

ZAKARIÁS KINGA

(egyetemi docens, PPKE JÁK; főtanácsadó, Alkotmánybíróság)

NÉMETH ÁGNES

(főtanácsadó, Alkotmánybíróság)

Az Alkotmánybíróság alapjogvédő gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése óta – a számok tükrében

Absztrakt

Az Alkotmánybírósági Szemle Szerkesztősége 2023 januárjában az Alkotmánybíróság öt munkatársának bevonásával a folyóirat Műhely rovatának keretében kutatást indított. A kutatás első lépésben arra irányult, hogy feltérképezze, melyek az indítványozók által az Alaptörvény hatályba lépése óta (2012 és 2022 között) legnagyobb számban eredményesen hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogok. Eredményes indítványozói hivatkozásnak azt tekintette, amelyet az Alkotmánybíróság érdemben elbírált, mivel ezáltal értelmeznie kellett az érintett Alaptörvényben biztosított jogot. Második lépésben a számszerűen legtöbb érdemben elbírált jog közül a kutatás arra vállalkozott, hogy bemutassa az első hat joghoz kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatot, különös hangsúllyal az alapjogi tesztekre. A vizsgált időszakban a legtöbb érdemi elbírálás, a felsorolás sorrendjében a következő Alaptörvényben biztosított jogokat érinti: 1. tisztességes eljárásból való jog 2. egyenlőség/diszkrimináció, 3. jogállamiság, 4. tulajdonhoz való jog, 5. jogorvoslathoz való jog 6. véleménynyilvánítási és sajtószabadság. Jelen tanulmány a kutatás célját, módszertanát és eredményeit mutatja be.

Kulcsszavak: Alaptörvényben biztosított jogok, alapjogok, alapjogi teszt, igazságügyi statisztika

I. A kutatás célja

Az Alkotmánybírósági Szemle Szerkesztősége által létrehozott Alapjogi Kutatócsoport¹ (a továbbiakban: Kutatócsoport) azt a célt tűzte maga elé, hogy átfogóan feltérképezze, az Alaptörvény hatályba lépése (2012. január 1.) óta hozott alkotmánybírósági határozatokban melyek a legnagyobb számban eredményesen hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogok, illetve ezen jogok kapcsán bemutassa az Alkotmánybíróság joggyakorlatát. A kutatás mind mennyiségi, mind minőségi elemzést végez. Egyrészt számszerűsíti a legnagyobb szám-

ban eredményesen hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogokat, az eredményeket pedig táblázatokba foglalva összesíti és grafikonok segítségével teszi még szemléletesebbé. Eredményes indítványozói hivatkozásnak azt tekintette, amelyet az Alkotmánybíróság érdemben elbírált, mivel ezáltal értelmeznie kellett az érintett Alaptörvényben biztosított jogot, ami lehetőséget biztosíthat az alapjogi dogmatika továbbfejlesztésére (az alkotmányos jogrend objektív védelmére).² Másrészt átfogóan bemutatja a legnagyobb számban eredményesen hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot műhelytanulmányok keretében. A műhelytanulmányok azoknak a módszereknek az azonosítására törekszenek, amelyek az alkotmánybírósági gyakorlatban az egyes Alaptörvényben biztosított jogok sérelme vizsgálatának kereteit jelentik.

A vizsgálat kereteit és az azt tartalommal megtöltő fogalmakat az Alkotmánybíróság már a korábbi Alkotmány értelmezése során meghatározta és az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alaptörvény szövegéhez igazította. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban – a vizsgálat kereteinek a kidolgozottsága mellett – nem minden esetben következetes, ezért a műhelytanulmányok célja a fogalmi keretek szakszerű, az egyes fogalmak meghatározására épülő rekonstruálása mellett a gyakorlatban fellelhető bizonytalanságokra való rámutatás, valamint az egyes megoldások előnyeinek és hátrányainak feltárása mellett iránymutatás az ügyek egységes szempontrendszer alapján történő eldöntéséhez. A tanulmányok célja egy koherens fogalmi rendszer meghatározása, különösen az Alkotmánybíróság által az alapjogi mérlegelés során alkalmazott tesztek egyes elemeinek meghatározása, amely alkalmas lehet arra, hogy támpontot nyújtson a jövőbeni esetek megoldásához is.

II. A kutatás módszertana

A kutatás két lépcsőből állt. Egyrészt a 2012–2022 közötti időszakban hozott alkotmánybírósági döntések számba vétele abból a szempontból, hogy melyek azok, amelyeknél az Alaptörvényben biztosított jogokat eredményesen hivatkozták az indítványozók, tehát

¹ Az Alapjogi Kutatócsoport 2023 januárjában alakult, vezetője: Zakariás Kinga (főtanácsadó); tagjai: Kováts Beáta (főtanácsadó), Németh Ágnes (főtanácsadó), Horváth Dóra (érdemi munkatárs). Később csatlakozott a Kutatócsoporthoz Juhász Dorina (főtanácsadó).

