Lápossy Attila, jogi főreferens
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből

„For the ombudsman the measure of sucess was by no means whether she won or lost before the Tribunal, her sucess was in raising general interest in the problem."
(Ewa Letowska)[1]

Az alkotmány érvényesülésének legfontosabb intézményi garanciája az alkotmánybíráskodás, e funkció hatékony ellátása nélkülözhetetlen egy demokratikus jogállamban. Nemcsak annak a megteremtése alapkövetelmény, hogy az alkotmánybíróság valamennyi alkotmánnyal ellentétes normát vizsgálhassa és megsemmisíthesse, hanem az is, hogy a potenciálisan alkotmánysértő normák a testület elé kerülhessenek. Az egyéni jogsérelem orvosolhatósága szempontjából hasonlóképpen lényeges az alkotmánybíráskodáshoz való hozzáférhetőség, az alapjogokat sértő jogszabályokkal (esetleg egyedi bírósági döntésekkel) szembeni állampolgári fellépés lehetősége. Mindezek alapján komoly jelentőséggel bír, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárását kik és milyen feltételek teljesítése esetén kezdeményezhetik. Az Alaptörvény, valamint az új alkotmánybírósági törvény 2012. január 1-jei hatályba lépésével karakterváltás történt a magyar alkotmánybíráskodásban: az eddig legtipikusabbnak számító absztrakt formáról a hangsúly a konkrét normakontrollra helyeződött át. E karakterváltási folyamatot elsősorban a bárki általi, érdekeltség nélküli indítványozás, a populáris akció megszűntetése, valamint alkotmányjogi panasz teljessé tétele, azaz az egyedi bírósági döntések Alaptörvénybe ütközésének vizsgálata szimbolizálja.

Az új alkotmánybírósági szabályozási rezsimben az absztrakt utólagos normakontroll tehát kivételes eszközzé vált, a jogalkotó csak szűk körnek tartotta fenn az indítványozás lehetőségét: az országgyűlési képviselők negyedének, a Kormánynak és az alapvető jogok biztosának. A Velencei Bizottság javaslatának[2] hála, az általános ombudsman normakontroll kezdeményezési lehetősége „túlélte" az alkotmányozási folyamatot, ami egyben komolyan felértékelte a biztosoknak az alapjogvédelem működésében játszott szerepét. Az alapjogvédő szerepet ellátó ombudsman segítségével az állampolgárok egy sajátos „kerülő úton" küldhetik az Alkotmánybíróság elé azokat az alkotmányellenes szabályokat, amelyeket más módon, például alkotmányjogi panasz eljárás révén – személyes érdekeltség hiányban vagy más módon – nem. Az utólagos normakontroll indítványozás alapjogvédő funkciója ezzel együtt nem választható el az alkotmányjogi panasz intézményének működésétől.

Tanulmányomban egyrészt az alapvető jogok biztosa közvetlen normakontroll kezdeményezési hatáskörének sajátos vonásait, az indítványozás lehetséges szempontjait kívánom felvázolni és rendszerezni. Másrészt a közel kilenc hónapos ombudsmani gyakorlat legérdekesebb ügyeit bemutatva igyekszem rövid áttekintést adni a felmerült dilemmákról és kérdésekről.[3] Az írás központjában az alapvető jogok biztosának működése áll ugyan, de az ombudsmani szerepfelfogás a magyar alkotmánybíráskodás működésére is hatással van. Adja magát az a kérdés, hogy az ombudsmani indítványozással, a biztoshoz forduló polgárok alkotmányossági kritikáinak befogadásával és sajátjaként való „továbbításával" hogyan lehet megfelelően elősegíteni a hatékony alkotmánybíráskodást és alapjogvédelmet. A tanulmány mottójául

[1] Rövid részlet Ewa Letowska, a korábbi lengyel ombudsman és alkotmánybíró 2012. szeptember 1-jén „Constitutional doubles: the interplay between ombudsmen and constitutional courts in the protection of human rights" címmel, a Közép-Európai Egyetemen megtartott előadásából.

[2] Vö. CDL-AD (2011) 001 – Adopted by the Venice Comission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011), Opnion no. 614/2011. Az előzményekkel kapcsolatban részletesebben lásd Populáris akciók helyett ombudsmani akciók? 121–123. o.

[3] A gyakorlati példák elemzése szempontjából fontos, hogy Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársaként lehetőségem volt nemcsak nyomon követni, hanem javaslataimmal aktívan alakítani az indítványozással kapcsolatos ombudsmani gyakorlatot.

választott idézet kapcsán pedig kérdés, hogy a „hangos" ombudsmani indítványozás, az alkotmányossági és alapjogi szempontú normakritika kapcsán a társadalmi nyilvánosság megszólítása bírhat-e önálló értékkel a jogállami működés szempontjából.

I. Az intézményi adottságok és a szabályozási keret

Az alapvető jogok biztosa tekinthető jelen pillanatban az egyetlen szakmai-professzionális, absztrakt utólagos normakontroll indítványozónak. Alkotmányi szintű kijelölése a feladatra – noha csak a Velencei Bizottság intelmei nyomán került rá sor – logikus, sőt már-már kézenfekvő döntésnek tűnik. Indítványozói „magánya" sajnálatos, mivel további, szakmailag felkészült kérelmezők (pl. jogvédő társadalmi szervezetek, más alapjogvédelmi szervek) bevonása hatékonyan növelhette volna a hatáskörhöz való hozzáférhetőséget. Az indítványozási feladat ellátásához szükséges adottságok ezzel együtt rendelkezésre állnak: az országgyűlési biztosok önálló alkotmányértelmező tevékenységet látnak el, a hatósági jogalkalmazást folyamatosan és alapjogi szempontból monitorozó tevékenységük folytán pedig elvben megfelelő rálátással rendelkeznek a joggyakorlat szinte teljes spektrumára.

A biztoshoz érkező és kizárólag vagy részben jogszabályi rendelkezést kifogásoló állampolgári beadványok alapos tanulmányozást, nem egyszer teljeskörű alkotmányjogi vizsgálat lefolytatását igényelhetik. Ennek a vizsgálatnak ki kell terjednie a legtöbb esetben arra, hogy a jelzés alapján fennáll-e olyan súlyú alapjogsérelem vagy valamely alkotmányos elv sérelme, amely közvetlen indítványozást indokolhat. A befogadott, felkarolt beadványok nyomán a megfelelő színvonalú és minőségű alkotmánybírósági indítvány elkészítése el is várható az ombudsmantól. Ez a részben új, de hosszú távon állandósult feladat és kihívás egy alkotmányjogilag magasan képzett stáb felállítását követeli meg.[4]

