

## VARIA

– KÖNYVISMERTETÉSEK –

CSINK Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírószági gyakorlat alapján*  
Budapest, Novissima, 2022. ISBN 978-615-5499-78-4

### 1. A forma

2012. január 1-jei hatálybalépése óta közel tíz éves alkotmánybírószági gyakorlat értelmezi az Alaptörvény rendelkezéseit. Alapjogi oldalról azonban eddig nem született olyan jogi szakmunka, amely összefoglaló igénnyel mutatná be ezt a gyakorlatot. Van kommentár az államszervezeti kérdésekre,<sup>1</sup> létezik angol kiadású, angol nyelvű kiadvány,<sup>2</sup> amely valójában az Alaptörvény rendelkezéseinek sokkal inkább átfogó bemutatása mint valódi kommentárja. A Szabadság és felelősség fejezet tételes rendelkezéseire ugyan a korábbi, angol nyelvű kommentár kitért, az alapjogok alkotmánybírószági gyakorlatát ez a kötet dolgozza fel elsőként. Az alapjogok, illetve „az Alaptörvényben biztosított jogok”<sup>3</sup> tartalmának kibontására, az alkotmánybírószági határozatokból körvonalazódó gyakorlat összefoglalására vállalkozó munka eddig nem jelent meg.<sup>4</sup> Ebből a szempontból az Alapjogi kommentár<sup>5</sup> hiányt pótlónak minősül.

<sup>1</sup> ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. Ugyanerről: ÁRVA Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. [online kiadás]

<sup>2</sup> Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András Zs. VARGA: *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012.

<sup>3</sup> Az „Alaptörvényben biztosított jog” fordulatot az Alkotmánybírószágról szóló 2011. évi CLI. törvény több helyen is tartalmazza. Ld. pl. 26. §, 27. §, 30. §, 31. §.

<sup>4</sup> Ebben a körben kell említést tenni LAMM Vanda: *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest, HVG-ORAC, 2018.) címmel megjelent kiadványról, amely időben az Alaptörvény hatálya alatt jelent meg. A kötet az egyes emberi jogokkal és az azokhoz kapcsolódó egyéb fogalmakkal, tartalmakkal foglalkozik. A rövid, összefoglaló jellegű tanulmányok kitérnek az emberi jogok nemzetközi szerződési alapjaira, történeti-eszmetörténeti előzményeire, az alapjogok által garantált védelem nemzetközi és honi szervezeti, intézményi kereteire. Ebben a koncepcióban az emberi jogok tartalmának kibontásakor csupán egy lehetséges, és nem is a lefontosabb eleme az Alkotmánybírószág alapjogi gyakorlata, amelynek kapcsán azonban háttérben marad az Alkotmány és az Alaptörvény közötti megkülönböztetés.

<sup>5</sup> CSINK Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírószági gyakorlat alapján*. Budapest, Novissima, 2022. [A továbbiakban hivatkozásokban: CSINK (szerk.); a főszövegben: Kommentár.]

A kötet címe szerint ‘Alapjogi kommentár’, tehát elvileg a hazai kommentár-irodalmat gyarapítja. Ebből viszont az következik, hogy óhatatlanul összehasonlítható helyzetbe kerül az eddig, ebben a tárgykörben született munkákkal.

### 1.1. Alkotmány-kommentárok

A gyakorlati jogalkalmazás számára jelentett revelációt annak idején *Az értelmezett alkotmány*,<sup>6</sup> amely folyamatosan gondozott, bővített tartalommal, egyre vastagodó kötetekben fűzött magyarázatot a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) valamennyi rendelkezéséhez. A munka ki-fejezetten az Alkotmánybíróság gyakorlatára fókuszált: a vezető, egyben leginkább jellemző alkotmánybírósági határozatok megállapításainak, bekezdéseinek megidézésével írta körül az érintett alkotmányos rendelkezés tartalmát. Az egyes rendelkezésekhez a szerkesztők által adott rövid összefoglalók mellett a célt és a használhatóságot a jogalkalmazói körök számára az jelentette, hogy a kigyűjtött és témakörök szerint csoportosított idézetekből körvonalazódó alkotmányos tartalom mellett ráirányította a figyelmet az Alkotmánybíróság esetjogára. Origóként, kiinduló pontként szolgált tehát az alkotmánybírósági gyakorlatot kutatók/alkalmazók számára ahhoz, hogy szükség esetén azután elmélyedhessenek a precedenseket folyamatosan hivatkozó ‘határozat-tengerben’.

Ehhez képest a teljességre törekvés jellemezte azt a sokéves munka eredményeként elkészült két kötetes, tudományos igényű kommentárt, amely magában foglalta úgy az államszervezet felépítésére, mint az állam és a személyek közötti kapcsolatrendszer leginkább jellemző alapvető jogokra vonatkozó tételes alkotmányos rendelkezések magyarázatait.

*Az Alkotmány kommentárjának*<sup>7</sup> szerkesztője és szerzőcsapata nagylélegzetű célt tűzött maga elé: kiemelkedni a jogtudományi munkák közül, de emellett megkerülhetetlenül válni a hazai alkotmányjogi gondolkodásban is, akár át is formálni azt.

Ezt az elkötelezettséget szolgálta részben az előzetesen és gondosan kialakított módszertani útmutató, amely megalapozta az Alkotmány egyes rendelkezéseinek tudományos igényű feldolgozását, de ugyanezt célozta a mű tudatos, fokozatos, a tudományos közvéleménybe való bevezetésének folyamata is.

A szempontrendszer elvi hátterét az a szerkesztői megfontolás adta, hogy a kiértelt, következetes formai megoldások, a megbízható adattartalom, a nyelvi épség része annak az intellektuális tartalomnak, amely egy alkotmány szövege mögött húzódik. Előzetes döntés eredménye tehát az, hogy a tételes alkotmányi rendelkezés Magyar Közlönyben közzétett szövegének rögzítését követően feltárul az adott rendelkezés fejlődéstörténete is: azon változások, módosítások sora, amelyeken keresztül az Alkotmány hatálybalépésétől kezdődően a rendelkezés a kommentár megírásának az idejére előállt. Ezt követi a számában limitált alkotmánybírósági esetjog, amely a tételes

<sup>6</sup> HOLLÓ András – BALOGH Zsolt: *Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírósági gyakorlat 1990–2009.* Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Közlönykiadó, 2010.

<sup>7</sup> JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* I–II. Budapest, Századvég, 2009.

rendelkezéshez illeszkedő vezető döntésekre terjed ki csupán. Végül a gazdaságossági szempontok mellett szóltak, hogy az alkotmánybíróági határozatok mellett a felhasználó kapjon rálátást azokra a legfontosabb jogirodalmi írásokra is, melyek kiegészíthetik az olvasó számára a kommentár intellektuális anyagát. Az alkotmányos szakasz érdemi, tartalmi része tartalomjegyzékkel indul, amely szintén az áttekinthetőség oldaláról nyújt támpontot azon kérdéskörökhöz, amelyek az alkotmányos rendelkezés legfontosabb tartalmi összetevőit jelentik.

