

Actio popularis megszüntetése, avagy jogelvonás a szuveréntől?

OTDK dolgozat

Jelige: KRone

Tartalom

Bevezetés.....	3
1. Actio popularis gyökerei, avagy közügy elkülönítése a magánügytől Rómában	5
2. Alkotmánybíráskodás elméleti és történeti áttekintése	7
3. Alkotmánybíráskodás Magyarországon	15
3.1 Alkotmányvédelem 1989 előtt	15
3.2 Az 1989. évi XXXII. törvény háttere, szabályozása, az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörének értelmezése, az actio popularis kritikája.....	19
A) Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások.....	19
B) Az 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról és az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörének értelmezése, a szabályozás kritikája	21
3.3 A hatályos szabályozás és nemzetközi visszhangja, a nemzetközi szabályozás rövid áttekintése, az ombudsmani actio	27
Összegzés	36
Forrásjegyzék	38
Irodalomjegyzék.....	38
Jogforrások:	40
I.) Magyar jogforrások:	40
II.) Külföldi jogforrások	41
Egyéb források:	41
Függelék:	42

Bevezetés

„Ne áltassuk magunkat: a világ legjobb kormányja, a világ legjobb parlamentje és legjobb elnöke sem képes túl sokat elérni magában... A szabadság és demokrácia magában foglalja a részvételt, és ezáltal mindannyiunk felelősségét.”¹

Hans Kelsen 1920-ban az Alkotmánybírósággal olyan az alkotmányvédelem területén páratlan intézményt hozott létre, amely egyedülálló ellensúlyát képezte a jogalkotói akartnak. A törvény felsőbbrendűségének elve és a totalitárius államok kiépülése folytán a második nagy világégésig nem terjedhetett el az intézmény. A II. Világháborút követően, mikor felismerték a formális jogállamiságban és tömeg demokráciákban rejlő veszélyeket rohamosan megnőtt a számuk. Magyarországon az 1989. évi I. törvény volt az, amely először Alkotmányos szervvé tette, azonban csak az 1989. évi XXXI. nagy Alkotmánymódosító törvény az, amely megteremtette a hatalommegosztás elvének kodifikálásával az alapvető elvi háttérét az intézménynek. Az 1989. évi XXXII. törvény volt az, amely életre hívta az Alkotmánybíróságot, működését 1990. január elsején kezdte meg.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény széles körű eljárás kezdeményezési lehetőséget biztosított utólagos normakontroll esetén az actio popularis életre hívásával. Ezzel az intézmény kuriózum számba ment az egész világon, az actio popularist ezt megelőzően csak a bajor alkotmánybíróság gyakorlata ismerte. Ez az Alkotmánybíróság számára gyors és hatékony reagálási lehetőséget biztosított a régi és új normák felülvizsgálatának terén, amely alappillére volt a fiatal jogállam védelmének. Az állampolgárok és az alkotmánybírák aktívizmusának köszönhetően nagy léptekkel haladt a régi alkotmányellenes normák kigyomlálása jogrendünkben. Az Alkotmánybíróság széles hatáskör értelmezése és e téren is felvállalt aktívizmusa következtében már az első öt évben sikerült a legjelentősebb alapjogok lényeges tartalmának kibontása. Paczolay Péter is kiemeli, hogy *„az Alkotmány két értelemben is élő organizmus: maga az alkotmányozó módosítja, és igazítja az új igényekhez. Másodsorban az Alkotmánybíróság tölti meg élettel a nem változó szabályokat is.”*² Az actio popularis előnyei mellett, hamar láthatóvá vált rendkívüli hátránya, az óriási ügyteher is, amely már-már olyan mennyisé-

¹ Havel, Václav, Prága, 1990. január 1. in. MacArthur, Brian (szerk.): A XX. század nagy beszédei, Agave Könyvek, Kaposvár, 2006, 279.o.

² PACZOLAY Péter: Töprengések alkotmánybíróági hatáskörökről in. Marosi Ildikó (szerk): Alkotmánybíróági szemle, 2010/1. szám, 14.o.

gű volt, amely alkalmas lehetett volna arra, hogy ellehetetlenítse az Alkotmánybíróság működését.

2011-ben az új Alaptörvény és Alkotmánybírósági törvény teljesen új súlypontokat alakított ki az Alkotmánybíróság hatáskörei között. Bevezette a valódi alkotmányjogi panaszt, valamint az ABtv 26§(2) bekezdésével egy speciális alkotmányjogi panasz intézményt, azonban ezeken túl megszüntette az actio popularist. Ezzel a jogalkotó a súlypontot az utólagos normakontrollról áthelyezte az egyéni alkotmányos jogok sérelmének orvoslására. A jogalkotó álláspontja szerint a bevezetett új intézmények pótolni tudják az actio popularis hiányát. Véleményem szerint azonban kérdéses, hogy az újonnan bevezetett speciális alkotmányjogi panasz és az ombudsman utólagos normakontroll lehetősége együttesen képes-e pótolni azt az alkotmányos deficitet, amelyet az actio popularis intézményének megszüntetése eredményez a magyar alapjogvédelem területén. Kérdéses, hogy a jelenlegi rendszer szerint politikai szereplőn kívül, más tud-e a jogállamiság eszméjével ellentétes államszervezeti jogszabállyal szemben eljárást kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál, ha igen akkor az ő kezdeményezői hatáskörét mennyire védik garanciális szabályok. Ezen kérdések összessége szüli a témaadó kérdést, hogy az actio popularis megszüntetése orvosolatlan jogelvonás-e a szuveréntól.

Dolgozatomban egy rövid általános elméleti és történeti részt – ahol többek között Hans Kelsen, Bragyova András, Bibó István, Kukorelli István és Legény Krisztián munkái mellett, az Európai Unió tagállamainak alkotmányait használtam fel forrásként – követően a magyar alkotmányvédelem 1989-et megelőző szabályozását tekintem át – ahol a lényeges források Patyi András és Holló András munkái mellett a korszak jogszabályai voltak. Majd nagyító alá helyezem az 1989-es év eseményeit fókuszálva az Alkotmánybíróságra, azon belül pedig az actio popularis-ra (ezen munkám során áttekintetem a NEKA és az EKA tárgyalások jegyzőkönyveit). Ezt követően az 1989. évi XXXII. törvénnyel felállított modellt vizsgálom meg, kitérve több AB határozatra és az alkotmányjogász szakma szabályozásra irányuló kritikájára. Mindezek alapján levonható konklúziók felhasználásával elemzem az Alaptörvény és az új ABtv rendelkezésit és próbálok választ találni a korábbiakban felvázolt kérdésekre – többek között a nemzetközi szabályozás bemutatásával. Zárásként pedig javaslatokat kívánok megfogalmazni, arra nézve, hogyan is kellene megváltoztatni a jelenlegi szabályozást, amely ezen módosításokkal véleményem szerint orvosolná az actio popularis hiányát. A javaslatok megfogalmazásakor nem tévesztettem szem elől a hagyományok fontosságát és Václav Havel szavait, hogy a „*demokrácia magába foglalja a részvételt*”.

1. Actio popularis gyökerei, avagy közügy elkülönítése a magánügytől Rómában

„Quod omnes tangit ab omnibus approbetur.”³

Az actio popularis a római jogban a közérdek (közjog) és a magánérdek (magánjog) elkülönítésének, a közérdek védelmének az egyik eszköze volt, a római jogi alapintézmények kialakulásától kezdődően létező jogi eszköz. „Közjog fogalma alá vonták a rómaiak mindazokat a jogviszonyokat, amelyek az államukkal bármilyen kapcsolatban álltak, ami ad statum rei Romanae spectat.”⁴ A principátus korának végéig a római állam nem lehetett magánjogi jogviszony alanya, csakis közjogi jogviszonyé, tehát ellentétben a mai jogi szemlélettel, a jogviszonynak az alanya, nem pedig a tárgya döntötte el azt, hogy magán- vagy közjogi viszonyról volt e szó. Minden állami vagyonnal kapcsolatos viszony szabályozása a közjog szabályozási területe alá tartozott, „bár ezeket Rómában sokkal inkább kezelték a magángazdálkodás keretében, mint nálunk”⁵, hiszen többek között magánszemélyeknek bérbe adták az adószedést, magánvállalkozók valósították meg a nagy út vagy vízvezeték építéseket, de a velük való megállapodás, elszámoltatás a közjog kereteihez tartozott. A római jogászok nem vezettek be elvont államfogalmat, az államot, mint a populus egységét tekintették (Quirites populi Romani, populus Romanus, senatus populusque Romanus), amelyet a római polgárok (felnőtt, fegyveres, római jogú férfi) alkottak. „Rómában kezdetektől... a megszerzett föld, birtok, hatalom a populus Romanus közös hatalma alá, vagyonába jutott.”⁶

Ez alapján közérdek (utilitas publica) volt az állami vagyon felügyelete és mindaz, ami az egész közösség életére hatással volt, „felismerése és megállapítása a közítélet és akarat (iudicium iussus populi) mindenkori feladata, rajta az egyéni tetszés magát túl nem teheti (privatorum pactis mutari non potest).”⁷ A közérdek védelme elsősorban a hatóság feladata volt, de mint Paulus a Digestában is megjegyzi: „csak inkább, mint másoké”, hiszen a közjó, közérdek védelme, fenntartása, épségben tartása mindenkitől elvárt egy alapvető gondosságot és ennek eszköze volt a popularis actio, amely nyilvános jellegű eljárás, ahol a benyújtó fél mintegy a nép nevében eljáró (procurator populi) volt. Ilyen keresetek voltak többek között: actio de testamento (ha rabszolga megölte tulajdonosát azért, mert az végrendeletében felszabadította volna, aki erről tudomást szerzett az köteles volt ezt vele szemben megindítani)⁸, actio de albo corrupto (a praetori nyilvános hirdetmény táblájának szándékos megrongálása,

³ „Ami mindenkire vonatkozik, ahhoz mindenki hozzászólhat” – Római jogi alapelv – Gaius.

⁴ ZLINSZKY János: Ius publicum (római közjog), Osiris-Századvég, Budapest, 1994, 17.o.

⁵ ZLINSZKY János im. 1994, 18.o.

⁶ ZLINSZKY János im. 1994, 113.o.

⁷ MÁRKUS Dezső: Magyar jogi lexikon, Pallas Irodalmi és Nyomdaipari Rt., Budapest, 1898, 51.o.

⁸ GARRIDO, Manuel Jesús García: Diccionario de Jurisprudencia Romana, Dykinson, Madrid, 2000, 11.o.

elpusztítása vagy ellopása esetén)⁹, actio de positis et suspensis (nyilvános helyen elhelyezett és leeséssel fenyegető tárgy észlelése esetén)¹⁰. Ezeken túl a provinciák hatóságainak választásánál történő visszaélések vagy hivatali eskü megszegése esetén egyes törvények (Lex Iulia muni cipalis, Lex Flavia Salpensa), valamint a közvagyon (res publica) védő egyes interdiktumok (pl. interdictum prohibitorium de via publica) biztosítottak lehetőséget actio popularis megindítására. Ezen keresetek közös tulajdonsága, hogy tárgyuk közvétség (delictum publicum) ugyan, amelyekért több esetben is közbírságot állapítottak meg (Bruns nézete szerint ez azt illette meg aki az eljárást megindította, Mommsen szerint viszont egésze a kincstárt illette meg, Geih véleménye, hogy a bírság mindig is közbírság volt, viszont a császári korban egy részét a vádlónak átengedték)¹¹, azonban ezek mégsem büntető keresetek voltak, hanem a magánjogi keresetek szabályait alkalmazták rájuk.

A Rómában az actio popularis az állami érdekek, valamint egyes közösségi érdek védelmének az eszköze, az ezeken esett sérelem az egyes polgár jogát sérti és ezért bárki, aki az állam vagy közösség tagja ezek ellen felléphetett. Azonban ahhoz, hogy ez ténylegesen működő intézményként létezhetett az is kellett, hogy a római polgárokból tudatosult az, hogy ez számukra nem csak jog, hanem kötelesség is, hiszen ez a védelmi lehetőség, csak így teremthetett széles az egész rendszert védő konstrukciót a saját polgáraiból.

⁹ GARRIDO, Manuel Jesús Garcia im. 2000, 9.o.

¹⁰ FÖLDI András-HAMZA Gábor: Római jog története és intézményei, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2006, 579.o.

¹¹ MÁRKUS Dezső im. 1898, 51-52.o.

2. Alkotmánybíráskodás elméleti és történeti áttekintése

„Jogszerűség elvének is nevezhetjük, hogy... a végrehajtásra kötelezett, legyen ez valamely szűkebb értelemben vett államszerv vagy akárcsak, valamely „alattvaló” jogosítva van-e a végrehajtandó norma jogszerűségét megvizsgálni... a jogosultság teljes megvonása a tételes jog határain kívül esik... azzal a szubjektív igénnyel lép fel, hogy jogi normának tekintsek, a jogrendet értelmétől fosztaná meg.”¹²

1803-ban John Marshall az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának bírása a Marbury vs. Madison ügyben hozott ítéletének indokolásában kimondta az Alkotmány felsőbbrendűségét a többi törvény felett, továbbá kijelentette, hogy ennek az elvnek a védelme a bíróságokat illeti meg. Európában azonban ez az elv a törvények uralmának széleskörű elterjedése miatt sokáig nem került elfogadásra. Hans Kelsennek az 1920-as osztrák Alkotmányban életre hívott szerve úttörő volt az alkotmányvédelem területén. Mégis, csupán a II. Világháború formális jogállamba burkolt totalitárius államai ébresztették rá Európát arra, hogy szükséges az alkotmány, az alapvető emberi jogok intézményi védelme. Ennek a védelemnek az intézménye az alkotmánybíróság lett, a század végére szinte az összes európai országban kialakították a védelemnek ezt a szervét. Ezért tartom fontosnak, hogy áttekintsem az alkotmánybíráskodás elméleti alapjait, tipológiáját és modelljeit.

