérelmére*⁴³ való hivatkozás. Erre nézve a határozatok semmiféle érdemi indokolást nem tartalmaznak, csupán leszögeznek, hogy a felhívott rendelkezés Magyarország uniós részvételéről rendelkezik. Figyelemmel azonban az *E cikk (3) bekezdésére* is, egyáltalán nem magától értetődő, hogy erre miért nem alapítható alkotmányjogi panasz. E szerint ugyanis az Európai Unió joga megállapíthat kötelező magatartási szabályt, s egyáltalán nem zárható ki, hogy az alapjogi sérelem például annak a bírósági eljárásban való figyelmen kívül hagyásából vagy a közvetlen panasszal támadható, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti esetben a megalkotott jog azzal való ütközéséből ered. Kategorikusan kizárni tehát az erre való hivatkozást sem lehet, a jelenleg alkalmazott formula pedig azért kifejtést érdemelne, pontosabban a legfőbb alapjogvédő szervhez jogvédelemért forduló alkotmányjogi panaszosoknak ez járna.

A *jogszabály* funkcionalitására is utaló *T cikk* hasonló „egyszerűséggel” került eddig kizárásra az alkotmányjogi panasz alapjai közül, azzal azonban, hogy a vonatkozó döntés sugallata szerint erre alapjoggal való összefüggés esetén sem lehet hivatkozni.⁴⁴

Az *N cikk*⁴⁵ – a *fenntartható fejlődés klauzúla*ja – véleményem szerint is nehezen képezhető el olyan indokként, ami közvetlenül és önmagában alaptörvényi szintű sérelem indokolására alkalmas. Tartalmilag azonban erre vonatkozó érvelés nem került kifejtésre.⁴⁶

⁴² Például: 3140/2013 (VII. 2.) AB végzés, [7]-[8], 3251/2015. (XII. 8.) AB végzés [24].

⁴³ Például: 3104/2015. (V. 26.) AB végzés, 3140/2013. (VII.2.) 3200/2015. (V. 26.) AB végzés

⁴⁴ 3125/2013. (VI. 24.) AB végzés [6].

⁴⁵ 3157/2013. (VII. 24.) AB végzés.

⁴⁶ Öszintén szólva a „fensőbbeséges kijelentések” politikája mindig is rossz politikának bizonyult. Ha valami mellett nincs érvelés, az okfejtés tartós hazajáró lélek lesz. A panasz körültkintő és intelligens kezdeményezője is hivatkozni fog rá, mert joggal gondolja: az ő esetére nem vonatkozik.

Az előzőektől eltérően bővebb indokolás kapcsolódik az *M) cikke*re való hivatkozáshoz, mely a *vállalkozás szabadsága és a tisztességes gazdasági versenyhez való jog hivatkozási alapja*.⁴⁷ Ugyanakkor sokáig nemigen akadt olyan összefüggés, amelynek mentén az Alkotmánybíróság ezt a panasz alapjaként kezelte volna. Az e körben alapdöntésnek minősülő 33/2015. (XII. 3.) AB határozat az erre vonatkozó álláspontot a következőképpen foglalta össze: „A piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ennek következtében szintén élvezzi az Alaptörvény védelmét. Ezt támasztják alá a szerződési szabadságnak a Ptk.-ban foglalt garanciális szabályai is.” {3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [15]–[21]} A 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat ezt megerősítve úgy fogalmazott, hogy „a Magyarország gazdasági alaprendjét meghatározó Alaptörvény M) cikkéből következő szerződési szabadság – mint a piacgazdasági lényegi eleme [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55.] – (nevesítetlen) alkotmányos jog, de nem minősül alapjognak, mivel az Alkotmánybíróság azt nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezette le” {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.”⁴⁸

