

LÁPOSSY ATTILA

## Populáris akcióból ombudsmani akciók?

*Az alapvető jogok biztosának „új”  
indítványozási jogköréről és közvetítői  
szerepfelfogásáról*

A hatályos Alkotmány helyébe lépő Alaptörvény egyik kézzelfogható újdonsága, hogy megszünteti az Alkotmánybíróság előtti populáris akció intézményét. 2012. január 1-jét követően jogi érdekeltiség nélkül már csak egy szűkebb indítványozói kör kezdeményezhet utólagos normakontroll eljárást. E kivételezett szervek közé sorolja az Alaptörvény a kormányt, az országgyűlési képviselők egynegyedét, valamint az alapvető jogok biztosát.

Az Alaptörvény rendszerét és megoldásait, ezen belül az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályokat eddig értékelők jó része üdvözölte a valódi alkotmányjogi panasz<sup>1</sup> intézményesítését, a bárki általi indítványozás lehetőségének megszüntetését azonban – eltérő erejű – visszalépésnek tekintették.<sup>2</sup> A kritikát megfogalmazók emlékeztetnek arra, hogy számos alapvető jelentőségű alkotmánybírósági döntés született populáris akción alapuló indítvány nyomán, az Alkot-

mánybíróságra vonatkozó szabályozás e különleges vonása pedig az eltelt közel húsz év alatt a magyar alkotmányos hagyomány értékes részévé vált.

Megoszlik az alkotmányjogász szakma véleménye abban, hogy a jogintézmény szűkítése szükségszerű következménye-e az új, elsődlegesen a konkrét normakontrollra épülő alkotmánybírósági modell kialakításának vagy sem. Egy kérdésben a megszólalók között viszonylagos egyetértés figyelhető meg: az Alaptörvény az indítványozás lehetőségével felértékeli az ombudsman szerepét. Egyrészt valószínűtlen, hogy a mindenkori kormány az általa vagy valamely tagja által hozott rendeletet, illetve a mögötte álló parlamenti többség által elfogadott törvényt megtámadná az Alkotmánybíróságon. Másrészt valódi ellenzéki fegyverként jelenleg csak valamennyi párt együttes fellépése esetén lenne alkalmazható, amely a mostani parlamenti erőviszonyok mellett ugyancsak nehezen elképzelhető.<sup>3</sup>

Az absztrakt utólagos normakontroll indítványozása nemcsak kivételes helyzetbe hozza, hanem jelentős kihívás elé is állítja az amúgy is jelentős átalakítás előtt álló intézményt, a joggyakorlat oldaláról pedig sürgősen megválaszolandó kérdéseket is felvet. Komoly várakozás érezkelhető azzal kapcsolatban, hogy az ombudsman egyfajta közvetítői-előszűrő szerepet felvállalva, valamilyen szinten tudja-e pótolni a kieső jogintézményt.<sup>4</sup> Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egy interjúban azt fejtette ki, hogy az állampolgárok immár a biztoson keresztül fordulhatnak majd az Alkotmánybírósághoz, az ombudsmani hi-

<sup>1</sup> Az Alaptörvény 24. cikk (2) d) pontja alapján az alaptörvény-ellenes bírói döntések felülvizsgálata is kérhető.

<sup>2</sup> Lásd például ARATÓ András–HALMAI Gábor–KIS János (szerk.): *Vélemény Magyarország Alaptörvényéről*, Fundamentum, 2011/1. 71. p., TILK Péter: *Alkotmánybíróság az Alaptörvényben*, Közjogi Szemle, 2011/2. 10. p., az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös elemzése a Velencei Bizottság Alaptörvényről szóló jelentéséről és az azzal kapcsolatos kormányzati reakciókról. 15–16. p. KOVÁCS Kriszta: *Zsákutcában*. Szuverén: <http://szuveren.hu/jog/zsakutcaban>, „Tudhattam, hogy nem lesz helyem a nemzeti együttműködés rendszerében” – interjú Sólyom Lászlóval: <http://www.origo.hu/itthon/20110729-interju-solyom-laszloval.html>

<sup>3</sup> A 2010-ben megalakult Országgyűlésben egyik ellenzéki párt sem rendelkezik a mandátumok egynegyedével.

<sup>4</sup> Lásd ezzel kapcsolatban GADÓ GÁBOR: *Egyedül sakkozik*, Élet és Irodalom, 2011. LV. évfolyam 33. szám: [http://www.es.hu/gado\\_gabor;egyedul\\_sakkozik;2011-08-10.html](http://www.es.hu/gado_gabor;egyedul_sakkozik;2011-08-10.html); GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmánybíróság az Alaptörvényben – új emberek, új hatáskörök*, Jogi iránytű. Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa. 2011/2. 1–2. p.; *Kerekasztalon az új Alaptörvény*. Magyar Közigazgatás, 11. p.

vatal így – bizonyos értelemben – az Alkotmánybíróság „előretolt helyőrségévé”, „ügyfélszolgálatává” válhat.<sup>5</sup> Paczoly Péter, az Alkotmánybíróság elnöke egy másik interjújában ezzel összhangban arról nyilatkozott, hogy az előszűrő, közvetítő szerepet betöltő alapvető jogok biztosától 2012-ben évi „százas nagyságrendben” számít indítványokra.<sup>6</sup>

A felvetett gyakorlati megvalósítással kapcsolatban számos kérdés és aggály merül fel. Hogyan egyeztethető össze egy ilyen közvetítői szerepvállalás a hagyományos ombudsmani működéssel, valamint az adottságnak tekinthető törvényi szabályozással. Hogyan lehet megelőzni azt a veszélyt vagy vádat, hogy a kizárólag jogi szabályozás alkotmányosságát érintő állampolgári panaszokat a biztos önkényesen szelektálja. A kérdésekre adandó válaszok nemcsak az absztrakt normakontroll sorsa vagy a magyar ombudsmanintézmény jövője, hanem az egész alapjogvédelmi rendszer szempontjából meghatározó jelentőségűek lehetnek. A szerepfelfogás kialakítása jelentős tétel bír: a közeljövőben lényegében csak a biztosnak nyílik lehetősége a gyors alkotmányos korrekció kezdeményezésére, ha alaptörvény-ellenes jogszabályt észlel. Konkrét normakontroll esetében praktikusnak meg kell várni azt, amíg a bíróság egy adott ügyben alkalmazza az alkotmányellenesnek tartott jogszabályt, ami időben jelentősen eltolhatja a kezdeményezés lehetőségét az érintett állampolgárok számára.