Egy jogállami intézmény létrejöttének alapvető feltétele a rendszer legalitása, amelyhez szükségesek egyfelől azok a normák, amelyek a jogrendszer működését szabályozzák, másfelől pedig a jogrendszernek az-az állapota, hogy tényleg e normák szerint működik-e, hiszen e kettő együttes jelenléte jelenti azt, hogy a jogrendszer szabályozza önmagát. A jogrendszer két típusú normából áll: (1) magatartási normákból és (2) azokból, amelyek e normákra vonatkoznak (keletkezés, érvényesség, alkalmazás).¹³ A normák érvényessége Kelsen pozitív jogi meghatározása szerint abból adódik, hogy *„... teljeséggel meghatározott módon jött létre, teljeséggel meghatározott szabály szerint hozatott, és sajátos módszerrel alkottatott.”*¹⁴ Lát-hatjuk tehát, hogy csak azokat a normákat tekintjük érvényesnek, amelyek más norma által meghatározott módon jönnek létre, ezek az ún. szekunder normák, melyek jelentékeny hányada magára a kibocsátóra az állami szerve, az államra vonatkozik, ezért megállapíthatjuk azt, hogy *„az állam minden egyes szerve egyben a jogrendszernek is része, mégpedig azért, mert*

¹² Kelsen, Hans: Az államelmélet alapvonalai, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997, 90-91.o.

¹³ Hart ezeket nevezi primer és szekunder normáknak, véleménye szerint ezek együttese alkotja a jogrendszert.

¹⁴ Kelsen, Hans: Tiszta jogtan, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001, 36.o.

az állami szerv – és mindenekelőtt maga az állam – fogalmilag normák által definiált intézmények,”¹⁵ ezáltal „... az a rend, amelyet államnak nevezünk, a normatív rend értelmével bír”¹⁶ és „... a jogi normák azok a normák, amelyek az állami rendet alkotják”.¹⁷ Alapvető tehát, hogy az állami szervek jogszerűen működjenek, amelynek feltétele az érvényesség és a legalitás. A legalitás fogalmi eleme a jognak való engedelmeskedési kötelezettség, ez teremti meg a jogrendszer működését, az állami szervnek azt a kötelezettségét, hogy minden normát be kell tartani. Vagyis „a jogrendszert alkotó egyes normák érvényességét a jogrendszer legalitása tartja fenn...”¹⁸ és ez a „jogrendszer legalitás-kontinuitás csak akkor maradhat fenn, ha a jogrendszer nem változtatható meg kötöttségek nélkül.”¹⁹ Nevezetesen az alkotmányserítés nem szankcionálása (például érvénytelenség esetén) megszünteti a jogrendszer legalitás folytonosságát. Hiszen „az alkotmányi rendelkezés hatékony szankciót csak azáltal nyer, hogy az alkotmányellenes rendelkezést az erre feljogosított... megsemmisíti.”²⁰

Az alkotmánybíráskodás egyik alapvető feladata ennek a jogrendszeri legalitásnak a fenntartása. Azoknak a normáknak, amelyek a legalitást biztosítják három szintje alakult ki (legalitási normák): (1) az ún. automatikusan alkalmazható normák (ilyen például az, hogy mit fogadunk el jogforrásnak, ezek már a feudális államokban is kialakultak); (2) összetett legalitási normák (a modern közjog kialakulásával jöttek létre, amikor egyre inkább a rendszer szabályozza önmagát, önálló közigazgatási bíróságok létrehozásának időszakában ez a 19. század második felében); (3) legalitás metanormái (amikor a legalitásnak magának saját jogi szabályozása alakul ki, meghatározzák a legalitás tartalmát, e korszakban válik szükségessé az alkotmánybíráskodás, hiszen ez nem más, mint a legalitás legalitásának biztosítása).²¹ Ezek a normák azonban csak akkor alkotnak egy jogrendszert, ha érvényességük, „egyetlen normán alapul, amelyet e rend alapszabályának nevezhetünk”²², vagyis az alkotmánybíráskodás conditio sine qua non-ja egy olyan állam, amely elismeri a jogrendszer elsődlegességét, ahol „az alkotmánybíráskodás intézménye azt kívánja biztosítani, hogy a jogrendszernek önmagára vonatkozó normái épp olyan mértékben érvényesüljenek, mint a jogrendszer primer normái.”²³ Ennek oka, hogy a szekunder normák megszégése vagy figyelmen kívül hagyása a

¹⁵ BRAGYOVA András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 33.o.

¹⁶ Kelsen, Hans im. 1997, 30.o.

¹⁷ Kelsen, Hans im. 1997, 39.o.

¹⁸ BRAGYOVA András im. 1994, 35.o.

¹⁹ BRAGYOVA András im. 1994, 41.o.

²⁰ ÁDÁM Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 179.o.

²¹ BRAGYOVA András im. 1994, 45-46. o.

²² Kelsen, Hans im. 1997, 47.o.

²³ BRAGYOVA András im. 1994, 23.o.

jogrendszerben konzisztencia (a jogrendszer normái között logikai²⁴ és deontikus²⁵ ellenté- mentesség van) vagy koherencia (jogrendszer normáinak tartalmi összeegyeztethetősége) el- lentéteket okozhat. Első esetében a jogász gondolkodás alap maximái (például *lex specialis derogat legi generali*²⁶) feloldhatják az ellentéteket. A koherencia zavarok esetén azonban szükséges az alkotmánybírói eljárás, hiszen ennek hiányában a jogalkotót semmi sem aka- dályozza meg abban, hogy alkotmányellenes normát alkosson és ekkor Kelsen szerint kettős vagy alternatív alkotmány jön létre, az egyiket az alkotmány maga a másikat pedig az alkot- mányellenes szabályok alkotják. Ebből következik, hogy legalitási-kontinuitás akkor lehetsé- ges, ha a normák alkotmány-konzisztensek vagyis nincsen alkotmánnyal ellentétes norma érvényben és alkotmány-koherensek vagyis a konzisztens szabályok tartalmilag igazolhatóak az alkotmány normái alapján vagy legalább nem állnak ellentétben olyannal, amely alkot- mánnal tartalmilag igazolható. Ezen feladatok ellátásához, vagyis az alkotmány bírói védel- méhez Paczolay Péter szerint alapvetően szükséges: (1) a joguralom érvényesülése, (2) a ma- gasabb jogi elveknek a rendes törvények felett álló merev alkotmányba foglalása, (3) az alap- jogok alkotmányba foglalása.²⁷

Ahhoz, hogy világossá váljon az, hogy mitől is annyira egyedi és alapvető állami szerv az alkotmánybírói eljárás szükséges egy alkotmánybírói eljárás fogalom megadása, de mivel egységes fogalom nem létezik ezért több fogalmat kívánok ismertetni. Takács Imre definíciója szerint az „*alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás után a jogállam legfontosabb alkotmányos garanciája, amely biztosítja, hogy független bíróság (vagy hasonló szerv) örökjön az alkot- mányosság megtartása felett...*”²⁸ továbbá „*megtámadhatatlan bírói határozattal dönt vala- mely alkotmányjogi vitában*”²⁹. Bragyova András meghatározása szerint „*alkotmánybírói eljá- rásnak olyan bíróságokat neveznek, amelyek 1. a norma érvényességéről annak jogrendszerbeli megengedettsége alapján dönt, és 2. a jogrendszer szabályai feljogosítják arra, hogy a meg nem engedett (illegális) normát érvénytelenítse.*”^{30,31} Sólyom László szerint azon testületek „*.... amelyek hatásköre kiterjed a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára és az al-*

²⁴ Logikai normakonfliktus: két norma ugyan azt a magatartást ellentétesen szabályozza.

²⁵ Deontikus normakonfliktus: két norma ellentétes kötelezettséget állapít meg.

²⁶ A speciális törvényi rendelkezés felülírja az általános rendelkezést.

²⁷ LEGÉNY Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei. in. Tóth Judit, Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlí- tó alkotmányjog, Complex Kiadó, Budapest, 2006, 214.o.

²⁸ KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 441.o.

²⁹ KUKORELLI István (szerk.) im. 2007, 443.o.

³⁰ BRAGYOVA András im. 1994, 24.o.

³¹ Magába foglalja az alapjogok védelmét mivel az alkotmányos alapjogok egyben alkotmányos normák is.

*kormányellenes normák megsemmisítésére, további követelmény azonban a parlamenttől és a kormánytól való függetlenség is.*³²

Összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy az alkotmánybíróság olyan önálló vagy a bírósági szervezet részeként működő szerv, amelyet jogszabály (általában az alkotmány) feljogosít arra, hogy örökjön az alkotmányos berendezkedés felett, azáltal, hogy hatáskörrel ruházza fel az alkotmánnyal ellentétes állami aktusok megsemmisítésére vagy alkalmazásuk felfüggesztésére. Eljárását jogszabályban meghatározott személyek vagy szervezetek kezdeményezhetik (egyes országokban hivatalból is eljárhat)³³ döntésével szemben nincs jogorvoslati lehetőség. Az alkotmánybírósági határozatok joghatását, talán Bibó István szavaival lehet leginkább érzékeltetni, miszerint „... jogerős minden jogi aktus, amely jogi normává vált.”³⁴ Hiszen az alkotmánybíróságok döntései meghozatalukkal a jogrendszer megváltoztathatatlan részévé válnak, amit Sólyom László fogalmazott meg legtalálóbban, miszerint „... mint láthatatlan alkotmány, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál.”³⁵ Továbbá alapvető követelmény a hatalmi ágaktól való függetlensége.

Az alkotmánybíróság funkcióját ebben a jogrendszerben meghatározott szerepe jelöli meg, és ez határozza meg azokat a funkciókat is, amelyek nem alkotmánybíráskodási funkciók. „Az alkotmánybíráskodási problémák alapvetően két kérdéssel függenek össze (és persze egymással): a jogrendszer normáinak érvényessége az egyik, az alkotmány értelmezése a másik.”³⁶ Az alkotmánybíráskodás megjelenése az adott jogrendszerekben alapvető változásokat idéz elő, hiszen a jogrendszer teoretizálódik (jogrendszer tartalmilag bővül),³⁷ mivel olyan kérdésekkel is foglalkozik, amelyek addig csak a jogelmélet részét képezték, azonban azzal, hogy ezekben az alkotmánybíróság állást foglal ezzel a pozitív jog részévé is válnak. Ezek az új szabályok nem csak önmagukra hatnak, mivel megvalósításukhoz több esetben is új intézményeket hoznak létre (példa: ahhoz, hogy az adatvédelem megvalósuljon szükséges állami intézmény Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság).

Ami az alkotmánybíráskodás szervezeti típusait illeti, megkülönböztetünk: (1) decentralizált modellt (judicial review), (2) centralizált-modellt (Kelsen-model, constitutional review), (3) vegyes modellt. Egyes modellek sajátosságait eleve meghatározza a történelmi korszak, mikor létrejött és az a társadalmi közeg, ahol létrejött. Az alkotmánybíráskodás történeti kiin-

³² LEGÉNY Krisztián im. 2006, 215.o.

³³ Ex officio eljárás kezdeményezési jogköre van a spanyol, olasz, török és osztrák alkotmánybíróságnak.

³⁴ BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása, Argumentum Kiadó, 2011, 241.o.

³⁵ 23/1990(X.31.) AB határozat.

³⁶ BRAGYOVA András im. 1994, 18.o.

³⁷ BRAGYOVA András im. 1994, 10.o.

dulópontjaként kell tekinteni Sir Edward Coke 1610-ben a Bonham-ügyben hozott ítéletét, melyben kijelenti, hogy „...sok esetben a common law felülvizsgálja a parlamenti törvényeit, és néha azokat semmisnek nyilvánítja: ha egy parlamenti törvény ellentétes a joggal vagy a józan ésszel, ellentmondásos vagy végrehajthatatlan, akkor a common law felülbírája és érvényteleníti az ilyen törvényt.”³⁸ Ennek ellenére Angliában, ahol az 1688-as Dicsőséges Forradalom a törvényhozás elsőbbségének a győzelmét jelentette megszüntetett minden olyan törekvést, hogy a bíróság ellenőrizhesse a törvényhozás érvényességét, azonban ez nem jelentette a Coke-i elv végleges elvetését, hiszen a gyarmatokon, így Amerikában is a gyarmati bírákat felhatalmazták arra, hogy minden helyi (gyarmati) törvényhozási produktumot tekintsenek semmisnek, amely ellentétes az angol joggal.

Ez a szokás elevenedett fel a Függetlenségi Háborút követően 1803-ban John Marshall bíró ítéletében. A főbíró döntésének alapjául szolgált, az Egyesült Államok Alkotmányának VI. cikke, mely kimondja: „... Ez az alkotmány és az Egyesült Államoknak eszerint meghozott törvényei... a haza legfőbb törvényei; és minden egyes állam bírái ehhez kötve vannak, valamely állam alkotmányában vagy törvényeiben foglalt bármilyen ellentétre való tekintet nélkül.”³⁹ Továbbá az 1789. évi Bírósági törvény (Judiciary Act), amely kialakította a szövetségi bíróságok rendszerét és „... úgy határozta meg hatáskörüket, különösen a Legfelsőbb Bíróságot, hogy az egyes tagállamok, a Kongresszus és az elnök is a bírói hatalom alávetettjeivé válhatnak.”⁴⁰ Marshall a Marbury vs. Medison ügyben hozott döntésében kijelentette, hogy „... lényeges eleme minden írott alkotmánynak, hogy az alkotmánynak ellentmondó törvény semmis, és ez a bíróságokat, valamint a többi hatalmi ágot kötelezi.”⁴¹ Ezen megállapításához azon érvelésen át jutott el, mely során élesen megkülönböztette a merev és rugalmas alkotmányokat,⁴² érvelésében kifejtette, hogy elkerülhetetlen a választás a két alkotmány típus között, mivel alapvetően befolyásolja az állami berendezkedést az, hogy az alkotmány felsőbbbséget, elsőbbséget élvez a többi törvényhez képest vagy pedig csak egy a sok közül. A Legfelsőbb Bíróság döntésével a választás megtörtént, létrejött az első alkotmánybíráskodást gyakorló ország és a decentralizált modell. „A decentralizált rendszer sajátossága, hogy az ítéletek hatálya a jogvitában érintett felekre terjed ki (inter partes), azonban a stare decisis elvéből

³⁸ CAPPELLETTI, Mauro; COHEN, William: Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. in. Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, ELTE, Budapest, 1995, 47.o.

³⁹ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya VI. cikk.

⁴⁰ MCCLOSKEY, Robert G.: Az amerikai legfelsőbb bíróság. in. Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, ELTE, Budapest, 1995, 35.o.

⁴¹ CAPPELLETTI, Mauro; COHEN, William im. 1995, 49.o.

