

Szaniszló Krisztián*



A közhatalmat gyakorló mint alkotmányjogi panaszos

I. BEVEZETÉS

Jelen tanulmány témája az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) legutóbbi, 2019-es módosításának áttekintése,¹ mely a közhatalmat gyakorlók számára is lehetővé teszi² bizonyos keretek, korlátok között,³ hogy alkotmányjogi panasz indítványokkal az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak.

Mielőtt konkrétan rátérnék a tárgybeli törvénymódosítás indoklására, magyarázatra és lehetséges következményeire az alkotmánybírósági ítélezési gyakorlatra nézve, szükséges röviden összefoglalni az alkotmányjogi panasz helyét a magyar jogrendszerben, illetve tágabban magának az Alkotmánybíróságnak a helyét és speciális helyzetét az Alaptörvényben szereplő közhatalmi intézmények rendszerében.

A tanulmány részletesen bemutatja a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) indoklását, valamint az ahhoz csatolt párhuzamos indoklásokat és különvéleményeket. Mindenekelőtt ugyanakkor kijelenthető, hogy az Abh. megelőlegezte a 2019. évi Abtv.-módosítást, mert korszakalkotó volt abban a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróság korábbi következetes gyakorlatával szakítva egy közhatalmat gyakorló szerv alkotmányjogi panasz indítványát is befogadta, valamint megalapozottnak minősítette az indítványban foglaltakat.

E tanulmány azt is hivatott teoretikusan és tömören körbejárni, hogy mely közigazgatási szervtípusok, állami vagy önkormányzati intézmények minősíthetők az Abtv. szerinti „közhatalmat gyakorló indítványozónak” és esetükben milyen Alaptörvényben biztosított jogok illetik meg vagy milyen Alaptörvényben foglalt hatásköreik sérülhetnek, illetve melyek az általuk benyújtott alkotmányjogi panasz befogadhatóságát megalapozhatják.

Végezetül röviden áttekintésre kerül a 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, melyben elsőként vizsgálta az Alkotmánybíróság egy közhatalmat gyakorló szerv indítványozói jogosultságát a 2019. évi Abtv.-módosítás hatálybalépését követően.

II. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HELYE A FUNKCIONÁLIS HATALOMMEGOSZTÁS RENDSZERÉBEN

A klasszikus államtan és jogelmélet szerint az alkotmány elsődleges szerepe, hogy az alapjogi katalógus részeként deklarált alapvető emberi jogok védelméül szolgáljon, elsődlegesen magával az állammal szemben. Ez az alkotmányelméleti megközelítés a felvilágosodás és a XIX. század idealizált emberképére épül, amely az aktív, cselekvő polgárt helyezi középpontjába, akivel szemben az államnak negatív, tartózkodási kötelezettsége van abban a tekintetben, hogy ne korlátozza az alapjogi katalógus részeként megfogalmazott első generációs polgári és politikai szabadságjogok gyakorlásában az állampolgárokat mint a nemzetalkotó politikai közösség tagjait. Ezen a klasszikus alkotmányjogi felfogáson nyugszik az alkotmánybírósági gyakorlatban az alapjogok korlátozása alkotmányosságának megítélésére szolgáló szükségességi-arányossági teszt,⁴ illetve az egyéni jogvédelmet a fókuszába állító valódi alkotmányjogi panasz bevezetése is.

A gazdasági, kulturális és szociális jogok, azaz az alapvető jogok második generációjának megjelenése és elismerése magával hozta a szociális jogállamiság fogalmát is. A szociális alkotmányosság, azaz például az állam pozitív tevéleges kötelezettsége a társadalombiztosítás terén már a Weimari Köztársaság alkotmányában megjelent,⁵ de a szociális jogállam gondolata csak a második világháború után elfogadott nyugatnémet alkotmánnyal (*Grundgesetz*) létrejött Német Szövetségi Köztársaságban vált meghatározó alkotmányelméleti áramlattá. Itt megemlíthető szociális jogállam doktrínája eklatáns képviselőjeként Ernst Forsthoff német közigazgatási jogász *Daseinsvorsorge* elmélete is, mely fogalom jelentése szerint az egyénekről való állami gondoskodás és a közszolgáltatások biztosításának szinonimája a modern ipari társadalom keretei között. Szerinte az államot és a társadalmat mereven elválasztó klasszikus liberális polgári jogállam a negatív szabadságértelmezésén keresztül csak azt tudta garantálni, hogy nem avatkozik be az egyének

* Szaniszló Krisztián: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Alkotmányjogi Főosztály, jogi referens.

1 Az Abtv.-t legutóbb az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény elfogadása módosította, mely a címével ellentétben egy átfogó, igazságügyi tárgyú ún. salátatörvény.

2 Abtv. 27. §.

3 Abtv. 27. § (3) bekezdés és Abtv. 55. § (4a) bekezdés.

4 CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2012, 21–22. old.

5 Lásd pl. Weimari Köztársaság Alkotmánya, 161. cikk a társadalombiztosításról <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf> (letöltés: 2020. 12. 05.).

életébe, és rájuk bízva autonóm módon a társadalomszervezést. Forsthoff egzisztencialista gyökerű felismerése, mely Karl Jaspers német filozófus hatását is mutatja, hogy a modern ipari társadalmakra az egyén elidegenedése jellemző, mert míg az elérhető lehetőségekre vonatkozó ún. effektív élettér tágult, addig a konkrét lehetőségei valójában szűkültek. Miután a modern ipari társadalom viszonyai között az ember kiszakadt korábbi természetes közegéből, az urbanizáció, szekularizáció és az industrializáció következtében a korábbi organikus társadalmi közösségek szövete bomlani indult, ezért az egyén már nem képes a továbbiakban gondoskodni önmagáról. Ez pedig megteremtette az igényt a gondoskodó, jóléti államra, melyhez a közigazgatás szervezetének és szervezésének is alkalmazkodnia kell, és ehhez a közigazgatási jogi dogmatika realiztikus, normatív, a pozitívista szociológiai leíró jellegétől mentes újrafogalmazása is szükséges.⁶

A szociális jogállamiság doktrínája mellett a német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*) által 1958-ban hozott Lüth-ítélet korszakalkotó volt abban a tekintetben, hogy a klasszikus alkotmánytan tabuját megtörve lehetővé tette, hogy az állam és az állami szervek egy hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállamban is beavatkozzanak magánjogi viszonyokba az objektív jogrend, azaz az alkotmányos alapjogok érvényre juttatása érdekében. A Lüth-ügyben a Szövetségi Alkotmánybíróság határozata kimondta egy újságíró szólásszabadsághoz való jogának elsőbbségét, aki bojkottot hirdetett egy náci múltú, antiszemita filmrendező új produkciója ellen. A döntés lényege, hogy a magánjogi jogviszonyoknak is összhangban kell lenniük az alkotmányos alapértékkel és a jogrenddel.⁷

Magyarország az 1989–90-es rendszerváltást megvalósító átfogó alkotmányrevízió során, több más, a szovjet megszállással rájuk kényszerített szocialista egypártrendszerű diktatúrától megszabaduló kelet-közép-európai országhoz hasonlóan a kelsen-i típusú kontinentális alkotmánybíráskodás modelljét vette át,⁸ melynek fókuszában az amerikai legfelsőbb bírósági modellel szemben nem az egyéni jogvédelem, hanem a jogalkotással szembeni absztrakt normakontroll áll.⁹

Egy alkotmánybíróság helyét a funkcionális hatalommegosztás rendszerében alapvetően a testület feladat- és hatáskörei, máshogy megfogalmazva az alkotmánybírósághoz telepített alkotmányos funkciók határozzák meg. Az 1949. évi törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról (a továbbiakban: Alkotmány) megfogalmazása szerint az „Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja

a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat”.¹⁰ Az alkotmányos normaszöveg tehát a korábban hatályos alkotmánybírói törvényhez¹¹ hasonlóan az egyéni alapjogvédelem mellett, ám sokszor inkább helyette a törvények és más jogszabályok absztrakt normakontrolljára helyezte a hangsúlyt, nem pedig az egyedi bírói döntések felülvizsgálatára.

A rendszerváltást követően az Alkotmánybíróság hatáskörei közül az *actio popularis* révén az általános indítványozói jogosultságot lehetővé tevő absztrakt utólagos normakontroll volt a legnépszerűbb és eljárásjogilag legkönnyebben igénybe vehető eszköz. A szűkebb körű alkotmányjogi panasz is egy létező eljárástípus volt, ám arra lényegében az utólagos normakontroll eljárásjogi szabályai vonatkoztak,¹² így az utólagos normakontroll egyik altípusának volt tekinthető. Mindkét eljárástípusnak az alkotmányellenesnek ítélt jogszabály megsemmisítése volt a következménye, ugyanakkor a bonyolultabb eljárásjogi szabályok miatt az alkotmányjogi panaszok száma az alkotmánybírói indítványok körében elenyésző volt.¹³ A jogirodalom is ezért a korábbi alkotmányjogi panaszt az utólagos normakontroll „egyik sajátos válfajaként” határozta meg.¹⁴

Korábban több alkotmánybíró, így Bragyova András és Lábady Tamás is szorgalmazta német mintára a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségének bevezetését,¹⁵ az 1989. évi alkotmánybírói törvény módosításával¹⁶ ugyan már a testület működésének első évtizedében történt elmozdulás annak érdekében, hogy az alkotmányjogi panasz az absztrakt normakontroll, azaz az alkotmányellenesnek ítélt jogszabály megsemmisítése mellett akár visszamenőleges, *ex tunc* hatállyal az egyedi jogsérelem orvoslására is alkalmas legyen.¹⁷ Ugyanakkor a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését az Alaptörvény és a 2011-ben elfogadott új alkotmánybírói törvény hozta magával.

Varga Zs. András szerint az *actio popularis* lehetősége révén az utólagos absztrakt normakontroll-eljárások dominanciáját, és így a rendszerváltás után megválasztott Alkotmánybíróság tagjainak aktivizmusát indokolta, hogy az 1949-es szocialista alkotmány ugyan átfogó módon revideálva lett 1989–90. évben. Mindez már a magyar jogrendszer egészére nem volt igaz, ugyanis az eltérve, terhelve volt olyan, a szocialista diktatúra időszakában elfogadott jogszabályok tömegével, melyek nem voltak összhangban a jogállamiságot deklaráló Alkotmánnyal. Miután a kompromisszumos, tárgyalásos rendszerváltás a legalitás talaján zajlott és nem pedig forradalmi úton ment végbe, ezért a diktatúra jogrendjének jelentős része hatályban maradt, és ezeket csak törvényhozási és kormányzati jogalkotással, illetve ennek

6 TECHET Péter: *Kísérletek a pozitívizmus kritikájára és meghaladására a német jogtudományban: a decizionista államelméletől a közigazgatási állam koncepcióján át az intézményvédelemig*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2018, 94–101. old.

