

## **Kelemen Roland**

### ***Utólagos normakontroll Magyarországon az actio popularis megszüntetése után***

*„Az Alkotmánybíróság hatáskörét nem lehet önmagában, csak a törvényi felsorolás alapján értékelni. A hatáskörgyakorlás mikéntje a döntő, s ez függ egyrészt egy sor egyéb törvényi feltételtől, másrészt magának a bíróságnak a szándékától.”<sup>1</sup>*

#### **BEVEZETŐ GONDOLATOK**

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

---

<sup>1</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, 1999, Osiris Kiadó, Budapest, 163. o.

tásának nélkülözhetetlen intézményét szüntették meg a 2012. január elsején életbe lépő változások.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni előző modellel szembeni azon ellenérveket sem, hogy ABtv bár látszatra széles hatáskört biztosított az AB számára, azonban azáltal, hogy a konkrét normakontroll lehetősége a valóságban hiányzott, a szabályozás hatáskör tekintetében mindenképpen féloldalas volt. Továbbá, hogy az actio popularisnak köszönhetően nagy mennyiségű utólagos normakontrollt kezdeményeztek az állampolgárok, – melynek jelentős része valójában inkább alkotmányjogi panasz lett volna és nem mellékesen ezen indítványok kétharmadát hatáskör hiányában az AB elutasította – amelynek köszönhető óriási ügytömeg zúdult az AB-ra és egyértelművé tette, hogy valamilyen szűrőmechanizmus bevezetése szükséges lett volna.

Az Alaptörvény és az új ABtv hatásköri taxációja több hatáskört tartalmaz, mint az előző szabályozás, többek között életre hívta a valódi alkotmányjogi panasz intézményét ezzel orvosolva az előző szabályozás hiányosságait, megszüntetve az AB hatásköri féloldalasságát. Azonban csupán a hatáskör törvényi taxációja alapján – ahogy azt Sólyom Lászlótól származó fenti idézet is alátámasztja – nem lehet értékelni az AB hatásköreit, mert valós tartalmát csak a részletszabályok, a bíróság gyakorlata alapján lehet megállapítani. Az új modell megalkotása során a jogalkotó egy speciális alkotmányjogi panasz életre hívásával és az ombudsmannak adott normakontroll kezdeményezési hatáskörrel kívánta pótolni az actio popularis hiányát.

Kérdéses, hogy az újonnan létrehozott rendszer ugyanolyan eredményesen tudja-e szolgálni a jogállamot, mint az azt megelőző, továbbá, hogy az actio popularis megszüntetése nem okoz-e kiigazíthatatlan alkotmányos deficitet. Kérdést vet fel az is, hogy az ombudsmani akció hosszú távon képes lesz-e a deficit orvoslására. Kérdéses, hogy a speciális alkotmányjogi panaszt a szabályozásának módja és a bíróság gyakorlata alkalmassá teszi-e arra, amire a jogalkotó életre hívásakor szánta.

Ezen kérdésekre kívánok választ adni a hatályos szabályozás, valamint annak nemzetközi visszhangjának ismertetésével, továbbá a jelenkori nemzetközi szabályozás áttekintésével.

## NORMAKONTROLL AZ ALAPTÖRVÉNY TÜKRÉBEN

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

Az alaptörvény-ellenességen túl a jogalkotó feltételként jelölte meg azt, hogy „*az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva*”,<sup>3</sup> továbbá az „*AB az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.*”<sup>4</sup> Azonban az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, mint befogadási minimum nem került meghatározásra sem az új ABtv-ben, sem az AB ügyrendjében. Ezen probléma fennáll a 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetén – amely alapján alkotmányellenes jogszabályt lehet megtámadni (érintettség és a valódi alkotmányjogi panasszal megegyező jogorvoslati kritériumok esetén) – valamint az alkotmányjogi panasz különös eseténél<sup>5</sup> is – amelyet akkor lehet kezdeményezni, ha alaptörvény-ellenes jogszabály ex lege hatályosulása

---

<sup>2</sup> Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bek. g) pont.

<sup>3</sup> Új ABtv. 27. § b) pont.

<sup>4</sup> Új ABtv. 29. §.

<sup>5</sup> Új ABtv. 26. § (2) bek.

folytán következik be alapvető jog sérelme és jogorvoslati lehetőség nincs vagy már kimerítette az indítványozó. Erősítik a 29. § második fordulatának mindegyik alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezésként való kezelését a 28. §-ban foglaltak, amely értelmében az egyik eljárás magába foglalhatja a másikat. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés legalább exemplifikatív jellegű felsorolással történő meghatározása szükséges lenne, egyfelől mivel az AB ügyrendje a visszautasítás alapesetének<sup>6</sup> tekinti ezt és így fontos lenne az állampolgárok számára, hogy előre kiszámítható legyen, de legalábbis valószínűsíthető, hogy az AB befogadja-e az indítványukat.