Összességében és érdemben tehát a kétkötetes mű azzal merítette ki a kommentár-műfaj definícióját, hogy a magyarázatok az Alkotmány soron következő tételes rendelkezésének – jogtörténeti fejlődésén keresztül – rögzítése mellett a vonatkozó alkotmánybíróági határozatokra, a legfontosabb jogirodalmi megközelítésekre építenek, végső fokon azonban a szerzők egységesített formai követelmények között kifejtett, elemző jellegű összefoglalóiból épülnek fel. Megjegyzendő, hogy a szerzők keretek, ha tetszik korlátok között tettek eleget megbízatásuknak: mivel a szerkesztőség *ars poetica*-ja szerint a tartalom és a forma nem választható el egymástól, ezért a minőség megtartása és a visszakereshetőség jegyében a hivatkozástechnika, a jelölések és idézetek alkalmazása, a terjedelmi korlátok, a szövegek képi megjelenítése, áttekinthetősége, a kommentárkötetben való tájékozódást segítő eszközök egységes képet mutatnak. A fentiekhez hasonló formai elem a kommentár szövegek tagolása, az egyes tartalomjegyzékben kitűnő fejezetek és alfejezetek címmel és bekezdésszámokkal történő el látása. A kötet használója tehát nem keresgél a méretes – és utólag azért valljuk be a betűméret miatt ‘mákos’ – oldalakon, hanem célirányosan lapozza fel a számára fontos részletet, magyarázatot.

Végül ki kell térni arra is, hogy a kötet tudományos megközelítése és igénye miatt bevezető tanulmányokat, tárgymutatót, jogszabálymutatót, végül pedig személynév-mutatót is tartalmaz.

Mivel a Jakab-féle kommentár a maga teljességében lépett a felhasználók elé, ezért minden olyan mű számára viszonyítási alap, amely a hatályos alkotmányban elismert alapjogokhoz fűzött alkotmánybíróági gyakorlatban való eligazodás szándékával kívánja támogatni az egyes hivatásrendek munkáját. Avagy egyszerűen csak segítséget kíván adni a szakmán kívüli polgároknak, a jogi személyek képviselőinek közhatalmi (bíróóság előtti vagy hatósági) eljárásaikban, végső fokon mindennapjaikban.

## 1.2. Alapjogi kommentár

A rövid, mondhatni lakonikus megfogalmazású szerkesztői üzenet értelmében a kötet a bírákra, ügyvédekre és a közigazgatási szakemberekre fókuszál. Azt célozza tehát, hogy amennyiben a jogalkalmazó eljárása során felismeri az eljárási vagy anyagi jogi értelemben vett alapjogi érintettséget, úgy a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat legfontosabb megállapításainak ismerete támogassa őt az alkalmazott jog Alaptörvénykonform értelmezésében. Mindez annál is inkább fontos, mivel – ahogy a szerkesztői bevezető is kiemeli – az Alkotmánybíróóság az alkotmányjogi panasz hatáskörében eljárva kikényszeríthetővé teszi az Alaptörvényben elismert alapjogokat. Olyan rendkívüli jogorvoslatot biztosít tehát a személyek – és immár a közhatalmat gyakorló állami

szervek<sup>8</sup> – számára, amelynek révén az alapvető jog figyelmen kívül hagyása esetén a bíróság vagy közigazgatási szerv döntésének az érvényesülését meg tudja akadályozni. A szerkesztői üzenetből tehát egyértelműen következik, hogy a kommentár a hangsúlyt nem az alaptörvényi rendelkezések tudományos, szakirodalmon alapuló megközelítésére helyezi. Célja pragmatikus: ha a bíró a pervezetés során olyan döntés meghozatala előtt áll, amely vélhetőleg a fél jogérvényesítésének lehetőségeit korlátozza (például bizonyos körülmények ellenére nem tart nyilvános tárgyalást, mellőzi a kontradiktórus eljárásból folyó egyes kötelezettségeit stb.), úgy célszerű lehet a döntés meghozatala előtt konzultálni az Alkotmánybíróság gyakorlatával, közelebről a tisztességes bírósági eljáráshoz való joghoz fűzött gyakorlattal. De hasonlóan pragmatikus a cél az anyagi jog terén is: mielőtt a bíró tűrésre kötelezi a peres felet a dologi jogi perben, jogalakító döntést hoz a kapcsolattartás végrehajtására irányuló nemperes eljárásban stb., célszerű elmélyedni például a tulajdonhoz való jog, a magán- és családi élethez való jog, illetve a gyermekek védelemhez, gondoskodáshoz való jogának tartalmi kérdéseiben. Mert hiába felel meg a döntés a Polgári Törvénykönyv textusának, a felsőbb bírósági gyakorlatnak, ha az a tulajdonhoz való jog, a magán- és családi élethez való jog, avagy a gyermek alapjogának szükségtelen és/vagy aránytalan korlátozását jelenti egyben.

A szerkesztői cél megfogalmazása mellett nem másodlagos az sem, hogy milyen formai szempontok segítik a gyakorlati szakembert a keresésben? Ha igaz az a megállapítás, hogy a tartalom és a forma nem választható el egymástól, azaz a kiérlelt, következetes formai megoldások részét képezik annak az intellektuális tartalomnak, amely egy alkotmány szövege mögött húzódik, akkor egy kommentárt a választott formai megoldások önmagukban jellemeznek.

A kiadvány ebben a tekintetben a szerzők nagyfokú szabadságát és a szisztematikus megoldást preferálja. Viszonylag kevésnek tűnik a szerkesztői megkötés, ugyanakkor az elemzések az Alaptörvény alapjogi katalógusának valamennyi elemére kiterjednek.

Az egyes szabadságok és kötelezettségek feldolgozása egységes szerkezetben történik meg: az Alaptörvény tételes, a Magyar Közlönyben közzétett eddigi módosításokkal kiegészített rendelkezését, azaz a jelenlegi, a kommentár lezárásának (2021. július 20.) idején hatályos szövegét minden esetben számozott, címekekkel és alcímekekkel ellátott tartalomjegyzék követi. Ezt a rendet képezik le az egyes címekek és alcímekekhez illeszkedő magyarázatok. A sok esetben az adott alapjog dogmatikai alapjaihoz igazodó címekek és alcímekek nagyban hozzájárulnak az egyes magyarázatok áttekinthetőségéhez. Ugyanakkor egységes hivatkozástechnikai megoldások, az alapjogok közötti kapcsolatokra utaló egységesen alkalmazott eszközök nem fedezhetők fel a kötetben. Sok esetben viszont maga a magyarázat tér ki formálisan is, önálló alfejezetben a kapcsolódó alapjogpárra és a kapcsolat mibenlétére. Tehát a szerzők precizitásának köszönhetően az alapjogok, szabadságok és kötelezettségek közötti kapcsolódások is kiolvashatók az érdemi tartalmakból.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Ld. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-ának a 2019. évi CXXVII. törvény 55. § (3) bekezdésével, 2019. december 20-án hatályba lépett módosítását.

