

TÓTH BALÁZS GERGELY*

Az érintettség követelménye az alkotmányjogi panasz-eljárásokban

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) megszüntette a bárki által kezdeményezhető utólagos normakontrollt és ezzel párhuzamosan kibővítette az alkotmányjogi panasz intézményét. A jogalkotó mintegy el is határolta az alkotmányjogi panasz mai változatát a korábbi *actio popularistól*, mivel a panasz benyújtásának feltétele az indítványozó személyes érintettsége.¹ Az érintettség követelménye azonban nem egyszerűen a befogadási eljárás egy formális eleme, hanem az alapvető jogok érvényesíthetőségére is kiható feltétel.

Az érintettséget az Alkotmánybíróság tanácsai az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mérlegelési jogkörükben vizsgálják. Amikor tehát az alkotmányjogi panaszt tesszük mérlegre, az érintettség kérdésében valójában az Alkotmánybíróság tevékenységének fontos elemét vesszük górcső alá. Az elmúlt négy évben az Alkotmánybíróság nagy számban bírált el alkotmányjogi panaszokat, ezért megállapíthatók a befogadási eljárás főbb irányai és végső soron a testület szerepfelfogása is. 2012 óta összesen mintegy 1400 testületi döntés született alkotmányjogi panaszok tárgyában, ennek mintegy 10 százaléka foglalkozik érdemben az érintettséggel.

A kialakult gyakorlat alapján élesen elhatárolható az indítványozói jogosultsággal rendelkezők tágabb és az érintettek szűkebb csoportja közötti különbség. A bírói döntéseket követő panasz-eljárások és a közvetlen panaszok elbírálása során az Alkotmánybíróság kialakított egy zsinórmértéket, amelytől azonban több esetben önkényesen eltért. A szabályozás sajátosságai és a testület rapszodikus jogértelmezése társadalmi csoportokat zár el az alkotmányjogi panasz igénybevitelének lehetőségétől.

* ügyvéd

¹ Jelen tanulmány a magyar Alkotmánybíróság 2012 és 2015 között hozott döntéseivel foglalkozik. Az új típusú alkotmányjogi panasz és az *actio popularis* közötti különbségről és az érintettség-fogalom nemzetközi aspektusairól lásd: VISSY BEATRIX: *Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban*. Magyar Közigazgatás, 2012/2. 28–35. pp., KOVÁCS KRISZTA: *Az alkotmánybíráskodás jövője*. Fundamentum, 2011/4. 74–77. pp., SOMODY BERNADETTE – VISSY BEATRIX: *Az alkotmánybíráskodás jövője*. Fundamentum, 2011/4. 77–81. pp., SZALBOT BALÁZS: *Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz*. De iurisprudentia et iure publico, 2013/2. BODNÁR ÉSZTER: *Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés*. In: Bitskey Botond és Török Bernát (szerk): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*, HVG-ORAC, Budapest, 2015.

I. Az indítványozói jogosultság és az érintettség közötti különbség

Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását többlépcsős befogadási eljárás előzi meg. Már a főtítkári előkészítő eljárás keretében sor kerül mind az indítványozói jogosultság, mind az érintettség vizsgálatára. Az egyes alkotmánybírói eljárások kezdeményezésére jogosultak körét az Alaptörvény meghatározza. Az indítványozó személyének elemzése során ezért a főtítkár először azt vizsgálja meg, hogy az eljárás kezdeményezője ebbe a személyi körbe tartozik-e, azaz jogosult-e egyáltalán az adott eljárás-típus megindítására.

Az Alkotmánybíróság a jogosultság hiánya miatt utasítja vissza azokat a panaszokat, amelyeket nemzetközi szerződésbe ütközés indokával terjesztenek elő. A törvény ugyanis meghatározza, hogy kik indítványozhatják egy törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, és az alkotmányjogi panasz benyújtóját ilyen lehetőség nem illeti meg.

Szintén a jogosultság hiánya miatt utasítják vissza azokat a panaszokat, amelyeket a korábbi Abtv. alapján utólagos normakontroll keretében nyújtottak be és tartottak fenn. Ezekben az esetekben az volt megállapítható, hogy az indítványozónak nincs indítványozói jogosultsága utólagos normakontroll eljárásra.²

A jogosultság hiánya volt a visszautasítási ok az önkormányzatok, választási irodavezetők, jegyzők által benyújtott panaszok esetében is. A testület itt arra hivatkozott, hogy az alapvető jogok rendeltetése az, hogy védelmet nyújtson a természetes személyek, illetve közösségeik, vagy az általuk létrehozott jogi személyek részére az államhatalommal szemben. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy ezek a személyek maguk is hatósági jogköröket gyakorolnak, nekik is törvényi kötelezettségük az alapjog védelme, ennél fogva alapjogi sérelem nem érheti őket.³

A befogadási eljárás során tehát először az indítványozói jogosultság kérdése merül fel. Az érintettség csak akkor vizsgálható, ha egyébként a panasz előterjesztője rendelkezik indítványozói jogosultsággal. A különbség a visszautasítás törvényi hivatkozásából is kiderül: jogosultság hiánya esetén a végzés az Abtv. 64. § (1) bekezdés b) pontjára, az érintettség hiánya esetén a d) pontra hivatkozik.

II. Az érintettség vizsgálata a bírósági eljárásokat követően benyújtott alkotmányjogi panaszok esetében

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szerinti panaszok, azaz a bírói döntést követő panaszok érintettség-tesztje azonos. Az Alkotmánybíróság az érintettséget esetről esetre, sőt adott ügyön belül támadott §-ról §-ra és felhívott alapjogról alapjogra vizsgálja. Vagyis azt kell megállapítani, hogy van-e közvetlen kapcsolat az adott indítványozó, a megtámadott rendelkezés és a felhívott alapjog között.

A bírósági eljárást követő panaszok esetében az érintettség megítélése látszólag egyszerű: érintett az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Érdemi bírósági határozatnál a peres

² 3167/2015. (VII. 24.) AB végzés, ABK 2015/17., 1232.

³ 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012, II. 1785., 3123/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, II. 1821. Az indokolás az adott esetekben teljes mértékben megalapozott, azonban általánosságban nem zárható ki, hogy egy önkormányzat vagy más állami intézmény valódi alkotmányjogi panaszt nyújtson be például a tisztességes eljárás vagy a jogorvoslati jog megsértésére hivatkozva.

fél, illetve (büntetőügyben) a terhelt mindig érintett. Az Abtv. indokolása viszont azt is tartalmazza, hogy „az érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne a lehetőség nyitva”.⁴

A törvény indokolásában említett tágabb értelmezés csak részben valósult meg. Valóban vannak olyan esetek, amikor a peres feleken vagy a terhelteken kívüli kör is élhetett alkotmányjogi panasszal, de ennek az ellenkezője is előfordult: volt, hogy a peres fél sem élhetett vele.

