

ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?¹

„Az Alkotmánybíróság hatáskörét nem lehet önmagában, csak a törvényi felsorolás alapján értékelni. A hatáskör-gyakorlás mikéntje a döntő, s ez függ egyrészt egy sor egyéb törvényi feltételtől, másrészt magának a bíróságnak a szándékától.”²

Hans Kelsen 1920-ban az alkotmánybírósággal olyan az alkotmányvédelem területén páratlan intézményt hozott létre, amely egyedülálló ellensúlyát képezte a jogalkotói akartnak. A törvény felsőbbrendűségének elve és a totalitárius államok kiépülése folytán a második nagy világégésig nem terjedhetett el az intézmény. A II. Világháborút követően, mikor felismerték a formális jogállamiságban és tömegdemokráciákban rejlő veszélyeket, rohamosan megnőtt a számuk. Magyarországon 1989. október 30-án hatályba lépett az 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról,³ e törvény egy olyan intézményt hívott életre, amelynek nem volt elő modellje a közjogi berendezkedésünkben. Korábban alkotmánybíráskodási részfunkciókat látott el az 1897. január elsején létrejött Közigazgatási Bíróság, későbbiekben pedig az 1983-ban Alkotmányba foglalt, 1984-ben pedig működését megkezdő Alkotmányjogi Tanács is, azonban egyik szerv sem volt tényleges alkotmányos ellensúly a Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény széles körű eljárás kezdeményezési lehetőséget biztosított utólagos normakontroll esetén az actio popularis megteremtésével. Ezzel az intézmény kuriózum számba ment az egész világon, az actio popularist ezt megelőzően csak a bajor alkotmánybíróság gyakorlata ismerte. Ez az Alkotmánybíróság számára gyors és hatékony reakálási lehetőséget biztosított a régi és új normák felülvizsgálatának terén, amely alappillére volt a fiatal jogállam védelmének. Paczolay Péter is kiemeli, hogy „az Alkotmány két értelemben is élő organizmus: maga az alkotmányozó módosítja, és igazítja az új igényekhez. Másodsorban az Alkotmánybíróság tölti meg élettal a nem változó szabályokat is.”⁴ Az actio popularis előnyei mellett hamar láthatóvá vált rendkívüli hátránya, az óriási ügyteher is, amely már-már olyan mennyiségű volt, amely alkalmas lehetett volna arra, hogy ellehetetlenítse az Alkotmánybíróság működését.

2012-ben az új Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény⁵ teljesen új súlypontokat alakított ki az Alkotmánybíróság hatáskörei között. Bevezette a valódi alkotmányjogi panaszt, valamint az új Abtv. 26. § (2) bekezdésével egy speciális alkotmányjogi panasz intézményt,

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

azonban ezeken túl megszüntette az actio popularist. Ezzel a jogalkotó a súlypontot az utólagos normakontrollról áthelyezte az egyéni alkotmányos jogok sérelmének orvoslására. A jogalkotó álláspontja szerint a bevezetett új intézmények pótolni tudják az actio popularis hiányát. Véleményem szerint azonban kérdéses, hogy az újonnan bevezetett speciális alkotmányjogi panasz és az ombudsman utólagos normakontroll kezdeményezési lehetősége együttesen képes-e pótolni azt az alkotmányos deficitet, amelyet az actio popularis intézményének megszüntetése eredményez a magyar alapjogvédelem területén. Kérdéses, hogy a jelenlegi rendszer szerint politikai szereplőn kívül, más tud-e a jogállamiság eszméjével ellentétes államszervezeti jogszabállyal szemben eljárást kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál, ha igen akkor az ő kezdeményezői hatáskörét mennyire védik garanciális szabályok. Ezen kérdések összessége szüli a témaadó kérdést, hogy az actio popularis megszüntetése orvosolatlan jogelvonás-e a szuveréntől.

Dolgozatom első felében a régi Abtv.-vel felállított modellt vizsgálom meg, kitérve több AB határozatra és az alkotmányjogász szakma szabályozásra irányuló kritikájára. Mindezek alapján levonható konklúziók felhasználásával elemzem az Alaptörvény és az új Abtv. rendelkezésit és próbálok választ találni a korábbiakban felvázolt kérdésekre – többek között a nemzetközi szabályozás bemutatásával. Zárásként pedig de lege ferenda javaslatomat fogalmazta meg arra tekintettel, hogyan is kellene megváltoztatni a jelenlegi szabályozást, amely ezen módosításokkal véleményem szerint orvosolná az actio popularis hiányát.

1. AZ 1989. ÉVI XXXII. TÖRVÉNY AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGRÓL ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG UTÓLAGOS NORMAKONTROLL HATÁSKÖRÉNEK ÉRTELMEZÉSE, A SZABÁLYOZÁS KRITIKÁJA

A régi Abtv.-t az Országgyűlés 1989. október 19-én fogadta el a tervezetet, azt szinte meg sem változtatva, október 30-i kihirdetésével egyidejűleg hatályba is lépett, az AB működését 1990. január 1-én kezdte meg. A 1989. évi XXXI. törvény bevezette a hatalommegosztás elvét, egymáshoz való viszonyát, „e hatalomgyakorlás alkotmányosságának legfontosabb garanciális intézménye az AB.”⁶ Működésének alapja az Alkotmány 32./A § (1) bekezdése foglaltak „Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.”⁷ Amint az látható az Alkotmány maga taxatívum nem határozta meg az AB hatásköreit azok meghatározását más törvényekre bízta és azáltal, hogy a régi Abtv. 1. § h) pontja szerint egyéb törvény által hatáskörébe utalt feladatokról is szólt, ezáltal nem valósult meg az a garanciális elv, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei Alkotmányba foglalt zárt rendszert alkossanak. Ez

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

azt a veszélyt vonta maga után, hogy egyszerű feles törvényekkel lehetett hatáskört elvonni és telepíteni az AB-ra.