Másfelől, mint az eltelt közel 10 hónap gyakorlata mutatja a fogalom definiálása által egységes befogadási gyakorlatot tudna kialakítani az AB, mivel az eddigi elutasítások során több különvélemény<sup>7</sup> és több párhuzamos indokolás<sup>8</sup> tartalma is a konszenzus hiányát vizionálja. Kiemelendő ezek közül Pokol Béla és Paczolay Péter különvéleménye, amely tökéletesen rávilágít arra, hogy még az AB-n belül sincsenek azonos véleményen mit is takar az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Pokol Béla különvéleményében kifejti a benyújtott indítvány megfelelt mind a formai, mind a tartalmi feltételeknek, és csak az volt vitás, hogy alapvető alkotmányjogi kérdésről van-e szó, véleménye szerint azzal, hogy a Btk. 216. §(1) bekezdését – *aki a tulajdonában álló műemléket megrongálja, büntetett követ el* – a bíróság kiterjesztően a passzív magatartásra nézve is büntetni, ezzel megsérti a büntetőjog nullum crimen sine lege elvét és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésébe foglaltakat is, így véleménye szerint ez igen is alapvető al-

---

<sup>6</sup> 1/2012. (I.3) Tü határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 30. § (2) bek. a) pontja.

<sup>7</sup> 3227/2012. (IX.28.) AB végzés Dr. Holló András és Dr. Lévay Miklós különvéleménye, 3023/2012. (VI.21) AB végzés Dr. Lévay Miklós különvéleménye, 3077/2012. (VII.26.) AB végzés Dr. Paczolay Péter és Dr. Pokol Béla különvéleménye, 3264/2012. (X.4.) AB végzés Dr. Stumpf István különvéleménye.

<sup>8</sup> 3012/2012. (VI.21.) AB végzés Dr. Kiss László párhuzamos indokolása, 3074/2012. (VII. 26.) AB végzés Dr. Holló András párhuzamos indokolása.

kormányjogi jelentőségű kérdés és a bíróságnak be kellett volna fogadnia az indítványt.<sup>9</sup>

Az alapvető alkotmányjogi kérdés fogalmának normatív szabályozásán túl szükséges, a 26. §(2) foglalt speciális alkotmányjogi panasz befogadási kritériumainak is minél hamarabbi egyértelmű, vitamentes kialakítása. A joggyakorlat sürgős kialakításának fő oka, hogy az Alaptörvény 24. § (1) bekezdés e) pontjába foglaltak szerint Magyarországon megszűnt az actio popularis intézménye, ennek részleges pótlására szánta a jogalkotó ezt az intézményt, azonban az AB eddigi bírói által is vitatott gyakorlata, mely szerint szűken értelmezi a jogszabályba foglalt befogadást, ezt erősen kérdésessé teszi, mivel ez a speciális alkotmányjogi panasz lenne hivatott arra, hogy a jogállamiság elvébe ütköző államszervezetre vonatkozó alaptörvény-ellenes jogszabályokkal szemben fel tudjon lépni az állampolgár. Stumpf István különvéleménye szerint, azáltal, hogy az ABtv. 26. § (2) bekezdése megköveteli a tényleges, aktuális érintettséget és a törvénybe foglalt 180 napot, alkotmányjogi deficitet okoz és tart fent (amelyet az actio popularis megszüntetése okozott – szerző), ami ellentétes az alkotmányjogi panasz intézményével. Véleménye szerint, ha a jogsérelem valós esélye vagy a jogszabály hatályosulásától lehetne számítani a 180 napot, akkor az AB-nak ez a kiterjesztő értelmezése elegendő lenne arra, hogy a jogintézmény elérje a célját.<sup>10</sup> A Velencei Bizottság állásfoglalása is kiemeli, hogy a 26§(2) esetén „... *el kellene tekinteni a jogorvoslat lehetőségek kimerítésének követelményétől minden olyan esetben is, amikor az e követelményekhez való ragaszkodás helyrehozhatatlan sérelmet okozhat az egyén számára.*”<sup>11</sup> Ahhoz, hogy ez a speciális alkotmányjogi panasz intézmény elérje kívánt célját, ahhoz szükséges, hogy az AB az új ABtv-be foglaltakat kiterjesztően értelmezze, ha viszont az AB folytatja jelenlegi vitatott gyakorlatát, – amely gyakorlat egy az egyben másolata a német AB

---

<sup>9</sup> 3077/2012. (VII.26.) AB végzés Dr. POKOL Béla és Dr. PACZOLAY Péter különvéleménye.

<sup>10</sup> 3264/2012. (X.4.) AB végzés Dr. STUMPF István különvéleménye.