⁴² „Rugalmasnak az olyan alkotmányt tekintjük, amelyet viszonylag könnyen, merevnek pedig, amelyet csak szigorú feltételek mellett, speciális eljárással lehet elfogadni (módosítani). – MEZEY Barna, SZENTE Zoltán – Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 490.o.

adódóan a legfelsőbb bírói fórum által megállapítottak valamennyi bíróságot kötik, így azok az alkotmányellenesnek nyilvánított törvényt a jövőben nem alkalmazhatják... megállapítása deklaratív jellegű és ex tunc hatályú."⁴³ Az amerikai modell a XIX. században csupán Mexikóban (amparo contra leyes), Svájcban (a kantonok törvényeire korlátozva) és Norvégiában (1814-ben, a Legfelsőbb Bíróság /Hoyesterett/) jött létre,⁴⁴ ezeken kívül Latin Amerika országaiban (kivétel ez alól Chile, Paraguay, Uruguay), Görögországban (1847), Romániában (1912), de ezek sem hatásukban sem élettartamukban nem hasonlíthatók az előzőekhez.⁴⁵

Európa nagy részén viszont, ahol nem az alkotmány, hanem a törvények elsőbbségének és a parlamenti szuverenitásnak az elve volt az uralkodó nem tudott gyökeret verni az alkotmánybíráskodás intézménye. Ebben változás az első világháború után következett be, amikor Hans Kelsen munkájának köszönhetően először 1919. január 25-ei törvény felállította az osztrák Alkotmánybíróságot, ez rövid működés után megszűnt, majd 1920. évi alkotmány alapján újraszervezték (első ítéletét 1920. december 14-én hozta).⁴⁶ A kelsen modell közös vonásai: (1) sajátos intézményi és jogi közegben lehet csak létrehozni (parlamentáris vagy félparlamentáris rendszerű államokban); (2) feltétele továbbá, a bíróság alkotmányos jogállása, amely meghatározza szervezetét, működését, hatáskörét; (3) alkotmányossági jogviták eldöntésének monopóliumával rendelkeznek; (4) bírói kinevezésnek nem előfeltétele a hivatásos bírói státusz; (5) valóságos bírósági hatáskörrel rendelkeznek (döntéseik erga omnes hatályúak); (6) bírósági szervezeten kívüli joghatóság.⁴⁷ Az alkotmánybíróságok fő funkciói: a normakontroll és a jogrendszer alkotmányosságának biztosítása, az emberi jogok/alapjogok védelme és az alkotmány autentikus értelmezése, ezeken felül speciális funkciói a hatásköri bíráskodás, választási bíráskodás, impeachment eljárások.⁴⁸ Ez a típusú alkotmánybíráskodás ekkor csak Csehszlovákiában (1920) és Spanyolországban (1931) terjedt el, a második világháború kirobbanásakor azonban már egy sem működött.

A negyedik nagy korszak a második világháborút követő időszak mikor robbanásszerűen megnőtt az alkotmánybíróságok száma Európában, ennek oka, hogy „a törvény szentté nyilvánítását eltörölte annak (a náci és a fasiszta rendszerek visszaéléseinek köszönhetően) tuda-

⁴³ LEGÉNY Krisztián im. 2006, 218.o.

⁴⁴ Japán Alkotmánybíróságot 1957-ben hozták létre Amerikai mintára talán az Egyesült Államok után a legjobban működő decentralizált modell.

⁴⁵ SCHWARTZ, Herman: The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe, The University of Chicago Press, Chicago, 2000, 16-17.o.

⁴⁶ PACZOLAY Péter: Hans Kelsen és az alkotmánybíráskodás európai modelljének fejlődése. in. Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 451.o.

⁴⁷ FAVOREU, Louis: Az alkotmánybíróságok. in. Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, ELTE, Budapest, 1995, 62-65.o.

⁴⁸ LEGÉNY Krisztián im. 2006, 237-239.o.

*másul vétele, hogy a parlament is veszélyes lehet az egyén szabadságaira és jogaira... az alkotmány védelméhez lehet folyamodni, amely szent, most már a törvények helyett.*⁴⁹ Ennek hatására felállították az alkotmánybíróságot Németországban (1949), Olaszországban (1956) Franciaországban (1956 Alkotmánytanács), Cipruson (1960), Törökországban (1962), Máltán (1964). A dél-európai országok alkotmányos átalakulásuk során szintén létrehozták a maguk alkotmánybíróságait Spanyolország 1980-ban míg Portugália vegyes modellhez tartozó alkotmánybíróságát 1983-ban. Az utolsó nagy alkotmánybíróság alapítási hullám Kelet-Európa volt kommunista országaiban jelent meg a 1990-es években, néhol nem előzmények nélkül, hiszen Csehszlovákiában 1968-ban rövid ideig létezett alkotmánybíróság, Lengyelországban 1986-ban a Szolidaritással kötött szerződés folytán létrehozták ugyan az intézményt, de döntéseit a Szejm felülbírálhatta, Jugoszláviában 1964-ben nem csak szövetségi, hanem a hat tag és két autonóm provinciában (Vajdaság és Koszovó) is létrejött alkotmánybíróság. Valódi jogállami keretek között működő alkotmánybíróság azonban csak 1990 után jöhetett létre ezekben az országokban: Magyarországon (1989), Bulgáriában (1991), Romániában (1992), Szlovákiában, Litvániában, Csehországban (1993), Lettországon (1996) és Ukrajnában (1997).⁵⁰ Mint látható a volt keleti blokk országaiban jórészt a centralizált modell alakult ki (Észtország kivételével). Ennek okai, hogy így nem kellett az új alkotmányok védelmét a régi rendszer által kinevezett bírákra bízni, hanem az új rendszer szervei által választott jogtudósok kaphatták meg ezt a feladatot, a másik döntő érv pedig az, hogy ezekben az országokban mindenhol kontinentális jogrendszer alakult ki a huszadik században, végül talán a legfontosabb érv, hogy így azonnal működő alkotmányvédő szervet hoztak létre.

A harmadik alkotmánybírósági modell a vegyes modell, amelynél bár rendelkezik központi alkotmánybírósággal, de a rendes bíróságok is dönthetnek eljárásuk során úgy, hogy egy törvényt alkotmányellenességre hivatkozva nem alkalmaznak, azonban csak a központi bíróságnak van jogosultsága kimondani erga omnes hatállyal egy törvény alkotmányellenességét. Ilyen alkotmánybírósági rendszer van Portugáliában (1983) és Görögországban.

A huszadik század végére az európai jogállamok jelentős részében kialakult az alkotmánybíráskodás valamely modellje.

⁴⁹ FAVOREU, Louis: Az alkotmánybíráskodás amerikai és európai modellje in. Magyar Jog, 1993/4. szám, 245.o.

⁵⁰ SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005, Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 673-674.o.

Európai Unió Tagállamai/Modellek	Centralizált modell	Decentralizált modell	Vegyes modell	Nincs alkotmánybíróság
<i>Ausztria</i>	X			
<i>Belgium</i> ⁵¹	X			
<i>Bulgária</i>	X			
<i>Ciprus</i> ⁵²		X		
<i>Csehország</i>	X			
<i>Dánia</i> ⁵³		X		
<i>Egyesült Királyság</i>				X
<i>Észtország</i> ⁵⁴		X		
<i>Finnország</i> ⁵⁵		X		
<i>Franciaország</i>	X			
<i>Görögország</i>			X	
<i>Hollandia</i>				X
<i>Írország</i> ⁵⁶		X		
<i>Lengyelország</i>	X			
<i>Lettország</i>	X			
<i>Litvánia</i> ⁵⁷	X			
<i>Luxemburg</i> ⁵⁸	X			
<i>Magyarország</i>	X			
<i>Málta</i> ⁵⁹	X			
<i>Németország</i>	X			
<i>Olaszország</i>	X			
<i>Portugália</i>			X	
<i>Románia</i>	X			
<i>Spanyolország</i>	X			
<i>Svédország</i>		X		
<i>Szlovákia</i>	X			
<i>Szlovénia</i> ⁶⁰	X			

Alkotmánybírósági modellek megoszlása az Európai Unió országaiban⁶¹

⁵¹ Belgium Alkotmánya V. fejezet 142§ Az Alkotmánybíróságról.

⁵² http://www.supremecourt.gov.cy/judicial/sc.nsf/DMLchart_en/DMLchart_en?OpenDocument, Ciprus bírósági szervezetének ábrája, letöltve: 2012.09.16.

⁵³ Dánia bírósági szervezete: <http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/Pages/default.aspx>, letöltve: 2012.9.16.

⁵⁴ Szente Zoltán im. 2006, 675.o.

⁵⁵ Finnország Alkotmánya 77§.

⁵⁶ Írország bírósági szervezetének ágrajza, az egyes bíróság típusok legfontosabb jellemzői, letöltés: 2012.09.16. [http://www.courts.ie/Courts.ie/library3.nsf/%28WebFiles%29/D259F528AF974CF98025773800380FEE/\\$FILE/Structure%20of%20the%20courts.pdf](http://www.courts.ie/Courts.ie/library3.nsf/%28WebFiles%29/D259F528AF974CF98025773800380FEE/$FILE/Structure%20of%20the%20courts.pdf).

⁵⁷ Litvánia Alkotmánya 8. fejezet az Alkotmánybíróságról (Lietuvos Respublikos Konstitucionis Teismas).

⁵⁸ Szente Zoltán im. 2006, 673.o.

⁵⁹ Máltai Alkotmány 8. fejezet a bíróságokról, a 95§ szakasz szabályozza a hatáskörét és szervezetét.

⁶⁰ Szlovénia Alkotmánya 8. fejezet az Alkotmánybíróság és hatáskörei 160-167§.

⁶¹ Legény Krisztián im. 2006, 278-279.o. található táblázata alapján, ez alól kivételt képeznek a külön hivatkozott országok.

3. Alkotmánybíráskodás Magyarországon

„Az Alkotmánybíróság hatáskörét nem lehet önmagában, csak a törvényi felsorolás alapján értékelni. A hatáskörgyakorlás mikéntje a döntő, s ez függ egyrészt egy sor egyéb törvényi feltételtől, másrészt magának a bíróságnak a szándékától.”⁶²

1989. október 30-án hatályba lépett az 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, e törvény egy olyan intézményt hívott életre, amelynek nem volt elő modellje a közjogi berendezkedésünkben. Korábban alkotmánybíráskodási részfunkciókat látott el az 1897. január elsején létrejött Közigazgatási Bíróság, későbbiekben pedig az 1983-ban Alkotmányba foglalt, 1984-ben pedig életre hívott Alkotmányjogi Tanács is, azonban egyik szerv sem volt tényleges alkotmányos ellensúly az Országgyűlésnek. Az 1990. január elsején munkáját megkezdő magyar Alkotmánybíróság – az actio popularis intézményének is köszönhetően – többé vált, mint alkotmányos ellensúly, hiszen egyes döntéseivel hozzájárult több jogállami intézmény addigi tartamának kibővítéséhez. Az actio popularis intézményének több ún. alaphatározat köszönheti létét, így mindenképpen kijelenthető, hogy a jogállami Magyarország kialakításának nélkülözhetetlen intézményét szüntették meg a 2012 január elsején életbe lépő változások.

Kérdéses, hogy az újonnan létrehozott rendszer ugyan olyan eredményesen tudja-e szolgálni a jogállamot, mint az azt megelőző, továbbá, hogy az intézmény megszüntetése nem okoz-e kiigazíthatatlan alkotmányos deficitet. Kérdést vet fel az is, hogy az ombudsmani akció hosszú távon képes lesz-e a deficit orvoslására. A történeti áttekintésekkel és a hatályos szabályozás, valamint annak nemzetközi visszhangjának ismertetésével, továbbá a jelenkori nemzetközi szabályozás áttekintésével próbálok választ találni az előbbiekben felvázolt kérdésekre.

3.1 Alkotmányvédelem 1989 előtt

Az 1989 előtti közjogi berendezkedésünk nem ismerte az alkotmánybíráskodás intézményi fogalmát, azonban 1949 előtt volt olyan szerv, amelyek feladata és hatásköre hasonlatos volt egyes alkotmánybíróági hatáskörökkel. Először azonban már csak tiszteletből is meg kell említeni Kossuth Lajos 1850-es években készített alkotmánytervezetét, amelyben az ősi és örökös jogok biztosítására felállította volna az alkotmányőrséket, melynek feladata az lett

⁶² SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 163.o.

volna, hogy megvizsgálja, hogy a kihirdetés előtt álló törvények alkotmányosak-e vagy sem.⁶³ Az első ténylegesen életre hívott intézmény az 1897. január elsején munkáját megkezdő Közigazgatási Bíróság (továbbiakban Bíróság) volt. Mintájául szolgált az 1875-ben létrehozott osztrák Közigazgatási Bíróság (Verwaltungsgerichtshof), a bíróságról szóló törvény negatív taxációval állapította meg a hatásköreit, „... bármely állami, vagy önkormányzati hatóság törvénysértőnek vélt döntése megtámadható volt előtte, amelyet a törvény tételesen nem zárt ki.”⁶⁴ Ezzel szemben 1896. évi XXVI. törvénycikk pozitív taxációi eltérést jelentenek, de ennek ellenére széles jogvédelmet biztosított a polgároknak a közigazgatás által sértet jogaik orvoslására. A Bíróság a közigazgatási és bírósági szervezettől elkülönült, a „*bírósági hierarchia legfelsőbb fokán megszervezett, egyetlen fokú, központi közigazgatási bíróság volt*”⁶⁵.

Az 1907. évi LX. törvénycikk tovább bővítette a Bíróság hatáskörét azáltal, hogy 2.§-ban⁶⁶ foglaltak szerint lehetőséget biztosított a törvényhatóságoknak (mai helyi önkormányzatoknak) arra, hogy a Bírósághoz forduljanak, ha egyes miniszterek vagy a kormány törvénysértően járt el velük szemben. Az 1925. évi XXVI. törvénycikk pedig a Bíróság kizárólagos hatáskörébe utalta a választási bíráskodás jogát is.⁶⁷ 1946-tól a teljesülési megállapodás szerint a Bíróság az 1946.I. törvényben felsorolt alapjogokra tekintettel, az ezekkel ellentétes normákat nem alkalmazta, ezáltal a Bíróság hatáskörébe vindikálta az alapjogi bíráskodást is. Erre utal a Bíróság létrehozásának ötvenedik évfordulóján az elnökének Csorba Jánosnak az a mondata, hogy a Közigazgatási Bíróság „*mint alkotmányjogi bíróság elfoglalja helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett.*”⁶⁸ Az egyre bővülő alkotmányjogi hatáskörei miatt a Bíróság a diktatórikus rendszer kiépítésére törekvő kommunista párt útjában állt, ezért az 1949. évi II. törvénnyel megszüntették az ötvenkét éves intézményt. „*Az 1949-es alkotmány – amely szakított az európai és a magyar alkotmánytörténet tradícióival – megszüntette azokat a közjogi intézményeket, amelyek korábban az alkotmánybíráskodáshoz hasonló feladatokat láttak el.*”⁶⁹

A szocialista államberendezkedéstől, a hatalomegység elvétől rendszeridegen volt az alkotmánybíráskodás elfogadása, ennek ellenére az 1970-es évektől felerősödött a hatalomellenőrzés, alkotmányvédelem igénye, ezen igények/elvárások eredményének tekinthető az Al-

⁶³ Lásd.: PACZOLAY Péter im. 2007, 447.o.