32/A. § (2) bekezdésébe foglaltak szerint az AB az alkotmányellenes jogszabályokat megsemmisítheti e szakasznak köszönhetően Magyarországon a „kemény” normakontroll valósult meg. A megsemmisítés a régi Abtv. szerint részleges vagy teljes lehet. A teljes jogszabály csak akkor dől meg, ha „az olyan jelentős szabály a jogszabály egészében, hogy nélküle az értelmezhetetlen, ennél fogva alkalmatlan lenne.”⁸ A részleges megsemmisítés esetén csak egyes elemeket, szakaszokat, szavakat vesz ki, ami azonban felveti a kérdést, hogy ezáltal az AB pozitív jogalkotást végez-e, hiszen ezzel a jogalkotói akarattól eltérő új szabályozást is alkothat. A megsemmisítés főszabály szerint ex nunc hatályú (rég ABtv. 42. §), ezáltal főszabály szerint nem „nem érinti a határozat a közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, s belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.”⁹ Ennek indoka, hogy a jogalkotó ezzel védte a jogbiztonságot és az előre láthatóságot. Ez alól kivételként megállapította a törvény, az ex tunc hatályú a megsemmisítést, ha lezárt büntetőeljárás esetén az alkotmányellenesség kimondásának idején még nem mentesült az indítványozó a hátrányos jogkövetkezmények alól.¹⁰ Az AB pro futuro is megállapíthatta a hatálytalanná válás időpontját, ha a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. Ezen szabályok voltak irányadóak az alkotmányjogi panasz intézményére is, az ez által okozott problémára későbbiekben visszatérek.

A régi Abtv. az AB hatásköreinek megállapításakor megjelöli az utólagos normakontroll intézményét, amelyet a jogszabályon túl kiterjesztet az államirányítás egyéb jogi eszközeire is.¹¹ Ezen eljárását bárki indítványozhatta [rég ABtv. 21. § (2) bekezdés], ennek indoka elsősorban a NEKA-tárgyalások bemutatása során is ismertetett nézőpont mi szerint, az EKA ebben látta azt a garanciát, hogy „a váltás bizonytalanságában... e szervnek kellett a visszarendeződés hatékony intézményi akadály szerepét ellátni”¹², és ebben nyújthatott volna segítséget az actio popularis intézménye. A törvény indokolása az Alkotmányjogi Tanács intézményének sikertelenségét is felhossa a széleskörű normakontroll bevezetésének magyarázatául: „1984 óta működik az Alkotmányjogi Tanács [...] munkáját működése során több jogos kritika érte. Részben hatásköri korlátok [...] az eljárást indítványozók viszonylag szűk köre... miatt az Alkotmányjogi Tanács [...] egyetlen hatásköri feladatának sem tudott maradéktalanul megfelelni.”¹³ Az actio popularist Alkotmányban is rögzítették, ezáltal alkotmányos intézményi státuszt nyert.

Az indítványok érdemi elbírálásának minimális korlátozásául jelölte meg a régi Abtv., hogy az „AB elnöke... a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja. [...] a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó in-

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

dítványt az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi.”¹⁴ Ezen szabályozás alapján az indítványok kétharmadát hatásköri okoknál fogva az AB elutasította működésének első három évében.¹⁵ Az a limine elutasítás intézményének azon formája, ahol az AB elnökének diszkrecionális jogköre eldönteni, hogy mi számít nyilvánvalóan alaptalan indítványnak, sérti az előre kiszámíthatóság jogállami követelményét. Jakab András véleménye szerint azonban „az a limine elutasítás intézményére szükség van az AB ügyterhének fényében.”¹⁶ Véleményem szerint viszont szükséges lett volna legalább egy példálózó jellegű felsorolást adni mely indítványok azok, amelyek nyilvánvalóan alaptalanok vagy a törvényben elhelyezni egy értelmező rendelkezést, ami fogalmi szinten definiálta volna ezt a kérdést.

A régi Abtv. olyan széles hatáskörrel ruházta fel az AB-t, amely ritkaságszámba ment Európában és a világon is, ez jórészt az actio popularisnak köszönhetően állapíthatjuk meg, amely „az első időkben kétségtelenül hasznos funkciót töltött be, a jogállamiság konszolidációjának előrehaladtával azonban már egyre nyilvánvalóbbá váltak a hatalmas munkateher hátrányai.”¹⁷ Már az első évben láthatóvá vált, hogy hosszú távon nem kezelhető az a beadványmennyiség, amely az AB-ra érkezett, attól függetlenül, hogy mint korábban megjegyeztem kétharmad részét már hatáskör hiányában elutasították.

A mennyiségen túl az is problémát okozott, hogy bár több száz beadvány érkezett, ezek sok esetben nem fogtak át egész szabályozási területeket, így Lábady Tamás alkotmánybíró szavaival élve a „vaktában torpedózó populáris keresetek”¹⁸ közvetve olyan jogszabályokat szüntettek meg, amellyel hézagot teremtettek a jogrendben. Ezen probléma áthidalására az AB indítvány értelmezési gyakorlatát úgy próbálta szélesíteni, hogy túllépett magán az indítványon. Ilyen AB határozat volt többek között a 28/1994. (V.20.) AB határozat, melynek kérelmezője a szövetkezetekről szóló törvény azon részének felülvizsgálatát kérte, amelyek megkönnyítették a korábbi termelőszövetkezeti kezelésben lévő természetvédelmi területek magánkézbe adását. A határozat viszont első helyen az egészséges környezethez való jog tartalmát fejt ki. Az AB más esetben megállapította, hogy „a bárki által beadott indítvány visszavonása a bíróságot nem köti.”¹⁹ Sólyom László egy 1998-as határozatban, különvéleményében ezen felül azt is kijelentette, hogy „az alkotmány szabályozása világossá teszi, hogy az absztrakt normakontroll esetében az indítványozó nem saját jogsérelme orvoslása érdekében lép fel, hanem a köz képviselőjeként az Alkotmánynak megfelelő jogállapot helyreállításáért [...] ilyen közérdekű kereset indítványozóját nem illeti meg [...] az ügyfél jogállása [...] a perbeli rendelkezés.”²⁰

Ez a beadványon túllépő értelmezés sok kritika forrása volt Halmi Gábor véleménye szerint „az AB – ahelyett, hogy megsemmisítené az általa alkotmányellenesnek minősített jogszabályi rendelkezést [...] – valójában a

**KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY
JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?**

jogszabályt és nem az alkotmányt értelmezi mindenkire kötelező érvénnyel, erre azonban semmilyen hatásköri szabály nem jogosítja fel.”²¹ Kritika nem alaptalan, azon a téren, hogy az AB egyes esetekben ténylegesen kénytelen volt szélesen értelmezni saját hatáskörét, de ennek szükségessége legtöbb esetben könnyen bizonyítható, hiszen „az alkotmányozásban kifejezett politikai konszenzus hiányosságait, illetve annak jogtechnikailag tökéletlenül megvalósított következményeit magának kell áthidalnia.”²² Azonban maga Sólyom László is érezte, hogy a „popularis actio lehetősége és az AB aktívizmusa szinte lehetetlenné teszi a jogfejlesztés összehangolását a Kormány-nyal és az Országgyűléssel.”²³ Erre példa mikor az indítványozó egy közigazgatási szerv döntése ellen fordult jogorvoslattal az AB-hoz²⁴, az túllépve az indítványon megállapította az alkotmányos mulasztást és felszólította az Országgyűlést, hogy rövid határidőn belül tegye lehetővé, közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálatát, a kormányt ez pathhelyzetbe hozta mivel fel akarta állítani különbíróságként a közigazgatási bíróságot, de az idő rövidsége miatt csak a felülvizsgálat lehetőségét rögzítette törvényben.

Statisztikai adatok az AB első három évéből			
	1990	1991	1992
teljes ügyteher	1625	2302	1700
magánszemély indítványa	1420	1864	1270
ügyvédi általi kezdeményezés	73	73	95
érdekképviselői szerv kezdeményezése	132	132	110
alkotmányjogi panasz ²⁵	12	6	21
utólagos normakontroll az egész ügyteher %-ban ²⁶	73%	89%	78%

Lábady Tamás véleménye szerint a popularis actio következménye, hogy az AB nem tudta ellátni alapjogvédelmi funkcióját rendeltetészerűen, ez az állítás abból a szempontból mindenképpen helytálló, hogy ha megvizsgáljuk az első három év ügytömegét láthatjuk, hogy a konkrét normakontrollra vagyis alkotmányjogi panaszra irányuló indítvány elenyésző. Ennek okaként vissza kell utalnom arra a korábban említett szabályozására a régi Abtv.-nek, hogy az alkotmányjogi panasz során az utólagos normakontrollra vonatkozó megsemmisítési szabályokat kell alkalmazni. Vagyis főszabály szerint az ex nunc hatályt, mivel így főszabály szerint hiába mondja ki az alkotmányellenességét egy alkalmazott jogszabálynak az AB, ha az, az adott jogviszonyra visszamenőlegesen nem alkalmazható, mivel ezzel az érintett fél esetében a jogorvoslat nem következik be, annak ellenére, hogy a testület a régi Abtv-re hivatkozva kifejtette: „A törvény e rendelkezése szerint az

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

alkotmányjogi panasz jogorvoslat.”²⁷ Ennek okán „actio popularis esetében az indítványozók túlnyomó többségét a kifogásolt jogszabály személyesen is érinti. Ők az absztrakt kontroll igénybevételével mentesültek a rendes bíróságok hosszadalmas eljárásától, amely az alkotmányjogi panasz előterjesztésének előfeltétele lenne.”²⁸ Sólyom László ezen állítása az, amellyel igazolom, hogy Lábady Tamás állítása csak egy részében helytálló, hiszen amint látszik is nem az actio popularis intézménye az, ami miatt nem valósult meg az alapjogvédelem konkrét normakontroll útján, hanem magának az alkotmányjogi panasznak az a helytelen szabályozása, amely alapján az absztrakt kontroll joghatásait kellett alkalmazni egyedei jogsérelemre. Így az utólagos normakontrollt és az actio popularis intézményét felhasználva az AB „kiterjesztő alapjogvédelmet és stabilizáló államszervezeti ítélezést”²⁹ folytatott kezdetektől. Egyedi ügyben megoldást jelenthetett volna az eljáró bíró általi alkotmányossági vizsgálatra irányuló kérelem, azonban elenyésző száma miatt ez sem pótolhatta a rosszul szabályozott alkotmányjogi panasz által keletkezett űrt.

Összefoglalva tehát, a régi Abtv. látszatra széles hatáskört biztosított az AB számára, azonban azáltal, hogy a konkrét normakontroll lehetősége a valóságban hiányzott, a szabályozás hatáskör tekintetében mindenképpen féloldalasnak mondható. Az actio popularis intézménye bár óriási ügyterhet jelentett az AB számára, azonban jól láthatóan jelentős részük inkább alkotmányjogi panasz lett volna, amennyiben annak szabályozásánál a jogalkotó nem követte volna el azt a hibát, hogy nem nyújt tényleges jogorvoslatot az indítványozó számára. Természetesen az ügytömegből az is látszott, hogy valamilyen szűrőmechanizmus szükséges lett volna.

2. A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS ÉS NEMZETKÖZI VISSZHANGJA, A NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁS RÖVID ÁTTEKINTÉSE, AZ OMBUDSMANI ACTIO

A 2011 tavaszán elfogadott Alaptörvény és még ugyan ezen évben kodifikált 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról alapvetően változtatta meg a magyar alkotmánybíráskodás 1989-ben létrejött modelljét. Az Alaptörvény Államszervezeti részének 24. cikkében találhatóak az AB-ra vonatkozó rendelkezések. A 24. cikk (2) bekezdése, ha nem is taxatív, de a fő hatáskörök megjelölése mellett, úgy fogalmaz, hogy az egyéb feladat és hatásköröket már csak Alaptörvény és sarkalatos törvény szabályozhat, ezzel kiküszöbölve a 1949. évi XX. törvénynek azon szabályozási problémáját, amelyet az előző fejezetben felvázoltam, vagyis, innentől egyszerű felelős törvény nem vonhat el és nem ruházhat feladatot az AB-ra.³⁰ A hatáskörök listája kiegészült a valódi alkotmányjogi panasz intézményével, az alkotmányozó ezen intézmény életre hívásával kívánja orvosolni, azon problémát, amely az el-

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY
JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

múlt 22 évben féloldalassá tette az intézményt hatásköri oldalon, vagyis megteremtette a lehetőséget az állampolgárok számára egyéni jogséremlaik orvoslásra az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben.

