

**ÉLET AZ ACTIO POPULARIS UTÁN - AZ ALAPVETŐ  
JOGOK BIZTOSA, MINT A LEGERŐTELJESEBB HANG A  
KÓRUSBAN**

**JELIGE: AVANTGARDE**

**Lezáva: 2014. október 20.**

# Tartalomjegyzék

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Bevezető</b> .....                                                                                                                              | 3  |
| <b>1. Absztrakt és közvetlen normakontroll szerepek</b> .....                                                                                      | 6  |
| 1.1. Az Actio popularis egyedi szerepe, avagy Hungarikumkénti megjelenése a nemzetközi szinten alkalmazott alkotmánybíróági normakontrollok között | 7  |
| 1.2. Ombudsman típusok szerepkörei és ezek változásai .....                                                                                        | 10 |
| <b>2. Az Alapvető jogok biztosa, mint absztrakt utólagos normakontroll indítványozó</b> .....                                                      | 12 |
| 2.1. Egy régi-új szerepkör .....                                                                                                                   | 12 |
| 2.2. Ombudsman, mint primus inter pares? .....                                                                                                     | 12 |
| <b>3. Az indítványozási jogkör</b> .....                                                                                                           | 15 |
| 3.1. Jogszábai háttér .....                                                                                                                        | 15 |
| 3.2. Normatív utasítás .....                                                                                                                       | 16 |
| 3.3. Önállóan és kivételesen (Ultima ratio jelleg az ombudsmani indítványokban).....                                                               | 17 |
| 3.3.1. Önálló hatáskör .....                                                                                                                       | 17 |
| 3.3.2. Az indítványozás szubsidiárius jellege .....                                                                                                | 17 |
| 3.4. Az indítványozás tárgya és korlátai .....                                                                                                     | 18 |
| 3.4.1. Minek a vizsgálatát kérheti a biztos? .....                                                                                                 | 18 |
| 3.4.2. Hatásköri korlátok.....                                                                                                                     | 19 |
| 3.5. Funkcionális kettősség .....                                                                                                                  | 20 |
| <b>4. Érvek és Ellenérvek az actio popularis eltörlése kapcsán</b> .....                                                                           | 21 |
| 4.1. A változás szükségességének előrevetítése, főbb problémák az Alaptörvényt megelőzően .....                                                    | 24 |
| 4.1. Találati pontosság, vagy figyelemfelhívás? .....                                                                                              | 26 |
| 4.2. A tehermentesítés eszköze: az előzetes szűrés vagy a „válogatási jog”? .....                                                                  | 29 |
| 4.2.1. A biztos, mint „postás” .....                                                                                                               | 31 |
| 4.3 A váltás eredményessége, statisztikák a múltból.....                                                                                           | 32 |
| <b>Összegzés</b> .....                                                                                                                             | 38 |
| <b>Irodalomjegyzék</b> .....                                                                                                                       | 40 |

## Bevezető

Az Alaptörvény 2012-es hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság jelentős változásokon ment át, mondhatjuk úgy is, hogy csak az nem változott, hogy még mindig létezik.<sup>1</sup> Ez az állítás nyilvánvalóan túlzó, azonban az mindenképp igaz, hogy paradigmaváltás következett be a testület életében, amely többek között az utólagos normakontrollt is érintette. Az addig általános absztrakt normakontroll helyébe az egyedi ügyekben alkalmazott konkrét normakontroll lépett. Ezzel összefüggésben megszűnt a mindenki számára, személyes érintettség nélkül rendelkezésre álló *actio popularis*,<sup>2</sup> melynek eltörlése heves vitákat váltott ki a szabályozás támogatói és ellenzői körében. Ugyanakkor megjelent a valódi alkotmányjogi panasz intézménye, megnyitva ezzel az állampolgárok számára a jogvédelem egy új terepét. Az absztrakt normakontroll azonban nem tűnt el nyom nélkül a magyar alkotmánybírósági gyakorlat égiszéről, a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, valamint a kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezheti az alkotmánybíróságnál jogszabály utólagos felülvizsgálatát.<sup>3</sup> Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a fent említett lehetőséggel szinte kivétel nélkül mindig az alapvető jogok biztosa él,<sup>4</sup> így vizsgálódásunk középpontjába is az ombudsmant helyezzük. Jelen dolgozatunk célja, hogy bizonyítsuk, a kritikák ellenére az *actio popularis* eltörlése nem eredményezte az egyén jogérvényesítési lehetőségeinek csorbulását, hanem egyszerűen egy racionalizáltabb eljárást vezetett be. Senki sem vitathatja ugyanis azt, hogy az Alkotmánybíróság tehermentesítése szükséges követelmény volt. A Velencei Bizottság – a magyar kormány által feltett, a magyar alkotmányozással kapcsolatos kérdésekre adott – 2011. március 28-án közzétett állásfoglalásában megállapította, hogy az Alkotmánybíróság túlterheltsége nagyon is valós volt. Az állásfoglalás szerint a testület elé éves szinten ezerhatszáz beadvány került. Az állásfoglalás 62. pontjában a Bizottság az *actio popularis* helyett egyén alapvető jogainak védelmét helyezte előtérbe. Ez viszont közvetlen, érdekeltséghez kötött indítványozást tett szükségessé. A bizottság egy olyan megoldást szorgalmazott – amelyet a magyar kormány meg is valósított – mely szerint egy korlátozott közvetett indítványozási lehetőség fenntartásában látta a megoldást. Ezen a közvetítőn keresztül

---

<sup>1</sup> CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság sarkalatos átalakítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/08. 1. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (letöltés ideje: 2014. április. 3.)

<sup>2</sup> BERKES Lilla – CSINK Lóránt: *Alkotmánybírósági indítvánnyal a rászorulókért*. HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.) *Pajzsuk a törvény*. Alapvető jogok biztosának hivatala. Budapest, 2013. 33 - 34.

<sup>3</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja. Megjegyzendő, hogy utóbbi kettő a negyedik módosítást követően került bele az Alaptörvénybe.

<sup>4</sup> Az első évben például 25 alkalommal fordultak az Alkotmánybírósághoz, ebből 24 az Alapvető jogok biztosa, 1 pedig a Kormány nevéhez köthető. Lásd: CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 73.

ugyanis az érdekeltség nélküli személyek kezdeményezései is eljuthatnának az Alkotmánybírósághoz.<sup>5</sup> Azt is látnunk kell, hogy az actio popularis eltörlése több volt egy egyszerű technikai kérdésnél, garanciális okai voltak. Az alkotmánybíróság ugyanis csak akkor képes betölteni a funkcióit, ha valóban döntéseket tud hozni, amit az actio popularis jelentette ügyteher mellett viszont nem lehetett megvalósítani.<sup>6</sup> Igaz azonban, hogy önmagában a testület túlterheltségével egyetlen jogállamban sem lehetne magyarázni az egyéni jogérvényesítés szintjének esetleges csökkentését, viszont álláspontunk szerint, ahogy erre már utaltunk is, ilyesmi nem is következett be. Hogy miért? Éppen azért, hogy az Alapvető jogok biztosa – mint a Velencei Bizottság által említett javasolt közvetítő szereplő – annak a szűk körnek a tagjává vált, akik felhatalmazást kaptak arra, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak. Az ombudsman megerősödött indítványozási jogköre ugyanis ötvözve az egyéni jogsérelmek orvoslására szolgáló alkotmányjogi panasz intézményével képes az actio popularis örökébe lépni. Az új szabályozás távolabb viszi az Alkotmánybíróságot a napi politikai csatározásoktól, ezáltal közelebb kerül a depolitizált semlegességet hirdető bírói hatalmi ághoz, úgy, hogy mindettől függetlenül, továbbra is eldönt politikailag fontos ügyeket.<sup>7</sup> Erre, valamint a fent említett valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére a testület már korábban is tett kísérletet, precedens értékű határozata<sup>8</sup> azonban akkor még nem bizonyult elégségesnek a változáshoz.

Az valóban igaz, hogy az 1989-ben létrejött Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az actio popularis volt, azonban ennek oka is magyarázatot érdemel. Ez nem volt más, mint az „új alkotmánnyal ideig-óráig együtt élő régi jogrendszer szisztematikus alkotmányossági átvizsgálási igénye” Azonban az első pár évben betöltött – vagy inkább betölteni hivatott, ahogyan azt később látni fogjuk – szerepét követően – párhuzamosan a jogrendszer megerősödésével és egységessé válásával – az intézménynek ki kellett volna kopnia a gyakorlatból. Ezt támasztják alá Trócsányi László 1993-ban született gondolatai is, aki szerint az 1989-es közjogi törvénykezés túl gyorsan zajlott le, így nem történt meg a nagy törvények Alkotmánnyal történő egységesítési folyamata. Már ekkor úgy gondolta, hogy a törvények folyamatos toldozása helyett elkerülhetetlen lesz a későbbiekben egy új alkotmány megalkotása.<sup>9</sup> Ennek ellenére még közel húsz évig jelen volt. Az actio popularis igazából a

---

<sup>5</sup> TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap) jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, ötödik évfolyam, 2012. 30.

<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság funkcióit részletesen lásd: PETRÉTEI József: Alkotmány és alkotmányosság. *Magyar Közigazgatás*, XLV. évfolyam 1. szám. 10-11.

<sup>7</sup> PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybírósági szemle*, 2012/1. 67.

<sup>8</sup> 57/1991. AB határozat.

<sup>9</sup> ifj. TRÓCSÁNYI László: Közjogi változások és a rendszerváltás. *Magyar közigazgatás*, 1993/7. 393.

„több szem többet lát” elvére épült, a régi jogrendszer lemorzsolódásával okafogyottá vált és ideje volt áttérni a konkrét esetek és jogviták – cases and contraversies – általi normakontrollra.<sup>10</sup> Arról már nem is beszélve, hogy amellet, hogy a kilencvenes évek közepére feleslegessé vált – hiszen a tényleges érdekeltek a régi alkotmányjogi panasszal az AB elé vihették ügyeiket és az actio popularis mint, az érdekeltség nélküli Alkotmánybírósághoz fordulás egyedül azért maradt népszerű, mert egyszerűbb, kényelmesebb volt – idővel megjelentek az intézmény diszfunkciói is. Az alaptörvény hatálybalépésével a jogalkotó gondoskodott olyan jogintézményekről, melyek képesek betölteni az actio popularis által hagyott űrt, annak a már fent említett diszfunkciói nélkül.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> HALMAI Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő. *Bírák lapja*, 1994/3-4 szám. 50.

<sup>11</sup> TÓTH (2012) i.m. 32.

## 1. Absztrakt és közvetlen normakontroll szerepek

Az alkotmánybíróságok tevékenységének talán a legközpontibb eleme a normakontroll, mely kétféleképpen juthat érvényre a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során. Létezik az úgynevezett előzetes, valamint az utólagos normakontroll. Az előzetes normakontroll igaz nem képezi a dolgozatunk tárgyát, de fontosnak tartjuk bemutatni a két normakontroll-típus közötti leglényegesebb különbséget. Előzetes normakontroll eljárás során a jogszabály még annak kihirdetése előtt az alkotmánybíróság elé kerül. Ha eljárása során az Alkotmánybíróság annak alkotmányellenességét állapítja meg, visszaküldi a parlamentnek egy újabb tárgyalásra, és az alkotmányellenesség korrigálására. Az utólagos normakontroll ettől abban tér el, hogy már egy kihirdetett jogszabály kerül az alkotmánybíróság vizsgálódási körébe. Két fajtáját különböztetjük meg az absztrakt és a konkrét utólagos normakontrollt.<sup>12</sup> Ezek különbségeinek tisztázását szintén elkerülhetetlennek tartjuk a dolgozatunk tárgyát illetőleg.

Az absztrakt normakontroll – az eredeti kelsen-i elgondolás szerint – pozitívista szemléletet tükröz, melyben a hangsúly az alkotmány integritásának védelmén van, míg a konkrét normakontroll az egyéni jogérvényesítést helyezi előtérbe. A két normakontroll esetében eltérő az érvényesítendő érdek is, ugyanis, amíg az utólagos normakontroll a közérdek érvényesítésére szolgál, a konkrét normakontroll az egyén érdekeit állítja középpontba. Az absztrakt normakontroll az egyedi ügy hiányaként definiálható, ezért ebben az esetben az indítványozót nem éri közvetlen jogsérelem, indítványa megtételekor az alkotmány integritásának védelme érdekében cselekszik.<sup>13</sup> A konkrét normakontroll két lehetséges formája a bírói kezdeményezés,<sup>14</sup> valamint az alkotmányjogi panasz, melynek Az új Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény<sup>15</sup> három fajtáját különbözteti meg. Ezek a régi típusú, a közvetlen, valamint a valódi alkotmányjogi panasz.<sup>16</sup>

Érdekes módon, Lábady Tamásnál az eljárások egy másik szempontú felosztásával találkozunk. Ő az Alkotmánybíróság juriszdikciójában különbséget tesz objektív és szubjektív eljárások közt, előbbibe sorolva az absztrakt normakontrollt, valamint a konkrét azon esetét, amikor a bíró az elé kerülő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességét véli felfedezni és az eljárást felfüggesztve az Alkotmánybírósághoz fordul ennek megállapítása

---

<sup>12</sup>CSEPY Dorottya: Az alkotmánybírósági modellek. In: SOLTÉSZ István (szerk.): *Parlamenti ösztöndíjasok, Parlamentspraktikum*. Budapest, Parlamenti módszertani iroda, 2012. 99.

<sup>13</sup> CSINK i.m. 68.

<sup>14</sup> Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény. 25.§

<sup>15</sup> Továbbiakban: Abtv.

<sup>16</sup> Abtv. 26-27.§

íránt. Láthatjuk, hogy objektív eljárások esetén a védelem tárgya az alkotmányos rend egésze. Ezzel szemben a szubjektív eljárások az egyedi ügyekre vonatkoznak, formájuk pedig az alkotmányos – vagy alkotmányjogi – panaszok.<sup>17</sup> Be kell látnunk tehát, hogy függetlenül attól, milyen kategóriákat alakítanak ki az egyes szerzők és ezen kategóriákba milyen elvek szerint osztják fel az egyes normakontroll típusokat, mindig az alkotmányos rend mint egész védelmének, valamint az egyéni jogérvényesítésnek a kettősségével fogunk találkozni. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a magunk részéről, mi az eljárások objektív és szubjektív volta helyett sokkal inkább az absztrakt és konkrét eljárások szembeállítását preferáljuk, ahol a bírói kezdeményezés nem az absztrakt alkotmányos rend integritását védi, sokkal inkább – az alkotmányjogi panasszal együtt, mint konkrét normakontroll – az egyéni jogsérelmek orvoslásának eszköze.