7 CSINK-FRÖHLICH i. m. 24. old.

8 KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet*. Budapest, Szent István Társulat, 2010, 79–80. old.

9 A kelsen-i kontinentális alkotmánybíráskodás gyökereiről lásd bővebben Hans Kelsen és Carl Schmitt vitájának összefoglalóját a Weimari Köztársaság alkotmányos rendjével összefüggésben. Hans KELSEN: *Ki legyen az alkotmány őre? [1931]* In: TAKÁCS Péter: *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003, 289–332. old.

10 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 32/A. § (1) bekezdés.

11 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróiságról (a továbbiakban: régi Abtv.) 37–43. §.

12 Régi Abtv. 48. § (3) bekezdés.

13 MANHERTZ Tamás István: *Az alkotmányjogi panasz magyarországi helyzete. Iustum Aequum Salutare*. XIV. 2018/1., 266. old.

14 KILÉNYI–HAJAS i. m. 91. old.

15 MANHERTZ i. m. 265. old.

16 1999. évi XLV. törvény az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenesség nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről.

17 KILÉNYI–HAJAS i. m. 91. old.

híján az Alkotmánybíróság jogszabály-megsemmisítési hatáskörének gyakorlásával volt lehetőség kirostálni.¹⁸

Tehát míg korábban az absztrakt utólagos normakontroll volt az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre, addig az Alaptörvény és az új alkotmánybírói törvény (Abtv.) hatálybalépésével az Alkotmánybíróság döntései között az absztrakt normakontroll háttérbe szorult, ezáltal pedig az egyedi ügyekben történő konkrét normakontroll és az alaptörvény-ellenesnek vélelmezett bírói döntések felülvizsgálata váltak dominánssá a testület gyakorlatában. Az *actio popularis* lehetőségének kizárása az indítványozói oldalon azt eredményezte, hogy megszűnt annak lehetősége, hogy bárki konkrét ügy nélkül az Alkotmánybíróság normakontrollját kérje.¹⁹

Megfigyelhető az a tendencia, hogy míg 1990–2010 között az Alkotmánybíróság elsősorban az országgyűlési törvényhozás és a rendeleti jogalkotás kontrollját jelentette, 2011 után jelentős mértékben megnövekedett az olyan ún. valódi alkotmányjogi panasz indítványok száma, ahol a panaszos jogszabályokat nem támad, hanem csak egyedi bírósági határozatok alaptörvény-ellenességét vélelmezi. Ezzel az Alkotmánybíróság „negatív törvényhozóból” egyre inkább egy olyan rendkívüli, quasi kasszációs jogorvoslati fórummá kezd válni, mely a rendes bírósági rendszer összes szereplőjének és szintjének minden egyedi határozatát megsemmisítheti alkotmányossági érvek alapján. A valódi alkotmányjogi panaszok magas száma, valamint a köztársasági elnöki előzetes normakontroll jogintézményének gyakorlatban csak igen ritkán történő alkalmazása, illetve az, hogy a Kúria elnöke, az alapvető jogok biztosa vagy a legfőbb ügyész is viszonylag ritkán fordul utólagos normakontroll indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz²⁰ azt eredményezi, hogy a testület egyre inkább a bírósági határozatok, mintsem az Országgyűlés által elfogadott törvények kontrollszervévé vált, melyet csak az egyedi normakontroll-eljárásra irányuló bírói kezdeményezések lehetnek képesek valamelyest ellensúlyozni.²¹

Ez akként is értelmezhető, hogy kormányzati kezdeményezésre az Országgyűlés mint jogalkotó hatalom a jogalkalmazás Alaptörvénnyel való összhangjának megteremtését a valódi alkotmányjogi panasz intézmények bevezetésével részben az Alkotmánybíróságra bízta, ahelyett, hogy adott esetben a jogalkalmazói mozgásteret szűkebbre szabó törvénymódosításokkal ösztönözze a teleologikus bírói jogértelmezést. Másként fogalmazva, egyes vélemények szerint ez azt jelenti, hogy a parlamenti többség bíróságokkal szembeni konfliktusában nem szükséges feltétlenül törvénymódosításhoz nyúlnia, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányozó Alaptörvény értelmezését teszi magáévá, és így ellenőrzi, esetenként felülbírálja az igazságszolgáltatást, azaz a rendes bíróságok által meghozott egyedi határozatokat.²²

Varga Zs. András szerint, amint egy korábbi interjújában is kifejtette, az erős végrehajtó hatalomban látja Magyarországot szuverenitásának zálogát,²³ a kormánnyal szemben a legalitás és a legitimitás mellett a hatékonyság követelményét is szükséges megfogalmazni, ám ezek a szempontok szerint csak ritkán érvényesíthetők egyszerre, az Alkotmánybíróság normakontrollja és a végrehajtó hatalom aktusainak közigazgatási bírósági érvénytelenítése pedig a legalitás felé billenti ki az egyensúlyt, nem törődve a politikai legitimitás szempontjával, ugyanakkor akadályozva az eredményes és hatékony kormányzati döntéshozatalt.²⁴

Összegezve az eddigieket, az Alkotmánybíróság bár 2012 előtt is quasi bírói testületként működött, a funkcionális hatalommegosztás rendszerében a jogalkotás és a bíraskodás határterületén helyezkedett el, mert jellegadó hatáskörei szerint, mint az előzetes és az utólagos absztrakt normakontroll, az Országgyűlés és a végrehajtó hatalom normatív aktusait ellenőrizte és korlátozta egyfajta „negatív jogalkotóként”. Az *actio popularis* lehetőségének megszüntetésével, és az egyedi jogvédelmi lehetőségeket szélesebbre nyitó valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével az Alkotmánybíróság domináns, jellegadó hatáskörévé a bírói döntések és a bírósági eljárások során alkalmazott jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata vált, így ma már az Alkotmánybíróság a törvényhozás helyett inkább a bírói hatalom alkotmányossági kontrollszervévé alakult át.²⁵

III. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ MEGÚJÍTOTT JOGINTÉZMÉNYÉNEK ÉRTÉKELÉSE 2012 UTÁN

A valódi alkotmányjogi panasz jogintézményének hatása a magyar jogrendszer vonatkozásában, valamint hatékonyságának megítélése (mint az egyéni alkotmányos jogvédelem egyik fő eszköze) ambivalensnek bizonyult a bevezetését követő években. Általános tapasztalat, hogy az alkotmányjogi panaszok egy jelentős része már az első szűrőn, a befogadási eljárás során „fennakad”, azaz az Alkotmánybíróság valamelyik öttagú tanácsa visszautasító végzést hoz, mivel az alkotmányjogi panasz indítvány nem felel meg az Abtv. szerinti alakszerűségi, formai követelményeknek, illetve maga a jogsérelem nem érint alkotmányos alapjogot vagy az indítványozó nem

18 VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015, 109–114. old.

19 CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 110–111. old.

20 Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés.

21 Abtv. 25. §.

22 VISSY Beatrix: A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálata, mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze? In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015, 355–358. old.

23 „Induljunk ki abból, hogy adott egy közismert geopolitikai helyzet. Ebben a geopolitikai helyzetben mi mindig akkor tudunk megmaradni, ha világos célokat támogató és erős kormányzata volt az országnak. Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet. A történeti alkotmányunk egyik vívmánya az erős végrehajtó hatalom. Az államtól azt várjuk, hogy lássa el a feladatát. A gyenge államot pedig azért nem viseljük el, mert nem teszi meg azt, amit várunk tőle.” „Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet” – Orbán Balázs beszélgetése Varga Zs. Andrással, Mandiner precedens, 2018. október 29. https://precedens.mandiner.hu/cikk/20181029_eros_vegrehajto_hatalom_nelkul_magyarnak_lenni_kozep_europaban_soha_nem_lehetett_es_most_sem_lehet_beszelgetes_varga_zs_andrassal (letöltés: 2020. 12. 01.).

24 VARGA Zs. i. m. 129–131. old.

25 CSINK i. m. 137–138. és 174–175. old.

indokolja kellő alapossggal, hogy az általa vélemezett jog-sérelem mely Alapörvényben deklarált alapjogát sérti.

Chronowski Nóra 2014-es tanulmányában pesszimista volt abban a tekintetben, hogy a valódi alkotmányjogi panasz mennyire bizonyult a gyakorlatban az egyéni jogvédelem hatékony eszközének, ugyanakkor elismeri, hogy a bevezetés óta a tanulmánya megírásakor még nem telt el kellő idő a távlatos értékeléshez.²⁶ Tóth J. Zoltán szintén 2014-ben megjelent publikációjában már engedékenyebb volt, amikor úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróság 2014-re jutott el oda, hogy egy alkalmazkodási, hozzászokási periódus, Tóth megfogalmazása szerint „aklimatizációs időszak” után kialakítsa a valódi alkotmányjogi panasz eljárások ügyvitelével, befogadási gyakorlatával, tárgyalásával és elbírálásával összefüggő eljárásrendjét. Az egyes eljárások bonyolultsága, valamint a növekedő ügyteher miatt a testületnek több évre is szüksége lehet, hogy határozatot hozzon a már befogadott alkotmányjogi panasz indítványokról.²⁷ Ehhez hozzá kell tennünk, hogy az indítványozó panaszosoknak és a jogi képviselőknek is szükségük volt egyfajta betanulási, felkészülési időszakra, hogy elsajátíthassák az Alkotmánybíróság által befogadható alkotmányjogi panasz indítványok formai és tartalmi követelményeit, illetve az Abtv. normaszövegén túl a potenciális indítványozók is a testület kikristályosodott gyakorlatából tudtak arra következtetni, hogy milyen kritériumoknak kell megfelelnie az egyes indítványoknak a sikeres befogadhatóságához.