⁶⁴ SZABÓ István: Közjogi bíráskodás az I. osztrák köztársaságban in. Iustum Aequum Salutare, 2009/4. szám, 66-67.o.

⁶⁵ PATYI András: Közigazgatás-Alkotmány-Bíráskodás, Universitas-Győr Nonprofit Kft, Győr, 2011, 96.o.

⁶⁶ 1907. évi LX. törvénycikk A magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.

⁶⁷ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.

⁶⁸ PATYI András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Budapest, Logod Bt. 2002, 17.o.

⁶⁹ KUKORELLI István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, Századvég Kiadó, Budapest, 2006, 128.o.

ktmányjogi Tanács létrehozása. Ennek előszeleként tekinthetünk az 1972. évi I. alkotmány-módosító törvényre, amely rögzíti, hogy az Országgyűlés „*ellenőrzi az alkotmány megtartását; megsemmisíti az állami szerveknek alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését*”⁷⁰, továbbá rendelkezik arról, hogy az Elnöki Tanács az, amely „... *örködik az alkotmány végrehajtásán. E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetőleg megváltoztat.*”⁷¹ Ennek megvalósítására viszont egyik szerven belül sem jött létre elkülönült szervezeti egység, így az 1972. évi I. törvénybe foglaltak csak deklarációk, holt törvényi rendelkezések voltak.

Többet jelentett, mint holt betűs rendelkezés, de kevesebbet, mint alkotmánybíráskodás az 1983. évi II. alkotmánymódosító törvény, amely kimondta, hogy „*Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsot választ. Az Alkotmányjogi Tanács ellenőrzi a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát. Az alkotmánnyal ellentétes rendelkezés végrehajtását - az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályok, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései kivételével - felfüggesztheti.*”⁷² Az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozó részletes szabályokat az 1984. évi I. törvény tartalmazta, ennek rendelkezéseiből kiderül miért is kevesebb, mint alkotmánybíráskodás, hiszen a tanács tagjai többségében országgyűlési képviselők voltak, akiknek mandátuma megegyezett az Országgyűlés mandátumával, továbbá nem különült el szervezetileg sem attól, annak saját bizottságaként működött. Hatáskörébe csak az utólagos normakontroll tartozott, azonban itt különbséget tett a törvény az ellenőrizhető normák materiális forrásai között. Így az „*Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabály, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése kivételével*”⁷³ más által alkotott jogszabály, valamint a „*Minisztertanács tagjai, a legfőbb ügyész, az országos hatáskörű szervek vezetői, valamint a tanácsok és szerveik által a jogalkalmazás irányítása céljából kibocsátott jogi iránymutatások*”⁷⁴ esetében volt tényleges hatásköre. Amelyek alkotmányellenességekor először a jogszabályt vagy jogi iránymutatás kibocsátó szervhez, majd eredménytelenség fennálltakor annak felettes szervéhez fordulhatott, végső soron pedig felfüggeszthette azok alkalmazását. Ha az Országgyűlés vagy az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályt találta alkotmány sértőnek, akkor erről szóló véleményét megküldte az érintett szervnek, hogy azok orvosolják annak hiányosságait, azonban tényleges intézkedést nem tehetett. Ennek köszönhetően „... *a tanács – működése alatt – törvény, illetőleg törvényerejű rendelet*

⁷⁰ 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről 19§(3) l).

⁷¹ 1972. évi I. törvény 30§(2).

⁷² 1983. évi II. törvény az Alkotmány módosításáról 1§.

⁷³ 1984. évi I. tv Alkotmányjogi Tanácsról 18§ b).

⁷⁴ 1984. évi I. tv Alkotmányjogi Tanácsról 2§ c).

*alkotmányosságával érdemben nem foglalkozott.*⁷⁵ A tanács hivatalból is eljárhatott viszont rajta kívül kizárólag állami szerv indítványára. Ülésein tagjai mellett tanácskozási joggal részt vettek a pártközpont munkatársai is, döntéseiket előttük hozták meg. Ezeken túlmenően a tanács alakuló ülésén a Központi Bizottság titkárának felszólalása az, amely leginkább érzékelteti a különbséget a két szerv között, hiszen minden kétséget eloszlatva kijelentette, hogy „... *Hagyjuk a jogászkodást elvtársak...! ... a mienk nem alkotmánybíróság.*”⁷⁶

A rendszer irányítói mégis ez irányba kívánták fejleszteni a tanácsot, hiszen 1988 augusztusában az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő főosztálya bizottságot hozott létre, amelynek célja az alkotmánybíráskodás bevezetése volt. Az alakuló ülésre koncepció-vázlat készült, amely olyan alkotmánybíróági szervezetet vázolt fel, amelynek hatáskörei nagyban hasonlítottak az Alkotmányjogi Tanács hatásköreire. Eljárása annyiban módosult, hogy az első körös felhívási kötelezettséget követően már meg is semmisíthette volna a jogszabályt, az Országgyűlés esetében azonban továbbra is csak véleményezési jogköre maradt volna. Ezeken túlmenően az Alkotmánybíróság feladata lett volna az autentikus alkotmányértelmezés és a mai törvényi terminológia szerinti alkotmányjogi panasz elbírálása, ahol szükség lett volna laikus esetén jogi képviselőre, ennek köszönhetően az eljárása kontradiktórius lett volna. Speciális hatáskörként megjelent a választási bíráskodás is. 1988. november 30-ra elkészült az új alkotmány szabályozási koncepciója ebben felvázolt Alkotmánybíróság hatásköre az augusztusi koncepción túl kiegészült az előzetes normakontrollal valamint a mulasztásos alkotmány-sértés megállapításának jogkörével.⁷⁷ Az 1989. évi I. alkotmánymódosító törvény alkotmányos intézménnyé tette az Alkotmánybíróságot és rögzítette, hogy „*az Alkotmánybíróság ellenőrzi a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvény-nyel hatáskörébe utalt feladatokat.*”⁷⁸ Az 1989. január 30-án benyújtott második Alkotmány koncepcióban az eljárás kontradiktórius formája már nem szerepelt, ezen felül bekerült a hatásköri bíráskodás és a népszavazás felügyelete, mint speciális hatáskör. A kormányzat még az 1989 nyár eleji politikai fordulatot megelőzően április 29-i keltezéssel megalkotta az Alkotmánybíróságról szóló törvény tervezetét, melyben a bíróság hatáskörei a megelőző két koncepcióba foglaltakat tükrözték, így az „*ún. puha kontroll, a parlament alatti alkotmánybíráskodást szabályozta*”⁷⁹, nem áttörve a hatalomegység alkotmányos modelljét. A tervezetből

⁷⁵ Holló András: Az Alkotmánybíróság (Alkotmánybíráskodás Magyarországon), Útmutató Kiadó, Budapest, 1997, 23.o.

⁷⁶ Holló András im. 1997, 35.o.

⁷⁷ Holló András im. 1997, 38-40.o.

⁷⁸ 1989. évi I. törvény az Alkotmánymódosításáról 6§.

⁷⁹ Holló András im. 1997, 44.o.

azonban már nem lett törvény, mert a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások által előidézett politikai változások letörölték azt a törvényhozás asztaláról.

3.2 Az 1989. évi XXXII. törvény háttere, szabályozása, az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörének értelmezése, az actio popularis kritikája

A) Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások

Az 1989. április 29-én az Országgyűlésnek benyújtott Alkotmánybírósági törvénytervezetet, július 27-én tűzték napirendre, azonban az ülésen Szűrös Mátyás házelnök felolvasta Németh Miklós miniszterelnök levelét, amelyben a háromoldalú tárgyalásokra tekintettel visszavonta a törvényjavaslatokat. Ezt a törvénytervezetet az MSZMP mindvégig tárgyalási kiindulópontnak tartotta. E szerint az utólagos normakontrollt: Országgyűlés egésze, annak bizottsága, Országgyűlési képviselő, Köztársasági elnök, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész, kormány tagja, bíróságok, érdekképviselői szervek, tanácselnökök kezdeményezhették volna. A normakontrollt leszűkíti azzal, hogy az Országgyűlés minősített, kétharmados többsége által felülbírálnak teszi az Alkotmánybíróság döntését. Az MSZMP számára kulcsfontosságú volt, hogy a tárgyalások az Alkotmánybíróság felállításával végződjenek és tagjait még az akkori országgyűlési ciklusban megválasszák, mivel előzetes terveik szerint, így választási vereség esetén a szocialista eszmékkel átitatott Alkotmány védelme lehetett volna az AB feladata, amely gátolhatta volna az új rendszer jogállammá fejlődését.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások három szinten folytak, az alsó szint volt a bizottsági szint, ahol részletesen tárgyaltak meg egy-egy területet, az itt elfogadott kérdéseket, a közép-szinten is el kellett fogadni, a plenáris szint pedig szentesítette a megállapodásokat. Az alkotmánybíráskodásról folytatott szakmai vita az I/1-es számú politikai munkabizottságában folyt, e bizottság feladata volt az alkotmány revíziója és a köztársaság elnöki intézményére vonatkozó szabályok megalkotása. Első alkalommal a július 19-i, hatodik ülésen tárgyaltak az alkotmánybíróság intézményéről, ekkor az Ellenzéki Kerekasztal (továbbiakban EKA) tárgyalója kérte, hogy az Alkotmányból töröljék az Alkotmánybíróság intézményét (továbbiakban AB), arra hivatkozva, hogy *„az alkotmányközi átmeneti időszakban nincsen szükség AB-ra, ugyanis, ha az AB a most hatályos alkotmányt védi, akkor egy valóban korszerű jogintézménnyel egy meglehetősen korszerűtlen államszocialista rendszert védelmeznénk.”*⁸⁰ A Harmadik oldal egyetértett az EKA-val kiemelve, hogy az alkotmánybíráskodás minimuma a hatalom-

⁸⁰ KALMÁR Melinda, RÉVÉSZ Béla (szerk.): Rendszerváltás foratókönyve (Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben) Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások politikai munkabizottságainak jegyzőkönyvei, Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2000, 73.o.

megosztás elvének érvényesülése még nem történt meg.⁸¹ A középszintű politikai bizottság július 27-i ülésén Kilény Géza igazságügy-miniszter helyettes kiemelte, hogy az alkotmányos átmenetnek vannak kötelező alkotmányozási tárgyai, véleménye szerint ezek közé tartozik az AB is. Tölgyessy Péter (EKA tárgyalója) kifejtette, hogy „... az Alkotmánybíróság létrehozatalát indokolatlannak tartjuk, s ezért azt javasoljuk... hogy egy új alkotmány alapján az új, szabadon választott országgyűlés alakítsa meg.”⁸² Ezzel hasonló álláspontját fejtí ki Drucker György a Harmadik oldal tárgyalója az augusztus 30-i tárgyaláson, ahol leszögezi, hogy „alkotmánybíróság felállítása és működtetése olyan mérvű átalakítását jelentené és eredményezné az állami szervezetnek, amelyet csak új módon felállított országgyűlés feladatául tudnánk meghatározni.”⁸³

A fordulatot az 1989. szeptember 11-én tartott középszintű ülés hozta meg, mikor Somogyvári István (MSZMP)⁸⁴ által felhozott érvekre reagálva Tölgyessy kijelentette, hogy bár álláspontjukat fenntartják, az EKA megfontolja az MSZMP érveit. A szeptember 13-i I/1.-es bizottsági ülésen Tölgyessy jelezte, hogy a következő középszintű ülésen az EKA közölni fogja álláspontját az AB-val kapcsolatban. A szeptember 15-i középszintű bizottság ülésén ez meg is történt, Tölgyessy kifejtette, hogy „EKA el tudja fogadni az Alkotmánybíróság felállítását...”⁸⁵, azonban feltételeket szabtak, melyek közül a téma miatt kiemelendő azon feltétel, hogy „bárki indíthasson alkotmány vizsgálata iránt keresetet, tehát állampolgár is.”⁸⁶ Kifejtették azt is, hogy tudják, hogy az actio populáris intézménye ahhoz vezethet, hogy az AB belefűlladhat az ügytömegbe, azonban az átmeneti időszakban mindenképpen szükséges az ilyen széleskörű utólagos normakontroll indítási lehetőség. Antall József szerint „egy olyan alkotmánymódosítást tudunk létrehozni az eddigi szöveg alapján, amelyik úgy tűnik, hogy érdemes a védelemre.”⁸⁷

A részletes szabályok kidolgozására szűkített létszámú I/1.-es bizottságot választottak melynek tagjai EKA oldaláról Sólyom László, Tölgyessy Péter; MSZMP oldaláról Kajdi József, Somogyvári István⁸⁸ a Harmadik oldalról pedig Drucker György, Murányi Zoltán⁸⁹ vol-

⁸¹ Ezen álláspontjukat az augusztus 23-i és 31-i, tizenötödik illetve tizenhetedik ülésen is megerősítették.

⁸² BOZÓKI András (szerk.): Rendszerváltás foratókönyve (A Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben) 2. kötet, Magvető Kiadó, Budapest, 1999, 649.o.

⁸³ BOZÓKI András (szerk.): Rendszerváltás foratókönyve (A Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben) 4. kötet, Magvető Kiadó, Budapest, 1999, 23.o.

⁸⁴ „... a most kialakulóban lévő és felek által közösen kimunkált alkotmányt az Országgyűlés elfogadná, akkor olyan alkotmánya lenne a magyar népnek, amely alkotmánybíróági védelemre nagyon is érdemes lenne.” in. BOZÓKI András im. 1999, 4. kötet 309.o.

⁸⁵ BOZÓKI András im. 1999, 4. kötet 410.o.

⁸⁶ BOZÓKI András im. 1999, 4. kötet 410.o.

⁸⁷ BOZÓKI András im. 1999, 4. kötet 413.o.