² Az indítvány fenti értelemben vett eredményességét el kell határolni az indítvány sikerességétől, mely utóbbi esetben az indítványozó szubjektív jogsérelme is orvoslást nyer.

ahol az adott kérelmet a testület elbírálta, illetve az érintett Alaptörvényben biztosított jogot értelmezte. Egy hivatkozás eredményessége szempontjából az adatgyűjtés során minden olyan döntést relevánsnak tekintettünk, amely indítványozói petitum alapján érdemben elbírálta az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét: tehát kizárólag az érdemi határozatokat vizsgáltuk. A jogkövetkezmények tekintetében mind a megsemmisítés, mind a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség, mind az alkotmányos követelmény, és az elutasítást alkalmazó alkotmánybírói határozatok is az adatgyűjtés alapjául szolgáltak. Az Alkotmánybírói bíróság visszautasító végzései – mivel azok nem az ügy érdemében hozott döntések és nem tartalmaznak állásfoglalást az Alaptörvényben biztosított jogok sérelméről – azonban nem képezték a kutatás tárgyát.

Az adatgyűjtés során a kiindulópontot tehát az Alkotmánybírói bíróság kereső felülete jelentette: a döntés formájánál a határozatokra szűréssel kapta meg a Kutatócsoport az első, kutatása alapjául szolgáló adatbázist.³

A döntéseket éves bontásban dolgozták fel a Kutatócsoport tagjai, táblázatos formában. A határozatok átolvasását követően a Kutatócsoport tagjai táblázatos formában, az adott évben hozott, indítványozói hivatkozás alapján érdemben elbírált alaptörvényi cikkek és bekezdések, valamint megnevezett alapjogok és részjogosítványok mentén gyűjtötték ki a releváns határozatokat.

Az Alkotmánybírói bíróság hatáskörei szempontjából az alkotmányjogi panaszt [Abtv. 26. § (1) bekezdés, Abtv. 26. § (2) bekezdés, Abtv. 27. §], a bírói kezdeményezés alapján indult ügyeket [Abtv. 25. §] illetve az előzetes [Abtv. 23. §] és utólagos normakontroll [Abtv. 24. §] hatáskörben hozott döntéseket tartalmazta a kutatás. Nem tartalmazta az adatgyűjtés az Alaptörvény értelmezésére irányuló (itt ugyanis az Alkotmánybírói bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének a konkrét vizsgálata nélkül elvont, absztrakt jogértelmezést végez az Alaptörvény közvetlen értelmezése alapján az alkotmányos rend zártágának biztosítása érdekében),⁴ illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló indítványok alapján hozott határozatokat (hiszen ez utóbbiak mércéje nem az Alaptörvény, hanem egyes nemzetközi szerződések).⁵ Ez utóbbi hatáskörökben hozott döntésekben az alapjogok sérelmének vizsgálata és ennek megfelelően tesztek alkalmazása nem merül fel.

A kutatás az alapjogi dogmatikában, az Alkotmánybírói bíróság gyakorlatában és az arra reflektáló szakirodalomban kimunkált fogalmi rendszerből indult ki. Ennek megfelelően Alaptörvényben biztosított jogként elsősorban az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetében megjelölt alapjogokat, valamint az Alaptörvény egy-egy, nem az alapvető jogokat tartalmazó fejezeté-

ben fellelhető szabályából az Alkotmánybírói bíróság által levezetett Alaptörvényben biztosított jogokat [így például az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett, kellő felkészülési idő sérelmét, a visszamenőleges hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmát, valamint az Alaptörvény 26. cikke szerinti bírói függetlenséget]⁶ vizsgálta a kutatás, amelyek alkotmányjogi panasz eljárás során is hivatkozhatók. Amennyiben egy határozat több alapjogi hivatkozást is tartalmaz, azt alapjogonként is számba veszi az összesítés: egy határozat annyiszor van feltüntetve, ahány alapjog érdemi elbírálása szerepel benne. A kutatás csak azon alapjogokat vette számításba, amelyekre indítványozói hivatkozás történt, tehát azon alapjogokat, amelyek az indítványozó által hivatkozott alapjogokkal ütköztek⁷ vagy a testület vontta be az indítványozó oldalán⁸ a mérlegelésbe, nem vette a kutatás számításba. Amennyiben egy indítványban történt alapjogi hivatkozás, de az Alkotmánybírói bíróság érdemi határozata nem tért ki rá (pl. határozott kérelem híján,⁹ vagy az ún. „harangkötél-elv” miatt),¹⁰ akkor ezen hivatkozásokra nem terjedt ki a gyűjtés.

A Kutatócsoport figyelembe vette azokat a határozatokat is, amelyekben az Alkotmánybírói bíróság az érdemi összefüggés hiányát mondta ki. A Kutatócsoport

⁶ Az Alaptörvényben biztosított jogok fogalmához lásd: ZAKARIÁS Kinga: Az alkotmányjogi panasz, in: ZAKARIÁS *Kommentár* 275–282.

⁷ Pl. a 3049/2020. (III. 2.) AB határozatban az Alkotmánybírói bíróság a csendháborítás tárgyában hozott bírói döntés alkotmányosságát vizsgálta. Az ügyben az indítványozóval szemben csendháborítás miatt pénzbírságot szabott ki a hatóság, ami ellen az indítványozó kifogással élt, mivel a szabad vallásgyakorláshoz való jogát sérti. A bíróság megállapította, hogy az ügyben az indítványozó szabad vallásgyakorlása más emberek pihenéshez való jogába ütközött és a szabálysértési határozatot hatályában fenntartotta. Az indítványozó kérelmét többek között a vallásszabadság sérelmére [Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés], a magánélet tisztelgetben tartásához való jog sérelmére [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés] illetve a tisztességes hatósági eljárásához való jog sérelmére [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] alapította. Az Alkotmánybírói bíróság az indítványt megvizsgálva egyrészt rögzítette, hogy a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés szerinti elemei csak a VII. cikk tekintetében állnak fenn. Másrészt döntése során alapjogi mérlegelést végzett, amelynek során a szabad vallásgyakorláshoz való jogot a XX. cikk (1) bekezdés szerinti egészséghez való jogból levezetett pihenéshez való joggal ütköztette (az alapul fekvő ügyben ellenérdekű fél alapjogához). A Kutatócsoport ezen hivatkozások közül csak a VII. cikk vonatkozásában tekintette relevánsnak a határozatot. Sem a határozott kérelem hiánya miatt kieső alaptörvényi hivatkozások, sem az alapjogi mérlegelésbe bevont pihenéshez való jog szempontjából nem minősítette az adatgyűjtés során figyelembe veendőnek az ügyet.