A Kúria releváns Joggyakorlat-elemző Csoportjának egy 2016-os összefoglaló véleménye²⁸ ambivalensen értékelte a valódi alkotmányjogi panasz jogintézményének gyakorlati sikerességét, amikor megállapította, hogy a benyújtott indítványok számához képest csak nagyon kevés esetben adott igazat az alkotmányjogi panaszosnak a testület, ugyanakkor az érdemi határozatok között születtek olyan indokolások, amikor az Alkotmánybíróság elmélyülten értelmezte az Alaptörvényben deklarált adott alapjogot, és kontextusában értékelte a támadott bírói döntés vagy jogszabály alapjogi vonatkozásait. Az Alkotmánybíróság elnöke, Sulyok Tamás 2017-ben már úgy vélte, hogy a valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye a kvantitatív statisztikákon keresztül sikeresnek értékelhető, lévén, hogy nemcsak a benyújtott alkotmányjogi panasz indítványok száma mutat növekvő tendenciát, hanem 2017 első felében benyújtott alkotmányjogi panasz indítványok csaknem 80%-át befogadta a testület.²⁹ Az Alkotmánybíróság 2018.³⁰ és a 2019.³¹ évi összesített ügyfélforgalmi statisztikai adatai is

az alkotmányjogi panasz, azon belül is az Abtv. 27. §-a szerinti, bírói döntéseket támadó valódi alkotmányjogi panaszok dominanciáját mutatják mind a benyújtott, mind pedig a lezárt indítványok sorában. Sulyok Tamás és a Kúria távozó elnöke, Darák Péter egy 2020-as konferenciabeszélgetésen pedig egyetértettek abban, hogy egy demokratikus jogállamban szükségszerű az, hogy bizonyos ügyek alkotmányjogi megítélésében véleménykülönbség legyen az ítélkező bírák és az Alkotmánybíróság tagjai között, míg az ügyek másik részében teljes konszenzusról beszélhetünk. Az Alkotmánybíróság elnökének értékelése szerint a változó hatásköreik következtében a 2012 előtt a törvényhozás szerepét ellátó Országgyűléssel voltak konfliktusai a testületnek, míg az absztrakt normakontroll lehetőségének indítványozói oldalról történő szűkítésével és a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével a konfliktus fókuszja áttevődött az Alkotmánybíróság és a bírói kar közé.³²

IV. A 2019. ÉVI ABTV. -MÓDOSÍTÁS ELŐZMÉNYEI

A törvénymódosítás előtt maga az Alkotmánybíróság bírói jogfejlesztésnek is felfogható gyakorlata tette lehetővé bizonyos esetekben, szűk körben, hogy a közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványai is befogadásra kerüljenek. A testület releváns gyakorlatát kimunkáló eseti döntéseiben mindenekelőtt a Magyar Nemzeti Bank³³ és a helyi önkormányzatok esetében³⁴ tette lehetővé a 2019-es Abtv.-módosítás előtt, hogy közhatalmat gyakorló szervként az alkotmányjogi panasz indítványaik befogadásra kerülhessenek.

A helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítványozási jogkörének elismerése az alkotmánybírósági befogadási eljárásjogi gyakorlat változásának, illetve fejlődésének eredménye, ami részben megelőlegezte a 2019. december 20-án hatályba lépett Abtv.-módosítást, mely a közhatalmat gyakorló szervek esetében általánosságban elismerte az indítványozói jogosultságot az alkotmányjogi panasz eljárások tekintetében, bizonyos feltételek megléte esetén.

Az Alaptörvény és az Abtv. 2012-es hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdetben a korábbi Alkotmány értelmezése által kitaposott „nyomvonalon” maradt. Ennek gyökerei a 23/2009. (III. 6.) AB határozathoz vezetnek vissza, mely az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: korábbi alkotmánybírósági törvény) szerinti, normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz kapcsán mondta ki, hogy az egy egyéni alapjogi sérelem esetén kivételesen igénybe vehető eszköz, ezért elutasította a Honvédelmi Minisztérium (HM) egyik háttérintézményének indítványát. A testület korábbi releváns joggyakorlata akként foglalható össze, hogy az önkormányzatok olyan állami szerveknek tekinthetők, melyek a helyi közhatalom gyakorlására jogosultak

26 CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 2014/1-2., 92-93. és 94-95. old.

27 TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2014. május, 237-238. old.

28 Lásd Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítékezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának 2016.El.II.JGY.K.1. számú összefoglaló véleménye. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptoerven_y_osszefoglalo_velemenypdf (letöltés: 2020. 12. 05.).

29 MANHERTZ i. m. 288. old.

30 Lásd Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2018. 1-2. táblázat. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2019/01/2018_12_31_ab_ugyforgalom.pdf (letöltés: 2020. 12. 07.).

31 Lásd Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2019. 1-2. táblázat. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2019/12/2019_12_31_ab_ugyforgalom_.pdf (letöltés: 2020. 12. 07.).

32 <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/joszomszedi-viszony-vagy-joszomszedi-iszony> (letöltés: 2020. 12. 07.).

33 Lásd 23/2018. (XII. 28.) AB határozat.

34 POTJE László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/2.

az Alaptörvény felhatalmazása alapján. Az Alkotmánybíróság a klasszikus alkotmányjogi doktrína szerint az alkotmányjogi panaszt az állammal szembeni olyan egyéni jogvédelmi esz-köznek tekintette, mely állampolgároként a természetes szemé-lyek, kivételes esetben a közhatalom gyakorlására nem jogosult szervezetek, így az egyházi közösségek és a civil szervezetek (pl. egyesületek, alapítványok) alapvető jogainak érvényre juttatását szolgálja az alaptörvény-ellenesnek vélelmezett bírói döntésekkel és normákkal szemben. A testület dogmatikus alkotmányos értelmezése pedig kizárta, hogy az államszervezet részét képező és közhatalom gyakorlására jogosult önkormányzatok az alkotmányjogi panasszal érvényesíthessék jogvédelmi igényeiket az állami szervezetrendszer más szereplőivel szemben. Másfajta levezetéssel is arra jutott korábban az Alkotmánybíróság, hogy az alapvető jogok célja, hogy alkotmányos garanciákat teremtsenek az államhatalommal és annak gyakorlóival szemben az egyes állampolgárokat egyénileg vagy a polgárok különböző társulásait közösségileg megillető jogok és a cselekvési szabadság védelme érdekében. Ez alapján pedig dogmatikailag kizárt, hogy egy közhatalmat gyakorló állami szervnek, így a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzatoknak az állammal szemben érvényesíthető alapjogai legyenek.³⁵

Ezzel szemben viszont elmondható, hogy az Alaptörvény az alapjogi katalógus részeként a törvény által létesített jogalanyok részére is biztosítja azokat az alapvető jogokat és rájuk nézve is érvényesíti azokat a kötelezettségeket, melyek természetükből adódóan nem csak az emberi minőséggel rendelkező természetes személyek számára lehetnek relevánsak.³⁶ Megállapítható továbbá, hogy az Alaptörvény sem az egyedi normakontroll,³⁷ sem pedig az alaptörvény-ellenesnek vélelmezett bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszok esetében sem zárja ki a közhatalmat gyakorló szerveket, ahogy az Abtv.-nek az egyedi normakontrollra irányuló,³⁸ valamint az alaptörvény-ellenesnek vélt bírói döntés megtámadására szolgáló alkotmányjogi panaszra vonatkozó³⁹ részletszabályai sem rekesztik ki az indítványozói körből explicite a közhatalmat gyakorló szerveket. Elmondható tehát, hogy bár az Alaptörvény nem deklarálja az alapvető jogok között a helyi közügyek intézése körében az önkormányzathoz való jogot, ugyanakkor alkotmányos szinten rögzíti taxatív felsorolással a helyi önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket.⁴⁰ Továbbá biztosítja a helyi önkormányzatok részére a *sui generis* rendeletalkotási jogot a helyi társadalmi viszonyok rendezésére olyan tárgykörökben, melyeket törvény nem szabályoz, illetve törvényileg felhatalmazást adhat a helyi önkormányzatok részére ezek szabályozására.⁴¹ Az Alaptörvény felhatalmazása⁴² szerint az önkormányzatokra vonatkozó szabályokat meghatározó sarkalatos törvény, a *Magyarország helyi önkormányzatairól* szóló

2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 5. §-a biztosítja, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül”. A Mötv. azt is rögzíti, hogy az önkormányzati képviselő-testületek át nem ruházható hatásköre az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése.⁴³ Ez a szabályozás az Alkotmánybíróságot is gondolkodásra, addigi alkotmányjogi panasz befogadási gyakorlatának átgondolására, revideálására készítette annak érdekében, hogy megválaszolja a kérdést: az alkotmánybírósági védelem milyen téren illetheti meg a helyi önkormányzatokat, a képviselő-testületek pedig az Alkotmánybíróság mely eljárásait lehetnek jogosultak kezdeményezni?

Potje László, az Alkotmánybíróság főtanácsadójának értékelése szerint egy, Esztergom Város Önkormányzata által benyújtott alkotmányjogi panasz ügyben hozott alkotmánybírósági végzés⁴⁴ jelentett érdemi fordulatot a testület addigi befogadási gyakorlatában az indítványozási jogosultság kapcsán. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy az Alaptörvény és a Mötv. által meghatározott korlátok között a helyi önkormányzatok sem képeznek kivételt a jogi személyek közül, akiknek alapvető és alanyi jogait az Alaptörvény is elismeri. Továbbá hiába van alaptörvényi felhatalmazásuk a települési önkormányzatoknak a helyi közhatalom gyakorlására, nem minden esetben járnak el közhatalommal rendelkező és hierarchikus fölényben járó szereplőként. A települési önkormányzatok ugyanis például az önkormányzati vagyonnal és tulajdonosi joggyakorlással összefüggő kérdésekben mellérendelt jogviszonyban is állhatnak (például vállalkozási vagy megbízási szerződést köthetnek gazdasági társaságokkal), illetve a polgári peres eljárásokban is megjelenhetnek beavatkozóként vagy peres félként az alperesi vagy a felperesi oldalon. Az alkotmánybírói jogfejlesztés eredményeképpen az újabb gyakorlat szerint az önmagában már irreleváns volt, hogy az önkormányzat a közhatalom gyakorlására is jogosult, inkább azt kellett vizsgálni, hogy az adott ügyben helyi közhatalmat gyakorló szervként járt-e el vagy sem? Amennyiben az önkormányzat mellérendelt jogalanyként, magánjogi jogviszonyok részeseként szerepelt az alkotmányjogi panasz indítvány alapjául szolgáló ügyben, az már megalapozhatta az indítványozói jogosultságukat. A másik befogadási előkérdés pedig az volt, hogy olyan, az Alaptörvény alapjogi katalógusában szereplő jog sérelmére hivatkoztak-e, mely a jogi személyeket is megilleti. Így például a tisztességes és pártatlan bírósági eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog vélt sérelme megalapozhatta az indítványozói jogosultságot. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata azonban azokban az esetekben, amikor a települési önkormányzat az alkotmányjogi panaszában az öt *sui generis* megillető önkormányzati hatáskörök, így például a helyi rendeletalkotási vagy egyedi határozathozatali sérelmére hivatkozott, nem fogadta be az alkotmányjogi panasz indítványait, mert az önkormányzati rendeletalkotás már a helyi közhatalom gyakorlásának minősül. Ezért például a Kúria Önkormányzati Tanácsának az önkormányzati rendelet törvényességéről döntő határozata ellen nem volt korábban benyújtható sikeres

35 POTJE i. m. 14–15.

36 „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” [Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés.]