Az alkotmánybírósági, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló törvények[5] viszonylag kevés tételes előírást tartalmaznak a biztos indítványozási jogkörével összefüggésben. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja mindössze annyit ír elő, hogy az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az ombudsmantörvény két helyen is említi az indítványozási jogkör gyakorlását: az általános rendelkezések közt a 2. § (3) bekezdés mondja ki, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az intézkedésekről szóló részben az ombudsmantörvény 34. §-a úgy fogalmaz, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az alkotmánybírósági törvény 24. § (2) bekezdése mindehhez annyit tesz hozzá, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha a biztos álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

Az idézett szabályozás megteremti annak a lehetőségét, hogy az ombudsman állampolgári jelzés, panasz alapján eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül közvetlenül kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását. A biztosnak a közvetlen indítványozás lehetősége mellett pedig továbbra is módja van arra, hogy egy konkrét ügy kapcsán, intézkedésként az Alkotmánybírósághoz forduljon. Ahogyan már említettem, a továbbiakban elsősorban a közvetlen indítványozási jogkörrel foglalkozom, mivel az intézkedésként kezdeményezett alkotmánybírósági eljárás szervesebben kapcsolódik a biztos hagyományos funkciójához és alkalmazása – bár kivételes eszközről van szó – kevesebb magyarázatra is szorul. Korábbi tanulmányaimban amellett érveltem, hogy az ombudsman részéről – bár az actio popularis jellegű indítványozást nem képes pótolni – minden-

[4] Vö. Tilk Péter: Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. Közjogi Szemle, 2011/2. 11. o.

[5] Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.).

képpen szükséges és indokolt a közvetlen, vizsgálat lefolytatása nélküli indítványozás alkalmazása.

A hatáskör gyakorlása során az alapvető jogok biztosának – az ombudsmani „eljárás" nem különösebben formalizált jellegével összhangban – kevés megkötésre kell figyelemmel lennie, az általa vallott szerepfelfogásból kiindulva jelentős hatáskör-értelmezési szabadsággal rendelkezik.[6] Mérlegelési szabadság illeti meg az ombudsmant abban a tekintetben is, hogy a hozzá érkező, utólagos normakontroll indítványozását kérő panaszokat hogyan kívánja kezelni. Az alkotmánybírósági törvény alapján a biztos saját nevében, szakmailag megfelelő és határozott alkotmányjogi indokolás mellett indítványozhat, vagyis ebben az értelemben nem továbbítja a normakontrollt kérő panaszát. A törvényszöveg és az ahhoz kapcsolt indokolás az Alaptörvényben foglaltakhoz képest annyiban szűkít, hogy a biztos számára csak sajátjaként engedi indítványozást, neki magának is meg kell állapítania azt, hogy az Alaptörvény valamely rendelkezésének sérelme megítélése szerint fennáll-e.

A kézhez kapott „laza" indítványozási feltételrendszert a biztosi gyakorlatnak kell folyamatosan, esetről-esetre kitöltenie, ami egyben komoly felelősséggel is jár. Az alapvető jogok biztosa éppen – az általa is gyakran hivatkozott – jogállamiság elvének és jogbiztonság követelményének érvényesülése, a transzparens, kiszámítható működés érdekében az indítványozását kérő beadványok kezelésével kapcsolatos szempontokat – az irányadó törvényi szabályokat értelmezve – külön normatív módszertani utasításában[7] határozta meg.

A normatív módszertani utasítás szerint a biztos a kizárólag egy adott jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek alaptörvény-ellenességét, vagy nemzetközi szerződésbe ütközését állító panasz esetében, az abban foglaltak, illetve az utasításban meghatározott szempontok együttes mérlegelésével dönt arról, hogy kezdeményezi-e az Alkotmánybíróság eljárását, a panaszost pedig az alkotmánybírósági indítvány benyújtásáról tájékoztatja. Magával a szempontrendszerrel összefüggésben az utasítás azt tartalmazza, hogy különösen akkor indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása, 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.

Az utasítás rögzíti azt a szempontot is, hogy a biztos által benyújtott alkotmánybírósági indítvány nem irányulhat az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog (további) korlátozására. Az alkotmánybírósági törvény rendelkezéseit követve az utasítás továbbá kimondja azt is, hogy ha a panaszos az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés kapcsán az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az utólagos normakontroll eljárás kezdeményezését, akkor a biztos azt is mérlegeli, hogy az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak-e. A biztos nem indítványozhat tehát akkor, ha a kifogásolt szabályozással kapcsolatban nyilvánvalóan res iudicata áll fenn, de az elutasítást ebben az esetben is világosan indokolni kell.

A normatív utasítás említett része meglehetősen rugalmas szabályokat tartalmaz, tehát nem állandó jellegű eligazítást, hanem – a törvényi szabályokból kinyert lehetőségeket rendszerezve – sokkalta inkább módszertani áttekintést és iránymutatást kívánt adni a

[6] Vö. Somody Bernadette: Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai. In Az ombudsman intézménye és az emberi jogok Magyarországon. Országgyűlési Biztos Hivatala, 2008. 106-107. o.

[7] Lásd az Ajbt. 30. §-a alapján kiadott, az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás VII. fejezetét (http://www.obh.hu/ktk/index.htm).

későbbi ombudsmani gyakorlat számára. A biztosnak ezzel együtt – mivel nem egyszerűen továbbítja a beadványokat – az indítvány formájában felkarolható ügyek közül mindenképpen szűrnie és szelektálnia kell.[8] Az első hónapokban az alkotmánybírósági indítványok megfogalmazása során a biztos rendre hivatkozott az egyébként értelemszerűen csak saját intézményére nézve kötelező normatív utasítás egyes szempontjaira. Később ugyanakkor ezt a direkt hivatkozást az indítványok szövegében már nem tartotta szükségesnek, mivel az utasítás szempontjai szervesülni tudtak magában az ombudsmani gyakorlatban.

II. A panaszok befogadása és a közvetlen indítványozás kritériumai

Az alkotmánybírósági indítvány benyújtása a biztos saját döntésén múlik, a hozzá forduló állampolgároknak nincs alanyi joguk arra, hogy beadványuk alapján a biztos kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál egy jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának utólagos vizsgálatát. A beadványok vizsgálata kapcsán az előző részben már említett viszonylag tág mérlegelési lehetőség nem azonban azt jelenti, hogy az ombudsman önkényesen szelektáltatna vagy azt, hogy nem vázolhatóak fel megfelelő szempontok a vizsgálathoz. Az ombudsman feladatából, jogállásából kiindulva, a hatékony alapjogvédelem és az alkotmánybíráskodási funkció gyakorlásának elősegítése kapcsán ugyanis több általános kritérium is meghatározható. A feladatkör határainak értelmezésekor nem hagyható az sem figyelmen kívül, hogy nem az ügyet eldöntő, hanem eljárásindító hatáskör gyakorlásáról van szó, ami a kétséges helyzetekben az indítvány benyújtása felé billentheti a mérleget.