<sup>11</sup> Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 665/2012. számú állásfoglalása Vélemény a magyar AB-ról szóló 2011. évi CLI. törvényről, 8. o.

ilyen hatáskörben kialakított gyakorlatának<sup>12</sup> – akkor az intézmény nem alkalmas arra, hogy az államszervezetben megjelenő alaptörvényellenes anomáliák ellen jogorvoslatot, fellépést biztosítson az állampolgárok számára.

Mint korábban is említettem az Alaptörvény az utólagos normakontroll kezdeményezők körét szűkíti és csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede és az alapvető jogok biztosa számára teszi lehetővé 2012. január 1-től ilyen eljárás kezdeményezését. Az alkotmányozó ezen szabály kodifikálása előtt véleményt kért a Velencei Bizottságtól, amely jelentésben kiemelte, hogy „*az actio popularis megléte az alkotmányosság kérdéseiben nem tekinthető európai standardnak, megállapítja továbbá, hogy e mechanizmus az átfogó alkotmányossági felülvizsgálat legszélesebb körű biztosítékának tekinthető...*”,<sup>13</sup> továbbá, hogy „*az actio popularis léte nem követelmény egy demokratikus jogállamban.*”<sup>14</sup> Az eredeti koncepcióval szemben, azonban leszögezte – amelyben még csak a Kormány és az országgyűlési képviselők egynegyede szerepelt – hogy, szerencsés lenne egy közvetítő szerv beiktatása harmadik kezdeményezőként és itt példaként említi az ombudsmant,<sup>15</sup> amely ennek folytán be is került a szabályozásba. Az ombudsmani akcióra egyértelműen szükség volt, sok vitatott eleme ellenére is, mivel a másik két kezdeményező egyértelműen politikai szereplő és így egyedüli kezdeményezői létük átpolitizálta volna az AB minden egyes utólagos normakontrollra irányuló döntését. Másfelől pedig azt is látni kell, hogy nehezen képzelhető el az a helyzet, hogy a Kormány az általa vagy a mögötte álló országgyűlési többség által elfogadott jogszabály ellen normakontroll eljárást kezdeményezne.

Az országgyűlési képviselők indítványozási lehetőségét is elég szűkösen húzta meg az Alaptörvény, akkor mikor a minimum kezdeményezők

---

<sup>12</sup> KELEMEN KATALIN: Van még pálya (A magyar Alkotmánybíróság hatáskörében bekövetkező változásokról), in *Fundamentum* 2011/4. szám, 90. o.

<sup>13</sup> Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 614/2011. számú állásfoglalása a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdésről, 14. o.

<sup>14</sup> Velencei Bizottság 665/2012. számú állásfoglalása, 12. o.

<sup>15</sup> Velencei Bizottság 614/2011. számú állásfoglalása, 17. o.

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

## Utólagos normakontroll Magyarországon az actio popularis megszüntetése után

Utólagos normakontroll eljáráshoz szükséges mandátum		
Vizsgált ország	Szükséges arány vagy Mandátum	%
Magyarország <sup>16</sup>	1/4	25
Belgium <sup>17</sup>	alsóház 1/3	33
Ukrajna <sup>18</sup>	45	10
Szlovákia <sup>19</sup>	1/5	20
Litvánia <sup>20</sup>	1/5	20
Lettország <sup>21</sup>	20	20
Lengyelország <sup>22</sup>	Szejm 50, Szenátus 30	10,8 és 30
Csehország <sup>23</sup>	Alsóház 41, Szenátus 17	20,5 és 21
Bulgária <sup>24</sup>	1/5	20
Ausztria <sup>25</sup>	1/3	33
Németország <sup>26</sup>	1/4	25
Spanyolország <sup>27</sup>	Kongresszus 50, Szenátus 50	14,3 és 19

Az előbbieken felvázoltakból következik, hogy egyedüli reális élő indítványozási lehetőségként kell tekinteni az ombudsmani akcióra, ami az intézmény jellegénél és a szabályozás hiányosságánál fogva sok kérdést vett fel. Talán első és a legfontosabb kérdés az, hogy maga az ombudsman hogyan kívánja értelmezni saját önálló indítványkezdeményezői hatáskörét. Lehetséges értelmezési formák: (1) postás szerepkör, (2) szűken vagy (3) tágan értelmezett hatáskör. A postás szerepkör több szempontból is lehetetlen. Az új ABtv miniszteri indokolása mintha nem bízna magában az ombudsmanban maga is leszögezzi, hogy „... a biztos indítványa nem jelentheti pusztán a hozzá érkezett panaszok, áttételét, ezáltal a megszüntetett actio popularis hatáskör visszaszivárgását a

<sup>16</sup> Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bek. e) pont.