Az ombudsmani működést sajátos kettősség jellemzi. Egyrészt a biztosokat a hatáskörük értelmezésével kapcsolatban komoly mozgástér illeti meg, másrészt azonban hatáskör, illetve alapjog-értelmező megállapításaik kifejtése során – ügödöntő jogkör híján – kiemelten fontos a szakmai alapokon

nyugvó, meggyőző erejű érvelés. A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény és az új ombudsmantörvény több szerepkör-értelmezési irányt is megenged. Ezek közül kell azt kiválasztani, amely megfelelő közjogi értékekkel támasztható alá és a gyakorlatban is működőképes lehet. A tanulmány egyik célja, hogy felvázolja és elemezze a lehetséges alternatívákat alkotmányjogi szempontból. A másik pedig az, hogy kísérletet tegyen az indítványozási jogkör korlátait érintő elvi és gyakorlati szempontrendszer felvázolására. Olyan megoldási lehetőséget kíván felmutatni, amely figyelemmel van az adottnak tekintendő joganyagra, és amelynek segítségével a biztos az önkényesség vádját kikerülve kezelheti a hozzá fordulóknak normakontrollra irányuló panaszbeadványait.

### *Miért éppen az ombudsman?*

A kiinduló kérdés, hogy honnan ered egyáltalán az ombudsmani indítványozási jogkör ötlete. Az alkotmányozás folyamatát végigkísérők számára ugyanis nem jelent meglepetést, hogy az alapvető jogok biztosának utólagos normakontroll kezdeményezési jogosultsága nem szerepelt az Alaptörvény eredeti tervezetében. Az új hatáskör végül csak a Velencei Bizottság 2011. március 28-án kiadott állásfoglalása<sup>7</sup> nyomán, egy kormánypárti módosító indítvány révén került be az Alaptörvény végleges szövegébe. Az állásfoglalás előzményeihez tartozik, hogy a magyar kormány képviselőiben a közigazgatási és igazságügyi miniszter fordult a bizottsághoz, hogy három, az alkotmányozás folyamán felmerült konkrét kérdéssel, ezen belül az actio popularis szerepével kapcsolatban foglaljon állást. A bizottság véleménye szerint a teljes (valódi) alkotmányjogi panasz bevezetése mellett a jogszabályok egyének által kezde-

<sup>5</sup> Az interjú szövegét lásd *Egységes ombudsmani rendszer a hatékony jogvédelemért – változás a tapasztalatok alapján*, Közszoigálat. 2011/1. 25. p.

<sup>6</sup> Lásd: [http://nol.hu/belfold/paczoly\\_peter\\_a\\_politikai\\_jeloltbol lett\\_alkotmánybírák\\_halatlankok](http://nol.hu/belfold/paczoly_peter_a_politikai_jeloltbol lett_alkotmánybírák_halatlankok)

<sup>7</sup> Lásd CDL-AD(2011)001 – Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011), Opinion no. 614/2011.

ményezett, utólagos felülvizsgálatának szűkítése, a konkrét jogi érdek megkövetelése nem kifogásolható, nem tekinthető az európai standardok megsértésének.

A magyar alkotmányos hagyományok védelme érdekében ugyanakkor a bizottság utalt arra is, hogy a jogintézményt korlátozott formában érdemes megtartani, az alkotmányos felülvizsgálat lehetőségét más módon is szükséges biztosítani. Megoldást jelenthetne egy közvetett eljárás indítási mechanizmus kialakítása, egy olyan közvetítő intézmény kijelölése, amelyen keresztül eljuthatnak az indítványok az Alkotmánybíróság elé. Az állásfoglalás kitér arra, hogy az alkotmányozó létrehozhat egy speciális testületet, de ilyen intézmény lehet az ombudsman is, amely a hatályos törvényi szabályozás alapján rendelkezik indítványozási jogkörrel. A bizottság szerint az ombudsman számára tanácsos a felülvizsgálat kezdeményezésének jogát, az egyének helyett vagy az egyének kérelmére történő indítványozás lehetőségét megadni.

A biztos indítványozási lehetőségével kapcsolatban a bizottság hivatkozott egy európai összehasonlító elemzést is tartalmazó, 2010-es tanulmányára is. Eszerint az Európa Tanács több tagállama is biztosítja az országgyűlési biztosa számára, hogy közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulhasson, de itt természetesen számításba kell venni, hogy eleve nem minden államban létezik önálló alkotmánybíróság.<sup>8</sup> Az idézett tanulmányával kapcsolatban a bizottság ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy ha az ombudsman rendelkezik az Alkotmánybíróság előtti indítványozás lehetőségével, hatásköre annyiban korlátozott, hogy csak azt a jogszabályt támadhatja meg, amelyet konkrét ügy keretében maga vizsgált meg. A konkrét vizsgálatoktól elszakadó, absztrakt normakontroll lehetőségét ombudsmanjaik számára Európában csak két állam,

Észtország és Ukrajna alkotmánya biztosítja.<sup>9</sup>

Az alkotmányozó e vonatkozásban megfogadta a bizottság tanácsát és az állásfoglalás nyomán az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja módosult: *az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját.*<sup>10</sup> Lényeges, hogy az Alaptörvény idézett szövege kizárólag a biztos indítványozási lehetőségét tartalmazza, a biztoshoz való fordulás jogát ebben a tekintetben nem. Nem rendelkezik például arról, hogy az egyes jogalanyoknak joguk lenne az alapvető jogok biztosán „keresztül” kezdeményezni jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Ajbt.) 2011. július 11-én fogadta el az Országgyűlés. Az indítványozási jogkőről a törvény két helyen is szól, elsőként az I. fejezetben, az általános rendelkezések közt: a 2. § (3) bekezdés rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az „alapvető jogok biztosának intézkedései” című 11. részen belül az Ajbt. 34. §-a írja elő, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. A törvény maga tehát nem zárja ki, hogy a biztos intézkedésként vagy attól függetlenül forduljon az Alkotmánybírósághoz. Az Ajbt. nem tartalmaz külön, speciális szabályokat sem a (kizárólag) norma-

<sup>8</sup> Az egyes európai ombudsmanok különleges (intézkedési) hatásköreivel kapcsolatban lásd még: Gabriele KUCSKO-STADLMAYER (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 85–86. p.

