

Halmai Gábor

# ALKOTMÁNYVÉDELEM JOGVÉDELEM NÉLKÜL?

KONFLIKTUSKERÜLŐ ÉS LOJÁLIS ALKOTMÁNYBÍRÁK  
A BÍRÓI FÜGGETLENSÉGRŐL

Az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17.) AB határozata alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, és hatályba lépésének napjára, 2012. január 1-jére visszaható hatállyal megsemmisítette a bírák jogállásáról szóló törvénynek azt a rendelkezését, amely lehetővé tette összesen 274 bíró nyugdíjazását egy éven belül.<sup>1</sup>

## AZ ELŐZMÉNYEK

A döntés – számos alkotmányjog-dogmatikai érdekessége mellett – egyik első próbája volt a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény és az új alkotmánybírósági törvény által kialakított új hatásköri rendszernek, melynek legfőbb jellemzője, hogy a megszűnt populáris akció helyett a – kormányhoz közel álló szakértők szerint német mintát követő<sup>2</sup> – valódi alkotmányjogi panasz vált az Alkotmánybíróság meghatározó feladatává, amely a jövőben az ügyek többségét jelenti majd.<sup>3</sup> Az eset maga illusztrálja az átmenetet is a populáris akciókra alapozott alkotmánybíráskodásról a panaszra épülő új rendszerre, amennyiben a bírák kényszernyugdíjazását tartalmazó első törvényi szabályozás alkotmányellenességének utólagos megállapítását több mint száz bíró először 2011. június 29-én populáris akció keretében kezdeményezte.<sup>4</sup>

Az Alkotmánybíróságról szóló, 2011 novemberében elfogadott sarkalatos törvény ismeretében már világossá vált, hogy azok az indítványok (mintegy 1600 indítvány), amelyeket még az Alaptörvény hatálybalépése előtt – akkor még jogosultak, de azt követően már e joguktól megfosztott – magánszemélyek, illetve szervezetek populáris akció formájában nyújtottak be, elenyésztek; hacsak nem tudta az indítványt a kezdeményező alkotmányjogi panasz formájában ismételt benyújtani. (Vagyis itt is érvényesült a kormány által más ügyekben is előszeretett alkalmazott visszamenőleges hatály, ami azt jelentette, hogy a korábban benyújtott indítványokat nem bírálta el az Alkotmánybíróság, ami nyilvánvalóan *ad malam partem* visszahatás, és semmiképpen nem

*ad bonam partem* a jóhiszemű indítványozókkal szemben.) Ez azt eredményezte, hogy a populáris akció benyújtó bírák – csakúgy, mint bármelyik magánszemély, illetve a szervezet – a jövőben csak akkor fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, ha maguk is konkrét jogsértés áldozatai, és ezt jogerős közigazgatási vagy bírói döntés már meg is állapította, vagy kivételesen akkor, ha a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. A bírák ez utóbbi rendelkezés alapján nyújtották be alkotmányjogi panaszukat 2012 januárjában, abban bízva, hogy az Alkotmánybíróság által kínált jogorvoslat nyomán folytathatják majd munkájukat.

## A DÖNTÉS

Az Alkotmánybíróság tehát az eredeti indítvány beérkezéséhez képest több mint egy évvel később hozta meg döntését ebben a több száz bíró közhivatalát és egzisztenciáját érintő ügyben.

Azt gondolom, hogy ez önmagában igazolja azt, hogy a kormánnyal való konfliktusokat kerülő Alkotmánybíróság mennyire nem hajlandó az alkotmányjogi panasz kapcsán még egy alkotmányellenesnek ítélt jogszabályból eredő politikai következményeket sem vállalni. A kormány által jelölt bírák politikai elkötelezettségének meghatározó hatását mutatja, hogy ezt az elég nyilvánvalóan alkotmányellenes megoldást valamennyi új alkotmánybíró alkotmányosnak ítélte. A döntésben részt vett tizenegy bíró közül hat „új” bíró,<sup>5</sup> valamint Lenkovics Barnabás, a testület régebbi tagja szavazott a törvény alkotmányosságára; heten a régiek közül pedig ellene. Így az elnök, Paczolay Péter szavazata döntött.<sup>6</sup> A relatív kisebbségben maradt bírák egy része (Balsai István és Dienes-Ohm Egon) azzal utasította volna el a bírák alkotmányjogi panaszát, hogy a nyugdíjkorhatár leszállítása nem érinti a bírói füg-

getlenség elvét, mások (Szívós Mária, Lenkovic Barnabás és Szalay Péter) a nyugdíjkorhatár leszállítását alkotmányos – és így az Alkotmánybíróság által nem vizsgálható – szabálynak ítélték, Pokol Béla és Stumpf István alkotmánybírók viszont arra hivatkoztak, hogy a már nyugdíjba küldött panaszosok azzal, hogy a felmentésükről szóló köztársasági elnöki határozatot nem támadták meg munkaügyi bíróság előtt, nem merítették ki a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket. (Ugyanakkor a bírák elmulasztották megmondani, hogy pontosan milyen törvényi rendelkezéseken alapultak volna az elnöki döntések elleni bírósági keresetek.) Ehhez képest a hétfős többség tulajdonképpen nagyvonalúan befogadta a panaszokat, mondván, hogy azok közvetlenül a jogszabály ellen irányultak, ezért – az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26.§ (2) bekezdésének kivételes szabálya alapján közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló jogszabály felülvizsgálatáról lévén szó – nem szükséges kimeríteni a jogorvoslati lehetőségeket.

A relatív többségi indokolás két szempontból is fontos előrelépést mutat az alkotmánybírói gyakorlatban. Egyrészt többségi véleménnyé vált a köztársasági elnöki jogkörökről szóló 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményekben, majd később Kiss László korábbi külön-, illetve párhuzamos véleményeiben megjelenő doktrína, miszerint a testületnek alkotmányértelmezései során abból kell kiindulnia, hogy az alkotmány „zárt, ellentmondásmentes rendszer”.<sup>7</sup> Ebből következően a hét alkotmánybíró szerint az Alaptörvényben szereplő általános nyugdíjkorhatárt csak úgy szabad értelmezni, hogy „ennek eredménye ne vezethessen a bírói függetlenség lényeges elemei sérelmére”.

A másik lényeges újítása az indokolásnak, hogy első ízben hivatkozik az Alaptörvény R) cikke (3) bekezdésének veszélyeket magában rejtő azon rendelkezésére, mely szerint „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. Ezen első alkalommal az alkotmánybírák olyan törvényekre hivatkoztak a kifogásolt törvényi passzus alaptörvény-ellenességének alátámasztására, amelyek a magyar alkotmányosság kétségkívül haladó hagyománya körébe tartoznak: a polgári átalakulást konstituáló két történeti kútforrás, a bírói függetlenséget és ebből eredő elmozdíthatatlanságot kimondó 1869. évi IV. és az 1871. évi IX. törvénycikkekre.

Mindezen előremutató elemei ellenére az alkotmánybírói döntés azt igazolja, hogy az alkotmányjogi panasz alapvetően politikailag neutrális intézmény, sőt politikai megfontolásokból sokkal könnyebb visszaélni vele, mint a populáris akcióval, amelyet felváltott. Ebben az esetben a panaszok politikai hatástalanításához mindössze annyi kellett, hogy az egyébként a jogszabályi rendelkezést alaptörvény-ellenesnek ítéelő, azt meghozatalának időpontjára visszamenőlegesen megsemmisítő – mint láttuk, az alkotmányos elvek tekintetében progresszív – alkotmánybírák is belemenjenek abba, hogy előremutató döntésük csak azt követően szülessék meg, hogy a panaszos bírák közül azokat, akik az év első felében töltötték be a 62. életévüket, már jóval előbb, akik pedig az év végéig érik el a korhatárt, az alkotmánybírói határozat kihirdetése előtt szintén felmentsék.<sup>8</sup> Az alkotmánybírói határozat indokolása persze mossa az Alkotmánybíróság kezzeit: „az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya nem áll helyre az alkotmánybírói döntés erejénél fogva, hanem további