1. Az érintettség tágabb értelmezése a bírósági döntés követő panaszok esetében

Az első ilyen esetcsoport büntetőügyben a sértett panaszjoga. Az 1/2015. (I. 16.) AB határozattal elbírált ügyben a sértett magánvádlóként lépett fel. A határozat megállapította, hogy „önmagában a sértetti pozíció nem biztosít alapot a személyes érintettség megállapítására a tekintetben, hogy az állam miként gyakorolja büntető igényét”, de mivel a konkrét ügyben a sértett magánvádlóként járt el, érintettnek minősül.⁵ Büntetőügyekben a sértett nem zárható el általánosságban az alkotmányjogi panasz benyújtásától, de csak olyan alapjogokkal összefüggésben, ami az ő eljárási jogait érinti (például a tisztességes eljárás, jogorvoslati jog, anyanyelv használatának joga). Ezzel egyező érvelést tartalmaz egyébként a 14/2015. (V. 26.) AB határozat a pótmagánvádlóról (aki ugye szintén sértett) és a 3169/2015. (VII. 24.) AB végzés, amelyben ráadásul a sértett elhunyt hozzátartozója nyújtott be panaszt tartalmilag a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelme miatt.

Másik esetkörbe tartoznak a választójogi, illetve népszavazási ügyek, ahol a Kúria előtti eljárásban általában egy kezdeményező lép fel, az eljárás tárgya pedig a választási bizottság határozata. Egy választási plakát kihelyezése ügyében a választási eljárás korábbi szakaszában kifogást benyújtó, de a Kúria előtti eljárásban félként nem szereplő képviselőjelölt nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, és az Alkotmánybíróság be is fogadta.⁶ Az ügy azt az általános kérdést is felveti, hogy egy közigazgatási perben, ahol a per a közigazgatási ügyben ügyfélként szereplő személy (például az építési engedélyezési eljárás kérelmezője) mint felperes és a másodfokú közigazgatási hatóság mint alperes között zajlik, a bírósági ítélet ellen nyújthat-e be panaszt a közigazgatási eljárásban szintén félként szereplő ügyfél (például a szomszéd). Ő az egyedi ügyben érintett (az ügyféli minősége ezt igazolja), a közigazgatási eljárásban neki megfelelő határozatot hoztak, ezért nem vett igénybe fellebbezést és bírósági felülvizsgálatot, ennél fogva a bírósági ítélet ellen nincs jogorvoslati lehetősége. Elvileg tehát nem zárható ki a panasz benyújtásának lehetősége.

⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény indokolása.

⁵ Lévay Miklós a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában is hivatkozott a törvény indokolására. Szerinte minden olyan személyt, akit a büntetőeljárás törvény a büntetőeljárás alanyaként nevesít, érintettnek kellene tekinteni. Azaz a sértettnek is lehetnek büntetőeljárásban megsértett alapjogai, ám bár nyilvánvaló, hogy a magánvádló többletjogosítványai következtében szélesebb körben veheti igénybe az alkotmányjogi panasz intézményét. Ugyanehhez a határozathoz Stumpf István is párhuzamos indokolást fűzött, melyben éppen azt fejté ki, hogy az Alkotmánybíróság túl tágan értelmezte a magánvádló érintettségét és nem hogy a sértetti pozíció, de még a magánvádlói pozíció sem feltétlenül jár az érintettség elismerésével. [1/2015. (I. 16.) AB határozat, ABH 2015. I. 3.]

⁶ 3065/2014. (III. 26.) AB határozat, ABH 2014, II. 1519. Szívós Mária különvéleményében ki is tért rá, hogy a panaszt a bírósági eljárásban nem részes személy terjesztette elő.

A 28/2015. (IX. 24.) AB határozat a bírósági döntés követő alkotmányjogi panaszok befogadása során alkalmazott érintettség-teszt addig következetes gyakorlatát felrúgta. A Kúria zöld utat engedett a férfiak – nőkéhez hasonló – kedvezményes nyugdíjba-vonulását lehetővé tételére irányuló kérdés népszavazásra bocsátásának. A bírósági határozatot eljárési pozícióban nem lévő olyan nők támadták meg, akik éltek vagy élni kívántak a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségével és azt sérelmezték, hogy a népszavazás „a nők indokolt és ésszerű pozitív diszkrimináción alapuló különös védettségét szüntetné meg”.⁷ Az Alkotmánybíróság befogadta a panaszokat és megsemmisítette a Kúria döntését. Az érintettség vizsgálata körében a határozat indokolása szükséztlenül csak azt tartalmazza, hogy a magánszemély indítványozók igazolták az érintettségüket. A korábbi választási ügyekhez képest itt nem pusztán arról van szó, hogy a bírósági eljárásban nem szereplő személyek nyújtottak be alkotmányjogi panaszt. Az érintettség kérdése úgy merül fel, hogy megakadályozható-e egy kérdés népszavazásra bocsátása arra hivatkozással, hogy annak majdani pozitív eredménye megszünteti az addigi pozitív diszkriminációt. Azaz a kérdés feltevése ügyében érintettek-e a pozitív diszkriminációban részesülők? A válasz egyértelműen nemleges. Miközben nem zárható ki, hogy egy népszavazásra bocsátandó kérdés önmagában is sérthet alapvető jogokat és lehetnek olyan kérdések, amelyek népszavazásra bocsátása személyek egy csoportjának alapvető jogait sértik, ehhez a jogok összevetése lenne szükséges. A határozat bemutatta, hogyan lehet önkényesen értelmezni az érintettség feltételét olyan esetben, amelyben a testület a célja alá rendelte a korábban kimunkált elveket. Az eset jól példázza azt is, hogyan lehet a jogszabályi kereteket tágan értelmezve Alaptörvényben biztosított jogot (népszavazáson való részvételhez és népszavazás kezdeményezéséhez való jog) szűkíteni.⁸

2. Az érintettség szűkebb értelmezése a bírósági döntés követő panaszok esetében

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során előfordult, hogy még „az adott ügyben részes fél” sem élhetett panaszjogával.