<sup>9</sup> CDL-AD(2010)039rev – Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17–18 December 2010). Constitutional and legal bases for indirect and direct individual access. 1.1.19. Table: Indirect access: Ombudsperson. 115–124. p.

<sup>10</sup> Érdekes ugyanakkor, hogy sem a módosítás indokolása, sem más rendelkezésre álló dokumentum nem tartalmaz arra nézve utalást, hogy mi alapján döntöttek kizárólag az ombudsman mellett, mérlegették-e már létező (pl. civil szervezetek) vagy egy újonnan felállítandó közvetítő intézmény beemelését.

kontrollra irányuló állampolgári beadványok kezelésével, sem az alapvető jogok biztosát megillető indítványozás szűkítésével, korlátozásával kapcsolatban.

Az Alaptörvény és az Ajbt. e „hiányosságai” nem tekinthetők véletlennek, az ombudsman relatív szerepkör-értelmezési szabadságát erősítik meg. Sőt, kifejezetten ebbe a logikába illeszkedik az ugyancsak 2012. január 1-jétől hatályos új alkotmánybíróági törvény<sup>11</sup> 24. § (2) bekezdése is, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának *határozott kérelmet* tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának *álláspontja* szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az új Abtv. 24. § (3) bekezdése korlátként csak az ítélt dolog fennállását említi, de ezt sem kell figyelembe venni akkor, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.

### *Variációk indítványozói-közvetítői szerepfelfogásra*

Az Alaptörvény és az Ajbt. alapján az immár egyedüli ombudsmanná váló alapvető jogok biztosának fő alapjogvédelmi feladata változatlan maradt. A biztos panaszbeadvány alapján vagy akár hivatalból vizsgálja, hogy valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége okozott-e bármely jogalany számára alapvető jogával összefüggő visszásságot. Ennek megállapí-

tása esetén pedig, a visszásság orvoslása érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhet.<sup>12</sup> A törvényszöveg alapján a biztos továbbra is csak *saját nevében*, a saját határozott álláspontjának kifejtésével indítványozhat: nem képviselheti a panaszost az Alkotmánybíróság előtt, nem továbbíthatja vagy teheti át a hozzá benyújtott, valamely jogszabály alkotmányosságát érintő kifogást tartalmazó panaszbeadványt.

Az Alkotmánybírósággal foglalkozó elemzésében Tilk Péter arra az álláspontra helyezkedik, hogy az ombudsman általi kezdeményezés lehetősége a populáris akció előnyeit leginkább megtartani képes változat lehet, valószínűsíthetően azonban az absztrakt jellegű kezdeményezéstől inkább konkrét irányba mozdítja el e hatáskört. Tanulmányában kiemeli, hogy az Ajbt. alapján a biztos előtt lényegében kétféle lehetőség áll: a vizsgált ügyekben intézkedésként fordul az Alkotmánybírósághoz, illetve – lényegi hatáskörétől elszakadva és közvetítővé válva – a panaszos kérelmére, konkrét visszásság fennállása és megállapítása nélkül kéri valamely jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatát. Tilk szerint a biztos közvetítői szerepben választhat, hogy vagy szűrés nélkül küldi tovább a hozzá érkező alkotmányossági észrevételeket vagy kellő szakmai mérlegelés alapján szelektálja azokat és a kiválasztottakat felkarolja. Gondolatmenetét azzal zárja, hogy a biztosnak az önkényesség vádjának elkerülése érdekében célszerű komoly előkészületeket tennie a húszéves alkotmánybíróági gyakorlat, illetve az alaptörvényi változások áttanulmányozására.<sup>13</sup>

Nagyrészt egyetértve a Tilk Péter által felvázoltakkal a kérdés pusztán az, hogy vagy-lagos vagy egymás melletti indítványozási szerepvállalásról beszélhetünk. Ki kell emel-

<sup>11</sup> Lásd az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény. Érdekeség, hogy a törvény 24. §-ához fűzött részletes indokolás még tovább megy, amikor azt rögzíti, hogy „a biztos saját kezdeményezéséből, az általa folytatandó vizsgálatoktól függetlenül (tehát akár a hatáskörében folytatott tényvizsgálat lefolytatása nélkül) az esetben kezdeményezheti az AB eljárását, ha saját álláspontja értelmében alkotmányossági aggály fennáll.”

<sup>12</sup> Lásd Alaptörvény 30. cikk (1) és (2) bekezdés, valamint Ajbt. 18. §.

<sup>13</sup> Lásd TILK Péter: *Alkotmánybíróaság az Alaptörvényben*, Közjogi Szemle, 2011/2. 5–14. p.

ni azonban, hogy a felvetett lehetőségek közül az egyik, az alkotmányossági panasz mindenféle „szűrés” nélküli, de sajátjaként történő pusztá postázása *jogi nonszensz*, és bizonyosan nem járható út. E megoldás elvetését elsődlegesen nem az Alkotmánybíróság tehermentesítése vagy az ombudsman szakmai presztízsének megőrzése indokolja. A „postás-ombudsman” szerep egyszerűen kivitelezhetetlen. A jelentős számú, változatos, részben egymásnak is ellentmondó tartalmú indítványok magáévá tétele skizofrén helyzetbe hozza az intézményt. Az új abortusztvény elfogadása után például borítékolható, hogy mind a pro life, mind a pro choice irányzat hívei között lesznek olyanok, akik beadvánnyal fordulnak majd a biztoshoz, mondván túl szigorúak, illetve túlságosan megengedők a terhesség-megszakítás szabályai. Mindkét álláspontot nyilvánvalóan nem képviselheti a biztos az Alkotmánybíróság előtt. Előfordulhat az is, hogy az ombudsmanintézmény rendeltetésével ellentétes tartalmú, eleve vállalhatatlan, például valamely alkotmányos alapjog erőteljesebb korlátozására irányuló beadvánnyal találkozik a biztos. A gyakorlati kivitelezhetetlenség mellett az automatikus továbbítás kiüresítené a biztos intézkedési jogkörét, mert könnyen lehet például, hogy egy egyedi ügy kivizsgálása során az ombudsman az indítványozóval ellenkező álláspontra jut.