Ahogy azonban ez a határozat rámutat, s miként azt a konkrétan e cikk értelmezésére vonatkozó 8/2014. (III. 20.) AB határozat rendelkező részében megállapította, *kivételesen az M) cikk tartalmának lehet alapjogi sérelemmel egyenértékű tartalma*, s abban az esetben az indítványt közvetlenül ezen az alapon el is kell bírálni. A gyakorlat alakulásának elkerülhetetlen változásait a 33/2015. (XII. 3.) AB határozat előre mutatóan úgy összegezte, hogy elkerülve a visszalépést, véglegesen nyitva hagyta az *M) cikk* egyes elemeinek „alapjogiasítása” előtt az utat. E szerint: „Az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatára utalva – ezzel összhangban azt is rögzítette, hogy „közvetlenül a szerződési szabadságra mint alkotmányos jogra, az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmánysérelem nem alapozható [...]” {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ez azonban nem azt jelenti, hogy alkotmányjogi panaszban e jog ne lenne hivatkozható {utal e körben az Alkotmánybíróság például a 3048/2013. (II. 28.) AB határozatra, amely a végzetes tekintetében a szerződési szabadság sérelmét állító alkotmányjogi panaszokat elbírált, Indokolás [32]–[37]}, hanem azt, hogy egyrészt „nem alkalmazandó rá az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkező I. cikk (3) bekezdése sem, vagyis a szerződési szabadságnak még lényeges tartalma is korlátozható”, illetve, hogy „a szerződési szabadság mint önálló alkotmányos jog védelmi szintje más, [...] korlátozása akkor lehet alaptörvény-ellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem ésszerű” {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.”⁴⁹

Álláspontom szerint szerencsésebb lett volna, ha az *M) cikk*, legalábbis egyes elemeit tekintve – az abban foglaltak súlya miatt – az Alkotmány-Alaptörvény kontextusában követi a tulajdonhoz való jog sorsát és átkerül az alapjogi fejezetbe. Láthatólag sem a tulajdon, sem a foglalkozási jogok, de számos esetben a (gazdasági életre vonatkoztatott) diszkrimináció tilalma sem tárgyalható érdemben az *M) cikk* lényegének bevonása nélkül. Lehet a korábbi, a piacgazdaságra vonatkozó alkotmányi rendelkezést az *M) cikk* szülőjének tekinteni, de an-

⁴⁷ Például: 3263/2015. (XII. 22.) AB végzés, 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés, [13], 7/2015. (III. 19.) AB határozat, [29]–[30].

⁴⁸ 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, [23].

⁴⁹ 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, [24].

nál azért több „védelmi jogi” aspektusa van, mint volt az Alkotmány 9. §-ának. Áttekintve az elmúlt három év – és különösen az utolsó esztendő – azon döntéseit, amelyek mélységében mentek bele bizonyos, a társadalom jelentős részét érintő gazdasági kérdések alapjogi következményeibe, az Alkotmánybíróság nem nagyon tudta elkerülni, hogy az M) cikkről „alapjogiasított” háttér-tartomány mentén mondjon értékítéletet.⁵⁰ Kísértetiesen emlékeztet ez a folyamat arra az időre, mint amikor az Alkotmánybíróság a tulajdonjogot emelte fel alapjogi védelmi szintre (még ha más megközelítést és tesztek alkalmazott is).

Állításom bizonyítására nincs jobb érvem, mint az imént már említett határozat adekvát végkövetkeztetésének felidézése: „A szerződési szabadság emellett szoros összefüggésben áll az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való joggal is. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdon szabadságát, a tulajdonosok magánautonómiájának a védelmét is garantálja. A tulajdon egyik részjogosítványa a tulajdonosi „rendelkezés” szabadsága, amelynek szükségszerű tartalmi eleme a szerződési szabadság.