⁸ Pl. a 3375/2018. (XII. 5.) AB határozatban az indítványozó nem hivatkozta a XVI. cikk (1) bekezdés szerinti gyermek legnagyobb érdekét, ennek ellenére az Alkotmánybírói bíróság bevonta a mérlegelésébe és az indítványozó oldalán érdemben bírálta el. Mivel nem történt erre indítványozói hivatkozás, az adatgyűjtés nem tért ki.

⁹ CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az eljárás megindítása, in: ZAKARIÁS *Kommentár* 588–590.

¹⁰ Abban az esetben, ha az Alkotmánybírói bíróság egy Alaptörvényben biztosított jog sérelme miatt megsemmisíti a kifogásolt jogszabályi rendelkezést, akkor a testület az indítványban hivatkozott többi alapjog tekintetében már nem folytatja le a vizsgálatot.

³ alkotmanybirosag.hu/ugykereso

⁴ KLICSU László: Az Alaptörvény értelmezése, in: ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírói törvény kommentárja* (Budapest: Pázmány Press, 2022) 446–448.

⁵ LÁNCOS Petra Lea: A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, in: ZAKARIÁS *Kommentár* 388.

abból indult ki, hogy az érdemi összefüggés hiánya miatti elutasítás érdemi elbírálásnak minősült, akkor is, ha az Alkotmánybíróság nem vizsgálta kifejezetten, hogy az adott magatartás a hivatkozott alapjog védelmi körébe tartozik-e, hanem azt a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra utalással állapította meg (a legújabb gyakorlat értelmében az Alkotmánybíróság egyértelmű esetekben nem elutasítást, hanem visszautasítás jogkövetkezményét alkalmazza).¹¹

Az egyes alapjogokat az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetét követve, cikkenként és a cikkeket bekezdésenként vizsgálta a kutatás. Az összetett alapjogokat tehát bekezdésekre bontotta a Kutatócsoport, igazodva az Alaptörvény szabályozásának logikájához, és bekezdésenként, a bennük foglalt részjogosítványonként mérte fel az eredményes alkotmánybírói hivatkozásokat.

Az összesítés során azonban a cikkek egyes bekezdéseit főszabályként összeadva számolta a Kutatócsoport. Egyes alapjogoknál a bekezdésenként megnevezett részjogosítványokat külön vizsgálta a kutatás, más alapjogoknál érvek szóltak amellett, hogy a részjogosítványokat, vagy egyes részjogosítványokat egyesítve kezelje. A tisztességes eljárásról való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1)–(7) bekezdés] számos részjogosítványra oszlik, az (1) bekezdés által védett jogok között szerepel pl. a bírósághoz fordulás joga, az indokolási kötelezettség, a fegyverek egyenlőségének elve, a pártatlanság, az önkényes jogalkalmazás tilalma. Ezen részjogosítványokat „egy kalap alá véve” tartalmazta a gyűjtés. Amennyiben egy határozat az (1) bekezdésen belüli több részjogosítvány sérelmét is elbírálta, akkor azokat csak egyszer vette számításba a Kutatócsoport az összesítés során. Ugyanakkor külön kategóriába sorolta a Kutatócsoport az adatok összesítése során a tisztességes eljárás büntetőjogi garanciáit: tehát a XXVIII. cikk (2) bekezdése szerinti ártatlanság védelmét, a XXVIII. cikk (3) bekezdése szerinti hatékony védelemhez való jogot, a XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti *nullum crimen sine lege* elvet, a XXVIII. cikk (6) szerinti *ne bis in idem* elvét. A XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdései tehát külön csoportot alkottak. A XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot a Kutatócsoport a korábbi két alapjogi hivatkozástól elkülönítve, külön alapjogként kezelte.

Hasonlóan, a VI. cikk szerinti magánszféra védelmén belül az (1) bekezdés a magán- és családi élet, otthon, kapcsolattartás és jó hírnév védelmét, a (2) bekezdés az otthon nyugalma védelmének alkotmányos alapjait adja, a (3) bekezdés és a (4) bekezdés viszont a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok megismeréséhez való jogról rendelkeznek. A kutatás során e két kört [(1) és (2) bekezdés illetve (3) és (4) bekezdés] elkülönítetten kezelte, és külön alapjogként azonosította, mivel az alapjogok védelmi köre és az alkalmazott tesztek különböznek.