Ide tartoznak egyrészt azok a határozatok, amelyek a per során születnek, nem érdemi határozatok, és közvetlenül nem a peres félre vagy terheltre vonatkoznak. Ilyen például a szakértői díj megállapításáról szóló végzés, amellyel szemben a terhelt és a szakértő fellebbezést nyújthat be, alkotmányjogi panasszal azonban a fél nem élhet. Az Alkotmánybíróság egy 2013-as ügyben azt állapította meg, hogy a végzésben foglaltak ugyan kihatással vannak a terheltre is, de ő az ügydöntő határozatban a költségek viselése körében ezt fellebbezéssel támadhatja és a jogorvoslati lehetőségek kimerítése után van lehetősége panaszra.⁹

⁷ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, ABH 2015. I. 697.

⁸ Kiss László különvéleményében részletesen kifejti, hogy mennyiben helyezkedik szembe a panasz befogadása az addigi gyakorlattal. Joggal veti fel a kérdést, hogy ha eddig a hipotetikus érintettséget nem fogadta el az Alkotmánybíróság, akkor ebben az ügyben ez miért volt másként. Stumpf István ezt tovább boncolgatja, és a hipotetikus jogsérelmet alátámasztandó öt feltételt ír le, amelyek az indítványozók esetleges későbbi jogsérelméhez szükségesek. Ha minden feltétel teljesül is, és a nőket a meghozott jogszabályok alapján alapjogi sérelem éri, a közvetlen panasz, illetve a régi típusú panasz ezt adott esetben orvosolhatja.

⁹ (VII. 24.) AB végzés 2103.

Sokkal fontosabb kérdés annak eldöntése, hogy a közérdekű keresetet benyújtó civil szervezetek a keresetük elutasítása esetén élhetnek-e alkotmányjogi panasszal. Az egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény felhatalmazza a civil és érdek-képviselői szervezeteket, hogy személyek nagyobb csoportját érintő diszkriminációs ügyekben személyiségi jogi pert vagy munkaügyi pert indítsanak. Az Alkotmánybíróság elé került ügyben az elsősorban hátrányos helyzetű roma gyerekek esélyegyenlőségének előmozdítása céljával létrejött alapítvány iskolaszegregáció miatt fordult bírósághoz. A bíróság megállapította a jogellenes elkülönítést, de nem intézkedett annak megszüntetése iránt. Az alapítvány ezért alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Abtv. 27. §-a alapján.

Az Alkotmánybíróság leszögezte: az alapítvány ugyan felperese volt az ügynek, a bírói határozat azonban nem az alapítvány, hanem más természetes személyek (azaz az elkülönített roma gyerekek) Alaptörvényben biztosított jogát sérti, ezért az alapítvány személyes érintettsége nem állapítható meg.¹⁰ Kiss László különvéleményében annak adott hangot, hogy közérdekű igényérvényesítés esetén az érintettséget meg kell állapítani. Ennek hiányában ugyanis éppen „a leginkább rászorult, saját jogaik érvényesítésére is gyakran képtelen személyektől”¹¹ vonja meg az Alkotmánybíróság a segítséget. A különvéleményben utalás történik arra is, hogy eddig egyetlen szegregációs ügyben sem hozott érdemi döntést az Alkotmánybíróság. Ez azóta sem változott, pedig számtalan szegregációs ügy kerül bíróságok elé. Az erre szakosodott civil szervezetek közreműködésének hiányában azok, akik leginkább ki vannak téve az alapjogok korlátozásának és a legkevésbé képesek jogait érvényesíteni, kiszorulnak az alkotmánybírói alapjogvédelemből.

III. Az érintettség vizsgálata a közvetlen panaszok esetében

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított közvetlen panaszok esetében az indítványozó alapjog-séreleme a jogszabály közvetlen hatályosulása miatt, bírói döntés nélkül következik be. Az ilyen panaszok száma lényegesen kevesebb, mint a bírói döntéseket követő panaszok száma, az érintettség kérdésében mégis több nehéz kérdés merült fel, mint a valódi panaszok esetében. A beadványozó érintettsége ezekben az esetekben jóval többször kérdőjeleződik meg.

Az Alkotmánybíróság – a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatára emlékeztetően, de annál szigorúbb követelményeket alkalmazva – a 3110/2013. (VI. 4.) AB határozatban fektette le az érintettség vizsgálatának tesztjét. Ennek alapján az indítványozó akkor tekinthető érintettnek, ha a támadott norma a panaszban felhívott alapjogát közvetlenül, személyében és aktuálisan érinti.

Közvetlen és tényleges az érintettség, ha a jogszabály maga érinti az indítványozó alapjogát, azaz az alapjogsérelem bírósági vagy hatósági, esetleg munkáltatói döntés

¹⁰ 3133/2013. (VII. 2.) AB végzés, ABH 2013, II. 1911. A határozat meghozatalakor még lehetőség volt arra, hogy jogvédő szervezet – az érintett személy képviselőjeként eljárva – nyújtson be panaszt, ennek lehetőségét a végzés tartalmazza. Ma már ilyen törvényi lehetőség nincs.

¹¹ 3133/2013. (VII. 2.) AB végzés, ABH 2013, II. 1916.

nélkül bekövetkezik. Ha ugyanis van bírósági döntés vagy hatósági határozat, akkor a jogorvoslati lehetőségeket ki kell meríteni, és az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a szerinti panaszt lehet benyújtani. *Személyes* érintettség akkor áll fenn, ha az indítványozó saját alapjoga sérült. Ez megvalósul, ha ő a norma címzettje, vagy ha a norma címzettje harmadik személy, de az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros összefüggés áll fenn. Az *aktuális* érintettség követelménye pedig akkor teljesül, ha a jogsérelem a panasz benyújtásának időpontjában fennáll.

1. Közvetlen érintettség

Az Alkotmánybíróságnak 2012-ben arra kellett választ adnia, hogy a kormányhatározatok megtámadhatók-e alkotmányjogi panasszal. A visszautasítás indoka az volt, hogy az ilyen normák a miniszterek számára határoznak meg feladatot, „harmadik személyek számára jogokat és kötelezettségeket nem állapítanak meg”. Ebből következően a kormányhatározat az indítványozót nem érintheti közvetlenül.¹²

Hasonló indokolás olvasható a kúriai jogegységi határozatok megtámadását visszautasító határozatokban is. A közterületen intézkedő rendőrök képmáshoz való jogával foglalkozó 1/2012. Büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatot egy időszaki lap főszerkesztője támadta meg. Az Alkotmánybíróság a visszautasítás során arra hivatkozott, hogy a jogegységi határozatok nem hatályosulnak közvetlenül, azok csak a bíróságokra kötelezőek, így az indítványozó közvetlen érintettsége nem állapítható meg.¹³

Vizsgálta az Alkotmánybíróság azt is, hogy fennáll-e érintettség abban az esetben, ha a jogszabály olyan kogens rendelkezést tartalmaz, amely alapján a tényleges, a panaszosra nézve sérelmes bírósági vagy más döntés meghozatalakor a döntéshozóknak *nincs mérlegelési jogköre*. Ilyen ügy volt a bírók nyugdíjazásával kapcsolatos panasz befogadása. A bírók szolgálati jogviszonyának megszűnéséhez ugyanis köztársasági elnöki döntés, illetve bírósági döntés kellett, azonban az Alkotmánybíróság szerint ezek formális eljárások, a döntéshozóknak mérlegelési jogkörük nincs, a jogorvoslat nem tekinthető hatékonynak és nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja. Itt tehát volt jogalkalmazói döntés, az Alkotmánybíróság mégsem követelte meg annak megvárását.¹⁴

A titkos információgyűjtésről rendelkező törvény vizsgálata során azt állapította meg

¹² 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012, II. 1147.

