

Strasbourg, 28 March 2011  
Opinion no. 614/2011  
CDL-AD(2011)001  
Or.Engl.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY  
THROUGH LAW (VENICE COMMISSION)**

**OPINION ON THREE LEGAL QUESTIONS ARISING IN  
THE PROCESS OF DRAFTING THE NEW  
CONSTITUTION OF HUNGARY**

Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary  
Session (Venice, 25-26 March 2011)

On the basis of comments by:  
Mr Christoph GRABENWARTER (Member, Austria)  
Mr Wolfgang HOFFMANN-RIEM (Member, Germany)  
Ms Hanna SUCHOCKA (Member, Poland)  
Mr Kaarlo TUORI (Member, Finland)  
Mr Jan VELAERS (Member, Belgium)

**CONTENT**

- I. Introduction**
- II. Background**
- III. The object of the opinion**
- IV. The process of the adoption of a new Constitution**
- V. Specific questions**
  - A. The EU's Charter of Fundamental Rights and the Constitution*
  - B. The role and significance of the ex ante review*
    - a) The role of the ex ante review in the constitutional justice system
    - b) The ex ante review in the Hungarian context
  - C. The role and significance of the actio popularis*
- VI. Conclusions**

**I. Introduction**

1. On 21 February 2011, the Deputy Prime-Minister and Minister of Public Administration and Justice of Hungary, Mr. Tibor Navracsics requested the Venice Commission to prepare a legal opinion on three particular issues arising in the framework of the drafting of a new Constitution of the Republic of Hungary.
2. The Venice Commission did not receive a draft of the Constitution before 21 March 2011, but three specific questions for consideration. Therefore this Opinion cannot be seen as a comment on draft new Constitution of Hungary.
3. A working group of Rapporteurs was set up, composed of Ms Hanna Suchocka and Messrs Wolfgang Hoffmann-Riem, Christoph Grabenwarter, Kaarlo Tuori and Jan Velaers.
4. On 7-8 March 2011, the working group, accompanied by Mr Thomas Markert and Ms

Strasbourg, 2011. március 28.  
614/2011. sz. állásfoglalás  
CDL-AD(2011)001  
Eredeti: angol

**JOGGAL A DEMOKRÁCIÁÉRT EURÓPAI BIZOTTSÁG  
(VELENCEI BIZOTTSÁG)**

**ÁLLÁSFOGLALÁS A MAGYARORSZÁGI  
ALKOTMÁNYOZÁSI FOLYAMAT SORÁN FELMERÜLT  
HÁROM JOGI KÉRDÉSRŐL**

A Velencei Bizottság az állásfoglalást 2011. március  
25–26-án Velencében tartott 86. plenáris ülésén  
fogadta el

Christoph GRABENWARTER úr (tag, Ausztria),  
Wolfgang HOFFMANN-RIEM úr (tag, Németország),  
Hanna SUCHOCKA asszony (tag, Lengyelország),  
Kaarlo TUORI úr (tag, Finnország) és Jan VELAERS úr  
(tag, Belgium) véleményének felhasználásával

**TARTALOM**

- I. Bevezetés**
- II. Háttér**
- III. Az állásfoglalás tárgya**
- IV. Az új Alkotmány elfogadásának folyamata**
- V. Konkrét kérdések**
  - A. Az EU Alapjogi Chartája és az Alkotmány*
  - B. Az előzetes felülvizsgálat szerepe és jelentősége*
    - a) Az előzetes felülvizsgálat szerepe az alkotmánybíráskodás rendszerében
    - b) Az előzetes felülvizsgálat a magyar viszonyok között
  - C. Az actio popularis szerepe és jelentősége*
- VI. Következtetések**

**I. Bevezetés**

1. 2011. február 21-én Navracsics Tibor úr, Magyarország miniszterelnök-helyettese, közigazgatási és igazságügyi miniszter azzal a kéréssel fordult a Velencei Bizottsághoz, hogy a Bizottság adjon jogi állásfoglalást három olyan konkrét kérdésben, amelyek a Magyar Köztársaság új alkotmányának szövegezése során merültek fel.
2. A Velencei Bizottság 2011. március 21-ig nem kapta meg az alkotmány tervezetét, csak három megvizsgálendő konkrét kérdést. A jelen állásfoglalás ebből következően nem tekinthető Magyarország új alkotmánytervezetéről elfogadott véleménynek.
3. A jelentéstevői munkacsoportot Hanna Suchocka asszony, Wolfgang Hoffmann-Riem úr, Christoph Grabenwarter úr, Kaarlo Tuori úr és Jan Velaers úr alkotta.
4. 2011. március 7–8-án a munkacsoport – a Velencei Bizottság titkársági munkatársainak, Thomas Markert

Artemiza Chisca of the Venice Commission Secretariat, travelled to Hungary in order to meet with the authorities, including the *Ad-Hoc* Committee in charge of the drafting of the Constitution, and civil society. The Venice Commission wishes to thank them all for the discussions which took place on this occasion.

5. The present opinion was adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011).

## II. Background

6. The Constitution of the Republic of Hungary was adopted on 20 August 1949. It is the country's first and only written Constitution.

7. From 1988 on, the idea of preparing a new Constitution emerged in Hungary: it was supposed to establish a multiparty system, parliamentary democracy and a social market economy. However, a new Constitution could not be drafted and, in 1989, the National Assembly adopted a comprehensive amendment to the 1949 Constitution (Act XXXI of 23 October 1989). Although previous governments have already elaborated drafts for a new Constitution, these attempts to adopt a new constitution have not been successful. The Preamble of the Constitution as amended in 1989 states that the Constitution shall remain in force until the adoption of a new Constitution.

8. Since 1989, the Constitution has been amended several times, beginning in 1990. Due to the two-thirds majority held by the ruling coalition, in the last months it has been amended ten times.

9. As a result of a constitutional amendment in November 2010, a serious limitation of the competences of the Constitutional Court was introduced. According to this amendment, the Constitutional Court may assess the constitutionality of Acts related to the central budget, central taxes, stamp duties and contribution's, custom duties and central requirements related to local taxes exclusively in connection with the rights to life and human dignity, the protection of personal data, the freedom of thought, conscience and religion or with rights related to the Hungarian citizenship. Also, the Court may only annul these Acts in case of violation of the abovementioned rights.

9. Recently, the National Assembly initiated a project to rewrite the Constitution altogether. An *Ad-Hoc* Parliamentary Constitution Drafting Committee and a Body of National Consultation have been set up for this aim. At the date of the Venice Commission visit to Hungary, the drafting process was expected to be finished and the adoption of the new Constitution planned for 18 April 2011. The draft new Constitution was submitted to the Parliament and made public on

úrnak és Artemiza Chisca kisasszonynak a kíséretében – Magyarországra utazott, ahol találkozott a hatóságok, többek között az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság, valamint a civil társadalom képviselőivel. A Velencei Bizottság szeretné köszönetét kifejezni valamennyiüknek a látogatás során folytatott beszélgetésekért.

5. Az állásfoglalást a Velencei Bizottság 2011. március 25–26-án Velencében tartott 86. plenáris ülésén fogadta el.

## II. Háttér

6. A Magyar Köztársaság Alkotmányát 1949. augusztus 20-án fogadták el. Ez az ország első és egyetlen írott alkotmánya.

7. Egy új alkotmány elkészítésének gondolata már 1988-ban felmerült Magyarországon: célja a többpártrendszer, a parlamentáris demokrácia és a szociális piacgazdaság létrehozása lett volna. Az új alkotmány elkészítésének azonban nem voltak meg a feltételei, így 1989-ben az Országgyűlés átfogóan módosította az 1949-es Alkotmányt (XXXI. törvény, 1989. október 23.). A korábbi kormányok ugyan dolgoztak ki új alkotmánytervezeteket, ezek az új Alkotmány elfogadására irányuló kísérletek azonban sikertelenek maradtak. Az Alkotmány 1989-ben módosított preambuluma szerint az Alkotmány az új Alkotmány elfogadásáig marad hatályban.

8. 1989-at követően az Alkotmányt – 1990-től kezdődően – többször módosították. A jelenleg kormányzó koalíció, kétharmados többségére támaszkodva, az elmúlt hónapokban tízszer módosította az Alkotmányt.

9. Egy 2010 novemberében elfogadott alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmánybíróság hatásköreit súlyosan korlátozták. E módosítás szerint az Alkotmánybíróság a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények alkotmányosságát kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok összefüggésében vizsgálhatja. E törvényeket az Alkotmánybíróság kizárólag a fenti jogok sérelme esetén semmisítheti meg.

9. Az Országgyűlés nemrég kezdeményezte az Alkotmány teljes körű újraírását; e célból jött létre az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság a Parlamentben, valamint a Nemzeti Konzultációs Testület. A Velencei Bizottság magyarországi látogatása idején a szövegezési folyamat a végéhez közeledett; az új Alkotmányt 2011. április 18-án tervezik elfogadni. Az új Alkotmány tervezetét 2011. március 14-én nyújtották be a Parlamentnek, és aznap hozták

14 March 2011.

### III. The object of the opinion

10. In the present Opinion, the Venice Commission has not examined the draft of the new Constitution of Hungary. According to the request submitted to it, the mandate of the Venice Commission was not to examine every aspect of the new Constitution of Hungary but to give its legal opinion on three specific issues arising in the context of the preparation of the text.