Összefoglalóan: a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikkéből és a XIII. cikk (1) bekezdéséből következik, tehát nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezzi az Alaptörvény védelmét, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható. A korlátozás alkotmányossága azonban nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, hanem – figyelemmel a közérdekre is – az ésszerűségi tesztet alkalmazva bírálható el.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – összhangban korábbi gyakorlatával [vö. pl. 3048/2013. (II. 28.) AB határozat] – az Alaptörvény M) cikkéből levezetett szerződési szabadságra mint Alaptörvényben biztosított jogra alapított alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálásának nem látta akadályát.”⁵¹

2.2. A Szabadság és Felelősség fejezet „mostohagyermekai”

Úgy tűnik, hogy az Alaptörvény alapjogi fejezetének rendelkezései sem „egyenrangúak”. Mellőzve most az alkotmányjogi panaszokban gyakran felhívott, az I. cikkben foglalt, az alapjogokra vonatkozó átfogó szabályokkal kapcsolatos általam is prudensnek tartott, pallérozott alkotmánybírói okfejtést,⁵² az a következtetés vonható le, hogy az alapjogi fejezetet illetően is esetenként indokolatlanul szigorú a mérce. Arra nem vállalkozom, hogy a teljes alapjogi fejezet-Alkotmánybíróság „viszonyát” értékeljem, sőt nem is tehetném, mivel az elmúlt három évben nem „került elő” valamennyi alapjog alkotmányjogi panasz-eljárás keretében történő vizsgálata. Egyes, alább felsorolt jogok esetében azonban a testület már kimondta, hogy önmagukban alkotmányjogi panasz alapjai nem lehetnek.

⁵⁰ Ezek összefoglalását tartalmazza a 42. pontban utalt határozat.

⁵¹ 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, [25]–[27].

⁵² Jelzem azonban, hogy az I. cikkel kapcsolatban talán „szerencsésebb” lenne a pozitív megfogalmazás. Nem az a hangsúlyos az I. cikk esetében, hogy általánosságánál fogva önmagában nem alkalmas a sérelem alkotmányjogi megítélésére, hanem az, hogy valójában ez egyfajta értelmző alapvetés, amely a fejezetben foglalt rendelkezések tartalmát adja meg, súlyát fejezi ki. Szakmailag helytálló a gyakorlat, de nagyon visszatetsző az alkotmányjogban kevésbé járatos indítványozó számára az a kijelentés, ha az ember elidegeníthetetlen jogaira való hivatkozásról az alapjogvédő testület az üzeni, hogy az alapjogok védelmére hivatott alkotmányjogi panaszt nem alapozhatja meg.

Az Alaptörvény *XII. cikk (2) bekezdésében foglalt, lényegében a teljes körű foglalkoztatáshoz*⁵³ *való jogként lefordítható jogra, a XX. cikkben rögzített testi és lelki egészséghez való jogra,*⁵⁴ *a XXII. cikk (1) bekezdése szerinti lakhatáshoz és a közszolgáltatások igénybevételéhez való jogra*⁵⁵ vonatkozóan tartalmilag nem változott az Alkotmánybíróság megközelítése. Ezek korábban sem voltak olyan értelemben plasztikus és megfogható alkotmányos jogok, mint például az élethez, a szabadsághoz, a vélemény szabadsághoz, a védelemhez vagy a jogorvoslathoz való, nagyon intenzíven védhető jogok. A harmadik generációs jogokhoz (egészséges környezethez való jog, bioetika/biomedicinális jogok) hasonlóan – persze eltérő mértékben – globális jellegűek, megsértésük hosszabb távon fejti ki az alapjogi sérelem alsó határáig terjedő negatív hatását és így a sérelem orvoslása körében is van időbeli mozgáster a biztosításukért felelős államnak.

Ezek legalább három aspektusban elidegeníthetetlen jogok:

- a) az állam nem tehet semmit, ami ezeknek a jogoknak az érvényesülését veszélyezteti, vagy az elért védelmi szintet csökkenti;
- b) intézményvédelmi kötelezettsége van abban az értelemben is, hogy aktivizálnia kell magát – úgy a javak elosztása terén, mint a nemzetközi közösség tagjaként (például környezetszennyezés, vízkészlet megóvása, járványok megfékezése, gyógyítás és kutatások ösztönzése) – a minél magasabb szinten való biztosításuk érdekében;
- c) nem tűrheti el sem szándékos, sem gondatlan – következmények kilátásba helyezése nélküli – veszélyeztetésüket sem az állam szervei, sem más természetes vagy jogi személyek részéről.