37 Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont.

38 Abtv. 26. cikk (1)–(2) bekezdés.

39 Abtv. 27. cikk.

40 Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)–l) pontok.

41 Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés.

42 Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdés.

43 Mötv. 42. § 9. pont.

44 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés.

alkotmányjogi panasz a testület gyakorlata szerint.⁴⁵ Később az Alkotmánybíróság kiterjesztette a helyi önkormányzatok által benyújtott, befogadható alkotmányjogi panasz indítványok körét a helyi népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő íven megjelenő kérdést hitelesítő jogerős bírósági határozatokkal kapcsolatos beadványokra is. Az viszont még kérdéses, hogy az Abtv.-módosítás az eddigi gyakorlata felülvizsgálatára készítheti-e az Alkotmánybíróságot, kiterjesztve a befogadható alkotmányjogi panasz indítványok körét az olyan ügyekre, ahol a helyi önkormányzat egyértelműen közhatalmat gyakorló szervként járt el.⁴⁶

V. A PARADIGMAVÁLTÁS, AVAGY A 23/2018. (XII. 28.) AB HATÁROZAT BEMUTATÁSA

Az Alkotmánybíróság, a Magyar Nemzeti Bank (MNB) Pénzügyi Stabilitási Tanácsának kiadmányozási jogával összefüggő kúriai ítélet⁴⁷ ellen benyújtott jegybanki alkotmányjogi panasz⁴⁸ fogadott be és a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) helyt is adott az indítványnak. A testület tehát egy alkotmányjogi panasz indítvány tekintetében elismerte a jegybank indítványozói jogosultságát, a befogadhatóságot pedig azzal indokolta, hogy az „Alkotmánybíróság az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte”.⁴⁹

Az Abh. rendelkező része a megsemmisítés indokaként kimondja, hogy a kúriai ítélet sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését,⁵⁰ azaz elismeri, hogy az Alaptörvény alapjogi katalógusában deklarált tisztességes bírósági eljáráshoz való egy közhatalommal rendelkező jogi személy indítványozót, a releváns ügyben a Magyar Nemzeti Bankot is megilleti.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a teljes ülési határozathoz a három párhuzamos indokolás mellett hét alkotmánybíró különvéleményt fűzött, azaz a lehető legszűkebb szavazattöbbséggel fogadta be és ítélte megalapozottnak az Alkotmánybíróság a jegybank alkotmányjogi panasz indítványát.

Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása más logika alapján gondolta befogadhatónak a Magyar Nemzeti Bank alkotmányjogi panasz indítványát, meglátása szerint a „bírósági eljárásokban fegyveregyenlőség van, és az állami szerv a peres félként elveszti hatalmi szerepét, sőt, mint más hatalmi ághoz tartozó szervezet épp hogy hátrányban lehet

a bírói hatalom fennhatósága alá kerülve. Így az alkotmánybírói testületnek alapvető feladata, hogy bírósági eljárást ellenőrizze a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog garanciális elveinek fényében az állami szervek peres félként részvétele esetén is.”⁵¹

Szabó Marcell alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megelőlegezte a 2019. évi Abtv.-módosítást, amint kifejtette, hogy az „indítványozói jogosultság elismerését álláspontom szerint általánosan, valamennyi állami szerv vonatkozásában is rögzítenie kellett volna a határozatnak”. Ugyanakkor szerinte közhatalmat gyakorló szervként az MNB indítványozói jogosultsága már az Abtv. 2018-ban hatályos szövegéből következett: „Az Abtv. vonatkozó rendelkezése [27. §, de ezzel teljesen egyezően a 26. § (1) bekezdése is] értelmében alkotmányjogi panasz benyújtására az »egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet« jogosult. Az indítványozói jogosultság vizsgálatánál ekként elegendő annak vizsgálata, hogy az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) az egyedi ügyben érintett-e. Egy olyan peres eljárásban, melyben az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) félként szerepel, az érintettség kétséget kizáróan, minden további feltételtől függetlenül megállapítható. Sem az Alaptörvény, sem pedig az Abtv. egyetlen rendelkezése sem zárja ki az indítványozók köréből automatikusan, minden további szempont értékelésétől függetlenül az állami szerveket, ekként azt az Alkotmánybíróság sem teheti meg.”⁵² Szabó Marcell alkotmánybíró a párhuzamos indokolásában azt is hangsúlyozza elvi érveléssel, hogy az indítványozói jogosultságtól külön kell választani azt a kérdést, hogy az indítványozó állami szerv „adott konkrét esetben, az adott konkrét alaptörvényi rendelkezések tekintetében jogosult-e az alkotmányjogi panasz benyújtására”. Ennek példaként azt hozza fel, hogy saját eljárásukkal összefüggésben a közhatalmat gyakorló állami szervek generálisan nem jogosultak a tisztességes eljáráshoz való joguk sérelmére hivatkozni,⁵³ viszont általánosan minden esetben hivatkozhatnak a tisztességes bírósági eljáráshoz való joguk⁵⁴ sérelmére, mert ezekben az esetekben az Alkotmánybíróságnak a bírói döntés, és az azt megelőző bírósági eljárás Alaptörvénnyel való összhangját kell vizsgálnia.⁵⁵

Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kijelentette, szükségesnek tartotta volna, hogy „az indokolásban az Alkotmánybíróság elvi érveléssel jelentse ki, hogy költségvetési szerv és közigazgatási vagy közigazgatási jogkörben eljáró szerv is jogosult az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására”. Véleménye szerint az Alaptörvény nem tartalmaz alanyi vagy tárgyi korlátozást az alkotmányjogi panaszok esetében az indítványozói körre nézve, továbbá az Abtv. nem emberi jogokról vagy az indítványozói alapvető jogairól rendelkezik, hanem az Alaptörvényben biztosított jogokról, mely a jogi személyeket, így a közjogi jogalanyokat is

45 POTJE i. m. 15–18. old.

46 POTJE i. m. 19–20. old.

47 Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete.

48 IV/00557/2018.

49 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás: [15].

50 „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.]

51 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása: [36].

52 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Szabó Marcell alkotmánybíró párhuzamos indokolása: [41].

53 „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés.]

54 Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

55 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Szabó Marcell alkotmánybíró párhuzamos indokolása: [42].

megilletik. Ez alól kivételt csak az Alaptörvény alapjogi katalógusában szereplő azon jogok jelentenek, melyek az emberi minőséghez kapcsolódnak, azaz csak a természetes személyeket illethetik meg. Varga Zs. András szerint például az Alaptörvényben deklarált jogorvoslathoz való jog⁵⁶ is minden esetben megilleti a jogi személyeket, így a közjogi jogalanyokat is. Pokol Béla párhuzamos indokolásához hasonlóan levezetéssel Varga Zs. András azt is hozzáteszi, hogy „az állami intézmény (alperesként) már nem közhatalma birtokában jár el, hanem ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint a felperes (magánszemély vagy nem állami jogi személy). A perben a közhatalmat nem a felek bármelyike, hanem a bíróság képviseli és gyakorolja. Ha az Alkotmánybíróság az egyik féltől megtagadja az alkotmányos védelmet arra hivatkozva, hogy a per előtt (a perre okot adva) közhatalmat gyakorolt, akkor ezzel a hatalommegosztást tagadja.” Varga Zs. András a párhuzamos indokolása esszenciájaként azzal érvelt, hogy Alaptörvény érvényre juttatásának alkotmányos kötelezettségéből következik, hogy „az Alkotmánybíróság az állami intézményektől származó alkotmányjogi panaszokat is befogadhatta”.⁵⁷

Az Abh.-hoz csatolt különvélemények az Alkotmánybíróság korábbi releváns gyakorlatával és a klasszikus alkotmányelmélet doktrínáival érveltek. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát hozza fel példaként, mely szerint a „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére” [23/2009. (XI. 12.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanis azon az elvi megfontoláson alapult, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására” [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]. Utalt az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépése óta kialakított joggyakorlatára is, mely szerint „amennyiben kétség merül fel az indítványozói jogosultság fennállását illetően, az Alkotmánybíróságnak – esetről esetre – meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell dönteni az indítvány befogadhatóságáról. E vizsgálat során figyelemmel kell továbbá lenni az indítványozó szerv alkotmányos szerepére és ebből fakadó alapjogvédelmi funkciójára is.”⁵⁸

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság hivatkozott korábbi gyakorlata még az Alaptörvény hatálybalépése előtt, a korábbi Alkotmány és az 1989. évi alkotmánybírói törvény alapján került kimunkálásra. Ehhez képest az Alaptörvény szellemiségében hangsúlyeltolódás figyelhető meg az állam és az állami szervek szerepfelfogását illetően, azaz a korábbi Alkotmányhoz képest az állami beavatkozás

lehetősége a különböző magánjogi jogviszonyokba kiterjedtebbé vált, és a korszellemből is következően egy voluntarista, aktivistább állami szerepfelfogás lépett a 40 évnyi szocialista diktatúrát követően a klasszikus liberális eszmény jegyében revideált, az államtól elsősorban be nem avatkozást, tartózkodást elváró korábbi alkotmányfelfogás helyébe. Czine Ágnes a közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványozási lehetőségével szemben a klasszikus alkotmányelméleti felfogást vallja, amikor a 3091/2016. (V. 12.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását idézi a különvéleményében: „modern alkotmányos gondolkodás egyik alapvető sarokpontja az, hogy az alapvető, illetve emberi jogok az egyéneket (természetes és jogi személyeket) megillető jogosultságcsoportok a szuverenitásból eredő jogokat gyakorló állammal szemben. Az alapjogok elsődleges célja ugyanis az államhatalom korlátozása. Az egységes szakirodalmi álláspont mellett ezt tükrözi az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának, a Német Szövetségi Alkotmánybíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlata is.” Végezetül felhossa, hogy az Abh. elmulasztotta indokolni, hogy az Alkotmánybíróság miért tért el a közhatalmat gyakorló szervektől érkező alkotmányjogi panasz indítványok befogadási gyakorlatától.⁵⁹