11. The Venice Commission was addressed three legal questions by the Deputy Prime-Minister and Minister of Public Administration and Justice of Hungary. The questions are the following:

#### **1. The EU's Charter of Fundamental Rights and the Constitution**

*To what extent may the incorporation in the new Constitution of provisions of the Charter of Fundamental Rights enhance the protection of fundamental rights in Hungary and thereby also contribute to strengthening the common European protection of these rights?*

#### **2. The role and significance of the preliminary (ex ante) review among the competences of the Constitutional Court**

*In particular, two questions should be addressed: Who is entitled to submit a request for preliminary review? What is the effect of a decision passed by the Constitutional Court in a preliminary review procedure on the legislative competence of the Parliament?*

#### **3. The role and significance of the actio popularis in ex post constitutional review**

*In Hungary, the Constitutional Court receives around 1600 petitions a year, due to the fact that anyone, with no legal interest, can submit a petition asking for the constitutional review of a legal norm. What is the state of play in Europe as regards the availability of actio popularis in matters of constitutionality? Could it be considered as an infringement of the European constitutional heritage (acquis) if the main focus of the Constitutional Court's activity was to shift from the posterior review, carried out on the basis of an actio popularis, to the examination of specific constitutional complaints? (The latter complaint may be submitted by someone who alleges that his or her fundamental right has been injured due to the application of an unconstitutional law provided there is no other legal remedy available.)*

12. The Venice Commission wishes to point out from the outset that, in the absence of the draft of the new Constitution and notwithstanding its dialogue with the main stakeholders involved in its preparation, it has been difficult for it to express a detailed and circumstantiated Opinion on the three questions submitted to its analysis.

13. The Commission wishes to underline that the

nyilvánosságra.

### III. Az állásfoglalás tárgya

10. Jelen állásfoglalásban a Velencei Bizottság nem vizsgálta Magyarország új Alkotmányának tervezetét. A benyújtott kérés szerint a Velencei Bizottság mandátuma nem terjedt ki Magyarország új Alkotmánya valamennyi aspektusának vizsgálatára, csak arra, hogy a szövegezés során felmerült három konkrét kérdésben megfogalmazza jogi álláspontját.

11. A Velencei Bizottságot Magyarország miniszterelnök-helyettese, közigazgatási és igazságügyi miniszter három kérdéssel kereste meg. Ezek az alábbiak:

#### **1. Az EU Alapjogi Chartája és az Alkotmány**

*Milyen mértékben erősíti az alapvető jogok védelmét az Alapjogi Charta rendelkezéseinek az új Alkotmányba foglalása, illetve milyen mértékben járul ez hozzá e jogok közös európai védelmének erősítéséhez?*

#### **2. Az előzetes (ex ante) felülvizsgálat szerepe és jelentősége az Alkotmánybíróság hatáskörei között**

*Különösen két kérdés érdemel figyelmet: Ki jogosult az előzetes felülvizsgálatra irányuló indítványt benyújtani? Milyen hatással bír az Alkotmánybíróság előzetes felülvizsgálat során hozott határozata a Parlament törvényhozói jogkörére?*

#### **3. Az actio popularis szerepe és jelentősége az utólagos alkotmányossági felülvizsgálat során**

*Magyarországon az Alkotmánybíróságot évente 1600 beadvánnyal keresik meg, annak köszönhetően, hogy egy jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát bárki kérheti, akkor is, ha jogi érdekeit az nem érinti. Mi az európai gyakorlat az actio popularis használatának lehetőségével kapcsolatban az alkotmányosság kérdéseiben? Az európai alkotmányos örökség (acquis) megsértésének tekinthető-e, ha az Alkotmánybíróság tevékenységének középpontjába az actio popularis alapján végzett utólagos felülvizsgálat helyébe konkrét alkotmányjogi panaszok lépnek? (Ez utóbbi panaszt az a személy nyújthatja be, akinek az alapvető jogai egy alkotmányellenes törvény alkalmazása következtében sérültek, feltéve, hogy más jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.)*

12. A Velencei Bizottság mindenekelőtt rá kíván mutatni: annak ellenére, hogy az előkészítésben részt vevő fontosabb szereplőkkel volt alkalma konzultálni, az új alkotmány tervezetének hiányában meglehetősen nehézséget okozott számára egy részletes és megalapozott állásfoglalás kialakítása az elemzésre benyújtott három kérdésről.

13. A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a jelen

present Opinion is not a legal Opinion on the actual provisions of the new draft Constitution relating to the three issues submitted to its consideration, nor on any other provisions of the draft new Constitution.

Under the said circumstances, the Commission limited itself to general comments on the three issues at stake and on the most suitable options that, in its view, could be implemented in the Hungarian context.

#### **IV. The process of the adoption of a new Constitution**

14. At the date of the visit of its delegation, the text of the draft Constitution had not yet been released. The Commission was informed that the draft was being finalised and it was envisaged to present it very soon to the majority's parliamentary group (FIDESZ) and to subsequently submit it to Parliament (by 15 March 2011). The adoption of the Constitution was foreseen for 18 April 2011.

15. The Venice Commission notes that, while initially associated to this process in the framework of the *Ad-hoc* Committee for Drafting the Constitution, the opposition forces were for several months not participating in the elaboration of the draft and that there was no longer a dialogue between the majority and the opposition in this regard. It understands that the opposition's decision to withdraw from the process was in particular linked to the limitation of the powers of the Constitutional Court with regard to the constitutionality of Acts and Bills on state budget and taxes, adopted by the Hungarian parliament in November 2010.

16. Moreover, concerns have been raised within the civil society over the lack of transparency of the process and the inadequate consultation of the Hungarian society on the main constitutional challenges to be addressed in this context. Since the draft was only submitted to the Parliament on 14 March 2011, only limited public debate could take place on the changes and novelties that the future Constitution might introduce.

17. The tight schedule established for its adoption is also a serious source of concern and has been raised by most of the interlocutors of the Commission.

18. The Commission would like to recall that transparency, openness and inclusiveness, adequate timeframe and conditions allowing pluralism of views and proper debate of controversial issues, are key requirements of a democratic Constitution-making process.

19. In its opinion, a wide and substantive debate involving the various political forces, nongovernment organisations and citizens associations, the academia and the media is an important prerequisite for adopting a sustainable text, acceptable for the whole of the society and in line with democratic standards.

állásfoglalás nem tekinthető az új Alkotmánytervezet rendelkezéseiről szóló jogi állásfoglalásnak, sem a véleményezésre benyújtott három kérdéssel, sem bármely más rendelkezésével kapcsolatban. Ilyen körülmények között a Bizottság a szóban forgó három kérdéssel kapcsolatos általános megjegyzésekre szorítkozik, továbbá azokat az alternatívákat vázolja fel, melyek véleménye szerint a magyar viszonyoknak leginkább megfelelnek.

#### **IV. Az új Alkotmány elfogadásának folyamata**

14. A delegáció látogatása idején az Alkotmány szövegtervezetét még nem tették közzé. A Bizottságot arról tájékoztatták, hogy a tervezetet éppen véglegesítik és hamarosan bemutatják a parlamenti többségi frakciónak (FIDESZ), majd – 2011. március 15-éig bezárólag – benyújtják a Parlamentnek. Az Alkotmányt előreláthatólag 2011. április 18-án fogadják el.

15. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy bár kezdetben az ellenzéki erők az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság keretében részt vállaltak a folyamatban, több hónapja nem vesznek részt a tervezet kidolgozásában; a többség és az ellenzék között e tekintetben megszakadt a párbeszéd. A Bizottság tudomása szerint az ellenzék elhatározása a folyamatból való távolmaradásra mindenekelőtt a magyar Parlament 2010 novemberében elfogadott azon döntésére vezethető vissza, mellyel korlátozták az Alkotmánybíróságnak a költségvetési és adótörvények alkotmányossági felülvizsgálatával kapcsolatos hatásköreit.

16. A civil társadalom szereplői is aggódalmukat fejezték ki a folyamat átláthatóságának hiánya miatt, továbbá amiatt is, hogy a megválaszolendő alapvető alkotmányos problémákról a magyar társadalomban nem folyt megfelelő vita. Tekintve, hogy a tervezetet csak 2011. március 14-én nyújtották be a Parlamentnek, az új Alkotmány által bevezetendő változásokról és újításokról a nyilvánosságban csak korlátozott vita folyhatott.

17. Az Alkotmány elfogadására felállított feszes menetrend súlyos aggodalomra ad okot, amit a Bizottság legtöbb tárgyalópartnere is megemlített.

18. A Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy egy demokratikus alkotmányozási folyamat alapvető követelményei az átláthatóság, a nyitottság és a részvétel lehetőségének biztosítása, a nézetek sokféleségét és a vitatott kérdések rendes megtárgyalását lehetővé tévő megfelelő időkeret és feltételek.

19. A Bizottság véleménye szerint a különböző politikai erők, a nem kormányzati szervezetek és állampolgári szerveződések, a tudományos szféra és a média bevonásával lefolytatott széles körű és érdemi vita fontos előfeltételeit képezik annak, hogy fenntartható, az egész társadalom számára

Too rigid time constraints should be avoided and the calendar of the adoption of the new Constitution should follow the progress made in its debate.

## V. Specific questions

### A. The EU's Charter of Fundamental Rights and the Constitution

20. The question posed to the Venice Commission is "to what extent may the incorporation in the new Constitution of provisions of the EU Charter of Fundamental Rights enhance the protection of fundamental rights in Hungary and thereby also contribute to strengthening the common European protection of these rights".

21. The Venice Commission finds that up-dating the scope of human rights protection and seeking to adequately reflect, in the new Constitution, the most recent developments in the field of human rights protection, as articulated in the EU Charter, is a legitimate aim and a signal of loyalty towards European values. Notwithstanding this commendable goal, the Commission considers that a number of questions should be raised from a legal perspective and carefully examined before a concrete solution is adopted.

22. According to Article 51(1) of the Charter, its provisions "are addressed to the institutions, bodies and agencies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law". Thus, the legal significance of the Charter in the Member States is limited to the instances where Member States authorities are implementing EU law. This article confirms the case law of the Court of Justice of the EU (CJEU), which ruled that member states must respect EU fundamental rights while implementing Community Law<sup>1</sup> and also while applying the derogation clauses of the EU-treaties.<sup>2</sup>

elfogadható és a demokratikus elvárásoknak megfelelő szöveget fogadjanak el. Túlzottan merev időkeret meghatározását kerülni kell, az új Alkotmány elfogadásának menetrendjét pedig a vita előrehaladásához szükséges igazítani.