Egyik sem jobb, vagy rosszabb tehát a másiknál, csupán a jog más-más oldaláról közelítenek. A kettő közül azonban szükségképpen választani kell, amit az Alaptörvény meg is tett, az utóbbi mellett téve le voksát. Gárdos-Orosz Fruzsina szerint elméletben lehetséges, hogy az absztrakt és konkrét normakontroll egyformán erősen legyen jelen egymás mellett. Szemben egyes szerzők véleményével,<sup>18</sup> a gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a személyes érintettség nélküli *actio popularis* – mint absztrakt normakontroll – és az alkotmányjogi panasz – mint konkrét normakontroll – együttesen megoldhatatlan munkaterhet jelent, ami az ügyek elbírálását akadályozza.<sup>19</sup>

### **1.1. Az *Actio popularis* egyedi szerepe, avagy Hungarikumkénti megjelenése a nemzetközi szintén alkalmazott alkotmánybírói normakontrollok között**

Az Alaptörvény elfogadását megelőzően az absztrakt normakontroll – így az *actio popularis* – volt az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre, melynek vizsgálatánál elsőként szembeötlő sajátosság nem más, mint az indítványozói kör szélessége, mondhatni parttalansága. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényből<sup>20</sup> kiolvasható, hogy az *actio popularis* kezdeményezhető alkotmányossági eljárás bárki által megindítható.<sup>21</sup> Ebben a megvilágításban egyelőre még homály fedi, hogy miért is adnánk mindenki számára

---

<sup>17</sup> LÁBADY Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírói eljárásban. *Magyar jog*, 1991/7. szám. 385.

<sup>18</sup> TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz. *Alkotmánybírói szemle*, 2011/2. 85.

<sup>19</sup> CSINK: i.m. 68.

<sup>20</sup> Továbbiakban: Régi Abtv.

<sup>21</sup> LÁBADY (1991) i.m. 386.

indítványozási jogkört? Viszont látni fogjuk, hogy nagyon egyszerűen választ lehet adni, ha megvizsgáljuk azt a korszakot, amikor a régi Abtv. is született.

A rendszerváltás egy viharos időszak volt, amikor a kommunista rendszert felváltotta a demokrácia. Többek közt magának az ombudsmani intézménynek a létrejötte is a rendszerváltást megelőző Kerekasztal beszélgetéseknek köszönhető. Az ok igen egyszerű, úgy vélték, hogy a politikai rendszernek minél több olyan intézménnyel kell rendelkeznie, ami alkalmas a kormányzati hatalom ellensúlyozására.<sup>22</sup> A váltás mindenkinek az érdeke volt, és ennek az egyik hozománya volt az ombudsmani rendszer, valamint dolgoztunk szempontjából kiemelten fontos az *actio popularis*. A fentebb már említett „több szem többet lát” elv mellett a demokrácia alapját képező népakaratot szerették volna meghonosítani az új rendszerben, Szabó Máté szavaival élve az *actio popularis*, mint „watchdog”<sup>23</sup> vett részt az alkotmányos garanciák garadájában. Szükség is volt erre az adott körülmények közt, mert jogi eszközökkel talán csak így lehetett a nép bizalmát elnyerni. Ezt tükrözik Ádám Antal gondolatai is, melyek szerint az Alkotmány a magasabb népakaratot tükrözi, míg a törvények a képviselők többségének akaratát, így elmondható, hogy az előbbinek kvalitatív elsőbbsége van.<sup>24</sup> Ebből kifolyólag, ha az Alkotmánybíróság egy törvényt vizsgálatának tárgyává tesz, akkor minden esetben a legmagasabb népakarat fog benne megvalósulni.<sup>25</sup>

Továbbiakban arra térünk ki, hogy az *actio popularis*, miért is minősül hungarikumnak az európai alkotmánybíróságok által kialakított normakontroll szerepekhez képest.<sup>26</sup> Az európai irányok hasonlóak voltak, hiszen az utólagos normakontroll majd minden országban meghonosodott. Persze bizonyos eltérések megfigyelhetők, mind az indítványozók személyében, mind azok tárgyában és a nyitva álló határidők tekintetében is.<sup>27</sup> A hungarikum jelleg épp abból adódik, hogy bárki, bármilyen határidő nélkül csak hazánkban fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. Ha megfigyeljük, ezek az eltérések igen markánsan kiütkeznek. A Német, illetve az Osztrák<sup>28</sup> utólagos normakontrollt szembe állítva a régi magyar rendszerrel,

---

<sup>22</sup> VARGA ZS. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 133.

<sup>23</sup> SZABÓ Máté (HAJAS Barnabás közreműködésével): Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – Az alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/2. 70.

<sup>24</sup> Lásd még: PETRÉTEI i.m. 9.

<sup>25</sup> ÁDÁM Antal: A jogrendszer alkotmányosiasodása és erkölcsiesedése. *Jogtudományi közlöny*, 1998/10. 356-357.

<sup>26</sup> Az angolszász bírósági rendszereket azért nem tesszük vizsgálódásunk tárgyává, mert a rendes bíróságok látják el alapvetően az alkotmánybírósági feladatokat.

<sup>27</sup> CSEPY i.m. 100.

<sup>28</sup> Az Osztrák alkotmánybíróság volt az első Európában, melyet 1919. január 25-én alapítottak.

világosan látszik a közöttük húzódó elsődleges különbség, miszerint a német, illetve osztrák mintában a személyes érintettség szükséges a beadványozó tekintetében.<sup>29</sup>

A hazai gyakorlat az utólagos normakontrollt tekinti az Alkotmánybíróság általános hatáskörének és ehhez képest a jogszabályok előzetes vizsgálata kivételesnek számít.<sup>30</sup> Vannak azonban olyan országok is természetesen, ahol ez a viszony megfordul és az előzetes egyeztetés, tehát az előzetes normakontroll kerül előtérbe.

Többek között jó példa erre Olaszország.<sup>31</sup> Az olasz rendszer nagyon jól mutatja, mindazokat a problémákat, amelyek indokolttá tették a rendszer bizonyos elemiben történő változtatást. Ugyanis az Olasz alkotmánybíróság java részét az utólagos normakontroll következtében túlterhelté vált az 1980-as évek folyamán. Ezeknek a problémáknak az orvoslására elsőként leszűkítették az indítványok tárgyául szolgáló aktusoknak a körét. Továbbá indokoltnak látták az indítványozói kör megfelelő szűkítését is. Indítványozási jogkörrel az úgynevezett „quo bírókat” ruházták fel. Harmadrészt pedig az ügyek tekintetében csak azokra szűkítették le, amelyek esetében alkotmányossági kérdést vet fel az elbírálendő ügy tárgya.<sup>32</sup> Végül pedig a hangsúlyok az előzetes normakontroll felé tolódtak el. Ugyanezekkel a problémákkal szembesült a Magyar alkotmánybíróság is az 1990-es évek második felétől.<sup>33</sup>

Közel hasonló a helyzet Franciaországban is, mivel ott a törvényeket csak és kizárólag úgy hirdethetik ki, ha azokat az alkotmánybíróság előzetesen már megvizsgálta.<sup>34</sup>

Ezek után – az olasz és a francia példából kiindulva – felmerül a kérdés: lehetséges lenne-e az, hogy a magyar alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé is az előzetes normakontroll váljon. Véleményünk szerint egy olyan rendszerben, amelyben a demokratikus párbeszédre való törekvés jóval markánsabban jelenik meg politikai palettánk egészének esetében, egy ilyen típusú erős jogkörökkel rendelkező Alkotmánybíróság felállítása nem jelenthetne akadályt. Ezáltal pedig megnyílna az út az esetleges problémák előzetes megelőzésére, így ahelyett, hogy utólag „oltanánk a tüzet” a prevencióra helyeződhetne a hangsúly. Előzetes normakontroll jelenleg két szinten jelenik meg hazánkban. Egyfelől az Alkotmánybíróság gyakorolhatja azt a még ki nem hirdetett törvények és nemzetközi szerződések esetében. A már elfogadott

<sup>29</sup> CSEPY i.m. 101.

<sup>30</sup> DEZSŐ Márta – POZSAR-Szentmiklósy Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 83-84.

<sup>31</sup> CSEPY i.m. 102.

<sup>32</sup> CSEPP i.m. 102. Lásd részletesen a kérdéskört a 4.2. A tehermentesítés eszköze: az előzetes szűrés vagy a „válogatási jog”? című fejezetben.

<sup>33</sup> A probléma kifejtését a későbbiekben tárgyaljuk részletesen.

<sup>34</sup> ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek, alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris kiadó, 1998. 192.

törvények előzetes kontrollját pedig jelenleg kizárólagosan a köztársasági elnök kezdeményezheti. Kovács Kriszta szerint egyedül az utóbbi esetben fogadható el az előzetes normakontroll, ugyanis, ha az Alkotmánybíróság bekapcsolódna a törvényjavaslatok vitájába, az sértené a hatalommegosztás elvét.<sup>35</sup>

## 1.2. Ombudsman típusok szerepkörei és ezek változásai

Az első ombudsmant 1713-ban a Svéd király hívta életre, hogy segítse az uralkodással kapcsolatosan felmerülő terhek vonatkozásában.<sup>36</sup> Mára azonban elterjedt intézménnyé nőtte ki magát. Manapság olyan férfiakat és nőket értünk a kifejezés alatt – amit magyarra képviselőként fordíthatnánk – akinek a feladata egyfajta mediátori szerep betöltése, valamint az állampolgárok panaszainak a kivizsgálása.<sup>37</sup> Az ombudsmani feladatok kezdetben még szinte csak a közigazgatási hatóságok döntéseinek az alkotmányossági korrekcióira korlátozódtak. Természetesen panaszeljárásokat is indítottak, de ezek száma szinte elenyésző volt. Érdekes megnéznünk, hogy ez a fajta első generációs ombudsmani tevékenység szinte kivétel nélkül csak a jól működő democráciákban honosodott meg.<sup>38</sup> Ezekben az időben az ombudsman szinte csak és kizárólag reaktív funkciókat töltött be.<sup>39</sup>

Fontos ezzel kapcsolatosan megvizsgálni az egyes alkotmánybíróságok kialakulásainak körülményeit, mivel ezek a testületek létrejötte elsősorban nem a jóléti államok kialakulásával függött össze. Az alkotmánybíráskodás főképpen poszt-autoriter államokban jelent meg Európában, életre hívásuk pedig nem szolgált kisebb érdeket, mint az előző rendszerek visszasságainak korrekciós mechanizmusokkal a megfelelő alkotmányossági mederbe történő terelését.<sup>40</sup>

Az első poszt-autoriter ombudsman megjelenése 1978-ban Spanyolországhoz köthető, a Franco diktatúrát követően.<sup>41</sup> Ez volt az első olyan ombudsmani intézmény, melynek már nem csak reaktív, hanem ezen túlmenően proaktív funkciói is voltak. E proaktív funkciója révén már közvetlenül fordulhatott az ottani alkotmánybírósághoz, hivatalból indíthatott vizsgálatokat, de talán a legfontosabb, hogy az emberi jogi jogsértések esetében is közvetlenül

<sup>35</sup> KOVÁCS Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. 97-98.

<sup>36</sup> VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel kiadó, 2004 13.

<sup>37</sup> HARASZTI Miklós: *Média-ön szabályozási útmutató, kérdések és válaszok*. Bécs, EBESZ – Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, 2008. 70.

<sup>38</sup> Ilyen többek között Svédország mellett Dánia, Finnország és Új-Zéland is.

<sup>39</sup> SZABÓ (2012) i.m. 67.

<sup>40</sup> PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás-alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003.

<sup>41</sup> KUCSKO-STADLMAYR, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsmani intézmények*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 240.

az alkotmánybírósághoz fordulhatott. Ezt követően az első poszt-kommunista ombudsmani rendszer Lengyelországban jött létre, melynek hatására Magyarországon is meghonosodott ez az intézmény.<sup>42</sup>

1989-ben jött létre Magyarországon az Alkotmánybíróság, mely a kommunista rendszer megszűnését követő időszakban aktív részt vállalt az új rendszer alkotmányossági alapokra való helyezésében. A testület azonban nem volt teljesen előzmények nélküli. 1984-től fenn állt az Alkotmányjogi Tanács, ami a jogszabályok ellenőrzésében szerepet játszott, azonban megsemmisítési joga nem volt.<sup>43</sup> Amikor az új államberendezkedés megszilárdulni látszott, csak akkor hívták életre az ombudsmani intézményt, mely első sorban a Lengyelek által meghonosított ombudsmani rendszer mintáját a Spanyol ombudsmani intézmény elemivel ötvözte. Ezáltal elmondható, hogy közigazgatás-ellenőrző, valamint alkotmányvédelmi, az Alkotmánybírósághoz fordulást intézményesítő, sőt nemzetközi emberi jogot védő funkciókkal is fel lettek ruházva, magyarán proaktív és reaktív funkciókkal egyaránt rendelkezett. Le kell szögeznünk, hogy az ezzel kapcsolatos problémákat elsősorban nem a funkciók, hanem sokkal inkább a szervezet felépítési rendszere okozta. Az intézményt 2007-ben Nikiforosz Diamanduros, az akkori európai ombudsman több kritikával is illette, többek közt azzal, hogy az előző ombudsmani rendszer egy, a svéd modell rosszul kivitelezett változata volt. Szavait idézve: „Svédországban a király és a parlament párhuzamos ombudsmanjainak együttélését később felváltó »parlamenti ombudsman helyettesekkel és miniszteriális ombudsmanok független, de alacsonyabb pozícióban« megoldást a magyarok a »négy önálló parlamenti ombudsman közös hivatallal« megoldására fordították le.”<sup>44</sup>

Ezt a problémát mára megoldották, úgy, hogy az eddig egymástól különálló szakombudsmanok egymás melletti versengése helyett egy egységes rendszert sikerült megalkotni, ahol az ombudsman a szakosított helyetteseivel együttműködésben koordináltan tudja ellátni a feladatát. Ezen változás elősegítette az ombudsmani intézmény hatékonyabbá és európaibbá válását, mely az eltörölt *actio popularis* fényében is abszolút indokoltá teszi az indítványozói jogkör kiszélesítését számára.<sup>45</sup> A változtatásnak persze voltak ellenzői is, akik úgy vélték, csökkenti a jogvédelem szintjét az, ha kevesebb személy látja el az ombudsmani feladatokat. A politikai nyomásnak való ellenállás a másik érv a több ombudsman mellett

---

<sup>42</sup> SZABÓ (2012) i.m. 67.

<sup>43</sup> TÓTH Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? *Közjogi Szemle*. 2011/2. 2.

<sup>44</sup> SZABÓ (2012) i.m. 67.

<sup>45</sup> SZABÓ Máté: A kilenc hónapos alkotmány. *Magyar Nemzet*, 2012.08.21. 6. o. (további hivatkozás esetén a megjelölés SZABÓ (2012a) lesz).