Az alaptörvény-ellenességen túl a jogalkotó feltételként jelölte meg azt, hogy „az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”³¹, továbbá az „AB az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.”³² Azonban az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, mint befogadási minimum nem került meghatározásra sem az új Abtv.-ben sem az AB ügyrendjében. Ezen probléma fennáll a 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetén – amely alapján alkotmány-ellenes jogszabályt lehet megtámadni (érintettség és a valódi alkotmányjogi panasszal megegyező jogorvoslati kritériumok esetén) – valamint az alkotmányjogi panasz különös eseténél³³ is – amelyet akkor lehet kezdeményezni, ha alaptörvény-ellenes jogszabály ex lege hatályosulása folytán következik be alapvető jog sérelme és jogorvoslati lehetőség nincs vagy már kimerítette az indítványozó. Erősítik a 29. § második fordulatának mindegyik alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezésként való kezelését a 28. §-ban foglaltak, amely értelmében az egyik eljárás magába foglalhatja a másikat. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés legalább exemplifikatív jellegű felsorolással történő meghatározása szükséges lenne, egyfelől mivel az AB ügyrendje a visszautasítás alapesetének³⁴ tekinti ezt és így fontos lenne az állampolgárok számára, hogy előre kiszámítható legyen, de legalábbis valószínűsíthető, hogy az AB befogadja-e az indítványukat.

Másfelől, mint az eltelt közel 10 hónap gyakorlata mutatja, a fogalom definiálása által egységes befogadási gyakorlatot tudna kialakítani az AB, mivel az eddigi elutasítások során több különvélemény³⁵ és több párhuzamos indokolás³⁶ tartalma is a konszenzus hiányát vizionálja. Kiemelendő ezek közül Pokol Béla és Paczolay Péter különvéleménye, amely tökéletesen rávilágít arra, hogy még az AB-n belül sincsenek azonos véleményen mit is takar az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Pokol Béla különvéleményében kifejti, a benyújtott indítvány megfelelt mind a formai, mind a tartalmi feltételeknek és csak az volt vitás, hogy alapvető alkotmányjogi kérdésről van-e szó, véleménye szerint azzal, hogy a Btk. 216. § (1) bekezdését – aki a tulajdonában álló műemléket megrongálja, büntetett követ el – a bíróság kiterjesztően a passzív magatartásra nézve is büntetni, ezzel megsérti a büntetőjog nullum crimen sine lege elvét és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésébe foglaltakat is, így véleménye szerint ez igen is alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és a bíróságnak be kellett volna fogadnia az indítványt.³⁷

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

Az alapvető alkotmányjogi kérdés fogalmának normatív szabályozásán túl szükséges, a 26. § (2) bekezdésében foglalt speciális alkotmányjogi panasz befogadási kritériumainak is minél hamarabbi egyértelmű, vitaminmentes kialakítása. A joggyakorlat sürgős kialakításának fő oka, hogy az Alaptörvény 24. § (1) bekezdés e) pontjába foglaltak szerint Magyarországon megszűnt az actio popularis intézménye, ennek részleges pótlására szánta a jogalkotó ezt az intézményt, azonban az AB eddigi bírói által is vitatott gyakorlata, mely szerint szűken értelmezi a jogszabályba foglalt befogadást, ezt erősen kérdésesé teszi, mivel ez a speciális alkotmányjogi panasz lenne hivatott arra, hogy a jogállamiság elvébe ütköző államszervezetre vonatkozó alaptörvény-ellenes jogszabályokkal szemben fel tudjon lépni az állampolgár. Stumpf István különvéleménye szerint, azáltal, hogy az AB a 26. § (2) bekezdés esetén megköveteli a tényleges, aktuális érintettséget és a törvényben foglalt 180 napos benyújtási határidőt, alkotmányjogi deficitet okoz és tart fent [amelyet az actio popularis megszüntetése okozott – szerző] ami ellentétes az alkotmányjogi panasz intézményével. Véleménye szerint, ha a jogsérelem valós esélye vagy a jogszabály hatályosulásától lehetne számítani a 180 napot, akkor az AB-nak ez a kiterjesztő értelmezése elegendő lenne arra, hogy a jogintézmény elérje a célját.³⁸ A Velencei Bizottság állásfoglalása is kiemeli, hogy a 26. § (2) bekezdése esetén „el kellene tekinteni a jogorvoslat lehetőségek kimerítésének követelményétől minden olyan esetben is, amikor az e követelményekhez való ragaszkodás helyrehozhatatlan sérelmet okozhat az egyén számára.”³⁹ Ahhoz, hogy ez a speciális alkotmányjogi panasz intézmény elérje kívánt célját, ahhoz szükséges, hogy az AB az új Abtv.-be foglaltakat kiterjesztően értelmezze, ha viszont az AB folytatja jelenlegi vitatott gyakorlatát – amely gyakorlat egy az egyben másolata a német AB ilyen hatáskörben kialakított gyakorlatának⁴⁰ –, akkor az intézmény nem alkalmas arra, hogy az államszervezetben megjelenő alaptörvény-ellenes normák ellen jogorvoslatot, fellépést biztosítson az állampolgárok számára.

Mint korábban is említettem, az Alaptörvény az utólagos normakontroll kezdeményezők körét szűkíti és csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede és az alapvető jogok biztosa számára teszi lehetővé 2012. január 1-től ilyen eljárás kezdeményezését. Az alkotmányozó ezen szabály kodifikálása előtt véleményt kért a Velencei Bizottságtól, amely jelentésben kiemelte, hogy „az actio popularis megléte az alkotmányosság kérdéseiben nem tekinthető európai standardnak, megállapítja továbbá, hogy e mechanizmus az átfogó alkotmányossági felülvizsgálat legszélesebb körű biztosítékának tekinthető”⁴¹, továbbá, hogy „az actio popularis léte nem követelmény egy demokratikus jogállamban.”⁴² Az eredeti koncepcióval szemben, azonban leszögezte – amelyben még csak a Kormány és az országgyűlési képviselők egynegyede szerepelt –, hogy szerencsés lenne egy közvetítő