A részjogosítványok cikkenkénti összesítését követően az egyes műhelytanulmányokban a szerzők a döntéseket részjogosítványonként válogatták szét, illetve olyan konklúzióra is juthattak, hogy a külön bekezdésben való szabályozás ellenére mégis érdemes őket együtt kezelni [pl. a XV. cikk (1) bekezdése és (2) bekezdése tekintetében].¹²

A Kutatócsoport figyelmet szánt annak is, hogy az Alaptörvény egyes módosításai következtében az évek során a számozásban csúszás alakulhatott ki. Ezért a kezdeti, adatgyűjtő táblázatban az alapjogok, illetve részjogosítványok megnevezése is szerepelt, és ehhez igazították a Kutatócsoport tagjai a határozatok gyűjtését. [Pl. a VI. cikk tekintetében eredetileg a (2) bekezdés védte a személyes adatokat és a közérdekű adatok nyilvánosságát, azonban az Alaptörvény hetedik módosításának következtében a (2) bekezdés az otthon nyugalma védi, a (3) bekezdés rendelkezik a személyes adatok védelméről].

Az első szakasz végén az adatok összesítésével a kutatás felmérte, melyek azok az indítványozók által hivatkozott alapjogok, amelyeket évente, illetve összességében legtöbbször bírált el érdemben a testület. Ezek, csökkenő sorrendben, az átfogóan vizsgált 11 évnél joggyakorlatban az alábbiak: 1. tisztességes eljárásról való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], 2. egyenlőség/diszkrimináció [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés], 3. jogállamiság, azon belül: kellő felkészülési idő illetve visszamenőleges hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalma [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], 4. tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés], 5. jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés], 6. véleménynyilvánítási szabadság és sajtószabadság [IX. cikk (1) és (2) és (6) bekezdés].

Az alapjogi hivatkozások számszerűsített adatait és azok teljes sorrendjét jelen tanulmány mellékletében lévő statisztikai táblázatok mutatják.

A feldolgozott adatok alapján a második, elemző szakasz a határozatok tartalmi vizsgálatát tűzte célul. Az egyes alapjogok körében hozott érdemi határozatok közül a legtöbbször eredményesen hivatkozott alapjogok joggyakorlatáról összefoglaló műhelytanulmányok készültek, amelyek az egységes fogalmi rendszer kiépítésére törekvés céljából feltárták és leírták az egyes alapjogok sérelmének vizsgálatára kidolgozott tesztek jellegzetességeit.

¹² Kováts Beáta műhelytanulmányában rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának részét képezi az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése hatókörének vizsgálata, így a két bekezdés közötti különbségnek nem kell mélységében ismertetnie az indítványozók előtt. Az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésének együttes megjelölése esetében az Alkotmánybíróság kiválasztja a megfelelő rendelkezést, ha pedig csak az egyik rendelkezést jelölte meg az indítványozó, amely nem alkalmazandó a konkrét ügyre, áttér a másik rendelkezés sérelmének vizsgálatára. Kováts Beáta: Az egyenlőséghez való jog tesztje az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Alkotmánybírói Szemle* 2023/1. 28–29.

¹¹ ZAKARIÁS Kinga: 29. § A befogadás további tartalmi feltételei, in: ZAKARIÁS *Kommentár* 355.

A vizsgálat az Alkotmánybíróság határozatainak alapul, az arra reflektáló szakirodalom teljes körű feldolgozása nélkül. A kutatás az alkotmányjogi szakirodalmat annyiban vette alapul, amennyiben az a vizsgálat kereteinek meghatározásához szükséges volt. A vizsgálat keretét az alapjogok korlátozhatóságának szempontrendszerre adja, amely az alapjogok jelentős részénél a tág értelemben vett védelmi körből indul ki, amelynek tartalma az igazolható mértékig korlátozható. A vizsgálat kiindulópontját tehát alapvetően a vizsgált alapjog védelmi körének a meghatározása képezi, amely magában foglalja az alapjog jogosultja életszférájának a védelmet igénylő területeit [eltérő megközelítést igényelt a B) cikk (1) bekezdéséből levezett Alaptörvényben biztosított jogok, a kellő felkészülési idő és a visszaható hatály, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésben garantált egyenlő bánásmód és diszkrimináció tilalma]. Ezt követi az alapjog korlátozásának meghatározása, végül a korlátozás igazolhatóságának vizsgálata. A védelmi kör megállapítása elengedhetetlen a korlátozás vizsgálatához, mivel a védelmi kör érintettsége a korlátozás előfeltétele (ha ugyanis egy magatartás nem tartozik a hivatkozott alapjog védelmi körébe, a korlátozására irányuló állami magatartás azt nem sértheti meg). Ugyanakkor az alapjogok védelmi köre és korlátozása egymással kölcsönhatásban bontakozik ki: minél tágabb az alapjogok védelmi köre, annál nagyobb a korlátozás lehetősége, minél szűkebb, az állam annál kevésbé sérti az alapjogokat. Az alapjogok hagyományosan az emberek jogai az állammal szemben, ennek megfelelően az alapjogok állam általi megsértése áll az alapjogi dogmatika középpontjában. Az alapjogok korlátozása azonban nem feltétlenül jelenti egyúttal azok megsértését. Az alapjogok jelentős része általában szigorú feltételek mellett ugyan, de korlátozható. A korlátozás igazolhatóságának vizsgálata általában a szükségességi-arányossági teszt keretei között zajlik,¹³ de az Alkotmánybíróság speciális tesztek is kidolgozott.¹⁴ Vannak azonban olyan alapjogok is, amelyek nem korlátozhatók, azaz az alapjogok korlátozása nem igazolható (ilyen az emberi méltósághoz való jog).¹⁵