jogi helyzetüket a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni”. Ez a mondat ugyan ésszerű értelmezés szerint azt jelenti, hogy annak, aki a Bjt. szerint jogosult volt felmenteni a bírakat, illetve annak, aki ezt a felmentést jogosult volt kezdeményezni, most a felmentés alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés visszamenőleges hatályon kívül helyezését követően

kezdeményezni kell, illetve el kell rendelnie a felmentések visszavonását. Ehelyett a felmentés és annak visszavonása kezdeményezésére jogosult Országos Bírósági Hivatal elnöke munkaügyi bírósági jogorvoslat lehetőségét olvassa ki a döntésből<sup>9</sup>, a köztársasági elnök pedig közleményében arról szól, hogy „[ö]sszhangban az alkotmánybírói határozat indokolásában foglaltakkal a köztársasági elnöknek sem illetékessége (!?), sem alkotmányos lehetősége nincsen arra, hogy a bírák kinevezésével vagy felmentésével kapcsolatos elnöki határozatok bármelyikét megváltoztassa.”<sup>10</sup> De mindezeknek a félreértelmezési lehetőségeknek elejét vehette volna az Alkotmánybíróság, ha nem több mint egy évvel a populáris akció, illetve hét hónappal az alkotmányjogi panaszok megérkezését követően, hanem még az első felmentéseket megelőzően meghozta volna döntését. Pontosán ez az oka annak, hogy nehéz örülni az alkotmánybírói határozat alkotmányvédelmi újdonságainak, ha egyszer a döntés nem volt képes – és talán nem is akart – jogvédelmet nyújtani a nyilvánvalóan és dek-

laráltan alkotmányosértő módon eltávolított bírának, és ezzel egyszerűen nem engedték érvényesülni az alkotmányjogi panasz legfőbb funkcióját, ti. hogy az jogorvoslatot nyújt a panaszosnak. Ráadásul ezzel, a panaszosokon nem segítő döntéssel akarva-akaratlanul – de inkább akarva – hozzájárultak a hatalommegosztás egyik legfontosabb garanciája, a bírói függetlenség súlyos megsértéséhez.<sup>11</sup>

## A KÖVETKEZMÉNYEK

Adódik a kérdés, hogy orvosolható-e még a kényszernyugdíjazott bírák jogsérelme, és ezzel a magyar alkotmányosságon esett csorba, illetve, hogy milyen lehetőségei voltak/vannak az egyes alkotmányos szereplőknek.

1. Elsőként az Alkotmánybíróság: ha már elkövette azt a csak politikai okokkal magyarázható hibát, hogy nem döntött a felmentéseket megelőzően, a késői döntéssel vajon kínálhatott-e volna bármilyen orvoslást a bírák számára? Az egyik lehetőség lett volna, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítése mellett – ugyancsak a határozat rendelkező részében – alkotmányos követelményként írják elő, hogy azokat a bírákat, akiket Alaptörvényt sértő módon fosztottak meg bírói státuszuktól, vissza kell helyezni hivatalukba.<sup>12</sup> Kétségtelen, hogy ez az eredetileg a német szövetségi alkotmánybíróság által kialakított, majd a Súlyom-bíróság által is – akkor még törvényi alap nélkül – alkalmazott megoldás létezik, és alkalmazható is lett volna<sup>13</sup>. A kérdés csak az, hogy vajon növelte volna-e a kényszerítő hatást a megsemmisítés melletti alkotmányos követelmény kimondása azoknak a jogalkotói és jogalkalmazói szereplőknek a számára, akik a számukra szintén kötelező visszamenőleges megsemmisítés hatására sem kívánnak cselekedni.

Kétségkívül hatékonyabb lépés lett volna az Alkotmánybíróság részéről az alaptörvény-ellenes felmentési aktusok alkalmazási tilalmának kimondása egyrészt az Alkotmánybíróságról szóló törvény 39.§ (3) bekezdésének azon általános szabálya alapján, mely szerint „az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei

között maga állapítja meg”, másrészt pedig a 45.§ (2) bekezdésére hivatkozva, amely kimondja: „ha az Alkotmánybíróság [...] alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható”.<sup>14</sup> E megoldás problematikus pontja, hogy az Abtv. 1.§ a) pontja az egyedi ügy fogalmát rendes bírósági eljáráshoz köti, tehát az az utóbb kezdeményezett és lefolytatott esetleges munkaügyi bírósági eljárásra aligha vonatkozik.

2. Kétségtelen, hogy a köztársasági elnöknek – közleménye tartalmával ellentétben – alkotmányos kötelessége lett volna a felmentések visszavonásával érvényt szerezni az Alkotmánybíróság határozatának. A kérdés ezzel kapcsolatban csak az, hogy vajon ez a kötelezettség az egyébként kötelező OBH-elnöki előterjesztés hiányában is terheli-e? Emellett szóló érv lehet az államfőnek az Alaptörvény 9.§ (1) bekezdésében foglalt, az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésre vonatkozó feladata, valamint az alaptörvényt sértő bírói felmentések további gyakorlásával felmerülő felelősségre vonási eljárás elkerülése.<sup>15</sup> Magam is úgy gondolom, hogy bár a

.....NEHÉZ ÖRÜLNI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT ALKOTMÁNYVÉDELMI ÚJDONSÁGAINAK, HA EGYSZER A DÖNTÉS NEM VOLT KÉPES – ÉS TALÁN NEM IS AKART – JOGVÉDELME T NYÚJTANI A NYILVÁNVALÓAN ÉS DEKLARÁLTAN ALKOTMÁNYSÉRTŐ MÓDON ELTÁVOLÍTOTT BÍRÁKNAK, ÉS EZZEL EGYSZERŰEN NEM ENGEDTÉK ÉRVÉNYESÜLNI AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ LEGFŐBB FUNKCIÓJÁT...”

felelősségre vonási eljárás fenyegetése önmagában nem teremt közvetlen cselekvési kötelezettséget, az államszervezet demokratikus rendje feletti őrködés mint a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat értelmében önálló politikai döntés feltétlenül. Tehát a köztársasági elnöknek ebben az adott esetben, amikor az alaptörvény-ellenes felmentések hatályban maradása valóban veszélyezteti az államszervezet demokratikus működését – mint ahogy egy erre veszélyt jelentő állami köztisztviselő kinevezése tenné – erre vonatkozó OBH-elnöki előterjesztés

hiányában önmagában az alkotmánybírósági határozat rendelkező részének rá nézve is kötelező volta alapján is kezdeményeznie kell saját vagy elődje felmentő határozatainak visszavonását. Ennek elmulasztása az Alaptörvény szándékos megsértése, ami alap lehetne az államfővel szembeni felelősségre vonási eljárás megindítására.

3. Ha azonban az államfő mégsem gyakorolja alkotmányos jogállásából eredő kötelezettségét, ez természetesen nem mentesíti az Országos Bírósági Hivatal elnökét saját kötelezettségének teljesítése alól. Az OBH elnöke már a döntés nyilvánosságra kerülése

előtt világossá tette, hogy nem kíván ilyen előterjesztéssel élni, és a bírának munkaügyi bírósághoz kell fordulniuk.<sup>16</sup> Ezt véleményt megismételte a döntés megszületése után, hozzátéve, hogy a nyugalmazott bírák helyére kinevezett bírák és bírósági vezetők jogállását az sem érintené, ha történetesen a munkaügyi bíróság döntése a kényszernyugdíjazottak számára kedvező lenne, vagyis eredeti pozíciójukra való visszahelyezésüket nem tartja lehetségesnek.<sup>17</sup> Egyébként az alaptörvény-ellenes törvényi szabályozás alapján összesen 140 új bírót kinevezésére került sor, 88 bírót helyeztek át más bíróságra vagy korábbi munkahelyén más beosztásba. A kormány céljai szempontjából még ennél is fontosabb, hogy a 2012-es év végéig az öt ítélőtáblai elnök közül négyet, a húsz törvényszéki elnök közül pedig hatot kényszernyugdíjaztak. Amikor az OBH elnöke él új – nyilvánvalóan alaptörvényt sértő – hatáskörével, és más bíróságra tesz át ügyeket, most már egyre több lojális bírósági elnök által vezetett bíróság közül választhat; csakúgy, mint a legfőbb ügyész, amikor nem az illetékes bíróságnál emel vádat.