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

szerv beiktatása harmadik kezdeményezőként. Itt példaként említi az ombudsmant,⁴³ amely ennek folytán be is került a szabályozásba. Az ombudsmani akcióra egyértelműen szükség volt, sok vitatott eleme ellenére is, mivel a másik két kezdeményező egyértelműen politikai szereplő és így egyedüli kezdeményezői létük átpolitizálta volna az AB minden egyes utólagos normakontrollra irányuló döntését. Másfelől pedig azt is látni kell, hogy nehezen képzelhető el az a helyzet, hogy a Kormány az általa vagy a mögötte álló országgyűlési többség által elfogadott jogszabály ellen normakontroll eljárást kezdeményezne. Az országgyűlési képviselők indítványozási lehetőségét is elég szűkösen húzta meg az Alaptörvény, akkor mikor a minimum kezdeményezők számát a képviselők egynegyedében állapította meg. Mint az a lentebb látható táblázatból is kiderül ezzel Magyarország dobogós az európai országok között abban, hol a legnehezebb a képviselőknek az AB-hoz fordulni. Ebben első Belgium, ahol utólagos normakontrollt, csak a képviselők kétharmada kezdeményezhet, Ausztriában a képviselők egyharmadának támogatása szükséges (itt azonban a szövetségi tartományok kormányai és az AB hivatalból kezdeményezhet eljárást). Magyarország és Németország (ahol a szövetségi államok kormányai és Alkotmánybíróságai szintén kezdeményezhetik az eljárást) található a dobogó alsó fokán. Európai standardnak az egyötödös szabályozás tekinthető. Az új szabályozás éles váltást jelent a korábbihoz képest, amikor egyetlen képviselő indítványa is elég volt az eljárás megindításához. A problémát viszont az jelenti, hogy kétharmados országgyűlési többség esetén a jelenlegi Országgyűlési pártpalettát nézve akár egyik akár másik nagy párt kerül hatalomra nehezen elképzelhető, hogy vele szemben ellenzékben lévők képesek lennének a szükséges egynegyednyi mandátumot egy táborba állítani egy alaptörvény-ellenes jogszabállyal szemben, így jelenleg úgy tűnik ez egy holt törvényi rendelkezés, de mindenképpen „alvó” intézmény.

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY
JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

Utólagos normakontroll eljáráshoz szükséges mandátum		
Vizsgált ország	Szükséges arány vagy Mandátum	%
Magyarország ⁴⁴	1/4	25
Belgium ⁴⁵	alsóház 1/3	33
Ukrajna ⁴⁶	45	10
Szlovákia ⁴⁷	1/5	20
Litvánia ⁴⁸	1/5	20
Lettország ⁴⁹	20	20
Lengyelország ⁵⁰	Szejm 50, Szenátus 30	10,8 és 30
Csehország ⁵¹	Alsóház 41, Szenátus 17	20,5 és 21
Bulgária ⁵²	1/5	20
Ausztria ⁵³	1/3	33
Németország ⁵⁴	1/4	25
Spanyolország ⁵⁵	Kongresszus 50, Szenátus 50	14,3 és 19

Az előbbieken felvázoltakból következik, hogy egyedüli reális élő indítványozási lehetőségként kell tekinteni az ombudsmani akcióra, ami az intézmény jellegénél és a szabályozás hiányosságánál fogva sok kérdést vett fel. Talán első és a legfontosabb kérdés az, hogy maga az ombudsman hogyan kívánja értelmezni saját önálló indítványkezdeményezői hatáskörét. Lehetséges értelmezési formák: (1) postás szerepkör, (2) szűken vagy (3) tágan értelmezett hatáskör. A postás szerepkör több szempontból is lehetetlen. Az új Abtv. miniszteri indokolása mintha nem bízna magában az ombudsmanban maga is leszögezi, hogy „a biztos indítványa nem jelentheti pusztán a hozzá érkezett panaszok, áttételét, ezáltal a megszüntetett actio popularis hatáskör visszaszivárgását a jogrendszerbe.”⁵⁶ Sokkal inkább reális Lápossy Attilának e témában alkotott véleménye, hogy „az alkotmányossági panasz mindenféle szűrés nélküli postázása jogi nonszensz [...] elsődlegesen nem [...] az ombudsman szakmai presztízsének megőrzése indokolja [hanem – a szerző] az egymásnak is ellentmondó tartalmú indítványok magáévá tétele szkizofrén helyzetbe hozza az intézményt.”⁵⁷ Tehát ez a szerepfelfogás egyértelműen kizárható.

A szűken értelmezett normakontroll kezdeményezés esetén csak abban az esetben kezdeményezne eljárást, ha az indítványozó Alaptörvénybe foglalt joga közvetlenül sérülne, ebben az esetben csak egy újabb konkrét normakontrollt jelentene, ami esetén ugyancsak ki kellene várni a jogorvoslati lehetőségek kimerítését és így a gyors reagálás lehetősége eleve kizárt lenne. Azonban ez nem jelenti azt, hogy az ombudsman eredeti feladatkörében

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

eljárva, konkrét ügytől elszakadva eljárást kezdeményezzen az AB-nál, ahogy a mostani szabályozási modell kialakulását megelőzően is tette. Ezen hatáskör értelmezés sem sérti 2011. évi CXI. törvény rendelkezését és európai standardba sem ütközik, sőt mint az a Velencei Bizottság állásfoglalásából kitűnik, Európában két országban valósul meg a széles hatáskör felfogású ombudsmani intézmény (Észtország, Ukrajna).⁵⁸ Azonban ha a magyar ombudsman hatáskörét így határozná meg és a – német mintát követve – szűken értelmezett 26. § (2) bekezdés speciális alkotmányjogi panasz miatt, nem lehetne Magyarországon utólagos normakontrollt kezdeményezni olyan államszervezetet érintő, jogállamiság elvét sértő jogszabályok ellen, amelyek közvetlenül az indítványozónál nem okoznak alapjogsérelmet.

Talán ezért is látható az, az ombudsman elmúlt 10 havi gyakorlatából, hogy a széles hatáskör értelmezés mellett döntött. Az intézmény alapvető jellegéből kiindulva ez is felvett problémákat. Az első ilyen probléma, hogy mivel az ombudsman saját nevében és nem az indítványozóéban fordul az AB-hoz, ezért saját meggyőződésével szemben nem képviselhet egyetlen álláspontot sem, így kisarkítva például az abortuszról szóló törvény rendelkezéseinek megtámadására tett indítvány esetén választania kell a pro choice és pro life nézőpont között, de ugyan ez a helyzet eutanázia kérdéskörében is és sok más hasonló jellegű kérdéskörben is. „Mérlegelési szabadság illeti meg az ombudsmant abban a tekintetben, hogy a hozzá érkező utólagos normakontroll indítványozást kérő panaszokat hogyan kívánja kezelni.”⁵⁹ Ez abból is adódik, hogy az állampolgárnak nem alanyi joga az, hogy az ombudsmanhoz benyújtott indítványát ő mindenképpen előterjessze az AB-hoz, ezért bár ez a döntés maga nem Alaptörvény vagy jogszabály ellenes, de mindenképpen aggályos a világnézeti szabadság szemszögéből (ha az ombudsmanra erőltetnék bármelyiket, akkor is az lenne).