A műhelytanulmányok az Alkotmánybíróság Alaptörvény értelmezésén alapuló gyakorlatának teljes körű feldolgozásán alapulnak, de nem hagyható figyelmen kívül, hogy az egyes alapjogok értelmezésének alapjai a korábbi Alkotmányon alapuló gyakorlat vetette meg, amelyet az Alkotmánybíróság hozzáigazított az Alaptörvény szövegéhez.¹⁶ Ezért az egyes fogalmak meghatáro-

zása során a tanulmányok közvetetten – a korábbi Alkotmány hatálya alatt hozott határozatokat megerősítő határozatokra hivatkozással – tulajdonképpen beépítik a régi alkotmánybírósági gyakorlatot, amennyiben az hozzájárul az Alaptörvényben garantált alapjogok értelmezéséhez. A műhelytanulmányok nem csupán összefoglalják az alkotmánybírósági gyakorlatot, hanem azt vizsgálják, hogy az Alkotmánybíróság milyen fogalmi keretek között vizsgálja az egyes alapjogok sérelmét, milyen tesztekkel dolgozott ki és ezeket következetesen alkalmazza-e. Ennek megfelelően a deskriptív megközelítés mellett megjelenik a kritikai megközelítés is. A tanulmányokat az Alkotmánybírósági Szemle Műhely rovat a 2023. évi 1. és a 2023. évi 2. számában jelentette meg.¹⁷

III. A kutatás eredményei

III.1. A kutatás eredményei a számok tükrében

A statisztikai kutatás alapján megállapítható, hogy az elbírált, sikeresen hivatkozott alapjogok száma a 11 év alatt összesítve 1441 (Ezek közül az első tizenhat leggyakrabban előforduló, Alaptörvényben biztosított jogot éves bontásban: lásd Melléklet, 1. számú táblázat). A legtöbbször hivatkozott (és elbírált) Alaptörvényben biztosított jogok sorrendje: 1. tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], 2. egyenlőség [XV. cikk (1) és (2) bekezdés], 3. jogállamiság [B) cikk (1) bekezdés], 4. tulajdonhoz való jog [XIII. cikk], 5. jogorvoslati jog [XXVIII. cikk (7) bekezdés], 6. véleménynyilvánítási és sajtószabadság [IX. cikk (1) és (2)].

Az összesítés során az első hat leggyakrabban előforduló hivatkozásra fókuszált a Kutatócsoport, ezek gyakorlatáról készültek a műhelytanulmányok. A kiválasztás szempontja az is volt, hogy ezek releváns számbeli fölényben vannak a többi alapjoghoz képest: összesen 936 érdemi elbíráltást jelent (az összes érdemi elbíráltás közel kétharmada). A kutatás során azonban a sorrendben az első hat alapjog után következő alapjogokat is számba vettük és összesítettük. Az alábbi táblázat a 2011 és 2022 közötti, a sikeresen hivatkozott alapjogok legalább 10%-át meghaladó (tehát legalább 15 döntésben kimutatható) alapjogok sorrendjét mutatja.

A leggyakrabban elbírált alapjogok egymáshoz való számbeli arányát vizsgálva a tisztességes eljáráshoz

Indokolás [40]–[41]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34].

¹³ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája (Budapest: HVG-ORAC Budapest 2016); POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az arányossági teszt funkciói a nemzetközi szakirodalmi diskurzusban, *Alkotmánybírósági Szemle* 2023/1.

¹⁴ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: § 8 Alapjogok korlátozása, in: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 427.

¹⁵ ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press, 2019).

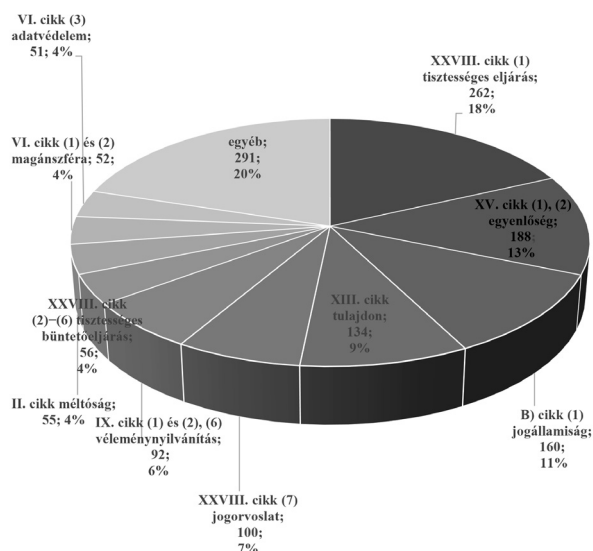
¹⁶ A korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági határozatok hivatkozhatóságához lásd 22/2012. (V. 11.) AB határozat,

¹⁷ KOVÁTS Beáta: Az egyenlőséghez való jog tesztje az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Alkotmánybírósági Szemle* 2023/1, 23–32., KOVÁTS Beáta: A véleménynyilvánítási szabadság vizsgálata az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Alkotmánybírósági Szemle* 2023/1, 33–42., JUHÁSZ Dorina: Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének alkotmányjogi panasz eljárásokban hivatkozható aspektusai, *Alkotmánybírósági Szemle* 2023/1, 43–52., KOVÁTS Beáta: A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére alapított indítványok alkotmánybírósági elbíráltása során alkalmazott tesztek egyes kérdései, *Alkotmánybírósági Szemle* 2023/2, 43–52., HORVÁTH Dóra: A tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Alkotmánybírósági Szemle* 2023/2, 53–64.

