

VISSY BEATRIX

## *Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmány- bíráskodásban<sup>1</sup>*

Merre mutat az alkotmányjogi  
panasz iránytűje?

A populáris akció eltörlésével és a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével átrendeződött az alapjogok védelmének hazai eszköztára. Az érintettek indítványozási jogára visszametszett, ám a rendesbíróóságok jogértelmezésére kiterjesztett alkotmányossági felülvizsgálat jelentősen átalakítja az alkotmánybíráskodás hatósugarát, egyúttal magában hordozza az alkotmánybíróági alapjogvédelem funkcionális megújulásának lehetőségét is: vegytisztán szemlélve e változásokat, nem szürreális vízió az egyedi alapjogsérelemek orvoslásával foglalatoskodó, jogkereső polgárokat kiszolgáló alkotmánybíróóság eljövetele. Az alkotmányjogi panasz magyar szabályozásban kirajzolódó konkrét intézményi konstrukciója, valamint a panasz elméleti és fogalmi kereteit kimunkáló német alkotmánybíráskodás azonban kevésbé karakterisztikus fordulat forogatókönyvét valószínűsíti.

### *Az egyéni alapjogvédelem térnyerése mint elvi lehetőség*

Az 1989-es alkotmány felett őröködő testület alapjogvédő funkciója a jogalkotó pro-

duktumainak felülvizsgálatában, azon belül is túlnyomórészt az absztrakt utólagos normakontroll-indítványok elbírálásában merült ki. Az alapjogok érvényesülését egyedi ügyekben a rendesbíróóságok, a normák szintjén pedig az Alkotmánybíróóság (AB) biztosította, és e két bírói típusú alapjogvédelemnek nem alakult ki közös metszete. Az AB így az alapvető jogokat az indítványozó konkrét jogsérelemre tekintet nélkül, az objektív jogrend alkotmányosságának védelmével óvta. Ezen az absztrakt szinten csak áttételesen működhetett közre abban, hogy az Alkotmány alapjogokra vonatkozó deklaratív tételei a polgárokat érintő konkrét jogvitákban is érvényre jussanak.<sup>2</sup>

Az alkotmánybíráskodást ért közelmúltbeli változások kiközlentek az Alkotmánybíróóságot a már megszokott objektív (absztrakt) jogvédelmi alapállásából, és a testület alapvédelmi funkcióját elmozdítják a szubjektív (konkrét) jogvédelem irányába. A populáris akció helyébe lépő (nota bene: azt nem helyettesítő) alkotmányjogi panasz elődjével szemben kifejezetten az alapjogok védelmének, azon belül is az alapjogvédelem egyéniesített formájának tör utat. Ez egyrészt az indítványozó polgárok státusát, másrészt az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát érintő változásokban érhető tetten. Az érintettség követelményénél fogva az AB eljárásának polgári kezdeményezése immáron feltétlenül személyes ügy: a polgár többé már nem az alkotmányossághoz fűződő közérdek szolgálatában, hanem saját ügyében járul a testület elé, szubjektív helyzetének jobbítását remélve.<sup>3</sup> A polgári kezdeményezésre indult eljárás ezzel összefüggésben a széles értelemben vett, államszervezeti

<sup>2</sup> HALMAI Gábor: *Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények = Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, 201. p.

<sup>3</sup> Az indítványozó polgár státusában bekövetkezett változás értékeléséhez lásd: SOMODY Bernadette-VISSY Beatrix: *Citizens' Role in Constitutional Adjudication in Hungary: From Actio Popularis to Constitutional Complaint*. Megjelenés alatt. Rövidített magyar változat: SOMODY Bernadette-VISSY Beatrix: *Az alkotmánybíráskodás jövője, Fórum*, Fundamentum, 2011/4, 77–81. p.

<sup>1</sup> A tanulmány az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával megvalósuló projekt (TÁMOP 4.2.1./B-09/1/KMR-2010-0003), valamint az OTKA által támogatott K-81698. számú kutatás eredménye.

kérdésekre is kiterjedő alkotmánybíráskodás helyett alapjogi bíráskodásra korlátozódott, ezen belül viszont elnyerte legteltesebb formáját:<sup>4</sup> az AB felhatalmazást kapott arra, hogy felülvizsgálja és az alapvető jogok támasztotta követelményeknek megfelelően akár korrigálja a rendesbíróóságok alapjogi jogértelmezését. E változásoknál fogva az alkotmánybírák minden eddiginél nagyobb szerepet vállalhatnak az alapjogokon esett egyéni jogséremlmek orvoslásában.

Az AB hatásköri repertoárjában megjelenő valódi alkotmányjogi panasz tehát individuális jellegéből fakadóan bizonyosan előidézi az alkotmánybíráskodásban az alanyi jogvédelem irányába mutató hangsúlyeltolódásokat. Ahhoz, hogy tisztában legyünk e hangsúlyeltolódás mértékével és hozadékaival, nevezetesen azzal, hogy alkotmányjogi panasz szubjektív jellege mennyiben reformálja meg az alkotmánybíráskodás karakterét, mit ígér az egyéni jogok érvényesülése és az alkotmányosság ügye szempontjából, fel kell tárni az intézmény konkrét jelentését, rendeltetését. Kiindulópontként a panasz érvényesülésének keretet adó szabályozásban kereshetünk támpontokat.