A ténylegesen mérlegelendő alternatívák közé tartozik tehát egyrészt, hogy az alapvető jogok biztosa kizárólag konkrét ügyben lefolytatott vizsgálatot követően, különleges intézkedésként fordul az Alkotmánybírósághoz utólagos normakontroll indítvánnyal. A másik lehetőség, hogy mindezek *mellett*, a speciális közvetítői-alkotmányőri szerepet felvállalva, a hozzá forduló személyek, szervezetek alkotmányossági kifogásai alapján, konkrét jogsérelem megállapítása nélkül támad meg valamely jogszabályt az Alkotmánybíróság előtt. Utóbbi esetben ugyanakkor az egyes közvetítendő állampolgári beadványok külön-külön történő

érdemi-tartalmi vizsgálata, ha úgy tetszik szakmai „szűrése” komoly vitákat generálhat. Speciális rendelkezések híján a normakontroll panaszok kezelésének meg kell felelnie az ombudsmanintézmény alapvető alkotmányos rendeltetésének, valamint illeszkednie kell a tételes törvényi szabályokhoz is. Az erős kritikák megelőzése érdekében az ombudsmannak minden esetben érdemes konkrét panaszra, jelzésre alapoznia az indítványozást.

Az országgyűlési biztosi működés markáns része a közvetítői szerep: az ombudsman számos esetben – formális és informális eszközök segítségével – egyfajta közvetítőként léphet fel a közhatalmi szervek és az állampolgárok közt.<sup>14</sup> Jelen esetben azonban más jellegű közvetítői szerepről beszélhetünk, hiszen itt nem a felek közti megállapodás előmozdításáról, a vita feloldásáról, hanem a jelzett alkotmányossági probléma „közvetítéséről” van szó.

*A biztos pont: konkrét ügyek  
és az ombudsmani  
normakontroll-kezdeményezés*

Az első, megszorítóbb jellegű szerepkör-értelmezés szerint az alapvető jogok biztosa (továbbra is) csak speciális intézkedésként, konkrét ügyben megállapított visszasság esetében, a panaszbeadvány nyomán lefolytatott, jelentésben rögzített vizsgálatát követően fordulhat az Alkotmánybírósághoz, hogy utólagos normakontroll eljárást kezdeményezzen.

A hatályos ombudsmantörvényhez (Obtv.) hasonlóan a biztos az Ajbt. alapján továbbra is szabadon választhatja meg azt a jogi eszközt, intézkedési formát, amelyet a legalkalmasabbnak tart a megállapított alapjogi

<sup>14</sup> Lásd Herbert KÜPPER: *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosja és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosja*, = JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1199 p., 1203. p.

visszásság orvosolására. Az alapvetően a hatóságok, illetve a közszolgáltatást végző szervezetek tevékenységét, azaz a jogalkalmazási gyakorlatot vizsgáló ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú áttekintésére, a jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására az Obtv. 25. §-a teremt lehetőséget. Ha a visszás helyzet a jogi szabályozásra vezethető vissza, akkor a biztos fordulhat magához a jogalkotó szervhez, vagy indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontroll eljárás lefolytatását.<sup>15</sup>

Az Alkotmánybírósághoz fordulás (Obtv. 22. §) elsősorban a jogszabályok megsemmisítésére alkalmas intézkedés, a jogi normák módosítása, a jogalkotói mulasztás orvoslása érdekében célszerűbb megoldás lehet a jogalkotó megkeresése.<sup>16</sup> Az ombudsmani gyakorlat az intézkedések meghatározásánál a jogalkotóval való együttműködést preferálja, ez egyrészt egyszerűbb, gyorsabb, kevesebb feszültséget okozó eljárás.<sup>17</sup> Másrészt a jogalkotó felé tett kezdeményezés eredményesebb is lehet, az eszközválasztás így leginkább a konkrét vizsgálat, úgy jellegétől függ. Az Obtv. 22. §-a ugyanakkor nem tartalmaz szövegszerű korlátozást: nem utal arra, hogy ez az eszköz csak a visszásság következtében vagy egyáltalán a vizsgált ügygel összefüggésben alkalmazható-e. A fennálló általános indítványozási lehetőségből kiindulva a biztos jelenleg a konkrét vizsgálatról függetlenül is megtámadhat alkotmányellenes jogszabályokat az Alkotmánybíróság előtt. Legfeljebb a rendelkezés törvényen belüli elhelyezkedéséből, valamint a hozzá fűzött indokolásból következtet-

hetünk arra, hogy egy különleges, az ombudsman számára adott felhatalmazásról beszélhetünk.<sup>18</sup>

Az elvi lehetőség mellett az elmúlt másfél évtizedes gyakorlatban igen kivételesnek számított, hogy az állampolgári jogok biztosa vizsgálati jelentés kiadása nélkül fordult az Alkotmánybírósághoz. Példaként említhetők 2009-ben a szuperbruttó jövedelemadó-alap számításával, valamint a vagyonszármazékok alapjának számításával és bevallásával kapcsolatos ombudsmani indítványok.<sup>19</sup> Az ombudsmani indítványozás eleve ritkának számított, legfeljebb akkor került rá sor, ha jelentős alapjogsérelem ellenére a biztos a kezdeményezés nyomán a jogalkotó részéről elutasítást érzékelt. Ez történt 2010-ben a sztrájk törvény esetében, amellyel összefüggésben az általános biztos több hiányosságot és alkotmányossági problémát is feltárt, de a törvényalkotó – kellő konszenzus hiányában – nem tett eleget a kezdeményezésnek, ennek nyomán pedig a biztos az Alkotmánybírósághoz fordult.<sup>20</sup> A jogszabály-módosítás esélytelenségét látva esetenként az állampolgári jogok biztosa már közvetlenül a jelentés nyomán kérte az Alkotmánybíróság eljárását, így például a közúti közlekedésről szóló törvény objektív felelősségre, valamint közigazgatási bírságolásra vonatkozó rendelkezései kapcsán.<sup>21</sup>