Az ombudsman mérlegelésén túl azonban itt is szükséges, hogy az állampolgár is tudhassa előre mely ügyek azok, amelyeket valószínűsíthetően felkarol a hivatal. Ezért is alkotta meg normatív utasítás formájában azokat a szempontokat, amelyek esetében indokolt az utólagos normakontroll megindítása. Ezek a következők: „(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.”⁶⁰ Ezen szempontok kellő áttekintést adnak mind az állampolgároknak, mind a jövőbeni ombudsmannoknak, ahhoz, hogy előre lássák, hogyan is kell kezelni egy beadványt. Azonban mivel ez egy normatív utasítás, ezért ez is magának az alapvető jogok biztosának személyétől függ, hogy magára irányadónak érzi vagy sem, így szükségesnek tartanám törvényben szabályozni azt, hogy az ombudsmani

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

hatáskört a szűk értelmezés alá vonja a jogalkotó (konkrét normakontroll), vagy széles hatáskört ruház rá. Jelenlegi helyzetben csak a széles lenne elfogadható, azonban erre garanciális szabályozás megléte nélkül nem lehet jogállami alkotmányellenőrzést építeni. Még akkor sem, ha a jelenleg úgy tűnik maga is így értelmezi hatáskörét.

Kérdés, hogy ez a széles értelmezési hatáskör alkalmas-e arra, hogy államszervezetben felmerülő a jogállamiság és a jogbiztonság elvét sértő jogi szabályozás ellen fellépjen. A jelenlegi joggyakorlata azt mutatja, hogy alkalmas lehet, sőt „indokolt felvállalnia az alapvető jogállami követelmények betartását szolgáló, akár szimbolikus jellegű normakontroll indítványok benyújtását is.”⁶¹ Ez valósult meg az átmeneti rendelkezésekkel és médiatörvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos ombudsmani akcióknál is. Azonban kérdéses, hogy az AB-n jelenleg formálódó befogadási eljárás, hogy kezeli majd azokat a panaszokat, amelyek nem egyéni jogsérelemre irányulnak. Fontos az is, hogy a „biztos egyfajta professzionális közvetítő szerepet lát el, a jelzett alkotmányossági problémát, szükség szerint azon alakítva, további érvekkel ellátva-kiegészítve, a hangsúlyokat átalakítva közvetíti az ombudsman [...] az AB felé.”⁶² Meg kell jegyezni, jelenleg nincs is más lehetőség arra, hogy valaki ilyen tárgykörben utólagos normakontroll eljárást kezdeményezzen, azonban ez tekintettel az alapvető jogok biztosának alapfeladataira, „azaz a hatósági és közszolgáltatói jogalkalmazási gyakorlat, tevékenység panaszok alapján történő vizsgálatához képest kiegészítő, járulékos jellegű jogosítvány.”⁶³ Ez a járulékos jogosítvány azzal járhat – az AB ügyterhének legalább a felét átterhelték rá –, hogy alapvető feladatainak ellátása csorbát szenvedhet. Ez az ügyteher-megoszlás számokban annyit tesz, hogy míg az ombudsmanhoz 2012. július 15-ig 324⁶⁴ beadvány érkezett, amely utólagos normakontrollra kezdeményezésére irányult, addig az AB-ra érkező összes beadványa száma 466 volt⁶⁵ (ebből alkotmányjogi panasz 413). Összesen 9 esetben fordult az AB-hoz, ez a kilenc indítvány az AB összes idej utólagos normakontroll indítványa, ami igazolja, hogy a másik két csatorna jelenleg nem aktív. Az „indítványozó magánya sajnálatos, mivel további szakmailag felkészült kérelmezők bevonása hatékonyan növelhette volna a hatáskörökhöz való hozzáférhetőséget.”⁶⁶

De melyek is ezek lehetséges kérelmezők? Erre nemzetközi kitekin-téssel próbálok választ találni. Az 1989-ben kialakított modell a lentebb lát-ható táblázat első helyén helyezkedne el azt megosztva Lengyelországgal. A mostani modell, mint látható az alsóbb régiókban helyezkedik el, nálunk kevesebb csatorna csak Romániában található (egy csatorna a táblázatban az ügyész és bíróság), ahol azonban az előzetes normakontroll kezdeményezők köre rendkívül széles (7 hozzáfordulási csatorna). Csehországban viszont, ahol ugyanúgy három csatorna áll rendelkezésre, az egyik ex officio vagyis az AB maga kezdeményezheti eljárását. Németországban és Ausztriában

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY
JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

eggyel több csatorna áll rendelkezésre, de itt ez a szám jóval magasabb minőséget takar, hiszen mindkét országban a tartományi kormányok erős alkotmányos ellensúlyt képeznek AB-hoz fordulási lehetőségükkel, sőt Ausztriában ilyen eljárást hivatalból is lefolytathat az AB. Szlovákia esete annyiban más, hogy ott önkormányzatisággal rendelkező szerv nem fordulhat közvetlenül az AB-hoz, de mind a Legfelsőbb Bíróság elnöke, mind a legfőbb ügyész megteheti azt, továbbá törvényhozás tagjai könnyebben tudnak eljárást kezdeményezni. Lengyelország, Bulgária és Lettország az, ahol kiemelkedően magas a hozzáfordulási csatornák száma. Mindhárom országban az önkormányzatok, legfelsőbb bíróság elnöke, a legfőbb ügyész és az ombudsman is tud eljárást kezdeményezni. Ezen négyes az, amelynek valamelyike a legtöbb Európai országban megtalálható mint utólagos normakontroll kezdeményező, ezek tekinthetők Európai standardnak van, hogy ezek közül egy-egy hiányzik, de azt egy erősebb csatornával (például ex officio) próbálják pótolni. Lengyelországban korlátozottan bár, de a civil szféra is megjelenik (egyházak, szakszervezetek őket érintő ügyekben).