<sup>17</sup> Belgium Alkotmánya 4. §.

<sup>18</sup> Ukrajna Alkotmánya 150. §.

<sup>19</sup> Szlovákia Alkotmánya 130. § (1) bek.

<sup>20</sup> Litvánia Alkotmánya 106. §.

<sup>21</sup> Lettország Alkotmánybírósági törvénye 17. § (1) bek.

<sup>22</sup> Lengyelország Alkotmánya 191. §(1) bek. a) pont.

<sup>23</sup> Csehország Alkotmánybírósági törvénye 64. § (1) bek.

<sup>24</sup> Bulgária Alkotmánya 150. §.

<sup>25</sup> FAVOREU, LOUIS: *Az alkotmánybíróságok.* in: PACZOLAY PÉTER (Szerk.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*, 1995, ELTE, Budapest, 75. o.

<sup>26</sup> Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 93. § (1) bek. 2. pont.

<sup>27</sup> FAVOREU: *i. m.* 113. o.

*jogrendszerbe.*<sup>28</sup> Sokkal inkább reális Lápossy Attilának e témában alkotott véleménye, hogy „... az alkotmányossági panasz mindenféle szűrés nélküli postázása jogi nonszensz... elsődlegesen nem... az ombudsman szakmai presztízsének megőrzése indokolja...” hanem „... az egymásnak is ellentmondó tartalmú indítványok magáévá tétele szkizofrén helyzetbe hozza az intézményt.”<sup>29</sup> Tehát ez a szerepfelfogás egyértelműen kizárható.

A szűken értelmezett normakontroll kezdeményezés esetén csak abban az esetben kezdeményezne eljárást, ha az indítványozó Alaptörvénybe foglalt joga közvetlenül sérülne, ebben az esetben csak egy újabb konkrét normakontrollt jelentene, ami esetén ugyancsak ki kellene várni a jogorvoslati lehetőségek kimerítését és így a gyors reagálás lehetősége eleve kizárt lenne. Azonban ez nem jelenti azt, hogy az ombudsman eredeti feladatkörében eljárva, konkrét ügytől elszakadva eljárást kezdeményezzen az AB-nál, ahogy a mostani szabályozási modell kialakulását megelőzően is tette. Ezen hatáskör értelmezés sem sérti 2011. évi CXI. törvény rendelkezéseit és európai standardba sem ütközik, sőt mint az a Velencei Bizottság állásfoglalásából kitűnik, Európában két országban valósul meg a széles hatáskör felfogású ombudsmani intézmény (Észtország, Ukrajna).<sup>30</sup> Azonban ha a magyar ombudsman hatáskörét így határozná meg és a – német mintát követve – szűken értelmezett 26§(2) speciális alkotmányjogi panasz miatt, nem lehetne Magyarországon utólagos normakontrollt kezdeményezni olyan államszervezetet érintő, jogállamiság elvét sértő jogszabályok ellen, amelyek közvetlenül az indítványozónál nem okoznak alapjogsérelmet.

Talán ezért is látható az, az ombudsman elmúlt 10 havi gyakorlatából, hogy a széles hatáskör értelmezés mellett döntött. Az intézmény alapvető jellegéből kiindulva ez is felvett problémákat. Az első ilyen probléma, hogy mivel az ombudsman saját nevében és nem az indítványozóéban fordul az AB-hoz, ezért saját meggyőződésével szemben nem képviselhet egyetlen álláspontot sem, így kisarkítva abortusz tör-

---

<sup>28</sup> Új ABtv. miniszteri indokolása 26. o.

<sup>29</sup> LÁPOSSY ATTILA: Popularis akcióból ombudsamani akció? in *Magyar Közigazgatás*, 2011./3. szám, 121. o.

<sup>30</sup> Velencei Bizottság 614/2011. számú állásfoglalása, 17. o.

vény rendelkezéseinek megtámadására tett indítvány esetén választania kell a pro choice és pro life nézőpont között, de ugyan ez a helyzet eutanázia kérdéskörében is és sok más hasonló jellegű kérdéskörben is. „*Mérlegelési szabadság illeti meg az ombudsmant abban a tekintetben, hogy a hozzá érkező utólagos normakontroll indítványozást kérő panaszokat hogyan kívánja kezelni.*”<sup>31</sup> Ez abból is adódik, hogy az állampolgárnak nem alanyi joga az, hogy az ombudsmanhoz benyújtott indítványát Ő mindenképpen előterjessze az AB-hoz, ezért bár ez a döntés maga nem Alaptörvény vagy jogszabály ellenes, de mindenképpen aggályos világnézeti szabadság szemszögéből (ha az ombudsmanra erőltetnék bármelyiket, akkor is az lenne).