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye szerint az ügyben „befogadás esetén (...) az indítványozói jogosultság hiánya folytán elutasítása lett volna indokolt” a testület korábbi gyakorlatának megfelelően, az Alkotmánybíróságnak pedig az ügyben hivatalból kellett volna lefolytatnia az eljárást, ahelyett, hogy az Abh. indokolásában a Magyar Nemzeti Bank „nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére”, valamint arra hivatkozott a befogadás okaként, hogy az „indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti”.⁶⁰

Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleményében két fontos megállapítást tesz. Álláspontja szerint az a tény, hogy szerkezetileg, rendszertanilag elkülönül az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” címet viselő alapjogi katalógusa „Az Állam” című államszervezeti résztől, azt is magában foglalja, hogy „alapjogokat és kötelezettségeket az alkotmányozó a személyek részére ismer el, illetve ír elő, az állam szervei pedig nem alapjogokkal és kötelezettségekkel, hanem »Az állam« című fejezetben meghatározott alkotmányos rendeltetéssel és feladatokkal bírnak”. Továbbá annak nyelvtani értelmezéséből, hogy az Alaptörvény alapjogi katalógusának „tételcikkelye”⁶¹ a nagybetűs értelemben vett „EMBER” sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartási és állam általi védelmi kötelezettségét deklarálja, az következik, hogy „az alapvető jogok tehát az egyén (alapjogi jogosult) szabadságának védelmére hivatottak az állami beavatkozással szemben. Rendeltetésük az, hogy korlátok közé szorítsák a közhatalmat. Az állam ugyanakkor jellemzően nem önmaga, hanem szervei útján cselekszik. Az állam szervei tehát szintén az alapjogi jogviszony kötelezett oldalán állnak

56 „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

57 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása: [44]–[47].

58 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás: [22].

59 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye: [50]–[54] és [57].

60 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye: [68]–[70].

61 Hörcherné Marosi Ildikó itt a következőre utal: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés].

az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében.⁶² A különvélemény másik fontos fogalmi distinkciója, hogy az Alkotmánybíróság korábbi következetes gyakorlata szerint különbséget tesz a közhatalmat gyakorló állami szervek és az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek között, melyek nem gyakorolnak közhatalmat, ez utóbbiak pedig „nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevitelétől”.⁶³ Az állam és az államszervezet intézményei esetében pedig azt kell vizsgálni, hogy az adott ügyben közhatalmat gyakorolva járnak el vagy pedig magánjogi (azaz mellérendelt) jogalanyként vesznek részt az ügy alapjául szolgáló jogviszonyban. Az alkotmánybíró csak ez utóbbi esetben biztosítaná az állami szervek számára az alkotmányjogi panasz biztosította jogvédelem lehetőségét, azaz, ha az állami szerv a vélelmezett jogsérelmet magánjogi jogalanyként és nem közhatalmat gyakorolva, közjogi jogalanyként szenvedte el. A különvélemény utal rá, hogy az Alkotmánybíróság több olyan esetben befogadta egyes állami szervek és helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítványát, ahol azok magánjogi jogalanyként szenvedtek vélt alapjogi sérelmet egy magánjogi tárgyú alapperben. Ugyanakkor az Abh. tárgya az MNB Pénzügyi Stabilitási Tanácsa bírságot kirovó határozata volt, melynek keretében az MNB felügyeleti testülete egyértelműen közhatalmat gyakorolva járt el a kiadmányozás során. Hörchneré Marosi Ildikó utal egy, az Alkotmánybíróság által ugyanabban az évben hozott végzésére is, melyben az MNB indítványát a testület azzal utasította vissza, hogy az „indítványozó tehát egyértelműen közhatalmi szerepkörében járt el, amikor közigazgatási hatóságként eljárva közigazgatási döntést hozott. A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy ezen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában született bírósági döntések esetében hiányzik az indítványozói jogosultság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére.”⁶⁴ A különvélemény alapjául szolgáló Abh. tehát egyértelmű fordulatot hozott az alkotmánybírósági gyakorlatban, amikor az addigi praxist áttörve első esetben tette lehetővé, hogy egy közigazgatási hatósági jogkörben eljáró, az adott ügyben közhatalmat gyakorló állami szerv alkotmányjogi panaszát is befogadja a testület, ezzel azonban hét alkotmánybíró, így Hörchneré Marosi Ildikó sem értett egyet.⁶⁵ A 2019. évi Abtv.-módosítás kodifikációja viszont egyértelműen ezt az Abh.-t vette alapul.

Schanda Balázs alkotmánybíró az Abh.-hoz fűzött különvéleményében fontosnak tartja annak meghatározását, hogy az „MNB-nek van-e Alaptörvényben biztosított joga, azaz az Alaptörvényben biztosított jognak minősül-e egy törvényben rögzített, az Alaptörvényre közvetetten visszavezethető hatáskör gyakorlása”. Kardinalisnak tekinti a fogalmi distinkciót a jogi személyiséggel rendelkező olyan jogalanyok, mint a köztestületek, vallási közösségek és a civil szervezetek, valamint az állam és az állami szervek között, mert az „alulról kezdeményezett” magánjogi jogi személyekre kiterjesztett olyan alapvető jogok, mint a tulajdonhoz, a vállalkozáshoz vagy a jó hírnévhez való

jogok nem vonatkozhatnak az állami szervekre, így az (állami) szervek nem tekinthetők a (civil) szervezetek szinonimájaként a jogkiterjesztés tekintetében, mert ez az Alaptörvény szövegszerű értelmezéséből sem következik. Schanda Balázs szerint „mind az Alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mind az alkotmányjogi dogmatika számára evidencia, hogy az alapjogok biztosításának kötelezettje az állam (mint közhatalom). Ha a közhatalmi szervek e viszonyaikban is rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal, akkor az alapjogvédelem az állam »önmagával szembeni védelmét« eredményezi, amely beláthatatlan helyzeteket eredményez mind logikailag, mind eljárási oldalról.” Továbbá hangsúlyozza, hogy egy alkotmányjogi panasz befogadhatósága eljárási és nem anyagi jogi kérdés, így a befogadhatóságot nem alapozhatja meg egy olyan tartalmi érvelés, mint az „indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentősége”.⁶⁶

Stumpf István alkotmánybíró Czine Ágneshez hasonlóan a klasszikus alkotmánytani felfogást teszi magáévá, amikor az Abh.-hoz csatolt különvéleményében azzal érvel, hogy az „alapvető jogok eredendően az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben, rendeltetésük tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása. Mivel egy közigazgatási hatóságnak alapvető joga nincs, az Abtv. 27. §-a alapján nem élhet alkotmányjogi panasszal a közigazgatási határozatát hatályon kívül helyező és a hatóságot új eljárásra kötelező bírói döntéssel szemben.”⁶⁷

Az Abh. indokolása, és a hozzáfűzött párhuzamos indoklások és különvélemények bemutatása azért igényelt ilyen részletességet, mert az kivételes jelleggel felülírta az Alkotmánybíróság korábban következetes gyakorlatát azzal, hogy az MNB Pénzügyi Stabilitási Tanácsa bírságot kiszabó határozatának kiadmányozásával összefüggő ügyben befogadta és megalapozottan találta a jegybank alkotmányjogi panasz indítványát, és elsőként fordult elő, hogy a testület elismerte egy közhatalmi szerv indítványozási jogosultságát egy általa kiadmányozott közigazgatási határozattal összefüggő ügyben. Ez az Abh. így egyszerre szolgálhatott a 2019. évi Abtv.-módosítás okaként és indokaként, mely ebben a tekintetben egy viszonylag friss alkotmánybírósági döntést erősített meg, legitimált a törvényhozás.

VI. A 2019. ÉVI ABTV.-MÓDOSÍTÁS FOLYAMATA ÉS KÖZÉLETI VITÁI

Az Abtv. módosítása egy rendkívül szerteágazó „salátatörvény”-javaslat része volt, mely mintegy 78 különböző törvény, köztük igazságügyi tárgyú jogszabályok módosításáról rendelkezett.⁶⁸

A törvénymódosító javaslat az alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultságának kiterjesztéséről a közhatalmat

62 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Hörchneré Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye: [77]–[80].

63 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás: [23].

64 3167/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás: [15].

65 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Hörchneré Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye: [88]–[93].

66 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye: [100]–[106].

67 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye: [111].

68 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról.

gyakorló szervekre egy, a magyar közéletben sajnos szokatlan diskurzust indított el a kormányzat képviselője és különböző nem kormányzati szereplők között az Index.hu internetes újság véleményrovatának hasábjain.