1. Az alapjogvédő funkció elsődlegessége

Európában a független jogállású biztosok alapfeladata a polgárok alapvető jogainak védelme az egyedi ügyekben, a közigazgatási szerveinek eljárásának, döntéseinek vizsgálata.[9] Magyarországon maga az Alaptörvény egyértelműen fogalmaz a 30. cikk (1) bekezdésében: az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el. A biztosnak a közvetlen indítványozás mérlegelése során mindenekelőtt tehát az alapjogvédő funkció gyakorlását kell irányadónak tekintenie: az egyén jogainak az állammal, a mindenkori közhatalommal szembeni védelmét kell az indítványozói szerepfelfogásának középpontjába állítania. Az ombudsman a hatásköre gyakorlása során professzionális közvetítői szerepet lát el: az egyes egyéni beadványokban jelzett alkotmányossági problémát – szükség szerint alakítva azon, további érvekkel kiegészítve – transzformálhatja az Alkotmánybíróság felé. Bár a biztos maga önállóan dönt arról, hogy szerinte fennállhat-e, valószínűsíthető-e az alkotmányos aggály, a kérdés végső eldöntésére az ügyben Alkotmánybíróság jogosult.

2012. január 1-jét követően az alapvető jogok biztosa nemcsak az alaptevékenysége, hanem értelemszerűen a közvetlen indítványozás során is „ragaszkodott" a korábbi, két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlathoz és – az Alaptörvény szövegének változásait is figyelembe véve – hivatkozott az egyes alapjogokkal és alkotmányos elvekkel kapcsolatos megállapításokra, tételekre.[10] Az ombudsman már az első indítványainak indokolása során külön is kiemelte, hogy álláspontja szerint – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés meghozataláig – vélelem szól a korábbi alkotmánybírósági értelmezés mellett. Az Alkotmány és az Alaptörvény szövege közti jelentős átfedés mellett az alkotmányossági gyakorlat eredményeinek alkalmazását támogatta, hogy a lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal biztosítható ugyanis, hogy a magyar

[8] Lásd Fórum. Az alkotmánybíráskodás jövője. Somody Bernadette – Vissy Beatrix. 79. o.

[9] Lásd Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 376. o.

[10] Az ombudsman alapjog-értelmezési gyakorlatával kapcsolatban lásd Lápossy Attila: Áthatás-átvétel – az alkotmánybírósági értelmezések, sztenderdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában. De iurisprudentia et iure publico, Jog- és államtudományi folyóirat, V. évfolyam, 2011/2. sz.

alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Erre az érvelésre az Alkotmánybíróság 2012 májusában ráerősített, amikor határozatának indokolásában kimondta, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.[11]

2. A közvetlen indítványozás, mint járulékos jellegű jogkör

A közvetlen indítványozás gyakorlása járulékos jellegű jogkör az alapvető jogok biztosának alapfeladathoz, azaz a hatósági és közszolgáltatói jogalkalmazási tevékenység panaszok alapján történő vizsgálatához képest. A közvetlen indítványozás abból a szempontból szűkös jószág, hogy az intézmény kapacitásai végesek és az indítványozással összefüggő feladatok nem veszélyeztethetik az alaptevékenység ellátását. A jogkör gyakorlását ezért indokolt is összehangolni a hagyományos ombudsmani feladatellátással: például, ha a jelzett probléma kapcsán már elindult a biztos vizsgálata, akkor célszerű megvárni annak lezárását. Mivel az alkotmányosan aggályos normákat is lehet alapjogsértő, önkényes módon alkalmazni (az alapjogsérelem kumulálódása) és az állampolgári panaszok szintjén megjelenő problémák jó részénél nem választhatóak el tisztán a jogalkalmazásban megjelenő, valamint csak a szabályozást érintő visszásságok, a helyzet tisztázásához ilyenkor – közvetlen indítványozás helyett – vizsgálat elrendelése és az érintett hatóság megkeresése lehet a megoldás.

3. A közvetlen indítványozás, mint komplementer jellegű jogvédelem eszköze

Az állampolgári beadványok szűrése során szempont lehet, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezéséhez képest az absztrakt utólagos normakontroll indítványozásának komplementer jellegű jogosítványnak kell lennie. Figyelembe kell venni, hogy az egyéni jogsérelmek alkotmánybírósági orvoslásának adekvát eszköze az alkotmányjogi panasz intézménye. Az ombudsmani normakontroll indítvány nem rendelkezik külön jogorvoslati funkcióval: ha eredményes, akkor is tipikusan a jövőre nézve képest megelőzni a jogsérelem bekövetkezését. Az ombudsmani gyakorlatban ezekből a megfontolásokból következően, ha a panaszból egyértelműen az derül ki, hogy a beadványozó a kifogásolt szabályozással kapcsolatban alkotmányjogi panaszt nyújtott be, akkor – egyben a párhuzamos eljárást is kerülendő – az ombudsman eltekinthet az indítványozástól. Ha azonban később a panaszt az Alkotmánybíróság formai okokból (például személyes érintettség hiányában) nem fogadja be, akkor ismételten megnyílhat a közvetlen ombudsmani indítványozás lehetősége.

A célzott indítványozásra szükség lehet akkor, ha a gyors beavatkozás indokolt, illetve bármely okból az alaptörvény-ellenes egyéni alapjogvédelmi eszközök nem elég hatékonyak, nem működőképesek. Előfordulhat, hogy a panaszos vagy a panaszban képviseltek maguk nem képesek a jogaik védelmében fellépni. Mindez az eddigi ombudsmani gyakorlatban is markánsan megjelent: az állampolgári jogok biztosa az egzisztenciálisan súlyosan rászorulók, a hajléktalanok kriminalizálásával (például a guberálás, illetve az ún. életvitelszerű közterület-használat szabálysértéssé nyilvánításával és szankcionálásával) szemben határozottan lépett fel. Az Alkotmánybíróság éppen egy ombudsmani indítvány alapján mondta ki 2011. december végén formai és tartalmi szempontból egyaránt alkotmányellenesnek a kaposvári önkormányzat guberálást szankcionáló rendeletét.[12]

[11] Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat.

[12] Lásd 176/2011. (XII. 29.) AB határozat.

4. Fellépés a gyengék, kiszolgáltatottak jogainak védelme érdekében

Mind előző pontban említett komplementer jellegű indítványozáshoz, mind a hagyományos ombudsmani szószóló funkcióhoz szorosan kapcsolódik a kiszolgáltatott helyzetben lévők védelme. Az alapvető jogok biztosa fellépésének egyik súlypontját a gyengék, a rászorulók, a jogvédelemre kevéssé vagy egyáltalán nem képes személyek és közösségek melletti kiállás. A helyzetüknél fogja kiszolgáltatott gyermekek, valamint a fogyatékossággal élők mellett – az ombudsmantörvény fogalomhasználatával[1] – a „leginkább veszélyeztetett" társadalmi csoportok (így például hajléktalanok, betegek, idősek) tagjaival szemben alkalmazandó, indokolatlan állami jogelvonás vagy jogkorlátozás tipikus indoka lehet a gyors fellépésnek és közvetlen – vizsgálat nélküli – indítványozásnak. Sőt, a „gyengéket" védelmező ombudsmani szerep kivételes esetben akár hivatalbóli, panasz nélküli indítványozásra is okot adhat.