## V. Konkrét kérdések

### A. Az EU Alapjogi Chartája és az Alkotmány

20. A Velencei Bizottságnak feltett kérdés arra vonatkozik, hogy „milyen mértékben erősíti az alapvető jogok védelmét az Alapjogi Charta rendelkezéseinek az új Alkotmányba foglalása, illetve milyen mértékben járul ez hozzá e jogok közös európai védelmének erősítéséhez?”

21. A Velencei Bizottság megállapítja, hogy az emberi jogok védelmének terjedelmét korszerűsíteni és az emberi jogok védelme terén elért, az EU Chartában megfogalmazott legfrisseb eredményeket az új Alkotmányban megfelelőképpen megjeleníteni legitim célkitűzés és az európai értékek iránti elkötelezettségről tanúskodik. E dicséretes célkitűzés ellenére is a Bizottság úgy véli, hogy a konkrét megoldás elfogadása előtt számos felmerülő kérdést jogi szempontból körültekintő vizsgálatnak kell alávetni.

22. A Charta 51. cikk (1) bekezdése szerint „[e] Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. A Charta jogi érvényesíthetősége a tagállamokban azokra az esetekre korlátozódik, amikor a tagállamok az uniós jogot hajtják végre. E cikk megerősíti az EU Bíróságának (EB) ítélkezési gyakorlatát, amely szerint a tagállamok a közösségi jog végrehajtása<sup>1</sup>, továbbá az EU-szerződések derogációs záradékainak alkalmazása<sup>2</sup> során kötelesek tiszteletben tartani az uniós alapjogokat.

<sup>1</sup> Art. 6(1) of the TEU lays down that the Charter "shall be interpreted ... with due regard to the explanations referred to in the Charter". The explanations relating to Article 51 of the Charter provide (OJ 2007 C 303) as follows: "[Article 51] seeks to establish clearly that the Charter applies primarily to the institutions and bodies of the Union, in compliance with the principle of subsidiarity. This provision was drafted in keeping with Article 6(2) of the Treaty on European Union.... As regards the Member States, it follows unambiguously from the case-law of the Court of Justice that the requirement to respect fundamental rights defined in the context of the Union is only binding on the Member States when they act in the scope of Union law (judgment of 13 July 1989, Case 5/88 Wachauf [1989] ECR 2609; judgment of 18 June 1991, Case C-260/89 ERT [1991] ECR I-2925; judgment of 18 December 1997, Case C-309/96 Annibaldi [1997] ECR I-7493). The Court of Justice confirmed this case-law in the following terms: 'In addition, it should be remembered that the requirements flowing from the protection of fundamental rights in the Community legal order are also binding on Member States when they implement Community rules ...' (judgment of 13 April 2000, Case C-292/97 [2000] ECR I-2737, paragraph 37 of the grounds)."

<sup>2</sup> According to the Court, the derogation to the freedom of services on the grounds of public policy, public security or public health could only be accepted if the national provision in derogation of the Treaty was compatible "with the fundamental rights the observance of which is ensured by the Court" (CJEU, C-260/89 ERT (1991) ECR I-2925).

<sup>1</sup> Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése szerint a Chartát „a Chartában említett [...] magyarázatokat [kellően figyelembe véve kell értelmezni]”. A Charta 51. cikkére vonatkozó magyarázat szerint: [az 51. cikk] „[v]ilágosan kimondja, hogy a Charta a szubszidiaritás elvével összhangban elsősorban az Unió intézményeire és szerveire vonatkozik. Ezt a rendelkezést az Európai

23. The Lisbon Treaty provided the Charter with the same legal value as that enjoyed by the Treaties (6(1) TEU)<sup>3</sup>. This also means that the Charter, including its general provisions in Chapter 7, has direct effect in the Member States, as well as priority over conflicting domestic law. The Charter also precludes the adoption of national legislative measures incompatible with its provisions. At the same time, as stated in its Article 53, “[n]othing in this Charter shall be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognised, in their respective fields of application, by Union law and international law and by international agreements to which the Union, the Community or all the Member States are party, including the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and by the Member States’ Constitutions”.

24. Member States may refer to the Charter and its significance in the implementation of EU law in their constitutions. They may also use the substantive provisions of the Charter as a source of inspiration when drafting their constitutional provisions on fundamental rights and, thus, try to ensure the congruence of fundamental rights protection at domestic and EU level.

25. The incorporation of the Charter as a whole or of some parts of it could lead to legal complications<sup>4</sup>. Thus, it should be taken into account that the interpretation of the EU Charter by the CJEU might

23. A Lisszaboni Szerződés a Chartát ugyanolyan jogi kötőerővel ruházta fel, mint amivel a Szerződések bírnak [EUSZ 6. cikk (1) bek.]<sup>3</sup> Ez egyben azt is jelenti, hogy a Charta, ideértve a 7. fejezet általános rendelkezéseit is, közvetlenül alkalmazható a tagállamokban, és az ellentétes tartalmú belső joggal szemben elsőbbséget élvez. A Charta kizárja a rendelkezéseivel össze nem egyeztethető nemzeti jogszabályok elfogadásának lehetőségét. Az 53. cikkben foglaltaknak megfelelően ugyanakkor „[e] Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

24. A tagállamok alkotmányukban utalhatnak a Chartára és az uniós jog végrehajtásában meglévő jelentőségére. Az alapvető jogokra vonatkozó alkotmányos rendelkezések szövegezése során pedig ihletet meríthetnek a Charta érdemi rendelkezéseiből, így próbálván biztosítani a nemzeti és az uniós szintű alapjogvédelem összhangját.

25. A Charta teljes terjedelemben történő vagy akár egyes részeinek átvétele azonban jogi bonyodalmakat eredményezhet.<sup>4</sup> Figyelembe kell venni, hogy az uniós Charta EB általi értelmezése eltérhet a magyar

---

Unióról szóló szerződésnek az Uniót az alapvető jogok tiszteletben tartására kötelező 6. cikke (2) bekezdésére [...] figyelemmel dolgozták ki. [...] A tagállamokat illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredően egyértelműen következik, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartásának uniós összefüggésben való előírása csak abban az esetben kötelező a tagállamokra nézve, amennyiben azok az uniós jog alkalmazási körében járnak el (a Bíróságnak az 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án [EBHT 1989., 2609. o.] az ERT-ügyben 1991. június 18-án [EBHT 1991., I-2925. o.] és a C-309/96. sz. Annibaldi-ügyben 1997. december 18-án hozott ítélete [EBHT 1997., I-7493. o.]). Legutóbb a Bíróság a következőképpen erősítette meg ezt az ítélkezési gyakorlatot: »Továbbá emlékezni kell arra, hogy az alapvető jogoknak a közösségi jogrendben biztosított védelméből eredő követelmények a tagállamokra is kötelező érvényűek, amennyiben azok közösségi szabályokat hajtanak végre...« (a C-292/97. sz. ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-2737. o., indokolás: 37. pont]).”

<sup>2</sup> A Bíróság szerint a szolgáltatási szabadságtól közpolitikai, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokra hivatkozással való eltérés csak abban az esetben elfogadható, ha a Szerződéstől való eltérésre vonatkozó nemzeti rendelkezés összeegyeztethető „az alapvető jogokkal, melyek betartását a Bíróság garantálja” (EB, C-260/89 ERT EBHT-1991 I-2925. o.).

<sup>3</sup> Article 6.1 of the Treaty of the European Union stipulates: “The Union recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000, as adapted at Strasbourg, on 12 December 2007, which shall have the same legal value as the Treaties.”

<sup>3</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés szerint: „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.”

<sup>4</sup> The Venice Commission is aware that the incorporation of the EU Charter as such is a problematic issue under EU Law, as the duplication of the Charter within the national legal order may 'hide' the supranational origin of that part of the Constitution. This complicated matter will not be discussed here; for other reasons outlined in this Opinion the Venice Commission concludes that incorporation of the Charter is problematic.

<sup>4</sup> A Velencei Bizottság tudatában van annak, hogy az uniós Charta, mint egész, átvétele az uniós jog szerint is problematikus, minthogy a Charta duplikációja a nemzeti jogrendben „elfedheti” az Alkotmány e részének szupranacionális eredetét. Ezt az összetett kérdést itt nem tárgyaljuk; a Velencei Bizottság a jelen állásfoglalásban kifejtett másfajta érvek alapján jut arra a következtetésre, hogy a Charta átvétele problematikus.

deviate from the one provided by the Constitutional Court of Hungary. From an overall perspective, it may well be the case that the Constitutional Court is inclined to follow the case law of the CJEU thereby giving up a part of constitutional autonomy of the member state.

26. In addition, the interpretation of the substantive provisions of the EU Charter is dependent on the ECHR and the case-law of the ECtHR. Art. 52(3) of the Charter lays down that, *“in so far as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the said Convention”*. This dependence on the ECHR and its interpretation through the ECtHR will be further strengthened, when the EU accedes to the ECHR, as is presupposed by Art. 6(2) of the TEU.

27. Moreover, the EU Charter includes provisions which have been modelled after other international human rights instruments. Their interpretation should therefore also take into account these instruments and their monitoring bodies' case law.

28. In contrast to the EU Charter, the ECHR and other international human rights instruments possess potential significance for all Acts of the authorities of the Parties, not only those Acts *“implementing Union law”* (see above). In view of this fact and the substantive dependence of the EU Charter on these instruments, ensuring the congruence of domestic protection of fundamental rights with the ECHR and other human rights treaties binding on Hungary is essential. This can be achieved through either a general provision on the status of international treaty-law (or international human rights law) in domestic legal order or a particular provision ensuring that the ECHR, as it has been interpreted by the ECtHR, constitutes the minimum standard of protection of fundamental rights within the domestic legal order.

29. The overall incorporation of the Charter could also result in competing interpretative competence in cases of relevance for the implementation of the EU law, with the risk of overlapping competences between Hungarian ordinary courts and the Constitutional Court.