⁸⁸ BOZÓKI András im. 1999, 4. kötet 415.o.

tak. A bizottság egy hétvége alatt elkészítette az AB-ra vonatkozó törvény tervezetét, azonban a szeptember 18-i tárgyalásokat lezáró üléseket megelőzően Kilényi Géza a tervezetet átdolgozta, Tölgyessy Péter szavai szerint saját testére szabta. Az EKA javaslatához képest szűkebb körben engedélyezné utólagos normakontroll indítványozását, az EKA tárgyalói ezzel kapcsolatban az e nap folyamán tartott középszintű bizottsági ülésen azt a választ kapták Kajdi Józseftől, hogy az actio popularis „gyakorlatilag... érvényesül... törvénytervezetben az alkotmányjogi panasz intézményével.”⁹⁰ Továbbá kijelentette, hogy szűrőt vezetnének be, amely szerint „bárki fordulhat az AB-hoz akkor, ha alkotmányban biztosított jogainak a megsértését észleli, és gyakorlatilag a jogorvoslati lehetőséget kimerítette.”⁹¹ Tölgyessy Péter szerint az MSZMP-nek el kellene fogadni a másik két fél álláspontját mivel, „akkor pontosabban és világosabban megoldásra jutnánk, mert ugyanis elképzelhető egy olyan helyzet, hogy egy állampolgár jogait anélkül sérti egy jogszabály, hogy külön határozatban ezt a jogszabályt konkretizálták volna. Ez esetben engednénk meg mi kereseti jogot közvetlenül... A jogszabály megtámadása pusztán az okból lehetséges volna, hogy az állampolgár úgy véli, hogy ez alkotmányellenes jogszabály. Szűrőkre⁹² szerintünk is szükség van”⁹³ Pozsgay Imre kompromisszum készségének köszönhetően az MSZMP minden kérdéskörben kedvezett az EKA-nak, ennek ára az volt, hogy az első öt bírót még az új Országgyűlés megválasztása előtt nevezték ki, melyből kettőt az MSZMP jelölt. Első tagjait 1989. november 23-án választották meg, „az alkotmánybírókat jelölő 11 tagú bizottság politikai összetétele a következő volt: MSZMP 4, SZDSZ 1, Fidesz 1, KDNP 1, MNP 1, MDF 1 és 2 független képviselő.”⁹⁴ Az első megválasztott bírók: Ádám Antal, Kilényi Géza, Sólyom László, Solt Pál, Zlinszky János.

B) Az 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról és az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörének értelmezése, a szabályozás kritikája

Az 1989. évi XXXII. törvényt (továbbiakban ABtv) az Országgyűlés 1989. október 19-én fogadta el a tervezetet szinte meg sem változtatva, október 30-i kihirdetésével egyidejűleg hatályba is lépett, az AB működését 1990. január 1-én kezdte meg. Az 1989. évi XXXI. törvény bevezette a hatalommegosztás elvét, egymáshoz való viszonyát, „... e hatalomgyakorlás alkotmányosságának legfontosabb garanciális intézménye az AB.”⁹⁵ Működésének alapja az

⁸⁹ BOZÓKI András im. 1999, 4. kötet 461.o.

⁹⁰ BOZÓKI András im. 1999, 4. kötet 478.o.

⁹¹ BOZÓKI András im. 1999, 4. kötet 478.o.

⁹² Szűrőmechanizmusnak javasolták például az ügyvédkényszer bevezetését vagy a nyilvánvalóan alaptalan indítvány elnök általi elutasíthatóságát.

⁹³ BOZÓKI András im. 1999, 4. kötet 478.o.

⁹⁴ SMUK Péter: Magyar közjog és politika (1989-2011) – Osiris Kiadó, Budapest, 2011, 47.o.

⁹⁵ HOLLÓ András im. 1997, 46.o.

Alkotmány 32/A§ (1) bekezdése foglaltak „Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.”⁹⁶ Amint az látható az Alkotmány maga taxatívén nem határozta meg az AB hatásköreit azok meghatározását más törvényekre bízta és azáltal, hogy az Abtv. 1§ h) pontja szerint egyéb törvény által hatáskörébe utalt feladatokról is szólt, ezáltal nem valósult meg az a garanciális elv, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei Alkotmányba foglalt zárt rendszert alkossanak. Ez azt a veszélyt vonta maga után, hogy egyszerű feles törvényekkel lehetett hatáskört elvonni és telepíteni az AB-ra.

32/A§(2) bekezdésébe foglaltak szerint az AB az alkotmányellenes jogszabályokat megsemmisítheti e szakasznak köszönhetően Magyarországon a „kemény” normakontroll valósult meg. A megsemmisítés az Abtv. szerint részleges vagy teljes lehet. A teljes jogszabály csak akkor dől meg, ha „az olyan jelentős szabály a jogszabály egészében, hogy nélküle az értelmezhetetlen, ennél fogva alkalmatlan lenne.”⁹⁷ A részleges megsemmisítés esetén csak egyes elemeket, szakaszokat, szavakat vesz ki, ami azonban felveti a kérdést, hogy ezáltal az AB pozitív jogalkotást végez-e, hiszen ezzel a jogalkotói akarattól eltérő új szabályozást is alkothat. A megsemmisítés főszabály szerint ex nunc hatályú (ABtv 42§), ezáltal főszabály szerint nem „nem érinti a határozat a közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, s belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.”⁹⁸ Ennek indoka, hogy a jogalkotó ezzel védte a jogbiztonságot és az előre láthatóságot. Ez alól kivételként megállapította a törvény, az ex tunc hatályú a megsemmisítést, ha lezárt büntetőeljárás esetén az alkotmányellenesség kimondásának idején még nem mentesült az indítványozó a hátrányos jogkövetkezmények alól.⁹⁹ Az AB pro futuro is megállapíthatta a hatálytalanná válás időpontját, ha a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. Ezen szabályok voltak irányadóak az alkotmányjogi panasz intézményére is, az ez által okozott problémára későbbiekben visszatérlek.

Az ABtv. az AB hatásköreinek megállapításakor megjelöli az utólagos normakontroll intézményét, amelyet a jogszabályon túl kiterjesztet az államirányítás egyéb jogi eszközeire is.¹⁰⁰ Ezen eljárását bárki indítványozhatta (ABtv 21§(2)), ennek indoka elsősorban a NEKA-tárgyalások bemutatása során is ismertetett nézőpont mi szerint, az EKA ebben látta azt a ga-

⁹⁶ 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya 32/A§(1).

⁹⁷ JAKAB András: Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1151.o.

⁹⁸ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 43§(2).

⁹⁹ ABtv. 43§ (3) Az Alkotmánybíróság elrendeli az alkotmányellenes jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

¹⁰⁰ ABtv 1§b).

ranciát, hogy „a váltás bizonytalanságában... e szervnek kellett a visszarendeződés hatékony intézményi akadályá szerepét ellátni”¹⁰¹, és ebben nyújthatott volna segítséget az actio popularis intézménye. A törvény indokolása az Alkotmányjogi Tanács intézményének sikertelenségét is felhossa magyarázatul a széleskörű normakontroll bevezetésének magyarázatául: „1984 óta működik az Alkotmányjogi Tanács... munkáját működése során több jogos kritika érte. Részben hatásköri korlátok... az eljárást indítványozók viszonylag szűk köre... miatt az Alkotmányjogi Tanács... egyetlen hatásköri feladatának sem tudott maradéktalanul megfelelni.”¹⁰² Az actio popularist Alkotmányban is rögzítették, ezáltal alkotmányos intézményi státuszt nyert.

Az indítványok érdemi elbírálásának minimális korlátozásául jelölte meg az ABtv., hogy az „AB elnöke... a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja. ... a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó indítványt az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi.”¹⁰³ Ezen szabályozás alapján az indítványok kétharmadát hatásköri okoknál fogva az AB elutasította működésének első három évében.¹⁰⁴ Az a limine elutasítás intézményének azon formája, ahol az AB elnökének diszkrecionális jogköre eldönteni mi számít nyilvánvalóan alaptalan indítványnak sérti az előre kiszámíthatóság jogállami követelményét. Jakab András véleménye szerint azonban „az a limine elutasítás intézményére szükség van az AB ügyterhének fényében.”¹⁰⁵ Véleményem szerint viszont szükséges lett volna legalább egy példálózó jellegű felsorolást adni mely indítványok azok, amelyek nyilvánvalóan alaptalanok vagy a törvényben elhelyezni egy értelmező rendelkezést, ami fogalmi szinten definiálta volna ezt a kérdést.

Az ABtv. olyan széles hatáskörrel ruházta fel az AB-t, amely ritkaságszámba ment Európában és a világon is, ez jórészt az actio popularisnak köszönhetően állapíthatjuk meg, amely „... az első időkben kétségtelenül hasznos funkciót töltött be, a jogállamiság konszolidációjának előrehaladtával azonban már egyre nyilvánvalóbbá váltak a hatalmas munkateher hátrányai.”¹⁰⁶ Már az első évben láthatóvá vált, hogy hosszú távon nem kezelhető az a beadványmennyiség, amely az AB-ra érkezett, attól függetlenül, hogy mint korábban megjegyeztem kétharmad részét már hatáskör hiányában elutasították.

A mennyiségen túl az is problémát okozott, hogy bár több száz beadvány érkezett ezek sok esetben nem fogtak át egész szabályozási területeket, így Lábady Tamás alkotmánybíró

¹⁰¹ JAKAB András im. 2009, 1107.o.

¹⁰² 1989. évi XXXII. törvény indokolása, Magyar Közlöny 1989/77. szám.

¹⁰³ ABtv 23§.

¹⁰⁴ BRUNNER, Georg: Az új alkotmánybíráskodás Kelet-Európában in. Ádám Antal (szerk.): Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994, 154.o.

¹⁰⁵ JAKAB András im. 2009, 1157.o.

¹⁰⁶ BRUNNER, Georg im. 1994, 168.o.

szavaival élve a „*vaktában torpedózó populáris keresetek*”¹⁰⁷ közvetve olyan jogszabályokat szüntettek meg, amellyel hézagot teremtettek a jogrendben. Ezen probléma áthidalására az AB indítvány értelmezési gyakorlatát úgy próbálta szélesíteni, hogy túllépet magán az indítványon. Ilyen AB határozat volt többek között a 28/1994. (V.20.) AB határozat, melynek kérelmezője a szövetkezetekről szóló törvény azon részének felülvizsgálatát kérte, amelyek megkönnyítették a korábbi termelőszövetkezeti kezelésben lévő természetvédelmi területek magánkézbe adását. A határozat viszont első helyen az egészséges környezethez való jog tartalmát fejt ki. Az AB más esetben megállapította, hogy „... a bárki által beadott indítvány visszavonása a bíróságot nem köti.”¹⁰⁸ Sólyom László egy 1998-as határozatban, különvéleményében ezen felül azt is kijelentette, hogy „*az alkotmány szabályozása világossá teszi, hogy az absztrakt normakontroll esetében az indítványozó nem saját jogséreلمe orvoslása érdekében lép fel, hanem a köz képviselőjeként az Alkotmánynak megfelelő jogállapot helyreállításáért... ilyen közérdekű kereset indítványozóját nem illeti meg... az ügyfél jogállása... a perbeli rendelkezés.*”¹⁰⁹

Ez a beadványon túllépő értelmezés sok kritika forrása volt Halmai Gábor véleménye szerint „*az AB – ahelyett, hogy megsemmisítené az általa alkotmányellenesnek minősített jogszabályi rendelkezést... - valójában a jogszabályt és nem az alkotmányt értelmezi mindenkire kötelező érvénnyel, erre azonban semmilyen hatásköri szabály nem jogosítja fel.*”¹¹⁰ Kritika nem alaptalan, azon a téren, hogy az AB egyes esetekben ténylegesen kénytelen volt szélesen értelmezni saját hatáskörét, de ennek szükségessége legtöbb esetben könnyen bizonyítható, hiszen „*...az alkotmányozásban kifejezett politikai konszenzus hiányosságait, illetve annak jogtechnikailag tökéletlenül megvalósított következményeit magának kell áthidalnia.*”¹¹¹ Azonban maga Sólyom László is érezte, hogy a „*popularis actio lehetősége és az AB aktivizmus szinte lehetetlenné teszi a jogfejlesztés összehangolását a Kormánnyal és az Országgyűléssel.*”¹¹² Erre példa mikor az indítványozó egy közigazgatási szerv döntése ellen fordult jogorvoslattal az AB-hoz¹¹³, az túllépve az indítványon megállapította az alkotmányos mulasztást és felszólította az Országgyűlést, hogy rövid határidőn belül tegye lehetővé, közigaz-

¹⁰⁷ LÁBADY Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban in. Magyar Jog 1991/7. szám 388.o.

¹⁰⁸ 24/1990 (XI.8) AB határozat.

¹⁰⁹ 42/1998 (X.2) AB határozat.

¹¹⁰ HALMAI Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság in. Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 480.o.

¹¹¹ TAKÁCS Albert: Az Alkotmánybíróság Magyarországon – Tegnap és holnap között in. Ádám Antal (szerk.): Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994, 119.o.

¹¹² SÓLYOM László im. 1999, 257.o.

¹¹³ 32/1990 (XII.22) AB határozat.

gatási döntés bírósági felülvizsgálatát, a kormányt ez patthelyzetbe hozta mivel fel akarta állítani különbírósként a közigazgatási bíróságot, de az idő rövidsége miatt csak a felülvizsgálat lehetőségét rögzítette törvényben.

Statistikai adatok az AB első három évéből			
	1990	1991	1992
teljes ügyteher	1625	2302	1700
magánszemély indítványa	1420	1864	1270
ügyvédi általi kezdeményezés	73	73	95
érdekképviselői szerv kezdeményezése	132	132	110
alkotmányjogi panasz¹¹⁴	12	6	21
utólagos normakontroll az egész ügyteher %-ban¹¹⁵	73%	89%	78%

Lábady Tamás véleménye szerint a popularis actio következménye, hogy az AB nem tudta ellátni alapjogvédelmi funkcióját rendeltetésszerűen, ez az állítás abból a szempontból mindenképpen helytálló, hogy ha megvizsgáljuk az első három év ügyméretét láthatjuk, hogy a konkrét normakontrollra vagyis alkotmányjogi panaszra irányuló indítvány elenyésző. Ennek okaként vissza kell utalnom arra a korábban említett szabályozására az ABtv-nek, hogy az alkotmányjogi panasz során az utólagos normakontrollra vonatkozó megsemmisítési szabályokat kell alkalmazni. Vagyis főszabály szerint az ex nunc hatályt, mivel így főszabály szerint hiába mondja ki az alkotmányellenességét egy alkalmazott jogszabálynak az AB, ha az, az adott jogviszonyra visszamenőlegesen nem alkalmazható, mivel ezzel az érintett fél esetében a jogorvoslat nem következik be, annak ellenére, hogy az AB kifejtette „*az alkotmányjogi panasz az ABtv szerinti formájában jogorvoslat.*”¹¹⁶ Ennek okán „... *actio popularis* esetében az indítványozók túlnyomó többségét a kifogásolt jogszabály személyesen is érinti. Ők az absztrakt kontroll igénybevételével mentesültek a rendes bíróságok hosszadalmas eljárásától, amely az alkotmányjogi panasz előterjesztésének előfeltétele lenne.”¹¹⁷ Súlyom László ezen állítása az, amellyel igazolom, hogy Lábady Tamás állítása csak egy részében helytálló, hiszen amint látszik is nem az actio popularis intézménye az, ami miatt nem valósult meg az alapjogvédelem konkrét normakontroll útján, hanem magának az alkotmányjogi panasznak az a helytelen szabályozása, amely alapján az absztrakt kontroll joghatásait kellett alkalmazni egyedei jogsérelemre. Így az utólagos normakontrollt és az actio popularis intézményét fel-

¹¹⁴ TAKÁCS Albert im. 1994, 121.o. és a megelőző négy sor adatai is.