<sup>9</sup> Az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése védi a közösségek méltóságát. („A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek

Hasonló megállapítások tehetők a szakirodalom megjelölésének formai kérdésköre kapcsán is. A szerzők ebben a tekintetben is nagy szabadsággal rendelkeztek. Mivel a cél kimondottan nem az egyes alapjogok tudományos igényű feldolgozása, elemzése, hanem a gyakorlatra orientált megközelítés volt, ezért a szakirodalmi hivatkozások – szükség szerint – vagy az elemzés végén, gyűjteményes formában, vagy a lábjegyzetelés részeként tűnnek ki. Az egyes magyarázatokból visszakövetkeztethetően a megjelölt szakirodalom feltüntetése nem az alapjogi tartalom további árnyalása, hanem sokkal inkább annak a tudományos bázisnak a megjelölése, amelyre a meghivatkozott alkotmánybírói határozatok mellett az elemzések támaszkodtak. Ebben az összefüggésben kivételként említhető a XVI. cikk kommentárja.<sup>10</sup> Ebben az esetben ugyanis a szerző tudományos igényvel, a nemzetközi összefüggéseket is feltárva, de az Alkotmánybíróság Alaptörvényre alapozott gyakorlatára is hangsúlyt helyezve járta körbe a gyermekek és a szülők alapjogainak és alkotmányos szinten rögzített felelőségeinek kérdéseit. A magyarázat nem mellőzi a témakörrel kapcsolatos aktuális kérdések taglalását sem.

Ami egyértelműen tetten érhető, az a terjedelmi korlátok megtartására irányuló szerkesztői törekvés. Mivel a kötet egyidejűleg elkötelezett a teljesség – azaz az Alaptörvény ‘Szabadság és felelősség’ című része valamennyi cikkelyének feldolgozása –, valamint a használhatóság, a kézikönyv jelleg megtartása mellett, ezért az alapjogokkénti/kötelezettségenkénti 10-12 oldalas kifejtés ideális választásnak minősül. Ez a terjedelem ugyanis még éppen átlátható, átfogható, ‘kereshető’ a jogalkalmazó számára. Ez alól a kritérium alól csupán a *fair* (‘tisztességes’ bírósági) eljáráshoz való jog kaphatott felmentést. A XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez ugyanis önmagában huszonnégy oldalas magyarázat tartozik, míg a XXVIII. cikk (2)–(7) bekezdései további tizenöt oldalt foglalnak el. Ebben az esetben tehát a tartalom gazdagsága felülírta, felül kellett írja a szerzői/szerkesztői elszántságot és következetességet.

Formai oldalról hiányérzet abban a tekintetben maradhat csupán, hogy a szerkesztés nem vállalkozott az egyes alapjogi rendelkezések ‘etimológiájának’ bemutatására.<sup>11</sup> Dacára annak, hogy az Alaptörvény az elmúlt szűk tíz évben, 2012. január 1. és 2021. július 20. között hét alkalommal esett át kisebb-nagyobb módosításon. A módosítások több esetben alapjogi rendelkezéseket is érintettek. A szuverén megváltozott akarata

---

méltóságának a megsértésére [...]” Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hivatkozott textusához fűzött gyakorlata, eddigi két fontos döntése a kötetben – érdekes módon – mégsem a IX. cikk magyarázatában, hanem a VII. cikkhez fűzött magyarázatban tűnik ki, utalva arra az összefüggésre, amely a közösségek védett méltósága és a vélemény szabadság tartalma között áll fenn. Ld. CSINK Lóránt: VII. cikk Lelkiismereti és vallásszabadság. In: CSINK (szerk.) i. m. 79.) A közösségek védett méltóságának alapjogi jellegére és annak az emberi méltósághoz való joggal, valamint a vélemény szabadsággal fennálló kapcsolatára is található utalás a kötetben. Ld. KOVÁTS Beáta: II. cikk Emberi méltósághoz való jog. In: CSINK (szerk.) i. m. 24.

<sup>10</sup> VARGA Ádám: XVI. cikk A gyermekek és a szülők jogai. In: CSINK (szerk.) i. m. 200–213.

<sup>11</sup> Kivételnek számít ebből a szempontból a XVII. cikk magyarázata, amelyben a szerző kifejezetten szán néhány bekezdést az Alaptörvény érintett cikkelyének Alkotmányon alapuló ‘szövegtörténetére’ is. Ld. ERDŐS Csaba: XVII. cikk A sztrájkjog és a munkavállalók szociális jogai. In: CSINK (szerk.) i. m. 230.

háttérének bemutatása pedig adott esetben sokat jelenthetett volna a tartalmi kérdések megvilágításakor.<sup>12</sup>

Végül a formai kérdések között kell kitérni az Alaptörvény hatálya alatt felhívott, de az Alkotmány rendelkezéseire fűzött alkotmánybíróági esetjogra.

Nem szorul külön igazolásra az a tény, hogy az Alaptörvény új alapokon közelíti meg az állam és az ember közötti viszonyt. Az új megközelítés nem csak abban ragadható meg, hogy a jogok/szabadságok mellett kötelezettségek/felelősség is terheli az embert. Az Alaptörvény ‘Szabadság és felelősség’ részét át- meg átszövi az egyén önálló védelme mellett a társadalom ‘kis köreinek’<sup>13</sup>, e társas kapcsolatok koherenciájának megerősítésére irányuló szándék is. Az elismert jogok/szabadságok, a rögzített kötelezettségek/felelősségek éppen e koherencia szükségességére, szükségyszerűségére kívánják ráirányítani a figyelmet: az ember védelmet élvez a közhatalommal és másokkal szemben is, ugyanakkor jogait – az önmagáért, döntéseiért viselt felelősség mellett – családi kapcsolataira, tágabb közösségeire tekintettel és összességében az egész társadalom épülésére gyakorolja.

Mindazonáltal az Alaptörvény fentiekben jelzett – kiragadott – sajátosságai mellett sem tagadható az európai alkotmányjog elmúlt hetvenéves fejlődése, megtett útja, amelynek hatása nem volt megkerülhető a hazai alapjogi gondolkodás számára sem. Az integráció, a nemzetközi szerződésekre visszavezethető egységesülési, harmonizációs folyamat eredményeként részben szükségképpen átalakulnak, néha erodálódnak nemzeti intézményes megoldások, részben új, a jogrendekben eddig nem ismert megoldások válnak honossá. Ezért okszerű, hogy a rendszerváltáskor sebtében módosított, néhol ‘standardizált’ megoldásokat tartalmazó, mégis a jogállam kereteit megeremtő és az ország stabil kormányzását garantáló Alkotmány és az Alaptörvény egyes alapjogi rendelkezései között szövegszerű az azonosság, de legalábbis a tartalmi hasonlóság. Kérdés azonban, hogy a szemléletbeli, értelmezési tartománybeli különbségek befolyásolhatják-e és hogyan a két – adott esetben azonosan megfogalmazott – textus értelmezését? A felvetésből pedig értelemszerűen következik az a kérdés, hogy hogyan viszonyulhat az Alkotmány, majd pedig az Alaptörvény védelmére hivatott szerv a rendszerváltás utáni első alkotmányos keretben meghozott döntéseihez?