Az általános biztos jelenleg követett gyakorlata szerint, ha a beadványozó kizárólag egy adott jogszabállyal vagy jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben fogalmaz meg alkotmányossági jellegű kifogásokat, akkor a hatásköri korlátokra tekintettel nem vizsgálja a panaszt, hanem levelében tájékoztatja a panaszost az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségéről és feltételeiről. A fenti, a pana-

<sup>15</sup> Az Obtv. 22. §-a alapján a biztos továbbá kérheti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, valamint – speciális indítványozói jogosultsággal – jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, illetve az Alkotmány rendelkezéseinek (absztrakt) értelmezését.

<sup>16</sup> SOMODY Bernadette: *Ombudsmani típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 129–130. o.

<sup>17</sup> SOMODY, uo.

<sup>18</sup> Lásd VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 135–136. p.

<sup>19</sup> Az első esetben az Alkotmánybíróság a biztos indítványát elutasította (110/2009. [XI. 18.] AB-határozati), míg a második esetben azt részben megalapozottnak találta (8/2010. [I. 28.] AB-határozat).

<sup>20</sup> Lásd AJB-4620/2009. számú jelentés, az ügyben az alkotmánybírósági eljárás jelenleg is folyamatban van.

<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 29.) AB-határozatban az indítványt részben megalapozottnak találta.

szos önálló kezdeményezési jogát tiszteletben tartó megoldás 2012. január 1-jétől értelemszerűen már nem követhető. Ha az alapvető jogok biztosja tartja magát a megszorító szerepkör-értelmezéshez, akkor megfelelő tájékoztatás mellett ezt követően is el kell utasítania a kizárólag egy jogszabály Alaptörvénybe ütközésének megállapítására és az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló panaszokat.

A legkevesebb problémát a kizárólag konkrét visszasság megállapításához kapcsolt indítványozás veti fel. Emellett a Velencei Bizottság már említett tanulmányából is az tűnik ki, hogy ez tekinthető a jellemző európai megoldásnak. Kizárólagos alkalmazása ugyanakkor azzal a következménnyel jár, hogy – az alkotmányjogi panasz és a bíró által kezdeményezhető konkrét normakontroll mellett [Alaptörvény 24. § (2) bekezdés b)–d) pont] – lényegében egy újabb konkrét normakontroll-indítványozási forma jön létre, ahol nem az eljáró bíró, vagy az eljárással érintett személy, hanem az ombudsman az indítványozó.

Felvethető továbbá, hogy ezzel a biztos előre megfosztaná magát a gyors reagálás lehetőségétől, meg kellene ugyanis várnia, hogy – az egyébként megelőzhető – tényleges alapjogsérelem bekövetkezzen, például, hogy az alkotmányosan aggályos büntető- vagy adójogszabályokat alkalmazzák. Az ombudsman ráadásul csak a jogszabályok szűk körével, a hatóságok, közszolgáltatók által alkalmazott, vagy ezek eljárását meghatározó, alkotmányosan aggályos jogi normákkal szemben léphetne fel. Kikerülhetne így a biztos látó-, illetve hatóköréből a büntető, valamint polgári anyagi és eljárásjogi, a munkajogi, vagy éppen a választójogi szabályok jelentős része. Például az alkotmányellenessé nyilvánított,<sup>22</sup> a közszolgáltatásban bevezetett indoklás nélküli felmondással kapcsolatos szabályozáshoz hasonló rendelkezések nyilvánvalóan nem kerülhetnének a biztos elé.

<sup>22</sup> Lásd 8/2011. (II. 18.) AB-határozat, valamint 29/2011. (IV. 7.) AB-határozat.

### *Absztrakt normakontroll-kezdeményezés hivatalból: jelzések és a „gyorsítósáv”*

Az állampolgároktól, társadalmi szervezetektől érkező alkotmányossági beadványok indítvánnyá alakítását és az Alkotmánybíróság felé közvetítését – az Ajbt. adta hatásköri keretek közt – nem szabad elvetni. Azt mindvégig szem előtt kell persze tartani, hogy a biztos csak saját nevében, saját határozottan kifejtett alkotmányjogi álláspontját tartalmazó indítvánnyal fordulhat az Alkotmánybírósághoz. A jogi érdekesség nélküli, általános indítványozási lehetőség megszűnésével várhatóan jelentős számú<sup>23</sup>, változatos tartalmú olyan beadvány érkezik majd a biztoshoz, amelyben a jogszabályok alkotmányosságát kifogásolják. Érdemes utalni arra is, hogy az ombudsmani eljárás nemcsak költségmentes, hanem formakényszer sincs, a panaszok érkezhetnek írásban, elektronikus levélben.

Megjegyzendő, hogy itt kifejezetten tartalmi alkotmányossági szempontok komplex vizsgálatáról beszélünk, vagyis ilyen értelemben a szűrés felvállalásával az ombudsman nem is egyszerűen az Alkotmánybíróság „ügyfélszolgálatává” válna. A biztosnak komoly energiákat kellene mozgósítania annak az egyenkénti megalapozott eldöntése és indoklással ellátott megválaszolása érdekében, hogy egy adott jogszabályi rendelkezés a beadványozó által megjelölt okokból vajon alkotmányosan aggályos lehet-e és ennek nyomán szükséges-e az indítványozás. Számolni kell azzal, hogy a biztos így a nyilvánosság előtt egyenként alkotmányjogi, sőt azon túlmutató folyamatos vitába<sup>24</sup> keveredhet azokkal a panaszosokkal, akik esetleg nem elégedettek az

<sup>23</sup> A beadványok számát azonnal megnövelheti az a tény, hogy az új Abtv. alapján – főszabályként – minden jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló, folyamatban lévő eljárás, és amelyet nem az Alaptörvényben meghatározott szűk indítványozói kör terjesztett elő.