érvelők számára. Azonban ezek a vélemények kisebbségben maradnak az egyszemélyes rendszer támogatóival szemben, akik úgy vélik a biztos így karakteresebb fellépésre képes.<sup>46</sup>

## **2. Az Alapvető jogok biztos, mint absztrakt utólagos normakontroll indítványozó**

### **2.1. Egy régi-új szerepkör**

Az alapvető jogok biztosát megillető indítványozói jogkör nem új keletű, hisz már a régi ombudsmantörvény is rögzítette az akkor még állampolgári jogok országgyűlési biztosának indítványozási jogát.<sup>47</sup> Elmondható azonban, hogy ez csupán elvi lehetőség volt a mindenkori biztos számára, a gyakorlatban nem igazán élt ezzel a lehetőséggel.<sup>48</sup> Erre persze nem is volt szükség, hiszen az *actio popularis* miatt mindenki számára biztosított volt annak lehetősége, hogy beadványa megalapozottsága esetén mozgásba hozhassa az Alkotmánybíróság gépezetét, az ombudsman annyiban volt tekinthető elsőnek az egyenlők közt, hogy szakmai tekintélyét kapcsolhatta a beadványhoz.<sup>49</sup> Sokkal inkább jellemző volt az a gyakorlat, mely szerint, a biztos a jogalkotótól kérte az alkotmányellenes jogszabály felülvizsgálatát. Így az Alkotmány hatályának idején az ombudsman tevékenysége alapjogvédő feladatok ellátásában realizálódott. Az új szabályozás következtében az alapjogvédő funkció mellett a mindenkori ombudsmannak immáron az alkotmányvédelmi funkciója is sokkal hangsúlyosabb szerepet játszik.<sup>50</sup>

### **2.2. Ombudsman, mint *primus inter pares*?**

Ha egyszer az ombudsmant a régi rendszerben úgy definiáltuk, mint aki első volt az egyenlők között, kénytelenek vagyunk az új szabályozás során is ezt a jelzőt akasztani rá. Ugyanis, ahogy azt látni fogjuk, valóban kiemelkedő szereplője az absztrakt normakontroll indítványozói

---

<sup>46</sup> TAKÁCS Albert: *Egy a biztos*. In: CSERNY Ákos: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó Zrt. 2013. 510.

<sup>47</sup> Állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22.§  
Lásd még: TAKÁCS i.m. 545.

<sup>48</sup> A kivételes esetek egyike volt az OBH-8526/1997 számú indítvány, melyben a biztos az Alkotmánybíróság vizsgálatát kérte, hogy a testület állapítsa meg, vajon az állampolgárok általi népszavazási kezdeményezések előnyt élveznek-e más kezdeményezésekkel szemben.

<sup>49</sup> SOMODY Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*. 2012.2. szám. 113.

<sup>50</sup> Ez a kettős funkció eddig is fennállt, tekintve, hogy a magyarországi ombudsman a spanyol-lengyel mintát követve alakult ki. Lásd: SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmeni tevékenység – Az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírási Szemle*. 2012. 2. szám. 67. Lásd részletesen: 3.5. Funkcionális kettősség.

körének. Mint azt már korábban említettük, az Alapvető jogok biztosa, mint utólagos normakontroll kezdeményezésre jogosult, a Velencei Bizottság véleménye nyomán került bele az Alaptörvénybe. Álláspontunk szerint a biztos volt a legjobb választás erre a feladatra. Az indítványozói kör többi tagja közül a Legfőbb Ügyész, valamint a Kúria elnöke a legritkább esetben fordul az Alkotmánybírósághoz, aminek oka véleményünk szerint ez a gyakorlat megszilárdulásának hiányára vezethető vissza. Egyértelmű ugyanis az, hogy mind a Legfőbb Ügyész, mind a Kúria elnökének profiljától távol áll az egzakt alkotmányjogi kérdésekben való állásfoglalás, arról már nem is beszélve, hogy az ügyészségek és a Kúria egyes kollégiumai is különösen nagy terhelés alatt állnak. A másik két szereplő – nevezetesen a Kormány, valamint a képviselők egynegyede – pedig politikai jellegű csatorna. Ennél fogva az éppen aktuális parlament összetétele nagyban befolyásolja ezeknek a csatornáknak a működését. Nem is beszélve arról, hogy az Alkotmánybíróság „közjogi elefántként” szab korlátot a politika törekvéseinek, így elmondható, hogy az éppen aktuális kormánytöbbség és az Alkotmánybíróság kapcsolata nem nélkülözi a konfliktusokat.<sup>51</sup> Könnyű belátni, hogy egy kétharmaddal bíró Kormány nem lesz olyan bizonytalan, hogy az általa hozott törvényekkel az Alkotmánybírósághoz forduljon. A másik lehetőség, a képviselők egynegyede a jelenlegi megosztott ellenzék esetében szintén nem alkalmas a feladat betöltésére. Egyet kell tehát értenünk Szabó Mátéval, aki azt mondja, ezek a politikai csatornák csak egy koalíciós kormányzás esetén lehetnének hatásos alternatívák.<sup>52</sup> Mindezekre figyelemmel érdemes visszaemlékezni a földtörvénnyel kapcsolatos indítványra, ahol az ellenzéki pártok annak ellenére fordultak az ombudsmanhoz, hogy nekik is lehetőségük lett volna az utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére. Az ezzel kapcsolatosan kiadott közleményében az akkori biztos, felhívta a figyelmet arra, hogy a pártok és a biztos indítványozási jogköre eltérő. Míg a biztos az egyéni jogsérelmek orvoslását tartja elsőrendű feladatának, a politikai jellegű csatornák jogköre ellenzéki jog, melynek célja a kormánytöbbség kontrollja.<sup>53</sup>

Az egyetlen lehetőségként így az ombudsman marad. Egyesek az ombudsman magányát, mint kritikát fogalmazzák meg. Láposy Attila szerint a szabályozás során szakmailag felkészült további indítványozók bevonása növelhette volna a hatékonyságot.<sup>54</sup> Az említett jogvédő társadalmi szervezetek és más alapjogvédelmi szervek bevonásának

---

<sup>51</sup> KUKORELLI i.m. 98.

<sup>52</sup> SZABÓ (2012) i.m. 69.

<sup>53</sup> <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/6/az-ombudsman-a-szeleskoru-allampolgari-es-politikai-erdeklodes-hatasara-vizsgalja-a-foldtorvenyt> (letöltés ideje: 2014.04.24.)

<sup>54</sup> LÁPOSSY Attila: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből. *Kodifikáció és Közigazgatás*. 2012/1. 40.

indokoltságát kétségesnek tartjuk, akárcsak Chronowski Nóra véleményét, aki az önkormányzatok, valamint az ombudsman-helyettesek bevonását hiányolja.<sup>55</sup> Előbb említett az írásában Lápossy az ombudsmant az egyetlen szakmai – professzionális absztrakt utólagos normakontroll-indítványozónak nevezte, ami véleményünk szerint teljesen helytálló.<sup>56</sup> Vizsgáljuk meg továbbá az ombudsman tevékenységi körét. A biztos védi az állampolgárok szabadságjogait, valamint közigazgatás vizsgálata érdekében is eljár. Mindezen tevékenységét állami eljárás során végzi.<sup>57</sup> Kérdésként merül fel ezek után, hogy a bevonásra kerülő egyéb szervezetek rendelkezzenek-e a szükséges szakmai felkészültséggel, szakértelemmel, és ami még ezeknél is fontosabb politikai függetlenséggel. Ugyanis ez az ombudsman másik nagy erénye. A helyettesek bevonása elfogadható lett volna, azonban tekintetbe véve, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény<sup>58</sup> alapján minden feladat- és hatáskörök címzettje egyedülként az alapvető jogok biztos, érthető a szabályozás.<sup>59</sup> Megjegyzendő, hogy mindez nem jelenti azt, hogy a biztos-helyettesek adott esetben ne tölthetnének be fontos szerepet az indítványozással kapcsolatban, ahogy ez a törvényből is látszik.<sup>60</sup>

Egy másik, kétségkívül jelentős érv szól még az ombudsman mellett, nevezetesen az, hogy nem csupán ismeri az Alkotmánybíróság határozatait, hanem koherensen követi és alkalmazza az alapjogok értelmezési gyakorlata során az Alkotmánybíróság által kialakított sztenderdeket.<sup>61</sup> Az összeegyeztethető értelmezési gyakorlatnak köszönhetően egy következetes rendszert kapunk. Megjegyzendő, hogy az alkotmánybírósági – majd az ombudsman által is átvett – alapjog értelmezéssel sokan nem értenek egyet, mert ezt az értelmezési rendszert a testület magának alakította ki és több módszert alkalmaz, mely olykor kiszámíthatatlan működést eredményezhet.<sup>62</sup> Azonban mindezekről függetlenül, az értelmezés során így alkalmazott közös mérce okán az alapvető jogok biztos a hozzá beérkezett panaszokból hatékonyan tudja kiválasztani azokat, melyeket az Alkotmánybíróság is befogadásra érdemesnek tarthat. Persze biztosra az ombudsman sem mehet, mégis nagyobb esélye lehet sikert elérni, mint egy laikusnak.

---

<sup>55</sup> CHRONOWSKI i.m. 13.

<sup>56</sup> LÁPOSSY (2012) i.m. 40.

<sup>57</sup> VARGA Zs. (2012) i.m. 121.

<sup>58</sup> Továbbiakban: Ajbt.

<sup>59</sup> Ajbt. 1- 2. §.

<sup>60</sup> Ajbt. 3. §. (1), (2) bekezdés.

<sup>61</sup> LÁPOSSY Attila: Áthatás-átvétel – *Az Alkotmánybírósági értelmezések, sztenderdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában.* De iurisprudencia et iure publico 2011/2. 1-6.

<sup>62</sup> SZENTE Zoltán: Minta után szabadon. *Fundamentum.* 2001/2. 8.

Végül mindenképp említést érdemel az a tény, hogy szemben az Alkotmánybírósággal, az ombudsman esetében a beadványoknak semmilyen formai követelménynek nem kell megfelelniük. Ugyanilyen rugalmassággal kezeli a biztos az egyes hatáskörét érintő korlátokat is.<sup>63</sup>

### **3. Az indítványozási jogkör**

A következőkben vegyük sorra az ombudsman indítványozási jogkörének sajátosságait.

#### **3.1 Jogszabályi háttér**

Az alapvető jogok biztosával kapcsolatban az Alaptörvény csupán annyit szögez le, hogy alapjogvédő tevékenységet lát el, valamint, hogy eljárását bárki kezdeményezheti.<sup>64</sup> Ez nyilvánvalóan tevékenységének teljes térrénumát lefedő meghatározás, amely tevékenységekörnek az absztrakt normakontroll indítványok csupán egy részét teszik ki, ráadásul – mint azt a későbbiekben látni fogjuk – nem is tekinthetjük elsődleges tevékenységének. A biztos indítványozási jogkörével két jogszabály foglalkozik, nevezetesen az Abtv., illetve az Ajbt. Az Ajbt. 2.§ (3) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál, míg az Abtv. 24.§ (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a biztos határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha a biztos álláspontja szerint fennáll a jogszabály alaptörvény-ellenessége. Mindezek alapján látható, hogy az ombudsman a beérkező panaszok alapján saját álláspontot köteles kialakítani, az Alkotmánybírósághoz pedig abban az esetben fordul, ha véleménye szerint alaptörvény-ellenesség áll fenn. Az eddig említettekből következik az is, hogy a biztoshoz fordulás – mint már említettük – formailag kötetlen, nincs szükség jogi képviselőre sem, ami könnyebbség lehet az indítványozók számára. Tekintve, hogy többségük laikus,<sup>65</sup> véleményünk szerint korábban számos indítvány sorsa lett elutasítás, csupán formai hibára hivatkozás miatt.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Lásd később: 3.3.1. Hatásköri korlátok.

<sup>64</sup> Alaptörvény 30. cikk.

<sup>65</sup> BERKES– CSINK: i.m. 39.

<sup>66</sup> Az Alkotmánybírósághoz fordulás ugyanis szigorú formai feltételekhez is kötve volt.

### 3.2. Normatív utasítás

Feladatának hatékonyabb ellátását célozta meg a biztos, amikor vizsgálata szakmai szabályainak és az alkalmazott módszereinek részletszabályait normatív utasításban adta ki.<sup>67</sup> A belső ügykezelésen túlmenően az utasítás meghatározza azokat a körülményeket, melyek fennállása esetén különösen indokolt lehet az indítványozás. Ezen négy esetet a 46. § (2) bekezdése tartalmazza, melyek a következők: Alaptörvényben meghatározott alapvető jog, vagy alkotmányos elv érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály felmerülése; különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személy alapvető jogai,<sup>68</sup> illetve az egészséges környezethez való jog sérelmének fennállása; kirívó súlyú alapjogsérelem; valamint ha azt a sérelmet szenvedett személyen száma indokolja.

Rögzíti továbbá az Utasítás, hogy az indítvány nem irányulhat alkotmányos jog (további) korlátozására, illetve, az Abtv. 24. § (3) bekezdésének megfelelően amennyiben a panaszos olyan kérdéssel kapcsolatban fordul a biztoshoz, amely az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés kapcsán az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésre, illetve elvére és azonos alkotmányos összefüggéseire vonatkozik, a biztos mérlegeli, hogy az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak-e.<sup>69</sup> Az Utasítás az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban kimondja, hogy amennyiben önkormányzati rendelettel kapcsolatban kéri a biztostól utólagos normakontroll eljárás kezdeményezését, azt is mérlegelnie kell, hogy a rendelet közvetlenül az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközik-e.<sup>70</sup>

Végezetül megállapíthatjuk, hogy az Utasítás rendelkezései nincsenek kőbe vésve, csupán egy rugalmas szempontrendszer tartalmaznak, melynek célja a későbbi ombudsmani munka megkönnyítése volt. Láthatjuk, hogy a kezdeti hónapokhoz képest, mikor a biztos rendszeresen hivatkozott az Utasítás egye szempontjaira, mostanra ez az ombudsmani gyakorlat szerves részévé vált, így nem volt indokolt továbbra is ezen szempontokra hivatkozni.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Lásd 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás továbbiakban: Utasítás.

<sup>68</sup> A 46. § (3) bekezdés értelmében különösen védendő helyzetben lévő csoport különösen: gyermekek; Magyarországon élő nemzetiségek tagjai; fogyatékkal élők; leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok tagjai.

<sup>69</sup> Utasítás 46. § (4) – (5) bekezdés. Utóbbi lásd még: 2.4.2. Hatásköri korlátok.

<sup>70</sup> Utasítás 46. § (6) bekezdés.

<sup>71</sup> LÁPOSSY (2012) i.m. 41-42.