4. A törvényalkotónak természetesen pótolnia kell a megsemmisített törvényi rendelkezéseket, és ennek során intézkedhet a már nyugdíjazott bírák sorsáról. Lényegében ezt a lehetőséget vetette fel Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter azt követően, hogy megszületett az első két munkaügyi bírósági ítélet, amely az Alkotmánybíróság határozata alapján visszahelyezett hivatalába kettőt a pert kezdeményező 150 nyugdíjazott bíró közül.<sup>18</sup> A zalaegerszegi munkaügyi bíróság döntésére reagálva a miniszter azt sem zárta ki, hogy az Országgyűlés ezúttal sarkalatos törvényben szabályozza a kényszernyugdíjazást,<sup>19</sup> ami természetesen ismét felülvizsgálható lenne az Alkotmánybíróság által. Az eddigiek alapján úgy gondolom, hogy egyértelmű, hogy a törvényi rendezés egyáltalán nem feltétele a bírók státusza visszaállításának, hiszen a felmentő döntések önmagában az *extunc* megsemmisítés következtében semmisnek tekintendők, így azokhoz joghatás nem fűződhet.

Az alkotmányozó legkevésbé kívánatos reakciója az lehetne, ha az Alaptörvény módosításával próbálná meg fenntartani az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek ítélt megoldást. Erre az utóbbi időszakban nem példa nélküli jogállamellenes eljárásra utal a kormányfőnek a határozat kihirdetését követően tett nyilatkozata, mely szerint „a rendszer *marad*”.<sup>20</sup> De lehet, hogy ennek a fejleménynek még

mindig jobban lehetett volna örülni, mint annak, ha – egy korábbi, akkor még csak pártvezetői megnyilatkozás („*oszt jó napot!*”) mintájára – semmi sem változott volna a nyugdíjazott bírák helyzetében. Az alkotmánymódosítás ugyanis – akár a bírák munkaügyi pereket követő ismételt panasz, akár az örvendetesen aktivizálódott alapjogi ombudsman utólagos normakontroll-indítványa nyomán – legalább egy halvány esélyt kínált volna arra a jogkörükben és becsületükben ismételten megbántott alkotmánybíráknak (de legalábbis a mostani relatív többséget alkotó hetesnek), hogy felülbírálják a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban kifejtett álláspontjukat, mely szerint hatáskörük nem terjed ki az alkotmánymódosítások tartalmának felülvizsgálatára.<sup>21</sup> Erre némi reményt a mostani határozat többségi indokolásának az alkotmány koherenciája követelményére vonatkozó, korábban ismertetett érvei szolgáltatottak volna, bár ez önmagában csak az alkotmány értelmezésére vonatkozó szabályt fogalmaz meg, és nem foglalja magában az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatát és esetleges megsemmisítésüket. És az sem volt kizárt, hogy az ügyben a luxemburgi Európai Bíróság,<sup>22</sup> illetve a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság közeljövőben esedékes ítéletei bátorságot és ösztönzést adtak volna a magyar alkotmánybíráknak, hogy pótolják azt, amit mostani döntésükkel elmulasztottak, és egyszerre védjék meg az alkotmányt és a jogvédelemre szoruló bírákat, igazolva, hogy az alkotmányjogi panasz bevezetése valóban a jogvédelem kiterjesztését szolgálta.

A végül választott megoldás meglehetősen felemás. Magyarország Alaptörvényének a kormány által 2012. szeptember 7-én benyújtott második módosítása<sup>23</sup> ugyanis – címével ellentétben – valójában nem módosítja az Alaptörvényt, vagyis annak felülvizsgálata az Alkotmánybíróság részéről lényegesen egyszerűbb lesz majd, másrészt az bizonyos visszalépést jelent a kormány eredeti tervéhez képest, amennyiben 62 helyett 65 évre szállítja le a bírák korábban 70 éves nyugdíjkorhatárát. Ugyanakkor – igazolva azt a gyanút, hogy a kormány fő célja az egész intézkedéssel valójában a bírósági vezetői garnitúra lecserélése volt – vezetői megbízatást nem tesz lehetővé 62 év fölött. A 62 és 65 év közötti, már felmentett bírák újbóli kinevezését pedig a bírák jogállásáról szóló törvénynek azzal a kicsinyes új rendelkezésével<sup>24</sup> igyekszik megnehezíteni, melynek értelmében egy szolgálati vita – vagyis a folyamatban lévő munkaügyi perek – után sem nevezhető újra ki bírónak az, aki a határozat

„AZ ALKOTMÁNYOZÓ NEM KÍVÁNATOS REAKCIÓJA AZ LEHETNE, HA AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁVAL PRÓBÁLNÁ MEG „MEGOLDANI” AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA NYOMÁN ELŐÁLLT PROBLÉMÁT.”

meghozatalakor nem felel meg a feltételeknek, vagyis aki az időközben megállapított nyugdíját nem függeszti fel előzetesen. Arról nem is beszélve, hogy jöllehet ezek a bírák most kaptak két, három vagy egy év haladékot, de adott esetben több mint négy évtizeden keresztül abban a hiszemben dolgoztak, hogy 70 éves korukig viselhetik közhivatalukat. Ennek a várománynak a tudatában alakították életüket. Adott esetben erre az időtartamra anyagilag elkötelezték magukat (például devizahittel új lakást vásároltak). Ami pedig a 65 és 70 év közötti bírákat illeti, a javaslat egyáltalán nem orvosolja az Alkotmánybíróság alkotmányossági kifogásait. Az ő esetükben az alkotmányvédelem valóban jogvédelem nélkül valósult meg.