	Alaptörvényi rendelkezés	Alaptörvényben biztosított jog elnevezése	2012-2022 közötti időszak, összesen
1.	XXVIII. cikk (1) bekezdés	tisztességes eljáráshoz való jog	262
2.	XV. cikk (1) és (2) bekezdések	egyenlőség, diszkriminációttilalom	188
3.	B) cikk (1) bekezdés	jogbiztonság	160
4.	XIII. cikk	tulajdonhoz való jog	134
5.	XXVIII. cikk (7) bekezdés	jogorvoslathoz való jog	100
6.	IX. cikk (1) és (2), (6) bekezdések	véleménynyilvánítási és sajtószabadság	92
7.	XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdések	tisztességes büntetőeljárás garanciái	56
8.	II. cikk	emberi méltósághoz való jog	55
9.	VI. cikk (1) és (2) bekezdések	magánszféra	52
10.	VI. cikk (3) bekezdés	adatvédelem	51
11.	XXIV. cikk	tisztességes hatósági eljáráshoz való jog	39
12.	XII. cikk	munka/vállalkozás szabadsága	34
13.	XVI. cikk (1) bekezdés	gyermek jogai	24
14.	XIX. cikk	szociális jogok	21
15.	VII. cikk (1) bekezdés	vallás- és lelkiismereti szabadság	18
16.	28. cikk	bírói függetlenség	16

1. Táblázat: Az érdemben elbírált Alaptörvényben biztosított jogok összesítve, a 2012-2022 közötti időszakban.

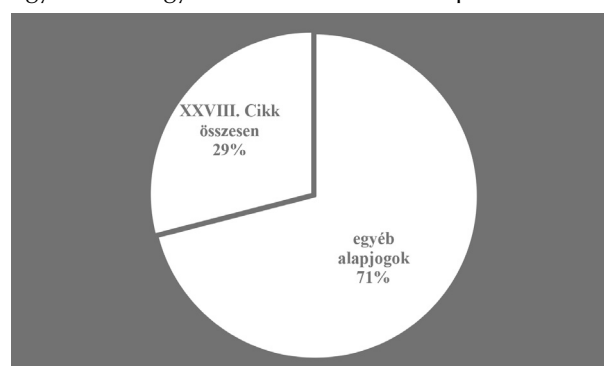
való jog XXVIII. cikk (1) bekezdésében megjelölt részjogosítványai 18%-ot, az egyenlőség és diszkriminációttilalom XV. cikk (1) és (2) bekezdései 13%-ot, a B) cikk (1) bekezdésből az alkotmányjogi panasz eljárás során hivatkozható jogosítványok 11%-ot, a XIII. cikk szerinti tulajdonhoz való jog 9%-ot, a XXVIII. cikk (7) szerinti jogorvoslathoz való jog 7%-ot, a véleménynyilvánításhoz való jog 6%-ot tesz ki az összes érdemben elbíralt alapjogi hivatkozás között. Az alábbi kördiagram (1. Diagram) a tizenkét leggyakrabban hivatkozott alaptörvényi hivatkozás arányát mutatja az összeshez képest.



1. Diagram: Az érdemben elbírált Alaptörvényben biztosított jogok összesítve, a 2012-2022 közötti időszakban¹⁸

A releváns indítványozói hivatkozások közül a kimagasló számbeli fölényt képviselő tisztességes eljáráshoz való jog vezető pozíciója egyrészt arra vezethető vissza, hogy az Alkotmánybíróság legtöbbször gyakorolt hatásköre az Abtv. 27. §-a szerinti, bírói döntéssel szemben előterjeszhető alkotmányjogi panasz, amelyeknél a leggyakoribb indítványozói hivatkozás a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme. Másrészt a tisztességes eljáráshoz való jognak van a legtöbb, alkotmányjogi panaszban is hivatkozható részjogosítványa.

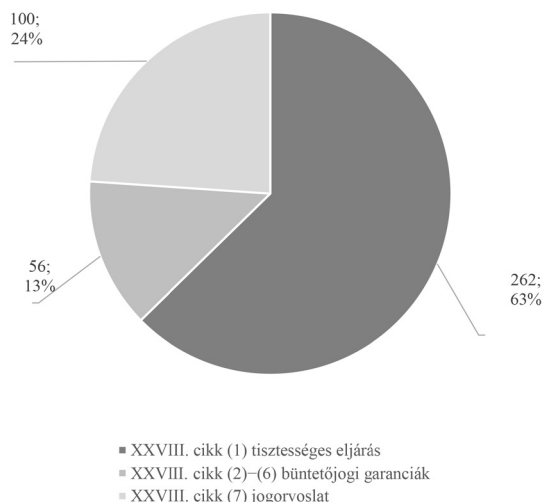
A tisztességes eljáráshoz való jognak a többi, Alaptörvényben biztosított joghoz képest kimagasló arányát még inkább növeli, ha annak az Alaptörvény XXVIII. cikk különböző bekezdéseiben garantált alapjogokat együtt számoljuk. Az alábbi grafikonok bemutatják, hogy a XXVIII. cikk egyes csoportjai számarányban hogyan viszonyulnak a többi Alaptörvényben biztosított joghoz. A második diagram mutatja, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog (1)–(7) bekezdéseit összeszámítva (tehát a jogorvoslathoz való jogot is beleértve) az ügyek közel egyharmadánál (29%) szerepel.