Ugyanakkor az állam beavatkozási lehetősége is korlátozott, amennyiben függ a tudomány eredményeitől, a nemzetközi közösség más tagjainak magatartásától, az állam aktuális gazdasági adottságaitól, a felosztható javak végességétől, stb. A jogok tárgya és tartalma révén a jog biztosítása az állam számára elsősorban ma még feladatként egzisztál és Alaptörvénybe foglalásuk sem a megsértésüktől való tartózkodásra biztosított erős garanciát fejez ki. Erre utalnak az Alaptörvényben az e jogokhoz kapcsolódó szóhasználatok: „törekszik megteremteni”, „törekszik arra”, „a jog érvényesülését (...) segíti elő”. Az alkotmányjogi értelemben vett sérelmük pedig mindig nehezen megfogható, tekintve, hogy valójában azt kellene igazolni, miszerint az állam „nem törekszik” megfelelően, vagy a „törekvés” útjába maga állít akadályokat, illetve eltűri ezek mások által való alkalmazását. Ez az absztrakció – számos szubjektív elemtől függő – olyan szintje, amire döntően csak nagyon szubjektív válasz adható. Ez indokolhatja, hogy az Alkotmánybíróság önálló hivatkozásukat alkotmányjogi panaszban sem tűri, más alapjogi hivatkozás mellett azonban maga is épít a jogok többé-kevésbé közmegegyezésen alapuló, közismert tartalmára.

A hivatkozott – e jogok esetében szükségképpen jelen lévő – szubjektivitás rendszerint oda vezet, hogy az azokkal kapcsolatos döntések nagyon széles tartományban foglalkoznak egyes részelemeikkel, de kevés átfogó tételt, a későbbi panaszokban mérceként figyelembe vehető elemet tartalmaznak. A foglalkoztatási, lakhatáshoz való és szociális jogok vonatkozásában a védelmi szintet összefoglalóan határozza meg a 40/2012.

⁵³ 3146/2013. (VII. 16.) AB végzés [38]–[40].

⁵⁴ 3174/2013 (IX. 17.) AB végzés [17].

⁵⁵ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat [27–30].

(XII. 6.) AB határozat, mely szerint az Alaptörvény hatályba lépését követően is az a kiindulópont, hogy az alapjogi katalógusból „tehát e megélhetési minimumon túl nem következtek alanyi szociális jogok, azokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kellett meghatározni.”⁵⁶ Ugyanakkor azonban az állam beavatkozási jogosultságára vonatkozóan a kimondottan szigorú alapjogvédelmi korlátok e tekintetben is irányadók, ahogyan azt a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat⁵⁷ megállapította.

A két felhívott határozatban kijelölt *szélső értékek között azonban nagy a mozgástér*, miáltal az tűnik a legvalószínűbbnek, hogy véglegesen még ezeket a rendelkezéseket sem lehet kizárni az alkotmányjogi panasz megengedett okai közül. Az eddigi, „instant” határozatokban nincs olyan originális vagy textuális tartalom, amely a precedensszabály szerinti értelmezést ne írhatná felül, különösen akkor, ha az említett alapjogok sérelme más alapjogi sérelemmel is párosul.

III. Összefoglalás

Három évvel ezelőtt az alkotmányjogi panasz intézményének megváltozásához, kiterjesztéséhez sokan fűztek nagy reményeket, az állampolgárok pedig egyértelműen az „*alkotmánybírósághoz való hozzáférés*” terepének bővülését látták benne.