5. Az Alkotmánybíróságra hatáskörével kapcsolatos szabályok figyelembe vétele

Az alapvető jogok biztosa saját nevében nyújtja be indítványát, az indítványozás során pedig figyelembe kell vennie az alkotmánybíróság eljárásával kapcsolatos szabályokat és gyakorlatot. A szabályozás ismertetése során már említett, ítélt dolog képezte eljárási akadály mellett kiemelést érdemel az egyes önkormányzati rendeletek megtámadásának kérdése. Ha a panaszos önkormányzati rendelet valamely rendelkezésével kapcsolatban fordul kritikával a biztoshoz, akkor azt kell mérlegelni az alkotmánybíróságról szóló törvény alapján, hogy az önkormányzati rendelet közvetlenül az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközik-e. Ha ugyanis a panaszból az tűnik ki, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal lehet ellentétes (például túlterjeszkedik a felhatalmazást adó törvényi rendelkezésen), akkor a kérdés elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik. Ilyen esetekben a közvetlen indítványozás helyett, felmerülhet annak a lehetősége, hogy az ombudsman a jelzés alapján hivatalból indít vizsgálatot, ennek keretében pedig az illetékes kormányhivatal vizsgálatát kéri. Mindezt az indokolja, hogy kizárólag a kormányhivatal jogosult kezdeményezni ugyanis a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát a bíróságnál.

Látszólag további akadályt képezhet az ombudsmani indítványozás során, hogy ha a panaszbeadvány olyan törvénnyel (például adó, járulék vagy illetéktörvények) kapcsolatban fogalmaz meg alkotmányossági normakritikát, amely vizsgálatára és megsemmisítésre az Alkotmánybíróság jelen pillanatban csak meghatározott alapjogok vagy az eljárási szabályok sérelme esetén jogosult.[2] Különös súllyal merül fel a hatásköri korlátozás azokban az esetekben, amikor az aggályosnak tartott szabályok kapcsolatba hozhatóak a költségvetéssel, annak bevételi vagy kiadási oldalával. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglaltakkal kapcsolatos alkotmánybírósági értelmezési gyakorlat kialakulásáig ugyanakkor a biztosnak – a korábbi alkotmánybírósági döntések adta esetleges támpontok alapján – magának kell mérlegelnie azt, hogy az Alkotmánybíróság eljárását akadályozhatja-e a korlátozás.

Az Alkotmánybíróság vizsgálati hatáskörével kapcsolatban tipikus elutasítási indok emellett, hogy ha a panaszos nem normatív jellegű, hanem egyedi jogi aktusokat sérelmez, beadványában egy bírósági döntés alaptörvény-konformitásával fogalmaz meg kifogásokat (ilyen esetekben ugyanakkor érdemes

[1] Lásd Ajbt. 1. § (1) bekezdés d) pont.

[2] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni akkor, ha annak megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

tájékoztatni az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségéről és feltételeiről). Röviden utalni kell arra is, hogy azok a panaszok is elutasítás sorsára jutnak, amelyekben nem hatályos szabályozást kifogásolnak a panaszosok. Ennek az egyik „szerencsés" esete, ha a beadvány vizsgálata során kiderül, hogy időközben a kifogásolt szabályozást úgy helyezték hatályon kívül, hogy azzal az alkotmányossági probléma is megoldódott. Az alkotmányossági jogszabálykritikát ugyanakkor tartalma szerint kell elbírálni: ha arra derül fény, hogy a jelzett alapjogi probléma továbbra is fennáll, de már egy másik jogszabályi rendelkezés nyomán, akkor lehet helye az indítvány benyújtásának.

6. Az önállósodó közvetlen indítványozási hatáskör sajátosságai

Bár az alapjogvédelmi funkció közös pont, az absztrakt utólagos normakontroll közvetlen indítványozása bizonyos értelemben világosan elkülönül az ombudsmani alaphatáskör gyakorlásától: nem terjednek rá ki ugyanis a biztos vizsgálatára vonatkozó hatásköri korlátok.[3] Az alapvető jogok biztosa az Országgyűlés tevékenységét nem vizsgálhatja, de az általa hozott törvények kapcsán már megfogalmazhat alkotmányossági kifogásokat. Hasonlóképpen nem terjed ki vizsgálati hatásköre a bíróságok működésére, de a bírósági eljárások során alkalmazott normák (például választójogi, büntetőeljárási vagy munkajogi szabályok) kapcsán ugyancsak van lehetőség az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére. A közvetlen indítványozás ráadásul sokszor éppen azokban az esetekben lehet igazán indokolt, ha az alkotmányossági probléma a kifogásolt jogszabályi rendelkezés jellege folytán konkrét ügy alapján nem kerülhetne a biztos elé.[4] Ilyenkor ugyanis még az elvi lehetősége sem merülhet annak, hogy majd az ombudsmani vizsgálat lefolytatását követően, a jogalkotó elutasító válasza függvényében kerüljön sor az indítványozásra.

III. Dilemmák és kérdések – esetek az ombudsmani gyakorlatból

Bár mindössze kilenc hónap telt el a közvetlen indítványozási lehetőségének megteremtése óta, az ezzel kapcsolatos ombudsmani gyakorlati tapasztalatok viszonylag gazdagnak mondhatóak. Számos olyan dilemma, kérdés is felmerült, amelyek megválaszolásra szorultak, komoly elgondolkodásra késztették az alapvető jogok biztosát és annak szakmai stábját.[5] 2012. szeptember 1-jéig összesen közel négyszáz olyan panaszbeadvány érkezett a biztoshoz, amelyben a panaszosok részben vagy egészben jogszabályokkal kapcsolatos alkotmányossági kifogásokat fogalmaztak meg. A statisztika szempontjából ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet, hogy számos hasonló tartalmú, jellegű panasz érkezett az ombudsmanhoz (például a nyugdíjszabályok változásával összefüggésben), sőt a beérkezett beadványok kb. harmadát a Médiatanács elnökének, illetve tagjainak választására vonatkozó szabályokat kifogásoló, lényegében azonos tartalmú (minta alapján készült) tömeges beadványok tették ki.

Az alapvető jogok biztosa a beérkezett panaszok alapján 2012 szeptemberéig összesen 14 esetben (egészen pontosan 13 + 1 esetben, mivel a hallgatói szerződésekre vonatkozó szabályok kapcsán két ízben is) élt indítványozási jogkörével. Az Alkotmánybíróság elé küldött alapjogi-alkotmányossági problémák igen változatos képet mutatnak:

1) az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseivel kapcsolatos indítvány;[6]

[3] Az Ajbt. 18. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróságok, valamint – a nyomozást végző szerve kivételével – az ügyészség tevékenységét.