Az ombudsman mérlegelésén túl azonban itt is szükséges, hogy az állampolgár is tudhassa előre, mely ügyek azok, amelyeket valószínűsíthetően magáévá tesz a hivatal. Ezért is alkotta meg normatív utasítás formájában azokat a szempontokat, amelyek esetében indokolt az utólagos normakontroll megindítása. Ezek a következők, ha „(1.) az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, (2.) a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog sérelme áll fenn, (3.) az alapjogsérelem kirívó súlyú, (4.) a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.”<sup>32</sup> Ezen szempontok kellő áttekintést adnak mind az állampolgároknak, mind a jövőbeni ombudsmanoknak, ahhoz, hogy előre lássák, hogyan is kell kezelni egy beadványt. Azonban mivel ez egy normatív utasítás, ezért ez is magának az alapvető jogok biztosának személyétől függ, hogy magára irányadónak érzi vagy sem, így szükségesnek tartanám törvényben szabályozni azt, hogy az ombudsmani hatáskört a szűk értelmezés alá vonja a jogalkotó (konkrét normakontroll), vagy széles hatáskört ruház rá. Jelenlegi helyzetben csak a széles lenne elfogadható, azonban erre garanciális szabályozás

---

<sup>31</sup> LÁPOSSY ATTILA: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből, in *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/2. szám, 41. o.

<sup>32</sup> Alapvető jogok biztosá vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás VII. fejezete.

megléte nélkül nem lehet jogállami alkotmányellenőrzést építeni. Még akkor sem, ha a jelenleg úgy tűnik maga is így értelmezi hatáskörét.

Kérdés, hogy ez a széles értelmezési hatáskör alkalmas-e arra, hogy államszervezetben felmerülő a jogállamiság és a jobbiztonság elvét sértő jogi szabályozás ellen fellépjen. A jelenlegi joggyakorlata azt mutatja, hogy alkalmas lehet, sőt „... *indokolt felvállalnia az alapvető jogállami követelmények betartását szolgáló, akár szimbolikus jellegű normakontroll indítványok benyújtását is.*”<sup>33</sup> Ez valósult meg az átmeneti rendelkezésekkel és média törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos ombudsmani akcióknál is. Azonban kérdéses, hogy az AB-n jelenleg formálódó befogadási eljárás, hogy kezeli majd azokat a panaszokat, amelyek nem egyéni jogsérelemre irányulnak. Fontos az is, hogy a „*biztos egyfajta professzionális közvetítő szerepet lát el, a jelzett alkotmányosági problémát, szükség szerint azon alakítva, további érvekkel ellátva kiegészítve, a hangsúlyokat átalakítva közvetíti az ombudsman... az AB felé.*”<sup>34</sup> Meg kell jegyezni, jelenleg nincs is más lehetőség arra, hogy valaki ilyen tárgykörben utólagos normakontroll eljárást kezdeményezzen, azonban ez tekintettel az alapvető jogok biztosának alapfeladataira, „... *azaz a hatósági és közszolgáltatói jogalkalmazási gyakorlat, tevékenység panaszok alapján történő vizsgálatához képest kiegészítő, járulékos jellegű jogosítvány.*”<sup>35</sup> Ez a járulékos jogosítvány azzal járhat – az AB ügyterhének legalább a felét átterhelték rá –, hogy alapvető feladatainak ellátása csorbát szenvedhet. Ez az ügyteher megoszlás számokban annyit tesz, hogy míg az ombudsmanhoz 2012. július 15-ig 324<sup>36</sup> beadvány érkezett, amely utólagos normakontrollra kezdeményezésére irányult, addig az AB-ra érkező összes beadványa száma 466 volt<sup>37</sup> (ebből alkotmányjogi panasz 413). Összesen 9 esetben fordult az AB-hoz, ez a

---

<sup>33</sup> LÁPOSSY (2012a) *i. m.* 47. o.

<sup>34</sup> LÁPOSSY Attila: *Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban*, in *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető jogok biztosának Hivatala, Budapest, 10. o.

<sup>35</sup> LÁPOSSY (2012b) *i. m.* 5. o.

<sup>36</sup> Az Alapvető jogok biztosának tájékoztatása, lásd függelék.