Az első hidegzuhanyt az jelentette, amikor heteken belül kiderült: a valódinak nevezett alkotmányjogi panasszal a *jogalkotó nem is szándékozott a panasz-eljárás hatókörét mérhetően bővíteni*, s a valódi panasz révén sem érhető el, még az emblemikus jogok azonnali védelme sem. A legjobb példa erre, például a személyi szabadság alapjoga szempontjából nagyon is releváns, a büntetőeljárás kényszerintézkedésekre vonatkozó döntések felülvizsgálhatósága sem érhető el az Alkotmánybíróságon, s valójában e körben utólag, az eljárás lezárultakor sem kapható elégtétel.⁵⁸ A második megrázkódtatás rövidesen követte az elsőt, amikor a tömeges visszautasítás folytán világossá vált, hogy az Alkotmánybíróság a benyújthatóság alapjai, a jogosultak köre, az Alaptörvény hivatkozható rendelkezései vonatkozásában sokszor a törvény betűjénél is szigorúbb értelmezést követ. A kettős sokkhatás ma sem múlt el és további kérdések az alkotmányos összhangzattant akkor is folyamatosan zavarni fogják, ha az alapjog – alkotmányban biztosított jog – problémája végleg sínre kerül. Ez utóbbinak a helyes elrendezése azonban multhatatlanul szükséges – legalább a Sunstein-féle racionális minimalizmus⁵⁹ mentén – elvárható az Alkotmánybíróságtól, sőt számára eminens feladat.

⁵⁶ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat [28].

⁵⁷ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat [42].

⁵⁸ Ezzel kapcsolatban villámgyorsan visszaigazolást nyert, hogy bizonyos problémák elől véglegesen és tartósan nem lehet kitérni. A kényszerintézkedések felülvizsgálatától való alkotmánybírósági elzárkózás és a testület jogszabállyal való elzárása automatikusan azt eredményezte, hogy a panaszosok az EJEB előtt keresnek és kapnak is jogvédelmet. Csak ez sokkal drágább az államnak.

⁵⁹ *Cass Robert Sunstein* álláspontja szerint a precedens bíráskodásban két alapvetően különböző értelmezési stratégia különböztethető meg. Az egyik az „aktuálisan probléma kötött”: amikor a bírák kizárólag a megoldandó probléma/az eldöntendő ügy alkotmányos szabályba történő illeszkedése mentén vizsgálódnak, a másik a minimalista. Ez utóbbin belül is kétféle típus létezik: a) az alkotmány történeti olvasatához szorosan és kritikátlanul kötődő; b) a korábbi döntések felülvizsgálatára több szempontból is nyitott. Ez utóbbit nevezi

Az alkotmányban biztosított jog és az alapvető jog közötti értelmezési tartomány a hétköznapi ember számára erősen elmosódik, s a legegyszerűbb eseteket (legdurvább, legnyilvánvalóbb alapjogsértéseket) leszámítva csak ritkán sikerül jogi segítség nélkül eljáró indítványozónak befogadható panaszt előterjeszteni; gyakorta pedig jogi képviselővel együtt is eredménytelen. A nagyszámú, ám rendkívül rövid visszautasító határozatból pedig külső szemlélőnek nem is lehetett egységes kritérium-rendszert felállítania. Így nem csoda, ha folyamatosan csökkenő tendenciát mutatott a ténylegesen elbírált ügyek száma, s még abból a kevéske befogadott ügyből is alig volt olyan, ahol az Alkotmánybíróság alkotmányos sérelmet állapított meg.

Az induláskor – a szigor igazolásaként – elvi szinten is számos alkotmányjogász hivatkozott arra, hogy a mintaadóként szolgáló német gyakorlat nem túlságosan megengethető az alapjogon kívül, egyéb alkotmányos rendelkezéseket felhozó indítványokkal szemben, s érdemes elkerülni azokat a problémákat, amelyet a német Alkotmánybíróság eredményesen kezelt. Csakhogy a német kotta nem feltétlenül adekvát Magyarországon. Más az alapjogi katalógus is (lásd például jogbiztonság), de főként más a rendes bíróságok helyzete. Magyarországon a rendes bíróságok továbbra sem látnak el intézményesített, konkrét jogi eljárásokban formalizált vagy jogintézményekben materializálódott alapjogvédelmet.⁶⁰ A rendes bíróságok alapjogi funkciójának teljes hiánya miatt minden kérdés vizsgálata kizárólag az Alkotmánybíróságra marad. Ez esetben viszont az Alkotmánybíróságnak a rendes bíróságok joggyakorlatát illetően a valódi panasz kontextusában bőségesen lehetne mondanivalója arról, hogy a jogalkalmazás során az Alaptörvény rendelkezései milyen tartalommal lehetnek irányadók. Vannak is olyan döntések (jellemzően a civil jogot érintően),⁶¹ ahol áttételesen megtalálható az erre való utalás, de ma sem látok egységes kritériumrendszert, hogy a panaszos javára szóló döntésnek pontosan melyek a súlyozott befogadási feltételei. Álláspontom szerint az ilyen határozatokban megjelenő irányt kellene mértékadónak tekinteni, és a követhető, átlátható gyakorlatot közérthetően kidolgozni.