[4] Vö. Lápossy: Populáris akciók helyett ombudsmani akciók? 128. o.

[5] Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalán belül a Közjogi Főosztály feladata az állampolgároktól érkező, alkotmányossági jogszabálykritikát tartalmazó beadványok megválaszolása, illetve az alkotmánybírósági indítványok tervezeteinek elkészítése, az ombudsmani indítványozási gyakorlat összehangolása.

[6] Lásd AJB-2302/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202302Ai.rtf

2) a jogi segítségnyújtás lehetőségét az alkotmányjogi panasz eljárás esetében kizáró törvényi szabályt támadó indítvány;[7]
3) a hallgatói szerződéseket szabályozó kormányrendelettel kapcsolatos indítvány, majd az azonos tartalmú törvényi szabályokat támadó indítvány;[8]
4) a nemzetiségi törvényt érintő alkotmánybírósági indítvány;[9]
5) a Médiatanács elnökének, illetve tagjainak választásával kapcsolatos egyes rendelkezéseket támadó ombudsmani indítvány;[10]
6) a választási kampányra fordítható összegekkel kapcsolatos kifogásokat tartalmazó alkotmánybírósági indítvány;[11]
7) a családvédelmi törvény családfogalmával, illetve a törvényes öröklésre vonatkozó szabályaival kapcsolatos alkotmánybírósági indítvány;[12]
8) a cukorbetegek inzulinellátásával kapcsolatos alkotmánybírósági indítvány;[13]
9) a köznevelési törvénnyel összefüggésben benyújtott ombudsmani indítvány;[14]
10) a szakképzési törvény egyes rendelkezéseit kifogásoló indítvány;[15]
11) az adózás rendjéről szóló törvénnyel kapcsolatos ombudsmani indítvány;[16]
12) a rokkantsági ellátórendszer átalakítását végrehajtó szabályok elfogadásával és tartalmával összefüggésben megfogalmazott alkotmánybírósági indítvány;[17]
13) az egyházügyi törvény egyes rendelkezései kapcsán benyújtott indítvány.[18]

A közvetlen ombudsmani indítványok alapján eddig összesen egy alkotmánybírósági határozat született: 2012. július 4-én az Alkotmánybíróság a hallgatói szerződésekre vonatkozó kormányrendeleti szabályok, valamint a felsőoktatási törvény felhatalmazásának formai alaptörvény-ellenességét állapította meg.[19] A benyújtott indítványok közül több olyan is akadt (például a már említett rokkantsági nyugdíjszabályokkal, illetve a médiatörvénnyel kapcsolatosak), amelyek mögött nagy mennyiségű panaszbeadvány állt. A beadványozói kör színesnek mondható, a panaszosok közt megtalálható egyetemi oktató, nemzetiségi önkormányzat, országgyűlési képviselő, érdekvédelmi szervezet és magánszemélyek is. A panaszbeadványok alapján történő indítványozás, illetve az ehhez kapcsolódó más kérelmek (mulasztás megállapítására, ideiglenes intézkedésre tett javaslat) benyújtása során több alkotmányjogi és gyakorlati szempontból is lényeges kérdés és dilemma is felmerült.

1. Alapjogvédelem vagy alkotmányvédelem

A közvetlen ombudsmani indítványozásnak ugyan elsődlegesen az alapjogok védelmét kell szolgálnia, ugyanakkor a biztos részéről nem lehet kizárni a tágabb értelemben vett alkotmányvédelmi feladat ellátását sem. Az egyes alkotmányos alapelvek és követelmények, így különösen a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének érvényesülése a tágabb értelemben vett alapjogvédelem szempontjából is releváns lehet. A

[7] Lásd AJB-1961/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201201961Ai.rtf
[8] Lásd AJB-2834/2012. számú ügy, elérhetőek: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202834.rtf valamint http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202834Ai.rtf
[9] Lásd AJB-2709/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202709Ai.rtf
[10] Lásd AJB-3299/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203299Ai.rtf
[11] Lásd AJB-2303/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202303Ai.rtf
[12] Lásd AJB-4159/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204159Ai.rtf
[13] Lásd AJB-4436/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204436Ai.rtf
[14] Lásd AJB-2523/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202523Ai.rtf
[15] Lásd AJB-2883/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202883Ai.rtf
[16] Lásd AJB-2332/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202332Ai.rtf
[17] Lásd AJB-2683/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202683Ai.rtf
[18] Lásd AJB-2784/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202784Ai.rtf
[19] Lásd 32/2012. (VII. 4.) AB határozat.

komplementer jogvédelem okán a jogállami követelmények érvényesülésével kapcsolatban lényeges, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok tartalmi befogadásával kapcsolatban milyen gyakorlatot alakít ki. Hogyan kezeli a testület például azokat a panaszokat, amelyekben nem egyéni alapjogsérelemre, hanem a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének sérelmére hivatkoznak. Az ebben a tekintetben elutasító alkotmánybírósági gyakorlat esetén az alapvető jogok biztosának az eléje kerülő ügyekben, a hatékony alkotmánybíráskodási funkció elősegítése érdekében indokolt lehet felvállalnia az alapvető jogállami követelmények betartatását szolgáló, akár szimbolikus jellegű normakontroll indítványok benyújtását is.

Az eddigi ombudsmani gyakorlat a kiterjesztőbb, alkotmányvédelmi feladatot is ellátó szerepfelfogást követi, amit jól szemlélteti az első, egyben szimbolikus jelentőségű ombudsmani indítvány, amelyben a biztos az Alaptörvény 2011. december végén külön dokumentumban elfogadott, vitatott jogi státuszú Átmeneti Rendelkezéseivel összefüggésben nyújtott be.[20] A biztos azért kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, mert álláspontja szerint az Átmeneti Rendelkezések (Ár.) súlyosan sértik a jogállamiság elvét, értelmezési problémákat okozhatnak és veszélyeztetik a jogrendszer egységét, működőképességét, amellett azok több helyen egyértelműen nem átmeneti jellegű szabályokat tartalmaznak. Az Ár. elfogadását és egyes szabályait támadó indítványban kifejtett alkotmányossági aggályok két csoportra oszthatóak. A jogállamiság érvényesülése szempontjából egyrészt problémás a norma – az alaptörvényi felhatalmazáson túllépve – önmagát az Alaptörvény részének minősíti és így kívánja kikerülni, hogy a benne foglalt rendelkezések tartalmi szempontból összevethetőek legyenek az Alaptörvény garanciális szabályaival. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy súlyos veszélyeket rejt magában, ha az Ár. alapján meghozott törvények magával az Alaptörvénnyel, annak alapjogi szabályaival kerülnének ellentmondásba. A biztos szerint emellett az Ár. számos cikke nem felel meg a norma elnevezésében is szereplő átmenetiség követelményének: egy jogszabály átmeneti rendelkezéseinek legfőbb ismérve, hogy megalkotásukat a régi szabályozásból az újba való átmenet teszi szükségessé, ezért mindig ehhez kapcsolódó konkrét és ideiglenes rendelkezéseket foglalnak magukban.