### 3.3. Önállóan és kivételesen (Ultima ratio jelleg az ombudsmani indítványokban)

#### 3.3.1. Önálló hatáskör

Szintén az Utasítást vizsgálva egyértelműen látszik, hogy az alapvető jogok biztosa akár állampolgári jelzés alapján, akár hivatalból is fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Az utólagos normakontroll eljárás kezdeményezéséhez nincs szükség vizsgálat lefolytatására,<sup>72</sup> tehát a biztos számára az Alkotmánybírósághoz fordulás joga nem intézkedés, hanem önálló hatáskör.<sup>73</sup> Ettől függetlenül azonban lefolytatott vizsgálat alapján intézkedés keretében is eljárhat, a szabályozás lényege, hogy nem feltétlenül kell így eljárnia. A hatásköri jellegből következik, hogy eltérően más panaszoktól, az ombudsmanhoz érkező utólagos normakontroll eljárásra irányuló panasz beadványozójának nem szükséges a személyes érintettsége. Az ombudsman saját jogkörű indítványozó, s mint ilyen, tartalmilag szűrnie kell a hozzá érkező panaszokat. Önálló indítványozóként a biztos a beérkezett panaszokat jelzésként értékeli, így nincs kötve a panasz érveléséhez. Ez persze nem jelenti azt, hogy ne építene azokra saját érvrendszere kialakításában, csupán arról van szó, hogy azoktól eltérhet, a hangsúlyokat más elemekre helyezheti.<sup>74</sup> Szintén a hatásköri jellegből adódik, hogy az ilyen tárgyú indítványoknál a biztos a megalapozottságtól függetlenül köteles érdemben állást foglalni.<sup>75</sup>

#### 3.3.2. Az indítványozás szubszidiárius jellege

Bár az actio popularis eltörlése után az alapvető jogok biztosa vált a legáltalánosabb normakontroll eljárás kezdeményezővé, ez a szerepe továbbra is kivételesnek tekinthető, a főszabály szerint ugyanis az alkotmányjogi panasz lehetősége nyitva áll az egyedi ügyben érintettek számára.<sup>76</sup> A biztos tehát abban az esetben él az indítványozás lehetőségével, ha nem állnak fenn az egyéni alapjog-érvényesítés feltételei,<sup>77</sup> így a hatósági és közzszolgáltatói tevékenység vizsgálatában megnyilvánuló alaptevékenységhez képest járulékosnak is nevezhetjük. Olyan esetekben tehát, amikor a beadványozó panaszából kiderül, hogy már nyújtott be panaszt az Alkotmánybíróságnak, a biztos eltekint az indítványozástól. Mindez nem érinti azt az esetet, ha az Alkotmánybíróság formai okokból nem fogadja be a panaszt. Ekkor

---

<sup>72</sup> Utasítás 45. § (1) bekezdés.

<sup>73</sup> BERKES – CSINK i.m.35.

<sup>74</sup> LÁPOSSY Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*. 2013/3. 2. o. (A kéziratot Lápossy Attilától kaptam, így az oldalszámokra való hivatkozáskor annak oldalszámait jelölöm.)

<sup>75</sup> BERKES – CSINK: i.m. 35.

<sup>76</sup> Abtv. 26-31. §

<sup>77</sup> BERKES – CSINK: i.m. 36.

ugyanis az ombudsman dönthet arról, hogy önálló indítványozóként normakontroll eljárást kezdeményez.<sup>78</sup> Az itt leírtak következtében válik a biztos egyfajta végső garanciává az alapvető jogok érvényesítése terén. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a közigazgatási hatóságok kontrolljának is a magánszemélyek védelme az elsődleges célja<sup>79</sup> így elmondhatjuk, hogy az alaptevékenység és a járulékosnak tekinthető indítványozás céljai megegyeznek.

### **3.4. Az indítványozás tárgya és korlátai**

Az indítványozás, azonban nem minden esetben életre hívható lehetőség a biztos kezében. Az alábbiakban vizsgáljuk meg a jogkör tartalmát és annak korlátait is. Ehhez egyfajta vonalvezetőként lesznek segítségünkre a Pajzsuk a törvény bekezdései. Figyelembe véve azt, hogy a kötet szerzői testközelből ismerik a megváltozott ombudsmani tevékenységet, úgy vélem jobb idegenvezetőt keresve sem találhatnánk.

#### **3.4.1. Minek a vizsgálatát kérheti a biztos?**

Látni fogjuk, hogy közel sem egyszerű a kérdés. Elviekben a jogszabályi rendelkezések értelmében alkotmánybíróági indítvány tárgya csak jogszabály, vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz lehet. Ezzel ellentétes az Abtv. szövege, mely szerint az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárás alapján felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek valamint a Kúria jogegységi határozatainak Alaptörvénnyel, vagy nemzetközi szerződéssel való összhangját.<sup>80</sup> Annak ellenére tehát, hogy sem az Alaptörvény, sem az Ajbt. nem mondja ki, az ombudsman jogegységi határozat megsemmisítését is indítványozhatja, jóllehet erre a gyakorlatban még nem volt példa.<sup>81</sup>

Nem egyértelmű továbbá sem az Alaptörvény, vagy annak módosításának, sem pedig az önkormányzati rendeletek megsemmisítésének indítványozhatósága.

Az Alaptörvénnyel kapcsolatban az ombudsman állásfoglalása egy konkrét ügghöz kapcsolódik, melyben a Szabadság és Reform Intézet arra kérte a biztost, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz, mivel szerintük számos, 2010 ősze óta elfogadott törvény célja az volt, hogy a kormány kizárólagos hatalomra tegyen szert. Erre adott válaszában az akkori biztos,

---

<sup>78</sup> LÁPOSSY (2012): i.m. 43.

<sup>79</sup> VARGA ZS. (2012) i.m. 123.

<sup>80</sup> Abtv. 37. § (2) bekezdés. Megjegyzendő továbbá, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálata ezen bekezdés alapján nem csak utólagos normakontroll eljárás, hanem bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárás, alkotmányjogi panasz, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata alapján is megindulhat.

<sup>81</sup> BERKES – CSINK: i.m. 36.

Szabó Máté kifejtette, hogy *hatásköre gyakorlása során nem absztrakt alkotmányos elvek érvényesülését, csupán az Alaptörvény rendelkezéseinek megtartását vizsgálhatja.*<sup>82</sup> Ezek alapján az ombudsman az Alkotmánybíróságnál jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezheti.<sup>83</sup> Ennek ellenére a legelső indítvány épp az átmeneti rendelkezések megsemmisítését kérte, amit az Alkotmánybíróság meg is tett. A negyedik Alaptörvény-módosítás már lehetővé tette, hogy az ombudsman formai okokra tekintettel indítványozhatja mind az Alaptörvény, mind annak módosításának megsemmisítését.<sup>84</sup> Érdekes azonban, hogy mikor a biztos a negyed módosítás kapcsán élni kívánt ezzel a jogával, panaszát elutasították.

Önkormányzati rendelet megsemmisítését akkor kérheti a biztos, ha az közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik, egyéb esetben a Kúriához kell fordulnia, így az önkormányzati rendeletek esetében a felülvizsgálat kettéoszlik. A kúriához fordulás azonban, mivel csupán intézkedés, előzetes vizsgálat lefolytatását feltételezi.<sup>85</sup>

### **3.4.2. Hatásköri korlátok**

Az ombudsmannak nem áll módjában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát, illetve jogszabály hatálybalépésének felfüggesztését kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál, az csak hivatalból gyakorolhatja az intézkedéseket. Ennek ellenére természetesen nem kizárt, hogy a biztos jelezze ezeket a visszasságokat.<sup>86</sup> Ahogy az Alkotmánybíróság határozatában határozat rámutatott, az indítványnak ez a része csupán javaslat,<sup>87</sup> erre a javaslattételre azonban mégis szükség van. Egy jogállamban ugyanis az alkotmányba ütköző normák vizsgálatának és megsemmisíthetőségének lehetősége mellett, az is kiemelkedően fontos, hogy ezek a jogszabályok – függetlenül attól, hogy az alkotmánybíráskodás a bírósági szervezeten belül van megoldva, vagy különálló szervként létezik – a testület elé kerülhessenek.<sup>88</sup> Úgy vélem, ezeket a korlátokat a biztos igencsak rugalmasan képes kezelni.

---

<sup>82</sup> Lásd még: 3.3.1. Hatásköri korlátok.

<sup>83</sup> AJB-4807/2012 (közlemény).

<sup>84</sup> BERKES – CSINK i.m. 36.

<sup>85</sup> BERKES – CSINK i.m. 37.

<sup>86</sup> BERKES – CSINK i.m. 37.

<sup>87</sup> 31/2012. (VI. 29.) AB határozat a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 8.§ hatálybalépésének felfüggesztéséről.

<sup>88</sup> LÁPOSSY (2012) i.m. 39.

Abszolút korlátnak tekinthető azonban az Alaptörvény negyedik módosítása,<sup>89</sup> melynek 37. cikke az ombudsmani indítványozást az Alkotmánybíróság hatásköri korlátozása miatt lehetetlenné teszi.<sup>90</sup> A 37. cikk (4) bekezdése határozza meg azokat a tárgyköröket, melyeket mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság csak meghatározott jogokkal összefüggésben vizsgálhat felül és semmisíthet meg.<sup>91</sup> Mivel az Alkotmánybíróság számára is érinthetetlenek ezek a kérdések, értelemszerűen az alapvető jogok biztosa számára sem áll fenn az indítványozási lehetőség. Az ombudsmani gyakorlat azonban részben azt a korlátot is áttörte. Konkrét ügyben mutatott rá a biztos, hogy a hatáskört korlátozó szabály a korábbi Alkotmányban rögzített, népszavazásra nem bocsátható tárgykörrel állítható párhuzamba, így az Alkotmánybíróság által ott kifejtettek jelen esetben is irányadóak. Ott pedig az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése indokolt. A költségvetésről szóló törvény fogalmába így nem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, aminek költségvetési vonzata van. Mivel a 37. cikk (4) bekezdés célja, hogy az Alkotmánybíróság döntése ne veszélyeztesse a költségvetési gazdálkodást, az e körön kívül eső jogszabályok minden további nélkül felülvizsgálhatók,<sup>92</sup> így indítványozhatók is.

Végezetül említést érdemel, hogy nincs lehetőség utólagos absztrakt normakontroll eljárásnak, ha a vizsgálat tárgya res iudicata, kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.<sup>93</sup>

### **3.5. Funkcionális kettősség**

Tevékenységet tekintve az alapvető jogok biztosa egyszerre lát el alapjogvédő és alkotmányvédő feladatokat is. Alkotmányvédelmi jellegű indítványozásról akkor beszélünk, amikor nem alapvető jog sérelme miatt fordul az Alkotmánybírósághoz, hanem egy alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyása miatt.<sup>94</sup> Az európai ombudsmanok mindegyikére jellemző, hogy a polgárok alapvető jogainak védelme az alapvető feladata.<sup>95</sup> Így van ez az alapvető jogok biztosának esetében is. Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése is

---

<sup>89</sup> Azt követően, hogy az Átmeneti Rendelkezők 27. cikke már tartalmazta.

<sup>90</sup> BERKES – CSINK i.m. 38.

<sup>91</sup> Ezen jogok az élethez és emberi méltósághoz való jog, személyes adatok védelméhez való jog, gondolat a lelkiismeret és vallás szabadságához való jog, magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggő jogok.

<sup>92</sup> BERKES – CSINK i.m. 39.

<sup>93</sup> Abtv. 24. §. (3) bekezdés.

<sup>94</sup> LÁPOSSY (2013) i.m. 3.

<sup>95</sup> LÁPOSSY (2012) i.m. 42.

kimondja, hogy a biztos alapjogvédő tevékenységet lát el. Ezek alapján egyértelműen következik az, hogy a biztos indítványozási gyakorlata során is alapjogvédő funkció gyakorlását kell elsődlegesnek tekinteni. Mondhatjuk, ez szerepfelfogásából adódik.<sup>96</sup> Azonban épp az első indítványa volt az, melyben a biztos rávilágított arra, hogy adott esetben alkotmányvédelmi feladatokat is el kell látnia. Az Átmeneti Rendelkezőkkel kapcsolatban benyújtott indítványában a biztos a jogállamiság elvére, valamint jogrendszer egységét veszélyeztető, egyértelműen nem átmeneti jellegű rendelkezésekre hivatkozva fordult az Alkotmánybírósághoz.<sup>97</sup> A biztos alkotmányvédelmi funkcióját azonban nem tartjuk általánosnak, hiszen, mint ahogy láthattuk is, különösen súlyos alkotmányossági aggályra volt szükség az indítványozói fellépéshez. Ennek ellenére nem is kivételes, hiszen több indítványban is megjelent az alapjogvédelem mellett alkotmányvédelmi elem.<sup>98</sup> Mindezekből végső soron az a következtetés vonható le, hogy a két funkció nem áll olyan távol egymástól, hiszen az egyes jogállami alapelvek szoros összefüggésbe hozhatók az egyének alapvető jogaival. Sokkal inkább mondhatjuk, hogy az alkotmányvédelmi funkció egyfajta kiterjesztőbb szerepfelfogás,<sup>99</sup> ami egyfajta kiegészítése az ombudsmani alapfunkciónak.

#### **4. Érvek és Ellenérvek az actio popularis eltörlése kapcsán**

Az actio popularis eltörlését ellenzők közül voltak, akik úgy vélték, hogy az új szabályozás kapcsán egy hagyományos demokratikus garanciától fosztotta meg az embereket a jogalkotó, így az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége szűkült. Ezáltal pedig megszűnt annak lehetősége, hogy bárki kontrollálhassa tevékenységüket.<sup>100</sup> A másik sokszor hangoztatott érvet a dolgozatunk elején már említettük. Ez az egyén jogérvényesítési lehetőségeinek csorbulása. Az actio popularis ennek fényében olyan erős alkotmányossági biztosítékként volt számon tartva, melynek keretében semmi akadály nem volt annak, hogy az alkotmánysértő jogszabályok az Alkotmánybíróság elé kerüljenek.<sup>101</sup> Ez utóbbi, valóban alapvető fontosságú, hiszen az állampolgári jelzések adott esetben nagy segítséget jelenthettek a testület számára. Tóth Gábor Attila a magánszemélyek indítványozási jogának szűkre szabását az Alkotmánybíróság lehetőségeinek Alaptörvény általi egyik korlátozásának tekinti.<sup>102</sup> Az

---

<sup>96</sup> LÁPOSSY (2012) i.m. 43.

<sup>97</sup> AJB-2302/2012 indítvány.

<sup>98</sup> AJB-2683/2012 indítvány.

<sup>99</sup> LÁPOSSY (2012) i.m.

<sup>100</sup> CHRONOWSKI i.m. 8.

<sup>101</sup> SOMODY i.m. 114.

<sup>102</sup> TÓTH Gábor i.m. 2.