A testület hamar felismerte a helyzet érzékenységet és nem késlekedett sokáig a válasz megadásával! Az Alaptörvény értelmezésére irányuló, 2012-ben benyújtott kormányzati indítvány kínálta fel annak a lehetőségét, hogy a testület állást foglaljon az

<sup>12</sup> A teljesség igénye nélkül ilyen módosításon esett át a VI. cikk (1) bekezdése az Alaptörvény szintjén rendezve a magán- és családi élethez való jog és a gyülekezéshez való jog kollízióját. Ugyancsak jelentős módosításnak volt tekinthető az, amely a VII. cikk (2)–(5) bekezdéseit, a IX. cikk (3)–(6) bekezdéseit, avagy a XIV. cikk rendelkezéseit érintette. Különösen abban az összefüggésben lehetett volna érdekes a módosítások háttérének megvilágítása, hogy szinte valamennyi kapcsolatban állt az Alkotmánybíróóság döntéseivel.

<sup>13</sup> Edmund BURKE: *Töprengések a francia forradalomról*. Budapest, Atlantisz Medvetánc, 1990. 132. „[...] szeretni a társadalomnak azt a parányi szegletét, melyhez tartozunk, ez a közösségi érzület legalapvető elve (mintegy csirája)”.

Alkotmány rendelkezéseihez fűzött esetjogához, gyakorlatához való viszonyáról.<sup>14</sup> A viszonyt a kontinuitásra törekvés jellemezte: feltételeesen, de főszabályként felhasználhatónak ítélte a korábbi határozataiban rögzített minden olyan elvi jelentőségű megállapítását, kifejtett érvét, amelyek az Alaptörvényben az Alkotmányhoz képest azonosan vagy hasonlóan szövegezett rendelkezésekhez tapadtak. Feltételként az Alkotmány és az Alaptörvény textusának gondos összevetését írta elő – a maga számára – azzal, hogy a szövegszerű azonosság („jelentős mértékű hasonlóság”) értelemszerűen alkalmazhatóvá teszi ugyanazon jogkérdésben a korábbi gyakorlatot. Sőt: azt kell indokolni, ha attól a testület eltér.<sup>15</sup> Ebben a szellemben hozta meg határozatát a testület. Összevetette az Alkotmány 2/A. § (1) és (2) bekezdését az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésével, és a textusok, valamint az egyéb körülmények „gondos mérlegelését” követően arra a következtetésre jutott, hogy „[...] a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban kibontott elvek alkalmazásának nincs akadálya.”<sup>16</sup> Az összemérés eredményeként tehát egy gondolat, egy elvi megállapítás válhatott az Alaptörvény hatálya alatt az alkotmánybírói döntés alapjává, és nem a korábbi határozat a maga egészében.

Az alkotmányozó hatalom azonban nem békült ki ezzel a logikával. Az Alaptörvény negyedik módosításának (2013. március 25.) egyik elemeként, 2013. április 1-jétől hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatokat. Az alkotmánymódosító hatalomként eljáró Országgyűlést – a módosító törvényhez fűzött indokolásában kifejtettek szerint – az a cél vezérelte, hogy „[...] az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre”. Az Alkotmánybírói döntést inentől kezdve nem kötötte az Alkotmány rendelkezései kapcsán meghozott esetjoga, de elzárva sem volt attól, hogy – meghatározott feltételek teljesülése esetén – azonos jogkérdésekben a korábbival megegyező következtetésre jusson.

Nem érintette tehát a hatályon kívül helyezés „az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat”. A talányos „kifejtett joghatás” fordulatot az Alkotmánybírói „okfej-

<sup>14</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozatban a testület az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének absztrakt értelmezésére irányuló kormányzati indítványára adott választ. Az E) cikk mondhatni szó szerint átvette az Alkotmány 2/A §-ában foglaltakat. Az Alkotmánybírói határozat ugyanakkor az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény egészének utólagos vizsgálata kapcsán már részletesen értelmezte az Alkotmány 2/A. §-át, ezért a 2012-es alkotmánybírói határozatban tett megállapítások felhasználhatósága jó a *propos*-t szolgáltatott a testületnek korábbi döntéseihez való viszonyának definiálására.

<sup>15</sup> „Az Alkotmánybírói határozatok azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012, 10, 15–16.

<sup>16</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012, 10, 16–17.

tésként”, „megállapításként”, „érvként”, „elvi jellegű megállapításként”, „jogelvként”, „alkotmányossági összefüggésként” fordította le a maga számára.<sup>17</sup> Úgy értékelte, hogy a testület előtt folyamatban lévő ügy megoldása szempontjából lényeges korábbi gondolat nem került hatályon kívül. Annak felhasználhatósága, ‘túlélése’ funkcionális, azaz kontextusfüggő. Ha az Alaptörvény összefüggésében az értelmezhető – a sikeresen lefolytatott tesztet követően –, úgy a gondolat maradt. A testület tehát az Alaptörvény módosított rendelkezéseire igazította az Alkotmányhoz fűzött korábbi határozataiban foglaltak felhasználhatóságának tesztjét<sup>18</sup> és ezzel párhuzamosan megállapítást tett a forrásmegjelölés kapcsán is. A testület értelmezésében ugyanis a korábbi határozataiban foglaltak – eredeti megjelölésükkel – tartalmuk szerint, avagy szó szerint is idézhetőkké váltak. Az eredeti megjelölés indokául pedig a döntési megfontolások átláthatóságának és követhetőségének jogállami követelménye szolgált. „A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja”<sup>19</sup> – szövelt a megállapítás.

Hogy miként tekint ma, tíz év után a testület a korábbi, az Alkotmányhoz fűzött határozataira? Egyes, megfontolandónak ítélandó, de eddig kisebbségben maradt, sőt mondhatni elsikkadt álláspontok szerint e döntések a történeti alkotmány részét kell képezzék,<sup>20</sup> amelyeket az alkotmánybírói határozatokban szerkezetileg is elkülönült, önálló hely illet. Ennek a kérdésnek a tisztázása – ahogy egyebekben a „történeti alkotmányunk vívmányai”, avagy a nemzeti hitvallás mint értelmezési tartomány szerepe is<sup>21</sup> – még várat magára. Az azonban biztos, hogy a korábbi alkotmánybírói döntésekben „kifejtett joghatások”, az azokban alkalmazott érvkészlet, avagy akár egy-egy gondolat a legfontosabb inspirációs forrást jelentik a testület jelenlegi gyakorlatában. A forrásmegjelölés oldaláról a legfrissebb álláspontot a 21/2019. (VI. 26.) AB határozat összegezte. Eszerint: figyelemmel az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontjában foglaltakra egyetlen állami intézmény sem hivatkozhat automatikusan az 2012. január 1-je előtti alkotmánybírói határozatra, nem ideértve természetesen azt a határozatot, amelynek felhasználhatóságát az Alkotmánybírói határozat már megerősítette. „Utóbbi esetben viszont nem az eredeti, hanem a korábbi alkotmánybírói határozatot az Alaptörvény szövegére és értelmezési előírásaira is figyelemmel levő megerősítő határozatra kell hivatkozni”.<sup>22</sup> Azaz a megerősítést követően a megerősítő és nem a megerősített határozat a ‘forrás’.

Amint az a fenti kitérőből is látható, az Alkotmányhoz fűzött, korábbi alkotmánybírói határozatok meghivatkozása és jelölésük, a Kommentárban történő hivatko-

<sup>17</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [29]–[32].

<sup>18</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [28]–[32]. A későbbiekben a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat Indokolás [32] bekezdésében lefektetett érvelés a tárgykörben a leggyakrabban hivatkozott bekezdéssé vált.