<sup>37</sup> Statisztikai adatok AB honlapja [http://www.mkab.hu/letoltesek/stat\\_2012\\_1\\_fev.pdf](http://www.mkab.hu/letoltesek/stat_2012_1_fev.pdf) (2012.11.04.).

kilenc indítvány az AB összes idei utólagos normakontroll indítványa, ami igazolja, hogy a másik két csatorna jelenleg nem aktív. Az „*indítványozó magánya sajnálatos, mivel további szakmailag felkészült kérelmezők bevonása hatékonyan növelhette volna a hatáskörökhöz való hozzáférhetőséget.*”<sup>38</sup>

De melyek is ezek lehetséges kérelmezők? Erre nemzetközi kitekintéssel próbálok választ találni. Az 1989-ben kialakított modell a lentebb látható táblázat első helyén helyezkedne el azt megosztva Lengyelországgal. A mostani modell, mint látható az alsóbb régiókban helyezkedik el, nálunk kevesebb csatorna csak Romániában található (egy csatorna a táblázatban az ügyész és bíróság), ahol azonban az előzetes normakontroll kezdeményezők köre rendkívül széles (7 hozzáfordulási csatorna). Csehországban viszont ahol ugyanúgy három csatorna áll rendelkezésre, ott az egyik ex officio vagyis az AB maga kezdeményezheti eljárását. Németországban és Ausztriában eggyel több csatorna áll rendelkezésre, de itt ez a szám jóval magasabb minőséget takar, hiszen mindkét országban a szövetségi kormányok erős alkotmányos ellensúlyt képeznek AB-hoz fordulási lehetőségükkel, sőt Ausztriában ilyen eljárást hivatalból is lefolytathat az AB. Szlovákia esete annyiban más, hogy ott önkormányzatisággal rendelkező szerv nem fordulhat közvetlenül az AB-hoz, de mind a Legfelsőbb Bíróság elnöke, mind a legfőbb ügyész megteheti azt, továbbá törvényhozás tagjai könnyebben tudnak eljárást kezdeményezni. Lengyelország, Bulgária és Lettország az, ahol kiemelkedően magas a hozzáfordulási csatornák száma. Mindhárom országban az önkormányzatok, Legfelsőbb Bíróság Elnöke, a legfőbb ügyész és az ombudsman is tud eljárást kezdeményezni. Ezen négyes az, amelynek valamelyike a legtöbb Európai országban megtalálható, mint utólagos normakontroll kezdeményező, ezek tekinthetők Európai standardnak van, hogy ezek közül egy-egy hiányzik, de azt egy erősebb csatornával (például ex officio) próbálják pótolni. Lengyelországban korlátozottan bár, de a civil szféra is megjelenik (egyházak, szakszervezetek őket érintő ügyekben) a kezdeményezők között.

---

<sup>38</sup> LÁPOSSY (2012a) *i. m.* 40. o.

## Utólagos normakontroll Magyarországon az actio popularis megszüntetése után

<b>Hozzáfordulási csatornák utólagos normakontroll tekintetében egyes európai államokban</b>									
	C <sup>39</sup>	KE <sup>40</sup>	Kor <sup>41</sup>	OGY <sup>42</sup>	O <sup>43</sup>	EX <sup>44</sup>	I és E ÁSZK <sup>45</sup>	TÖSZ <sup>46</sup>	Σ <sup>47</sup>
<b>Lengyelország</b> <sup>48</sup>	+	+	+	+	+	-	+	+	<b>7</b>
<b>Bulgária</b> <sup>49</sup>	-	+	+	+	+	-	+	+	<b>6</b>
<b>Lettország</b> <sup>50</sup>	-	+	+	+	+	-	+	+	<b>6</b>
<b>Ukrajna</b> <sup>51</sup>	-	+	-	+	+	-	+	+	<b>5</b>
<b>Szlovákia</b> <sup>52</sup>	-	+	+	+	+	-	+	-	<b>4</b>
<b>Ausztria</b> <sup>53</sup>	-	-	-	+	-	+	+	+	<b>4</b>
<b>Németország</b> <sup>54</sup>	-	-	+	+	-	-	+	+	<b>4</b>
<b>Csehország</b> <sup>55</sup>	-	+	-	+	-	+	-	-	<b>3</b>
<b>Litvánia</b> <sup>56</sup>	-	+	-	+	-	-	+	-	<b>3</b>
<b>Magyarország</b> <sup>57</sup>	-	-	+	+	+	-	-	-	<b>3</b>
<b>Románia</b> <sup>58</sup>	-	-	-	-	+	-	+	-	<b>2</b>

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

<sup>39</sup> Civil szféra.

<sup>40</sup> Köztársasági elnök.

<sup>41</sup> Kormány.

<sup>42</sup> Törvényhozás.

<sup>43</sup> Ombudsman.

<sup>44</sup> Ex officio.

<sup>45</sup> Igazságszolgáltatás és egyéb független állami kontroll szerv.

<sup>46</sup> Területi önkormányzás szervei.

<sup>47</sup> Hozzáfordulási csatornák száma összesen.

<sup>48</sup> Lengyel Alkotmány 191 § (1) bek. a) pontja.

<sup>49</sup> Bulgária Alkotmánya 150. §.

<sup>50</sup> Lett Alkotmánybírósági törvény 17. § (1) bek.