Eötvös Károly Intézet egyik vitairatában egyenesen azt írja, hogy az actio popularis eltörlése következtében maradó alkotmányjogi panasz visszalépés mind az alkotmányvédelem, mind pedig a preventív és objektív alapjogvédelem terén. A vitairat szerint a normakontroll-eljárások, legyen szó kár az alkotmány, akár az alapjogok védelemről, akkor képesek betölteni rendeltetésüket, ha az indítványozók az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak. A védelem pedig nem valósul meg akkor, ha az indítványok, akár az indítványozói kör szűkre zabása, akár a jogosultak hajlandóságának hiányában nem jutnak el a testülethez.<sup>103</sup> Végül elhangzottak olyan érvek is, miszerint, ugyan Szabó Máté hivatali ideje alatt az ombudsman valóban képes volt betölteni az actio popularis hagyta ürt, ennek további sikeressége erősen a mindenkor biztos szerepfelfogásától függ.<sup>104</sup> Tilk Péter, aki a valódi alkotmányjogi panaszt állította szembe az actio popularisszal, úgy véli, utóbbi meglehetően fontosabb, hiszen az a téves jogalkotói produktumok szűrését látja el, míg előbbi a téves bírói döntések esetén releváns. Véleménye szerint a bírói döntések téves volta minden esetben tévedésekben keresetők, szándékosság nem lelhető fel mögöttük, azonban a jogalkotói tévedések sokszor nem is igazi tévedések, tekintve, hogy politikai érdekek húzódnak mögöttük. Ezen politikai játszmák miatt, az actio popularis nagyobb előnyt jelentene, köszönhetően a széles indítványozhatóságnak. Véleményünk szerint a helyzet korántsem ilyen egyszerű, ugyanis láthattuk, hogy a jelenlegi visszafogottabb ombudsmani szerepfelfogástól eltérően, a korábbi gyakorlat az ügyek kellőképp széles körét karolta fel.

Ezzel ellentétben Lápossy, aki kezdetben szintén amellet érvelt, hogy az actio popularis nem pótolható veszteség,<sup>105</sup> később maga is úgy vélte, az ombudsman indítványozási jogköre az actio popularis megfelelő alternatívájává vált. Olyan csatorna, mely akkor is eljuttathatja az állampolgárok által hozzá benyújtott panaszokat az Alkotmánybírósághoz, ha nem áll fenn közvetlen érintettség, vagy sérelem.<sup>106</sup> Így az egyetlen különbség a korábbi és az új eljárás között csupán annyi, hogy az alapvető jogok biztosa egy szakmai előszűrőként viselkedik. Az alkotmánybíróság tehermentesítésére egyébként mindenképp szükség volt, erre a szervezet részéről is volt igény. Szabó Máté szerint az actio popularis maximum a befogadás oldalán volt hatékony, a panaszok anélkül álltak a testület előtt, hogy azokkal bármit is kezdtek volna. Ahogy ő fogalmaz, az „eltűnés a Léthe vizének sodrásában” volt a beadványok sorsa.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> RÉSNYIRE ZÁRT AJTÓ? Az alkotmányjogi panasz az alkotmány- és alapjogvédelemben. Eötvös Károly Intézet. 4-5. (elektronikusan is elérhető: <http://www.ekint.org/ekint/ekint.head.page?nodeid=665> )

<sup>104</sup> CHRONOWSKY i.m. 10. Ugyanezen a véleményen van többek közt Somody Bernadette is. SOMODY i.m. 118.

<sup>105</sup> LÁPOSSY (2012) i.m. 40.

<sup>106</sup> LÁPOSSY (2013) i.m. 5.

<sup>107</sup> SZABÓ (2012) i.m. 68.

Természetesen nem is lehetett elvárni az Alkotmánybíróságtól, hogy ekkora számú ügygel megbirkózzon, épp ezért tartottuk hasznos lépésnek az ombudsman beékelését az eljárásba. A biztos eljárásának formai kötetlensége lévén, szemben az Alkotmánybírósággal, rugalmasabban és gyorsabban képes dönteni a panaszok létjogosultsága felől. Nézzünk pár példát a legmeghökkenőbb, *actio popularis* keretein belül a testület elé került indítványokra. Az egyik legtöbbször említett, az ingyen sörről szóló népszavazási kezdeményezés OVB általi elutasító határozat miatti Alkotmánybírósághoz fordulás. Egy másik, szintén nagysikerű indítványban a kifogástevő azon kérdés hitelesítését elrendelő OVB-határozatot támadta meg – több ízben is – amely helyt adott a saját indítványának. Ezekkel a nyilvánvalóan értelmetlen indítványokkal a testületnek megalapozatlanságukra tekintet nélkül, ugyanolyan eljárásban kellett határoznia, mint a valóban fontos ügyek esetében, ez pedig rendkívül időigényes feladatnak bizonyult az ilyen és ehhez hasonló típusú beadványok egész hada következtében.<sup>108</sup> Jelenleg az Alkotmánybíróság elé már csak azok a közvetlen érintettség nélküli panaszok kerülnek, amelyek a biztos álláspontja szerint is megalapozottak. Nem elhanyagolható tény az sem, hogy az *actio popularis* „hungarikum” volt,<sup>109</sup> sehol máshol nem létezett, a magyar gyakorlat azonban ennek következtében az Alkotmánybíróságot úgy kezelte, mint egyfajta panasz fórumot.<sup>110</sup> Paczolay Péter szerint az Alkotmánybíróság feloldásra került azáltal, hogy az absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körét a lehető legszélesebben húzták meg. Valójában a kivételesen erős hatáskörök, csak látszatra léteztek. Ezen felül pedig az *actio popularis* megfelelő szűrés nélkül az ügyteher kontrollálhatatlan megnövekedésével járt. Éppen ezért, az *actio popularis*ról való lemondás nem volt nagy ár, a valódi alkotmányjogi panasz érdekében.<sup>111</sup> Az *actio popularis*ért „cserébe” a valódi érintettek megkapták a valódi alkotmányjogi panaszt<sup>112</sup> és ezt a cserét személy szerint mi igen méltányolhatónak tartjuk, tekintve, hogy alapjogok védelmi szintje e módon emelkedett, tekintve, hogy az Alkotmánybíróság azokra az ügyekre koncentrálhat, melyeknek valóban van relevanciája – hiszen valakit érint – és nem „veszik el” a panaszokban. Azon személyek pedig, akik közvetlenül nem érintettek egy adott ügyben, ám azt sérelmesnek tartják, az ombudsmanon keresztül továbbra is segíthetik a testület munkáját.

---

<sup>108</sup> TÓTH J. Zoltán: *Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Állam és közösség*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. Továbbiakban a megjelölése 2012a.

<sup>109</sup> Még a sokszor mintának számító német jogrendben sem találkozunk vele. Megjegyzendő, hogy a német rendszer még szűkebben húzta meg az indítványozók körét. Lásd: TÓTH (2012a)

<sup>110</sup> SZABÓ (2012) i.m. 70.

<sup>111</sup> PACZOLAY (2012) i.m. 68.

<sup>112</sup> TÓTH (2012) i.m. 31.

Nem mehetünk el szó nélkül amellett a tény mellett sem, hogy Lábady Tamás már 1991-ben az akkori rendszer megváltoztatását sürgette, kiemelve, hogy az alkotmánybíráskodás valódi terrénuma a valódi alkotmányjogi panaszok kontradiktórius eljárásban történő elbírálása.<sup>113</sup>

Egyes szerzők szerint az *actio popularis*nak lehetett volna létjogosultsága, de az csakis az Alkotmánybíróság megreformálása útján lett volna lehetséges. Példának okáért, Tóth J. Zoltán szerint *actio popularis* csak olyan formában maradhatott volna fent, ha a testület erős szűrést hajthatott volna végre, többek között úgy, hogy az alkotmánybírók dönthettek volna a panaszok befogadhatóságáról, és ha a bírák közül senki sem tartotta volna megalapozottnak, abban az esetben rövidített indokolással lehetséges lett volna a visszautasítás, tehát a bírák egyfajta kvázi vétójoggal rendelkeztek volna.<sup>114</sup>

Megvizsgálva az *actio popularis* eltörlése óta eltelt két évet, véleményünk szerint nyugodt szívvel állítható, hogy az alkotmányjogi panasz, valamint az utólagos absztrakt normakontroll intézménye – köszönhetően többek közt a korábbi ombudsmani szerepfelfogásnak – hatékonyan képes helyettesíteni a populáris akciót. Az azonban mindenképp igaz, hogy ennek a helyettesítésnek a köztudatban történő lecsapódására nagymértékben hatással lehet a mindenkori ombudsman szerepfelfogása. Tagadhatatlan, hogy ez veszélyeket rejthet magában, azonban figyelembe véve azt a korántsem elhanyagolható ténytet, hogy a magyar ombudsmani intézmény fennállásának húsz éve alatt a biztosok személyére való tekintet nélkül töretlenül és kifogástalanul látta el alapfeladatát, melynek keretében az állampolgárok alapvető jogait védte, véleményünk szerint a jövőben sem képzelhető el, hogy a mindenkori biztos bárkinek is elmulassza a segítségnyújtást, ha valamely alapvető joga sérül.

#### **4.1. A változás szükségességének előrevetítése, főbb problémák az Alaptörvényt megelőzően**

Lehet, hogy az *Actio popularis* egy speciális helyet foglalt el a nemzetközi normakontrollok színpalettáján, azonban szükség volt a megújítására. Már a korai időszakban kiütköztek azok a problémák, mely mellett a pozitív hatásai igazán jelentéktelennek tűntek. Elsőként erre a problémára Lábady Tamás hívta fel a figyelmet, aki az egyik legnagyobb visszásságnak azt

---

<sup>113</sup> LÁBADY (1991) i.m. 385.

<sup>114</sup> TÓTH (2012a) i.m. 361.

tartotta, hogy a bárki által kezdeményezhető populáris akciók a rendszer hibáit észlelve beadásra kerültek, és ha az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta az adott jogszabályt azt megsemmisítette. Ez önmagában persze nem jelentett volna problémát, hiszen épp ez volt a jogintézmény lényege, azonban tekintettel arra, hogy a beadványok a legkülönbözőbb jogterületeket érintették, a jogrendszerünket az a veszély fenyegette, hogy olyanná válik, mint egy lyukas Ementáli sajt.<sup>115</sup> Ezeket a hézagokat persze lehetséges orvosolni, de ha a beadványozás óriási méreteket ölt – ahogy ez meg is történt – abban az esetben jogrendszerünknek az eklektikussá válás veszélyével kellene szembenéznie.

Több nagy gondolkodónk is fogalmazott meg kritikákat az actio popularis kapcsán, de ezek mellett természetesen javaslatokat is tettek a rendszer jobbá tételének reményében. Igaz, hogy ezek közül nem mind mutatkozott szerencsésnek. Ilyen volt például Ádám Antal elképzelése, aki a beadványok illetékkötelességében látta a megoldást.<sup>116</sup> Ez az elképzelés ugyanúgy megjelenik Lábady Tamásnál is, aki azonban felvetett pár olyan elképzelést, amelyek talán képesek lettek volna orvosolni az előző rendszer visszáságait. Ezekből csak a témánkhoz szorosabban kapcsolódóakat emeljük ki. Elsőként a tárgyi oldalon megjelenő felvetése, mely szerint csak a törvényi szint alatti korábbi jogszabályok, illetőleg az új rendszer egészére terjesztette volna ki a jogszabályok indítványokkal történő támadhatóságát.<sup>117</sup> Érthető, miért csak a rendszerváltás után hozott jogszabályok lettek volna száz százalékban vizsgálat tárgyává tehetőek, mivel azok már az „új” Alkotmányunkkal összhangban lettek létrehozva. Sajnos a vizsgálódás tárgyának oly mértékű korlátozása, miszerint csak a törvény alatti elemeket lehet vizsgálni, véleményünk szerint az absztrakt normakontroll egyik fontos céljával ellentétes.<sup>118</sup> Lábady Tamás másik felvetése az ügyvédkényszer volt, mely egy abszolút érthető indok. Már csak azért is, mivel, ha megvizsgáljuk a későbbi beadványokat, láthatjuk, hogy a beadványozók nagy többsége laikus, nem joggal foglalkozó személy volt.<sup>119</sup> Ezek után érthető, hogy az Actio popularis intézményében nem elsősorban a jogszabályok Alkotmányellenességének a ténye, a megalapozott alapjogi érvrendszerben való elhelyezése lett az elsődleges szempont,<sup>120</sup> hanem sokkal inkább maga a probléma leírása, mely az alapjogi érveléstől sokszor a lehető legmesszebb állt.

---

<sup>115</sup> LÁBADY (1991) i.m. 387-388.

<sup>116</sup> TILK Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. *Jogtudományi szemle*. 2001/2. 88.

<sup>117</sup> LÁBADY (1991) i.m. 388.

<sup>118</sup> HALMAI i.m. 45.

<sup>119</sup> TILK (2001) i.m. 88.

<sup>120</sup> KILÉNYI Géza: Alkotmánybíráskodás külföldön és nálunk. *Új Magyar közigazgatás*. 2012/7-8.

Erre a problémára Kilényi Géza két megoldást látott. Az egyik, a már fent említett ügyvédkényszer - de ez lehetett volna egyszerű jogászkényszer is - illetőleg a másik opció nem volt más, mint maga az Ombudsman, aki már alapvetően is alapjogvédelmi feladatokat lát el és ismeri az Alkotmánybíróság munkásságát.<sup>121</sup>

#### **4.1.Találati pontosság, vagy figyelemfelhívás?<sup>122</sup>**

Mielőtt ezt a kérdést tisztázhatnánk, vizsgáljuk meg az Ombudsman kommunikációs modelljét, mert főképpen ennek fényében lehet eldönteni magát a kérdést.

Az alapvető kommunikációs céljait tekintve az Ombudsman számára a következők élveznek prioritást:

1. a közvélemény tájékoztatása az Ombudsman konkrét és általános tevékenységéről, a teljes, de szabályozott nyilvánosság megteremtése,
2. az Ombudsman feladatának, tevékenységének, szolgáltatása igénybe vétele módjának, a tevékenység hasznosságának megismertetése a lakosság lehető legszélesebb körével,
3. jogtudatosítás – az állampolgárok ismereteinek bővítése, állampolgári jogi érdekképviselési képességük és érdekképviselésükkel kapcsolatos meggyőződésük javítása, a közvélemény figyelmének ráirányítása az állampolgári jogok érvényesülésének követelményére,
4. a panaszbeadványok benyújtói, illetve az azokkal kapcsolatos érdekeltek tájékoztatása az ügyük állásáról, illetve a vizsgálat megállapításairól, ajánlásairól,
5. az állampolgárok tájékoztatása a panaszbeadványok, valamint a biztos saját hatáskörben elrendelt vizsgálatairól nyomán született megállapításokról, következtetésekről,
6. az Országgyűlés tájékoztatása az alapvető jogok biztosának éves tevékenységéről.