### *Kilátások az alkotmányjogi panasz szabályozásának fényében*

A funkcionális vizsgálódáshoz szét kell szálaznunk az alkotmányjogi panasz különböző típusait, mivel ezek rendeltetésüket tekintve nem mutatnak egységes képet, más-más nyomatékkal tartalmaznak alanyi jogvédelmet szolgáló (szubjektív), illetve a jogrend alkotmányosságát védő (objektív) jogvédelmi elemeket. Ennek egyébiránt fontos következménye, hogy az alkotmánybírói alapjogvédelem karakterét jelentősen

determinálja majd az, hogy a panasz különböző formái – más hatáskörökhöz képest és egymás viszonylatában is – milyen hangsúly-lal jelennek meg az AB tevékenységében mind kvantitatív, mind kvalitatív értelemben.

Mindenekelőtt rögzítendő, hogy az alkotmányjogi panasz három válfajából kettő továbbra is a normák alkotmányosságának felülvizsgálatát várja az Alkotmánybíróságtól. Ezek az eljárások is csak meghatározott személyek alkotmányos alapjogának megsértése esetén indulhatnak ugyan, és adott esetben jogorvoslatot is nyújthatnak, objektív jogvédelmi természetük elvitathatatlan, hiszen elbírálásuk során az AB továbbra is a klasszikus, jogszabályi hierarchiát őrző szerepkörében mozog. Formabontó, az AB eddigi tevékenységétől idegen eljárást valójában csak az alkotmányjogi panasz „valódinak” nevezett formája, a bírói jogalkalmazás felülvizsgálatára irányuló eljárás hoz.

A normát támadó panasznak az a formája, amelynek útján a polgárok közvetlenül, bírói döntés közbejötté nélkül támadhatnak meg jogszabályokat az AB előtt (*direkte Rechtssatzverfassungsbeschwerde*), rokonságot mutat a populáris akcióra indult absztrakt normakontroll-eljárással. Ennek az alapjogvédelmi mechanizmusnak két kritérium kölcsönöz szubjektív jelleget: egyrészt a panasz tárgya, amely kizárólag alapjogsérelmet előidéző jogszabály lehet (éspedig olyan, amelyhez *ab ovo* nem kapcsolódhat egyedi bírói aktus), másrészt az indítványozó érintettségének követelménye. Észre kell azonban venni, hogy e kritériumok semmilyen vonatkozásban nem eredményeznek a populáris akciónál hatékonyabb alanyi jogi jogvédelmet, ellenben beszűkítik az AB mozgásterét az objektív jogvédelemben, hiszen az ilyen eljárásban elbírálnak jogszabályok köre jóval szűkebb az *actio popularis* keretében megtámadhatóaknál. A jogszabályt támadó panasz objektív jogvédelmi céltételezését mutatja az is, hogy érdemi elbírálását csak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések alapozzák meg, azaz a

<sup>4</sup> A valódi alkotmányjogi panasz mint a modern alkotmánybíráskodás utolsó oszlopa: Herbert BETHGE: *Verfassungserichtbarkeit für die neuen Länder = Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpoliti*, hrsg. Paul KIRCHHOF et al., *Festschrift für Franz Klein*. Köln, O. Schmidt, 1994, 186. p.

jogalkotó nem a jogszabály okozta jogsérelem súlyához (szubjektív oldal), hanem a megtámadott jogszabály által felvetett alkotmányossági kérdéshez (tárgyi oldal) kapcsolót befogadási korlátot.

Nem kétséges tehát, hogy a szubjektív jogvédelmi elemekkel emelt eljárási akadályok miatt az AB messze nem lesz képes az objektív jogrend oly mértékű védelmére, mint amekkorára az *actio popularis*nak köszönhetően volt, ám az, hogy ténylegesen mekkora lesz a távolság a két intézmény által biztosított jogvédelem között, nagyban múlik azon, hogy az AB hogyan értelmezi majd az érintettség kritériumát. A törvény-szöveg, amely az alkotmányjogi panasz e típusának kezdeményezését csak „kivételesen” teszi lehetővé, megszorító értelmezés mellett szól, amelynek az AB egyelőre engedelmeskedni látszik. Jelenleg csak egyetlen közzétett döntésben találunk az érintettség törvényi követelményét cizelláló értelmezést,<sup>5</sup> ebben a testület az ún. „kvalifikált érintettség” (*qualifizierte Betroffenheit*)<sup>6</sup> német dogmatikában kimunkált fogalmi triászát tette magáévá, miszerint az érintettség akkor áll fenn, ha az indítványozót a támadott norma személyesen, közvetlenül és ténylegesen sérti.<sup>7</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy e kritériumokat az AB nem bontotta ki, így azok jelentéstartalma bizonytalan, arra utaló hivatkozás nélkül pedig német párhajkával sem azonosítható. A szóban forgó döntésben az AB az érintettség hiánya miatt visszautasította azt a panaszt, amelyet egy civil szervezet – tömören és a végletekig leegyszerűsítve – a hatalommegosztás követelményének megsértésével előidézett alkotmányos jogsérelemre alapított. A végzés jól illusztrálja, hogyan válik a szubjektív alapjogsérelem feltétele az objektív jogvéde-