<sup>19</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [33].

<sup>20</sup> Ld. pl. Dr. Juhász Imre alkotmánybíróinak a 13/2013. (VI. 17.) AB határozathoz fűzött különvéleményét, amelyben azon álláspontját fejtette ki, hogy a kérdéses alkotmánybírói esetjog a történeti alkotmány vívmányai közé tartozik és ennek keretei között látott lehetőséget az érintett határozatok eredeti megjelölésének fenntartására. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [200].

<sup>21</sup> Vö. az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében foglaltakkal!

<sup>22</sup> 21/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [53].



zásuk olyan elvi megalapozottsággal rendelkező kérdés, amelyben fontos (lenne) az egységes szemlélet. A szerzők többségénél ez a szemlélet tetten érhető. A teljesség igénye nélkül pontosak és következetesek a megerősített, de korábbi alkotmánybíró-sági határozatokra történő hivatkozások szinte valamennyi nagyobb jelentőséggel bíró alapjog esetében. Így például a II.,<sup>23</sup> a VIII.,<sup>24</sup> a IX. cikk<sup>25</sup> esetében. De dicséretesen precízek ebből a szempontból (is) a XX.<sup>26</sup> és a XXI. cikkek<sup>27</sup> elemzései.

A példalózó jelleggel felsorolt fejezetek fényében igaztalan lenne azt állítani, hogy csak az alkotmánybíró-sági tanácsadó és főtanácsadó szerzők körében ismert a korábbi, már hatályon kívül helyezett alkotmánybíró-sági határozatok forrásmegjelölésének elvi háttere, valamint annak gyakorlati módja. De a Kommentár olvasása mégis arról győzi meg az olvasót, hogy a fenti alkotmányozói és alkotmánybíró-sági megfontolások az elmúlt években nem váltak a maguk teljességében a szakmai közönség előtt ismert és befogadott tételekké.<sup>28</sup>

Külön kell megemlékezni arról – és üdvözölni azt – is, hogy a gyakorlat irányába forduló szerkesztői szándék nem limitálta a magyarázatokhoz felhasznált alkotmány-bíró-sági határozatoknak sem számát, sem pedig minőségét (végzés vagy határozat, öttagú tanácsban avagy teljesülés által meghozott határozat). Ezért vannak olyan kommentárrészek, amelyek az Alaptörvényhez fűzött alkotmánybíró-sági határozatok egész arzenáljára építenek.<sup>29</sup> Vannak ugyanakkor olyan részek is, amelyek – a hiányos testületi gyakorlat miatt – nem az alkotmánybíró-sági határozatokkal, hanem például az alapvető jogok biztosának ajánlásaival operálnak az egyes alapjogok tartalmának körülírásakor.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> KOVÁTS Beáta: II. cikk Emberi méltósághoz való jog. In: CSINK (szerk.) i. m. 18–30.

<sup>24</sup> KURUNCZI Gábor: VIII. cikk Gyülekezéshez és egyesüléshez való jog. In: CSINK (szerk.) i. m. 80–92.

<sup>25</sup> CSINK Lóránt: IX. cikk Véleménynyilvánítás szabadsága. In: CSINK (szerk.) i. m. 93–105.

<sup>26</sup> SULLYOK Katalin: XX. cikk Egészséghez való jog. In: CSINK (szerk.) i. m. 251–258.

<sup>27</sup> SULLYOK Katalin: XXI. cikk Egészséges környezethez való jog. In: CSINK (szerk.) i. m. 259–269.

<sup>28</sup> Szembeötlő például rögtön az I. cikk magyarázata. Az elemzés – egy-egy 2012-ből, 2013-ból, 2014-ből, valamint 2015-ből származó idézett határozatot leszámítva – túlnyomó részben az Alkotmányhoz fűzött alkotmánybíró-sági határozatokat hívja fel az Alaptörvény rendelkezéseinek magyarázatára. Az alapjogi jogvédelem kapcsán [I. cikk (3) bekezdése] ez talán még értelmezhető is, hiszen a szükségesség/arányosság teszt alkalmazása nagyban követi a korábbi gyakorlatot. Sőt, az I. cikk (3) bekezdése lényegében az Alkotmányhoz fűzött alkotmánybíró-sági gyakorlat Alaptörvényben történt rögzítéseként is értelmezhető. Ugyanakkor a hiányérzet kettős: kétségesek a 2012. január 1-jét megelőzően hozott alkotmánybíró-sági döntések hivatkozásai az Alaptörvény I. cikk (2) és (4) bekezdései kapcsán, és tartalmi oldalról a kommentárrész nem tér ki a szükségesség/arányossági teszten túli egyéb alapjogi korlátozással kapcsolatos gyakorlatra (például: a közérdekre alapozott korlátozás, „fair balance”-teszt, alkotmányos jog korlátozásának lehetőségei stb.). Ld. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: I. cikk Az alapjogok védelme, korlátozása. Az alapjogi jogalanyiség. In: CSINK (szerk.) i. m. 4–17.

<sup>29</sup> Ilyen magyarázat például a KOVÁTS Beáta: XV. cikk Egyenlőségi klauzula [In: CSINK (szerk.) i. m. 185–199.], avagy a KOVÁTS Beáta: XXVIII. cikk Tiszteletes eljárásához való jog [In: CSINK (szerk.) i. m. 320–360.] című fejezetek.

<sup>30</sup> Erre jó példa a VARGA Ádám: XVI. cikk A gyermekek és a szülők jogai [In: CSINK (szerk.) i. m. 206–213.], a GULYÁS Attila: XXV. cikk Petíciós jog [In: CSINK (szerk.) i. m. 304–311.], vagy hivatkozható a SULLYOK Katalin: XX. cikk Egészséghez való jog [In: CSINK (szerk.) i. m. 251–258.], egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés cím alatti magyarázat is. Utóbbi kérdéskör kapcsán

## 2. A tartalom

Mivel a szerkesztői szándék a gyakorlat orientálására irányul, ezért a magyarázatok tartalmi vizsgálata során célszerűbb – és követhetőbb is – a jogági jogviszonyok lényegének logikáját követni.

Az alapjogi jogviszony főszabályként – hasonlóan más jogágakhoz – kétpólusú, a jogosultak és a kötelezettek jogilag szabályozott viszonyára épül: az alapjogi jogosult az arra hivatott fórum előtt számon kérheti az alapjogi kötelezetten azt, hogy az utóbbi jogszerűtlen korlátozó cselekményével beavatkozott jogai gyakorlásába.<sup>31</sup> A kérdés a gyakorlati szakember számára is mindig az, hogy ki az alapjogi jogosult, ki áll a kötelezeti oldalon és melyik az a hivatott fórum, amely előtt a jogérvényesítésre sor kerülhet. Ezek általában az alapjogi jogviszony egyszerűbb kérdéseinek tűnhetnek. A független és „csak a törvénynek alárendelt”<sup>32</sup> bírák számára talán bonyolultabbnak ítéltető kérdés az, hogy mi az a jogszabályi tartalom, amely védett alapjogi oldalról, mit jelent annak – jogszerű és jogszerűtlen – korlátozása és mi az alapjog „korlátozhatatlan magja”.<sup>33</sup> Az alapjogi jogkorlátozások különös esetekre pedig az, amikor a korlátozásra horizontális jogviszonyban kell sort keríteni.