¹¹⁵ SÓLYOM László im. 1999, 255.o.

¹¹⁶ 57/1991 AB határozat (XI.8) AB határozat.

¹¹⁷ SÓLYOM László im. 1999, 256.o.

használva az AB „*kiterjesztő alapjogvédelmet és stabilizáló államszervezeti ítélkezést*”¹¹⁸ folytatott kezdetektől. Egyedi ügyben megoldást jelenthetett volna az eljáró bíró általi alkotmányossági vizsgálatra irányuló kérelem, azonban elenyésző száma miatt ez sem pótolhatta a rosszul szabályozott alkotmányjogi panasz által keletkezett űrt.

Összefoglalva tehát, az ABtv látszatra széles hatáskört biztosított az AB számára, azonban azáltal, hogy a konkrét normakontroll lehetősége a valóságban hiányzott, a szabályozás hatáskör tekintetében mindenképpen féloldalasnak mondható. Az actio popularis intézménye bár óriási üggtömeget jelentett az AB számára, azonban jól láthatóan jelentős részük inkább alkotmányjogi panasz lett volna, amennyiben annak szabályozásánál a jogalkotó nem követte volna el azt a hibát, hogy nem nyújt tényleges jogorvoslatot az indítványozó számára. Természetesen az üggtömegeből az is látszott, hogy valamilyen szűrőmechanizmus szükséges lett volna.

¹¹⁸ SÓLYOM László: A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen in. Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 432.o.

3.3 A hatályos szabályozás és nemzetközi visszhangja, a nemzetközi szabályozás rövid áttekintése, az ombudsmani actio

A 2011 tavaszán elfogadott Alaptörvény és még ugyan ezen évben kodifikált 2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról (továbbiakban új ABtv) alapvetően változtatta meg a magyar alkotmánybíráskodás 1989-ben létrejött modelljét. Az Alaptörvény Államszervezeti részének 24. cikkében találhatóak az AB-ra vonatkozó rendelkezések. A 24. cikk (2) bekezdése, ha nem is taxatív, de a fő hatáskörök megjelölése mellett, úgy fogalmaz, hogy az egyéb feladat és hatásköröket már csak Alaptörvény és sarkalatos törvény szabályozhat, ezzel kiküszöbölve a 1949. évi XX. törvénynek azon szabályozási problémáját, amelyet az előző fejezetben felvázoltam, vagyis, innentől egyszerű felelős törvény nem vonhat el és nem ruházhat feladatot az AB-ra.¹¹⁹ A hatáskörök listája kiegészült a valódi alkotmányjogi panasz intézményével, az alkotmányozó ezen intézmény életre hívásával kívánja orvosolni, azon problémát, amely az elmúlt 22 évben féloldalassá tette az intézményt hatásköri oldalon, vagyis megteremtette a lehetőséget az állampolgárok számára egyéni jogsérelmeik orvoslására az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben.

Az alaptörvény-ellenességen túl a jogalkotó feltételként jelölte meg azt, hogy „az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”¹²⁰, továbbá az „AB az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.”¹²¹ Azonban az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, mint befogadási minimum nem került meghatározásra sem az új ABtv-ben sem az AB ügyrendjében. Ezen probléma fennáll a 26§ (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetén - amely alapján alkotmány-ellenes jogszabályt lehet megtámadni (érintettség és a valódi alkotmányjogi panasszal megegyező jogorvoslati kritériumok esetén) - valamint az alkotmányjogi panasz különös eseténél¹²² is – amelyet akkor lehet kezdeményezni, ha alaptörvény-ellenes jogszabály ex lege hatályosulása folytán következik be alapvető jog sérelme és jogorvoslati lehetőség nincs vagy már kimerítette az indítványozó. Erősítik a 29§ második fordulatának mindegyik alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezésként való kezelését a 28§-ban foglaltak, amely értelmében az egyik eljárás magába foglalhatja a másikat. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés legalább exemplifikatív jellegű felsorolással történő meghatározása szükséges lenne,

¹¹⁹ Magyarország Alaptörvénye 24 cikk (2) g).

¹²⁰ 2011. évi CLII. törvény 27§ b).

¹²¹ Új ABtv 29§.

¹²² Új ABtv. 26§(2).

egyfelől mivel az AB ügyrendje a visszautasítás alapesetének¹²³ tekinti ezt és így fontos lenne az állampolgárok számára, hogy előre kiszámítható legyen, de legalábbis valószínűsíthető, hogy az AB befogadja-e az indítványukat.

Másfelől, mint az eltelt közel 10 hónap gyakorlata mutatja a fogalom definiálása által egységes befogadási gyakorlatot tudna kialakítani az AB, mivel az eddigi elutasítások során több különvélemény¹²⁴ és több párhuzamos indokolás¹²⁵ tartalma is a konszenzus hiányát vizionálja. Kiemelendő ezek közül Pokol Béla és Paczolay Péter különvéleménye, amely tökéletesen rávilágít arra, hogy még az AB-n belül sincsenek azonos véleményen mit is takar az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Pokol Béla különvéleményében kifejti a benyújtott indítvány megfelelt mind a formai, mind a tartalmi feltételeknek és csak az volt vitás, hogy alapvető alkotmányjogi kérdésről van-e szó, véleménye szerint azzal, hogy a Btk 216§(1) bekezdését – *aki a tulajdonában álló műemléket megrongálja, büntetett követ el* – a bíróság kiterjesztően a passzív magatartásra nézve is büntetni, ezzel megsérti a büntetőjog nullum crimen sine lege elvét és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésébe foglaltakat is, így véleménye szerint ez igen is alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a bíróságnak be kellett volna fogadnia az indítványt.¹²⁶

Az alapvető alkotmányjogi kérdés fogalmának normatív szabályozásán túl szükséges, a 26§(2) foglalt speciális alkotmányjogi panasz befogadási kritériumainak is minél hamarabbi egyértelmű, vitamentes kialakítása. A joggyakorlat sürgős kialakításának fő oka, hogy az Alaptörvény 24§(1) e) pontjába foglaltak szerint Magyarországon megszűnt az actio popularis intézménye, ennek részleges pótlására szánta a jogalkotó ezt az intézményt, azonban az AB eddigi bírói által is vitatott gyakorlata, mely szerint szűken értelmezi a jogszabályba foglalt befogadást, ezt erősen kérdésesé teszi, mivel ez a speciális alkotmányjogi panasz lenne hivatott arra, hogy a jogállamiság elvébe ütköző államszervezetre vonatkozó alaptörvény-ellenes jogszabályokkal szemben fel tudjon lépni az állampolgár. Stumpf István különvéleménye szerint, azáltal, hogy az AB 26§(2) esetén megköveteli a tényleges, aktuális érintettséget és a törvénybe foglalt 180 napot ezzel alkotmányjogi deficitet okoz és tart fent (amelyet az actio popularis megszüntetése okozott – szerző) ami ellentétes az alkotmányjogi panasz intézményével. Véleménye szerint, ha a jogsérelem valós esélye vagy a jogszabály hatályosulásától

¹²³ 1/2012. (I.3) Tű határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 30§(2) a).

¹²⁴ 3227/2012. (IX.28.) AB végzés Dr. Holló András és Dr. Lévy Miklós különvéleménye, 3023/2012. (VI.21) AB végzés Dr. Lévy Miklós különvéleménye, 3077/2012. (VII.26.) AB végzés Dr. Paczolay Péter és Dr. Pokol Béla különvéleménye, 3264/2012. (X.4.) AB végzés Dr. Stumpf István különvéleménye.

¹²⁵ 3012/2012. (VI.21.) AB végzés Dr. Kiss László párhuzamos indokolása, 3074/2012. (VII. 26.) AB végzés Dr. Holló András párhuzamos indokolása.

¹²⁶ 3077/2012. (VII.26.) AB végzés Dr. POKOL Béla és Dr. PACZOLAY Péter különvéleménye.

lehetne számítani a 180 napot, akkor az AB-nak ez a kiterjesztő értelmezése elegendő lenne arra, hogy a jogintézmény elérje a célját.¹²⁷ A Velencei Bizottság állásfoglalása is kiemeli, hogy a 26§(2) esetén „... *el kellene tekinteni a jogorvoslat lehetőségek kimerítésének követelményétől minden olyan esetben is, amikor az e követelményekhez való ragaszkodás helyrehozhatatlan sérelmet okozhat az egyén számára.*”¹²⁸ Ahhoz, hogy ez a speciális alkotmányjogi panasz intézmény elérje kívánt célját, ahhoz szükséges, hogy az AB az új ABtv-be foglaltakat kiterjesztően értelmezze, ha viszont az AB folytatja jelenlegi vitatott gyakorlatát, – amely gyakorlat egy az egyben másolata a német AB ilyen hatáskörben kialakított gyakorlatának¹²⁹ – akkor az intézmény nem alkalmas arra, hogy az államszervezetben megjelenő alaptörvény-ellenes anomáliák ellen jogorvoslatot, fellépést biztosítson az állampolgárok számára.

Mint korábban is említettem az Alaptörvény az utólagos normakontroll kezdeményezők körét szűkíti és csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede és az alapvető jogok biztosa számára teszi lehetővé 2012. január 1-től ilyen eljárás kezdeményezését. Az alkotmányozó ezen szabály kodifikálása előtt véleményt kért a Velencei Bizottságtól, amely jelentésben kiemelte, hogy „*az actio popularis megléte az alkotmányosság kérdéseiben nem tekinthető európai standardnak, megállapítja továbbá, hogy e mechanizmus az átfogó alkotmányossági felülvizsgálat legszélesebb körű biztosítékának tekinthető...*”¹³⁰, továbbá, hogy „*az actio popularis léte nem követelmény egy demokratikus jogállamban.*”¹³¹ Az eredeti koncepcióval szemben, azonban leszögezte – amelyben még csak a Kormány és az országgyűlési képviselők egynegyede szerepelt – hogy, szerencsés lenne egy közvetítő szerv beiktatása harmadik kezdeményezőként és itt példaként említi az ombudsmant,¹³² amely ennek folytán be is került a szabályozásba. Az ombudsmani akcióra egyértelműen szükség volt, sok vitatott eleme ellenére is, mivel a másik két kezdeményező egyértelműen politikai szereplő és így egyedüli kezdeményezői létük átpolitizálta volna az AB minden egyes utólagos normakontrollra irányuló döntését. Másfelől pedig azt is látni kell, hogy nehezen képzelhető el az a helyzet, hogy a Kormány az általa vagy a mögötte álló országgyűlési többség által elfogadott jogszabály ellen normakontroll eljárást kezdeményezne. Az országgyűlési képviselők indítványozási lehetőségét is elég szűkösen húzta meg az Alaptörvény, akkor mikor a minimum kez-

¹²⁷ 3264/2012. (X.4.) AB végzés Dr. STUMPF István különvéleménye.

¹²⁸ Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 665/2012. számú állásfoglalása Vélemény a magyar AB-ról szóló 2011. évi CLI. törvényről, 8.o.

¹²⁹ KELEMEN Katalin: Van még pálya (A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról) in. Fundamentum 2011/4. szám, 90.o.

¹³⁰ Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 614/2011. számú állásfoglalása a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről, 14.o.

¹³¹ Velencei Bizottság 665/2012. számú állásfoglalása, 12.o.

¹³² Velencei Bizottság 614/2011. számú állásfoglalása, 17.o.

deményezők számát a képviselők egynegyedében állapította meg. Mint az a lentebb látható táblázatból is kiderül ezzel Magyarország dobogós az európai országok között abban, hol a legnehezebb a képviselőknek az AB-hoz fordulni. Ebben első Belgium, ahol utólagos normakontrollt, csak a képviselők kétharmada kezdeményezhet, Ausztriában a képviselők egyharmadának támogatása szükséges (itt azonban a szövetségi tartományok kormányai és az AB hivatalból kezdeményezhet eljárást). Magyarország és Németország (ahol a szövetségi államok kormányai és Alkotmánybíróságai szintén kezdeményezhetik az eljárást) található a dobogó alsó fokán. Európai standardnak az egyötödös szabályozás tekinthető. Az új szabályozás éles váltást jelent a korábbihoz képest, amikor egyetlen képviselő indítványa is elég volt az eljárás megindításához. A problémát viszont az jelenti, hogy kétharmados országgyűlési többség esetén a jelenlegi Országgyűlési pártpalettát nézve akár egyik akár másik nagy párt kerül hatalomra nehezen elképzelhető, hogy vele szemben ellenzékben lévők képesek lennének a szükséges egynegyednyi mandátumot egy táborba állítani egy alaptörvény-ellenes jogszabállyal szemben, így jelenleg úgy tűnik ez egy holt törvényi rendelkezés, de mindenképpen „alvó” intézmény.

Utólagos normakontroll eljáráshoz szükséges mandátum		
Vizsgált ország	Szükséges arány vagy Mandátum	%
Magyarország¹³³	1/4	25
Belgium¹³⁴	alsóház 1/3	33
Ukrajna¹³⁵	45	10
Szlovákia¹³⁶	1/5	20
Litvánia¹³⁷	1/5	20
Lettország¹³⁸	20	20
Lengyelország¹³⁹	Szejm 50, Szenátus 30	10,8 és 30
Csehország¹⁴⁰	Alsóház 41, Szenátus 17	20,5 és 21
Bulgária¹⁴¹	1/5	20
Ausztria¹⁴²	1/3	33
Németország¹⁴³	1/4	25
Spanyolország¹⁴⁴	Kongresszus 50, Szenátus 50	14,3 és 19

¹³³ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) e).

¹³⁴ Belgium Alkotmánya 4§.

¹³⁵ Ukrajna Alkotmánya 150§.

¹³⁶ Szlovákia Alkotmánya 130§(1).