Az alkotmányjogi panasz eljárásra vonatkozó gyakorlat továbbfejlesztésekor nem teveszthető szem elől, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja szerint a jogintézménynek egyaránt elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem, a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve az alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati

racióális minimalizmusnak. [Vö: CASS ROBERT SUNSTEIN: *A Constitution of Many Minds: Why the Founding Document Doesn't Mean What It Meant Before*. Princeton University Press, 2009. eBook ISBN: 9781400829927].

⁶⁰ Túl azon, hogy a német rendes bíróságok szerepük szerint folytatnak alkotmányjogi szempontú vizsgálatot és eljárnak a gyakorlatban is, közvetlenül alkotmányos rendelkezés alapján, jelentős különbségek mutatkoznak a jogintézmények tartalma között is. A büntetőeljárással például a felülvizsgálatnak nevezett intézmény a két jogrendben csak látszólag azonos. Németországban ez valójában a rendes bíróságokra telepített alkotmányjogi szempontú felülvizsgálatot jelent, szemben a mi technikai szempontú felülvizsgálatunkkal. Arról már nem is szólva, hogy Németországban létezik például egy úgynevezett a vád befogadhatóságáról szóló eljárás, ami nálunk teljesen ismeretlen, s ami ott szintisza alapjogvédelmi funkció alapszik. A gyakorlatban ugyanis ennek során azt kell vizsgálni, hogy fennállnak-e a büntetőeljárással azok a feltételei, amelyek alapján a vád befogadható, azaz a váddal érintett személy kitehető-e a nyilvános büntetőeljárás procedúrájának. Nem következményeinek, csak magának a procedúrájának is.

⁶¹ Az esetenként vitatható végkövetkeztetésük ellenére ilyennek tekintem különösen azokat a határozatokat, amelyek a részítélet-közbenes ítélet problematikája körében születtek.

funkció mellett kezdettől fogva hangsúlyozta, hogy nem elhanyagolható a normakontroll funkció következménye sem. Az erre vonatkozó állandó formulája szerint: Ehhez [a jogorvoslathoz] kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése, és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme.⁶²

Miután látható, hogy a testületnél nincs panasz-dömping, az erre vonatkozó félelmek teljesen alaptalanak bizonyultak, a tanulóévek pedig elmúltak, eljött az ideje a jogvédelmi funkció „re-klasszifikálásának.” Ennek első lépcsőiként enyhíteni kell a kezdetben indokolatlanul szigorúvá vált befogadási gyakorlaton, az indokolásokban rejlő, az állampolgárok kellő tájékozottságának előmozdítására szolgáló lehetőségeket a jelenleginél részletesebb okfejtésekkel kell támogatni,⁶³ és az új típusú panasz rendeltetésének megfelelően intenzívebben el kell mozdulni a szubjektív jogvédelem irányába, ösztökélve az alapjogi szemlélet beszivárgását a rendes bírósági gyakorlatba is.