<sup>51</sup> Ukrajna Alkotmánya 150. § (1) bek.

<sup>52</sup> Szlovákia Alkotmánya 130. §(1) bek.

<sup>53</sup> FAVOREU: *i. m.* 75-76. o.

<sup>54</sup> Német Alkotmány 93. § (2) bek.

<sup>55</sup> Cseh Alkotmánybírósági törvény 64. § (1) bek.

<sup>56</sup> Litvánia Alkotmánya 106. §.

<sup>57</sup> Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bek. e) pontja.

<sup>58</sup> Románia Alkotmánya 146. §.

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

## ZÁRÓ GONDOLATOK

Az 1989-ben létrehozott AB modell hatásköre bár szélesnek tűnt, ez csak az actio popularis által okozott délibáb, hiszen azáltal, hogy konkrét normakontroll a gyakorlatban szinte nem létezett féloldalassá tette az intézmény működését, a német típusú alkotmányjogi panasz intézménye megoldást jelenthetett volna erre a problémára. A 2011-es változások, a jelen szabályozást és gyakorlatot tekintve szintén féloldalassá tették az AB-t hatásköri oldalon. Most a délibáb szerepét a valódi alkotmányjogi panasz intézményére osztották, csak míg az actio popularis a fiatal jogállam védelme miatt jött létre és délibáb jellegét csökkentette az a tény, hogy az egyéni alapjogvédelem igényét is ki tudta sok esetben szolgálni, – az AB kiterjesztő értelmezése folytán – addig a valódi alkotmányjogi panasz intézménye nem alkalmas arra, hogy jogállamiság elvébe ütköző alaptörvény-ellenes államszervezetet szabályozó jogszabályokkal szemben fellépést biztosítson.

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

AB végzéseiből is az vizionálható, hogy a bírák között sincs egyetértés a kérdésben.

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

Az utólagos normakontroll hatáskörének szabályozása az, amely felelős az alkotmányos deficit létrejöttében. Az Alaptörvényben szabályozott három csatornás indítványozói modell alkalmazatlannak tűnik arra, hogy hosszútávon szükséges ellensúlyt jelentsen az államszervezetben létrejövő alaptörvény-ellenes szabályozással szemben. Ez egyfelől, annak köszönhető, hogy valójában csak egy csatornáról beszélhetünk, másfelől pedig azért mert a széles hatáskör értelmezés jelenleg szubjektív, személyhez kötött az alapvető jogok biztostól függ. Szükségesnek tartanám azt, hogy a jogalkotó törvényben egyértelműen szabályozza ezt a kérdést és foglaljon állást a széles hatásköri értelmezés mellett. E mellett szerencsésnek tartanám, ha bővítenék a kezdeményezők körét is, nemzetközi standard alapján legkézenfekvőbb az önkormányzatok, Kúria elnöke és legfőbb ügyész utólagos normakontroll kezdeményezés hatáskörével történő felruházása lenne. Megoldást jelenthetne, ha csökkentenék az eljárást kezdeményező képviselők minimum arányát, itt azonban nem szabad átesni a ló túloldalára, mivel az alacsony arány átpolitizálná az AB minden utólagos normakontroll tárgyban hozott döntését.

A szabályozást véleményem szerint a következőképpen kellene módosítani: a (1) jogalkotónak vagy az AB-nak meg kellene határozni az alapvető alkotmányjogi kérdést, mint befogadási minimumot. (2) A speciális alkotmányjogi panaszt úgy kellene szabályozni, hogy elegendő legyen a jogsérelem esélye, ne kelljen konkrét jogsérelem az indítvány befogadásához. (3) A jogalkotónak újra kellene szabályozni az utólagos normakontroll eljárásra vonatkozó szabályokat a következők szerint: a)

az ombudsman széles hatáskörű kezdeményezési jogkörét jogszabályba foglalni; b) kezdeményezésre jogosult országgyűlési képviselők minimum arányát 1/4-ről 1/5-re csökkenteni; c) a kezdeményezők körét kiterjeszteni az önkormányzatokra (önkormányzati alapjogaikat érintő kérdésekben), a Kúria elnökére és a legfőbb ügyészre. Ezekkel a módosításokkal véleményem szerint a hatásköri féloldalassága megszűnne az AB-nak.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] FAVOREU, LOUIS: *Az alkotmánybíróságok*, in. PACZOLAY PÉTER (Szerk.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*, 1995, ELTE, Budapest.
- [2.] KELEMEN KATALIN: Van még pálya (A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról), in *Fundamentum* 2011/4. szám.
- [3.] LÁPOSSY ATTILA (2012a): Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből, in *Kodifikáció és közigazgatás*, 2012/2. szám.
- [4.] LÁPOSSY ATTILA (2012b): *Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban*, in. *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető jogok biztosának Hivatala, Budapest.
- [5.] LÁPOSSY ATTILA: Popularis akcióból ombudsamani akció? in *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. szám.
- [6.] SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, 1999, Osiris Kiadó, Budapest.