Elsőként a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) nem-kormányzati szervezet (NGO) szakmai igazgatója, Szabó Máté Dániel illetve kritikával a törvénymódosító javaslatot. A klasszikus liberális alkotmánytani doktrína mellett érvelve annak a vélemények adott hangot, hogy „*az alkotmány az állami hatalmat korlátozza a polgár jogainak védelmében, a törvényjavaslat azonban mégis a hatóságokat akarja megvédeni a polgárok jogainak érvényesítésétől az Alkotmánybíróság közreműködésével*”. Pessimista megközelítése szerint a törvényjavaslat „*úgy tesz, mintha az alapjogok az állam és a polgár viszonyában az államot is megilletnék, illetve az állami szervek hatáskörüket is megvédhetnék a polgárok jogaival szemben. Ha ezek a közhatalmi szervek az alkotmányjogi panaszukkal sikerrel járnak, akkor az Alkotmánybíróság megsemmisíti a bíróságnak azt az ítéletét, amely a hatóságtól megvédte a polgár jogait. Tehát az új alkotmányjogi panasz valójában a polgár jogainak ellenében, egyúttal a hatóságok védelmében működik majd. A hatóságot védi a polgároktól és az ő jogait érvényesítő bírósági ítélettől.*”⁶⁹

A TASZ szakmai igazgatóinak az aggodalmaira Orbán Balázs, a Miniszterelnökség miniszterhelyettese adott hosszú és kimerítő választ, az Abtv. módosítását egyúttal globális és történeti kontextusba helyezvén. Írásában röviden bemutatta az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatát és az alkotmánybírói jogfejlesztés által kimunkált joggyakorlat törvényi kodifikációjának tekintve az Abtv. módosítását. Jelen tanulmányhoz hasonlóan, ám a műfaji keretek miatt szűkebb terjedelemben utalt az önkormányzatoktól érkező alkotmányjogi panasz indítványokra vonatkozó befogadási gyakorlatra, illetve az Abh.-ra,⁷⁰ melynek alapjául szolgáló ügyben az Alkotmánybíróság a Magyar Nemzeti Bank esetében befogadott egy olyan indítványt, melyben a jegybank egy felügyeleti szerve közhatalmat gyakorolva kiadmányozott egy bírságot tartalmazó közigazgatási határozatot. Orbán Balázs véleménye szerint a TASZ szakmai igazgatójának érvelése maradi és nincs tekintettel a modern nemzetállamokat érő olyan globális kihívásokra, mint a regionális és nemzetközi, szupranacionális szervezetek (pl. Európai Unió, Európa Tanács) és az ezek keretében működő különböző emberi jogi fórumok (pl. Velencei Bizottság, Emberi Jogok Európai Bírósága, Európai Unió Bírósága) jogértelmező és aktivista jogalakító, jogfejlesztő tevékenysége, melyek a nemzetállamok szuverén cselekvési szabadságát és jogait korlátozhatják. A miniszterhelyettes utal a virtuális platformok, a különböző web2-es közösségi média fórumok növekvő befolyására is, melyek alakítják az egyes nemzetállamok közbeszédét, még sincsen az állami médiaszabályozásnak és adatvédelmi jognak ezekre kellő ráhatása. Orbán Balázs szerint, szemben a felvilágosodás korával és a XIX. század első felével, a polgárok szabadságjogait már nem a beavatkozó, abszolutista

állammal szemben, hanem sokkal inkább az állampolgárok olyan alapvető jogait, mint a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a magánélet védelme ezen virtuális platformok tartalom-szolgáltatási és adatvédelmi eljárásrendjével szemben kell védelemben részesíteni. Azzal érvel, hogy az új idők új megoldásokat igényelnek, és ilyen az alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultságának a kiterjesztése is.⁷¹

Karsai Dániel ügyvéd, akinek ügyvédi praxisa alkotmányjogi panaszosok jogi képviselőjére is szakosodott, Orbán Balázs véleményét is bírálta, de a TASZ szakmai igazgatójának álláspontjával sem értett egyet. Véleménye szerint „*Szabó Máté Dániel téved, amikor azt gondolja, hogy a bírósági döntések alkotmánybírósági kontrolljának egyetlen célja a »polgárok« védelme. A taláros testület feladata ennél tágabb; a perben részt vevő fél társadalomban betöltött szerepétől függetlenül biztosítania kell, hogy a bírósági döntése csak az Alaptörvénnyel összhangban lévő eljárásban és az Alaptörvénynek megfelelő eredménnyel születessen meg. Ebből a szempontból közömbös, hogy ki az érintett; magánszemély, cég, vagy egy minisztérium. Bírósági döntés csak alkotmányos eljárásban születhet.*” Orbán Balázs véleményét is kritizálta, mert szerinte a „*közhatalmat gyakorló szervezet nem kell megvédeni a nagy globális kihívásoktól, vagy arra nem az a gyógyír, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak*”. Ugyanakkor álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz indítványozói körének szélesítése nem nyitná fel „*Pandóra szelencéjét*”, mert a közhatalmat gyakorló szervek státuszukból fakadóan viszonylag kevés, az Alaptörvény alapjogi katalógusa részeként deklarált alapvető jog sérelmére hivatkozhatnak. Az alapügyek természetéből fakadóan pedig a közhatalmat gyakorló szervek nem fognak tudni széles körben élni az új típusú alkotmányjogi panasz indítványozói lehetőségével, ugyanakkor például az ellenzéki vezetésű települési önkormányzatok számára tér nyílhat az önkormányzati hatásköröket általuk vélelmezetten csorbító kormányzati jogalkotás és törvények megtámadására az Alkotmánybíróság előtt.⁷²

Dunja Mijatović, az Európa Tanács emberi jogi biztosa közleményében adott hangot félelmeinek, mely szerint az alkotmányjogi panasz indítványozói körének kiszélesítését arra fogják használni a közhatalmat gyakorló szervek, hogy az Alkotmánybíróságon támadják meg az állampolgárok által az állami szervek ellen indított ügyekben hozott olyan jogerős bírósági ítéleteket, ahol a közhatalmat gyakorló szervet ítélte pervesztesnek az eljáró bíróság.⁷³ Ehhez fontos hozzátennünk,

71 ORBÁN Balázs: „*A magyarok jogainak és szabadságának védelmében*”, Index.hu, 2019. 11. 25.

https://index.hu/velemeney/2019/11/25/orban_balazs_velemenycikk_alkotmany_feladata_vita/?fbclid=IwAR3-f021DESpLzi3mGtKV12KzEObA8fajw4BdxLjCi3mz5uRjlpzBzo_778 (letöltés: 2020. 12. 08.).

72 KARSAI Dániel: „*Kié az Alkotmánybíróság?*”, Index.hu, 2019. 12. 05.

https://index.hu/velemeney/olvir/2019/12/05/kiem_az_alkotmanybirosag/ (letöltés: 2020. 12. 08.).

73 „*The Commissioner considers that the provisions opening the possibility of administrative authorities to introduce constitutional complaints following unfavourable rulings by the ordinary courts raise concerns about upholding fair trial guarantees for the individual complainant. Coupled with the proposed changes on the qualifications and appointments of judges and the uniformity of jurisprudence, the legislative measures also run the risk of diminishing the independence of individual judges in their core duties and of creating excessive hierarchies within the judicial system.*” Részlet Dunja Mijatović, az Európa Tanács emberi jogi biztosa közleményéből, Strasbourg, 2019. 11. 28.

69 SZABÓ Máté Dániel: „*A[z] állampolgárt védje az alkotmány, vagy az államot?*”, Index.hu, 2019. 11. 20.

https://index.hu/velemeney/2019/11/20/allamvedelmi_alkotmany (letöltés: 2020. 12. 08.).

70 A 23/2018. (XII. 28.) AB határozat indokolásának, valamint a csatolt párhuzamos indokolások és különvélemények részletes elemzését lásd az előző (V.) pontban.

hogy az Európa Tanács emberi jogi biztosának félelmeivel szemben a közhatalmat gyakorló szervek az Abtv.-módosítás hatálybalépése óta eltelt egy évben nem éltek, vagy más megközelítésben nem éltek vissza tömegesen az alkotmányjogi panasz indítványozási jogosultságokkal, például a közérdekű adatigénylés iránti perek elvesztése esetében. Dunja Mijatović hivatala az Abtv.-módosítás elfogadása óta nem is adott ki egyelőre további releváns közleményt az ügyben.

Az Abtv.-módosítást is tartalmazó, T/8016. számú törvénymódosítást megszavazta a kormánypárti parlamenti többség, ám Áder János köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdésében biztosított hatáskörével élve megfontolásra visszaküldte azt az Országgyűlésnek. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a köztársasági elnök nem az Abtv. módosítása ellen emelt politikai vétót, hanem a törvénymódosító csomag szerinte pontatlanul megfogalmazott, ellentmondásos rendelkezéseit bírálta általánosságban, különösen pedig felhívta a figyelmet az „igazságszolgáltatásban dolgozók anyagi és egyéb megbecsülésének újragondolására”.⁷⁴

VII. KONKLÚZIÓ: AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ INDÍTVÁNYOZÓI KÖRE KITERJESZTÉSÉNEK POTENCIÁLIS KÖVETKEZMÉNYEI

Az Abtv.-módosítás a valódi alkotmányjogi panaszra vonatkozó Abtv. 27. § új második bekezdésével cizellálta, hogy jogállástól függetlenül mely személy vagy szervezet minősülhet érintettnek. Az alkotmányjogi panasz esetében érintettnek minősülhetnek a bírósági eljárásban a felek, továbbá azok az eljárási szereplők, melyekre a döntés rendelkezést tartalmaz, valamint mindazon további jogalanyok is, melyek jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.⁷⁵ A törvénymódosítás a már meglévő alkotmánybírói befogadási gyakorlat kodifikációjával az Abtv. normaszövegébe illesztette azt, hogy a közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.⁷⁶

Az Abtv. III. fejezetének indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálatára vonatkozó passzusa is egy új bekezdéssel egészült ki, mely szerint a „közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti”.⁷⁷

Az Abtv.-módosítás részletes indokolása szerint az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatának megfelelően

pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket, és hogy kik vagy milyen szervezetek minősülnek az alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult érintetteknek. Az indokolás hivatkozik rá, hogy az Alaptörvény sem limitálja az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetséges okait az alapvető jogok sérelmére, ahogy az Abtv. sem az alapjog vagy az alapvető emberi jog fordulatot használja, hanem az „Alaptörvényben biztosított jog” kifejezést, mely közjogi jogalanyokat is megilletethet. Fontosnak tartja hangsúlyozni a fogalmi distinkciót a természetüknél fogva csak a természetes személyekre vonatkozó alapvető emberi jogok és az olyan alapjogok között, melyek minden jogi személyt, így a közhatalom gyakorlóit is megilletethetik. Az indokolás az alkotmánybírói gyakorlatra is hivatkozával az ilyen alapjogok közé sorolja a tulajdonhoz vagy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, de egyes kommunikációs alapjogokat is. Az egyes nem-kormányzati szervezetek (NGO) és az Európa Tanács emberi jogi biztosának aggályaira is reflektál a részletes indokolás annyiban, hogy bár a hatáskör megsértése önmagában megalapozhatja az indítványozó érintettségét, viszont az erre való hivatkozás esetében az indítványozónak bizonyítania kell, hogy a feladat- és hatáskörét maga az Alaptörvény tartalmazza vagy pedig hatáskörsértés következményeként súlyos működési zavar lépett fel az indítványozó közhatalmat gyakorló szervnél.⁷⁸