Az Országgyűlés az ombudsmani indítványban megfogalmazott aggályokra az Alaptörvény első módosításával kívánt választ adni: a záró rendelkezések közé beépítette azt, hogy az Átmeneti Rendelkezések az Alaptörvény részét képezik. Az Alkotmánybíróság pedig éppen e módosítás miatt hívta fel az ombudsmant, hogy nyilatkozzon, fenntartja-e indítványát. Válaszlevelében a biztos kifejtette, hogy csak az Alaptörvény egészének kontextusában lehet értelmezni az Alaptörvénynek azon „új" szabályát, miszerint az Ár. az Alaptörvény részét képezi. Az átmeneti rendelkezések célja az új és a régi alkotmány közötti átmenet biztosítása, az új Alaptörvény hatályba lépésének és alkalmazásának előkészítése. Az ombudsman álláspontja szerint ezért továbbra sem fogadható el az az értelmezés, miszerint az Ár. felülírhatná az Alaptörvényt, kivételt tehetne a garanciális rendelkezései alól. A biztos rámutatott, hogy az Alaptörvény – mint minden alkotmány – feltétlen érvényesülést kíván a jogrendszerben: olyan mérce, amihez minden más jogszabályt viszonyítani kell. Ha pedig Ár. eltérhet az Alaptörvénytől, azzal maga az alkotmányos mérce relativizálódik, emellett pedig sérül a hatalmi ágak egyensúlyának elve és kiüresedik az alkotmánybíráskodás funkciója.

Az Ár. kapcsán tehát nem egyszerűen egy jogállami alapelv sérelme merült fel, az Alaptörvényben rögzített, feltétlen érvényesülést kívánó garanciális szabályok áttörése olyan súlyú alkotmányjogi aggályokat jelentett, amelyek a jogrend és az alkotmány védelme érdekében szükségessé tették a biztos indítványozói fellépését. A jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének érvényesülésére az alapvető jogok biztosa más indítványában is felhívta a figyelmet. A rokkantsági ellátás alapvető szabályait megváltoztató

[20] Az ombudsmani indítvány szövege elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202302Ai.rtf

törvényi rendelkezései kapcsán például az ombudsman a bizalomvédelemre és a kellő felkészülési idő biztosításának követelményére hivatkozott. Közvetlen indítványában kiemelte, hogy a jogbiztonság követelményének megfelelően eleget kell tenni a szerzett jogok fenntartásába vetett bizalom követelményének: a megváltozott munkaképességű személyek egzisztenciális döntéseire hatással van az a feltételezés, hogy az ellátásra való jogosultság megállapításakor hatályban lévő szabályok szerint számíthatnak az ellátásra. Az Alkotmánybíróság több, az 1990-es évek közepén hozott határozatára is utalva az ombudsman rámutatott, hogy ilyen esetben az ellátás összegének és tartalmának alapvető változtatására csak megfelelő hosszúságú átmeneti idő elteltével kerülhet sor. Így aggályosnak minősül, hogy az Országgyűlés az érintett ellátottak védelmére vonatkozó garanciális szabályokat nem alkotott. A jogbiztonságra, a kellő felkészülési idő követelményére, illetve a bizalomvédelemre való hivatkozás emellett a köznevelési, valamint a szakképzési törvény elfogadását és egyes rendelkezéseit kifogásoló ombudsmani indítványokban is komoly szerepet kapott.

Az alapvető jogok biztosa egy másik indítványában ugyancsak tágabb értelemben vett alapjogvédelmi, inkább már alkotmányvédelmi szempontból fogalmazott meg kifogásokat a választási eljárásról szóló törvény azon rendelkezésével kapcsolatban, amely jelöltenként egymillió forintban maximálja az országgyűlési képviselők választása során felhasználható összeget. A biztoshoz forduló panaszos arra mutatott rá, hogy az egymillió forintos felső határt nem tudják tartani a pártok, ha az Alaptörvényben előírt kötelezettségüknek eleget téve közre kívánnak működni a választói akarat befolyásolásában. Az indítványban a biztos azzal érvelt, hogy a demokrácia elvén alapuló népképviselet elengedhetetlen feltétele a jogszerű, stabil és kiszámítható választási rendszer. A választási rendszer egyik alapvető eleme pedig a kampány, amelynek fontos szerepe van abban, hogy a választópolgárok felelősen, tudatosan és megalapozottan dönthessenek a képviselő-jelöltek, illetve a politikai pártok támogatásáról. Az alkotmányossági aggályok tehát az ombudsman számára is képviselhetőek az Alkotmánybíróság előtt: kimutatható a szoros kapcsolat az egyéni alapjogok védelmével.

Egy másik ügyben – több vallási közösség vezetőjének kezdeményezésére – azért került sor alkotmánybírósági indítvány benyújtására, mert a biztos álláspontja szerint az egyházak elismerését szabályozó törvényi rendelkezések több ponton is ellentétesek a hatalommegosztás elvével, a tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való joggal. Az ombudsman rámutatott, hogy aggályosak azok a szabályok, amely a hatalmi ágak egyensúlyának elvét kikezdve az Országgyűlés egyedi és megfellebbezhetetlen döntésétől teszi függővé az egyházi státusz megadását. A törvény ugyan meghatározza, hogy milyen feltételek fennállása esetén lehet kérelmezni az egyházi státuszt, a feltételeket teljesítő szervezeteknek azonban nem biztosít alanyi jogot ahhoz, hogy el is ismerjék őket egyházként. Az egyházi státusszal kapcsolatban ugyanis az Országgyűlés diszkrecionális jogkörben, azaz szabad mérlegelés alapján hozza meg a döntését, azt nem köteles indokolni és nem biztosított olyan jogorvoslati eszköz sem, amely az Alaptörvény értelmében annak minősülhetne. Az alapjogvédő és alkotmányvédő szerep tehát ebben az esetben is összekapcsolódott: az ombudsman hangsúlyozza, hogy az Országgyűlés olyan politikai fórum, amelynek elsődleges szerepe a törvényhozás, továbbá az Alaptörvényen és törvényen alapuló más politikai döntések meghozatala. A biztos szerint a hatalmi ágak elválasztásának elve alapján az Országgyűlés nem láthat el olyan feladatot, amelynek során eseti jellegű, a megfelelő garanciákat nélkülöző politikai döntést hoz az alapvető jogok gyakorlása tekintetében.