Egy érdekes kérdést vethet fel az, hogy a jelenlegi ombudsmanunk, a megválasztása előtti Országgyűlési bizottsági meghallgatásokon azt mondta, nem kíván a beadványok postása lenni, mivel javítani szeretné az úgynevezett „találati pontosságot”. Azaz olyan alkotmánybírósági indítványok beadására törekedne, amelyeknek nagy az esélye a sikerre. Ez az álláspont szöges ellentétben áll a Szabó Máté általi gyakorlattal, ugyanis az általa képviselt ombudsmani koncepció szerint akkor is érdemes volt beadni egy indítványt, ha láthatóan már a beadáskor borítékolható volt az, hogy elutasítás lesz a vége. Ennek az indítványozásnak

---

<sup>121</sup> TILK (2001) i.m. 88.

<sup>122</sup> Az e fejezetcím alatt tárgyalt kérdésekhez a forrásanyagot Bernát Györggyel – az alapvető jogok biztos hivatalának főtanácsadója, sajtóreferense – készített interjú során elhangzottak alapján készítettük el.

azonban alapvetően kettős funkciója volt. Elsősorban a figyelemfelhívás volt a célja, másodsorban pedig az, hogy a nagy nyilvánosság felhasználásával arra ösztönözze az Alkotmánybíróságot, hogy pontot tegyen a vitás kérdések végére. Ugyanakkor ennek a felfogásnak az eredménye volt az is, hogy az indítvány benyújtásának hírére több esetben a jogalkotó még az előtt reagált, módosított a kifogásolt jogszabályon, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálta volna az indítványt. Annak a kérdését, hogy melyik eredményesebb csak az idő fogja eldönteni, viszont a fentebb vázolt kommunikációs célok megvalósításának érdekében mindenképpen helyes döntésnek tartjuk, hogy a jogtudatosítás, azaz a zökkenőmentes átmenet miatt a minél szélesebb körű tájékoztatást választotta Szabó Máté.

A széleskörű tájékoztatás mellett, azt is fontosnak tartjuk leszögezni, hogy az alapvető jogok biztosának a tevékenységét a lehető legteljesebb, de szabályozott nyilvánosság jegyében kell elvégeznie. Valamennyi állásfoglalása, jelentése nyilvánosan hozzáférhető, de ugyanakkor ez a nyilvánosság nem jelentheti a vizsgálatok objektivitásának sérelmét. Természetesen a publikum elé a folyamat lezárását követően kerülhet csak az eredmény.

Az alapvető jogok biztosa részben panaszbeadványok alapján, részben saját hatáskörben elrendelt vizsgálatokban tár fel alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságokat. A reagáló típusú, azaz főként panaszbeadványokra alapozó biztosi tevékenység mellett a más módon tudomására jutó visszasságokat is kivizsgálhatja és az ilyen vizsgálatok jelentését is nyilvánosságra hozza.

A biztos aktív nyilvánosságpolitikájának részeként a projektek lezárt elemeiről, rendezvényeiről a médián keresztül, közlemények, sajtótájékoztatók és egyedi igények esetén interjúk formájában tájékoztat, majd a projekt összegzéseként szakembereknek, érintetteknek és érdeklődő állampolgároknak szóló projektfüzetben adja közre tapasztalatait, megállapításait, ajánlásait és az olvasó számára fontos tudnivalókat.

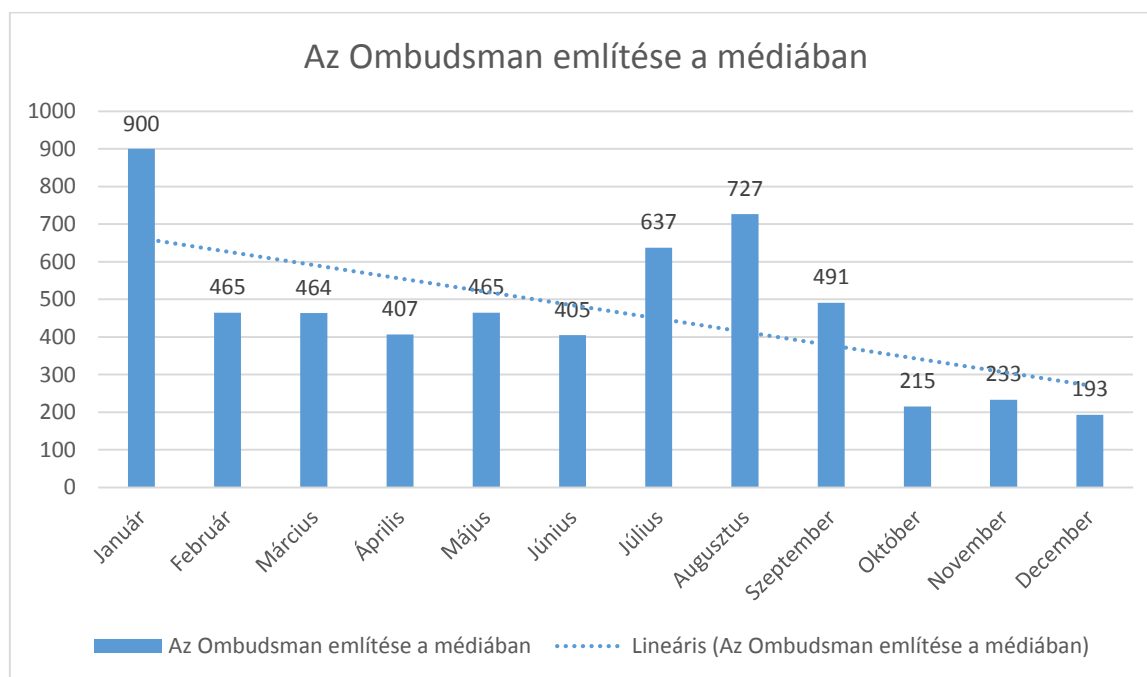
Az aktív nyilvánosság-felfogás része, hogy az alapvető jogok biztosa nem csak válaszol a neki feltett kérdésekre, interjúkérelmekre, de a hatáskörébe tartozó legfontosabb kérdésekben interjút kezdeményez, cikket ír. Ennek folytatásaként a szerkesztőségeknek módjuk van olvasói és szakértői vitát is generálni, azaz egy-egy nagyobb horderejű téma ombudsmani exponálása nyomán megjelenik annak társadalmi reakciója, amely visszacsatolás-jellegével másodlagosan is támogatja a biztos munkáját.

Az ombudsmani jogtudatosítás új nyilvánosság-eleme a projektekhez kapcsolódó pályázatok kiírása és kiállítások szervezése, valamint az a speciális honlap, amelyet az évente

változó témájú gyermekjogi projektje részeként indított, elsősorban a fiataloknak, de a velük foglalkozó szakembereknek is.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának létrejöttével, az egy ombudsmanos rendszer kialakításával a külső és belső tájékoztatásában is a korábbiaknál lényegesen nagyobb teher hárul a biztosra. Ennek részleges enyhítésére a kommunikációs területen 2012. január 1-jén létrejött a Hivatal Sajtóosztálya és a szóvivői rendszer, amely rendezett módon, a biztos által delegált feladatok végzésével támogatja az ombudsman nyilvánosság-politikáját. Megújult a belső kommunikáció eszközrendszere is: a Hivatal munkatársai a rendezvények, értekezletek hagyományos csatornáin túl rendszeres hírlevélben is kapnak tájékoztatást, egyben visszacsatolási lehetőséget a szervezet életéről, változásairól.

Az előzőekben tárgyalt szerepfelfogási kérdéskört az Ombudsman médiában való megjelenésének statisztikái is alátámasztják. 2013-as<sup>123</sup> évet megvizsgálva szépen kirajzolódik, hogy az alapvető jogok biztosának hivatalában egyfajta paradigmaváltás zajlott le a biztos személyében bekövetkezett változást követően.



1. Diagram: Az ombudsman említése a médiában, 2013-as statisztika alapján.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> A média megjelenését az ombudsmannak, azért a 2013-as tárgyévben vizsgáljuk, mivel a 2012-es évben lépett hatályba Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv. mely magával hozta az egy ombudsmanos berendezkedést.

<sup>124</sup> A táblázatban foglalt adatokat Bernát Györgygel folytatott konzultáció folyamán kaptuk, melyet az AJBH felkérésére az Observer Kft. készített.

A grafikon adataiból nagyon jól leolvasható, hogy az Ombudsman elsődleges és legerősebb fegyvere a média. A szerepfelfogás ilyen szintű megváltozása nem csak a média megjelenésből tűnik ki igazán, hanem megfigyelhető a beadványok tekintetében is.<sup>125</sup> Teljes mértékben csökkenő tendenciát látunk, mely a találati pontosság elvének köszönhető. Azt, hogy ez a tendencia milyen szinten fog változni a jövőben, ténylegesen csak az ombudsman személyétől függ. Remélhetőleg a biztos élni fog a legerősebb fegyverével, a médiával, és nem folytatódik a 2013-as tendencia, ahol csak az ombudsman személyében bekövetkezett változás, hozott nagyobb megjelenést, és Székely László hivatalát elfoglalva újra csökkenő megjelenésszámot látunk.

#### **4.2. A tehermentesítés eszköze: az előzetes szűrés vagy a „válogatási jog”?**

Mint arra már többször utaltunk, az *actio popularis* egy mindenki által kezdeményezhető normakontroll volt, személyes érintettség nélkül is megadatott ez a jogosultság.<sup>126</sup> A régi Abtv. szóhasználatával élve „bárki” indítványozóként léphetett fel az Alkotmánybíróság előtt. Talán ez az a része az *actio popularis*nak, amit a legtöbbször ért vád és szerettek volna valamilyen megoldással módosítást végezni rajta.

Gondoljunk csak vissza Sólyom László szavaira, aki fennállása alatt végig egy hatékony alkotmányjogi garanciának tekintette az *actio popularis*t. Ennek ellenére még ő is azon a véleményen volt, hogy az Alkotmánybíróság egyfajta „szuperpanasz” intézménnyé vált a bárki általi indítványozásnak köszönhetően.<sup>127</sup> Elég, ha csak rápillantunk a beadványok statisztikáira és rögtön kiolvasható, hogy 2001-re már az Alkotmánybíróság feladatának jó részét a panaszok teszik ki.<sup>128</sup> Közvetlen összefüggés feltételezhető a beérkezett panaszok nagy száma és Kukorelli állítása közt, miszerint az *actio popularis* fennállása alatt az Alkotmánybíróság a nagy ügyekkel érdemben foglalkozott, a kisebbek azonban gyakran a feledés homályába merültek.<sup>129</sup>

Ennek a problémakörnek a megoldására merült fel lehetőségként az előzetes szűrés, még hozzá egy olyan előszűrő mechanizmus, mely nem csupán formai, hanem tartalmi szempontok figyelembe vételével végzi működését.

---

<sup>125</sup> Beadványokról szóló statisztikákat lásd részletesebben a 4.3. fejezetben.

<sup>126</sup> TILK (2001) i.m. 88.

<sup>127</sup> HALMAI i.m. 45-46., illetve Sólyom László említette szuperpanasz intézményként.

<sup>128</sup> TILK (2011) i.m. 126.o.

<sup>129</sup> KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég Kiadó, 2006. 98.

Tartalmi szempontokra figyelemmel elmondható, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozatában<sup>130</sup> már foglalkozott a kérdéssel, mely szűkítette azokat a témaköröket, amelyekkel összefüggésben megindítható az eljárás. Az említett határozatban azt fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy nem minden ügyben lehet panasszal élni, hanem csak azokban, amelyek alapjogokat érintenek.

Itt felmerül az a kérdés – amelyet már részint érintettünk a beadványok tartalmiságát tekintve –, hogy mennyire vonatkoznak egy adott alkotmányjogi problémakörre, és hogy milyen alapjogi alátámasztottsága van a beadványnak. Mivel egy bárki által kezdeményezhető normakontroll esetén, nem igazán várható el az, hogy tökéletes jogi előkészítettsége legyen, pedig könnyen lehet, hogy egy előkészítettség esetén beadvány sorsa nem elutasítás lenne. Az Actio popularis esetében ez az ügyteher növekedés egyértelműen érezhető volt, mivel egyre szélesebb körben vált ismeretessé a léte, de ezzel együtt a beadványok minősége is jelentősen leromlott, ezáltal sokszor érthetlenné vált maga a beadvány.<sup>131</sup> Itt ezzel újra érintjük Lábady Tamás által felvetett ügyvédkényszer problémakörét, amelyet talán helyesebb lenne csak jogászi szakértelemnek nevezni, mely szükséges elemmé válik az indítványok esetén.<sup>132</sup>

Felmerült még régebben egy megoldási javaslat, mely szerint a vizsgálati lehetőségeket csak bizonyos alapjogokra kellene leszűkíteni.<sup>133</sup> Mik lennének ezek az alapjogok? Ez a szűkítés mindenképpen sérti a jogbiztonságot, amely felvet több olyan kérdést is, hogy mi az, ami alapján megkülönböztetünk alapjogokat egymástól? Mivel önmagában az élethez való alapjog vagy a szólásszabadság a fontosabb? Természetesen az élethez való jog, és annak a védelme a legfontosabb, de akkor is az élet értéket fog képviselni, ha mondjuk a véleményünk kinyilvánítása végett valakit bebörtönöznek egy életre? Tehát mi alapján tegyünk különbséget beadvány és beadvány között?<sup>134</sup>

Itt jön szóba a válogatási jog, mely nem takar mást, minthogy maguknak az Alkotmánybíráknak adunk a kezükbe egy olyan szelekciós jogosítványt, mely alapján eldönthetik, hogy a beérkező indítványtól várható-e alkotmányossági kérdés eldöntése vagy nem.<sup>135</sup> Ezt több bírálattal is érte, mivel ezáltal maga az alkotmánybíróság működése teljesen kiszámíthatatlanná válna, és nem feltétlenül venne le terhet a vállukról a bírácoknak, mert

---

<sup>130</sup> 65/1992. (XII. 17.) ABH.

<sup>131</sup> TILK (2011) i.m. 126.

<sup>132</sup> SZABÓ Máté (2012a) i.m. 6.

<sup>133</sup> ÁDÁM Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. *Jogtudományi közlöny*, 1992/12. 529.

<sup>134</sup> TILK (2011) i.m. 8.

<sup>135</sup> LÁBADY Tamás: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. *Világosság*, 1993/1 39.

ugyanúgy foglalkozni kell magával a beadvánnyal. Illetőleg, ami talán nagyobb problémákat okozhat az nem más, mint a jogkörnek a következményei, melyek diszkriminatív helyzeteket szülhetnek.<sup>136</sup> Ezt a véleményt erősíti Kiss László Alkotmánybíró okfejtése is, aki szerint nem lehet különbséget tenni kis fajsúlyú vagy nagyobb fajsúlyú ügyek között.