¹³ 3246/2014. (X. 3.) AB végzés, ABH 2014, II. 2577. A testület már a 3023/2012. (VI. 21.) AB végzésben is hasonlóképpen döntött, akkor az 1/1999. Büntető jogegységi határozat tárgyában, a probléma részletes kifejtése azonban elmaradt. 2015-ben pedig egy pénzügyi támadta a 2/2014. Polgári jogegységi határozatot, a visszautasítás itt kifejezetten hivatkozik a közvetlen érintettség hiányára, és azt részletesen meg is indokolja. Ez utóbbi határozathoz Czine Ágnes fűzött különvéleményt. Szerinte a jogegységi határozatok között vannak olyanok, amelyek az érintettekre közvetlenül kihatnak. Példaként éppen a 2/2014. Polgári jogegységi határozatot említi, amely közvetlenül hatályosul, mivel arról rendelkezik, hogy egy szerződési feltétel semmisnek minősül, és a semmisség megállapításához bírói döntésre már nincs szükség [7/2015. (III. 19.) AB határozat, ABK 2015/35.].

¹⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat Pokol Béla vitatta a közvetlen érintettséget, mivel a kérdéses szabályok egyedi munkáltatói döntéssel érintették volna a közvetlenül indítványozókat. A közvetlenség elvének kitégítése panaszok áradatát vizionálta: „alkotmányjogi tízezrei jöhetnek évenként az, és ez ellehetleníti az Alkotmánybíróság munkáját.”

az Alkotmánybíróság, hogy ugyan a titkos információgyűjtéshez a miniszter engedélyező határozata szükséges (tehát van hatósági aktus), ez az érintettek számára titkos, nem szerethetnek tudomást róla, így ezt a határozatot a közvetlen érintettség vizsgálatakor figyelmen kívül kell hagyni. Itt tehát fennállt a közvetlen érintettség, holott a jogszabály és annak érvényesülése között volt egy konstitutív hatályú végrehajtási aktus.¹⁵

2. Személyes érintettség

A személyes érintettség vizsgálatának van a legkiterjedtebb gyakorlata. Az Alkotmánybíróság szigorúan ítéli meg azt a feltételt, hogy csak a norma címzettje lehet indítványozó. Előfordul, hogy a jogszabályon belül az egyes rendelkezések más-más részére írnak elő magatartási szabályokat. Ilyen esetben a testület minden egyes megtámadott rendelkezést megvizsgál abból a szempontból, hogy az indítványozó az adott rendelkezés vonatkozásában címzettje-e a normának.

Bár ebben a kérdésben hamar kialakult a következetes gyakorlat, a mai napig számos panasz érkezik szakszervezetektől, egyesületektől, egyéb érdekképviseleti szervezetektől a szakszervezeti, egyesületi tagok vagy szervezetek által képviselt magánszemélyek érdekében. Az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szakszervezetek a magánszemély tagok alapjogai sérelmére hivatkozva nem nyújthatnak be panaszt, a saját, szakszervezeti jogaik védelmében igen.¹⁶ Ez a megközelítés összhangban van a közérdekű keresetet benyújtó civil szervezetek panaszjogának elutasításával. A formális értelmezés az ilyen érdekképviseleti szervezeteket egy olyan eszköztől fosztotta meg, amely működésük alapját képezhette volna. Fő célkitűzéseiket az Alaptörvény alapvető jogok védelmének nevezi, ennek elérésére létesültek, a jog- és érdekvédelemre szoruló személyek képviseletét látnák el, akik éppen saját jog- és érdekvédelemre szoruló képességük korlátozott volta miatt fordulnak a szervezetekhez. Jogalkotói szándék esetén természetesen a probléma az alkotmánybírósági gyakorlat megfordulása nélkül is megoldható lenne. Ehhez elegendő lenne az alkotmánybírósági eljárásokra vonatkozó képviseleti szabályok megváltoztatása, az érdekképviseleti szervek képviseleti jogának elismerése.

A jogi személyek és tagjaik kapcsolatát érintő másik kérdés az volt, hogy a gazdasági társaságok gazdálkodását, pénzügyi helyzetét érintő jogszabályok érintik-e egyúttal a cégek osztalékra jogosult tagjainak alapjogait. A takarékszövetkezeti törvény ügyében a szövetkezeti hitelintézetek tagjait és a bankok részvényeseit érintettnek tekintette az Alkotmánybíróság. A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat szerint elfogadható az az érvelés, hogy a takarékszövetkezeti tagok és a bankok részvényesei „a szóban forgó társaságok által elért eredményből osztalék formájában részesednek”.¹⁷ Ebben az esetben tehát a

¹⁵ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, I. 924.

¹⁶ Lásd: 3069/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012, II. 1054., 3075/2012. (VII. 26.) végzés, ABH 2012, II. 1073., 3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012, II. 1115., 3238/2012. (IX. 28.) AB 1579., 3308/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012, II. 1762., 3332/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012, II. 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2012, II. 750., 3367/2012. (XII. 15.) AB , ABH 2012, II. 1226., 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, ABH 2013, II. 1262., 3030/2013. (II. 12.) AB végzés

¹⁷ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2014, I. 491.

norma közvetlenül a gazdasági társaságra vonatkozott, annak gazdálkodását érintette, azonban közvetve kihatott a társaság tagjainak jogaira, érdekeire is. Ha ez a gondolatmenet megszilárdul az Alkotmánybíróság gyakorlatában, akkor a cégek tagjai a cégek gazdálkodására kiható szinte minden jogszabályt megtámadhatnak.

Többször foglalkozott az Alkotmánybíróság azzal a kérdéssel, hogy vannak-e olyan jogszabályok, amelyek estében mindenki érintettnek tekinthető.