30. As integrative part of the EU law, compliance of national norms with the EU Charter in the context of the implementation of the EU law should be examined by all ordinary national courts and not just by the Constitutional Court. Moreover, ordinary

Alkotmánybíróság értelmezésétől. Mindent tekintetbe véve nagyon is elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság az EB ítélkezési gyakorlatát kívánja majd követni, lemondva így a tagállam alkotmányos önállóságának egy szeletéről.

26. Az uniós Charta érdemi rendelkezéseinek értelmezése ezen túlmenően függ az emberi jogok európai egyezményétől és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlatától is. A Charta 52. cikk (3) bekezdése kimondja: *„Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek.”* Az emberi jogok európai egyezményétől és az EJEB ítélkezési gyakorlatától való függést csak tovább fogja erősíteni az EU csatlakozása az egyezményhez, amit az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése irányoz elő.

27. Az uniós Charta ezenfelül olyan rendelkezéseket is tartalmaz, melyek mintájául más nemzetközi emberi jogi okmányok szolgáltak. Értelmezésük során következésképp figyelembe kell venni ezeket az okmányokat és a végrehajtásuk felügyeletével megbízott testületek joggyakorlatát is.

28. Az uniós Chartával ellentétben az emberi jogok európai egyezménye és más nemzetközi emberi jogi okmányok a részes felek hatóságainak valamennyi jogi aktusára potenciális kihatással vannak, nem csak azokra, melyek *„az Unió jogát hajtják végre”* (ld. fent). E tényt és az uniós Charta ezen okmányoktól való érdemi függését figyelembe véve az alapvető jogok nemzeti védelmének összhangja az emberi jogok európai egyezményével és más, Magyarországra nézve kötelező emberi jogi egyezményekkel alapvető fontosságú. Ez vagy a nemzetközi szerződések (vagy a nemzetközi emberi jogi szerződések) belső jogrendben elfoglalt helyéről szóló általános rendelkezéssel, vagy egy különös szabállyal érhető el, amely révén biztosítják, hogy az emberi jogok európai egyezménye – az EJEB által adott értelmezés figyelembevételével – a belső jogrendben az alapvető jogok védelmének minimum szintjét jelenti.

29. A Charta teljes terjedelemben történő átvétele versengő jogértelmezési hatáskörök kialakulását eredményezheti az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos ügyekben – ami a magyar rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság hatáskörei egymásra csúszásának veszélyét is maga után vonhatja.

30. Az uniós jogot végrehajtó nemzeti jogszabályok összhangját az uniós jog integráns részét képező Alapjogi Chartával valamennyi hazai rendes bíróságnak, és nem csak az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell. A rendes bíróságok emellett a Charta

courts refer preliminary questions to the CJEU with regard to the interpretation of the Charter's provisions (art. 267 TFEU)<sup>5</sup>. In its judgement of 22 June 2010 in the case Melki-Abdeli v. France<sup>6</sup>, the Luxembourg Court concluded, with regard to the interpretation of EU-law's provisions, that it would be incompatible with the EU law to preclude the domestic courts from directly applying the EU Charter to domestic laws enacted in the scope of the EU law, eventually after having referred a preliminary question to the CJEU on the interpretation of the Charter.

31. The incorporation of the EU Charter would thus raise problems of incompatibility with the EU law, if this incorporation would mean that only the Constitutional Court would have the competence to assess the compliance of the Hungarian laws enacted in the scope of the EU law with the Charter. Should the ordinary courts exercise their competence in this regard as required by EU law and confirmed in its ruling by the CJEU, this could reduce the consistency in the application of the Hungarian Constitution. As a result, this could not only undermine the authority of the Constitutional Court as a guardian of the Constitution, but also the autonomy of the Hungarian legal system as such.

rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatban előzetes kérdéseket intézhetnek az EB-hez (EUMSZ 267. cikk).<sup>5</sup> A Melki-Abdeli kontra Franciaország ügyben 2010. június 22-én hozott ítéletében<sup>6</sup> a luxemburgi bíróság az uniós jog rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatban megállapította: az uniós joggal összeegyeztethetetlen lenne, ha a nemzeti bíróságokat kizárnák annak lehetőségéből, hogy az Unió jogának végrehajtása során elfogadott belső jogszabályok vonatkozásában, és azt követően, hogy a Charta értelmezésével kapcsolatban előzetes kérdéssel fordultak az EB-hez, az uniós Chartát közvetlenül alkalmazzák.

31. Az uniós Charta teljes körű átvétele következképp az uniós joggal való összeegyeztethetlenségi problémákhoz vezetne, amennyiben az átvétel egyben azt is jelentené, hogy kizárólag az Alkotmánybíróságnak van hatásköre az uniós jog végrehajtása során elfogadott magyar jogszabályok Chartával való összhangját vizsgálni. Ha és amennyiben, az Unió joga által megkövetelt módon, a rendes bíróságok is gyakorolhatják e vonatkozásban hatásköreiket – amit az EB ítélete is megerősített –, az a magyar Alkotmány alkalmazásának koherenciáját csorbíthatná. Ez nemcsak az Alkotmány őreként működő Alkotmánybíróság tekintélyét, hanem magának a magyar jogrendszernek mint egésznek az önállóságát

<sup>5</sup> CJEU, C-166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einführ- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (1973) ECR I-00033.

<sup>6</sup> In this judgment, the CJEU determined under which conditions priority can be given to the review of the Constitutionality of national laws. See CJEU In Joined Cases C-188/10 and C-189/10, Aziz Melki and Selim Abdeli v. France: "43. (...) the Court has already held that a national court which is called upon, within the exercise of its jurisdiction, to apply provisions of EU law, is under a duty to give full effect to those provisions, if necessary refusing of its own motion to apply any conflicting provision of national legislation, even if adopted subsequently, and it is not necessary for the court to request or await the prior setting aside of such provision by legislative or other Constitutional means (see inter alia Simmenthal, paragraphs 21 and 24; Case C-187/00 Kutz-Bauer [2003] ECR I-2741, paragraph 73; Joined Cases C-387/02, C-391/02 and C-403/02 Berlusconi and Others [2005] ECR I-3565, paragraph 72; and Case C-314/08 Filipiak [2009] ECR I-0000, paragraph 81).

45. Lastly, the Court has held that a national court which, in a case concerning EU law, considers that a provision of national law is not only contrary to EU law, but also unConstitutional, does not lose the right or escape the obligation under Article 267 TFEU to refer questions to the Court of Justice on the interpretation or validity of EU law by reason of the fact that the declaration that a rule of national law is unConstitutional, is subject to a mandatory reference to the Constitutional court".

<sup>5</sup> EB, C-166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf kontra Einführ- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (EBHT 1973 I-00033. o.)

<sup>6</sup> Az Európai Bíróság ebben az ítéletében meghatározta azokat a feltételeket, melyek fennállása esetén a nemzeti jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata prioritást élvez. Ld. EB C-188/10 és C-189/10 sz., Aziz Melki és Selim Abdeli kontra Franciaország egyesített ügyekben hozott ítéletet: „43. [...] a Bíróság már kimondta, hogy az uniós jogi rendelkezéseket hatáskörének keretei között alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes rendelkezéseinek alkalmazásától, utólagosan is, anélkül hogy kérelmeznie vagy várnia kellene azok jogalkotói vagy bármilyen egyéb alkotmányos úton történő megsemmisítésére (lásd különösen a fent hivatkozott Simmenthal-ügyben hozott ítélet 21. és 24. pontját; a C-187/00. sz. Kutz-Bauer-ügyben hozott ítélet [EBHT 2003., I-2741. o.] 73. pontját; a C-387/02., C-391/02. és C-403/02. sz., Berlusconi és társai egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2005., I-3565. o.] 72. pontját, valamint a C-314/08. sz. Filipiak-ügyben hozott ítélet 81. pontját).

45. Végül a Bíróság kimondta, hogy az a nemzeti bíróság, amelynek az uniós joggal kapcsolatos jogvitát kell eldöntenie, és amely úgy véli, hogy valamely nemzeti rendelkezés nemcsak hogy ellentétes az uniós joggal, de alkotmányellenes is, nem veszti el az EUMSZ 267. cikkben előírt azon lehetőségét, illetve nem mentesül az ott előírt azon kötelezettsége alól, hogy az uniós jog értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatos kérdésekkel a Bírósághoz forduljon, azon tény miatt, hogy valamely belső jogi szabály alkotmányellenességének megállapítása az alkotmánybírósághoz kötelezően benyújtandó keresettől függ.”



32. In the light of the above, the Venice Commission is of the opinion that it would be more advisable for the Hungarian to consider the EU Charter as a starting point or a point of reference and source of inspiration in drafting the human rights and fundamental freedoms chapter of the new Constitution. Such a solution would offer more adequate possibilities, to the future Constitution, to integrate and adapt more recent developments in the field of human rights protection to the experience and traditions of Hungary in this field<sup>7</sup>.

33. As previously stated, particular attention should be paid to ensuring compliance of constitutional and legislative provisions in this field with the ECHR and other human rights treaties binding for Hungary. It would be also important for the Hungarian new Constitution to clarify the place of international treaties to which Hungary is a Contracting Party in the domestic law. Specific reference could also be made, as far as the interpretation of the relations between the EU and domestic law is concerned, to the key role played in the application of EU law by the principle of subsidiarity, as confirmed by the Lisbon Treaty.

## **B. The role and significance of the *ex ante* review**

### **a) The role of the *ex ante* review in the constitutional justice system**

34. The *ex ante* constitutional review is seen in many countries, i.e. before the enactment of legislation, as a highly important device for securing constitutionality of legislation.

35. Nevertheless, there is no common European standard as regards the initiators and the concrete modalities of this review. States decide, in accordance to their own constitutional traditions and specific needs, which organs, and to what extent, are authorized to conduct an *a priori* review and who should have the right to initiate it.