2. A nemzetközi emberi jogi mércék alkalmazása

Az alkotmánybírósági törvény alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa, továbbá konkrét ügyben az eljáró bíró is indítványozhatja.[21] Releváns és hivatkozható nemzetközi szerződésnek minősülhet elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye, illetve ennek nyomán az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezményt értelmező esetjoga. Azokon a területeken, ahol a korábbi magyar alkotmánybírósági gyakorlat egyértelműen az európai minimumkövetelmények felett áll, ott – amennyiben nem történik az alkotmánybírósági gyakorlatban visszalépés – nem feltétlenül szükséges az Egyezménybe ütközés külön kezdeményezése. A nemzetközi szerződésbe ütközés indítványozása felmerülhet az egyes speciális alapjogi területeken, különösen a Gyermekjogi Egyezmény vagy a Fogyatékossággal élők jogairól szóló Egyezmény kapcsán. Utóbbival összefüggésben az ombudsmantörvény a biztost hatalmazza fel arra, hogy tevékenysége során fordítson megkülönböztetett figyelmet a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.[22] Bár nem közvetlenül benyújtott indítvány, említést érdemel, hogy a Gyermekjogi Egyezmény több cikkének sérelme miatt is kérte az ombudsman az Alkotmánybíróságtól semmisítse meg a szabálysértési törvénynek azokat a rendelkezéseit, amely a 18 év alatti fiatalkorú személyek esetében lehetővé teszik az elzárás, illetve a szabálysértési őrizet elrendelését.[23]

Az Egyezményre és a Bíróság esetjogára való hivatkozás lehetősége a közvetlen indítványozás során az ombudsmani érvelésben is szerepet kaphat. Mindez annak az ügynek a kapcsán merült fel, amiben egy magánszemély fordult a biztoshoz, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a családvédelmi törvény családfogalmat meghatározó rendelkezését. A családvédelmi törvény ugyanis a társkapcsolatok köréből kizárólag a házasságot nevesíti a család alapjaként. A biztos az indítványban arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogalkotó az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával ellentétes módon zárta ki a bejegyzett élettársi közösségben, azaz az azonos nemű személlyel kapcsolatban élők „házassághoz hasonló" társkapcsolatának családként való elismerését és védelmét. Az ombudsmani indítvány rámutatott, hogy a törvényben deklarált családfogalom nem csak a párkapcsolatban élő azonos nemű pároknak okoz hátrányt, hanem azoknak a különnemű pároknak is, akik nem házasságban, hanem más társkapcsolati formában kívánnak élni. A biztos szerint ez a szűkítés aránytalanul korlátozza a házasságon kívüli más társkapcsolati formát választó párok magán- és családi élethez való jogát azáltal, hogy lényegében kizárja őket a család fogalmi köréből. Az ombudsman a nemzetközi egyezménybe ütközés megállapítását is kérte, mert álláspontja szerint a család fogalmának megszorító használata szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a más társkapcsolati formában élők egyenlő méltósághoz, magán- és családi élethez való jogát, ez pedig az Alaptörvény mellett az Egyezmény 8. cikkével is ellentétes.

3. Figyelemfelhívás: a jogalkotói mulasztás megállapításának „indítványozása"

A korábbi alkotmánybírósági hatásköri szabályokhoz képest visszalépésként értékelhető, hogy 2012 januárjától mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának kezdeményezésére már nincsen mód és lehetőség. A jogalkotói mulasztás megállapítása teljes egészében az Alkotmánybíróság kezébe került, erre hivatalból lehetősége van. Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésé-

[21] Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján.
[22] Lásd Ajbt. 1. § (3) bekezdés.
[23] Lásd AJB-3298/2012. számú ügy, elérhető: http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203298Ai.rtf

vel – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.[24]

A hatályos alkotmánybírósági törvény alapján tehát jelen pillanatban az alapvető jogok biztosának sincs lehetősége annak közvetlen kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy általa feltárt vagy észlelt, lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor azt nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen abban az esetben, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

A kérdés először annak az ügynek a kapcsán merült fel, amelyben a biztos a jogi segítségnyújtásról szóló törvény azon rendelkezésének felülvizsgálatát kérte, amelynek értelmében nem kaphat jogi segítséget és támogatást az alkotmányjogi panasz benyújtója. Ráadásul annak ellenére zárja ki tételesen az igénybevétel lehetőségét, hogy az alkotmánybírósági törvény kifejezetten előírja a jogi képviseletet. Mindez pedig vagyoni helyzetük alapján hátrányos helyzetben lévőket zárja el az alkotmányjogi panasz lehetőségnek igénybevételétől, ami a jogorvoslathoz való jog szempontjából aggályos. A kifogásolt rendelkezés megtámadása mellett a biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy a jogi segítségnyújtás keretében magának az indítványnak az elkészítése a nélkülözhetetlen elem, az eljárásban való egyéb részvétel ehhez képest kevésbé hangsúlyos. A kifejezett tilalmat előíró rendelkezés megsemmisítése szükséges, de önmagában nem elégséges az egyenlő bánásmód követelményének, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése szempontjából. Jelezte tehát az Alkotmánybíróság felé, hogy álláspontja szerint jogalkotói mulasztás is fennáll annak kapcsán, hogy a jogi segítségnyújtásról szóló törvény nem tartalmazza az alkotmányjogi panasz eljárásban igénybe vehető jogi segítségnyújtás lehetőségét és formáit.

4. Az ideiglenes intézkedés kezdeményezésének lehetősége

Egy új lehetőség, hogy az alapvető jogok biztosának az indítványában lehetősége van arra is felhívni az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy ideiglenes intézkedésre van szükség, az általa kifogásolt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba lépésének felfüggesztése indokolt. Az alkotmánybíróságról szóló törvény alapján akkor, ha az Alkotmánybíróság a biztos által kezdeményezett utólagos normakontroll eljárásban a már kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggesztheti az indítványban megjelölt jogszabály hatálybalépését akkor, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.[25]

Az alkotmánybírósági törvény tehát megteremti a lehetőséget egyrészt arra, hogy az ombudsman a vacatio legis időtartama alatt, a kihirdetett, de még nem hatályos jogszabályok felülvizsgálatát is kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál, másrészt – kiegészítő elemként – ideiglenes intézkedésként a *kifogásolt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba lépésének felfüggesztését* is javasolhatja az indítványában. Mindez egyfajta kvázi előzetes normakontroll kezdeményezési lehetőséget rejt magában, azzal, hogy a biztos javaslatára természetesen nem a kihirdetés, hanem

[24] Lásd Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdés.

[25] Lásd Abtv. 61. § (2) bekezdés.

a hatályba lépés időleges blokkolására kerülhet sor. Jelentős különbség az is, hogy a hatályba lépés felfüggesztésről szóló döntés teljes mértékben az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, elvben nem köteles indokolni, hogy miért tekint el az intézkedéstől (vagyis a biztos csak javasol). A felfüggesztésre vonatkozó javaslatnak a viszonylag hosszú, legalább néhány hónapos felkészülési idő biztosítása esetén, azaz főleg nagyobb kódexek, jelentős jogszabályi változások esetén lehet jelentősége. A támadott, még nem hatályos norma felfüggesztésére vonatkozó javaslat különösen indokolt lehet a súlyos jogsérelmek megelőzése érdekében, akkor, ha a kiszolgáltatott, veszélyeztetett társadalmi csoport tagjainak jogait sértené a későbbi szabályozás.

