

Somody Bernadette

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

Annak apropóját, hogy 2012-ben az ombudsman alkotmánybíróági eljárásindítványozási jogosultsággal foglalkozzunk,¹ 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 biztosja – a rá vonatkozó törvény értelmében már a törvény 1993-as megalkotása óta jogosult volt arra, hogy alkotmánybíróági eljárásokat, köztük utólagos normakontroll-eljárást kezdeményezzen,² 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 alkotmánybírói eljárások kezdeményezésének joga. A magyar ombudsman alapjogvédelmi funkciójához – amit az Alaptörvény³ már kifejezetten deklarációs – 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 értelemszerűen juthat arra a következtetésre, hogy az alapszabály jogi szabályozás alkotmányellenességére vezethető vissza. Ebben az esetben tehát a biztos az érintett alapjog védelmének 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 védelmének érdekében felülvizsgálhassa bármely jogszabály alkotmányosságát, és kitorolja 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 alkotmánybírói munkateherrel, célként pedig a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével magyarázta.⁴ 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.⁵ Kézenfekvőnek tűnhetett az ombudsman-intézmény mint lehetséges szűrő és közvetítő felvetése, hiszen egy olyan független jogállású alkotmányos intézményről van szó, amelytől – amint erre a Velencei Bizottság is hozott példákat⁶ – nem idegen az alkotmánybírói fordulás jogosítványa, amellyel ráadásul a magyar országgyűlési biztos 1993 óta egyébként is rendelkezik. Bár a Velencei Bizottság véleményében megjelent az ombudsman indítványozói jogosultságának és emberijogvédelmi szerepének összefüggése, az Alaptörvény bevett interpretációjában az ombudsman alapvetően az a szűrő lett, amely az alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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.⁷ 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.⁸ 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.⁹

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 azáltal, 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.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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.¹³

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.¹⁴ 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”¹⁵ 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 Rendelkezők vizsgálatát.”¹⁶ 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;¹⁷ 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 tárgy 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.¹⁸ Az alapvető jogok biztosa ezzel az indítványával kifejezetten átvette – mondhatjuk: fenntartotta – azt a korábbi állampolgári indítványt, amelynek alkotmánybírósági vizsgálata egyébként megszűnt volna.¹⁹

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.²⁰ 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 szerződésekkel kapcsolatban megfogalmazott indítvány,²¹ a családvédelmi törvényben előírt, férfi és nő házasságán alapuló családfogalom megtámadása,²² illetve a köznevelési törvénnyel szemben benyújtott indítvány.²³ 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.²⁴

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,²⁵ 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 szerződésekkel kapcsolatban a kormányhoz szabályozási lehetőséget biztosító rendelkezését, illetve magát a hallgatói szerződésekről szóló kormányrendeletet.²⁶ 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.²⁷

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 alkotmánybíróshoz fordulási jogkör funkciójának elemzéséből már kiderült, hogy az alapvető jogok biztosa 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 Alkotmánybíróság persze még jó ombudsmani érvek esetén is dönthet úgy, hogy a biztos ilyen indítványait nem bírálja el; de ebben az esetben az elutasító alkotmánybírószámi 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 biztosa nem alakít ki érdemi és koherens érvrendszerrel indítványozási jogosultsága alátámasztására, az Alkotmánybíróságot 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 persze 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 alkotmánybírószámi indítványok megfogalmazása; egy-egy alapjogi probléma kapcsán így több alkotmánybírószámi beadvány is születhetett, alternatív és egymást kiegészítő érvelésekkel is. Januártól az Alkotmánybírósághoz 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 kezdeményezésre²⁸ több mint száz beadványt kapott az ombudsman, amelyek – a sajtószabadság sérelmére hivatkozva – a Médiatanács választására vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték.

Az alapvető jogok biztosa alkotmánybírószámi indítványában ezekre reagálva viszont lényegében csak annyit kifogásolt, hogy ellentmondásosak azok a szabályok, amelyek rendezik a Médiatanács elnökének hivatalában történő személycserét.²⁹ 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 korigigálja a törvényi rendelkezések közötti diszharmoniót,³⁰ 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 alkotmánybírószámi 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 biztosa 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 Alkotmánybíróságról 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 Lápossy 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.
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.