lem korlátjává: ha az AB szorosan a törvény által előírt pályán marad,<sup>8</sup> és szigorúan veszi az érintettség követelményét, akkor szerepét tekintve, ahogyan azt Kiss László párhuzamos indokolásában olvashatjuk: „pusztán szemlélője lehet csak a hatalmi ágakat érintő struktúrák átrendezésének”.<sup>9</sup>

A jogerős ítéletekkel szemben előterjesztett panaszok (*Urteilsverfassungsbeschwerde*), legyen szó akár az ítélet alapjául szolgáló normát támadó eljárásról (*verdeckte Rechtsatzverfassungsbeschwerde*), akár a bíróság jogértelmezésének felülvizsgálatát kérő panaszról (*Interpretationsverfassungsbeschwerde*), még inkább sugalmazzák a szubjektív alapjogvédelmi célkitűzést, hiszen ezek az indítványozó konkrét jogvitában elszenvetett egyedi alapjogsérelemre irányítják az AB figyelmét. Bírói aktus esetén az érintettek köre jól azonosítható, az AB eljárását tehát kiváltképpen a panaszos szubjektív alapjogsérelemre alapozza meg. Az eljárás valóban hatékony jogorvoslatot helyez kilátásba, hiszen sikeres panasz esetén az AB döntésével, ha nem is saját hatáskörben, de megváltoztathatja az eljárására okot adó ügyben született bírósági határozatot. Kifejezetten alanyi jogvédelmi biztosíték továbbá, hogy az AB súlyos vagy helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében kivételesen felhívhatja a bíróságot a panasszal támadott aktus hatályának felfüggesztésére.

Amennyire sejtjük e szubjektív elemekkel megtűzdelte eljárások azt, hogy a polgár az alkotmányjogi panasszal alanyi jogai érvényesítésének kulcsát kapta kézhez, és ezzel az alkotmánybíráskodásban is új korszak veszi kezdetét, legalább ilyen egyértelműséggel juttatják érvényre ennek viszonylagosságát. Itt még csak nem is arra kell gon-

<sup>5</sup> IV/2532/2012. AB-végzés (2012. május 22.).

<sup>6</sup> Gerrit MANSSEN: *Staatsrecht II. Grundrechte*. München, C. H. Beck, 2007, 251. p.

<sup>7</sup> BVerfGE 53, 30 (48); BVerfGE 105, 17 (29). Axel HOPFAUF: *Art. 93 GG. = SCHMIDT-BLEIBTREU-HOFMANN-HOPFAUF: Kommentar zum Grundgesetz*, 11. Aufl., Rn. 195.

<sup>8</sup> Az alkotmánybíráskodás normatív korlátairól és arról, hogy jogpolitikai szükségletek mennyiben alapozhatják meg az alkotmánybíróság közbenjárását, lásd Herbert BETHGE: *Die materiellen Verfassungstreitigkeit zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit = Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. FS für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag*, Hrsg. Wolfgang ROTH et al., Berlin, Dunkkeler und Humblot, 2011, 61–62. p.

<sup>9</sup> Lásd az 5. számú lábjegyzetben.

dolni, hogy az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslatként csak minden más jogérvényesítési lehetőség kimerítése után jöhet szóba. Az, hogy az egyéni alapjogvédelem nem az Alkotmánybíróságon kezdődik, hanem éppen ellenkezőleg, ez az eljárás csak végső soron kapcsolódhat más igényérvényesítési mechanizmusokhoz, még nem ad okot arra, hogy a panaszt a szubjektív jogok érvényesítésére szolgáló eszköztáron kívül helyezzük el. Annál inkább ébreszt kételyeket ebben a vonatkozásban az a körülmény, hogy a panasz korántsem lesz elérhető mindenki számára, akinek alapjogsérelmét a rendesbírók nem voltak képesek orvosolni vagy kiküszöbölni. A befogadás formai és tartalmi kritériumai alapján a panaszosoknak komoly okot kell adniuk az AB eljárására, amit ráadásul szakszerűen, jogi képviselő útján kell előadniuk.