<sup>24</sup> A beadványozók között könnyen lehetnek politikai pártok, szakszervezetek, más érdekképviselői szervek is.

elutasítással, vagy az érvek adott interpretációjával.

Lehetséges, hogy eleve rossz az a kérdés, hogyan érdemes szakmai értelemben „megszűrni” és közvetíteni az Alkotmánybíróság felé a panaszosok alkotmányossági kifogásait. Az új ombudsmentörvény is fenntartja a lehetőséget a biztosnak arra, hogy e konkrét jogsérelmet nem tartalmazó panaszokat ne egyszerűen csak elutasítsa, hanem jelzésként, észrevételként a többitől külön kezelve regisztrálja, valamint egy meghatározott szempontrendszerrel mérlegelve eldöntse, hogy hivatalból indít-e vizsgálatot és él-e az indítványozási jogkörével. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján a visszásság fogalmába egyrészt az alapvető jog sérelmének közvetlen veszélye is beletartozik, másrészt az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint a biztos hivatalból eljárást indíthat a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására. Arról pedig már korábban említést tettünk, hogy az Ajbt. 2. § (3) bekezdésre tekintettel a biztosnak elvben nemcsak vizsgálat lefolytatása és visszásság megállapítása esetén, intézkedés-ként van lehetősége az indítványozásra.

Az ombudsman ezzel a megoldással áttekintheti és szintetizálhatja egy adott jogi szabályozás alkotmányosságával összefüggő különböző tartalmú, érvkészletű panaszokat, és – figyelembe véve a jelenleg is folyamatban lévő konkrét eljárásokat – dönthet a hivatalbóli eljárás megindítása és az indítványozás mellett. Indokolt esetben így a sürgős normakontroll kezdeményezése is megoldható. Az ismertetett megoldásnak a *jelenlegi ombudsmani gyakorlatban* is megvan az előképe. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához 2009-ben fordult egy panaszos azzal, hogy a kaposvári önkormányzat egyik rendelete alapján szabálysértési bírsággal sújthatják azokat a mélyszegénységben élő, nemegyszer hajléktalan személyeket, akik a város területén guberálnak. A biztos a nem érintettől származó konkrét panaszt azzal a tájékoztatóval utasította el, hogy beadványt jelzésként

kezeli, és ennek nyomán hivatalból indít vizsgálatot. Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a szabályozás folytán kialakult jogi helyzet az emberi méltósághoz való joggal és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot okoz, és a képviselő-testülettől a rendelet hatályon kívül helyezését kérte. Az önkormányzat a kezdeményezés ellenére fenntartotta álláspontját, nem vonta vissza a rendeletet, így a biztos az Alkotmánybíróságtól kérte a guberálás szankcionálására vonatkozó szabályok felülvizsgálatát.<sup>25</sup>

A mindenkori ombudsmanoktól egyébként sem idegen *közvetítői szerepvállalás* e módjával elkerülhető az egyenkénti magyarázkodás és a felesleges, az intézményt leterhelő viták. A felvázolt variáció sem tekinthető azonban aggálymentesnek, a szakmai mérlegelés lehetősége ugyanis felveti az önkényesség veszélyét. Bár ezt elvileg kizárni nem lehet, de egy következetes, szakmailag megalapozott gyakorlat révén a veszély határozottan csökkenthető lehet. Mindenekelőtt a biztosnak célszerű az Ajbt. adta keretek közt kialakított, a hivatalbóli eljárás megindításának mérlegelése során követett szempontrendszerét (mikor lehet különösen indokolt a vizsgálat és az indítványozás) a nyilvános Ügyrendben meghatározni. Össze kell gyűjteni azokat a szempontokat, amelyeket – az ombudsmanintézmény rendeltetését és feladatát szem előtt tartva – az alapvető jogok biztosa figyelembe vehet, együttesen mérlegelhet. Álláspontunk szerint ilyenek lehetnek különösen a következők:

1. az alapjogvédelmi fő funkcióból kiindulva a biztos *alapvető jogok, alkotmányos jogelvek, követelmények érvényesülésével kapcsolatban nyújthat be indítványt*, így például a kizárólag állam-

<sup>25</sup> AJB-756/2010. számú jelentés, az indítvány nyomán az alkotmánybírósági eljárás jelenleg is folyamatban van.

<sup>26</sup> Az Ajbt. 18. § (3) bekezdése szerint ebbe a körbe tartozik az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az AB, az Állami Számvevőszék, a bíróság, valamint az ügyészség (a nyomozó ügyészség kivételével).



- szervezeti kérdésekkel – különösen a saját, valamint az ombudsmani vizsgálat alól kivett szervek<sup>26</sup> jogállásával és feladatkörével – kapcsolatos alkotmányossági észrevételek csak kivételesen tehetőek (kizárni azonban ebben az esetben sem lehet az indítványozást);
2. az intézmény jellegével, rendeltetésével összhangban nyilvánvalóan *nem irányulhat ombudsmani indítvány alapvető jog (további) korlátozására*;
  3. az Ajbt. 1. § (2) bekezdésére alapozva<sup>27</sup> a biztosnak megfontolandó lehet a hivatalbóli vizsgálódás elindítása és az indítványozás akkor, ha a panaszos által jelzett jogi szabályozás valamely *különösen védendő, kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogai* szempontjából minősülhet alkotmányosan aggályosnak. Ide tartoznak különösen a gyermekek, a nemzeti és etnikai kisebbségek, a fogyatékosokkal élők, a betegek, a hajléktalanok vagy éppen a fogvatartottak. E csoportok tagjai ráadásul eleve hátrányosabb helyzetben vannak, panasztételre nem vagy csak kevésbé képesek;
  4. ugyancsak indokolt lehet a gyors indítványozás akkor, ha *az egészséges környezethez való jog jelenlegi védelmi szintjének fenntartása* érdekében szükséges, ezen alapjog sérelme ugyanis nehezen orvosolható, a jogsérelem bekövetkezésének megelőzése kulcsfontosságú. Hozzá kell tenni természetesen, hogy a nemzeti, etnikai kisebbségek jogaival, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos vizsgálat lefolytatása elsődlegesen az alapvető jogok biztosa két *helyettesének hatásköré-*