¹³⁷ Litvánia Alkotmánya 106§.

¹³⁸ Lettország Alkotmánybírósági törvénye 17§(1).

¹³⁹ Lengyelország Alkotmánya 191§(1a).

¹⁴⁰ Csehország Alkotmánybírósági törvénye 64§(1).

¹⁴¹ Bulgária Alkotmánya 150§.

¹⁴² FAVOREU, Louis im. 1995, 75.o.

¹⁴³ Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 93§(1) 2.

¹⁴⁴ FAVOREU, Luis im. 1995, 113.o.

Az előbbieken felvázoltakból következik, hogy egyedüli reális élő indítványozási lehetőségként kell tekinteni az ombudsmani akcióra, ami az intézmény jellegénél és a szabályozás hiányosságánál fogva sok kérdést vett fel. Talán első és a legfontosabb kérdés az, hogy maga az ombudsman hogyan kívánja értelmezni saját önálló indítványkezdeményszerzői hatáskörét. Lehetséges értelmezési formák: (1) postás szerepkör, (2) szűken vagy (3) tágan értelmezett hatáskör. A postás szerepkör több szempontból is lehetetlen. Az új ABtv miniszteri indokolása mintha nem bízna magában az ombudsmanban maga is leszögezi, hogy „... a biztos indítványa nem jelentheti pusztán a hozzá érkezett panaszok, áttételét, ezáltal a megszüntetett actio popularis hatáskör visszaszivárgását a jogrendszerbe.”¹⁴⁵ Sokkal inkább reális Láposy Attilának e témában alkotott véleménye, hogy „... az alkotmányossági panasz mindenféle szűrés nélküli postázása jogi nonszensz... elsődlegesen nem... az ombudsman szakmai presztízsének megőrzése indokolja...” hanem „... az egymásnak is ellentmondó tartalmú indítványok magáévá tétele szkizofrén helyzetbe hozza az intézményt.”¹⁴⁶ Tehát ez a szerepfelfogás egyértelműen kizárható.

A szűken értelmezett normakontroll kezdeményezés esetén csak abban az esetben kezdeményezne eljárást, ha az indítványozó Alaptörvénybe foglalt joga közvetlenül sérülne, ebben az esetben csak egy újabb konkrét normakontrollt jelentve, ami esetén ugyancsak ki kellene várni a jogorvoslati lehetőségek kimerítését és így a gyors reagálás lehetősége eleve kizárt lenne. Azonban ez nem jelenti azt, hogy az ombudsman eredeti feladatkörében eljárva, konkrét ügytől elszakadva eljárást kezdeményezzen az AB-nál, ahogy a mostani szabályozási modell kialakulását megelőzően is tette. Ezen hatáskör értelmezés sem sérti 2011. évi CXI. törvény rendelkezését és európai standardba sem ütközik, sőt mint az a Velencei Bizottság állásfoglalásából kitűnik Európában két országban valósul meg a széles hatáskör felfogású ombudsmani intézmény (Észtország, Ukrajna).¹⁴⁷ Azonban ha a magyar ombudsman hatáskörét így határozná meg és a - német mintát követve - szűken értelmezett 26§(2) speciális alkotmányjogi panasz miatt, nem lehetne Magyarországon utólagos normakontrollt kezdeményezni olyan államszervezetet érintő, jogállamiság elvét sértő jogszabályok ellen, amelyek közvetlenül az indítványozónál nem okoznak alapjogsérelmet.

Talán ezért is látható az, az ombudsman elmúlt 10 havi gyakorlatából, hogy a széles hatáskör értelmezés mellett döntött. Az intézmény alapvető jellegéből kiindulva ez is felvett problémákat. Az első ilyen probléma, hogy mivel az ombudsman saját nevében és nem az

¹⁴⁵ Új ABtv. miniszteri indokolása 26.o.

¹⁴⁶ LÁPOSSY Attila: Popularis akcióból ombudsmani akció? in. Magyar Közigazgatás, 2011/3. szám, 121.o.

¹⁴⁷ Velencei Bizottság 614/2011. számú állásfoglalása, 17.o.

indítványozóéban fordul az AB-hoz, ezért saját meggyőződésével szemben nem képviselhet egyetlen álláspontot sem, így kisarkítva abortusz törvény rendelkezéseinek megtámadására tett indítvány esetén választania kell a pro choice és pro life nézőpont között, de ugyan ez a helyzet eutanázia kérdéskörében is és sok más hasonló jellegű kérdéskörben is. *„Mérlegelési szabadság illeti meg az ombudsmant abban a tekintetben, hogy a hozzá érkező utólagos normakontroll indítványozást kérő panaszokat hogyan kívánja kezelni.”*¹⁴⁸ Ez abból is adódik, hogy az állampolgárnak nem alanyi joga az, hogy az ombudsmanhoz benyújtott indítványát Ő mindenképpen előterjessze az AB-hoz, ezért bár ez a döntés maga nem Alaptörvény vagy jogszabály ellenes, de mindenképpen aggályos világnézeti szabadság szemszögéből (ha az ombudsmanra erőltetnék bármelyiket, akkor is az lenne).

Az ombudsman mérlegelésén túl azonban itt is szükséges, hogy az állampolgár is tudhassa előre mely ügyek azok, amelyeket valószínűsíthetően magáévá tesz a hivatal. Ezért is alkotta meg normatív utasítás formájában azokat a szempontokat, amelyek esetében indokolt az utólagos normakontroll megindítása. Ezek a következők, ha *„(1.) az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, (2.) a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog sérelme áll fenn, (3.) az alapjogsérelem kirívó súlyú, (4.) a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.”*¹⁴⁹ Ezen szempontok kellő áttekintést adnak mind az állampolgároknak, mind a jövőbeni ombudsmanoknak, ahhoz, hogy előre lássák, hogyan is kell kezelni egy beadványt. Azonban mivel ez egy normatív utasítás, ezért ez is magának az alapvető jogok biztosának személyétől függ, hogy magára irányadónak érzi vagy sem, így szükségesnek tartanám törvényben szabályozni azt, hogy az ombudsmani hatáskört a szűk értelmezés alá vonja a jogalkotó (konkrét normakontroll), vagy széles hatáskört ruház rá. Jelenlegi helyzetben csak a széles lenne elfogadható, azonban erre garanciális szabályozás megléte nélkül nem lehet jogállami alkotmányellenőrzést építeni. Még akkor sem, ha a jelenleg úgy tűnik maga is így értelmezi hatáskörét.

Kérdés, hogy ez a széles értelmezési hatáskör alkalmas-e arra, hogy államszervezetben felmerülő a jogállamiság és a jogbiztonság elvét sértő jogi szabályozás ellen fellépjen. A jelenlegi joggyakorlata azt mutatja, hogy alkalmas lehet, sőt *„... indokolt felvállalnia az alapvető jogállami követelmények betartását szolgáló, akár szimbolikus jellegű normakontroll indít-*

¹⁴⁸ LÁPOSSY Attila: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből in. Kodifikáció és közigazgatás, 2012/2. szám, 41.o.

¹⁴⁹ Alapvető jogok biztos vizsgálatainak szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás VII. fejezete.

ványok benyújtását is.”¹⁵⁰ Ez valósult meg az átmeneti rendelkezésekkel és média törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos ombudsmani akcióknál is. Azonban kérdéses, hogy az AB-n jelenleg formálódó befogadási eljárás, hogy kezeli majd azokat a panaszokat, amelyek nem egyéni jogsérelemre irányulnak. Fontos az is, hogy a „biztos egyfajta professzionális közvetítő szerepet lát el, a jelzett alkotmányossági problémát, szükség szerint azon alakítva, további érvekkel ellátva-kiegészítve, a hangsúlyokat átalakítva közvetíti az ombudsman... az AB felé.”¹⁵¹ Meg kell jegyezni jelenleg nincs is más lehetőség arra, hogy valaki ilyen tárgykörben utólagos normakontroll eljárást kezdeményezzen, azonban ez tekintettel az alapvető jogok biztosának alapfeladataira, „... azaz a hatósági és közszolgálati jogalkalmazási gyakorlat, tevékenység panaszok alapján történő vizsgálatához képest kiegészítő, járulékos jellegű jogosítvány.”¹⁵² Ez a járulékos jogosítvány azzal járhat – az AB ügyterhének legalább a felét áterhelték rá -, hogy alapvető feladatainak ellátása csorbát szenvedhet. Ez az ügyteher megoszlás számokban annyit tesz, hogy míg az ombudsmanhoz 2012. július 15-ig 324¹⁵³ beadvány érkezett, amely utólagos normakontrollra kezdeményezésére irányult, addig az AB-ra érkező összes beadványa száma 466 volt¹⁵⁴ (ebből alkotmányjogi panasz 413). Összesen 9 esetben fordult az AB-hoz, ez a kilenc indítvány az AB összes idei utólagos normakontroll indítványa, ami igazolja, hogy a másik két csatorna jelenleg nem aktív. Az „indítványozó magánya sajnálatos, mivel további szakmailag felkészült kérelmezők bevonása hatékonyan növelhette volna a hatáskörökhöz való hozzáférhetőséget.”¹⁵⁵

De melyek is ezek lehetséges kérelmezők? Erre nemzetközi kitekintéssel próbálok választ találni. Az 1989-ben kialakított modell a lentebb látható táblázat első helyén helyezkedne el azt megosztva Lengyelországgal. A mostani modell, mint látható az alsóbb régiókban helyezkedik el, nálunk kevesebb csatorna csak Romániában található (egy csatorna a táblázatban az ügyész és bíróság), ahol azonban az előzetes normakontroll kezdeményezők köre rendkívül széles (7 hozzáfordulási csatorna). Csehországban viszont ahol ugyanúgy három csatorna áll rendelkezésre, ott az egyik ex officio vagyis az AB maga kezdeményezheti eljárását. Németországban és Ausztriában eggyel több csatorna áll rendelkezésre, de itt ez a szám jóval magasabb minőséget takar, hiszen mindkét országban a szövetségi kormányok erős alkotmányos

¹⁵⁰ LÁPOSSY Attila im. 2012, 47.o.

¹⁵¹ LÁPOSSY Attila: Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban in. Az ombudsmani intézmények újrászabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, Országgyűlés Hivatala és Alapvető jogok biztosának Hivatala, Budapest, 2012, 10.o.

¹⁵² LÁPOSSY Attila im 2012, 5.o.

¹⁵³ Az Alapvető jogok biztosának tájékoztatása, lásd függelék.

¹⁵⁴ Statisztikai adatok AB honlapja http://www.mkab.hu/letoltesek/stat_2012_1fev.pdf letöltés dátuma: 2012.11.04.

¹⁵⁵ LÁPOSSY Attila im. 2012, 40.o.

ellensúlyt képeznek AB-hoz fordulási lehetőségükkel, sőt Ausztriában ilyen eljárást hivatalból is lefolytathat az AB. Szlovákia esete annyiban más, hogy ott önkormányzatisággal rendelkező szerv nem fordulhat közvetlenül az AB-hoz, de mind a Legfelsőbb Bíróság elnöke, mind a legfőbb ügyész megteheti azt, továbbá törvényhozás tagjai könnyebben tudnak eljárást kezdeményezni. Lengyelország, Bulgária és Lettország az, ahol kiemelkedően magas a hozzáfordulási csatornák száma. Mindhárom országban az önkormányzatok, Legfelsőbb Bíróság Elnöke, a legfőbb ügyész és az ombudsman is tud eljárást kezdeményezni. Ezen négyes az, amelynek valamelyike a legtöbb Európai országban megtalálható mint utólagos normakontroll kezdeményező, ezek tekinthetők Európai standardnak van, hogy ezek közül egy-egy hiányzik, de azt egy erősebb csatornával (például ex officio) próbálják pótolni. Lengyelországban korlátozottan bár, de a civil szféra is megjelenik (egyházak, szakszervezetek őket érintő ügyekben).

	Civil szféra	K E 156	Kormány	törvényhozás	ombudsman	ex officio	I és E ÁSZK 157	TÖS Z ¹⁵⁸	Csatornák száma
Lengyelország ¹⁵⁹	+	+	+	+	+	-	+	+	7
Bulgária ¹⁶⁰	-	+	+	+	+	-	+	+	6
Lettország ¹⁶¹	-	+	+	+	+	-	+	+	6
Ukrajna ¹⁶²	-	+	-	+	+	-	+	+	5
Szlovákia ¹⁶³	-	+	+	+	+	-	+	-	4
Ausztria ¹⁶⁴	-	-	-	+	-	+	+	+	4
Németország ¹⁶⁵	-	-	+	+	-	-	+	+	4
Csehország ¹⁶⁶	-	+	-	+	-	+	-	-	3
Litvánia ¹⁶⁷	-	+	-	+	-	-	+	-	3
Magyarország ¹⁶⁸	-	-	+	+	+	-	-	-	3
Románia ¹⁶⁹	-	-	-	-	+	-	+	-	2

Magyarországon a jelenleg, egy élő utólagos absztrakt normakontroll csatornát ki kellene egészíteni legalább még két-három másik csatornával, a legkézenfekvőbbek a Kúria elnöke, legfőbb ügyész és önkormányzatok hármassal történő kiegészítés lenne. Ha az ombudsman

¹⁵⁶ Köztársasági elnök.

¹⁵⁷ Igazságszolgáltatás és egyéb független állami kontroll szerv.

¹⁵⁸ Területi önkormányzás szervei.

¹⁵⁹ Lengyel Alkotmány 191§(1) a).

¹⁶⁰ Bulgária Alkotmánya 150§.

¹⁶¹ Lett Alkotmánybírósági törvény 17§(1).

¹⁶² Ukrajna Alkotmánya 150§(1).

¹⁶³ Szlovákia Alkotmánya 130§(1).

¹⁶⁴ FAVOREU, Louis im. 1995, 75-76.o.

¹⁶⁵ Német Alkotmány 93§(2).

¹⁶⁶ Cseh Alkotmánybírósági törvény 64§(1).

¹⁶⁷ Litvánia Alkotmánya 106§.

¹⁶⁸ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) e).

¹⁶⁹ Románia Alkotmánya 146§.

ügyterhét is csökkenteni kívánja a jogalkotó, akkor szükséges lenne a civil szféra bevonása a civil szervezeteknek adott normakontroll indítási lehetőséggel. Esetlegesen csökkenteni az országgyűlési képviselők szükséges arányát, nagymértékű aránycsökkentés azonban nem szerencsés mivel azzal az utólagos normakontroll eljárás átpolitizálná. Azonban, az egy teljesen meglévő - több oldalról megvizsgálva rendkívül sok kérdést felvető és egyéntől, ombudsman személyétől függő – ombudsmani akció mellett más intézményeket is fel kellene ruházni az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezési hatáskörrel, mert hosszú távon csak ez eredményezhet megfelelő szintű alaptörvényvédelmet.