36. One could say that limited *ex ante* control is

is alááshatja.

32. A fentieket figyelembe véve a Velencei Bizottság véleménye szerint tanácsosabb lenne, ha a magyar [jogalkotó] az uniós Chartára mint kiindulóponttra vagy mint hivatkozási pontra és ihletforrásra tekintene az új Alkotmány emberi jogi és alapvető szabadságokat rögzítő fejezetének szövegezése során. Egy ilyen megoldás a jövőbeli Alkotmány számára megfelelőbb lehetőséget biztosítana arra, hogy az emberi jogok területén elért legfrisseb eredményeket Magyarország e területen szerzett tapasztalataihoz és kialakult hagyományaihoz igazítsa, illetve egységbe foglalja.<sup>7</sup>

33. A korábbiakban már kifejtetteknek megfelelően kiemelt figyelmet kell szentelni arra, hogy e terület alkotmányos és törvényi szabályozása megfelelően az emberi jogok európai egyezménye és a Magyarországra kötelező más emberi jogi egyezmények rendelkezéseinek. Ugyancsak fontos lenne az új magyar Alkotmányban egyértelművé tenni azoknak a nemzetközi szerződéseknek a belső jogban elfoglalt helyét, amelyekben Magyarország szerződő fél. Az uniós és a belső jog viszonyának értelmezése vonatkozásában konkrét hivatkozás tehető arra a kulcsfontosságú szerepre, amit a szubsidiaritás Lisszaboni Szerződésben is megerősített elve az Unió jogának alkalmazásában betölt.

## **B. Az előzetes felülvizsgálat szerepe és jelentősége**

### **a) Az előzetes felülvizsgálat szerepe az alkotmánybíráskodás rendszerében**

34. Az előzetes, vagyis a jogszabály törvénybe iktatása előtti alkotmányossági vizsgálat számos országban kiemelkedően fontos eszköz a törvényhozás alkotmányosságának biztosításában.

35. Nincs ugyanakkor közös európai standard arra vonatkozóan, hogy ki és pontosan milyen eljárásban kezdeményezheti a felülvizsgálatot. Az államok maguk döntenek el, hogy alkotmányos hagyományaiknak és különös szükségleteiknek megfelelően mely szervek és milyen mértékben bírnak felhatalmazással az *a priori* felülvizsgálat elvégzésére, illetve kinek van joga kezdeményezni azt.

36. Azt is mondhatjuk, hogy előzetes felülvizsgálat

<sup>7</sup> In its Interim Opinion on the Draft Constitutional Amendments of Luxembourg, adopted at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), CDL-AD(2009)057, the Venice Commission indicated that “when a Constitution is being revised, there is no obligation to incorporate blindly the provisions of any particular international human rights conventions into the text. Besides, the number of such conventions and the variety of rights and freedoms which they contain would make such a requirement unrealistic” (§ 34) and also that “(a) national Constitution should guarantee the human rights and public freedoms which are designated as “fundamental” at State level “ (§ 36).

\* Az eredeti angol szövegből hiányzik a szó. A szövegösszefüggésből azonban erre lehet következtetni. (A ford.)

<sup>7</sup> A luxemburgi alkotmány módosítások tervezetétől 81. plenáris ülésén (Velence, 2009. december 11–12.) elfogadott előzetes állásfoglalásában a Velencei Bizottság jelezte: „amikor egy Alkotmány átfogó módosítására kerül sor, nincs olyan kötelezettség, hogy bármely nemzetközi emberi jogi egyezmény rendelkezéseit vakon a szövegbe kellene emelni. Az egyezmények számát és a bennük foglalt jogok és szabadságok sokféleségét figyelembe véve egy ilyen követelmény irreális elvárás lenne” (34. §), továbbá, „(a) a nemzeti Alkotmánynak azokat az emberi jogokat és szabadságokat kell garantálnia, melyeket állami szinten »alapvető«-nek tekintenek” (36. §).

conducted as part of the law-making process in parliament, in both law-drafting within the bureaucracy and during the parliamentary deliberations by the parliamentary committees. Nevertheless, as these bodies' decisions are verified and endorsed (or not) by the plenary assemblies, they do not have a binding effect.<sup>8</sup> As to the binding review, it is difficult to see, in centralised systems of constitutional adjudication characterized by the existence of a Constitutional Court, any alternative to such a court as the *locus* of legally binding *ex ante* review.

37. The practice shows that the role of the Constitutional Court in *ex ante* review is accepted in many states beside its main role in *ex post* review. The Venice Commission therefore considers that the Constitutional Court should be seen as the only and best placed body to conduct *ex ante* binding review. Nevertheless, to avoid over-politicizing the work of the Constitutional Court and its authority as a judicial body, the right to initiate *ex ante* review should be granted rather restrictively.

38. On the other hand, the Venice Commission considers that, should this be needed, non binding *ex ante* control may also be exercised, prior to the adoption of the law, by a parliamentary body or by independent bodies or structures.

#### **b) The *ex ante* review in the Hungarian context**

39. In the Hungarian constitutional system, the *ex ante* review of legal Acts exists and is rooted in Art. 26 (4-5)<sup>9</sup> of the Constitution and the provisions of the Act on the Constitutional Court<sup>10</sup>.

40. The Hungarian system at present provides for three different situations where *ex ante* control is possible:

- ☞ the control of a statute not yet enacted, (art.26(4) of the Constitution), which can be initiated only by the President of Hungary;
- ☞ the control of the provisions of the rules of procedure of Parliament - it is an exclusive

korlátozott formában a parlamenti törvényhozási folyamat részeként is folyik, mind a közigazgatási törvény-előkészítés, mind a parlamenti bizottsági tárgyalások során. Tekintve azonban, hogy e testületek döntéseit a plenáris ülések vagy támogatólag megerősítik, vagy nem, jogilag kötelező erővel azok nem bírnak.<sup>8</sup> Ami mármost a kötelező erejű felülvizsgálat kérdését illeti, az alkotmánybíráskodás központosított rendszereiben, melyekben alkotmánybíróság működik, nehéz olyan alternatív intézményt találni az alkotmánybíróság mellett, amely jogilag kötelező erejű előzetes felülvizsgálatot végezhetne.

37. A gyakorlat azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság előzetes felülvizsgálatban játszott szerepe számos államban elfogadott, míg elsődleges szerepe az utólagos felülvizsgálat elvégzése. A Velencei Bizottság következképp úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság az egyetlen és leginkább alkalmas testület a kötelező erejű előzetes felülvizsgálat elvégzésére. Annak elkerülése érdekében azonban, hogy az Alkotmánybíróság működése és bírói testületként élvezett tekintélye túlpolitizálttá ne váljon, az előzetes felülvizsgálat kezdeményezésének jogát szűken kell megállapítani.

38. A Velencei Bizottság másfelől úgy véli, hogy – amennyiben szükséges – a nem kötelező erejű előzetes normakontrollt még a törvény elfogadása előtt elvégezheti egy parlamenti testület vagy valamely más független testület vagy szervezet is.

#### **b) Az előzetes felülvizsgálat a magyar viszonyok között**

39. A magyar alkotmányos rendszerben megtalálható a jogszabályok előzetes felülvizsgálata, amit az Alkotmány 26. § (4)–(5) bekezdése<sup>9</sup>, valamint az Alkotmánybíróságról szóló törvény rögzít.<sup>10</sup>

40. A magyar rendszer jelenleg három olyan egymástól elkülöníthető esetet ismer, amikor előzetes normakontrollra nyílik lehetőség:

- a még ki nem hirdetett törvény normakontrollja [az Alkotmány 26. § (4) bek.], amit kizárólag a magyar köztársasági elnök kezdeményezhet;
- a parlamenti Hárszabály rendelkezéseinek normakontrollja – az eljárás kezdeményezése az

<sup>8</sup> However, in Finland, the Constitutional Law Committee exercises binding *ex ante* Constitutional review.

<sup>8</sup> Finnországban ugyanakkor az Alkotmányjogi Bizottság kötelező erejű előzetes alkotmányossági felülvizsgálatot végez.

<sup>9</sup> Art. 26(4) of the Constitution lays down that “should the President of the Republic consider any provision of a statute to be unConstitutional, the President shall, prior to signing it, refer it to the Constitutional Court for appraisal”, and, according to Art. 26(5), “should the Constitutional Court - in extraordinary proceedings - determine the statute to be unConstitutional, the President of the Republic shall return the statute to the Parliament”.

<sup>10</sup> See articles 1(1), 43(1), 35(2) and 36(1) of the Act on the Constitutional Court.

<sup>9</sup> Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése rögzíti, hogy „[a] köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt [...] véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja”, a 26. § (5) bekezdése szerint pedig „[h]a az Alkotmánybíróság – soron kívüli eljárásban – az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi”.

<sup>10</sup> Ld. az Alkotmánybíróságról szóló törvény 1. § (1), 43. § (1), 35. § (2) és 36. § (1) bekezdését.

competence of the Parliament to initiate the procedure;

☞ the control of international treaties, which can be initiated by the Parliament, the President and the Government. ( Art.11, art. 34.1, art. 36.1 of the Act on the Constitutional Court).

41. In the light of the existing domestic practice and traditions, the Venice Commission is of the Opinion that in Hungary, the competence of a priori review should be retained and included by the new Hungarian Constitution in the prerogatives of Constitutional Court.

42. Also, Hungary's constitutional choice to grant only the President, who is expected to stand above party political game, the right to initiate such a review, should be retained.<sup>11</sup>

43. As a matter of principle, the Commission is of the view that an entitlement to submit a request for binding preventive abstract review should be awarded restrictively, as such a procedure easily becomes part of the political game if it is widely available. It notes that Hungary has experience in *ex post* control with remarkable efficiency. The Commission therefore considers therefore that a large competence in *ex ante* control could endanger the fulfilment of the important task of *ex post* control – be it through *actio popularis* or through constitutional complaint – for various reasons, including workload or bias (see paragraph 54 below).