*be tartozik*, a helyettes javaslatára pedig maga a biztos nyújthatja be az indítványt;

5. nem hagyható figyelmen kívül a kifogásolt *jogszabályi rendelkezés jellege* sem: ha olyan jogi szabályozásról van szó, amely panasz alapján konkrét ügyben nem kerülhet az alapvető jogok biztosa elé, ilyenek lehetnek a már említett polgári jogi és büntetőjogi, munkajogi vagy választójogi szabályok;
6. ugyancsak szempont lehet a jelzett potenciális *jogsérelem súlya*, így különösen, ha kriminális szankciókról, intézkedésekről, azaz ezekkel összefüggő szabálysértési anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokról van szó;
7. a mérlegelésben ugyancsak szerepe lehet az indítványok számának, valamint adott esetben az indítványozó személyének is (például, ha egy komoly gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező civil jogvédő szervezet nyújtja be az indítványt).

A fentiek alapján különösen indokolt lehet az indítványozás az esetben, ha a szempontok közül több is teljesül: például ezek alapján – még konkrét jogsérelem bekövetkezése nélkül is – a szabálysértési törvény azon módosításával kapcsolatban, amely fiatalok esetében, akár kisebb súlyú szabálysértések elkövetése esetén is lehetővé tette az elzárás (rövid időtartamú szabadságvesztés) büntetés kiszabását.<sup>28</sup> Használó a helyzetet a fővárosi önkormányzat azon rendeletével kapcsolatban, amely önmagában az életvitelszerű „utcán élest” és az ahhoz szorosan kapcsolódó helyzetet (ingóságok elhelyezését) bünteti, azaz közvetlenül a hajléktalanság, mint helyzet (státus) kriminalizálását jelenti.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen a hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

<sup>28</sup> Lásd ezzel kapcsolatban az AJB-5980/2010. számú jelentést, a megállapított visszasság orvoslása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kezdeményezésével a jogalkotó nem értett egyet.

<sup>29</sup> Lásd az AJB-6724/2010. számon kiadott jelentést, az ügyben a biztos az Alkotmánybírósághoz fordult.

Két lényeges változásra is érdemes felhívni itt a figyelmet. Az *önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének megállapítása* a rendes bíróságokhoz került, az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.<sup>30</sup> A bírósághoz fordulást a biztos csak közvetve, kezdeményezés formájában, az illetékes kormányhivataltól kérheti. Ha azonban az adott önkormányzati rendeletről megállapítható, hogy közvetlenül alaptörvény-ellenes, például alapjogot sértő tartalommal bír, a biztos konkrét ügy és jogsérelem megállapítása nélkül indítványozhat. Kiemelendő továbbá, hogy *mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség* megállapítását 2012. január 1-jétől már nem lehet kezdeményezni, azt az Alkotmánybíróság csak más hatásköreinek gyakorlása során, hivatalból állapíthatja meg.<sup>31</sup> A kifejezetten jogszabályi hiányosságokat kifogásoló panaszok kizárólag konkrét jogsérelem bekövetkezése esetén vizsgálhatók. Ebben az esetben ugyanis, a biztos a visszásság fennállása esetén – az Ajbt. 35. §-a alapján – immár csak a jogalkotó szervnél kezdeményezheti annak orvoslását.

Mind az intézkedésként történő, mind az absztrakt jellegű indítványozás során az ombudsmannak értelemszerűen figyelemmel kell lennie az Alaptörvényben meghatározott hatáskörszűkítéssel, valamint az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó rendelkezésével kapcsolatban kialakított alkotmánybírósági álláspontra.<sup>32</sup> Előbbi azért is fontos, mert az alapvető jogok biztosát az egyes pénzügyi-gazdasági törvények alkalmazásának vizsgálata során – az Alkotmánybírósággal ellentétben – nem kötik tartalmi kor-

látok, szempontok. Így például az ombudsman minden további nélkül vizsgálhatja azt, hogy egy adótörvény rendelkezése sérti-e a tulajdonhoz való jogot vagy éppen az egyenlő bánásmód követelményét, a visszásság megállapítása esetén pedig megteheti a szükséges intézkedéseket is.

Az ombudsman a mérlegelés során figyelembe vett szempontok közzététele (Ügyrend)<sup>33</sup> mellett, biztosíthatja a transzparenciát azzal is, hogy az éves beszámolóban külön áttekintést ad az Országgyűlésnek az alkotmányossági észrevételeket, kifogásokat tartalmazó állampolgári panaszok kezelésével, a beadványok nyomán indított, absztrakt normakontroll indítványokkal kapcsolatban.

### *Konklúzió*

Szembe kell nézni azzal, hogy még egy határozottan aktivista és elkötelezett ombudsmani szerepvállalás sem képes pótolni vagy helyettesíteni az általános, jogi érdek nélküli alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésének jogintézményét. Az elmúlt két évtizedben nagy szolgálatot tett populáris akció intézményének az (újra) értelmezésre szoruló Alaptörvény hatályba léptetésével bekövetkező megszüntetése mellett felhozhatóak ugyan érvek, de ettől még komoly visszalépés az alapjogvédelmi gyakorlat szempontjából.

A konkrét ügyekben megállapított visszásság orvoslása érdekében, intézkedésként kezdeményezett alkotmánybírósági normakontroll eljárás mellett az absztrakt, de ugyancsak állampolgári jelzésekre épülő, meghatározott szempontrendszer mérlegelése mellett gyakorolt indítványozás kivételes, kiegészítő jellegű lehet. Az alapvető jogok biztos a fő alkotmányos feladatkörének, azaz a hatósági és közzolgáltatói

<sup>30</sup> Lásd Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdését, valamint az új Abtv. 37. § (1) bekezdését.

<sup>31</sup> Lásd az új Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdését.

<sup>32</sup> Lásd Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés, valamint Alaptörvény N. cikk (3) bekezdés.

<sup>33</sup> Ehhez tartozik, hogy az Ajbt. 30. §-a alapján az alapvető jogok biztos a általa lefolytatott vizsgálatok szakmai szabályait és módszereit normatív utasításban határozza meg.