A meglátásom szerint arra, hogy milyen, az Alaptörvény alapjogi katalógusában szereplő alapjogok illethetik meg a közhatalmat gyakorló jogi személyeket, korlátozott mértékben, példalódzó jelleggel lehet alkalmazni a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)⁷⁹ analógiáját. A Ptk. szerint a „jogi személy személyhez fűződő jogaira a személyiségi jogokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha a védelem jellegénél fogva csupán az embert illetheti meg”.⁸⁰ A Ptk. hét személyiségi jogot nevesít konkrétan,⁸¹ ezek közül a logikai értelmezés szerint a jóhírnév⁸² vagy a névviseléshez való jog megsértésére⁸³ a jogi személy is hivatkozhat, míg például a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás⁸⁴ vagy a kegyeleti jog megsértésére⁸⁵ pedig nyilvánvalóan nem. Ehhez persze szükséges hozzátennünk azt is, hogy a Ptk.-ban nevesített személyiségi jogok ugyan az Alaptörvényben deklarált alapvető jogokból vezethetők le, azonban a polgári jogi személyiségi jogok nem feleltethetők meg teljes egészében az alkotmányosan védett alapvető jogoknak. Továbbá a Ptk.-ban szereplő, jogi személyeket is megillető személyiségi jogokon túl az Alkotmánybíróság korábbi és az Abtv.-módosítás hatálybalépését követően is fenntartott gyakorlata szerint a közhatalmat gyakorló indítványozók minden olyan, az Alaptörvényben deklarált alapvető jogra

<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-urges-the-hungarian-parliament-to-modify-a-bill-affecting-the-independence-of-the-judiciary>, (letöltés: 2020. 12. 08.).

74 Áder János köztársasági elnök 2019. december 11-ei keltezésű levele, melyben arról tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, hogy megfontolásra visszaküldi a T/8016. számú törvénymódosítást:

https://www.keh.hu/pic/upload/files/20191212_torveny_visszakuldeset8016.pdf (letöltés: 2020. 12. 08.).

75 Abtv. 27. § (2) bekezdés.

76 Abtv. 27. § (3) bekezdés.

77 Abtv. 55. § (4a) bekezdés.

78 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról, Részletes Indokolás az 55. § és 56. §-hoz.

<https://uj.njt.hu/jogsabaly/2019-127-K0-00> (letöltés: 2020. 12. 05.).

79 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.).

80 Ptk. 3:1. § (3) bekezdés.

81 Ptk. 2:43. § a)–g) pontok.

82 Ptk. 2:45. § (2) bekezdés.

83 Ptk. 2:49. (2) bekezdés.

84 Ptk. 2:43. § b) pont.

85 Ptk. 2:50. §.

hivatkozhatnak, melyek nem a természetes személyek emberi mivoltából következnek.

Érdekesebb kérdés, hogy az Abtv.-módosítást követően ki minősülhet a közhatalom gyakorlójának, illetve milyen aktusok minősülhetnek a közhatalom gyakorlásának, ugyanis nem került bele az Abtv.-be ilyen jellegű fogalom meghatározás. Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatok által benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadási eljárásával kapcsolatos gyakorlatából arra következtethetünk, hogy a jogalkotás mindenképpen közhatalom gyakorlásának minősül. Az Alaptörvény szerint idesorolható a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet is.⁸⁶ Érdekes teoretikus kérdés, hogy mivel az Alaptörvény magát nem tekinti jogszabálynak,⁸⁷ ezért az alkotmányozás vagy az Alaptörvény módosítása közhatalom gyakorlásának minősül-e, bár ennek csak merőben elméleti jelentősége van, mert az Alaptörvény alaptörvény-ellenességére nyilvánvaló képtelenség lenne alkotmányjogi panaszt alapozni. Közhatalom gyakorlásának minősíthető az alkotmánybírósági gyakorlat [vö. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat] alapján az Ákr.⁸⁸ szerinti közigazgatási határozatok kiadmányozása és valószínűsíthetően a Jat.⁸⁹ szerinti normatív határozatok kiadása is idesorolható. A bírói hatalmi ág által kihirdetett bírósági ítéletek és végzések is a közhatalom gyakorlásának minősíthetőek, a közkegyelem és a köztársasági elnöki egyéni kegyelem megítélése pedig még alkotmánybírósági eseti döntésre vár. Álláspontom szerint olyan egyedi normatív aktusok, mint egy országgyűlési határozat elfogadása vagy egy kormányhatározat kiadmányozása is a közhatalom gyakorlásának minősíthetőek.

Az Alaptörvényben foglalt hatáskörük sérelmére⁹⁰ nyilvánvalóan csak az Alaptörvény államszervezeti fejezetében nevesített közhatalmat gyakorlók hivatkozhatnak. Kérdéses, hogy ez jelentheti-e azt, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményét a jövőben megpróbálhatják-e az egyes Alaptörvényben nevesített szervek a hatásköri konfliktusaik feloldására használni, mert ez egyfajta közigazgatási felsőbírósági szerepbe kényszeríthetné az Alkotmánybíróságot.

Schanda Baláznak az Abh.-hoz fűzött különvéleményében áll a következő: „mind az Alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mind az alkotmányjogi dogmatika számára evidencia, hogy az alapjogok biztosításának kötelezettje az állam (mint közhatalom). Ha a közhatalmi szervek e viszonyaikban is rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal, akkor az alapjogvédelem az állam »önmagával szembeni védelmét« eredményezi, amely beláthatatlan helyzeteket eredményez mind logikailag, mind eljárási oldalról.”⁹¹ Lengyelországban a közelmúltban a tömegtüntetések hatására elhalasztották egy alkotmánybírósági határozat kihirdetését a hivatalos lapban,

mely még tovább szigorítaná a legális abortuszok lehetőségét.⁹² Az alkotmánybírósági döntés kihirdetésének prolongálása pedig felvetette az alkotmányellenesség lehetőségét. Kérdés, hogy egy hasonló helyzetben mit tehetne a magyar Alkotmánybíróság, hiszen közhatalmat gyakorló szervként az Alaptörvényben foglalt hatásköre sérelme miatt nyilvánvalóan nem fordulhatna saját magához.

Karsai Dániel alkotmányjogász, ügyvéd egy évvel ezelőtt az egyébként erősen kormánykritikus véleményének is hangot adva úgy vélte, hogy a „törvényjavaslatnak lehet továbbá egy nem szándékolt pozitív mellékhatása is. Az új jogintézmény a korábbinál sokkal szélesebb körben megnyitja a kaput az ellenzéki önkormányzatok előtt is az AB-hez fordulásra. (...) Ha van indítványozói kör, ahol a »működés súlyos zavara« felmerülhet majd, az pontosan az ellenzéki önkormányzatok lesznek.”⁹³ Niedermüller Péter, Erzsébetváros ellenzéki polgármestere pedig 2020. december elején bejelentette, hogy a VII. kerületi Önkormányzat az Alkotmánybírósághoz kíván fordulni, mert véleménye szerint a helyi adókat a 2020-as szinten befagyasztó és így az adóemelést a 2021. évben megtiltó kormányrendelet alaptörvény-ellenes, mivel az Alaptörvény normaszövege szerint „a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”.⁹⁴ Erzsébetváros ellenzéki polgármesterének nyilatkozata alapján úgy tűnik, hogy a kormánnyal fennálló politikai és pénzügyi konfliktusát egy helyi ügyben a közhatalmat gyakorló önkormányzat egy normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz benyújtásával kívánja feloldani.⁹⁵

Az Abtv.-módosítás 2019. december 20-ai hatálybalépése óta még nem telt el kellő idő ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz potenciális indítványozói körének a közhatalmat gyakorló szervekre való kiterjesztésének hatásait átfogóan értékelni lehessen.

Az Abtv.-módosítás hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság először 2020 márciusában hozott egy olyan határozatot, ami egy fővárosi kerületi önkormányzat alkotmányjogi panaszán alapult, melyben az önkormányzat kifogásolta, hogy pótmagánvádlóként nem léphet fel, mert a Fővárosi Törvényszék értékelése szerint „a helyi önkormányzatok közhatalmat gyakorolnak, így pedig nem jogosultak pótmagánvád előterjesztésére”.⁹⁶ Az indítvány befogadhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság fenntartotta korábbi gyakorlatát és a következő fontos megállapítást tette. „...a Módtv. 55. §-hoz fűzött indoklás maga is egyértelműen utal arra, hogy a módosítás az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket: (...) a jogalkotó az Alkotmánybíróság értelmezését vette át a törvény szövegébe, ezért tették lehetővé a közhatalmat gyakorló szervek számára a panasz benyújtását. Hasonlóképpen azt, hogy egy alapjog megilleti-e a jogállása szerint közhatalmat gyakorló indítványozó szervet, az Alkotmánybíróság eddig is minden esetben vizsgálta. A Módtv. tehát nem fogalmazott meg

86 Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés.

87 Alaptörvény T) cikk (1) és (3) bekezdés.

88 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

89 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

90 Abtv. 55. § (4a) bekezdés b) pont.

91 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye: [105].

92 <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/03/poland-stalls-abortion-ban-amid-nationwide-protests> (letöltés: 2020. 12. 08.).

93 KARSAI, Index.hu, 2019. 12. 05.

94 Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pont.

95 <http://www.atv.hu/belfold/20201204-niedermuller-erzsebetvaros-szembe-megy-a-kormanyrendelettel-es-adot-emel> (letöltés: 2020. 12. 08.).