2. Diagram: A XXVIII. cikkben garantált alapjogok és az egyéb alapjogok százalékos arányai

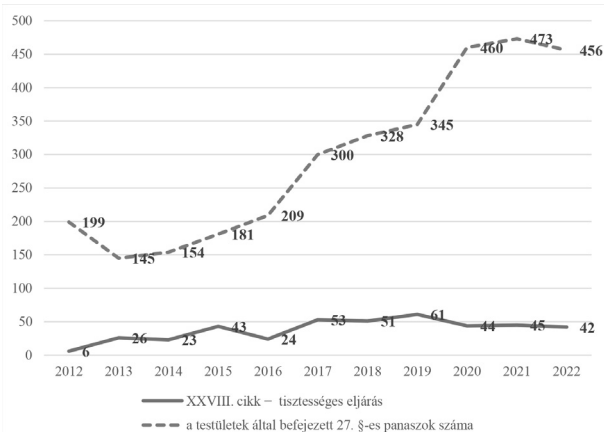
¹⁸ Az 1. Diagramban feltüntetett első adat az előfordulási szám; második adat a százalékos arány. A továbbiakban ezt a jelölést használjuk.

A tisztességes eljárásról szóló jog Kutatócsoport által elkülönített elemei megmutatják, hogy az (1) bekezdés szerinti részjogosítványok vannak a legnagyobb számban (262), ezt követi a jogorvoslathoz való jog. A harmadik diagram a XXVIII. cikkben azonosított alapjogok három csoportjának megoszlását mutatja.



3. Diagram: A XXVIII. cikkben azonosított alapjogok százalékos megoszlása

A XXVIII. cikkben azonosított alapjogokra való évenkénti hivatkozások száma évről évre nő, ez az évente a testületek által elbírált, az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok számával is arányosan nő (1. Grafikon).



1. Grafikon: A XXVIII. cikkre való évenkénti hivatkozások és a befjezett alkotmányjogi panaszok közötti viszony

III.2. A kutatás eredményei a műhelytanulmányok tükrében

A műhelytanulmányok az egyes alapjogok tartalma, valamint az Alkotmánybíróság által alkalmazott, alapjogi korlátozásra, illetve azok igazolására vonatkozó tesztek lépcsőire vonatkozó joggyakorlat átfogó bemutatására vállalkoztak.

A tisztességes eljárásról szóló jogról szóló műhelytanulmány¹⁹ bemutatta, hogy miben áll a tisztességes eljárás abszolút minőségének mibenléte, és ez hogyan vezetett a szükségességi-arányossági teszt korlátozott, csak az egyes részjogosítványok esetében történő alkalmazásához és egy új teszt kidolgozásához. A műhelytanulmány azon túlmenően, hogy ráirányította a figyelmet a gyakorlatban megmutatkozó következetlenségekre, ellentmondásokra, rámutat egy esetleges megoldási lehetőségre is: tovább kell cizellálni a törvényességi és alkotmányossági szempontok szétválasztását. A jogorvoslathoz való jog tág értelemben a tisztességes eljárásról szóló jog részét képezi, ezért a tisztességes eljárásról szóló jogról szóló műhelytanulmány keretében kerül bemutatásra annak hangsúlyozása mellett, hogy annak védelmi köre és az alkalmazott alapjogi teszt (szükségességi-arányossági teszt) eltérő (utóbbi szempontok indokolták a jogorvoslathoz való jogra való hivatkozás önálló gyűjtését).

Az egyenlőséghez való jogról szóló műhelytanulmány²⁰ bemutatja a törvény előtti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma vizsgálatának sajátosságait: rámutat a védelmi kör (hatókör) meghatározásának nehézségeire, a háromlépcsős vizsgálat sorrendje felborulásának okaira és az igazolhatósági mérce (észszerűségi teszt vagy szükségességi-arányossági teszt) kiválasztásának nehézségeire, utóbbi körben feltárva az egyes mércek alkalmazásának előnyeit és hátrányait. A műhelytanulmány a védelmi kör (hatókör) tekintetében rögzíti az állandó gyakorlatot, ami a későbbi indítványok elbírálása során iránymutatást jelenthet és sürgeti az igazolhatósági tesztekkel kapcsolatos bizonytalanságok megoldását.

A kellő felkészülési idő és a visszaható hatály tilalma a jogállamisági klauzula alkotmányjogi panaszban hivatkozható aspektusait képezik, amelyek tartalmát már a korábbi Alkotmány hatálya alatt kidolgozta az Alkotmánybíróság, az Alaptörvény hatályba lépését követően pedig tovább cizellálta (egyúttal kiterjesztve a visszaható hatály tilalmát a jogalkotó aktusai mellett a jogalkalmazó aktusaira is). Ezt a gyakorlatot mutatja be a jogállamisági klauzula alkotmányjogi panaszjelölésekben hivatkozható aspektusairól szóló műhelytanulmány,²¹ támpontokat adva a jövőbeni ügyek megoldásához.

A tulajdonhoz való jogról szóló műhelytanulmány²² az alkotmányos védelem terjedelmének a meghatározását (védelmi kör) követően rámutat arra, hogy a vizsgálati szempontok a konkrét ügyek jellegéhez igazodva rendkívül eltérőek, ami folyamatos kihívás elé állítja az Alkotmánybíróságot a gyakorlat koherenciájának megőrzése terén (pl. mire terjed ki a vagyoni értékű jogok vagy a váromány védelme, hogyan érvényesül az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgo-

¹⁹ KOVÁTS: *Tisztességes eljárás*

²⁰ KOVÁTS: *Egyenlőség*

²¹ JUHÁSZ: *B) cikk*

²² HORVÁTH: *Tulajdonhoz való jog*

zott speciális teszt, illetve ez hogyan viszonyul a szükségességi-arányossági teszthez).