A törvény szerint az alkotmányjogi panaszt a testület két esetkörben fogadja be: ha a panasz tárgya (1) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vagy (2) bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. Az első esetkör, amely szó szerint követi a német szabályozást,<sup>10</sup> egyértelműen objektív jogvédelmi funkciót tölt be: az AB az eljárás okát eleve nem a panaszos, hanem az alkotmányjog oldalán keresi, következképpen eljárásának célja sem az érintett alapvető jogának kikényszerítése, hanem alkotmányjogi kérdések tisztázása. Az Alkotmánybírósághoz vezető másik út már szubjektív jellegű, mivel a testület a panaszos ügyében hozott bírói döntésre fókuszál. Észre kell azonban venni, hogy nem önmagában az alapjogsérellem és még csak nem is egyértelműen – miként a német szabályozásban<sup>11</sup> – annak súlya alapozza meg a befogadást, hanem, ahogyan azt az AB közelmúltban meghozott döntése is igazolja, az a kérdés, hogy

az indítványnak esetlegesen helyt adó döntés kihathat-e az alapul fekvő ügyben született bírósági határozatra.<sup>12</sup> Magyarán, az AB figyelme nem arra irányul, hogy döntésétől várható-e a panaszos alapjogok által biztosított jogi pozíciójának helyreállítása, hanem arra, hogy eljárása megváltoztathatja-e potenciálisan az alapul fekvő ügyben született bírósági határozat jogi státusát. Ennek fontos következménye, hogy az AB csak azért feltehetőleg nem töri majd át rendesbírói ítéletek jogerejét, hogy a panaszosnak erkölcsi elégtételt nyújtson.

Értékelhető szubjektív jogvédelmi garanciaként az az előírás is, amely a formai és tartalmi befogadási kritériumok teljesülése esetére a panasz érdemi elbírálását kötelezettségként (és nem lehetőségként) fogalmazza meg az AB számára.<sup>13</sup> E kötelezettség a panaszos oldalán alanyi jogként jelentkezik, a normatív feltételek teljesülésével igénye keletkezik arra, hogy ügyét az AB érdemben eldöntse. A fent írt befogadási feltételek homályos tartalma azonban olyan széles szelekciós lehetőséget biztosít az AB számára, amely ennek az alanyi jognak az érvényesülését aligha teszi számon kérhetővé. Nyilvánvaló, hogy erre egyébiránt kikényszerítési mechanizmus sem áll rendelkezésre, ez azonban még nem jelent felhatalmazást az önkényes jogalkalmazásra. Az AB ennek vádját csak úgy tudja elkerülni, ha a polgárok számára is átlátható dogmatikával, koherens értelmezéssel dolgozik. Eddigi gyakorlatát figyelembe véve, e tekintetben nem halad jó úton. Annak ellenére, hogy a törvény nem kimerítő, csak rövidített indokolást kér, a panasz befogadhatóságának kérdése nem intézhető el például a megjegyzéssel, hogy „az AB nem észlelt bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenes-

<sup>10</sup> Lásd § 93a (2) a) BVerfGG.

<sup>11</sup> E szabály német szabályozásban található párja arra az esetre teremt befogadási kötelezettséget, ha a panaszos az Alkotmánybíróság érdemi döntésének hiányában különösen súlyos hátrányt szenvedne. Lásd § 93a (2) b) BVerfGG.

<sup>12</sup> Az Alkotmánybíróság IV/1206/2012. AB-végzése azal az indokolással utasította vissza a panaszt, hogy „[a támadott döntések] alkotmányossági szempontú felülbírálatától [a panaszos] helyzetének változása nem várható, az ügy érdemi megoldására pedig az alkotmánybírósági döntésnek kihatása nem lenne”.

<sup>13</sup> Abtv. 29. § és Ügyrend 30. § (1) bek.

séget”, mint ahogyan egy nemrég megszületett határozatban áll.<sup>14</sup>

A befogadás korlátaiként jelentkező *res iudicata* szabályok is rendkívül beszédesek az alkotmányjogi panasz objektív célkitűzése szempontjából: itt ugyanis a törvényhozó az osztrák szabályozásból ismert – és a magyar AB korábbi gyakorlatától sem idegen – ún. „*Ergreiferprämie*” („a befutó jutalma”)<sup>15</sup> megoldásával élve, rendkívül rövidre zárta az alkotmányellenes normából fakadó egyedi alapjogséremlmek orvoslásának alkotmánybírói feladatát. E szabály akkor érvényesül, amikor az AB panaszeljáráásban megsemmisít egy normát valamely alapjog sérelmével összefüggésben (*ex nunc* vagy *pro futuro* hatállyal). Az AB e megsemmisítő döntése kettős joghatással jár: egyrészt jogorvoslatához vezet, mivel megnyitja a perújrafelvétel lehetőségét a norma megsemmisítését kérő panaszos számára, másrészt viszont elzárja az Alkotmánybírósághoz vezető utat mindenki más elől, akik ugyanazon norma által okozott ugyanazon alapjog sérelemének orvoslását kérnék a testülettől. Hiába vannak tehát még olyan személyek, akiknek a norma alkalmazandósága konkrét ügyben alapjogséremlmet okoz, ügyeiket már nem vihetik az AB elé. A jogorvoslat kizárólag annak jutalma, aki kezdeményezésével elsőként ért célba, azaz a konkrét norma kapcsán először kezdeményezte az AB eljárását, hozzájárulva ezzel a jogrendszer alkotmányellenes normáktól való megtisztításához.