Ezt állapította meg a teljes ülés az úgynevezett „élő végrendeletre” vonatkozó szabályok ügyében benyújtott panasz vizsgálatakor: „minden ember halandó lévén bármikor kerülhet, akár váratlanul is (egyik pillanatról a másikra) abba a helyzetbe, hogy döntenie kelljen életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításáról (ha egyáltalán képes erre). Az ilyen helyzet előreláthatatlansága és az ember halandó mivolta együttesen megalapozzák minden ember érintettségét”.¹⁸

A közvetlen érintettség körében már említett, titkos információgyűjtéssel kapcsolatos panasz befogadása során az Alkotmánybíróság részletesen vizsgálta és elemezte az indítványozó potenciális személyes érintettségét. Az *Eötvös Károly Közpolitikai Intézet* munkatársai azzal érveltek, hogy bár mindenki potenciális áldozat, nekik, mint a mindenkori kormányzat tevékenységét civil eszközökkel ellenőrző (*watchdog*) szervezet munkatársainak a szokásosnál valószínűbb az érintettségük. Az Alkotmánybíróság ezúttal áttekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát. Több olyan döntést is górcső alá vett, amely éppen a potenciális megfigyelt panaszát bírálta el. A strasbourgi bíróság a *Klass és társai kontra Németország* ügyben megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezések alapján foganatosítható megfigyelés potenciálisan érinti minden embernek a levél-, posta-, távbeszélő- és távíróforgalmát a Német Szövetségi Köztársaságban, vagyis minden felhasználó vagy potenciális felhasználó közvetlenül érintett.¹⁹ Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben ezt az érvelést átültette a panasz befogadásának indoklásába: a titkos információgyűjtés rendőrségi törvénybe iktatott szabályai nem határozzák meg az érintett személyi kört, a megfigyelésnek még bűncselekmény elkövetésének gyanúja sem feltétele. Azaz a támadott rendelkezések „személyi hatálya kiterjed minden Magyarország felségterületén tartózkodó személyre”.²⁰ A nemzetbiztonsági törvényben felsorolt titkos információgyűjtési eszközök és módszerek pedig „lehetőséget biztosítanak az érintettek életének teljes körű megfigyelésére, ezért az elkerülhetetlenül érint kívülálló személyeket is (bárkit, aki a célszeméllyel kapcsolatba kerül)”.²¹

Egy 2012-ben befogadott panaszban az indítványozó magánszemély a munkavállalók kötelező egészségügyi alkalmassági vizsgálatára vonatkozó szabályokat támadta. A

¹⁸ 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, ABH 2014, I. 663. Salamon László különvéleményében arra utal, hogy a érintettség kiterjesztő értelmezése az *actio popularis* előtt nyitott utat.

¹⁹ Lásd még *v. Bulgaria* (Application no. 22373/04, Judgement of 23 Oktober 2012.).

²⁰ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, I. 931.

²¹ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, I. 931. Szívós Mária a határozathoz fűzött különvéleményében nem értett egyet a panasz befogadásával és a potenciális személyes érintettség elfogadását az alkotmánybírósági törvény által szabott keretek önkényes kitérésének tekintette. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta, de azt nem találta megalapozottnak. A jelen tanulmány alapját képező előadást (Mérlegen az alkotmányjogi panasz – konferencia, Szeged, 2015. november 20.) követően, 2016. január 12-én az Emberi Jogok Európai Bírósága – amellet, hogy fenntartotta az érintettség kiterjesztő értelmezését – érdemben is elmarasztalta a magyar államot (*Szabó and Vissy v. Hungary*, Application no. 37138/14, Judgement of 12 January 2016).

személyes érintettség körében a határozat indokolása azt tartalmazza, hogy mivel „a hatályos jogi szabályozás alapján minden munkavállaló köteles részt venni előzetes, illetve időszakos vizsgálaton, így ők potenciálisan érintettnek tekinthetők”.²²

Szintén 2012-ben egy indítványozó a mindenkit megillető ellenállási jogra hivatkozással támadott számtalan jogszabályt, melyek a panaszos szerint egymással összefüggésben olyan közjogi rendszer alapját képezik, amelynek célja a hatalom kizárólagos birtoklása. Az indítvány alapját az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdése képezte, miszerint: „Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.” Ez a „mindenkit” megillető jog képezte a vizsgálat tárgyát, vagyis azt, hogy erre az alaptörvényi rendelkezésre hivatkozással bárki megtámadhat-e egy normát. Az Alkotmánybíróság többek között a személyes érintettség hiányára alapítottan utasította vissza a panaszt. Kiss László párhuzamos indokolása azt feszegeti, hogy a döntésnek „tartalmi értelmezést kellett volna adnia abban a kérdésben, hogy milyen típusú tényleges, közvetlen és személyes érintettség szükséges az ellenállási jogra alapított alkotmányjogi panasz befogadásához”.²³

3. Aktuális érintettség

Az a követelmény, hogy az alapjog sérelmének a panasz benyújtásakor fenn kell állnia, szorosan összefügg az úgynevezett száznolcvan-napos szabállyal. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alkotmányjogi panaszt „a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani”. Ebből az következik, hogy csak azok a jogsérelmek orvosolhatók közvetlen alkotmányjogi panasszal, amelyek a támadott jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül bekövetkeztek. Azaz, ha valaki a törvény hatálybalépését követő száznolcvan napon túl kerül a törvény hatálya alá, és azzal be is áll a jogsérelme, nem élhet közvetlen panasszal.

Ennek visszásságára *Stumpf István* is felhívta a figyelmet egy különvéleményben. Az adott ügyben a nagykovácsi képviselő-testület a 2011. április 2-án hatályba lépett szervezeti és működési szabályzata alapján 2012. április 26-án ötvenezer forint rendbírságot szabott ki az egyik képviselőre. A rendbírság alapja egy blogbejegyzés volt, aminek tartalmát a képviselő-testület széksértésnek minősítette. A rendbírság kiszabása ellen nem volt helye fellebbezésnek. Az indítványozó a 2012. május 17-én benyújtott alkotmányjogi panaszában a jogorvoslati lehetőség hiányát sérelmezte. Az Alkotmánybíróság elkésettnek nyilvánította a panaszt, mert azt a panaszos a száznolcvan napos határidőn túl nyújtotta be.

A különvélemény felhívta a figyelmet arra, hogy az aktuális érintettséget akkor is meg kellene állapítani, amikor a jogszabály hatályba lépésétől számított száznolcvan

²² 3201/2013. AB határozat, ABH 2013, II. 2362.