44. Opening the initiation of binding *ex ante* constitutional review to government and/or parliament organs, as well as to factions in parliament, would "politicise" the Constitutional Court; the Court would then act more as an arbitrator between competing groups in parliament, in the course of lengthy legislative processes. This could seriously undermine the credibility of the Constitutional Court as a judicial body and that of constitutional review as a reliable mechanism for guaranteeing the full respect of the rule of law and the coherence of the country's legal and constitutional system.

45. The Commission also considers that the stage, in the legislative process, at which the *ex ante* control should take place, is of particular importance. In the light of the concerns previously expressed over the risk that the Constitutional Court plays a too

Országgyűlés kizárólagos hatásköre;

– a nemzetközi szerződések normakontrollja, amit az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány kezdeményezhet [az Alkotmánybíróságról szóló törvény 11. §-a, 34. § (1) bekezdése és 36. § (1) bekezdése].

41. A jelenlegi nemzeti gyakorlat és a kialakult hagyományok tükrében a Velencei Bizottság úgy véli, hogy Magyarországon az a priori felülvizsgálatra vonatkozó hatáskört továbbra is az Alkotmánybíróság kizárólagos jogai között kell meghatározni és fenntartani az új magyar Alkotmányban.

42. Hasonlóképpen fenntartandó Magyarország azon alkotmányjogi megoldása, hogy kizárólag a pártpolitikai játszmák fölött álló köztársasági elnöknek van joga ilyen felülvizsgálatot kezdeményezni.<sup>11</sup>

43. A Bizottság elvi élel szögezi le, hogy a kötelező erejű preventív absztrakt felülvizsgálat jogát szűk körre kell korlátozni, tekintve, hogy egy széles kör számára elérhető eljárás könnyen válik politikai játszmák részévé. A Bizottság megjegyzi, hogy a magyarországi tapasztalatok figyelemre méltó hatékonyságot mutatnak az utólagos normakontroll terén. A Bizottság úgy véli ezért, hogy az előzetes normakontroll terén biztosított széles hatáskör az – akár *actio popularis*, akár alkotmányjogi panasz formájában megindított – utólagos normakontroll fontos feladatának ellátását különböző okokból, pl. a megnövekedett ügyszám vagy az elfogultság miatt is veszélyeztetheti (ld. alább, 54. bek.).

44. A kötelező erejű előzetes alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezési jogának kiterjesztése a Kormány és/vagy az Országgyűlés szerveire, valamint a parlamenti frakciókra az Alkotmánybíróságot „átpolitizálná”; ennek következtében pedig a Bíróság sokkal inkább az egymással hosszadalmas törvényhozói folyamat során versengő parlamenti csoportok közötti döntőbíróként járna el. Ez súlyosan aláásná az Alkotmánybíróság mint bírói testület hitelességét, valamint az alkotmányossági felülvizsgálatba mint a jog uralmát és az ország koherens jogi és alkotmányos rendszerének maradéktalan tiszteletben tartását biztosító hitelt érdemlő eljárásba vetett bizalmat.

45. A Bizottság véleménye szerint különös jelentőséggel bír a törvényhozási folyamatnak az a szakasza, amelyben az előzetes normakontrollt el kell végezni. A korábban már kifejtett aggodalmak fényében, nevezetesen azzal a veszéllyel

<sup>11</sup> The Venice Commission acknowledges that, even when the right to initiate the *ex ante* control is limited to the President of the country, its exercise may have a political character in certain situations, in particular in cases where the President represents a different political tendency than the parliamentary majority.

<sup>11</sup> A Velencei Bizottság elismeri, hogy még abban az esetben is, amikor az előzetes normakontroll kezdeményezésének joga kizárólag az ország elnökét illeti, alkalmazásának bizonyos helyzetekben lehet politikai karaktere, különösen azokban a helyzetekben, amikor az elnök más politikai áramlathoz kötődik, mint a parlamenti többség.

politicised role and that the legislative process is unduly prolonged, the Commission considers advisable that the control takes place only after adoption in parliament and before publication of the law and, for international treaties, before their ratification. Limiting the initiative for constitutional review to the President only, as mentioned before, could also be a way to minimise the dangers for the Court of working under the pressure of short time limits (necessary to a certain extent in *ex ante* proceedings) and to allow it to adapt its working methods to the challenges faced.

46. The Commission would like to add that *ex ante* and *ex post* reviews have partly different functions and should be seen as complementary rather than alternative or mutually exclusive mechanisms. Therefore, decisions of the Constitutional Court adopted in the framework of the preliminary review should not prevent the Court from assessing again the adopted law in the course of *ex post* review.

47. During their visit to Budapest, the Rapporteurs of the Venice Commission could note that there is a clear wish, in Hungary, for a more comprehensive *ex ante* constitutional review of normative acts. Since it is not appropriate for the Constitutional Court to conduct such a wide review, the introduction of a non-binding review by a parliamentary committee or an independent body could be considered. The Venice Commission would welcome such a system, provided that it is a non binding way of constitutional review.

48. The Courts rulings, in the case of such a preliminary (abstract) review, must be obeyed just as any other decision of the Constitutional Court. Hence, statutes dealing with the same issue may not be adopted again unless either the critical aspects are addressed with different solutions or new facts appear, of which the Constitutional Court could not have been aware.

49. A clear disadvantage of *a priori* constitutional control by the Constitutional Court is that the Court has to decide without the benefit of knowing how that law is applied in practice. Often, unconstitutionality only becomes apparent through the practice of administrative and judicial organs. Conversely, the ordinary judiciary may have 'dealt' with a possibly unconstitutional law by interpreting it in a constitutional way.

50. The strongest argument against a wide use of *a priori* Constitutional review again lies in the possibility

kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság túlpolitikált szerepbe kényszerül és hogy a törvényhozási folyamat indokolatlanul elhúzódik, a Bizottság véleménye szerint tanácsos, ha a normakontrollra kizárólag a törvény parlamenti elfogadása után és kihirdetése, nemzetközi szerződés esetén ratifikációja előtt kerül sor. Az alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezési jogának kizárólag a köztársasági elnökre ruházása, a fent már kifejtettek szerint, annak a veszélyét kívánja minimálisra csökkenteni, hogy a Bíróságnak rövid határidők szorításában kelljen dolgoznia (ami az előzetes eljárásokban bizonyos fokig szükségszerű), és azt szolgálja, hogy a Bíróság a munkamódszereit az aktuális kihívásokhoz igazítsa.

46. A Bizottság ehhez még hozzá kívánja tenni, hogy az előzetes és az utólagos felülvizsgálatnak más és más a funkciója, és inkább egymást kiegészítő, semmint alternatív vagy egymást kizáró mechanizmusoknak kell tekinteni azokat. Az Alkotmánybíróságnak az előzetes felülvizsgálat során elfogadott határozatai következképp nem jelenthetik akadályát annak, hogy a Bíróság a már elfogadott törvényt az utólagos felülvizsgálat keretében újra megvizsgálja.

47. Budapesti látogatásuk során a Velencei Bizottság jelentéstevőit azt tapasztalták, hogy Magyarországon egyértelmű a szándék arra, hogy a jogszabályok szélesebb körű előzetes alkotmányossági felülvizsgálatára kerüljön sor. Tekintve, hogy nem az Alkotmánybíróság feladata egy ilyen széles körű felülvizsgálat lefolytatása, egy parlamenti bizottság vagy egy független testület által végzett, nem kötelező erejű felülvizsgálat bevezetésének lehetőségét mérlegelni lehet. A Velencei Bizottság örömmel látna egy ilyen rendszert, feltéve, ha az nem kötelező erejű alkotmányossági felülvizsgálatot jelent.

48. Az Alkotmánybíróság ilyen típusú előzetes (absztrakt) felülvizsgálat keretében hozott döntései ugyanolyan jogi kötőerővel kell bírjanak, mint az Alkotmánybíróság bármely más döntése. Következésképp ugyanazt a kérdéskört szabályozó törvény újbóli elfogadása nem megengedett, kivéve, ha a kifogásolt aspektusokat más megoldásokkal helyettesítik, vagy olyan új tények merülnek fel, melyekről az Alkotmánybíróság nem tudhatott.

49. Az Alkotmánybíróság *a priori* alkotmányos normakontrolljának egyértelmű hátránya, hogy a Bíróságnak anélkül kell határozatot hoznia, hogy ismerné a törvény gyakorlati alkalmazásának tapasztalait. Az alkotmányellenesség gyakran csak a közigazgatási és bírói szervek gyakorlatában válik nyilvánvalóvá. Egy rendes bíróság ugyanakkor egy potenciálisan alkotmányellenes törvényt is „kezelhet” úgy, hogy azt az alkotmányosságnak megfelelően értelmezi.

50. Az *a priori* alkotmányossági felülvizsgálattal szembeni legerősebb érvet az az eshetőség

that an unconstitutionality of a law may arise though the practice of state organs, and this even in cases where the Constitutional Court had already been called upon to decide on the constitutionality of the law in abstract *a priori* proceedings.

51. Particular consideration should also be paid, when re-defining the role and functions of the Constitutional Court as a guarantor of the Hungarian state's constitutional order, to the position of so-called "cardinal laws" (organic laws) in the sphere of the constitutional review. During its visit to Hungary, the Venice Commission was informed that the new Constitution would leave "cardinal laws" the task of regulating certain important subjects<sup>12</sup>. It was not clear either whether these organic laws could be subject of constitutional review or whether they would constitute a criterion for such a review. According to the information received, such laws would be assimilated, in this context, to ordinary laws and could not be relied on in constitutional review. If this interpretation is followed, a lack in constitutional review may emerge if the Constitution is of a summary nature and emphasis is shifted on "cardinal laws".

52. The Commission would like to recall that, as a rule, constitutions contain provisions regulating issues of the highest importance for the functioning of the state and the protection of the individual fundamental rights. It is thus essential that the most important related guarantees are specified in the text of the Constitution, and not left to lower level norms.