Összegzésképpen elmondható, hogy a személyes alapjogséremlmekhez kötődő indítványozás még nem állítja az Alkotmánybíróságot az egyéni jogséremlmek feltétlen orvoslásának szolgálatába. A szabályozás alapján azonban még nem látjuk, hova is mutat

pontosan az alkotmányjogi panasz iránytűje az objektív-szubjektív jogvédelmi skálán, hiszen az anyagi jogi szabályok nem teremtenek kényszerpályát: az AB széles mozgástérben húzhatja meg az alanyi jogvédelem határait, kijelölve ezzel az alkotmányjogi panasz és egyúttal saját maga helyét az alapjogvédelem összetett intézményrendszerében.

E helykeresés során az AB nem sötétben tapogatózik. Olyan intézményt kell pályára állítania, amelynek tradicionális gyökerei több mint fél évszázadra nyúlnak vissza abban az országban, amelynek alkotmánybíróságára mindig is viszonyítási pontként tekintett, és amelyben a panasz a magyar jogalkotó számára is mintaként szolgáló legteljesebb formáját elnyerte.<sup>16</sup> Alappal várható ezért, hogy a testület az intézményt a német alkotmánybíróság formálta jelentéstartalmára is tekintettel kelti életre.

### *Kilátások a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata tükrében*

Az alkotmányjogi panasz szubjektív-objektív kétarcúsága az intézmény megjelenése óta feszültségekkel teli, élénk diskurzust tart fenn a német jogtudományban, amelynek képviselői így folyamatosan tükröt tartanak a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (NSzAb) gyakorlatának.

Az uralkodó vélemény az alkotmányjogi panaszt az alanyi igényérvényesítési eszközök között helyezi el.<sup>17</sup> A panasz szubjektív

<sup>14</sup> IV/8/2012. AB-végzés.

<sup>15</sup> Walter BERKA: *Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich*, Wien–New York, Springer, 1999, 178. p. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata vonatkozásában lásd erről: VINCZE Attila: *Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes parkolási rendeletek alkalmazhatóságáról*. Jogesetek Magyarázata, 2011/2., 13. p., továbbá SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 61. p.

<sup>16</sup> Jelen tanulmányban nincs mód a magyar és a német szabályozás összehasonlítására, mégis fontos tisztában lenni azzal, hogy a két szabályozásban felfedezhetők lényeges, az alkotmányjogi panasz karakterét is meghatározó különbségek. Néhányat kiemel ezek közül: KOVÁCS Kriszta: *Az alkotmánybíráskodás jövője, Fórum, Fundamentum*, 2011/4, 75–77. p.

<sup>17</sup> Lásd például HOPFAUF: *i. m.*, Rn. 195., Konrad ZWIEGERT: *Die Verfassungsbeschwerde*, *Juristen Zeitung*, 1952/11, 321. p., Ekkehard SCHUMANN: *Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterlichen Entscheidungen*. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 11, Berlin, Duncker & Humblot, 1963, 99–108. p., Stefan KORIOTH–Klaus SCHLAICH: *Das Bundesverfassungsgericht*, München, C. h. Beck, 2010, Rn. 272–273. p.

jogvédelmi funkcióját az NSzAb is visszavisszatérően artikulálja, nemcsak az érintettség,<sup>18</sup> illetve az alapjogi jogalanyiség<sup>19</sup> szigorú megkövetelésével, hanem az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslati jellegét hangsúlyozó, olyan általános tételek kimondásával, miszerint az alkotmányjogi panasz egy „speciális, végső jogorvoslati lehetőség a polgár kezében”, amelyet „a polgár felhívhat [alapvető rangjelzéssel bírő] jogai védelmére”.<sup>20</sup> A panasz individuális karakterét a személyes érintettség és a panaszal kilátásba helyezett hatékony jogorvoslat mellett az intézmény keletkezéstörténeti körülményeivel is összefüggésbe hozzák.<sup>21</sup> Az intézmény életre hívása ugyanis a II. világháború után megindult demokráciaépítés egyik legjelentősebb állomásaként elválaszthatatlanul összeforrt a náci rezsim idejében annullált emberi jogok védelmének fokozott igényével. Bár a panasznak voltak olyan ellenzői, akik az újabb jogorvoslati fórumban az alanyi jogvédelem túlhajszolását látták, végül az a politikai megfontolás győzedelmeskedett, hogy a polgárok alapvető jogának védelmét nem lehet túlzásba vinni.<sup>22</sup> Az egyéni jogvédelem nyomatékaként értékelhető az is, hogy e jogérvényesítési forma 1969 óta mindenkit megillető alanyi jogként szerepel a német alaptör-

vényben.<sup>23</sup> (Szemben a magyar alaptörvényvel, amely az alkotmányjogi panaszt annak intézményes oldaláról ragadja meg, és csupán az AB hatáskörei között említi.)