(jogalkalmazói) gyakorlat konkrét panaszok alapján történő, alapjogi aspektusú ellenőrzésének ellátását nem hanyagolhatja el. Az adott törvényi keretek közt érvényesülő hatáskör-értelmezési szabadságból, valamint az alapjogok minél hatékonyabb védelmére törekvésből együttesen felépíthető a következetes közvetítői szerep, amely azonban nem azonos a beadványok gyakran emlegetett egyenkénti „szűrésével”. Az előzetes alkotmányértelmezést kívánó indítványozás eredményességének megítélésakor a mennyiségi helyett sokkal inkább a minőségi mutatókra érdemes odafigyelni.

A populáris akció intézményének kivetését követően markáns szerepváltozásra van szükség: az utólagos normakontroll indítványozásának jogkörével az ombudsman immár nem egyszerű értelmezője lehet az Alaptörvényben meghatározott szabályoknak és elveknek, hanem *általános alkotmányőri szerepbe* is kerül.<sup>34</sup> Az Alkotmánybíróság partnereként mozgatója és aktív alakítója lehet az európai színvonalú alapjogvédelmi szint fenntartásának és megőrzésének.

Az éves beszámolóikban tetten érhető, az általános és a szakombudsmanok által kialakított, az alkotmánybírói standardokra épülő alkotmányértelmezési gyakorlata. Ez alapján rendelkezésre áll a kellő szakmai háttér és tapasztalat ahhoz, hogy az ombudsman elláthassa közvetítői feladatát.<sup>35</sup> Bizhatunk abban is, hogy a kifejezetten az alapjogok védelmére rendelt alapintézmények, az alapvető jogok biztosa, az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti összhang és együttműködés erőteljesebbé válik.

Az ombudsman 2012. január 1-jét követően abban az értelemben bizonyosan nem lehet az Alkotmánybíróság előretolt helyőrsége (sem pedig ügyfélszolgálat), hogy a feladata nyilvánvalóan nem az Alkotmánybíróság panaszoktól való „védelme” vagy tehermentesítése. Ha pedig a katonai hasonlatoknál maradunk, akkor – a jogvédelmi eszközök változásához alkalmazkodva – az alapvető jogok biztosának inkább a hozzá alkotmányossági észrevételekkel forduló valamennyi személy, szervezet felkészült, következetes „összekötő tisztjévé” kell válnia.

<sup>34</sup> Az ombudsmanok általános alkotmányvédelmi feladatával összefüggésben Varga Zs. András rámutat arra, hogy – az elsődlegesnek tekinthető alkotmánybírói alkotmányvédelem mellett – ez a funkció az országgyűlési biztosok esetében csak másodlagos, kiegészítő jellegű, működésüknek nem meghatározó vonása. Lásd VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 172–176. p. *Álláspontom szerint a populáris akció intézményének megszüntetésével és ezzel párhuzamosan a biztosi utólagos normakontroll indítványozási jogkör fenntartásával ugyanakkor – az alkotmánybírói alkotmányvédelem meghatározó szerepének fenntartása mellett – ezt a merev konstrukciót részben érdemes ártékelni.*

<sup>35</sup> Az ombudsman alapjog-értelmezési gyakorlatával kapcsolatban lásd LÁPOSSY Attila: *Átbatás-átvétel – az alkotmánybírói értelmezések, sztenderdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában*. = *De iurisprudencia et iure publico*, Jog- és államtudományi folyóirat, V. évfolyam, 2011/2. sz.

*Populáris akcióból ombudsmani akciók?  
Az alapvető jogok biztosának „új” indítványozási jogköréről  
és közvetítői szerepfelfogásáról*

Az új Alaptörvény egyik kézzelfogható újdonsága, hogy megszünteti az Alkotmánybíróság előtti populáris akció intézményét: 2012. január 1-jét követően már csak egy szűkebb kör számára tesz lehetővé jogi érdekeltég nélkül indítványozást. Ebből az indítványozói körből külön is kiemelendő az új általános ombudsman, az alapvető jogok biztosja. A populáris akció kivételével az absztrakt utólagos normakontroll indítványozása kivételes helyzetbe hozza és nagy kihívás elé is állítja a biztos intézményt. Az új helyzet a joggyakorlat oldaláról több kérdést is felvet: az ombudsman egyfajta közvetítői-előszűrő szerepet felvállalva, valamilyen szinten képes lehet-e „pótolni” a kieső jogintézményt.

Az Alaptörvény és az új ombudsmantörvény több szerepkör-értelmezési irányt is megenged. Ezek közül kell azt kiválasztani, amely megfelelő közjogi érvekkel támasztható alá és a gyakorlatban is működőképes lehet. A tanulmány célja, hogy felvázolja, valamint alkotmányjogi szempontból elemezze a lehetséges alternatívákat. Kísérletet tesz az indítványozási jogkör korlátait érintő elvi és gyakorlati szempontrendszer felvázolására, valamint olyan megoldási lehetőséget kíván felmutatni, amely figyelemmel van az adottnak tekintendő joganyagra, és amelynek segítségével a biztos az önkényesség vádját kikerülve kezelheti a hozzá forduló normakontrollra irányuló panaszbeadványait.

A tanulmány kitér arra, hogy a ténylegesen mérlegelendő alternatívák közé tartozik egyrészt, hogy az alapvető jogok biztosja kizárólag konkrét ügyben lefolytatott vizsgálatot követően, különleges intézkedésként fordul az Alkotmánybírósághoz. A másik lehetőség, hogy mindezek mellett a hozzá forduló alkotmányossági kifogásai alapján, konkrét jogsérelem megállapítása nélkül támad meg valamely jogszabályt. A tanulmány érvelni kíván emellett, hogy a biztoshoz érkező alkotmányossági beadványok indítványá alakítását és az Alkotmánybíróság felé közvetítését – az új ombudsmantörvény adta rugalmas hatásköri keretek közt – nem szabad elvetni. A tanulmány összegyűjti és válaszolja azokat a fő szempontokat, amelyeket – az intézmény rendeltetését és feladatát szem előtt tartva – az ombudsman a gyakorlat kialakítása során figyelembe vehet, mérlegelhet.