53. In this connection, the Commission considers it particularly important that basic provisions regulating the functions of the Constitutional Court in *both ex post* and *ex ante* review, as well as the right to initiate constitutional review before the Court, are included in the Constitution. In addition, the main principles and conditions relating to the nomination of judges to the Constitutional Court and the Court's functioning, such as the judges' independence and the financial autonomy of the Court should be clearly laid down in the new Hungarian Constitution.

54. With regard to the Constitutional Court and its specific role in a democratic society, it should be pointed out that a sufficiently large scale of competences is essential to ensure that the court oversees the constitutionality of the most important principles and settings of the society, including all

szolgáltatja, amikor egy törvény alkotmányellenessége az állami szervek gyakorlatának eredményeként áll elő, akár olyan esetekben is, amikor absztrakt *a priori* eljárásban egy törvény alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság már döntést hozott.

51. A Magyar Állam alkotmányos rendje védelmezőjeként az Alkotmánybíróság szerepének és funkcióinak újradefiniálásakor különös figyelmet kell szentelni annak a helynek, amit az ún. „sarkalatos törvények” (organikus törvények\*) az alkotmányossági felülvizsgálat rendszerében foglalnak el. Magyarországi látogatása során a Velencei Bizottságot arról tájékoztatták, hogy az új Alkotmány bizonyos fontos témakörök szabályozásának feladatát „sarkalatos törvényekre” bízta.<sup>12</sup> Sem az nem vált világossá, hogy vajon az organikus törvényeket alá lehet-e vetni alkotmányossági felülvizsgálatnak, sem az, hogy vajon ezek alapján is zajlik-e majd a felülvizsgálat. A Bizottságot arról tájékoztatták, hogy az organikus törvények e vonatkozásban a rendes törvényekhez lesznek hasonlatosak, és az alkotmányossági felülvizsgálati eljárásban nem lehet rájuk támaszkodni. Amennyiben ez az értelmezés lesz mérvadó, az alkotmányossági felülvizsgálatban rés keletkezhet, ha az Alkotmány vázlatos jellegű, és a hangsúly a „sarkalatos törvényekre” helyeződik át.

52. A Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy az alkotmányok általában olyan rendelkezéseket tartalmaznak, melyek az állam működése, illetve az alapvető egyéni jogok védelme szempontjából a legfontosabb kérdéseket szabályozzák. Ezért alapvető jelentőségű, hogy a fentiekkel kapcsolatos garanciákat az Alkotmány szövegében, és ne alacsonyabb szintű jogszabályokban határozzák meg.

53. Ezzel összefüggésben a Bizottság úgy véli, hogy azoknak az alapvető rendelkezéseknek, melyek az Alkotmánybíróságnak az előzetes, illetve az utólagos felülvizsgálattal kapcsolatos funkcióit, valamint az alkotmányossági felülvizsgálati eljárás indítványozási jogát szabályozzák, az Alkotmányban kell helyet kapniuk. Ezenfelül az Alkotmánybíróság bíráinak jelölésével, valamint a Bíróság működésével – pl. a bírák függetlenségével és a Bíróság pénzügyi autonómiájával – kapcsolatos alapelveket és feltételeket is egyértelműen kell rögzíteni az új magyar Alkotmányban.

54. Az Alkotmánybíróság és az általa egy demokratikus társadalomban betöltött speciális szerep tekintetében szükséges rámutatni arra, hogy a kellően széles hatáskörök biztosítása elengedhetetlen annak érdekében, hogy a Bíróság a társadalom legfontosabb rendezőelveinek és körülményeinek –

<sup>12</sup> An extensive use of "cardinal laws" might lead to edging in stone the subjects regulated by such laws.

\* A magyar alkotmányos rendben a sarkalatos vagy organikus törvények a kétharmados törvényeket jelentik. (A ford.)

<sup>12</sup> A „sarkalatos törvények” kiterjedt használata az e törvények által szabályozott kérdések kőbevésését eredményezheti.

constitutionally guaranteed fundamental rights. Therefore, restricting the Court's competence in such a way that it would review certain state Acts only with regard to a limited part of the Constitution runs counter to the obvious aim of the constitutional legislature in the Hungarian parliament "to enhance the protection of fundamental rights in Hungary". This aim was explicitly expressed in the first of the three questions submitted to the Venice Commission (see § 9 and § 11 above).

### C. The role and significance of the *actio popularis*

55. Hungary has become an interesting model for the functioning of *actio popularis* system within constitutional justice. This system implies that every person is entitled to take action for constitutional review against a normative Act after its enactment, without needing to prove that he or she is currently and directly affected by it.

56. According to Article 32/A(4) of the Hungarian Constitution, "everyone has the right to initiate proceedings of the Constitutional Court in the cases specified by statute". Art. 21(2) of the Act on the Constitutional Court lays explicitly down that the examination of the unconstitutionality of legislation can be initiated by everyone in the frame of the *ex post* review.

57. The Venice Commission would like to stress that the availability of an *actio popularis* in matters of constitutionality cannot be regarded as a European standard. It acknowledges that this mechanism has been seen as the broadest guarantee of a comprehensive constitutional review<sup>13</sup>, which allows eliminating from the legal order quickly unconstitutional laws, especially laws adopted prior to the Constitution. Nevertheless, a comparative perspective shows that most countries did not choose to introduce this mechanism as a valid means to challenge statutory Acts before the Constitutional Court. As a consequence, *actio popularis* is at present rather an exception in Europe and among the Member States of the Venice Commission.<sup>14</sup>

58. Moreover, in its Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro (CDLAD(2008)030), the Venice Commission recommended the exclusion of the *actio popularis*. The Commission referred, in this context, to the

többek között valamennyi alkotmányban biztosított alapvető jog – alkotmányosságát ellenőrizhesse. Következésképp az Alkotmánybíróság hatásköreinek olyan szűkítése, aminek eredményeként bizonyos állami aktusokat az Alkotmánynak csak egy bizonyos részlete vonatkozásában vizsgálhat felül, ellentétes a magyar Országgyűlés alkotmányozással kapcsolatban kinyilvánított céljával, ami „az alapvető jogok védelmének megerősítése Magyarországon”. E célt a Velencei Bizottsághoz benyújtott három kérdés közül az első világosan kinyilvánítja (ld. fent, 9. és 11. §).

### C. Az *actio popularis* szerepe és jelentősége

55. Magyarország az alkotmánybíráskodás keretében működő *actio popularis* érdekes modelljévé vált. E rendszer szerint bármely személy jogosult egy jogszabály kihirdetését követően alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezni, akkor is, ha egyelőre és közvetlenül az nem érinti őt.

56. A magyar Alkotmány 32/A. § (4) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti”. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 21. § (2) bekezdése világosan rögzíti, hogy a jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatát utólagos felülvizsgálat keretében bárki indítványozhatja.

57. A Velencei Bizottság hangsúlyozza, hogy az *actio popularis* megléte az alkotmányosság kérdéseiben nem tekinthető európai standardnak, megállapítja továbbá, hogy e mechanizmus az átfogó alkotmányossági felülvizsgálat legszélesebb körű biztosítékának tekinthető<sup>13</sup>, ami lehetővé teszi az alkotmányellenes törvények jogrendből történő gyors kigyomlálását, különösen azokat, melyeket az Alkotmány hatálybalépése előtti időszakban fogadtak el. Az összehasonlító vizsgálat megmutatja, hogy a törvényi rendelkezések Alkotmánybíróság előtti megtámadásának érvényes módjaként a legtöbb ország nem emellett az eljárásfajta mellett kötelezte el magát. Az *actio popularis* következképp jelenleg inkább kivételnek tekinthető Európában és a Velencei Bizottság tagállamai között.<sup>14</sup>

58. A montenegrói Alkotmánybíróságról szóló törvény tervezetéről elfogadott állásfoglalásában a Velencei Bizottság éppen az *actio popularis* lehetőségének kizárását javasolta. A Bizottság utalt a horvát tapasztalatokra, melyek megmutatták, hogy „ez a

<sup>13</sup> H.Kelsen, cit.in: R. Ben Achour, "Le contrôle de la Constitutionnalité des lois: quelle procédure?", Actes du colloque international " L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone ", Port-Louis (Île Maurice), 29-30 septembre, 1er octobre 1993, p.401.

<sup>14</sup> CDL-AD (2010) 039 rev., § 74.

<sup>13</sup> H. Kelsen, cit. in: R. Ben Achour, „Le contrôle de la Constitutionnalité des lois: quelle procédure?”, Actes du colloque international „L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone”, Port-Louis (Mauritius), 1993. szeptember 29–30., október 1., 401. o.

<sup>14</sup> CDL-AD(2010)039 rev., 74. §.

Croatian experience showing that “such a wide access can totally overburden the Court” (see § 51).

59. The Venice Commission notes that the Constitutional Court of Hungary is reported to receive about 1600 *actio popularis* petitions every year, which testifies the relevance of the danger of overburdening the Court in Hungary, too. It understands, based on the information provided to it, that the Hungarian authorities would envisage, in the framework of the adoption of a new Constitution, the abolition of the *actio popularis*. According to the authorities, this reform aims to avoid, in the future, the risk of overburdening the Court with an unmanageable amount of petitions as well as the misuse of remedies before it, and to make it possible for the Court to concentrate its efforts on petitions where a specific legal interest is present.

60. The Commission has also been informed that the system of preliminary requests brought before the Constitutional Court by ordinary courts in the context of preliminary ruling procedures would be retained (Article 38 of Act No. XXXII of 1989 on the Constitutional Court).

61. It notes that, in addition to the *actio popularis*, Hungary already has the mechanism of *ex post* direct individual complaint against normative Acts (Article 48 of Act No. XXXII of 1989 on the Constitutional Court). It seems, however, that Article 48 is rarely used by applicants, who prefer the more simple access to the Constitutional Court via *actio popularis*, as for Article 48, the individual has to show an interest and has to exhaust remedies.