Ennek a megoldása az új Alaptörvénnyel eldőlt, mivel az indítványozási jogkört lényegesen leszűkítve, a bárki által kezdeményezhető *popularis actio* eltörlésre került. Az előzőekben tárgyalt felvetéseket, javaslatokat kivetítve a jelenlegi rendszerre elmondhatjuk, hogy az ombudsman megerősödött indítványozási jogkörének, valamint a korábbi biztos szerepfelfogásának és tevékenységének köszönhetően az Alapvető jogok biztosa abszolút megoldást jelenthet az eddigiekben vázoltakra, mivel ismeri az Alkotmánybíróság működését, ezáltal szorosabban tud együtt működni a testülettel. Ha csak a már említett határozatot vesszük alapul,<sup>137</sup> az alapvető jogok biztosa a közös sztemderdek alkalmazása miatt feltehetően nagyobb biztonsággal képes olyan beadványokat intézni az Alkotmánybíróság felé, melyek célba találnak. Arról nem is beszélve, hogy általa feloldásra kerül az ügyvédkényszer, valamint a válogatási jog problematikája is. Végül pedig a biztos képes szakmai szűrőként viselkedni, mellyel nagyrészt képes tehermentesíteni az Alkotmánybíróságot. Ahogy szabó Máté fogalmazott ezzel a szerepkörével az Ombudsman csak az egyik hang a jogállam Kóristái között, melyet csak újabb hangerő szintre emeltek fel.<sup>138</sup>

#### **4.2.1. A biztos, mint „postás”**

Mondhatjuk, hogy ez a kérdés az elsők közt merült fel az ombudsman megerősödött szerepével kapcsolatban. Arra számítani lehetett, hogy számos alkotmányossági indítvány fog az ombudsmanhoz érkezni, már csak azért is, mert a biztos minden lehetséges alkalmat megragadott, hogy a nyilvánosság tudtára hozza régi-új jogkörét. Kérdéses volt azonban, hogy a biztos milyen szerepet fog betölteni a magánszemélyek és az Alkotmánybíróság viszonyában.<sup>139</sup> A tapasztalatok alapján, valamint az alapvető jogok biztosa által kiadott *Pajzsuk a törvény* című kötetből egyértelműen megállapítható, hogy a biztos nem az egyéni beadványok gépies továbbítója, hanem saját jogkörénél fogva jogosult indítvány megtételére<sup>140</sup> az Alkotmánybíróság felé. Mindezekon túl pedig, az absztrakt utólagos normakontroll

<sup>136</sup> SCHMIDT Péter: *Az alkotmánybíróság és a központi államszervezet*. In: *Alkotmánybíráskodás* (KILÉNYI szerk.) Budapest, Unió. 1993. 183.

<sup>137</sup> 65/1992. (XII. 17.) ABH.

<sup>138</sup> SZABÓ (2012a) i.m. 6.

<sup>139</sup> BERKES– CSINK: i.m. 34.

<sup>140</sup> Szintén ezen a véleményen van: LÁPOSSY Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3. szám. 47.

közvetlen indítványozása esetén, eltérően az alaphatáskörétől, nincs hatásköri korlátokhoz köve a vizsgálat során. Így például a biztos az Országgyűlés működését nem vizsgálhatja, az általa hozott törvényekkel szemben azonban kifogást emelhet.<sup>141</sup>

#### **4.3 A váltás eredményessége, statisztikák a múltból**

Az alapvető jogok biztosának 2012-es évi országgyűlési beszámolójából kiderül, hogy az adott évben többen keresték meg a biztost, mint az azt megelőző évben a három önálló biztost együttesen. Összesen 7049 panaszbeadvány érkezett a hivatalhoz, melyből a tárgyév végéig 5346 került feldolgozásra. A következő évben nagyjából egyező mennyiségű panasz érkezett, 6977 alkalommal fordultak az ombudsmanhoz. Ebből a statisztikából jól kiolvasható, hogy a Szabó Máté féle szerepfelfogás elérte célját, az ombudsmani hivatal igen csak élénken volt jelen a köztudatban. Ami az utólagos normakontroll ügyeket érinti, az első évben 562, míg a 2013-as esztendőben 359 volt belőlük. A korábban az Alkotmánybíróság elé kerülő hozzávetőlegesen nagyjából évi 800 beadványhoz képest ez a szám visszaesést mutat, azonban az első, 2012-es évben ez korántsem jelentős. Véleményünk szerint a statisztikából kiolvasható a 2013-as év számadatából, hogy a hobbi beadványozás visszaszorulóban van, hiszen az ombudsman akkor is részletes tájékoztatást ad, amikor az utólagos normakontrollra irányuló panaszbeadvány nyilvánvalóan alaptalan. Az Alkotmánybírósági elutasító határozatokkal szemben, ez a fajta személyre szabott tájékoztatás egy hosszú folyamat első lépése lehet. Ezzel a stratégiával talán elérhető lesz pár éven belül az ilyen típusú panaszok teljes visszaszorítása, majd kigyomlálása a rendszerből. Persze a beadványok nagy része az első évben alaptalannak bizonyult, ugyanis a biztos mindösszesen 20 esetben élt az Alkotmánybírósághoz fordulás jogával, valamint további 253 embert pedig arról tájékoztatott, hogy más indítvánnyal már a testülethez fordult. A 2013-as év mindösszesen kettő darab alkotmánybírósági indítványa az egyetlen olyan adat, amely valamiféle aggodalomra adhat okot. Kérdésként merülhet fel ugyanis, hogy valóban a biztos személyében bekövetkezett változás áll a háttérben – és így a szerepfelfogás oly mértékű változása, mely esetleg negatív hatással lehet magára a normakontrollra is – vagy egyszerűen a beadványok megalapozatlanságáról beszélhetünk. Az biztosan kijelenthető, hogy a panaszok megalapozottságának részletes vizsgálata nélkül messzemenő következtetéseket nem szabad levonnunk.

---

<sup>141</sup> LÁPOSSY (2012) i.m. 45.

|                                                       |      |
|-------------------------------------------------------|------|
| <b>Panaszügyek száma</b>                              | 7049 |
| <b>Alkotmányossági indítványok kezdeményezése</b>     | 562  |
| <b>Véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek</b> | 250  |
| <b>Összes befejezett ügy</b>                          | 5346 |
| <b>Folyamatban lévő ügyek</b>                         | 1703 |

1. Táblázat: AJBH Beszámoló 2012.<sup>142</sup>

|                                                       |      |
|-------------------------------------------------------|------|
| <b>Panaszügyek száma</b>                              | 6977 |
| <b>Alkotmányossági indítványok kezdeményezése</b>     | 359  |
| <b>Véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek</b> | 295  |
| <b>Érdemi beadványok összesen</b>                     | 7631 |
| <b>Összes befejezett ügy</b>                          | 7757 |
| <b>Folyamatban lévő ügyek</b>                         | 855  |

2. Táblázat: AJBH Beszámoló 2013.<sup>143</sup>

Bihari Mihály alkotmánybíró szóbeli közlése szerint évente kb. 800, az utólagos normakontrollra vonatkozó állampolgári beadványból dolgozta fel azokat, amelyeket erre alkalmasnak ítélt. Nem készült az évtizedek során beadott több ezer beadvány sorsáról egységes feldolgozás, vagy legalábbis nyilvánossá nem lett.

Láthatjuk azt, hogy – ahogy Bihari is említi – az Alkotmánybíróságot terhelő ügyáradat olyan mértékű volt, hogy annak kontrollálása lehetetlenné vált. Épp ebből adódik az a korántsem biztató helyzet, hogy pontos statisztikák sem lelhetők fel a kérdéssel kapcsolatban.<sup>144</sup> Ezzel szemben, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala éves beszámolóiban pontos adatokat volt képes közölni, mégpedig igen beszédes számokkal bemutatva tevékenységét.

Az előzetes szűrő szerep tűnik ki az ombudsmani statisztikákból is. Ha megfigyeljük, az Alaptörvény hatályba lépése óta a biztos hivatalból indított alkotmánybírósági indítványainak a száma 6, ezek közül is 4db az első évben került benyújtásra. Láthatjuk tehát, hogy akárcsak az actio popularis fennállása alatt, úgy most is kivételesnek számít az ombudsmani – hivatalbóli – indítványozás

<sup>142</sup> Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről.

<sup>143</sup> Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2013. évi tevékenységéről.

<sup>144</sup> Megjegyzendő, hogy még az Alkotmánybíróság honlapján található statisztikák is eltérő adatokról számolnak be.

Érdekes, hogy bár egyértelműen szakmailag kifogástalan indítványokról beszélhetünk, mégis csupán egy esetben adott helyt az Alkotmánybíróság, illetve szintén egy esetben sikerült az elutasítástól függetlenül elérnie a célját az indítványnak, ugyanis a megtámadott rendelkezést a jogalkotó módosította.

|           | <b>Benyújtás időpontja</b> | <b>Ügyszám</b> | <b>Ügy tárgya</b>                                     | <b>AB döntése</b>   | <b>Jogalkotó reakciója</b> |
|-----------|----------------------------|----------------|-------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------|
| <b>1.</b> | 2012. 04. 15.              | AJB-3298/2012  | A fiatalok elzárásával kapcsolatban                   | Eljárás folyamatban | Nem volt                   |
| <b>2.</b> | 2012. 05. 24.              | AJB-1041/2012  | Családi pótlék                                        | Eljárás folyamatban | Nem volt                   |
| <b>3.</b> | 2012. 10. 28.              | AJB-6980/2012  | Iskolakerülés esetén alkalmazható rendészeti eszközök | Eljárás folyamatban | Nem volt                   |
| <b>4.</b> | 2012. 12. 05.              | AJB-4492/2012  | Építési törvény                                       | Eljárás folyamatban | Nem volt                   |

3. Táblázat: Hivatalból indított panaszok.<sup>145</sup>

A megkeresésekre történő, a hivatalból indított alkotmánybíróági indítványok, valamint a 2012 előtti fenntartott indítványok együttes száma 51. Ebből 23 esetben történt elutasítás az Alkotmánybíróság részéről, 14 esetben bizonyult sikeresnek az ombudsmani kezdeményezés, a többi esetben pedig még folyamatban van az eljárás.

<sup>145</sup> SZABÓ Máté (HAJAS Barnabás közreműködésével): Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – Az alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybíróági Szemle*, 2012/2. 74.

|     | <b>Benyújtás<br/>időpontja</b> | <b>Ügyszám</b>    | <b>Ügy tárgya</b>                                                               | <b>AB döntése</b>                                     | <b>Jogalkotó<br/>reakciója</b>                                                |
|-----|--------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | 2012. 03. 13.                  | AJB-<br>2302/2012 | Az Alaptörvény Átmeneti<br>Rendelkezései                                        | Megsemmisítés                                         | Országgyűlés – az<br>Alaptörvény<br>módosítása                                |
| 2.  | 2012. 03. 22.                  | AJB-<br>1961/2012 | Az alkotmányjogi panasz<br>benyújtásával kapcsolatos<br>ingyenes jogi képviselő | Megsemmisítés                                         | Nem volt                                                                      |
| 3.  | 2012. 03. 30.                  | AJB-<br>2834/2012 | Hallgatói szerződésekről<br>szóló kormányrendeleti<br>szabályok                 | AB döntés:<br>megsemmisítés<br>(formai<br>szempontok) | A felsőoktatási<br>törvény módosítása                                         |
| 4.  | 2012. 04. 27.                  | AJB-<br>2709/2012 | Nemzetiségi törvény egyes<br>rendelkezéseinek<br>kifogásolása                   | Elutasítás                                            | A nemzetiségi<br>törvény módosítása<br>(kifogásolt részek<br>megváltoztatása) |
| 5.  | 2012. 05. 04.                  | AJB-<br>3299/2012 | Médiatanács megválasztása                                                       | Eljárás<br>folyamatban                                | A Médiatanácsról<br>szóló törvény<br>módosítása                               |
| 6.  | 2012. 05. 10.                  | AJB-<br>2303/2012 | Párt- és<br>kampányfinanszírozás                                                | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 7.  | 2012. 05. 24.                  | AJB-<br>4159/2012 | Családvédelmi törvény                                                           | Megsemmisítés                                         | Nem volt                                                                      |
| 8.  | 2012. 06. 26.                  | AJB-<br>2332/2012 | Adózás rendjéről szóló<br>törvény rendelkezésének<br>kifogásolása               | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 9.  | 2012. 06. 28.                  | AJB-<br>4436/2012 | Cukorbetegség ellátása                                                          | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 10. | 2012. 07. 19.                  | AJB-<br>2523/2012 | Köznevelési törvény                                                             | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 11. | 2012. 07. 24.                  | AJB-<br>2883/2012 | Szakképzési törvény                                                             | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 12. | 2012. 07. 27.                  | AJB-<br>2638/2012 | Rokkantsági ellátórendszer<br>átalakításának kifogásolása                       | Részleges<br>megsemmisítés                            | Nem volt                                                                      |
| 13. | 2012. 08. 10.                  | AJB-<br>2784/2012 | Egyházügyi törvény                                                              | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 14. | 2012. 08. 30.                  | AJB-<br>2834/2012 | Felsőoktatási törvény<br>(hallgatói szerződések)                                | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 15. | 2012. 10. 04.                  | AJB-<br>6347/2012 | KEHI perindítási joga                                                           | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 16. | 2012. 10. 04.                  | AJB-<br>4744/2012 | Korhatár előtti nyugdíj                                                         | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 17. | 2012. 12. 02.                  | AJB-<br>5695/2012 | Levéltári anyagok                                                               | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 18. | 2012. 12. 14.                  | AJB-<br>6468/2012 | Várandós nők munkajogi<br>védelme                                               | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 19. | 2012. 12. 14.                  | AJB-<br>7505/2012 | Választottbíró                                                                  | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |
| 20. | 2012. 12. 21.                  | AJB<br>7342/2012  | Pénznyerő automaták                                                             | Eljárás<br>folyamatban                                | Nem volt                                                                      |

4. Táblázat: 2012 előtt benyújtott és fenntartott ombudsmani indítványok.<sup>146</sup>

<sup>146</sup> SZABÓ Máté (HAJAS Barnabás közreműködésével): Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – Az alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírói Szemle*, 2012/2. 75.