²³ (VI. 21.) AB végzés, ABH 2012, II. 1007. Megjegyzendő, hogy a végzésből az sem derül ki, hogy vajon az olyan alapjog-e, ami alkotmányjogi panasz keretében felhívható. Ha ugyanis ellenállási jog nem lehet panasz tárgya, joggal merül fel, hogy milyen „törvényes úton” lehet (kell) fellépni a hatalom kizárólagos irányuló törekvésekkel szemben, ha azok a jogalkotásban testesülnek meg.

nap már eltelt, de az adott ügyben történő hatályosulása csak később következett be. Emlenkező értelmezés esetén „a jogszabály hatályba lépésétől számított száznolcvan napon belül az alkotmányjogi panasz aktuális érintettség hiányában (mintegy idő előttiség miatt) nem fogadható be, száznolcvan napon túl pedig – még ha az indítványozó aktuális érintettsége fenn is áll – a határidő túllépése miatt”.²⁴ Az alkotmánybíró ezt „irracionális alkotmányos jogorvoslati deficitnek” nevezte.²⁵

A szabály valóban irracionális. Kizárhatja például a panasz intézményéből azokat, akik a nagykorúvá válásuk következtében kerülnek egy sor jogszabály személyi hatálya alá, és azokat is, akik például egy Alaptörvény-ellenes városi rendeletet azért nem kifogásolhatnak, mert csak a hatályba lépést követő fél év után költöztek a városba. Az ésszerűtlenségét csak tetézi, hogy a szabály nem képezheti mérlegelés tárgyát. A különvéleményben megfogalmazott értelmezés *contra legem* jellegű, és nem veszi figyelembe, hogy a jogalkotónak éppen az Alkotmánybíróság hatáskörének gyengítése volt a célja. Ebben az esetben tehát a testületnek nincs mérlegelési jogköre, ellentétben az érintettség tartalmi meghatározásával, ahol viszont éppen az Alkotmánybíróság alakít ki irracionális jogorvoslati deficitet.

A már tárgyalt „élő végrendelet”-ügyben a személyes érintettségen túl az aktuális érintettséget is megállapította az Alkotmánybíróság: „Az egyik lehetséges értelmezés szerint az Eütv. 20. §-a csak akkor érinti a jelenben és közvetlenül az indítványozót, ha súlyos, életveszéllyel járó gyógyíthatatlan betegségben szenved, tehát amikor éppen abban a helyzetben van, hogy dönthet az életmentő vagy -fenntartó kezelés visszautasításáról. Mivel ennek lehetősége minden ember számára minden pillanatban fennáll, érintettségnek elfogadható, hogy senki nem tudhatja előre, mikor éri betegség vagy baleset, amelynek következtében gyakorolhatná az Eütv.-ben biztosított kezelés-visszautasítás jogát”.²⁶ „Egyszerűbb a jelenidejűség igazolása annál, aki (mint az indítványozó) élő végrendeletet kíván tenni vagy éppen tett is. Az élő végrendelet megtétele vagy ennek szándéka – az indítványozó állítása szerint a nyilatkozattétel alaptörvény-ellenes feltételei miatt nem tehetett nyilatkozatot –, elegendő alap a jelenbeli érintettség megállapítására”.²⁷ Az élő végrendelet ügyében tehát az Alkotmánybíróság a „mindenki személyesen érintett” kategóriáján kívül megalkotta a „mindenki mindig érintett” kategóriáját is. Más kérdés, hogy ezen értelmezésnek a testület későbbi gyakorlatában nincs folytatása. Ráadásul itt is figyelembe kell venni, hogy a szabály hatályba lépését követő száznolcvan napon túl azok sem nyújthattak volna be panaszt, akiket életük végéig sért a rendelkezés.

Előfordult olyan eset is, amikor száznolcvan napon belül nyújtottak be panaszt, habár a jogsérelem a benyújtás időpontjában még nem állt fenn. A legismertebb ilyen döntés a bírók nyugdíjazásának ügyében született. A panaszt benyújtó bírók egy része már a támadott törvény alapján kényszerű felmentési idejét töltötte. Voltak azonban olyan bírók is, akiknek a felmentési ideje csak fél évvel a panasz benyújtásának időpontja után kezdődött volna el. Azaz az indítvány előterjesztésekor még semmilyen sérelem nem érte őket. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de

²⁴ 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, ABH 2012, II: 1215.

²⁵ 3264/2012. (X. 4.) AB végzés Az ügyben a panaszos az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult, a László kontra Magyarország számon folyamatban van.

²⁶ 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, ABH 2014, I. 681.

²⁷ 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, ABH 2014, I. 663.

jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik”.²⁸

2014-ben a közjegyzők nyugdíjazása ügyében az Alkotmánybíróság tovább tágította az aktuális érintettség fogalmát. A panaszt benyújtó három közjegyző közül az egyiknek 2017-ben, a másikkal 2020-ban, a harmadiknak 2026-ban szűnt volna meg a jogviszonya a törvény alapján. Az Alkotmánybíróság ugyan megjegyezte, hogy a bírók ügyéhez képest itt lényegesen hosszabb az az időtartam, amelyen belül a jogsérelem bekövetkezik, „mivel azonban az pusztán az időmúlás alapján kényszerítően be fog következni”,²⁹ ezért mérlegelés alapján befogadásra alkalmasnak látta az alkotmányjogi panaszt ezen feltétel alapján is.

A nyugdíj-szabályok megtámadása más vonatkozásban is felvetette az aktuális érintettség kérdését. A nyugdíjak mértékével, kiszámításával kapcsolatos rendelkezések ügyében az Alkotmánybíróság következetesen az aktuális érintettség hiányát állapítja meg, ha az indítványozó még aktív dolgozó és a nyugdíját a nyugdíjfolyósító évekkal később fogja megállapítani egy határozattal, amellyel szemben jogorvoslatnak is helye lesz.³⁰

Sajátosan alakult az aktuális érintettség kérdése a választójogi szabályokkal kapcsolatban. Az egyenlő választójog alapelvét számon kérő indítvány az Alkotmánybíróság szerint a választás napját megelőzően idő előtti, azt követően viszont befogadható: „Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy a befogadhatóság szempontjából releváns érintettség a panaszosok oldalán az indítványok benyújtásának pillanatában még nem, de az elbírálás időpontjában – a 2014. október 12-i választásokat követően – már kétséget kizáróan fennáll [...]”.³¹ Az „elbírálaskori érintettség” fogalma 2015 előtt ismeretlen volt a gyakorlatban. Korábban fel sem merült, hogy az eljáró tanács – benyújtáskori érintettség hiányában – vizsgálta volna a panaszos elbírálaskori érintettségét. Nyilván azért nem, mert visszaélésre adhat alkalmat, ha az indítványozó a száznolcvannapos határidő betartása érdekében a jogsérelem bekövetkezése előtt benyújtja a panaszt, fenntartva annak lehetőségét, hogy a beadványa elbírálásáig potenciálisan még érintetté is válhat.

Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a közvetlen, személyes és aktuális érintettség vizsgálatakor a saját maga által felállított elveket is több esetben korlátozottan, más esetekben kiterjesztően alkalmazza. Az érintettség-teszt így a gyakorlatban önkényesen módosul, abban sem logikai összefüggés, sem könnyen meghatározható fejlődési irány nem mutatható ki. Több esetben joggal merül fel, hogy amikor az Alkotmánybíróság egyes ügyekben hátat fordít az addigi gyakorlatának és kiterjeszti az érintettség fogalmát, pusztán az indítvány érdemi elutasításának kíván megágyazni.

²⁸ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, I. 99.

²⁹ 3244/2014. (X. 3.) AB végzés, ABH 2014, II. 2549. Juhász Imre különvéleményében kifejtette, hogy a bírók kényszernyugdíjazásához képest is több éves, illetve évtizedes időtávról van szó, amely nem vonható a „belátható idő” fogalomkörébe.

³⁰ Lásd: 3020/2012. AB végzés, ABH 2012, II. 1028., 3329/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012, II. 1823., 3331/2012. (XI. 12.), ABH 2012, II. 1828.

³¹ 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, ABH 2015, I. 1027.

IV. Az érintettség igazolása

Az érintettség igazolása látszólag adminisztratív kérdés, valójában azonban olyan eleme a befogadási eljárásnak, ami az alapjogok érvényesíthetőségére is súlyosan kihat.

Az Abtv. 52. § (4) bekezdése megköveteli, hogy a panaszeljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak igazolnia kell, a (6) bekezdés pedig előírja, hogy a panasz mellékleteként csatolni kell azokat az iratokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Ennek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintettséget minden esetben iratokkal kell igazolni.

Sok esetben ez könnyen megoldható. A devizahiteles ügyekben a hitelszerződést, a cégek tevékenységét érintő jogszabályok támadása esetén a cégkivonatot, a taxisokra vonatkozó rendelet esetében a taxiengedélyeket mellékelték.

Ha a panaszos az érintettség igazolásához szükséges iratokat nem adja be, az előzetes vizsgálat során az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra hívja fel. Megjegyzendő, hogy a panaszos akkor sem tud hova fordulni, ha az eljáró tanács a főtítkári előkészítést követően, hiánypótlási felhívás nélkül visszautasítja a panaszt.

Az érintettség igazolásának hiánya a végzésekben rendszeresen az „érintettségét csak állította, de nem igazolta” fordulattal szerepel. Megszokott hivatkozás az is, hogy a panaszos a hiánypótlási felhívást követően „az érintettséget csak indokolta, de nem igazolta”. Látható tehát, hogy a főtítkár és a tanácsok ténylegesen dokumentumok becsatolását várják. Ez azonban sok esetben egyáltalán nem könnyű, sőt néhány esetben lehetetlen, más esetekben pedig nem várható el.

A dohányzóhelyek kijelölésére vonatkozó szabály megsemmisítésére irányuló panasz benyújtója a beadványában hivatkozott arra, hogy ő dohányzó ember, ezért érintett. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy a panasz nem a dohányzást tiltó szabályt támadja, hanem a dohányzóhely kijelölésére vonatkozó rendelkezést, ahol a norma címzettje a dohányzóhely kijelölésére jogosult intézményvezető. Az tehát, hogy a panaszos dohányzó ember, ebben az ügyben nem volt releváns.³² Az indokolás fényében felmerül a kérdés, hogy *a contrario* releváns lett volna-e a panaszos szenvedélye, ha a dohányzást tiltó rendelkezést támadja. És ha igen, hogyan igazolta volna, hogy ő dohányzó ember és ezért érintett az ügyben?

Egy másik esetben két magánszemély miatt nyújtott be panaszt, hogy az állam csak szigorú feltételek fennállta esetén támogatja az analóg inzulin kezelés egy éven túli alkalmazását. Az Alkotmánybíróság hiányolta az egészségügyi dokumentációt (szakorvosi javaslatot, laboratóriumi leletet, receptet), ami alapján az érintettség megállapítható lett volna.³³ Az, hogy egy egészségügyi előírás a panaszosra vonatkozik-e vagy sem, sok esetben egészségügyi szakkérdés. Ezt valószínűleg cukorbetegéknél még meg lehet állapítani egy szakorvosi vélemény alapján. Azonban vannak olyan egészségügyi állapotok, amiknél már kényesebb kérdés az orvosi iratok beszerzése. Ha az adott rendelet nem az inzulin kezeléssel kapcsolatos, hanem például egy, kábítószer-használatot visszaszorító szerrel és a betegnek létkérdés, hogy milyen támogatást kap rá, a kábítószer-használatra utaló orvosi papírok becsatolása nem várható el a panaszostól.

³² 3105/2012. (VII. 26.), ABH 2012, II. 1151.

³³ 3165/2013. (VII. 24.) AB végzés

2014-ben Miskolc város közgyűlése rendeletet hozott a közösségi együttélés szabályairól. Ebben szabálysértésnek minősítették például azt, ha az ingatlan tulajdonosa vagy használója az ingatlanán hulladékot raktároz, a rovarok elszaporodását elősegíti, az ingatlanában zajt, bűzt okoz vagy éppen eláztatja. Az indítvány a tulajdonhoz való jog, a véleménynyilvánításhoz való jog és a magán- és családi élethez való jog megsértésére utalt. A panaszos az érintettségre vonatkozó álláspontját részletesen kifejtette. Arra hivatkozott, hogy miskolci lakos (ezt lakcímkártyájának másolatával igazolta) és a lakóhelyétől szolgáló ingatlan a tulajdonában áll. Kifejtette, hogy érintettsége nem a támadott jogszabályok érvényesítése során kiszabott szankció alkalmazásával következik be, hanem az okozza az alapjog sérelmét, hogy a büntető jellegű magatartási szabályok alapjogai korlátozásával egy meghatározott magatartás tanúsítására kényszerítik: „Mint miskolci lakhellyel rendelkező, illetve Miskolcon élő polgár mindennapi cselekedeteimet kénytelen vagyok az önkormányzati rendelethez igazítani, amennyiben elkerülni kívánom a bírság kiszabását”.³⁴ Az Alkotmánybíróság, mivel „nem történt tényleges jogsérelm”, hiánypótlásra hívta fel az indítványozót az érintettség igazolására. Mint-hogy az indítványozó a hiánypótlásra adott válaszában „az érintettséget csak indokolással igazolta”, az eljáró tanács visszautasította a panaszt.³⁵