Nem kellett hosszú évek alkotmánybíró-sági gyakorlatát kivárni ahhoz, hogy nyilvánvalóvá váljon, az alkotmányjogi panasz jelentősége messze túlmutat azon, hogy az Alkotmánybíróság – megalapozott panasz esetén – közbenjár az indítványozó ügyében. Az alkotmányjogi panasz amellet, hogy alapjogsértő közhatalmi aktusok megsemmisítéséhez vezet („*kasuistischer Kassationseffekt*”), rendkívül fontos szerepet játszik az alapjogok tartalmának kibontásában, jelentésük konkretizálásában is, ezzel fejleszti az alkotmányjogot, és alapjogi szemléletre nevel („*genereller Edukationseffekt*”).<sup>24</sup> Az Alkotmánybíróság szavaival élve: „az alkotmányjogi panasz nemcsak az alaptörvényben rögzített egyéni jogi pozíció kikényszerítését szolgáló jogorvoslat, hanem egyúttal az objektív alkotmányjog speciális jogvédelmi eszköze.”<sup>25</sup>

A két funkció párhuzamos jelenléte cseppet sem feszültségektől mentes. Míg ugyanis a jogtudomány és a társadalom e jogérvényesítési mechanizmushoz – a fent írtak szerint – szorosan hozzákapcsolja a hatékony jogorvoslat képét, az NSzAb alig-alig tűnik fel olyan szerepkörben, amely e várakozást megalapozná. A gyakorlat tükrében sokkal inkább festhető le egy olyan alkotmánybíró-ság képe, amely aligha kívánja felülvizsgálati fórumként fenntartani a jogaik kikényszerítését váró polgárok beléfectetett lankadatlan bizalmát,<sup>26</sup> ám annál inkább kí-

<sup>18</sup> Lásd a 7. számú lábjegyzetnél.

<sup>19</sup> Az alapjogi jogképeség szigorú vizsgálatához lásd például: BVerfGE 21, 362 (373); 45, 63 (79); 31, 314 (322); 1, 208 (226), illetve a skk. lábjegyzetben.

<sup>20</sup> Lásd „*spezifischer Rechtsbehelf*” (BVerfGE 4, 27 [30]; 6, 45 [49]); „*ausordentlicher Rechtsbehelf*” (BVerfGE 49, 252 [258]), BVerfGE 33, 247 (258).

<sup>21</sup> Lásd Rainer WAHL: *Verfassungsrechtsprechung als knappe Gut*, Juristen Zeitung, 1996/23, 1140. p.

<sup>22</sup> A politikai döntéshozatali folyamatot elemzi Sabine HAIN: *Die Individualverfassungsbeschwerde nach Bundesrecht*, Baden-baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, 91. p. A bevezetés mellett és ellene szóló érvekhez lásd még: VISSY Beatrix: *Alapjogi bíraskodás, avagy kinek a feladata legyen az alapvető jogokon esett egyéni jogsérelmek orvoslása? = A XXIX. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Díjnyertes Dolgozatai*, szerk. KIRÁLY Miklós–VARGA István, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 141, 169–171. p.

<sup>23</sup> Jochen ROZEK: *Abschied von der Verfassungsbeschwerde auf Raten? Die Zweite Senat des BVerfG, die Verfassungsbeschwerde und der individuelle Grundrechtsschutz*. Deutsches Verwaltungsblatt, 1997/8. 520. p.

<sup>24</sup> BVerfGE 33, 247 (259); ZWIEGERT: *i. m.*, 21. p.; SCHUMANN: *i. m.*, 112., 118. p.; ERICH KAUFMANN: *Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. 9., Berlin, Walter de Gruyter, 1952, 4. p.

<sup>25</sup> BVerfGE 45, 63 (74); 51, 130 (139).

<sup>26</sup> 2011-ig bezárólag 187 188 alkotmányjogi panasz érkezett a testülethez, ez átlagosan évi 6000 indítványt jelent. (<http://www.bundesverfassungsgericht.de>)

ván foglalatostkodni azokkal az ügyekkel, amelyekből az alkotmányjognak is haszna származik. Ez a szerepfelfogás vezeti a tudomány képviselőinek jelentős részét arra az álláspontra, hogy az objektív jogvédelmi funkció gyakorlatban maga alá gyűri az alkotmányjogi panasznak tulajdonított szubjektív jogvédelmi jelentőséget.<sup>27</sup> Mi több, az NSzAb döntéseinek olyan olvasata is van, miszerint a testület ma már oly mértékben szorítja háttérbe az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkcióját, hogy az intézmény csak eljárási értelemben különbözik a populáris akcióitól.<sup>28</sup> Míg tehát az NSzAb a formai követelmények szigorú vizsgálatával a konkrét alapjogsérelem szintjén tartja eljárást, materiális értelemben a panaszos nem saját jogainak érvényesítője, hanem az objektív értelemben vett alkotmányosság felelős őrzője.<sup>29</sup>