A véleménynyilvánítás szabadságát elemző műhelytanulmány²³ a szólásszabadsági ügyek eldöntése során alkalmazott tesztek (szükségességi-arányossági teszt és az ún. méltányos kiegyenlítés tesztje) egyes elemeinek a részletes bemutatása keretében rámutat a gyakorlatban kibontakozó tendenciákra (pl. közszereplői státusz meghatározó jellege a tűrés kötelezettség meghatározása során, a kifejezés önálló információs értékének relevanciája, a tényállítás és érékítélet elhatárolásának szempontrendszer), valamint bizonytalanságokra (pl. az egyéb közlések alkotmányos védelmének megítélése, a vélemény szabadság védelmi köre és a korlátozása elhatárolása) és javaslatot fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy a többdimenziós mérlegelés során milyen szempontokat érdemes figyelembe venni (például a korlátozás igazolása nem vezessen a védelmi kör szűkítéséhez).

A kutatás a leggyakrabban hivatkozott, érdemben elbírált Alaptörvényben biztosított jogok vizsgálata fogalmi kereteinek tisztázásával elsősorban az alkotmánybírói gyakorlat számára kíván támpontot nyújtani az alapjogok korlátozásának megítéléséhez, a következőket döntésekhez. Az egyes alapjogok védelmi körének feltárása hozzájárulhat ahhoz, hogy az

²³ KOVÁTS: Véleménynyilvánítás

alapjogok védelmére hivatott más fórumok (pl. alapvető jogok biztosa), de különösen az alapjogokat érvényesíteni hivatott rendes bíróságok a jogszabályok alkalmazása során az alapjogokkal összhangban értelmezzék az előttük folyamatban lévő jogszabályokat. Az alapjogok, valamint a jogállamisági klauzula alkotmányjogi panaszban hivatkozható elemei normatív tartalmának bemutatása pedig a jogalkotó számára is segítséget nyújthat az Alaptörvényben biztosított jogok tiszteletére és védelmére irányuló kötelezettség mibenlétére vonatkozóan. A kutatás a releváns alkotmánybírói gyakorlat feldolgozásával, rendszerzésével az indítványozók számára is támpontot nyújthat az Alaptörvényben biztosított jogaik hatékonyabb érvényesítéséhez.

IV. Melléklet: a kutatás során készített táblázatok

Az alábbi táblázatok a tanulmányban feltüntetett grafikonok alapját, háttérét képezik. A sorok az egyes Alaptörvényben biztosított jogokat, az oszlopok az adott, vizsgált évet/időszakot mutatják.

A táblázat a tizenhat leggyakrabban előforduló, érdemben elbírált Alaptörvényben biztosított jogot tünteti fel. Azon alapjogokat, amelyekre történő hivatkozás több, mint az összes érdemi hivatkozás 10%-át (legalább 15 döntést) tartalmazták.

2. Táblázat: Az érdemben elbírált Alaptörvényben biztosított jogokra történő hivatkozások éves bontásban, 2012–2022.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.	XXVIII. cikk (1)	2	13	13	25	14	34	29	40	31	34	27
2.	XV. cikk (1) és (2)	6	20	22	16	12	18	21	21	16	22	14
3.	B) cikk (1)	2	12	7	11	15	15	7	21	17	28	25
4.	XIII. cikk	3	11	19	20	12	18	10	12	7	12	10
5.	XXVIII. cikk (7)	2	10	4	16	5	14	14	15	8	5	7
6.	IX. cikk (1) és (2), (6)	0	5	7	4	6	9	14	18	8	6	15
7.	XXVIII. Cikk (2)–(6)	2	3	6	2	5	5	8	6	5	6	8
8.	II. cikk	3	3	5	4	1	2	8	10	1	11	7
9.	VI. cikk (1) és (2)	1	4	4	3	1	5	6	4	8	7	9
10.	VI. cikk (3)	2	5	7	3	5	5	4	8	2	2	8
11.	XXIV. cikk	0	3	5	4	2	7	5	8	1	3	1
12.	XII. cikk	2	4	5	3	3	3	3	4	2	1	4
13.	XVI. Cikk	0	3	1	0	2	1	1	2	1	4	9
14.	XIX. Cikk	0	1	1	3	4	4	3	1	0	2	2
15.	VII. cikk (1)	0	2	2	3	0	3	3	1	3	0	1
16.	28. cikk	1	2	2	2	1	1	1	1	2	3	0

3. Táblázat: A tisztességes eljárás részjogosítvány-csoportjai szerinti megoszlása éves bontásban, 2012-2022.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
XXVIII. cikk (1) tisztességes eljárás	2	13	13	25	14	34	29	40	31	34	27
XXVIII. cikk (7) jogorvoslat	2	10	4	16	5	14	14	15	8	5	7
XXVIII. cikk (2)–(6) büntetőeljárás	2	3	6	2	5	5	8	6	5	6	8
XXVIII. cikk összesen	6	26	23	43	24	53	51	61	44	45	42

4. Táblázat: A tisztességes eljáráshoz való jog összesített hivatkozásai és az Alkotmánybíróság testületei által befejezett, Abtv. 27. § szerinti panaszok száma éves bontásban

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
XXVIII. cikk – tisztességes eljárás	6	26	23	43	24	53	51	61	44	45	42
a testületek által befejezett 27. §-es panaszok száma	199	145	154	181	209	300	328	345	460	473	456