Összességében tehát az az alapjogi megközelítés – az a kommentár-rész – tűnik követhetőnek, világosnak és egyértelműnek, amelyben kétséget kizáróan azonosítható az, hogy ki az alapjog jogosultja, kötelezettje, illetve mi az alapjog tartalma és az alkotmányosan elfogadható korlátozás módja. Ebben az összefüggésben a Kommentár alapvetően jó úton jár. Eszerint a figyelmes olvasó lényegében minden magyarázatban azonosíthatja az alapjogi jogviszony egyes elemeit, ha nem is a fenti megközelítésben, illetve sorrendben. Nem tagadható el ugyanakkor az sem, hogy az egyes alapjogi tartalmak megfogalmazásai hagynak maguk után kivetni valót. Ezek közül talán a legszembeütőbb az, amikor a magyarázat nem az Alaptörvényben elismert alapjog egyes elemeit azonosítja a gyakorlati szakemberek számára az alkotmánybírói eset-jog alapján, hanem annak kritikáját fogalmazza meg.<sup>34</sup>

---

egyebekben fel kell hívni a figyelmet a 3292/2017. (XI. 20.) AB határozatra és a 3196/2020. (VI. 11.) AB határozatra, amelyekben az Alkotmánybíróság – annak öttagú tanácsa révén – az egészséges ivóvízhez való hozzáférést az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti testi és lelki egészséghez való alapjog alanyi jogi tartalmaként azonosította {3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ennek megfelelően az a XX. cikk (1) bekezdése keretei között az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából felhívható jogosultság. Az alapjog alanyaiként pedig (a testi és lelki egészséghez való jog sajátosságaiból adódóan) kizárólag a természetes személyeket jelölte meg a testület.

<sup>31</sup> Ld. pl. SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014.; SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2013.

<sup>32</sup> Vö. az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés első fordulatával!

<sup>33</sup> Az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan magjáról – a sajtószabadsághoz fűződő kapcsolatában – ld. pl. a 7/2021. (II. 19.) AB határozat Indokolás [27]–[31] bekezdéseit!

<sup>34</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán: X. cikk A tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadsága. A tanszabadság magyarázata [In: CSINK (szerk.) i. m. 106–117.] című fejezete az Alkotmányhoz fűzött alkotmánybírói gyakorlatot követi, amely szövetszerű azonosság és hasonlóság esetében, illetve a gyakorlat hiányában, önmagában nem kérdőjelezhető meg. Ugyanakkor azonban kritikai megközelítés-

Az alapjogi tartalmak oldaláról két kérdéskörre célszerű kitérni. Nem azért, mert a Kommentár ne érintené azokat, ne térne ki azokra, vagy ne jelezné a két kérdéskör jelentőségét. Sokkal inkább azért, hogy azok megfelelő hangsúlyt kapjanak majdan úgy a bírói ítélezésben, mint a bírói jogfejlesztést leginkább inspiráló ügyvédi érvelésekben.

Az egyik kérdéskör az egyes magánjogi jogviszonyokban teret nyerő alapjogi gondolkodás. A másik pedig a közigazgatási (hatósági) eljárások számára szabott alapjogi korlátokat érinti.

## 2.1. Vertikális és horizontális viszonyok

A Kommentár a VI. cikk magyarázatában<sup>35</sup> kifejezetten és részletesen foglalkozik a magánszféra tartalmával, annak az emberi méltósággal, ezen belül személyiségi jogi összefüggéseivel, a véleménynyilvánításhoz, ezen belül a gyülekezési joghoz fűződő kapcsolatával, de ebben az összefüggésben tárgyalja az információs önrendelkezés jogának tartalmát is. Az alapjogi jogviszony alanyi oldala egyértelmű a magyarázatból, a tartalmi kérdések tisztázottak, a korlátozással összefüggő alkotmánybírói gyakorlat kapcsán azonban fontos a hangsúlyok áthelyezése.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjaival bevezetett alkotmányjogi panasz kapcsán bontakozott ki az a többséginek tűnő testületi gyakorlat, amelyet a 'közvetlen/közvetett horizontális hatály' kérdésköre fed le. Ezekben az esetekben – az alapperbeli tényállás szerint – arról van szó, hogy az alkotmánybírói eljárást megindító panaszos alapjog-gyakorlását egy másik magánfél korlátozza, méghozzá saját alapjogának érvényesítésére hivatkozással. A magánfelek alapjogai konkurálnak tehát. Következésképpen az ilyen ügyekben azt a kérdést kell a testületnek megítélnie, hogy hogyan érvényesülnek, érvényesülhetnek-e az alapjogok a mellérendeltségen alapuló (horizontális szerkezetű) magánjogi jogviszonyokban? Szemben azokkal az egyértelmű helyzetekkel, amikor az alapjog az egyén és az állam vertikális viszonyában értelmezett és az államhatalom valamennyi megnyilvánulásában – így a bírói igazságszolgáltatás ítélkező tevékenységében is – kötöttséget jelent. Azaz míg az állam minden aktusa közvetlenül kötött az Alaptörvényben elismert alapjogok révén, a probléma a személyek közötti jogviszonyok kapcsán az, hogy a magánszemély nem közvetlenül kötelezettje az alaptörvényben rögzített alapjognak. A gyakorlati szakember, így a közhatalmat gyakorló bíró számára – lévén az ítélezés az államhatalom egyik megnyilvánulása – tehát azt a dilemmát veti fel a helyzet, hogy a mások alapjogainak tiszteletben

---

ben kerülnek bemutatásra az Alkotmánybírói 21/2021. (VI. 22.) AB határozatában (a Kommentárban még „III/384/2021. számú AB határozatként” jelölve), valamint a 3199/2018. (VI. 21.) AB határozatában foglaltak (uo. 115–116.). A szerző ezen túlmenően azt az álláspontot fogalmazza meg, hogy „[a]z Alkotmánybírói [...] elmulasztotta az Alaptörvény X. és XI. cikkével kapcsolatos gyakorlat kiterjesztését egy a tudomány és az oktatás szabadságát érintő, nagy jelentőségű ügyre”. (uo. 116.) Az ilyen és ehhez hasonló megállapítások a tudományos kutatás szabadságába mindenképpen beletartoznak, ugyanakkor idegenek a jelen recenzió 1.1. pontjában megrajzolt kommentár-műfaj sajátosságaitól.

<sup>35</sup> Török Réka: VI. cikk A magánszféra védelme, valamint a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog. In: CSINK (szerk.) i. m. 57–70.

tartását előíró közvetlen törvényi szabály hiányában hogyan ‘tesz igazságot’ úgy, hogy közben az Alaptörvényt is tiszteletben tartsa? Az absztrakt dilemma lépten-nyomon szembejön velünk: felmerül a munkajogi jogviszonyok kapcsán, a személyiségi jogi és sajtóperekben, a bontópereket követő kapcsolattartási nemperes eljárásokban és lényegében minden olyan perben, ahol a magánszféra védelme áll a per középpontjában.