Az alkotmányjogi panasz alanyi jogvédelmi jelentőségét alapvetően ássák alá az NSzAb befogadási feltételeket vizsgáló döntései, amelyek egyre jobban beszűkítik, érdemi elbíráláshoz vezető folyosót. Itt nem önmagában azt éri kritika, hogy a testület összetett szűrőmechanizmussal dolgozik. A panaszok már-már feldolgozhatatlan száma miatt széles körben elfogadott, hogy az alkotmányjogi panasz egy „szűkös jószág” („*knappes Gut*”),<sup>30</sup> amit nem lehet a kisebb jelentőségű, kevésbé megalapozott alapjogsérelem vizsgálatára elveszteni.<sup>31</sup> Éppen

ezért az irodalom alapvetően nem a törvényi korlátok szigorú értelmezésében látja elveszni az individuális jogvédelmi funkciót, hanem az érdemi elbírálás esetlegességében, valamint az olyan hozzáadott korlátokban, amelyek már semmilyen törvényi szabályból nem vezethetők le, mégis a jogérvénysítés akadályát képezik. Plasztikus példája ennek az, amikor az NSzAb azért utasítja vissza a panasz befogadását, mert a rendesbírósi eljárásban nem találja alkotmányjogi érvelés nyomait.<sup>32</sup>

Explicite szembeállítja egymással a két funkciót az NSzAb azokban az esetekben, amikor az objektív célkitűzést a panasz olyan lényegi vonásaként kezeli, amelynek hiánya annak ellenére válik a hatékony jogorvoslat-keresés korlátjává, hogy a panaszosnak a megtámadott aktus súlyos alapjogsérelem okoz. (Pedig a panaszos által elszenvedett „különösen súlyos hátrány” a törvény szerint önmagában is megalapozza az NSzAb eljárását.)<sup>33</sup> Jól szemlélteti ezt a felfogást az az eset, amikor az indítványozó egy már hatályon kívül helyezett normát támad meg, de panasza visszautasításra kerül azon az alapon, hogy az alkotmányjogi panasz objektív jogvédelmi funkciója nem támasztja alá egy már hatályát veszített norma alkotmányossági felülvizsgálatának szükségességét, és ezzel összefüggésben a konkrét ügyben született ítélet jogerejének áttörését.<sup>34</sup>

Még árulkodóbbak az objektív jogvédelmi funkció elsődlegessége szempontjából azok a döntések, amelyek befogadott és megalapozottnak is talált panasz esetében sem vezettek az egyéni jogérelem orvoslásához. Tipikus esetkőre ennek az, amikor az NSzAb megállapítja a panaszos konkrét ügyében alkalmazott norma alkotmányellenességét, ám azt a jogbiztonság védelme vagy más megfontolásból csak *pro futuro* ha-

<sup>27</sup> Lásd például Eckart KLEIN: *Zur objektiven Funktion der Verfassungsbeschwerde*, Die Öffentliche Verwaltung, 1982/19.; Jochen ROZEK: *i. m.*; Thomas KREUDER: *Praxisfragen zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde*, Neue Juristische Wochenschrift, 2001/177.; Christian PESTALOZZA: *Die echte Verfassungsbeschwerde*, Berlin, De Gruyter Recht, 2006, 22. p.; KORIOTH-SCHLAICH: *i. m.*, Rn. 274–278.; Rüdiger ZUCK: *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, München, C. H. Beck, 2006, 27–34. p. Ellentétes állásponton van a gyakorlat tükrében például: Ernst BENDA–Eckart KLEIN–Oliver KLEIN: *Verfassungsprozessrecht*, C. F. Müller, 2012, 187–189. p.

<sup>28</sup> KLEIN: *i. m.*, 803–804. p.

<sup>29</sup> Uo.

<sup>30</sup> Ernst BENDA: *Richter im Rechtsstaat*, Deutsche Richterzeitung, 1959, 364. p.; WAHL: *i. m.*, 1137 p. skk.

<sup>31</sup> Uo.

<sup>32</sup> BVerfGE 112, 50 (62f.), kritikáját lásd: PESTALOZZA: *i. m.* 30. p.; KORIOTH-SCHLAICH: *i. m.*, Rn. 248–249.

<sup>33</sup> Lásd a 10. számú lábjegyzetben.

<sup>34</sup> Lásd az NSzAb ún. „*Klagestop*” döntését: BVerfGE 33, 247. KLEIN: *i. m.*, 798. p.

tállyal semmisíti meg.<sup>35</sup> (Erre egyébiránt a magyar alkotmánybírói törvény kifejezett felhatalmazást is ad.)<sup>36</sup> Ez az esetkör jól szemlélteti, hogy a két funkció korántsem mindig fér meg egymás mellett, azokban az esetekben pedig, amikor konkrét ügyben egymásnak feszülnek, az objektív jogvédelmi funkció kerül ki győztesen.

Az sem példa nélküli, hogy az NSzAb annak ellenére a panasz elbírálása mellett dönt, hogy tudomására jut a panaszos időközbeni elhalálása,<sup>37</sup> de felidézhető a német gyakorlatból olyan eset is, amikor az alkotmánybíró a panasz visszavonása ellenére is lefolytatta az eljárást.<sup>38</sup> A panasz illetén eloldása az indítványozótól alighanem csakis az objektív jogvédelmi funkcióval igazolható.