## JOGFORRÁSOK

### Magyar jogforrások

- [1.] Magyarország Alaptörvénye.
- [2.] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
- [3.] 1/2012. (I.3) Tü határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről.
- [4.] 3077/2012. (VII.26.) AB végzés.
- [5.] 3264/2012. (X.4.) AB végzés.
- [6.] 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás.

### **Külföldi jogforrások**

- [1.] Belgium Alkotmánya.
- [2.] Bulgária Alkotmánya.
- [3.] Lengyelország Alkotmánya.
- [4.] Litvánia Alkotmánya.
- [5.] Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya.
- [6.] Románia Alkotmánya.
- [7.] Szlovákia Alkotmánya.
- [8.] Szlovénia Alkotmánya.
- [9.] Ukrajna Alkotmánya.
- [10.] Csehország Alkotmánybírósági törvénye.
- [11.] Lettország Alkotmánybírósági törvénye.

### **EGYÉB FORRÁSOK**

- [1.] 2011. évi CLI. törvény miniszteri indokolása.
- [2.] Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 665/2012. számú állásfoglalása Vélemény a magyar AB-ról szóló 2011. évi CLI. törvényről.
- [3.] Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 614/2011. számú állásfoglalása a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdésről.
- [4.] Alapvető jogok biztosa Hivatalának tájékoztatása.

# Utólagos normakontroll Magyarországon az actio popularis megszüntetése után

## FÜGGELÉK:



ALAPVEVŐ JOGOK BIZOTTSÁG

Független: AHB-5746.../2012  
Eljárás: dr. Hajós Bernadett

**Kellemen Roland**  
kellemen95@gmail.com

Tisztelt Úrnám!

Elektronikus levelezés – melyben tudományos kutató előjártól kért tájékoztatást – válaszolva a következőkről tájékoztatom:

2012. január 3. óta 324 olyan beadvány érkezett hivatalomhoz, amelyekben annak előzetes vizsgálata jogszabályi alapú beadvány-ellenőrzésre hívalkozva kérte, hogy kedvezményezettek az Alkotmánybíróság előtt utólagos normakontroll eljárást. A beadványok közül mintegy 140 teljesen azonos volt, és több esetben is hasonló tartalmú beadvány érkezett hozzám.
2012. július 15. napjáig összesen 9 esetben fordultam ilyen beadvány alapján az Alkotmánybírósághoz a következő ügyekben:

- az Alapbeadvány Állameti Rendelkezésével kapcsolatban (AJB-2302/2012 <http://ajbh.hu/alfam/aktualis/him/kozlemeny/20120313.htm>)
- a jogi segítségnyújtás köztérre ügyében (AJB-1981/2012 <http://ajbh.hu/alfam/aktualis/him/kozlemeny/20120322.htm>)
- a hulladék szacozásának szabályozás hatáskörnyelvével kapcsolatban (AJB-2834/2012 <http://ajbh.hu/alfam/aktualis/him/kozlemeny/20120330.htm>)
- a nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatban (AJB-2709/2012 <http://ajbh.hu/alfam/aktualis/him/kozlemeny/20120429.htm>)
- a média törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatban (AJB-3299/2012 <http://ajbh.hu/alfam/aktualis/him/kozlemeny/20120509.htm>)
- a kampányra fordítandó összegről (AJB-2303/2012 <http://ajbh.hu/alfam/aktualis/him/kozlemeny/20120513.htm>)
- a családfelek egyenjogúságával kapcsolatban (AJB-1041/2012 és AJB-4159/2012 <http://ajbh.hu/alfam/aktualis/him/kozlemeny/20120603.htm>)
- a szakszervezetek finanszírozásáról ügyében (AJB-4420/2012 <http://ajbh.hu/alfam/aktualis/him/kozlemeny/20120701.htm>)
- az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezése miatt (AJB-2332/2012 <http://ajbh.hu/alfam/aktualis/him/kozlemeny/20120715.htm>)

Bízom benne, hogy a fenti tájékoztatásommal segítségére lehettem.

Budapest, 2012. július 12.

Üdvözettel:  
  
Prof. Dr. Kószó Miklós



1081 Bp., Széchenyi u. 11. kerületi 1087 Bp., Tel.: 476 1100 Fax: 266 1010; E-mail: [info@alkotbi.hu](mailto:info@alkotbi.hu) Webold: [www.alkotbi.hu](http://www.alkotbi.hu)  
Az Alkotmány- és Nemzeti Adóügyi Bizottság elnöke: Dr. Kószó Miklós