## JEGYZETEK

1. 228 bírót, akik 2012. június 30-ig töltötték be a lezárt nyugdíjkorhatárt még az előző, időközben lemondott köztársasági elnök, Schmitt Pál mentett fel 2012. március 29-én, további 46 bírót pedig, akik az év végig érik el ezt a kort már utódja, Áder János, 2012. július 6-án, röviddel az AB határozat kihirdetése előtt.
2. Szkeptikus alkotmányjogi elemzők már a szabályozás ismeretében jelezték, hogy a magyar megoldás olyan sok tekintetben különbözik a némettől, hogy ez komoly kételyeket támaszt aziránt, hogy valóban a jogvédelem kiterjesztése lett volna a cél. Lásd Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás jövője (Fórum), *Fundamentum* 2011/4. 75.
3. Mint ismert, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény is ismerte ugyan az alkotmányjogi panasz intézményét, ennek feltétele azonban az alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége volt, vagyis itt is egy, igaz konkrét esetben benyújtott utólagos absztrakt normakontrollról volt szó, ami egyrészt nem volt alkalmazható alkotmányértő bírósági vagy közigazgatási döntésekkel szemben, ha azokat nem alkotmányértő jogszabályok alapján hozták, illetve sokáig semmilyen, 1999-től pedig perújítás formájában korlátozott jogorvoslati lehetőséget nyújtott a panaszos számára. A jogorvoslati jelleg hiánya miatt a panaszok aránya nem haladta meg az összes alkotmánybírói beadvány egy százalékát. Az Alkotmánybíróság már az 57/1991. (XI. 8.) AB határozattal megkísérelt életet lehelni az alkotmányjogi panasz tetszhalott intézményébe azzal, hogy – egyébként *contra legem*, esetleg *contra constitutionem*, hiszen a hatáskör-túllépés egyben a hatalommegosztás követelményét is sérti – annak elbírálása kapcsán bírósági ítéletet is megsemmisített.
4. Lásd Meződi János: A kilátástalan győzelem. A Veszprémi Törvényszék volt vezetőjének írása az Alkotmánybíróság IV.2096/2012. sz. határozatáról. *Hvg.hu*, 2012. július 20. (Természetesen itt ugyanarról a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatról van szó, de feltehetően a cikk megírásakor szerző előtt még nem volt ismert a döntés *Magyar Közlöny*-beli száma, ezért hivatkozhatott az alkotmánybírói ügyszámra.)
5. A hetedik új bíró, Bihari Mihály, aki korábban volt már alkotmánybíró, és a 2010-es parlamenti választások után a kormánypártok jelölése nyomán a kormánypárti kétharmad újra a testület tagjává választott, rajta kívül álló ok miatt nem vett részt a döntéshozatalban. Lásd [http://nol.hu/belfold/20120717-a\\_rendszer\\_megint\\_marad](http://nol.hu/belfold/20120717-a_rendszer_megint_marad)
6. Paczolay Péter a döntést követően adott interjújában meg is állapítja, hogy a továbbiakban le kell mondani a nagy horderejű ügyekben kívánatos konszenzusos döntésekről. Lásd: Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság döntései mindenkire kötelezőek. Nagy horderejű ügyekben nem remélhető konszenzusos döntés? *Népszabadság*, 2012. július 29.
7. Erről lásd: D. Tóth Balázs: D. Tóth Balázs: Eszköz-telen Alkotmánybíróság? *Szuverén*, 2012. július 19.
8. Az a körülmény, hogy a köztársasági elnök röviddel a határozat nyilvánosságra kerülése előtt meghozta a felmentő döntéseket, arra enged következtetni – amit az Alkotmánybíróság elnöke már többször kifogásolt –, hogy az alkotmánybírák vagy munkatársaik közül valaki információkat szolgáltat a készülő döntések tartalmáról.
9. Lásd az Országos Bírósági Hivatal Sajtóközleménye, 2012. július 16.
10. Közlemény az Alkotmánybíróság IV/2096/2012. számú határozatával kapcsolatban. 2012. július 26. [http://www.keh.hu/sajtokozlemenyek/1631-Kozlemeny\\_az\\_Alkotmanybirosag\\_IV20962012.\\_szamu\\_határozataval\\_kapcsolatban](http://www.keh.hu/sajtokozlemenyek/1631-Kozlemeny_az_Alkotmanybirosag_IV20962012._szamu_határozataval_kapcsolatban)
11. David Cole az amerikai Legfelső Bíróságnak Obama elnök egészségbiztosítási tervét, az Affordable Care Act-et alkotmányosnak ítéelő 2012. június végi ítéletével kapcsolatban felteszi a kérdést, vajon a liberális oldal képviselői miért nem tudnak őszintén, fenntartás nélkül örülni, ha egyszer az egyébként konzervatív többségű, és gyakran a republikánus politikának kedvező testület kivételesen jó döntést hoz. Lásd David Cole, Why Can't We Celebrate When the Court Gets It Right? *New York Review of Books Blog*, July 10, 2012. Hasonló a különbség a két fanyalgás alapjait illetően az, hogy miközben a Supreme Court liberális kritikusainak attól a feltételezett veszélytől kell tartaniuk, hogy miután a washingtoni bírák döntésében a mérleg nyelvét játszó Roberts főbíró nem az alkotmány kereskedelmi záradéka ('commerce clause') alapján mondta

- alkotmányosnak a magukat biztosítani nem akarók szankcionálását, hanem a büntetés adó jellegét fogadta el, ez majd visszaüt a commerce clause későbbi restriktív értelmezésében, addig a magyar alkotmánybírák magával a döntéssel súlyos, kiszámítható károkat okoztak több száz embernek és az alkotmányos rendszernek.
12. Ezt a megoldási lehetőséget veti fel D. Tóth Balázs: *Eszköztelen Alkotmánybíróság? Szuverén*, 2012. július 19.
  13. Lásd az Alkotmánybíróságról szóló CLI. törvény 46. § bekezdését „(3) Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”
  14. Ezt a megoldási lehetőséget is felveti D. Tóth Balázs idézett írása.
  15. D. Tóth Balázs így érvel.
  16. Lásd: [http://hvg.hu/itthon/20120716\\_alkotmanybirak\\_nyugdijazasa](http://hvg.hu/itthon/20120716_alkotmanybirak_nyugdijazasa)
  17. Az Országos Bírósági Hivatal sajtóközleménye, 2012. július 16. [http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag\\_showcontent&content=sajtokozlemen\\_y\\_birak\\_ab](http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag_showcontent&content=sajtokozlemen_y_birak_ab).
  18. Lásd: <http://www.origo.hu/itthon/20120823-visszahelyeztek-egy-eletkora-miatt-nyugdijazott-birot.html>
  19. Lásd: <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-514738>
  20. Lásd <http://www.stop.hu/belfold/dontottek-alkotmanyellenes-a-birot-kenyszernyugdijazasa/1065707/>.
  21. Lásd erről részletesen Halmai Gábor: Alkotmányos alkotmány sértés. *Fundamentum*, 2011/2. 81-98.
  22. A Bíróság elnökének végzése. 2012. július 13. Gyorsított eljárás a C-286/12. sz. ügyben
  23. T/8288. sz. törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényének második módosításáról.
  24. T/8229. sz. törvényjavaslat az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról. A szám nyomdába adásakorai sajtóhírek szerint a kormány – további egyeztetésekre hivatkozva – az év végéig mégis kívárna a kormány a bírói kényszernyugdíjazás szabályainak elfogadtatásával, ezért a parlamenti végszavazás helyett visszavonják mind az Alaptörvény módosítását mind a hozzá kapcsolódó törvénymódosításokat. A sajtó értesülések szerint a kormány meg kívánja várni az Európai Bíróság év vége előtt esedékes döntését. Lásd: <http://m.origo.hu/dwap/origo/itthon/20121009-visszavonja-a-kormany-a-biroi-kenyszer-nyugdijszabalyokat.html>.



# DÖNTÉS ELŐTT

Somody Bernadette írása az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági normakontroll-indítványozási gyakorlatát elemzi. Megállapítja, hogy miközben az ombudsman szélesen értelmezi saját hatáskörét, ezt az értelmezést mindeddig nem erősítette meg az Alkotmánybíróság.





Somody Bernadette

# AKI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOT MÉG MEGSZÓLÍTHATJA: AZ OMBUDSMAN NORMAKONTROLL- INDÍTVÁNYOZÁSI GYAKORLATÁRÓL

Annak apropóját, hogy 2012-ben az ombudsman alkotmánybíróági eljárásindítványozási jogosultsággal foglalkozzunk,<sup>1</sup> nyilvánvalóan az adja, hogy Magyarországon az alapvető jogok biztosának e hatáskörét rendkívül felértékelte az Alkotmánybíróság előtti *actio popularis*-alapú indítványozási lehetőség eltörlése. Amíg ugyanis 2011 végéig, vagyis az Alaptörvény hatálybalépéséig bárki személyes érintettség vagy érdekelttség bizonyítása nélkül is kezdeményezhette jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát, addig 2012-től ez a polgárok számára már csak személyes érintettséget – és egyéb eljárási előfeltételek teljesítését is – megkövetelő alkotmányjogi panasz formájában lehetséges. Bekövetkezett jogsérelemtől függetlenül, absztrakt módon pedig az Alaptörvény kormányzati szereplőkön (a kormányon és a parlamenti képviselőkön) kívül csak az alapvető jogok biztosára teszi lehetővé, hogy kezdeményezze a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos alkotmánybíróági felülvizsgálatát. Vagyis 2012 januárjától hazánkban Az indítványozási jogosultság jelentősége kapcsán pedig könnyen belátható, hogy egy alkotmánybíróóság a legkiterjedtebb hatásköri katalógus alapján is csak annyira képes alkotmányvédelmi szerepét betölteni, amennyire a szabályozás lehetővé teszi, hogy a normakontroll-eljárások megindulhassanak, és az alkotmányellenes jogszabályok a testület elé kerüljenek.

Ennek az írásnak az egyik célja, hogy az indítványozási jogosultságban bekövetkezett változásokat e jogosultság alkotmányos funkciója oldaláról értelmezze. Másik célkitűzése pedig, hogy az ombudsmani eljárásindítási jogkör funkciója tükrében is megvizsgálja az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény hatálybalépése után, tehát az új alkotmányos szabályozási környezetben követett gyakorlatát.