Az alapvető jogok biztosának javaslata alapján eddig egy esetben, a családvédelmi törvényt érintő indítványával összefüggésben került sor a támadott jogszabályi rendelkezés hatályba lépésének felfüggesztésére. Indítványában a biztos ugyanis arra hívta fel az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy az érintett személyek emberi méltósághoz és önrendelkezéshez való jogának, családi élethez való jogának, az egyenlő bánásmód követelményének, valamint a jogbiztonság követelményének védelme érdekében szükséges az indítvány elbírálásáig a támadott rendelkezések hatályba lépésének felfüggesztése. Az ombudsman arra hivatkozott, ha az Alkotmánybíróság 2012. július 1-jét követően a már hatályos rendelkezések tekintetében állapítaná meg az alaptörvény-ellenességét, akkor az esetleges hatálybalépés napjára jogszabály visszamenőleges megsemmisítése már létrejött jogviszonyokat érintene, továbbá súlyos jogbizonytalanságot idézne elő. A kihirdetés napján vagy azt követően kimondott esetleges megsemmisítés pedig az örökléstől egyébként első bejegyzett élettársak esetében idézne elő jogsérelmet. A családvédelmi törvény egyik rendelkezésének következtében ugyanis nem volt egyértelmű, hogy a törvényes öröklés rendjében a bejegyzett élettárs megelőzheti-e a további öröklésre jogosult személyeket.

A biztos azzal érvelt, hogy a törvényes öröklés vonatkozásában a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) és a családvédelmi törvény között összhang hiánya önmagában alkotmányossági probléma és a gyakorlatban komoly bizonytalanságot okozhat. Az ellentmondásos jogi helyzet miatt előfordulhat például, hogy – leszármazó hiányában – a Ptk. alapján a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő örökhagyó élettársa, míg a családvédelmi törvény alapján az örökhagyó testvére tekinthető törvényes örökösnek. A jogállamiság és jogbiztonság sérelmét kifogásoló ombudsmani indítvány nyomán az Alkotmánybíróság a törvény 8. §-ának 2012. július elsejei hatálybalépését – 2013. július 29-éig – felfüggesztette.[26] A testület arra jutott, hogy az alaptörvény-ellenesség fennállása valószínűsíthető az Alaptörvényben rögzített jogállamiság elve és a belőle levezethető jogbiztonság követelménye alapján. Az ombudsmani érveléssel egyetértve az Alkotmánybíróság egyértelműen kimondta, hogy a törvényes öröklés vonatkozásában a törvények közötti összhang hiánya a joggyakorlatban jogértelmezéssel feloldhatatlan bizonytalanságot okozhat.

Az alkotmánybírósági határozat a felfüggesztésre vonatkozó vizsgálati szempontokat is rögzítette. Eszerint: „a felfüggesztés számos feltétel egyidejű teljesülése esetén lehetséges. Csak hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését lehet felfüggeszteni. A felfüggesztés kivételes lehet. Feltétel, hogy a felfüggesztésre „súlyos és helyrehozhatatlan" következmény elkerülése érdekében kerülhet sor, ezek együttes feltételek. Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos - nincs helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdeké-

[26] Lásd 31/2012. (VI. 29.) AB határozat.

ben kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek."

5. Az eredményességi dilemma és a nyilvánosság szerepe

Az ombudsmanoknak hagyományosan a nyilvánosság az egyik legerősebb eszköze, a transzparens jellegű működés pedig jellegadó sajátossága. A biztos közvetlen indítványozási jogköre ugyan relatíve kevesebb, de megfelelő szakmai színvonalú és célzott alkotmányossági kifogások megfogalmazására alkalmas, így az indítványozás kommunikálásának is súlya van. Az indítványban megfogalmazottak rövid kivonatát tartalmazó sajtóközlemények mellett valamennyi közvetlen ombudsmani indítvány teljes szövege nyilvános és mindenki számára hozzáférhető. Azok tartalmát tehát nemcsak a biztoshoz forduló panaszosok, hanem a legszélesebb társadalmi nyilvánosság, a média és a szakmai közvélemény is megismerheti, tanulmányozhatja. Az indítványokban megfogalmazott érvek és megállapítások észrevételezhetőek, a jelzett alkotmányossági probléma pedig már abban az akár több hónapos időszakban is elemzések, szakmai-társadalmi viták és kritika tárgya is lehet, amíg az alkotmánybírósági döntés meg nem születik. Már önmagában jelentősége lehet az esetleges előzetes viták kialakulásának, a konstruktív támogató vagy éppen kritikai vélemények, álláspontok megjelenésének: a társadalom és a szakma figyelme így ezekre az alapjogi problémákra irányul. A társadalmi figyelem, esetleges felháborodás pedig akár azt is eredményezheti, hogy maga a jogalkotó látja be, hogy a biztos által jelzett aggályok megalapozottak, és ennek nyomán lépéseket tehet a probléma orvoslása érdekében.

Az ombudsman még a szakmai szempontból korrekt érvrendszer esetében sem mehet az indítványozás során biztosra, ennek oka, hogy az alkotmánybírósági döntés mögött álló morális-jogi vita kimenetele – még a korábbi gyakorlat és precedensek fényében is – nem egyszer eleve kiszámíthatatlan. Különösen igaz ez a jelenlegi alkotmányos valóságban, mivel nem látható egyértelműen, hogy az Alaptörvény nyomán az Alkotmánybíróság alakít-e és ha igen, akkor menynyit a korábban lefektetett elvi tételein, az általa alkalmazott teszteken, alkotmányértelmezési módszereken. Az ombudsmani indítványok eredményessége tehát nem azon mérhető elsősorban, hogy hány esetben tartja megalapozottnak az Alkotmánybíróság a biztosi érveket, és hány esetben semmisíti meg a támadott jogszabályi rendelkezéseket.

A társadalmi és jogalkotói figyelem felkeltése, a világos alapjogvédő-alkotmányvédő attitűd mellett a biztosnak nem kell előzetesen attól tartania, hogy az indítvány elutasítására kerül sor. Nem mellékes ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság eljárása során hogyan viszonyul az alapvető jogok biztosának közvetlen indítványaihoz: figyelembe veszi-e azt, hogy a kezdeményezések az alkotmánybíráskodási funkció szempontjából is lényegesek. Az ombudsman indítványozása egyszerre lehet közvetett és közvetlen: saját nevében, a hozzá érkező alkotmányossági kifogást „közvetítve", viszonylag gyorsan és rugalmasan, különösebb kötöttségek, vizsgálat lefolytatása nélkül fordulhat az Alkotmánybírósághoz. A közeljövőben az alapjogvédelmi rendszer működése szempontjából kulcsfontosságú lesz az alapvető jogok biztosa és az Alkotmánybíróság közötti kapcsolat és az érintettek szerepfelfogása is.