96 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás: [8].

tartalmi értelemben véve új követelményt az érintettséggel és az indítványozói jogosultsággal összefüggésben, hanem az Alkotmánybíróság által kimunkált és követett gyakorlatot fogalmazta meg normatív erővel. Az indítvány befogadásának tehát az önkormányzat közjogi jogállása nem volt akadály.⁹⁷

Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása ezeket némileg árnyalja. Meglátása szerint számos alapvető koncepcionális kérdést kell tisztázni a testületnek az Abtv. módosításával összefüggésben. Az általános indokolással szemben úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatához képest novum az Abtv. új rendelkezése, mely nemcsak magánjogi jogviszonyokban, hanem generálisan, a közhatalom gyakorlásával összefüggésben is biztosítja az állami szervek és a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszainak befogadását. *„Úgy tűnik számomra, hogy az Alkotmánybíróság eddigi többségi gyakorlatának nem volt a része a közhatalmat gyakorló szervek Alaptörvényben biztosított jogainak, alapjogainak és hatásköreinek a védelme valódi alkotmányjogi panasz eljárásban. Egy döntés, amelynek a kivételességét maga a testületi többség is hangsúlyozta, nem tekinthető gyakorlatnak. A hatósági jogkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank ügyén [23/2018. (XII. 28.) AB határozat] kívül nem volt több olyan határozat, amelyben hatósági hatáskörben eljáró közhatalmi szervet részesített alapjogi védelemben az Alkotmánybíróság. E tekintetben tehát új tartalmat hordoz az Abtv. jelenleg hatályos szabálya a korábbihoz képest.”*⁹⁸

Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása végén fontos kérdéseket tesz fel az alkotmányjogi panasz jogintézményének jövőjével kapcsolatban, melyek megválaszolása az alkotmánybírósági gyakorlatra vár. *„Válthat-e az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése és védelme címén, a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának a felülvizsgálatára irányuló hatáskörében a közhatalom védelmezőjévé? A kérdés másképpen is megfogalmazható: elrugaszkodik-e a testület, és ha igen, milyen okból és mennyiben attól a klasszikus megközelítési módtól, miszerint (...) a hivatása a magánszféra alanyainak az oltalmazása a közhatalommal, avagy ahogy az egyes európai államokban előfordul, a globális vállalkozásokkal szemben? Gyakorolható-e a három alkotmányjogi panaszhatáskör egymástól eltérő alapjogi megközelítésben? Ilyen és ehhez hasonló fajsúlyú kérdések várnak válaszra véleményem szerint az Abtv. 27. §-a szerinti megújított hatáskör kapcsán.”*⁹⁹

Az Alkotmánybíróság végzése visszautasította a Szegedi Törvényszék által, egy kúriai ítélet alaptörvény-ellenessége megállapítása iránt benyújtott alkotmányjogi panasz indítványát. A bírósági szolgálati jogviszonyt érintő alapügyben felperesként a Törvényszék volt bírójának egy munkáltatói fizetési felszólítás miatt perelte be a munkáltató bíróságot, és a Kúria végül neki adott igazat. A befogadhatósági vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„az indítványozó félként – alperesként – járt el a bírósági eljárás során, ezért az érintettsége megállapítható. (...) Az indítványozó, mint állami szerv az alapul fekvő eljárásban nem e funkciója szerint, ha-*

*nem a volt bíró felperes jogi személy munkáltatójaként, mellérendelt pozícióban szerepel, így alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultnak tekinthető, mind a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat, mind az Abtv. módosított rendelkezésére tekintettel.”*¹⁰⁰ Ebben a kontextusban novum az Alkotmánybíróság megállapítása, hogy az indítványozó közhatalmat gyakorló állami szerv, bíróság védett alapjogának nem tekinthetőek olyan, az Alaptörvény „Alapvetés” és „Állam” fejezeteiben szereplő alkotmányos alapelvek és normák, mint a jogállamiság¹⁰¹ vagy a közpénzekkel való felelős és átlátható gazdálkodás elve,¹⁰² és így nem is hivatkozhat a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás alaptörvényi elvének¹⁰³ sérelmére egy alkotmányjogi panasz indítvány benyújtása során.¹⁰⁴ Az Alkotmánybíróság a jogalkotói szándékkal összhangban el kívánja kerülni, hogy az Abtv.-módosítást követően a közhatalmat gyakorló szervek a pereszes ügyek esetében a valódi alkotmányjogi panasz intézményét egyfajta sokadik, extra fellebbezési lehetőségként próbálják használni olyan esetekben, amikor a jogvitának nincsen érdemi alkotmányjogi relevanciája.

Egy másik idei végzésében az Alkotmánybíróság visszautasította Esztergom Város Önkormányzatának alkotmányjogi panasz indítványát, melyben egy kisajátítási ügyben a települési önkormányzat a Kúria végzése mellett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) egyes rendelkezéseit is alaptörvény-ellenesnek vélelmezte. Az ügyben *„az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadási vizsgálatát az Abtv. módosított szabályozása alapján végezte el, figyelemmel arra, hogy a 3030/2020. (II. 24.) AB határozat értelmében a módosított szabályozás az Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő ügyekben is irányadó, illetve alkalmazható.”*¹⁰⁵ A testület a befogadhatóság vizsgálata során elsőként megállapította, hogy Esztergom Város települési önkormányzatként az Abtv. módosítását követően jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására, egy közigazgatási per felpereseként pedig érintett is. Ezt követően az Alkotmánybíróság visszautalván a releváns gyakorlatára,¹⁰⁶ kimondta, hogy a (polgári) peres eljárásokban az önkormányzat mellérendelt jogalanyként nem gyakorol közhatalmat, ugyanakkor megilletik ugyanazok az alapvető jogok, mint bármelyik másik perbeli felet. Ebből következően megerősítést nyert, hogy az *„Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra vonatkozó értelmezését nemcsak a polgári perre, hanem a közigazgatási perre is irányadónak tekinti, ebből következően a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog jelen esetben a helyi közhatalmat gyakorló indítványozót is megilleti.”*¹⁰⁷

Egy szintén 2020-as végzésében a testület kimondta, hogy egy közigazgatási hatósági eljárásban ügyfélként részt vevő központi költségvetési szerv (Észak-dunántúli Vízügyi

97 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás: [23].

98 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása: [40].

99 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása: [43].

100 3155/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás: [18]–[19].

101 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.

102 Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés.

103 Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés.

104 3155/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás: [20].

105 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás: [9].

106 *„A polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek”* [3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás: [21]].

107 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás: [23].

Igazgatóság) az ebbéli minőségében nem gyakorol közhatalmat, ugyanakkor az alapüggyel összefüggésben hivatkozhat a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmére.¹⁰⁸ Ebben az indokolásban megerősítést nyert az Alkotmánybíróság elmúlt években folytatott következetes gyakorlata, mely szerint nem az alkotmányjogi panaszos állami szerv státusza lényeges vagy az, hogy a hatáskörei között szerepel a közhatalom gyakorlása, hanem az adott alapügyben megjelenő eljárásjogi szerepe; azaz egy állami szerv a közigazgatási hatósági eljárás ügyfeleként, illetve a közigazgatási vagy polgári per peres feleként nem minősül közhatalmat gyakorlónak, míg például egy közigazgatási hatósági határozat kiadmányozójaként viszont igen.

Az Alkotmánybíróság befogadta és egy teljes ülési határozat formájában ítélte meg a Fővárosi Ítéltábla alkotmányjogi panasz indítványát, ahol a bírósági jogkörben okozott kárral összefüggésben a Veszprémi Törvényszék, a Győri Ítéltábla és a Kúria ítéleteit támadta, melyben az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog¹⁰⁹ és a jogorvoslathoz való alapjog¹¹⁰ sérelmét állította. Az ügyben az indítványozó Fővárosi Ítéltábla jogkérdésekben a kúriai ítélet megállapításait vitatta. Az Alkotmánybíróság álláspontom szerint helytállóan, a közhatalmat gyakorló szervekre vonatkozóan precedens jelleggel kimondta, hogy *„az indítványozó által állított jogszabálysértés törvényértelmezési kérdéseket vet fel. Azzal, hogy az indítványozó érvelése arra irányul, hogy a Kúria téves jogalapon kötelezte vagyoni kártérítés megfizetésére, illetve hogy a kártérítési felelősségének valójában nem is álltak fenn a feltételei, lényegében a támadott bírói döntés megalapozatlanságának a megállapítását kívánta elérni. Az Alkotmánybíróság kiemeli ezért, hogy az indítványozó valójában a jogorvoslathoz való jog állított sérelmén keresztül is a számára kedvezőtlen bírói döntés tartalmi, törvényességi szempontú kritikáját adta. Az indítvány azt célozza, hogy a bíróság által eldöntött tény- és jogkérdéseket felülbírálati bíróságként vizsgálja felül az Alkotmánybíróság, és a Kúria álláspontjától eltérően értékeli.”*¹¹¹ Az alkotmánybírósági indokolásból kitűnik, hogy a testület el kívánja kerülni azt, hogy

a valódi alkotmányjogi panasz intézményét az adott ügyben eljáró, közhatalmat gyakorló bíróságok általános, alaptörvényi relevanciával nem bíró jogvitáinak eldöntésére használják fel. Ellenkező esetben, például ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a Kúria általános fellebbviteli fórumaként járhatott volna el, amely komoly, alkotmányos jelentőségű, pozitív hatásköri összeütközést vetne fel a két igazságszolgáltatási csúcsszerv relációjában.

Klasszikus közhellyel élve az ördög a részletekben lakozik. A közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványozási jogát biztosító Abtv.-módosítás véleményem szerint az indítványozási jogosultság anyagi jogi alapjait rendezi, az eljárásjogi kérdéseket illetően ugyanakkor csupán egyfajta keretszabályozás, így a befogadhatósági vizsgálat eljárásjogi részletszabályainak kimunkálása az Alkotmánybíróságra hárul a megváltozott jogszabályi környezetben.

A fenti négy alkotmánybírósági döntést megvizsgálván világos, hogy az indítványozói jogosultság kiszélesítését a közhatalmat gyakorló szervek nagyon eltérő célokra próbálhatják felhasználni, melyek közül nem egy, például a bíróságok egymás közötti jogvitáinak feloldása, eltéríthetik az eredeti jogalkotói szándékot. Reális lehetőség az is, hogy a különböző közigazgatási szervek az egyébként nem alkotmányos jelentőségű hatásköri összeütközéseik feloldására, egyfajta „közigazgatási felsőbírósági fórumként” kívánják majd igénybe venni a valódi alkotmányjogi panaszt. A másik eshetőség a különböző politikai konfliktusok alkotmánybírósági szintre való terelésének szándéka, például a kormányzati jogalkotást vagy az Országgyűlés kormánypárti többsége által elfogadott egyes törvényeket a meglévő önkormányzati autonómia csorbításaként megelőző helyhatóságok képviselő-testületei részéről.

Mindezek okán a jövőben várhatóan még jobban felértékelődhet a befogadhatósági vizsgálat szerepe az alkotmányjogi panasz indítványok „szűrése” során.

108 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás: [16]–[17].

109 Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

110 Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

111 3303/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás: [86]–[87].