	Civil- lek	KE	Kor- mány	OGY	ombudsman	ex officio	Igsz. és egyéb ⁶⁷	Önk. ⁶⁸	Csator- nák száma
Len- gyelor szág ⁶⁹	+	+	+	+	+	-	+	+	7
Bulgá- ria ⁷⁰	-	+	+	+	+	-	+	+	6
Lettor- szág ⁷¹	-	+	+	+	+	-	+	+	6
Ukraj- na ⁷²	-	+	-	+	+	-	+	+	5
Szlo- vákia ⁷³	-	+	+	+	+	-	+	-	4
Auszt- ria ⁷⁴	-	-	-	+	-	+	+	+	4
Né- metors- zág ⁷⁵	-	-	+	+	-	-	+	+	4
Cseh- ország ⁷⁶	-	+	-	+	-	+	-	-	3
Litvá- nia ⁷⁷	-	+	-	+	-	-	+	-	3
Ma- gyaror- szág ⁷⁸	-	-	+	+	+	-	-	-	3
Romá- nia ⁷⁹	-	-	-	-	+	-	+	-	2

Magyarországon a jelenleg, egy élő utólagos absztrakt normakontroll csatornát ki kellene egészíteni legalább még két-három másik csatornával, a legkézenfekvőbbek a Kúria elnöke, legfőbb ügyész és önkormányzatok hár-

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

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

3. ÖSSZEGZÉS ÉS JAVASLAT

Az 1989-ben létrehozott AB modell hatásköre bár szélesnek tűnt, ez csak az actio popularis által okozott délibáb, hiszen azáltal, hogy konkrét normakontroll a gyakorlatban szinte nem létezett féloldalassá tette az intézmény működését, a német típusú alkotmányjogi panasz intézménye megoldást jelenthetett volna erre a problémára.

A 2012-es változások, a jelen szabályozást és gyakorlatot tekintve szintén féloldalassá tették az AB-t hatásköri oldalon. Most a délibáb szerepét a valódi alkotmányjogi panasz intézménye kapta, csak míg az actio popularis a fiatal jogállam védelme miatt jött létre és délibáb jellegét csökkentette az a tény, hogy az egyéni alapjogvédelem igényét is ki tudta sok esetben szolgálni - az AB kiterjesztő értelmezése folytán -, addig a valódi alkotmányjogi panasz intézménye nem alkalmas arra, hogy jogállamiság elvébe ütköző alaptörvény-ellenes államszervezetet szabályozó jogszabályokkal szemben fellépést biztosítson.

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

Az új Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott speciális alkotmányjogi panasz az, amelyet a jogalkotó az actio popularis pótlására szánt, azonban az AB német alkotmánybírósági gyakorlatot követve a befogadási eljárás értelmezésénél a szűk értelmezést gyakorolja, mint Stumpf István különvéleményében kiemelte, csak széles hatásköri értelmezés esetén – nem szűk-

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

séges közvetlen jogsérelem vagy a 180 napos határidőt a törvény hatályba lépéstől kellene számolni- érheti el a jogintézmény azt a célt, hogy némiképpen orvosolja létrejött alkotmányos deficitet.

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

Összességében kijelenthető, hogy a jelen szabályozás éppúgy féloldalas, mint az azt megelőző modellt, azonban ez a féloldalasság veszélyezteti az AB törvényhozással szembeni ellensúly létét, továbbá mivel csak az ombudsman az, amely ténylegesen utólagos normakontrollra irányuló indítványt kezdeményez, ezért szabályozásának hiányossága, hosszú távon bizonytalanságot okoz. Jelen helyzetben egy személyben alkotmányőr és alapvető jogok biztosa.

Szabályozási javaslatom, hogy a (1) jogalkotónak vagy az AB-nak meg kellene határozni az alapvető alkotmányjogi kérdést mint befogadási minimumot. (2) A speciális alkotmányjogi panaszt úgy kellene szabályozni, hogy elegendő legyen a jogsérelem esélye, ne kelljen konkrét jogsérelem az indítvány befogadásához. (3) A jogalkotónak újra kellene szabályozni az utólagos normakontroll eljárásra vonatkozó szabályokat a következők szerint: a) az ombudsman széles hatáskörű kezdeményezési jogkörét jogszába foglalni; b) kezdeményezésre jogosult országgyűlési képviselők minimum arányát 1/4-ről 1/5-re csökkenteni; c) a kezdeményezők körét kiterjeszteni az önkormányzatokra (önkormányzati alapjogaikat érintő kérdésekben), a Kúria elnökére és a legfőbb ügyészre hatáskörüket, jogaikat érintő kérdésekben. Ezekkel a módosításokkal véleményem szerint a hatásköri féloldalassága megszűnne az AB-nak.

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY
JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

JEGYZETEK

-
- ¹ Konzulense: Prof. Dr. Kukorelli István CSc. egyetemi tanár
- ² SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, 1999, Osiris Kiadó, Budapest, 163.o.
- ³ Továbbiakban: Régi Abtv.
- ⁴ PACZOLAY PÉTER: Töprengések alkotmánybíróági hatáskörökről, in: *Alkotmánybíróági Szemle* 2010/1. szám, 14. o.
- ⁵ Továbbiakban: Új Abtv.
- ⁶ HOLLÓ ANDRÁS: *Az Alkotmánybíróóság (Alkotmánybíráskodás Magyarországon)*, 1997, Útmutató Kiadó, Budapest, 46. o.
- ⁷ Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés
- ⁸ JAKAB ANDRÁS: *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, Századvég Kiadó, Budapest, 1151. o.
- ⁹ régi Abtv. 43. § (2) bekezdés
- ¹⁰ régi Abtv. 43. § (3) bekezdés: „Az Alkotmánybíróóság elrendeli az alkotmányellenes jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az eljárásban alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetőleg intézkedés csökkentése vagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.”
- ¹¹ régi Abtv 1. § b) pont
- ¹² JAKAB András im. 2009, 1107. o.
- ¹³ 1989. évi XXXII. törvény indokolása, Magyar Közlöny 1989/77. szám
- ¹⁴ régi Abtv 23. §
- ¹⁵ BRUNNER, GEORG: *Az új alkotmánybíráskodás Kelet-Európában*, in: ÁDÁM ANTAL (SZERK.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*, 1994, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 154.o.
- ¹⁶ JAKAB ANDRÁS im. 2009, 1157. o.
- ¹⁷ BRUNNER, GEORG im. 1994, 168. o.
- ¹⁸ LÁBADY TAMÁS: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybíróági eljárásban, in: *Magyar Jog* 1991/7. szám 388.o.
- ¹⁹ 24/1990. (XI. 8.) AB határozat
- ²⁰ 42/1998. (X. 2.) AB határozat
- ²¹ HALMAI GÁBOR: *Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróóság*, in: CS. KISS LAJOS (SZERK.): *Hans Kelsen jogtudománya*, 2007, Gondolat Kiadó, Budapest, 480. o.
- ²² TAKÁCS ALBERT: *Az Alkotmánybíróóság Magyarországon – Tegnap és holnap között*, in: ÁDÁM ANTAL (SZERK.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*, 1994, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 119. o.
- ²³ SÓLYOM LÁSZLÓ im. 1999, 257. o.
- ²⁴ 32/1990. (XII. 22.) AB határozat
- ²⁵ TAKÁCS ALBERT im. 1994, 121.o. és a megelőző négy sor adatai is
- ²⁶ SÓLYOM LÁSZLÓ im. 1999, 255. o.
- ²⁷ 57/1991. AB határozat (XI.8) AB határozat
- ²⁸ SÓLYOM LÁSZLÓ im. 1999, 256. o.