|     | Benyújtás időpontja | Ügyszám       | Ügy tárgya                                                                                                                                                                                                                               | Országgyűlési biztos    | AB döntése                                                            | Jogalkotó reakciója |
|-----|---------------------|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 1.  | 2012. 01. 31.       | AJB-1878/2012 | Fogvatartottak egészségügyi ellátása                                                                                                                                                                                                     | ÁJOB                    | Eljárás folyamatban                                                   | Nem volt            |
| 2.  | 2012. 02. 15.       | AJB-700/2012  | 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM r.                                                                                                                                                                                                           | Jövő nemzedékek biztosa | Eljárás folyamatban                                                   | Nem volt            |
| 3.  | 2012. 02. 15.       | AJB-1667/2012 | Dunakeszi Építési Szabályzat                                                                                                                                                                                                             | Jövő nemzedékek biztosa | Eljárás folyamatban                                                   | Nem volt            |
| 4.  | 2012. 02. 15.       | AJB-1925/2012 | Telepengedélyezési eljárás                                                                                                                                                                                                               | Jövő nemzedékek biztosa | megsemmisítés                                                         | Nem volt            |
| 5.  | 2012. 04. 19.       | AJB-2466/2012 | A minősített adat védelméről szóló tv.                                                                                                                                                                                                   | Adatvédelmi biztos      | Eljárás folyamatban                                                   | Nem volt            |
| 6.  | 2012. 04. 19.       | AJB-2467/2012 | A bünyügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bünyügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló tv. | Adatvédelmi biztos      | Elutasítás                                                            | Nem volt            |
| 7.  | 2012. 04. 19.       | AJB-2469/2012 | Pp. alkotmányellenességének megállapítása iránt                                                                                                                                                                                          | Adatvédelmi biztos      | Eljárás folyamatban                                                   | Nem volt            |
| 8.  | 2012. 04. 19.       | AJB-2470/2012 | Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló tv                                                                                                                                                                                                 | Adatvédelmi biztos      | Eljárás folyamatban                                                   | Nem volt            |
| 9.  | 2012. 02. 15.       | AJB-1874/2012 | Sztrájk törvény egyes rendelkezései, mulasztás                                                                                                                                                                                           | ÁJOB                    | Elutasítás                                                            |                     |
| 10. | 2012. 02. 16.       | AJB-1040/2012 | Nem rendeltetésszerű közterület használat szankcionálása                                                                                                                                                                                 | ÁJOB                    | Megsemmisítés                                                         |                     |
| 11. | 2012. 02. 16.       | AJB-1877/2012 | Jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés szabálysértése                                                                                                                                                                             | ÁJOB                    | Eljárás folyamatban                                                   |                     |
| 12. | 2012. 02. 16.       | AJB-2078/2012 | Józsefváros „guberálás” tiltása                                                                                                                                                                                                          | ÁJOB                    | Visszautasítás (az önkormányzat a rendeletét hatályon kívül helyezte) |                     |

5. Táblázat: Az alkotmánybíróság által elutasított, illetve visszautasított beadványok.<sup>147</sup>

<sup>147</sup> SZABÓ Máté (HAJAS Barnabás közreműködésével): Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – Az alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/2. 76.

|    | Benyújtás időpontja | Ügyszám       | Ügy tárgya                                                                                                                                                                                                                             | Elutasítás időpontja                                                                   |
|----|---------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | 2012. 04. 19.       | AJB-2467/2012 | A bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló tv. | 2012. 09.18.                                                                           |
| 2. | 2012. 02. 15.       | AJB-1874/2012 | Sztrájk törvény egyes rendelkezései, mulasztás                                                                                                                                                                                         | 2012. 06. 26.                                                                          |
| 3. | 2012. 02. 16.       | AJB-2078/2012 | Józsefváros: „guberálás” tiltása                                                                                                                                                                                                       | 2012. 07. 26.<br>Visszautasítás (az önkormányzat a rendeletét hatályon kívül helyezte) |
| 4. | 2012. 04. 27.       | AJB-2709/2012 | Nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseinek kifogásolása                                                                                                                                                                                | 2012. 12. 04.                                                                          |

6. Táblázat: Az alkotmánybíróság által elutasított, illetve visszautasított beadványok.<sup>148</sup>

Ha megvizsgáljuk a biztos éves beszámolójában szereplő alkotmánybírósági indítványkezdemenyezések számát, látható, hogy az ombudsmanhoz érkező beadványok jelentős része bizonyult megalapozatlannak. Képzeljük el, ha ezzel az ügyteherrel is az Alkotmánybíróságnak kellett volna foglalkoznia. Biztosra vehetjük, hogy azon ügyek száma, ahol az eljárás folyamatban van, sokkal nagyobb lenne.

A szűrőszerep hatékonyságának növelése – mint Székely László által kitűzött cél – indokolt lehetne, hisz jelentős számú indítvány „nem talált célt”, azonban az elutasítottak közt volt olyan, ahol azért került sok megszüntetésre, mert a jogalkotó időközben reagált az indítványra.

<sup>148</sup> SZABÓ Máté (HAJAS Barnabás közreműködésével): Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – Az alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/2. 77.

## Összegzés

Bár sok szempontból új jogkörként viselkedik az indítványozás, a biztos számára már kezdetektől nyitva álló lehetőségről beszélünk, jóllehet, soha nem beszéltek volna róla, ha nem történik arculatváltás az Alkotmánybíróság életében. Ennek bekövetkezése miatt azonban több okból is szükségessé vált az ombudsmani indítványozás előtérbe helyezése. Azáltal, hogy lehetőség van a biztoshoz fordulni, ha nem áll fenn személyes érintettség, közvetve fennmarad az *actio popularis*, egyúttal pedig hatékonyabbá is válik többek közt azáltal, hogy az ombudsman szakmai szűrőként segíti az Alkotmánybíróság munkáját. A segítség azonban nem merül ki az előszűrésben, önmagában az indítványozás is megkönnyíti az Alkotmánybíróság dolgát, hisz sok esetben az ombudsman hozza döntési helyzetbe a testületet. A jog világtól kissé elvonatkoztatva, a két szervezet viszonyát úgy írnám le, mint a labdarúgásban az irányító és a csatár kapcsolatát. Az Alkotmánybíróság tölti be a csatár szerepét, ő az, aki gólt szerez, vagyis dönt egy jogszabály alkotmányellenességéről. Ahhoz azonban, hogy – döntési – helyzetbe kerülhessen, szüksége van egy pontos passzra az irányítótól, aki jelen esetben az ombudsman. Az ombudsman passzai pedig az állampolgári jelzéseknél nagyobb arányban képesek célba találni.

Az eltelt idő sok kérdésre is választ adott. Egyértelművé vált, hogy a biztos nem a „beadványok postása”, tehát nincs szó arról, hogy a hozzá érkező panaszokat kötelező erővel továbbítani kell az Alkotmánybíróság felé. Épp ellenkezőleg: az ombudsmannak saját véleményét kell kialakítania minden egyes beérkező panaszról, indítványozásnak csak akkor van helye amennyiben saját álláspontja szerint az indokolt. Lehetséges, hogy már az Abtv. illetve az Ajbt. bekezdéseiből is kiolvasható, mégis a kialakult gyakorlattal lehet a legjobban szemléltetni az ombudsman eljárását. A gyakorlat kialakulását elősegítendő, az alapvető jogok biztosa normatív utasításban szabályozta saját eljárását, ami mára az indítványozás szerves részévé vált.

Figyelemmel kell lenni azonban arra is, hogy ez a régi-új jogkör nem veszélyeztetheti az alaptevékenység ellátását, ennyiben az indítványozás „szűkös jószág”.<sup>149</sup> Az Alaptörvény meghatározása szerint, az alapvető jogok biztosa továbbra is alapjogvédő tevékenységet végez, melybe az indítványozás teljes mértékben beleillik, azonban be kell látnunk, hogy ennek az alapjogvédelemnek első sorban a közigazgatási hatóságok kontrolljában kell érvényre jutnia. Az ombudsman feladatkörének kiszélesítésével azonban, ugyanannak az apparátusnak kell

---

<sup>149</sup> LÁPOSSY (2013) i.m. 2.

jóval nagyobb számú ügyet megoldani. Ez a hatáskör kiszélesítés egyébként összhangban áll az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1985-ös állásfoglalásával. Ebben egyfelől üdvözlél az ombudsmani rendszer terjedését, ugyanakkor –hangsúlyozva az emberi jogok védelmének fontosságát – felhívták az államok figyelmét, hogy fontolják meg az ombudsmani hatáskörök és eszközök megerősítését, ezáltal is lehetővé téve az emberi jogok közigazgatás működésével szembeni védelmét.<sup>150</sup> Figyelembe véve, hogy további bővülés várható a feladatok terén,<sup>151</sup> indokolt lehetne a hivatal rendelkezésére álló források bővítése is.

Végezetül, bár valószínűleg hosszabb időnek kell még eltelnie ahhoz, hogy erről mindenki így vélekedjen – ha ez egyáltalán bekövetkezik –, álláspontunk szerint az alapvető jogok biztosa kezében lévő indítványozási jogkör, valamint az e dolgozatban csak megemlített alkotmányjogi panasz kiszélesítése együttesen sikeresen léptek az *actio popularis* helyébe. Egyúttal a két intézmény együttes fennállása az alapjogok még teljesebb körű érvényre jutását tette lehetővé.<sup>152</sup> A valódi alkotmányjogi panasz ugyanis – egyesek szerint egyedülként – a jogalkalmazás feletti teljes alkotmányos kontrollra.<sup>153</sup> Igaz ez akkor is, ha a jelenlegi ombudsmani szerepfelfogás, a korábbinál jóval visszafogottabb. A probléma azonban véleményünk szerint nem az ombudsmani profilváltásban áll, hanem abban, hogy az új szerepfelfogás időzítése nem volt szerencsés. Egy visszafogottabb ombudsmani indítványozás önmagában nem jelentene gondot, azonban figyelembe véve azt, hogy a többi indítványozási csatorna sem képes – a már említett okokból – betölteni a feladatát, továbbra is az ombudsmanra helyeződik minden teher, aminek a kezelésére a biztosnak hatékony megoldást kell találnia.

---

<sup>150</sup> VARGA ZS. i.m.115.

<sup>151</sup> A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének aláírásával a Kormány új feladatot telepített az alapvető jogok hivatalához. Az OPCAT iroda 2015-ben kezdi meg tevékenységét.

<sup>152</sup> PACZOLAY i.m. 68-69.

<sup>153</sup> KOVÁCS i.m. 98.

## Irodalomjegyzék

### Szakirodalom

- ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek, alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris kiadó, 1998.
- BERKES Lilla – CSINK Lóránt: *Alkotmánybíróvási indítvánnyal a rászorulóért*. HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.) *Pajzsuk a törvény*. Alapvető jogok biztosának hivatala. Budapest, 2013.
- CSEPY Dorottya: Az alkotmánybíróvási modellek. In: SOLTÉSZ István (szerk.): *Parlamenti öszöndíjasok, Parlamentspraktikum*. Budapest, Parlamenti módszertani iroda, 2012.
- CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- DEZSŐ Márta – POZSÁR-Szentmiklósy Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008.
- HARASZTI Miklós: *Média-önszabályozási útmutató, kérdések és válaszok*. Bécs, EBESZ – Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, 2008.
- KUCSKO-STADLMAYR, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsmani intézmények*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010.
- KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég Kiadó, 2006.
- PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás-alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003.
- SCHMIDT Péter: *Az alkotmánybíráskodás és a központi államszervezet*. In: Alkotmánybíráskodás (KILÉNYI szerk) Budapest, Unió. 1993.
- TAKÁCS Albert: *Egy a biztos*. In: CSERNY Ákos: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerkálati és Tankönyvkiadó Zrt., 2013.
- TÓTH J. Zoltán: *Az alkotmánybíróvási egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Állam és közösség*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012.
- VARGA ZS. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel kiadó, 2004.
- VARGA ZS. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon. Budapest, Pázmány Press, 2012.

## Folyóiratok

ÁDÁM Antal: A jogrendszer alkotmányosiasodása és erkölcsiesedése. *Jogtudományi közlöny*, 1998/10.

ÁDÁM Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. *Jogtudományi közlöny*, 1992/12.

CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság sarkalatos átalakítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/08. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (letöltés ideje: 2014. április. 3.)

HALMAI Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő. *Bírák lapja*, 1994/3-4 szám.

KILÉNYI Géza: Alkotmánybíráskodás külföldön és nálunk. *Új Magyar közigazgatás*. 2012/7-8.

KOVÁCS Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. *Alkotmánybírósági Szemle*. 2011/1.

LÁPOSSY Attila: Áthatás-átvétel – Az Alkotmánybírósági értelmezések, sztenderdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában. *De iurisprudentia et iure publico*, 2011/2.

LÁPOSSY Attila: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből. *Kodifikáció és Közigazgatás*. 2012/1.

LÁPOSSY Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3. szám.

LÁBADY Tamás: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. *Világosság*, 1993/1.

LÁBADY Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. *Magyar jog*, 1991/7. szám.

PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybírósági szemle*, 2012/1.

PETRÉTEI József: Alkotmány és alkotmányosság. *Magyar Közigazgatás*. XLV. évfolyam 1. szám.

SOMODY Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*. 2012.2. szám.

SZABÓ Máté: A kilenchnapos alkotmány. *Magyar Nemzet*, 2012.08.21.

SZABÓ Máté (HAJAS Barnabás közreműködésével): Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – Az alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/2.

SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – Az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szeme*. 2012. 2. szám.

SZENTE Zoltán: Minta után szabadon. *Fundamentum*. 2001/2.

TÓTH Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? *Közjogi Szemle*. 2011/2.

TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap) jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, ötödik évfolyam, 2012. 30.

TILK Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. *Jogtudományi szemle*. 2001/2.

TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz. *Alkotmánybírósági szemle*, 2011/2.

ifj. TRÓCSÁNYI László: Közjogi változások és a rendszerváltás. *Magyar közigazgatás*. 1993/7.

### **Jogforrások**

57/1991. AB határozat.

65/1992. (XII. 17.) AB határozat.

2/2012. (I. 20.) AJB utasítás.

31/2012. (VI. 29.) AB határozat.

AJB-2302/2012 indítvány.

AJB-2683/2012 indítvány.

AJB-4807/2012 (közlemény).

Alaptörvény.

Állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.

Az alkotmánybírásról szóló 2011. évi CLI. törvény.

OBH-8526/1997 indítvány.

## **További felhasznált szakirodalom**

Alapvető jogok biztosának 2012. évi beszámolója:

<http://www.ajbh.hu/documents/10180/1210221/AJBH+Besz%C3%A1mol%C3%B3%202012/630df714-cae4-45da-b43b-325c8e860f60?version=1.0> (letöltve: 2014.10.25.)

Alapvető jogok biztosának 2013. évi beszámolója:

<http://www.ajbh.hu/documents/10180/1210223/AJBH+Besz%C3%A1mol%C3%B3%202013/ef587a6b-5ae4-43ec-83d2-e3f335e6c4d1?version=1.0> (letöltve: 2014.10.25.)

Bernát Györggyel - az alapvető jogok biztosa hivatalának főtanácsadója, sajtóreferense - készített interjú során elhangzottak.

RÉSNYIRE ZÁRT AJTÓ? Az alkotmányjogi panasz az alkotmány és alapjogvédelemben.

Eötvös Károly Intézetben tartott előadás anyagai:

<http://www.ekint.org/ekint/ekint.head.page?nodeid=665>

<http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/6/az-ombudsman-a-szeleskoru-allampolgari-es-politikai-erdeklodes-hatasara-vizsgalja-a-foldtorvenyt>