A konkrét eset rávilágít arra, hogy a szabálysértési és büntető jogszabályoknál nem várható el az érintettség igazolása. A szankcionáló szabálynak természetszerűleg az a célja, hogy az egyének a tiltott magatartásoktól eltérő magatartást tanúsítsanak. Ez nyilvánvalóan mindenkire kihat, aki a jogszabály személyi hatálya alá tartozik. Kérdés tehát, hogy egy magatartás szabálysértésnek minősítése esetén ki minősül érintettnek, ha nem az, akitől a jogalkotó az ilyen magatartástól való tartózkodást elvárja. Nyilvánvaló, hogy nem csak az érintett, akit már a szabálysértés miatt megbírságotak. Az alkotmánybírói megközelítés miatt a büntető törvénykönyv egy tényállásának megtámadása közvetlen panasszal szinte teljesen kizárt. Az érintettség állítása tartalmilag ugyanis egy beismerő vallomással, az érintettség igazolása pedig a beismerő vallomás bizonyítékokkal történő alátámasztásával érne fel. Ha pedig közvetlen panaszt nem lehet benyújtani, akkor az alapjogaiban sértett személynek meg kell várnia, míg büntetőeljárás indul ellene, évekig tartó procedúra után másodfokon is elítélik és utána valódi panaszt nyújthat be. Ez aligha nevezhető hatékony alapjogvédelemnek.

Ha egy alkotmányos jogorvoslati lehetőség több ügytípusban lehetetlen feltételekhez kötött, vagy az eljáró szerv olyan feltételeket szab, aminek teljesítése a társadalom egy részétől nem várható el, az visszatartó erővel bír a panaszok benyújtására is. Vannak tehát olyan ügyek, amelyek valószínűleg azért nem kerülnek a testület elé, mert az érintettség – Alkotmánybíróság által megkövetelt – igazolása nem teljesíthető.

Számos *diszkriminatív jogszabály* éppen azért nem kerül az Alkotmánybíróság látókörébe, mert az érintettség igazolása elképzelhetetlen, még az érintettség állítása sem várható el. A már említett kábítószer-használók mellett ide tartoznak például pszichiátriai betegekkel, a vallási kisebbségekkel, a melegekkel vagy bizonyos politikai nézeteket vallókkal szembeni diszkriminatív szabályok.

³⁴ 3229/2014. (IX. 22.) AB végzés, ABH 2014, II. 2473. Az indítvány a <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1007C086A6A262EBC1257ADA00525634?OpenDocument> oldalon elérhető.

³⁵ 3229/2014. (IX. 22.) AB végzés, ABH 2014, II. 2473.

V. Következtetések

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó új szabályok és az Alkotmánybíróság döntései alapján 2012-ben kialakulni látszott egy szigorú, a visszautasításnak nagy teret engedő, de jól alkalmazható gyakorlat az érintettség vizsgálata terén. Az Alkotmánybíróság összetételének megváltozásával és a kényes, nagy érdeklődésre számot tartó ügyek számának növekedésével a testület a lefektetett elvektől megfelelő indok nélkül, önkényesen eltért. Ennélfogva az érintettség kérdésében nem fogalmazhatók meg olyan támpontok, amelyek a jogbiztonság elvének megfelelően kiszámíthatóvá tennék a befogadási eljárásokat.

A néhány esetben megjelenő engedékenyebb befogadási eljárás csak az alkotmányjogi panasz intézményének látszólagos létjogosultságát hivatott alátámasztani, valódi alapjogvédelemről nem beszélhetünk.

Az érintettség igazolása körében az Alkotmánybíróságnak lehetősége lett volna olyan értelmezés kialakítására, amely nem minden esetben követeli meg iratok csatolását. Ez még akkor is felvállalható lett volna, ha bizonyos esetekben az *actio popularis*hoz közelítő gyakorlat alakult volna ki. Ha a testület az Alaptörvényben felsorolt alapvető jogok hatékony érvényesülésének elvét komolyan venné, nem zárna ki jól körülhatárolható csoportokat az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségéből. A papír alapú igazolás megkövetelése miatt olyan csoportok rekednek kívül a közvetlen alkotmányjogi panasz intézményéből, amelyeknek a leginkább szükségük lenne az alapjogi védelemre.³⁶

BALÁZS GERGELY TÓTH

VICTIM STATUS IN CONSTITUTIONAL COMPLAINT PROCEEDINGS

(Summary)

Deciding individual constitutional complaints is one of the most crucial competences of the Constitutional Court. In the last four years the Hungarian Constitutional Court (HCC) examined a great number of constitutional complaints claiming violation of fundamental rights. In this article I analyze the case law under the new Act on the Constitutional Court. My first aim is to reveal the main character of the admissibility procedure. Second, I focus on particular features of potential victim status described by the HCC. Third, I offer an explanation how this part of the admissibility procedure shapes the role of the HCC as the ultimate protector of fundamental rights.

Since 2012 the HCC has been brought about 1,400 decisions on individual constitutional complaints. Near 10 % of those rulings explicitly deals with the potential victim status. The verification requirement of alleged violation of fundamental rights during the admissibility procedure is not only a formal demand but also a substantive precondition of the effective fundamental rights protection.

³⁶ E körben nem tekinthető megnyugtató körülménynek, hogy az alapvető jogok biztosa felkarolhatja ezen ügyeket az Abtv. 26. § (3) bekezdése alapján. Ezek olyan állami szervek, amelyek diszkrecionális joga eldönteni, hogy élnek-e indítványozási joggal vagy sem.

In line with the legislative intent, the HCC established strict criteria by which the potential or real victim status may be judged. As regards the case law of full (§ 27) and normative (§ 26.1) complaints, the HCC jurisprudence can be seen as more or less consistent. The case study of the exceptional normative complaint (§ 26.2), however, shows that the outcome of the HCC's examination of the alleged violation of fundamental rights (three criteria: applicant should be affected directly, personally, and actually) is unpredictable. Due to the doubtful practice, many applicants who suffered "direct and actual" fundamental rights violations by an unconstitutional norm are excluded from judicial protection. As a consequence, the current test of victim status fashioned by the HCC denies fundamental rights protection of the most vulnerable groups of people.