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY
JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

²⁹ SÓLYOM LÁSZLÓ: *A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen*, in: Cs. KISS LAJOS (SZERK.): *Hans Kelsen jogtudománya*, 2007, Gondolat Kiadó, Budapest, 432. o.

³⁰ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bekezdés g) pont

³¹ 2011. évi CLI. törvény 27. § b) pont

³² új Abtv. 29. §

³³ új Abtv. 26. § (2) bekezdés

³⁴ 1/2012. (I. 3.) Tü határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 30. § (2) bekezdés a) pont

³⁵ 3227/2012. (IX. 28.) AB végzés Dr. Holló András és Dr. Lévay Miklós különvéleménye, 3023/2012. (VI. 21.) AB végzés Dr. Lévay Miklós különvéleménye, 3077/2012. (VII. 26.) AB végzés Dr. Paczolay Péter és Dr. Pokol Béla különvéleménye, 3264/2012. (X. 4.) AB végzés Dr. Stumpf István különvéleménye.

³⁶ 3012/2012. (VI. 21.) AB végzés Dr. Kiss László párhuzamos indokolása, 3074/2012. (VII. 26.) AB végzés Dr. Holló András párhuzamos indokolása.

³⁷ 3077/2012. (VII. 26.) AB végzés Dr. Pokol Béla és Dr. Paczolay Péter különvéleménye

³⁸ 3264/2012. (X. 4.) AB végzés Dr. Stumpf István különvéleménye

³⁹ Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 665/2012. számú állásfoglalása Vélemény a magyar Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről, 8.o.

⁴⁰ KELEMEN KATALIN: Van még pálya (A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról), in: *Fundamentum* 2011/4. szám, 90. o.

⁴¹ Joggal a demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 614/2011. számú állásfoglalása a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdésről, 14. o.

⁴² Velencei Bizottság 665/2012. számú állásfoglalása, 12. o.

⁴³ Velencei Bizottság 614/2011. számú állásfoglalása, 17. o.

⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bekezdés e) pont

⁴⁵ Belgium alkotmánya 4. §

⁴⁶ Ukrajna alkotmánya 150. §

⁴⁷ Szlovákia alkotmánya 130. § (1) bekezdés

⁴⁸ Litvánia alkotmánya 106. §

⁴⁹ Lettország alkotmánybírósági törvénye 17. § (1) bekezdés

⁵⁰ Lengyelország alkotmánya 191. § (1) bekezdés a) pont

⁵¹ Csehország alkotmánybírósági törvénye 64. § (1) bekezdés

⁵² Bulgária alkotmánya 150. §

⁵³ FAVOREU, LOUIS: *Az alkotmánybíróságok*, in: PACZOLAY PÉTER (SZERK.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*, 1995, ELTE, Budapest, 75. o.

⁵⁴ Németország alkotmánya 93. § (1) bekezdés 2. pont

⁵⁵ FAVOREU, LUIS im. 1995, 113. o.

⁵⁶ új Abtv. miniszteri indokolása 26. o.

⁵⁷ LÁPOSSY ATTILA: Popularis akcióból ombudsamani akció? in: *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. szám, 121. o.

⁵⁸ Velencei Bizottság 614/2011. számú állásfoglalása, 17. o.

KELEMEN ROLAND: ACTIO POPULARIS MEGSZÜNTETÉSE, AVAGY
JOGELVONÁS A SZUVERÉNTŐL?

⁵⁹ LÁPOSSY ATTILA: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből. in: *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2012/2. szám, 41. o.

⁶⁰ Alapvető jogok biztosának vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás VII. fejezete

⁶¹ LÁPOSSY ATTILA im. 2012, 47. o.

⁶² LÁPOSSY ATTILA: *Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban*, in: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető jogok biztosának Hivatala, Budapest, 10. o.

⁶³ LÁPOSSY ATTILA im. 2012, 5. o.

⁶⁴ Az Alapvető jogok biztosának tájékoztatása, lásd függelék

⁶⁵ Statisztikai adatok AB honlapja

http://www.mkab.hu/letoltesek/stat_2012_1fev.pdf (letöltés dátuma: 2012. 11. 04.)

⁶⁶ LÁPOSSY ATTILA im. 2012, 40. o.

⁶⁷ Igazságszolgáltatás és egyéb független állami kontroll szerv

⁶⁸ Területi önkormányzás szervei

⁶⁹ Lengyel alkotmány 191. § (1) bekezdés a) pont

⁷⁰ Bulgária alkotmánya 150. §

⁷¹ Lett alkotmánybírószági törvény 17. § (1) bekezdés

⁷² Ukrajna alkotmánya 150. § (1) bekezdés

⁷³ Szlovákia alkotmánya 130. § (1) bekezdés

⁷⁴ FAVOREU, LOUIS im. 1995, 75-76.o.

⁷⁵ Német alkotmány 93. § (2) bekezdés

⁷⁶ Cseh alkotmánybírószági törvény 64. § (1) bekezdés

⁷⁷ Litvánia alkotmánya 106. §

⁷⁸ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) bekezdés e) pont

⁷⁹ Románia alkotmánya 146. §