## MIT SZOLGÁL AZ INDÍTVÁNYOZÁSI JOGOSULTSÁG?

Érdeemes felidézünk, hogy az ombudsman – korábbi alkotmányi megnevezése szerint: az állampolgári

jogok országgyűlési biztosa – a rá vonatkozó törvény értelmében már a törvény 1993-as megalkotása óta jogosult volt arra, hogy alkotmánybíróági eljárásokat, köztük utólagos normakontroll-eljárást kezdeményezzen,<sup>2</sup> bár ez a jogköre 2012 előtt jóval kisebb figyelmet kapott, mert jelentősége is jóval kisebb volt. Az alkotmány- és az alapjogvédelem szempontjából ugyanis az országgyűlési biztos csak egy volt az indítványozásra jogosultak lényegében korlátozás nélküli köréből. Az ombudsmani tisztséget betöltő személy – mint bárki – az ombudsman-törvényben szereplő kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül is jogosult lett volna az Alkotmánybírósághoz fordulni. Annak, hogy a törvény az országgyűlési biztos intézkedési jogköreinek a körében külön is nevesítette az alkotmánybíróági eljárásindítást, legfeljebb az volt a hozzáadott értéke, hogy az ombudsman kifejezetten ebben a minőségében nyújthatta be alkotmánybíróági indítványát, amit ha megtett, egyúttal személyes tekintélyét és szakmai hitelét kapcsolhatta a beadványhoz. Az indítványban exponált alapjogi probléma így elnyerhette a sajtó- és a társadalmi nyilvánosság különös figyelmét is, hiszen nem egy magánszemély, hanem az alapjogok alkotmányos szószólója emelte fel egy ügyben a szavát. Az ombudsmani alapjogvédelem minősége szempontjából természetesen nem volt közömbös, hogyan használja az országgyűlési biztos ezt az intézkedési formát. Az alkotmány- és alapjogvédelem színvonala tekintetében azonban mindennek kisebb volt a súlya, hiszen az *actio popularisszal* élve bárki megtámadhatta az Alkotmánybíróság előtt azt a jogszabályt, amelyet az ombudsman nem ítélt alkotmányellenesnek, illetve bemutatott az Alkotmánybíróság előtt az ombudsmanitól eltérő álláspontot.

A magyar ombudsman-intézmény és az ombudsmani alapjogvédelem szempontjából megközelítve az indítványozási jogkör újraszabályozását megállapíthatjuk tehát azt is, hogy az alapjogi biztos alkotmánybíróági eljárásindítási joga nem az Alaptörvény újítása. Ez egy, az intézmény hazai létrehozatalától kezdve létező ombudsmani jogkör, amivel

ráadásul általában rendelkeznek is a magyarhoz hasonló, úgynevezett harmadik generációs biztosi intézmények. A hetvenes években létrehozott portugál és spanyol, valamint a kilencvenes években létrejött közép-kelet-európai ombudsmanokra ez kifejezetten jellemző jogosultság. Ezeket az ombudsman-intézményeket a diktatúrákat követően kialakított demokratikus intézményrendszerbe alapvetően az emberi jogok védelmének egyik eszközeként építették be, ehhez az alkotmányos alapjogvédelmi feladatukhoz társul szokás szerint az alkotmánybíróági eljárások kezdeményezésének joga. A magyar ombudsman alapjogvédelmi funkciójához – amit az Alaptörvény<sup>3</sup> már kifejezetten deklaráció is – logikusan kapcsolódik tehát, hogy az Alaptörvény feljogosítja az alapvető jogok biztosát arra, hogy az Alkotmánybíróság előtt indítványozhassa a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Az ombudsman ugyanis értelem-szerűen juthat arra a következtetésre, hogy az alapszabály jogi szabályozás alkotmányellenességére vezethető vissza. Ebben az esetben tehát a biztos az érintett alapjog védelme érdekében fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

Az Alaptörvény elfogadásakor az alapvető jogok biztosja azonban nem a fenti megfontolásból került az absztrakt utólagos normakontroll-eljárás indítványozóinak körébe, hanem azért, hogy valamiképpen ellensúlyozza az *actio popularis* eltörlését. Az *actio popularis* az alkotmányvédelem kivételesen erős eszköze volt, ami lényegében kiiktatott minden, az indítványozói jogosultságban rejlő eljárási akadályt az elől, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmány védelme érdekében felülvizsgálhassa bármely jogszabály alkotmányosságát, és kitörölje a jogrendszerből az alkotmányellenesnek talált normákat. A hivatalos magyarázatok szerint azonban ez az eljárásindítási lehetőség olyan ügyterhet generált, amivel az Alkotmánybíróság nem tudott lépést tartani, és emellett, hogy „alaptalan” indítványok terhelték túl a testületet, ez a munkateher azt sem tette (volna) lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság a „valódi” jogsérelmeket megjelenítő alkotmányjogi panaszokkal foglalkozhasson. Az alkotmányozás során tehát ezzel az érveléssel alapozták meg az *actio popularis* eltörlését.

Ezzel összefüggésben az ombudsman indítványozási jogköre 2011 márciusában jelent meg abban a véleményben, amelyet a Velencei Bizottság a magyar kormányhoz az alkotmányozással kapcsolatban megfogalmazott három kérdésére adott. Az egyik

kormányzati kérdésfelvetés – mint ismeretes, a készülő alaptörvény kontextusából kiragadva – az *actio popularis* szerepére és jelentőségére vonatkozott. Az *actio popularis* eltörlését ez a véleménykérés is indokként az alkotmánybíróági munkateherrel, célként pedig a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével magyarázta.<sup>4</sup> A Velencei Bizottság reakciójában ugyan nem érvelt az *actio popularis* eltörlésével szemben, ugyanakkor – figyelemmel a magyar alkotmányos hagyományokra és jogi kultúrára – lényegében azt javasolta, hogy korlátozott formában Magyarország őrizze meg a polgárok közérdekű eljárásindítási

„....AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA AZ EGYETLEN, AKI NEM KORMÁNYZATI-POLITIKAI, HANEM ALKOTMÁNYOSSÁGI-ALAPJOGVÉDELMI MOTIVÁCIÓVAL BEINDÍTHATJA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ABSZTRAKT UTÓLAGOS NORMAKONTROLL-ELJÁRÁSÁT.”

jogát, ami megvalósulhat egy közvetett indítványozási mechanizmus formájában, amelyben például az ombudsman töltheti be a polgárok és az Alkotmánybíróság közötti közvetítő szerepet.<sup>5</sup> Kézenfekvőnek tűnhetett az ombudsman-intézmény mint lehetséges szűrő és közvetítő felvetése, hiszen egy olyan független jogállású alkotmányos intéz-

ményről van szó, amelyről – amint erre a Velencei Bizottság is hozott példákat<sup>6</sup> – nem idegen az alkotmánybíróshoz fordulás jogosítványa, amellyel ráadásul a magyar országgyűlési biztos 1993 óta egyébként is rendelkezik. Bár a Velencei Bizottság véleményében megjelent az ombudsman indítványozói jogosultságának és emberijog-védelmi szerepének összefüggése, az Alaptörvény bevett interpretációjában az ombudsman alapvetően az a szűrő lett, amely az alkotmánybíróági munkateher szempontjából racionális keretek között képes biztosítani a közérdekű civil (vagyis nem kormányzati vagy más állami szervek általi) indítványozás lehetőségét.

Az eddig írtak alapján összevethetjük egymással, hogy miképpen értelmezhető az alapvető jogok biztosának indítványozói jogosultsága, egyrészt az ombudsman-intézmények alapjogvédelmi funkciójának megvalósításában, másrészt a hazai alkotmányozási folyamatban, illetve e folyamatban az alkotmánybíráskodás szempontjából. Azt láthatjuk, hogy ami az előbbi szempontból az alapjogvédelem ombudsmani eszköztárának része, az a 2011-es magyar alkotmányozásban az alkotmánybíráskodás során keletkező ügyteher racionalizálásnak eszköze lett. Egyszerűbben fogalmazva, az Alaptörvényben az alapvető jogok biztosát, illetve az ombudsmannak az alkotmánybíróági indítványozási jogosultságát nem az alapjogvédő funkciójával harmóniában használták fel. Ezt a feszültséget kellene feloldani annak a néhány jogszabályi mondatnak az értelmezésekor

és alkalmazásakor, amelyek az alapvető jogok biztosának indítványozási jogát szabályozzák.