Korábban, bár nem volt valódi panasz, sőt minden szempontból az utólagos absztrakt normakontroll határozta meg az Alkotmánybíróság működését, még az intézménnyel közvetlenül soha kapcsolatba nem kerülő állampolgár hite is erős volt abban, hogy – szükség esetén – jogait a testület meg fogja védeni. Jelenleg az a helyzet, hogy bár elvileg az állampolgár három címen is közvetlenül fordulhat az Alkotmánybírósághoz, jogai bővülését még virtuálisnak sem tekinti, mivel a befogadás körében maga a hivatalnok-szemlélettel átítatottá vált alkotmánybírósági gyakorlat az egyik legfőbb ellenfele abban, hogy hatékony jogvédelmet kapjon. Szervezetszociológia ismereteink révén mindannyian tudjuk, hogy a lényegi kérdések megválaszolását, a problémák megoldását ellehetetlenítő, a „megközelíthetőségnek útját álló” bürokrácia számos negatív hatása közül az egyik: a jogtisztelet leépülése, a jogszerű megoldások keresésében való hitvesztés. (Kihatásában ez „kicsit” többről szól, mint az intézménnyel szembeni bizalmi index változása.) Ha továbbra is patikamérlegen, csak a szűkítési lehetőségeket keresve méricskéli az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény mely rendelkezései „éppen miért nem alkalmassak” az adott panasz befogadására, vagy saját tevékenysége megkezdésére olyan mítikus – minden belátható és felfogható dimenzió kívül eső – konjunktív feltételrendszert illuminál, mint amire a 28. cikk kapcsán hivatkoztam, az alapjogvédő funkciója kiüresedik.

A 2012-es változásokkal a szemléletet érintően felpattant az összetartó kapocs, ami addig minden időben meghatározta az Alkotmánybíróság tevékenységének meritumát: az alapjogvédelem minél magasabb szintű biztosítása érdekében kreatív módon igénybe kell venni minden, a pozitív szabályok biztosította cselekvési lehetőséget és – a nyitottság talaján maradva – az alkotmányjogi probléma végleges rendezése érdekében a jogalkotó számára is fel kell kínálni ennek lehetséges irányait.⁶⁴ Ennek jegyében még az államszervezetet érintő döntések meghozatalakor vagy a gazdasági alkotmányosságra vo-

⁶² 3367/2012. (XII.15.) AB végzés [10]–[14].

⁶³ Ennek nem azért van hangsúlyos szerepe, mert így javulhat az indítványok minősége és csökkenhet az Alkotmánybíróság inadékvát esetekre való igénybe vétele. Ezek praktikus (a testület szempontjából önvédelmi) érvek, de végső soron lényegtelenek. Ennél sokkal fontosabb, hogy csak a jogairól kellően tájékozott állampolgár képes jogai érvényesítésére, végső soron az átfogó alapjogként aposztrofált emberi méltóságának megvédésére is.

⁶⁴ Ez persze erősen leegyszerűsített tételmondat, de nálam szakavatottabbak már részben elvégezték ennek többszörös elemzését (erről szól az elmúlt évek teljes szakirodalma) és természetesen ők érdemesültek arra is, hogy a nagy elemző monográfiákat megírják.

natkozó alapvetések kidolgozásakor is a háttérben mindig ott voltak azok a megfontolások, amelyek ezt a jogvédelmi funkciót erősítették. Talán merész kijelentés, de álláspontom szerint ezzel a szemlélettel lehelt némi életet pont az alkotmányjogi panasz – kezdetben egyáltalán nem túl erős – intézményébe is és tartotta életben mindvégig az erős normakontroll szerep mellett.⁶⁵