Az alkotmányjogi panasz individuális jogvédelmi jellegének felülírása kéz a kézben jár e jogorvoslat „rendkívüli” jellegének egyre szigorodó értelmezésével.<sup>39</sup> A jogorvoslásban mutatott egyre tudatosabb visszafogottsággal az NSzAb azt juttatja kifejezésre, hogy az alkotmányjogi panasz az alapjogok bírói típusú védelmét nem duplikálja, hanem differenciálja. Az objektív jogvédelmi funkció elsődlegességének érvényesíté-

se ebben a megközelítésben tehát a rendesbírók viszonyában fennálló, funkcionális elhatárolódás megnyilvánulása,<sup>40</sup> annak érvényre juttatása, hogy az alkotmánybíró más alkotmányos szervektől elkülönülő, sajátos funkcióval és felelősséggel bír a jogállami rend megőrzésében.

\*\*\*

Az individuális alapjogvédelem térnyerésére számítóknak tehát számolniuk kell azal, hogy a hatályos szabályozás és a referenciapontnak számító német gyakorlat tükrében az alkotmányjogi panasznak nem immanens funkciója az individuális jogsérelmek orvoslása. Bár e speciális jogérvényesítési mechanizmus – az AB szerepfelfogásától korántsem független mértékben – tartogat az alanyi jogvédelmet kiteljesítő hozzáadott értéket, hatékonyságát nem lehet a rendes jogorvoslati fórumokra irányadó mércével mérni. A szubjektív jogvédelem térnyerésének esélyeit ráadásul arra figyelemmel érdemes latolgatni, hogy a mind ez idáig normák absztrakciós szintjén bíraskodó magyar testületnek az objektív jogvédelmi szerepkör nyújt komfortérzetet.

<sup>35</sup> Lásd például: „Sportwettenmonopol” – BVerfGE 115, 276, kritikáját lásd: PESTALOZZA: *i. m.*, 33. p. A vonatkozó gyakorlatot elemzi: Roman SEER: *Die Unvereinbarkeitserklärung des BVerfG am Beispiel seiner Rechtsprechung zum Abgabenrecht. Neue Juristische Wochenschrift*, 1996, 285. p.

<sup>36</sup> Abtv. 45. § (4) bek.

<sup>37</sup> Jochen RAUBER: *Karlsruhe sehen und sterben: Verfassungsprozessuale Probleme beim Tod des Beschwerdeführers im Verfassungsbeschwerdeverfahren*, *Die Öffentliche Verwaltung*, 2011/16, 637–645. p.

<sup>38</sup> BVerfGE 98, 218. Lásd BENDA–KLEIN–KLEIN: *i. m.*, 188. p.

<sup>39</sup> KORIOTH–SCHLAICH: *i. m.* Rn. 244., BENDA–KLEIN–KLEIN: *i. m.*, 238. p.

<sup>40</sup> BVerfGE 94, 166; 49, 252 (259). HESSE: *Funktionelle Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*. = Konrad HESSE *Ausgewählte Schriften*, hrsg. Peter HÄBERLE–Alexander HOLLERBACK, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1984, 311–322. p.



*Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban*

A magyar alapjogi bíráskodás elmúlt két évtizedének intézményi szereposztásában a normák szintjén mozgó Alkotmánybíróság alapjogvédő funkciója mindvégig absztrakt-objektív síkon maradt. Az alkalmazási tilalom kimondásának lehetőségét is magában hordozó, „nem valódi” alkotmányjogi panaszhoz ugyan kapcsolódott alanyi jogvédelmet biztosító jogorvoslati funkció, ez a hatáskör azonban részint a populáris akciók, részint az Alkotmánybíróság szerepfelfogása miatt a testület működésének holdudvarában maradt. Az egyedi alapjogsérelmek orvoslásának feladata így mindvégig a rendesbíróságok kezében maradt. A populáris akció eltörlése visszaszorítja az Alkotmánybíróság szerepvállalási lehetőségét az objektív jogrend alkotmányosságának védelmében, a „cserébe” bevezetett, jogértelmezésre is kiterjedő valódi alkotmányjogi panasz viszont minden eddiginél szélesebb utat nyit a testület számára az egyedi ügyekben elszenvedett jogsérelmek orvoslásában. A tanulmány arra keresi a választ, hogy e régi-új egyéni jogérvényesítési eszköz (ti. az alkotmányjogi panasz) szubjektív jogvédelmi elemeitől mennyiben várható az alkotmánybírói alapjogvédelem funkcionális megújulása. A szerző az alkotmányjogi panasz magyar szabályozásban kirajzolt konstrukciója és az arra rávetített német jelentéstartalom megvilágításában arra a következtetésre jut, hogy e jogérvényesítési mechanizmus jelentését és jelentőségét korántsem lehet az individuális jogvédelem hézagmentes biztosításában látni.