## AMIT AZ ÍROTT SZABÁLYOKBAN TALÁLUNK

Maga az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusában rögzíti, hogy a testület a kormány és az országgyűlési képviselők negyede mellett az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére végzi el a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.<sup>7</sup> A másik oldalról, vagyis az ombudsman oldaláról is megerősíti az indítványozási hatáskört az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, amely emellett kimondja azt is, hogy az – ombudsmanni intézkedések között is rögzített – Alkotmánybírósághoz fordulás feltételeit az alkotmánybírósági törvény határozza meg.<sup>8</sup> Az alkotmánybírósági törvény két eljárásban nevezi meg indítványozóként az alapvető jogok biztosát, aki eszerint a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is kezdeményezheti az utólagos normakontroll-eljárás mellett. E törvény valójában egy érdemi korlátozást ad hozzá az utóbbi eljárásindítási jogosultsághoz, nevezetesen, hogy a jogszabály alaptörvény-ellenességét magának az ombudsmannak kell állítania, és ennek alapján neki kell kérnie a jogszabály megsemmisítését.<sup>9</sup>

Ezekben a rendelkezésekben, különösen, ha kiegészítjük őket az alapvető jogok biztosának az Alaptörvényben deklarált, már idézett alapjogvédelmi rendeltetésével, azonosítható a funkcionális feszültség. Egyrészt azt mutatják, mintha az ombudsman az alkotmány érvényesülését biztosító és a kormányzat legfőbb ellensúlyát jelentő alkotmánybíráskodás fő mozgatója lehetne, mégpedig azért, hogy ha úgy ítéli meg, hogy egy jogszabály az Alaptörvénybe ütközik, kezdeményezi annak alkotmánybírósági felülvizsgálatát, az absztrakt utólagos normakontroll eljárást. Másrészt akár kiolvashatók ezekből a rendelkezésekből azok a feladat- és hatásköri korlátok, amelyek alapján mégiscsak kizárólag az alapjogok védelme érdekében élhet az ombudsman az indítványozási jogosultságával, sőt: csak hatáskörében eljárva, eljárása végén tett intézkedésként.<sup>10</sup> A lehetséges értelmezések skálájának egyik végpontján tehát a kötetlen absztrakt normakontroll-indítványozás lehetősége áll, amelynek alapján az ombudsman lényegében akár arra is jogosult, hogy – ha egyetért vele – saját indítványaként továbbítsa az Alkotmány-

bíróságnak a hozzá beérkező állampolgári kifogásokat. A skála másik végén viszont érvekkel támasztható alá az a megszorító interpretáció is, amely szerint az alapvető jogok biztosa csak általa lefolytatott vizsgálat végén tett intézkedéseként fordulhat az Alkotmánybírósághoz.<sup>11</sup>

Azok, akiknek fontos az alkotmányosság ügye, talán szívesebben hangsúlyoznák az előbbi, kötöttségek nélküli értelmezésben rejlő lehetőségeket. A kormánnytól ugyanis nyilvánvalóan nem várható, hogy a kormánytöbbség által elfogadott törvényeket az Alkotmánybíróság elé vigye, az ellenzék pedig – különösen a parlamenti ellenzéki frakciók jelenlegi létszámait figyelembe véve – nem feltétlenül képes az egynegyedes arányt teljesíteni. A polgárok az alkotmányjogi panasz keretében csak őket személyesen érintő alapjogsérelmet okozó jogszabályt támadhatnak meg. Az alapvető jogok biztosa marad tehát az egyetlen, aki az Alkotmánybíróság előtt a jogszabályoknak nem alapjogsértésben megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét kifogásolhatja, vagy alapjogsérelmet megelőzése érdekében fordulhat a testülethez.

Az alapvető jogok biztosának a vizsgálatainak általános szabályairól kiadott belső utasítása az indítványozási jogosultság kötetlenebb felfogása mellett foglal állást.<sup>12</sup> Kifejezetten úgy rendelkezik ugyanis, hogy a biztos konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, akár beadvány alapján, akár hivatalból is élhet ezzel a jogkörével. Az utasítás külön is foglalkozik azzal az indítványozási úttal,

amelynek során az ombudsmanhoz érkezett panasz kizárólag egy jogszabály alaptörvény-ellenességét állítja, vagyis tulajdonképpen egy állampolgár absztrakt módon jelzi egy jogszabály alaptörvény-ellenességét; a belső utasítás ebben az esetben is lehetségesnek tartja, hogy az ombudsman az

Alkotmánybírósághoz forduljon. Ugyanakkor igaz, hogy az ombudsmanni utasítás az utólagos normakontroll-indítványok benyújtását megalapozó körülmények számbavételekor az eljárásindítási jogot az alapjogvédelemhez köti. Bár csak példálózó jelleggel, de e körben elsősorban az alapjogvédelem szempontjából releváns okokat sorol fel, mint az alapvető jog jogosultjainak (például gyermekek, nemzetiségi hovatartozásúak, fogyatékossgal élők) kiszolgáltatott helyzete, az alapjogsérelmet súlya vagy a sérelmet szenvedettek nagy száma. Ugyancsak megengedő módon foglalta össze lehetőségeit a biztos a 2012 januárjában kiadott közleményében, amelyben úgy fogalmazott, hogy az is kezdeményezheti az ombudsman Alkotmánybírósághoz fordulását, „aki

ugyan nem közvetlenül érintett, de valamilyen szempontból alkotmányellenesnek lát egy jogszabályt. Ezeket a beadványokat a biztos megvizsgálja, és ha indokoltnak találja, az Alkotmánybírósághoz fordul.<sup>13</sup>

## AZ ELJÁRÁSINDÍTÁS FÉLÉVES OMBUDSMANI GYAKORLATA

Az alapvető jogok biztosa belső utasításában általános jelleggel megfogalmazottak természetesen a tényleges beadványozási gyakorlatában kelnek életre, ami 2012 első félévében – ha eltekintünk a korábban, még a köztársasági Alkotmány alapján, illetve az önálló szakbiztosok által beadott indítványok fenntartásától – tíz új normakontroll-indítvány jelentett. Az első, egyúttal alkotmányossági szempontból bizonyosan az egyik legnagyobb horderejű beadványában, 2012 márciusában az ombudsman az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit támadta meg az Alkotmánybíróság előtt.<sup>14</sup> Az eljárásindítási jogkör szempontjából ez a legelső indítvány egyértelműen az ombudsmani jogosultság széles felfogásának talaján áll, hiszen az alapvető jogok biztosa nemcsak „állampolgári indítvány nyomán, előzetes vizsgálat lefolytatása nélkül”<sup>15</sup> fordult az Alkotmánybírósághoz, de az alaptörvény-ellenesség megalapozásaként sem alapjogok sérelmére hivatkozott, hanem alapvetően a jogállamiság elvének megsértésére. Egy magánszemély közvetlenül absztrakt normakontrollt kérő beadványának teljesítése az előző fejtegetések fényében igényelhetne érdemi magyarázatot, az alapvető jogok biztosa azonban csak formális indokolást adott, saját belső utasítására hivatkozott. Lényegében tehát csak annyit tudhatunk meg, hogy az ombudsman azért tett eleget az állampolgári kérésnek, mert az megfelelt azoknak az indítványozással kapcsolatos kritériumoknak, amelyeket korábban ő maga állított fel. Ennél érdemibb, alkotmányvédelmi megfontolásokat csak sejthetünk az ombudsmani indítvány mögött, mégpedig az indítványról kiadott közlemény alapján, amely úgy fogalmaz: „Az ombudsman figyelemmel volt arra, hogy az indítványozást érintő szabályváltozás következtében az állampolgárok közvetlenül már nem kérhetik az Alkotmánybíróságtól az Átmeneti Rendelkezések vizsgálatát.”<sup>16</sup> Ez a mondat jelentheti azt is, hogy az alapvető jogok biztosa egy olyan rendkívül fontos alkotmányossági probléma kapcsán, amellyel kapcsolatban az új szabályozás alapján már csak egyedül ő szólíthatta meg az Alkotmánybíróságot, az alkotmány védelmének érdekében igyekezett pótolni az

eltörölt *actio popularis*. Ha viszont ezt jelenti, igen nagy jelentősége lett volna annak, hogy az ombudsman ezt is kifejezetten kimondja.