Nos, erre a helyzetre az Alkotmánybíróságnak van válasza. Eszerint az államnak (a törvényalkotónak és a bírónak is) tevőleges közvetítő, kiegyenlítő, védelmi kötelezettsége van.

„A védelmi kötelezettség teljesítése során mind a törvényhozónak, mind pedig a jogalkalmazóknak figyelembe kell vennie azt, hogy egyik alapjog lényeges tartalma sem korlátozható, másrészt pedig arra kell törekedniük, hogy a konkuráló alapjogi pozíciók az arányosság elvének megfelelően kíméletes kiegyenlítésre, méltányos egyensúlyba kerüljenek (*fair balance, schonender Ausgleich*). Ezek tekintetében az Alkotmánybíróság továbbra is kontrollt gyakorol.”<sup>36</sup>

Konkuráló alapjogok esetében tehát az alapjogi pozíciókat – a jogosultak alapjogi védelmi igényeit és a hivatkozott alapjogok rendeltetését is – mérlegelve kell kijelölnie az Alkotmánybíróságnak az ügyben érintett alapjogok védelmi körét – egyben ‘kíméletes korlátozásukat’. Azaz a védelem mindkét magánfelet megilleti és a konkuráló alapjogok egyike sem üresíthető ki.

Az Alkotmánybíróság tehát ezekben az ügyekben azt kontrollálja, hogy a bíró úgy hozta-e meg a döntését, hogy azzal megfelelő egyensúlyt alakított ki a konkuráló alapjogok között, egyik fél alapjogai sem üresedtek ki. Célszerű lehet tehát minden horizontális jellegű jogviszonyban, így például a családjogi, a személyiségi jogi perekben, de a sajtóperekben, avagy az adatvédelemmel összefüggő perekben is az alapjogi tartalmak figyelemmel kísérése.

## 2.2. Fair közhatalmi eljárások

A Kommentárban a legterjedelmesebb magyarázat a tisztességes eljáráshoz való joghoz tartozik.<sup>37</sup> Nem csupán azért, mert az Alkotmánybíróság ügyforgalmát, azon belül az alkotmányjogi panaszokat jellemző statisztikai adatok szerint a bírósági eljárásokra fókuszáló alkotmánybírósági hatáskörök bevezetését követően a XXVIII. cikk (1) bekezdése a leggyakrabban sérelmezett alapjog. Az okok az alkotmánybírósági jogfejlesztő gyakorlatra is visszavezethetők. Az 6/1998. (III. 11.) AB határozat, valamint

<sup>36</sup> 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [55]. Hasonlóképpen: a törvényalkotói mulasztás megállapítása esetében ld. a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatot, Indokolás [65]; a magántitokvédelme kapcsán ld. a 3312/2017. (XI. 30.) AB határozatot, Indokolás [30]; a jóhírnév védelme kapcsán ld. a 3145/2018. (V. 7.) AB határozatot, Indokolás [69]; személyiségi jogok védelme kapcsán ld. a 3211/2020. (VI. 19.) AB határozatot, Indokolás [52]; a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartással összefüggésben ld. a 3067/2021. (II. 24.) AB határozatot, Indokolás [31].

<sup>37</sup> Kováts Beáta: XXVIII. cikk Tisztességes eljáráshoz való jog. In: CSINK (szerk.) i. m. 320–360.

a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat fényében processzuálisnak mondott alapjog minden jogérvényesítésre irányuló közhatalmi eljárás esetében azt a minőségi követelményt fogalmazta meg, amely a jogérvényesítés valamennyi garanciális elemét felkínálja a jogalanyoknak, a bíró számára pedig lehetőséget az ügy érdemi vizsgálatára és eldöntésére. Az elmúlt években az alkotmánybírói gyakorlat új megvilágításba helyezte ezt az alapjogot: változott az alapjogi jogosultak köre, és a *contra legem* bírói döntések kapcsán új irányt vett az addig processzuális alapjogi tartalom. A Kommentár ezen részét nemcsak azért érdekes olvasni, mert a szerző imponáló módon rendezi logikai sorba az elmúlt évek többszázasa becsülhető esetjogát, hanem kitarató – mondhatni konok – precizitással és a terjedelmi korlátokra tekintettel dicséretes önkontrollal dolgozza fel az alapjog generális tartalma mellett annak minden releváns részjogosultságát.

A recenzens egyéni ‘elfogultsága’ miatt és az újdonság okán kell néhány szót szólni a tisztességes eljáráshoz való jog közigazgatási eljárási megfelelőjéről, a XXIV. cikk magyarázatáról.<sup>38</sup> A gyakorlatot, azon belül a közigazgatási szakágban tevékenykedő bírakat, jogi képviselőket, a hatósági eljárásokat bonyolító szakembereket célozza meg a XXIV. cikk feldolgozása. A kommentárrészben két új, az Alapjogi Charta 41. cikkére visszavezethető alapjogot elemez a szerző. A ‘jó’, ‘megfelelő’, a ‘tisztességes hatósági’ ügyintézés alapjoga<sup>39</sup> az Alapjogi Charta 41. cikkének mindkét elemét magában foglalja: a hatóság által folytatott eljárásnak *fair*-nek, méltányosnak és kiegyensúlyozottnak („tisztességesnek”) kell lennie, és mindenkinek joga van a hatósági jogkörben okozott kárigénye érvényesítéséhez. Az ügyféli eljárási jogosultságok valójában jogosítványegyüttesként<sup>40</sup> jelennek meg, és alapjogként (is) kikényszeríthetők.

A XXVIII. cikk (1) bekezdése és a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti követelményrendszer tehát – tartalmukat illetően – egységes töről fakadnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében hasonlóságot mutatnak szerkezetüket tekintve is. A XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog jelent generális mércét, „alapjogilag egységként értékelt és védett minőséget”, mivel az eljárásnak összességében kell alkotmányosnak lennie. Azonban olyan rész-(alap)jogokat is garantál az ügyfeleknek, amelyeket vagy az Alaptörvény tételesen nevesít, vagy amelyek az Alkotmánybíróság értelmezésének eredményeként kerültek be az alapjogi katalógusba. Összességében tehát a XXIV. cikk szerinti alapjogok mindegyike a célt szolgálja, hogy korlátot állítson a hatóság gyors, szakszerű és hatékony, az objektív jogvédelmet szolgáló, de a szubjektív érdekeket háttérbe szorító, mellőző eljárása elé és számonkérje azokat a hatóságban. Ezért e jogok a hatóság működésének a korlátját jelentik, egyben a törvényes működés mércéjeként is szolgálnak.

Ugyanakkor a XXVIII. cikk (1) bekezdése és a XXIV. cikk (1) bekezdése önálló, a bírósági, illetve a hatósági eljárás célja, jellemzői által sajátossá formált kritériumokkal szembesítik a közhatalom birtokában eljáró, adott állami szervet. Ahogy eltér a bírósági és a hatósági eljárás azok célját, vezérlő elveit és szabályozási módját tekintve,

<sup>38</sup> KECSŐ Gábor: XXIV. cikk A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog. In: CSINK (szerk.) i. m. 288–303.

<sup>39</sup> Az alapjog fordításának helyességéről, a megnevezés precizitásáról ld. FAZEKAS Marianna: Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, 2017/2. 32.