Összegzés és javaslat

Az 1989-ben létrehozott AB modell hatásköre bár szélesnek tűnt, ez csak az actio popularis által okozott délibáb, hiszen azáltal, hogy konkrét normakontroll a gyakorlatban szinte nem létezett féloldalassá tette az intézmény működését, a német típusú alkotmányjogi panasz intézménye megoldást jelenthetett volna erre a problémára.

A 2011-es változások, a jelen szabályozást és gyakorlatot tekintve szintén féloldalassá tették az AB-t hatásköri oldalon. Most a délibáb szerepét a valódi alkotmányjogi panasz intézménye kapta, csak míg az actio popularis a fiatal jogállam védelme miatt jött létre és délibáb jellegét csökkentette az a tény, hogy az egyéni alapjogvédelem igényét is ki tudta sok esetben szolgálni - az AB kiterjesztő értelmezése folytán - , addig a valódi alkotmányjogi panasz intézménye nem alkalmas arra, hogy jogállamiság elvébe ütköző alaptörvény-ellenes államszervezetet szabályozó jogszabályokkal szemben fellépést biztosítson.

A szabályozásban üdvözölendő, hogy az Alaptörvény tartalmazza az AB hatásköreit és hatáskört sarkalatos törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály nem vonhat el és nem ruházhat az AB-ra. Szintén üdvözölendő a valódi alkotmányjogi panasz intézményének a bevezetése. Viszont a befogadási eljárással kapcsolatban szükséges lenne tisztázni akár fogalmi definícióval, akár példálózó jellegű felsorolással mit is takar az alapvető alkotmányjogi kérdés, mint befogadási minimum feltétel, mivel jelenleg nem hogy az állampolgár előtt nem teljesen világos, de az AB végzéseiből is az vizionálható, hogy a bírák között sincs egyetértés a kérdésben.

Az ABtv 26§(2) bekezdésében szabályozott speciális alkotmányjogi panasz az, amelyet a jogalkotó az actio popularis pótlására szánt, azonban az AB német alkotmánybírósági gyakorlatot követve a befogadási eljárás értelmezésénél a szűk értelmezést gyakorolja, mint Stumpf István különvéleményében kiemelte, csak széles hatásköri értelmezés esetén – nem szükséges közvetlen jogsérelem vagy a 180 napos határidőt a törvény hatályba lépéstől kellene számolni- érheti el a jogintézmény azt a célt, hogy némiképpen orvosolja létrejött alkotmányos deficitet.

Az utólagos normakontroll hatáskörének szabályozása az, amely felelős az alkotmányos deficit létrejöttében. Az Alaptörvényben szabályozott három csatornás indítványozói modell alkalmatlannak tűnik arra, hogy hosszútávon szükséges ellensúlyt jelentsen az államszervezetben létrejövő alaptörvény-ellenes szabályozással szemben. Ez egyfelől, annak köszönhető, hogy valójában csak egy csatornáról beszélhetünk, másfelől pedig azért mert a széles hatáskör értelmezés jelenleg szubjektív, személyhez kötött az alapvető jogok biztostól függ. Szüksé-

gesnek tartanám azt, hogy a jogalkotó törvényben egyértelműen szabályozza ezt a kérdést és foglaljon állást a széles hatásköri értelmezés mellett. E mellett szerencsésnek tartanám, ha bővítenék a kezdeményezők körét is, nemzetközi standard alapján legkézenfekvőbb az önkormányzatok, Kúria elnöke és legfőbb ügyész utólagos normakontroll kezdeményezés hatáskörével történő felruházása lenne. Megoldást jelenthetne, ha csökkentenék az eljárást kezdeményező képviselők minimum arányát, itt azonban nem szabad átesni a ló túloldalára, mivel az alacsony arány átpolitizálná az AB minden utólagos normakontroll tárgyban hozott döntését.

Összességében kijelenthető, hogy a jelen szabályozás éppúgy féloldalas mint az azt megelőző modell, azonban ez a féloldalasság veszélyezteti az AB törvényhozással szembeni elhelyezkedését, továbbá mivel csak az ombudsman az, amely ténylegesen utólagos normakontrollra irányuló indítványt kezdeményez, ezért szabályozásának hiányossága, hosszú távon bizonytalanságot okoz. Jelen helyzetben egy személyben alkotmányőr és alapvető jogok biztos.

Szabályozási javaslatom, hogy a (1) jogalkotónak vagy az AB-nak meg kellene határozni az alapvető alkotmányjogi kérdést, mint befogadási minimumot. (2) A speciális alkotmányjogi panaszt úgy kellene szabályozni, hogy elegendő legyen a jogsérelem esélye, ne kelljen konkrét jogsérelem az indítvány befogadásához. (3) A jogalkotónak újra kellene szabályozni az utólagos normakontroll eljárásra vonatkozó szabályokat a következők szerint: a) az ombudsman széles hatáskörű kezdeményezési jogkörét jogszabályba foglalni; b) kezdeményezésre jogosult országgyűlési képviselők minimum arányát 1/4-ről 1/5-re csökkenteni; c) a kezdeményezők körét kiterjeszteni az önkormányzatokra (önkormányzati alapjogaikat érintő kérdésekben), a Kúria elnökére és a legfőbb ügyészre. Ezekkel a módosításokkal véleményem szerint a hatásköri féloldalassága megszűnne az AB-nak.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

- 1.) ÁDÁM Antal: Alkotmányjogi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest, 1998
- 2.) BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása, Argumentum Kiadó, 2011
- 3.) BOZÓKI András (szerk.): Rendszerváltás forgatókönyve – A kerekasztal-tárgyalások 1989-ben 2. kötet, Magvető Kiadó, Budapest, 1999
- 4.) BOZÓKI András (szerk.): Rendszerváltás forgatókönyve – A kerekasztal-tárgyalások 1989-ben 4. kötet, Magvető Kiadó, Budapest, 1999
- 5.) BRAGYOVA András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994
- 6.) BRUNNER, Georg: Az új alkotmánybíráskodás Kelet-Európában in. Ádám Antal (szerk.): Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994
- 7.) CAPPELLETTI, Mauro; Cohen, William: Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. in. Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, ELTE, Budapest, 1995
- 8.) FAVOREU, Louis: Az alkotmánybíráskodás amerikai és európai modellje in. Magyar Jog, 1993/4. szám
- 9.) FAVOREU, Louis: Az alkotmánybíróságok. in. Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, ELTE, Budapest, 1995
- 10.) FÖLDI András, HAMZA Gábor: Római jog története és intézményei, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2006
- 11.) GARRIDO, Manuel Jesús García: Diccionario de Jurisprudencia Romana, Dykinson, Madrid, 2000
- 12.) HALMAI Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság in. Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007
- 13.) HAVEL, Václav, Prága, 1990. január 1. in. MacArthur, Brian (szerk.): A XX. század nagy beszédei, Agave Könyvek, Kaposvár, 2006, 279.o.
- 14.) HOLLÓ András: Az Alkotmánybíróság (Alkotmánybíráskodás Magyarországon), Útmutató Kiadó, Budapest, 1997
- 15.) JAKAB András: Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest, 2009

- 16.) KALMÁR Melinda, RÉVÉSZ Béla (szerk.): Rendszerváltás forgatókönyve (Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben) Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások politikai munkabizottságainak jegyzőkönyvei, Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2000
- 17.) Kelemen Katalin: Van még pálya (A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról) in. Fundamentum 2011/4. szám
- 18.) KELSEN, Hans: Az államelmélet alapvonalai, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997
- 19.) KELSEN, Hans: Tiszta jogtan, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001
- 20.) KUKORELLI István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, Századvég Kiadó, Budapest, 2006
- 21.) KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007
- 22.) LÁBADY Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybíróági eljárásban in. Magyar Jog 1991/7. szám
- 23.) LÁPOSSY Attila: Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban in. Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, Országgyűlés Hivatala és Alapvető jogok biztosának Hivatala, Budapest, 2012
- 24.) LÁPOSSY Attila: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből in. Kodifikáció és közigazgatás, 2012/2. szám
- 25.) LÁPOSSY Attila: Populáris akcióból ombudsmani akció? in. Magyar Közigazgatás, 2011/3. szám
- 26.) LEGÉNY Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei. in. Tóth Judit, Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog, Complex Kiadó, Budapest, 2006
- 27.) MÁRKUS Dezső: Magyar jogi lexikon, Pallas Irodalmi és Nyomdaipari Rt., Budapest, 1898
- 28.) MCCLOSKEY, Robert G.: Az amerikai legfelsőbb bíróság. in. Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, ELTE, Budapest, 1995
- 29.) MEZEY Barna, Sente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 2003
- 30.) PACZOLAY Péter: Hans Kelsen és az alkotmánybíráskodás európai modelljének fejlődése. in. Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007
- 31.) PACZOLAY Péter: Töprengések alkotmánybíróági hatáskörökről in. Marosi Ildikó (szerk.): Alkotmánybíróági szemle, 2010/1. szám

- 32.) Patyi András: Közigazgatási bírászkodásunk modelljei, Budapest, Logod Bt. 2002
- 33.) PATYI András: Közigazgatás-Alkotmány-Bírászkodás, Universitas-Győr Nonprofit Kft, Győr, 2011
- 34.) SCHWARTZ, Herman: The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe, The University of Chicago Press, Chicago, 2000
- 35.) SMUK Péter: Magyar közjog és politika (1989-2011) – Osiris Kiadó, Budapest, 2011
- 36.) SÓLYOM László: A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen in. Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007
- 37.) SÓLYOM László: Az alkotmánybírászkodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 1999
- 38.) SZABÓ István: Közjogi bírászkodás az I. osztrák köztársaságban in. Iustum Aequum Salutare, 2009/4. szám
- 39.) SZENTE Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005, Osiris Kiadó, Budapest, 2006
- 40.) TAKÁCS Albert: Az Alkotmánybíróság Magyarországon – Tegnap és holnap között in. Ádám Antal (szerk.): Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994
- 41.) ZLINSZKY János: Ius publicum (római közjog), Osiris-Századvég, Budapest, 1994

Jogforrások:

I.) Magyar jogforrások:

- 1.) 1896. évi XXVI. Törvénycikk A magyar királyi közigazgatási bíróságról
- 2.) 1907. évi LX. Törvénycikk A magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről
- 3.) 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról
- 4.) 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 5.) 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről
- 6.) 1983. évi II. törvény az Alkotmány módosításáról
- 7.) 1984. évi I. tv Alkotmányjogi Tanácsról
- 8.) 1989. évi I. törvény az Alkotmánymódosításáról
- 9.) 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
- 10.) Magyarország Alaptörvénye
- 11.) 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

- 12.) 23/1990(X.31.) AB határozat
- 13.) 24/1990 (XI.8) AB határozat
- 14.) 32/1990 (XII.22) AB határozat
- 15.) 57/1991 AB határozat (XI.8) AB határozat
- 16.) 42/1998 (X.2) AB határozat
- 17.) 1/2012. (I.3) Tü határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről
- 18.) 3077/2012. (VII.26.) AB végzés
- 19.) 3264/2012. (X.4.) AB végzés
- 20.) 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás

II.) Külföldi jogforrások

- 21.) Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya
- 22.) Belgium Alkotmánya
- 23.) Bulgária Alkotmánya
- 24.) Finnország Alkotmánya
- 25.) Lengyelország Alkotmánya
- 26.) Litvánia Alkotmánya
- 27.) Málta Alkotmány
- 28.) Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya
- 29.) Románia Alkotmánya
- 30.) Szlovákia Alkotmánya
- 31.) Szlovénia Alkotmánya
- 32.) Ukrajna Alkotmánya
- 33.) Csehország Alkotmánybírósági törvénye
- 34.) Lettország Alkotmánybírósági törvénye

Egyéb források:

- 1.) 1989. évi XXXII. törvény indokolása, Magyar Közlöny 1989/77. szám
- 2.) 2011. évi CLI. törvény miniszteri indokolása
- 3.) Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 665/2012. számú állásfoglalása Vélemény a magyar AB-ról szóló 2011. évi CLI. törvényről
- 4.) Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 614/2011. számú állásfoglalása a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéssel
- 5.) Alapvető jogok biztosa Hivatalának tájékoztatása

Függelék:



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám: AJB-5748-.../2012
Előadó: dr. Hajas Barnabás



Tisztelt Uram!

Elektronikus levelére – melyben tudományos kutatás céljából kért tájékoztatást – válaszolva a következőkről tájékoztatom:

1. 2012. január 1. óta 324 olyan beadvány érkezett hivatalomhoz, amelyben annak előterjesztője jogszabály alaptörvény-ellenességére hivatkozva kérte, hogy kezdeményezzék az Alkotmánybíróság előtt utólagos normakontroll eljárást. A beadványok közül mintegy 140 teljesen azonos volt, és több esetben is hasonló tartalmú beadvány érkezett hozzám.

2. 2012. július 15. napjáig összesen 9 esetben fordultam ilyen beadvány alapján az Alkotmánybírósághoz a következő ügyekben:

- az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel kapcsolatban (AJB-2302/2012 <http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120313.htm>)
- a jogi segítségnyújtás kizárása ügyében (AJB-1961/2012 <http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120322.htm>)
- a hallgatói szerződéseket szabályozó kormányrendelettel kapcsolatban (AJB-2834/2012 <http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120330.htm>)
- a nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatban (AJB-2709/2012 <http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120429.htm>)
- a médiatörvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatban (AJB-3299/2012 <http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120508.htm>)
- a kampányra fordítható összegekről (AJB-2303/2012 <http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120513.htm>)
- a családformák egyenjogúságával kapcsolatban (AJB-1041/2012 és AJB-4159/2012 <http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120603.htm>)
- a cukorbetegség inzulin-ellátása ügyében (AJB-4436/2012 <http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120701.htm>)
- az adózás rendjéről szól törvény rendelkezése miatt (AJB-2332/2012 <http://ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120715.htm>)

Bízom benne, hogy a fenti tájékoztatásommal segítségére lehettem.

Budapest, 2012. július 18.

Üdvözlettel:

Szabó Máté

Prof. Dr. Szabó Máté



1051 Bp., Nádor u. 22. Levélcím: 1387 Bp, Pf. 40. Tel.: 475-7100; Fax: 269-1615; E-mail: panasz@ajbh.hu; Webcím: www.ajbh.hu;
Az AJBH-nak a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál bejelentett adatkezelői nyilvántartási száma: 40689.