Ugyanezt a szerepvállalást sejteti, de szintén nem mondja ki a kampányköltségek jelöltként egymillió forintos felső határát támadó ombudsmani indítvány;<sup>17</sup> a biztos az indítványtételt eljárási szempontból ebben az esetben is mindössze a belső utasításában foglaltak formális jellegű felhívásával magyarázta. Erről a beadványról is elmondható, hogy a tárgya nem tipikus alapjogi kérdés, sokkal inkább az alkotmányosság egyik olyan alapintézménye, amelynek ráadásul a kampányfinanszírozással kapcsolatos aspektusa Magyarországon évek óta napirenden lévő probléma. Az ombudsmani fellépés alapja pedig ebben az esetben is egy magánszemélynek, méghozzá egy időközben az alkotmányos szabályváltozások nyomán megszűnt, *actio popularis*-alapú alkotmánybírósági eljárás kezdeményezőjének a jelzése volt.<sup>18</sup> Az alapvető jogok biztosa ezzel az indítványával kifejezetten átvette – mondhatjuk: fenntartotta – azt a korábbi állampolgári indítványt, amelynek alkotmánybírósági vizsgálata egyébként megszűnt volna.<sup>19</sup>

Magyarázatként szintén csak a belső utasítást meghivatkozó, ugyanazon szavakkal megfogalmazott mondatok támasztották alá a jogi segítségnyújtásról szóló törvény megtámadásáról szóló ombudsmani indítványt, amelyben a biztos azt kifogásolta, hogy az egyébként ügyvédkényszerrel terhelt alkotmányjogi panaszos eljárásban kizárt a jogi segítségnyújtás igénybevétele.<sup>20</sup> Az indítványtétel alapja ebben az esetben is egy magánszemély beadványa volt, és konkrét ügyben vizsgálat lefolytatására ekkor sem került sor. Ebben az értelemben tehát ez az ombudsmani indítvány is – hasonlóan az előzőekhez – absztrakt volt, az alapvető jogok biztosa mégis az előzőektől lényegesen eltérő szerepben nyilvánult meg. Érvelésének lényege, amelyre több alapjog (a jogorvoslathoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdítása) sérelmét alapozta, az volt, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések miatt kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek nem férhetnek hozzá az alapjogvédelmi intézményrendszer egyik fontos összetevőjét jelentő alkotmányjogi panaszhoz. Ez pedig egyfajta alapjogi szószólói szerepvállalásként értelmezhető, amelyet gyakorolva az ombudsman általában az alapjogok érvényesülését biztosító alapjogvédelmi rendszer működése felett is örökődik.

Az alapvető jogok biztosa az absztrakt jellegű, vagyis konkrét ügyben lefolytatott vizsgálattól füg-

„...AZ ALAPJOGI BIZTOS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELJÁRÁSINDÍTÁSI JOGA NEM AZ ALAPTÖRVÉNY ÚJÍTÁSA”

getlen indítványtételt és ezzel az alapjogi szószólóságot a fenti példán túl is több esetben felvállalta – bár azt egyetlen beadványában sem magyarázta többlel, mint a saját belső utasításában foglalt szempontrendszer idézésével. Jól szemlélteti ezt a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK) kezdeményezésére a hazai munkavégzési kötelezettséget előíró hallgatói szerződésekkal kapcsolatban megfogalmazott indítvány,<sup>21</sup> a családvédelmi törvényben előírt, férfi és nő házasságán alapuló családfogalom megtámadása,<sup>22</sup> illetve a köznevelési törvénnyel szemben benyújtott indítvány.<sup>23</sup> A fentiek mellett a biztos – bár kisebb arányban – vizsgálatokon nyugvó alkotmánybíróági indítványokat is megfogalmazott olyan korábbi jelentései alapján, amelyek nyomán tett jogalkotási javaslatai nem vezettek eredményre.<sup>24</sup>

A felhozott példákkal arra mutathatunk rá, hogy az ombudsman eddigi indítványozási gyakorlatában is tetten érhető a korábban bemutatott funkcionális kettősség: mind az *actio popularis* „helyébe lépő” alkotmányvédő, mind pedig az alapjogvédő ombudsmani szerepkör. Arra azonban semmi nem utal, hogy a biztos különbséget tenne a fellépéseinek jellege között, vagy egyáltalán jelentőséget tulajdonítana azok eltérő alkotmányos funkciójának.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI FOGADTATÁS

Érdemes észben tartani mindemellett azt is, hogy az alapvető jogok biztosának szerepfelfogása csak az érem egyik oldala, hiszen az ombudsmani indítványozási gyakorlatnak a helyességéről végül – és persze kötelező erővel – az Alkotmánybíróság foglal állást azzal, hogy érdemben elbírálja vagy visszautasítja a biztos által tett beadványokat. Az ombudsmani indítványok között található olyan, amelyekre az Alkotmánybíróság már reagált, azonban a testület egyik döntésében sem foglalkozott érdemben az alapvető jogok biztosának indítványtételi jogkörével.

Az egyik alkotmánybíróági határozat a családvédelmi törvénnyel kapcsolatos ombudsmani indítvány alapján született,<sup>25</sup> amelyben ideiglenes intézkedésként a testület felfüggesztette az egyik megtámadott paragrafus hatálybalépését. A másik döntésében az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta, és megsemmisítette a felsőoktatási törvénynek a hallgatói szerződésekkal kapcsolatban a kormányhoz szabályozási lehetőséget biztosító rendelkezését, illetve magát a hallgatói szerződésekről szóló kormányrendeletet.<sup>26</sup> Egyik határozat sem elemzi, hogy melyek – ha vannak ilyenek egyáltalán – az alapvető

jogok biztosja eljárásindítási jogosultságának részletesebb feltételei. Ugyanakkor már az első döntés is, bár nem az ombudsmani indítvány érdemében döntött, azt jelentette, hogy az egy magánszemély beadványára, konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül előterjesztett indítványt az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálni kezdte, azt az érdemi eljárás lefolytatására alkalmasnak találta – másik oldalról ezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy az alapvető jogok indítványozói jogosultságának fennállásában ekkor sem talált hibát.<sup>27</sup>

E két határozatával tehát az Alkotmánybíróság, úgy tűnik, elfogadja, hogy az alapvető jogok biztosja alapjogvédő funkciójában direkt normakontrollt kérő állampolgári beadvány alapján, konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül is fellépjen. Figyelemre méltó elem ugyanakkor az is, hogy ezt a testület csak hallgatólagosan tette meg, ahhoz semmilyen indokolást nem fűzött. Ezzel ugyanis az Alkotmánybíróság nyitva hagyta magának a lehetőséget, hogy a későbbiekben bármely ügyben, ott kifejtve az eljárásindítási jogosultság kritériumrendszerét, visszautasítson egy ombudsmani beadványt. A visszautasítás oka pedig így nem lesz ellenőrizhető, nem lesz számon kérhető.

## AMIÉRT AZ OMBUDSMANNAK SZÓLNI ÉRDEMES

Az alapvető jogok biztosának itt tárgyalt jogköre eljárás-kezdeményezési jogosultság, az ombudsmani intézkedések (ajánlások stb.) általános természetéhez hasonlóan ennek sincs jogilag kötelező ereje. Az ombudsmani indítványt az Alkotmánybíróság – akár formai, akár tartalmi okokból – elutasíthatja. De ma Magyarországon a „sikeres” normakontroll-eljárások sorsa is kódoltnak mondható: mivel a kétharmados kormánytöbbség révén a kormány, a törvényalkotó (ideértve mind az egyszerű, mind a sarkalatos törvények megalkotását) és az alaptörvény-módosító hatalom is politikai egységben cselekszik, így a kormányzat, ha politikai céljait ehhez kellően fontosnak ítéli, akkor akár alaptörvény-módosítással is „megoldhatja” az ombudsman, illetve az Alkotmánybíróság által jelzett alkotmányossági problémát. E technika alkalmazásának az alapvető jogok biztosja által felvállalt ügyekben is láthattuk már példáját. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseivel kapcsolatban megfogalmazott aggályok Alkotmánybíróság általi elbírálásának a parlament gyorsan elébe vágott, és 2012 júniusában az Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvényben is annak részévé minősítette. Ennek ellenére ezt az ombudsmani

indítványt – még akkor is, ha maga a biztos ezt sem az indítványban, sem annak kommunikációjában nem jelenítette meg – sokan az alkotmányvédelem egyik jelentős momentumaként értékelték.