<sup>40</sup> FAZEKAS i. m. 32.

ugyanúgy eltérő az az alapjogi jogviszony is, amelyben e két alapjog érvényesülést kíván. Nem mellőzhető körülmény a XXIV. cikk (1) bekezdésének értelmezése során a közigazgatási eljárások sokszínűsége. Más mérce szerint ítélendő meg egy adóhatósági eljárás kiegyensúlyozottsága, mint a csatornabírság kiszabására irányuló hatósági cselekménysor, de más szempontok szerint méltányos a versenyhatósági eljárás, mint az építéshatósági avagy a közbeszerzési eljárás. Az Alaptörvény szintjén a követelmény azonban azonos: a hatóság előtt folyó eljárásnak a szakigazgatásonként eltérő szempontrendszer szerint kell kiegyensúlyozottnak, méltányosnak, tisztességesnek lennie.

De érdekes végig követni az alapjogi jogviszony két oldalának alakulását is az alkotmánybírói gyakorlat – és az azt követő törvényalkotás – fényében. Nem kizárt, hogy ha a hatósági eljárásban másik hatóság ügyfélként járt el, úgy az Alkotmánybíróság előtt sérelmezheti a XXIV. cikk (1) bekezdésében elismert alapjoga érvényesülését.<sup>41</sup> De az sem, hogy a közigazgatási bíróság által hatályon kívül helyezett döntést követően a jegyző új eljárás lefolytatása helyett – egy jó indítvánnyal – a közigazgatási bíróság eljárásának minőségét sérelmezze. Ezzel szemben a XXIV. cikk (1) bekezdésében elismert alapjognak szükségképpen kötelezettje a hatóság és ‘mögöttes kötelezettként’ a közigazgatási bíróság. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja értelmében ugyanis alkotmánybírói eljárás tárgya bírói döntés lehet, hatósági aktus alkotmányosságát a testület közvetlenül nem vizsgálhatja. Annak érdekében tehát, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog valóban kikényszeríthető alapjoggá válhasson, az Alkotmánybíróság a hatóság döntéseinek alkotmányosságát a közigazgatási bíróság döntésén keresztül vizsgálja.<sup>42</sup>

A kommentárrészből hűen tárulnak fel mindezen újdonságok, az alapjogi jogviszony valamennyi eleme kibomlik. A magyarázat elhatárolja az ügyintézés jogát a tisztességes bírói eljárás jogától, rögzíti az alapjogi jogosult személyét és kötelezettségét, megadja az alapjog általános tartalmát, és az eddigi feltárt részjogosultságok mibenlétét az esetjog részletes feltárásával. Nagy előnye a kommentárrésznek az, hogy – ha tetszik – részletesen magyarázza az Alkotmánybíróság hivatkozott, vezető eseteit. Ennek megfelelően az olvasó a történeti tényállás kontextusába helyezve ismerheti meg az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való (rész)jog első jelentősebb határozatát, az 5/2017. (III. 15.) AB határozat lényegét. Ugyanakkor össze is vetheti azt az érintett részjog más típusú hatósági eljárásban, például adóügyibeli értelmezésével, explicit módon tisztázva az anyagi jellegű és az eljárási jellegű határidők hatóság általi elmulasztásának jogkövetkezményeit. Ugyanazon részjog tartalmának többirányú megközelítése jellemzi tehát a kommentár-részt, amely a hatósági eljárások sokszínűségére tekintettel az értő olvasó számára élővé teheti a relatíve ‘fiatal’ alapjogot.

<sup>41</sup> Ilyen ügy volt például a visszautasító végzéssel lezárt panasz-eljárás, amelyet egy környezetvédelmi hatóság nyújtott be, sérelmezve a társhatóság (vízügyi igazgatóság) eljárásában ügyfélként elszenvedett, megsértett alapjogait [3287/2020. (VII. 17.) AB végzés]. Hasonló megközelítés volt tetten érhető annak a jegyzőnek az alkotmányjogi panaszában, aki a közigazgatási bíróság hatályon kívül helyező és őt új eljárásra kötelező ítéletével összefüggésben sérelmezte a közigazgatási bírósági eljárás tisztességeségét [3262/2020. (VII. 3.) AB végzés].

<sup>42</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [75]; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [108].

A hatósági eljárások sokszínűsége okán érdemes kiemelni továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróságnak markáns gyakorlata kezd kibontakozni a közpénzügyi tárgyú hatósági eljárások alkotmányos sajátosságait illetően. A kommentárrész részletesen feltárja az adóhatósági eljárások alkotmányjogi sajátosságainak alaptörvényi indokait. Foglalkozik az adóhatóság eljárási kötelezettségeinek, az eljárással avagy a kapcsolódó vizsgálatokkal érintett adózók eljárási jogosítványainak, az észszerű határidőn belüli ügyintézés jogának adóperekbeli alkotmányos jellemzőivel. Értelmezi és alkotmányjogi oldalról elemzi az olyan tipikus adójogi intézményeket, mint az adóhiány, a késedelmi pótlék avagy az adóbírság stb. Mindezt teszi a történeti tényállások kontextusában, és az alapjogi jogviszony kereteinek szem előtt tartásával. Meg kell jegyezni azt is, hogy a kommentárrész valamennyi releváns alkotmánybírói döntésre kitér, ideértve az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátot és annak uralkodó alkotmánybírói értelmezését is.<sup>43</sup>

Hasonló alaposság jellemzi a kommentárrészt az Alaptörvényben immár nevesített hatósági jogkörben okozott kár érvényesítéséhez fűződő alapjog kapcsán. A szerző ebben a tekintetben sokkal könnyebb helyzetben volt, hiszen ebben a körben mindössze egy relevánsnak mondható határozat született eddig.<sup>44</sup> Mindazonáltal itt is megfelelő ténybeli megvilágításban kerül ismertetésre az alapjogi jogviszony valamennyi eleme. Különösen az a jogvédelmi jellegű alkotmányos tartalom, amely nem a közigazgatási kár megtérítésére, hanem elsődlegesen a kártérítési igény bíróság – még csak nem is közigazgatási bíróság – általi elbírálására terjed ki.

### 3. Összegzés

Összességében megállapítható: azon túl, hogy a kötet hiányt pótló jellegű, túlnyomó részben komplett, az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatát a dogmatikai követelmények tiszteletben tartása mellett tükrözi. A szerkesztése jól követhető, és mindenképpen alkalmas arra, hogy kiinduló pontja, inspirációs forrása legyen a gyakorlat szakemberei számára. Ugyanakkor nem tűnik mellőzhetőnek a 2021. július 20-án lezárt Kommentár folyamatos ‘karbantartása’. A bíróságok alkotmányos érvelései, alapjogi megfontolásai, az Alkotmánybíróság esetjogának folyamatos bővülése, esetleges irányváltásai, avagy éppenséggel egységesített megközelítései nélkülözhetetlenné teszik a kommentárok kiegészítését, így a Kommentár időről időre történő felülvizsgálását. Csak így válhat azzá, aminek a Kommentárt a szerzők szánták: szakmai körökben nélkülözhetetlenné.

MAROSI Ildikó  
alkotmánybíró

<sup>43</sup> 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [34]–[41].

<sup>44</sup> 12/2021. (IV. 14.) AB határozat.