A változások egyik kedvezőtlen vonulata a – korábbiakhoz képest, az írott jog szintjén is kétség kívül cizellálttá váló – technikai, eljárási szabályok indokolatlan felértékelése lett, és az első évben nem is mutatkozott semmilyen törekvés a rossz értelemben vett eljárási monokromatizmus áthidaló/átvezető megoldásokkal való oldására.⁶⁶ Ezzel az Alkotmánybíróság messze a rendszerben meglévő képességek alatt teljesített. A hihetetlenül magas visszautasítási rátával záruló első évet követően, az indítványozásra jogosultak részéről erős hit és komoly elszánás kellett ahhoz, hogy ezek után is a testülettel együtt vagy annak ellenében folyamatosan keressék Alkotmánybíróság lehetőségeit az alapjogvédelmi funkció újraélesztéséhez. Tény, hogy a jogtechnika fogságába esett pragmatista szemlélet a harmadik évre enyhülni látszik. Csupán néhány biztató példát említve: Az átfogó alkotmányos értékek iránti elkötelezettség újra felbukkan a kisegyházakkal kapcsolatos a 6/2013. (III. 1.) AB határozattal kezdődő döntés-sorozatban, az alapjogok érvényesítése és a gazdasági alkotmányosság közötti finom egyensúly újrateemtése pedig a 8/2014. (III. 20.) AB határozattal akkor is elindult, ha az absztrakt jogvédelem nyújtotta lehetőségek később nem mindenben kerültek kiaknázásra. A tulajdonvédelem iránti közömbösségi görbét megtörte valódi alkotmányjogi panasz eljárásban a 15/2014. (V. 13.) AB határozat, majd a 34/2015. (XII. 9.) AB határozat. A mindig politika-érzékeny és alkotmánybíróágilag sem preferált – ámbátor mindig közvetlenül alapjogokat markánsan érintő – büntetőjog esetében pedig a klasszikus alkotmányos elvekhez való visszatéréshez kínál alternatívát a 4/2013. (II. 21.) AB határozat.

A fenti döntések és társaik fényében vonzó gondolat hinni abban, hogy elmúlt az alapjogvédelem iránti elkötelezettséget bénító, merev, egyfajta panoptizmustól áthatott, szűkítő értelmezések mentén intézményesült szereptévesztés, és az Alaptörvény anyagi jogi szabályának tartalmi megközelítéséhez és állandó értelmezéséhez való visszatalálás újraéleszti az alapjogvédelem iránti nyitottságot. Ezzel helyére kerülhet az alkotmányjogi panasz intézménye is. A lehetőség mindig adott...

⁶⁵ Voltak persze olykor túlzások és korlátok figyelmen kívül hagyása, rendszerint nem is maradt következmények nélkül. Ma sem tartom jó ötletnek az ún. Jánosi határozatot, amely a „tisztá” jogtalálás jegyében abszolút negatív következményekkel hagyott figyelmen kívül minden intézményes korlátot. Túl azon, miszerint ma is a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti konfliktus egyik eredőjeként emlegetik, meggyőződésem szerint a döntéssel végső soron érintett személy méltóságát is rosszul szolgálta.

⁶⁶ Legyünk igazságosak: a törvényhozás sem könnyítette meg a dolgot, sőt szinte predesztinálta a testületet arra, hogy teljesítményhez köthető mozzanatok felmutatására ne legyen képes. Nem csupán a hatáskör megnyirbálása sorolható ide, de az is, hogy az Alkotmány-Alaptörvény, régi és új Abtv. viszonylatában nem alkotott átmeneti rendelkezéseket és valójában minden értelemben magára hagyta a testületet a már bent lévő ügyek kezelésével.

ERZSÉBET KADLÓT

BREACH OF RIGHTS GUARANTEED IN THE FUNDAMENTAL
LAW OF HUNGARY

(Summary)

Following twenty years of ingrained practice of abstract constitutional review, gathering acceptance of and applying the institution of the new model of constitutional complaint has not been proving to be an easy task. It only complicates the situation further, that the constitutional complaint itself branches out into different types, which all demand different conditions to be fulfilled when filing the application; and even the aspects of examination cannot be said to be uniform. The past three years following the introduction of the change have probably not been enough for the Constitutional Court to establish a firmly crystallized practice, however, the substantial points of evaluation can be properly outlined. Next to several questions of detail, the main argument unfolded around the dilemma whether the rights ensured in the Fundamental Law in general, or only those laid down in the chapter Freedom and Responsibility form the basis of constitutional complaints. Therefore the study – mainly on functional grounds – seeks answers to the conflicts arisen from this issue.