Az ombudsman-intézményeknek biztosított alkotmánybírószághoz fordulási jogkör funkciójának elemzéséből már kiderült, hogy az alapvető jogok biztosára részéről az alkotmányvédő szerepkör felvállalása, az *actio popularis* eltörlésének bizonyos mértékű ellensúlyozása a hagyományos rendeltetésén és az alaptörvényi feladatkörén is túlmutató, mondjuk úgy, aktivista vállalás. Ennek ellenére úgy gondolom, hogy az ombudsman jó érvekkel magyarázhatná ezt a szerepfelfogását is, igaz, ehhez elkerülhetetlenül értékelnie kellene nemcsak saját eljárásindítási jogkörét, hanem általában is a normakontroll-indítványozói jogkörök új szabályozását és ennek hatását az alkotmányvédelemre. Az Alkotmánybírószághoz per se még jó ombudsmani érvek esetén is dönthet úgy, hogy a biztos ilyen indítványait nem bírálja el; de ebben az esetben az elutasító alkotmánybírószághoz döntésnek is ebben az értelmezési mezőben kellene igazolnia magát. Az esetleges indítványozási gyakorlat azonban semmilyen akadályt nem állít az ugyanilyen visszautasítási gyakorlat elé. Ha az alapvető jogok biztosára nem alakít ki érdemi és koherens érvrendszer indítványozási jogosultsága alátámasztására, az Alkotmánybírószághoz sem kényszeríti semmi arra, hogy ilyen módon indokolja meg, mikor foglalkozik és mikor nem az ombudsmani beadványokkal.

Ugyancsak aktivistának mondható az alapjogi szószólói szerepvállalás; ez az aktivitás azonban kifejezetten elvárható egy emberjog-védő ombudsman-intézménytől. Alapjogi szószólói tevékenységet per se nemcsak az ombudsman, de civilek, jogvédő szervezetek is végeznek. Ennek a tevékenységnek az Alaptörvény hatálya lépéséig – az Alkotmányban biztosított jogként – a civil szószólók esetében is fontos eszköze volt az alkotmánybírószághoz indítványok megfogalmazása; egy-egy alapjogi probléma kapcsán így több alkotmánybírószághoz beadvány is születhetett, alternatív és egymást kiegészítő érvelésekkel is. Januártól az Alkotmánybírószághoz fordulás lehetősége már kizárólag az ombudsmani szószólói fellépéshez társulhat. Ez a látszólagos hierarchia az „erősebb” ombudsmani és a „gyengébb” civil megszólalások között pedig veszélyeket rejt magában, amit a médiatörvény ügyében ki is használt a kormányzat. 2012 tavaszán civil kezdeményezésre<sup>28</sup> több mint száz beadványt kapott az ombudsman, amelyek – a sajtószabadság sérelmére hivatkozva – a Médiatanács választására vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték.

Az alapvető jogok biztosára alkotmánybírószághoz indítványában ezekre reagálva viszont lényegében csak annyit kifogásolt, hogy ellentmondásosak azok a szabályok, amelyek rendezik a Médiatanács elnökének hivatalában történő személycserét.<sup>29</sup> Ez a beadvány pedig könnyedén olvasható úgy: a médiatörvénnyel kapcsolatban ez a legsúlyosabb alapjogi probléma, ami az ombudsman fellépését is indokolta tette. Ha pedig a törvényalkotó korigálja a törvényi rendelkezések közötti diszharmoniót,<sup>30</sup> azzal a médiaszabályozásban kiküszöbölte az alapjogsérelemeket.

Bármilyen lehetőség rejlik is az ombudsman normakontroll-indítványozási jogkörében, annak megvalósulása rendkívüli módon függ az alapvető jogok biztosának szerepfelfogásától, személyétől (szakmai felkészültség, alkotmány- és alapjog-szemlélet, integritás stb.). Mivel 2012 januárjától a biztost tekinthetjük az egyetlen tényleges absztrakt normakontroll-kezdeményezőnek, ez egyúttal azt jelenti, hogy a parlament absztrakt normakontrollal megvalósuló alkotmánybírószághoz ellenőrzése lényegében a mindenkori ombudsman személyén múlik. A hivatalban lévő ombudsman megbízatása 2013 őszén lejár, ekkortól pedig az ombudsman személye is – aki mellett az Alaptörvény értelmében már önálló szakbiztosok nem működnek – a parlament kétharmados többségének kezébe kerül.

## JEGYZETEK

1. A cikk az OTKA által támogatott K-81698. számú kutatás („Alapjogok a bírósági ítélezésben”) eredményein alapul.
2. Ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. § a) pontja.
3. Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint „az alapvető jogok biztosára alapjogvédelmi tevékenységet lát el”.
4. Vö. Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), 11. pont.
5. Uo. 66. pont.
6. Uo. 67. pont.
7. 24. cikk (2) bekezdés e) pont.
8. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdés és 34. §.
9. Az Alkotmánybírószághoz szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (2) bekezdés és 32. § (2) bekezdés.

10. A Velencei Bizottság a már idézett véleményében (67. pont) is felhívja a figyelmet az alkotmánybíróági indítványozásban rejlő több lehetőségre: az alkotmánybíróshoz fordulás jogával felruházott ombudsmanok közül többen konkrét ügyben folytatott vizsgálat alapján tehetnek indítványt, mások ugyanakkor absztrakt normakontrollt is kezdeményezhetnek.
11. A lehetséges értelmezési irányokat elemezte Láposy Attila, aki maga egyébként az alapvető jogok biztosának munkatársa, a Populáris akcióból ombudsmani akciók? Az alapvető jogok biztosának „új” indítványozási jogköréről és közvetítői szerepfelfogásáról (*Magyar Közigazgatás* 2011/4. szám) című cikkében.
12. Az alapvető jogok biztosá vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás 45-46. §.
13. Az ombudsmanhoz intézett alkotmánybíróági indítvány kezdeményezésekről szóló közlemény, <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120118.htm>.
14. AJB-2302/2012.
15. Ezt emeli ki az indítvány lényegét bemutató összegzés az Alkotmánybíróshonlapján is. Ld. II/02559/2012. számú ügy. Az ombudsmanhoz forduló magánszemély egyébként Halmai Gábor volt, aki beadványát megjelentette az *Élet és Irodalom* 2012. március 14-i számában is.
16. Az ombudsman alkotmánybíróshonlapján az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel kapcsolatban című ombudsmani közlemény. Ld. <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120313.htm>.
17. AJB-2303/2012.
18. Az eredeti beadványt Jakab András fogalmazta meg. Ld. [http://hvg.hu/itthon/20120513\\_ab\\_kampanypenzek](http://hvg.hu/itthon/20120513_ab_kampanypenzek).
19. Szintén egy korábbi, időközben megszűnt *actio popularis* eljárás indítványozójának beadványára támadta meg az ombudsman az adózás rendjéről szóló törvényt 2012 júliusában (AJB-2332/2012).
20. AJB-1961/2012.
21. AJB-2834/2012.
22. AJB-4159/2012.
23. AJB-2523/2012.
24. AJB-3298/2012.: a fiatalkorúak szabálysértési elzárásával és őrizetével kapcsolatos indítvány; AJB-1041/2012.: a családtámogatási törvénnyel kapcsolatos indítvány.
25. 31/2012. (VI. 29.) AB határozat.
26. 32/2012. (VII. 4.) AB határozat.
27. A többségi indokolás értelmében ugyanis az érdemi vizsgálat folyamatban léte a jogszabály hatálybalépése felfüggesztésének előfeltétele. Lásd 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, 13. pont.
28. Lásd <http://cenzuraeltorles.blog.hu>.
29. AJB-3299/2012.
30. Lásd a médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXVI. törvényt.