62. The Commission welcomes the intention by the authorities to extend the mechanism of *ex post* direct individual complaint, related to a concrete case, to include the possibility to complain not only against a normative Act but also against the violation of his or her subjective fundamental rights through an *individual act* based on a normative Act. The eligibility criteria to initiate such a procedure would be set out by law and would include the existence of a legal interest<sup>15</sup>.

63. If confirmed, the extension of the constitutional review to the “*individual acts*” (individual administrative Acts and decisions of the judiciary), would be a positive development from the perspective of the effective protection of individual fundamental rights. In its recent Study on individual

fajta széles körű indítványozási lehetőség a Bíróságot teljes mértékben leterheli” (ld. 51. §).

59. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy az Alkotmánybírósághoz az *actio popularis* keretében 1600 beadvány érkezik évente, ami arról tanúskodik, hogy a magyar Alkotmánybíróság túlterhelésének veszélye nagyon is valós. A rendelkezésre álló információk alapján a Bizottság úgy tudja, hogy a magyar hatóságok az új Alkotmány elfogadásával az *actio popularis* intézményének eltörlését tervezik. A hatóságok szerint a reform célja annak a veszélynek az elkerülése, amit az Alkotmánybíróságnak a kezelhetetlen mennyiségű indítványból adódó túlterhelése, illetve a jogorvoslati lehetőségekkel való visszaélés jelent, továbbá annak elősegítése, hogy a Bíróság azokra az indítványokra összpontosíthassa figyelmét, melyek esetében konkrét jogi érdek sérelme áll fenn.

60. A Bizottságot arról is tájékoztatták, hogy az Alkotmánybírósághoz a rendes bíróságoktól előzetes eljárásban érkező indítványok rendszere továbbra is megmarad (az Alkotmánybíróságról szóló, 1989. évi XXXII. törvény, 39. §).

61. A Bizottság megjegyzi, hogy az *actio popularis* intézménye mellett Magyarországon létezik a jogszabályokkal szembeni utólagos egyéni panasz lehetősége is (az Alkotmánybíróságról szóló, 1989. évi XXXII. törvény, 48. §). Úgy tűnik azonban, hogy a kérelmezők ritkán hivatkoznak a 48. §-ra, ehelyett előnyben részesítik az Alkotmánybíróság egyszerűbb megkeresését az *actio popularis* révén, tekintve, hogy a 48. § esetében a kérelmezőnek bizonyítania kell az érintettségét és ki kell merítenie a jogorvoslati lehetőségeket.

62. A Bizottság üdvözli a hatóságok azon szándékát, hogy egy konkrét ügy vonatkozásában kezdeményezhető utólagos közvetlen egyéni panasz rendszerét kiterjesszék – valamely jogszabállyal szembeni panasz lehetőségén túlmenően – arra az esetre is, amikor valamely alapvető jog sérelme egy jogszabály *egyedi aktussal* történt alkalmazása révén következik be. Az eljárás megindításának feltételeit törvényben kívánják szabályozni, melyek között az érintettség követelménye is szerepelni fog.<sup>15</sup>

63. Az alkotmányossági felülvizsgálat kiterjesztése az „*egyedi aktusokra*” (egyedi közigazgatási aktusokra és a bírósági végzésekre) az egyén alapvető jogainak hatékony védelme szempontjából pozitív fejleménynek tekinthető – amennyiben ez valóban megtörténik. Az alkotmánybírósági eljárás egyéni

<sup>15</sup> See in this respect Article 93 (1) of the German Constitution and Article 90 (1) of the Law on the Federal Constitutional Court; see also Article 144 of the Austrian Constitution.

<sup>15</sup> Ld. a német Alkotmány 94. cikk (1) bekezdését és a Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény 90. cikk (1) bekezdését, ld. továbbá az osztrák Alkotmány 144. cikkét.

access to constitutional justice<sup>16</sup>, the Venice Commission noted in this respect that,

*“With the growing value of human rights protection, one can observe a clear tendency towards opening constitutional review of individual administrative acts and decisions of the judiciary upon application by the individual<sup>17</sup>, as human rights violations are often the result of unconstitutional individual acts based on constitutional normative acts<sup>18</sup>. The Venice Commission is in favour of the full constitutional complaint, not only because it provides for comprehensive protection of constitutional rights, but also because of the subsidiary nature of the relief provided by the European Court of Human Rights and the desirability to settle human rights issues on the national level.”*

64. The Venice Commission is therefore of the opinion that regulations in the future Hungarian Constitution removing the *actio popularis* should not be regarded as an infringement of the European constitutional heritage. As indicated before, the Commission considers that a restriction of ex post constitutional review of legal Acts by individuals via the well-proven criterion of “current and direct affection of constitutionally guaranteed rights” (a specific legal interest) does not meet with objections, if accompanied at the same time by the introduction of a full-fledged constitutional complaint. Such a change cannot be seen as a violation of European standards.

65. Notwithstanding this position of principle, the Commission considers that, in case the *actio popularis* is abolished, other ways of constitutional review must be provided for, as such a change to a system of constitutional review may have some repercussions on the scope and efficiency of the control.

66. Taking into account the Hungarian constitutional tradition and legal culture, the Commission considers advisable – while introducing of a full-fledged constitutional complaint – to keep some limited elements of *actio popularis*. A possible solution could be an indirect access mechanism through which individual questions would reach the Constitutional Court for adjudication via an intermediary body (such

kezdeményezésének lehetőségéről nemrég elkészített tanulmányában<sup>16</sup> a Velencei Bizottság e tekintetben a következőket jegyezte meg:

*„Azzal párhuzamosan, hogy az emberi jogok védelmének egyre nagyobb értéket tulajdonítanak, megfigyelhető az az egyértelmű tendencia, hogy az egyedi közigazgatási döntéseket és bírósági végzéseket az egyén kérelmére alkotmányossági felülvizsgálatnak vessék alá,<sup>17</sup> tekintettel arra, hogy az emberi jogsértések gyakran az egyébként alkotmányos jogszabályok alkotmányellenes egyedi aktusokkal történt alkalmazása révén állnak elő.<sup>18</sup> A Velencei Bizottság a teljes körű alkotmányjogi panasz lehetőségét pártolja, nem pusztán azért, mert ez az alkotmányos jogok átfogó védelmét teszi lehetővé, de azért is, mert az Emberi Jogok Európai Bírósága által nyújtott jogorvoslat természete szerint szubszidiáris, továbbá azért is, mert kívánatos, hogy az emberi jogi problémákat nemzeti szinten rendezzék.”*

64. Következésképp, a Velencei Bizottság véleménye szerint a jövőbeli magyar Alkotmánynak az *actio popularis* lehetőségét megszüntető rendelkezései nem tekinthetők az európai alkotmányos örökség megsértésének. Ahogyan a fentiekben már jelezte, a Bizottság úgy véli, hogy a jogszabályok egyének által kezdeményezett utólagos alkotmányossági felülvizsgálatának szűkítése annak a jól bevált feltételnek a megkövetelésével, hogy „az Alkotmányban garantált jogok valós és közvetlen érintettsége” (konkrét jogi érdek) fennálljon, nem kifogásolható, amennyiben egyúttal bevezetik a teljes körű alkotmányjogi panasz intézményét is. Egy ilyen változtatás nem tekinthető az európai standardok megsértésének.

65. Elvi álláspontja ellenére a Bizottság úgy véli, hogy amennyiben az *actio popularis* intézményét eltörlik, az alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségét más módon kell biztosítani, tekintve, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat rendszerének ilyen megváltoztatása a normakontroll terjedelmére és hatékonyságára is kihatással lehet.

66. A magyar alkotmányos hagyományokat és jogi kultúrát figyelembe véve a Bizottság véleménye szerint a teljes körű alkotmányjogi panasz bevezetése mellett tanácsos lenne az *actio popularis* bizonyos korlátozott elemeit megtartani. Megoldást jelenthetne, ha egy olyan közvetett eljárásindítási mechanizmust hoznának létre, amely révén egyéni kérdések egy közvetítő testületen keresztül jutnak az

<sup>16</sup> CDL-AD(2010)039rev, adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010).

<sup>16</sup> CDL-AD(2010)039rev. Elfogadta a Velencei Bizottság 85. plenáris ülésén (Velence, 2010. december 17–18.).

<sup>17</sup> CDL-AD(2004)24, Opinion on the draft Constitutional amendments with regard to the Constitutional Court of Turkey.

<sup>18</sup> CDL-AD(2008)029, Opinion on the draft laws amending and supplementing 1) the Law on Constitutional Proceedings and 2) the Law on the Constitutional Court of Kyrgyzstan.

<sup>17</sup> CDL-AD(2004)24, Állásfoglalás a török Alkotmánybíróságra vonatkozó alkotmánymódosítások tervezetéről.

<sup>18</sup> CDL-AD(2008)029, Állásfoglalás Kirgizisztán 1) alkotmányossági eljárásáról, illetve 2) Alkotmánybíróságáról szóló törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló törvénytervezetekről.



as the Ombudsman or other relevant bodies).

67. As indicated in the above-mentioned study, “[m]ost of the countries of the Venice Commission do not grant judicial standing rights to ombudspersons. However, among those countries which provide for this possibility, the ombudsperson is entitled to act either before ordinary courts (e.g., Finland) or directly before the Constitutional Court (e.g., Armenia, Austria, Azerbaijan, Brazil, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Portugal, Spain, Moldova, Montenegro, Slovenia, Slovakia, Bosnia and Herzegovina, Latvia, Poland, Russian Federation, “The former Yugoslav Republic of Macedonia”, Peru, Ukraine, Romania and South Africa). It is also important to note that, when the ombudsperson has standing before the Constitutional Court, the scope of its power can be limited to challenging a norm in the framework of a specific case in which it is acting. However, an ombudsperson is sometimes entitled to challenge a norm in the abstract; as is the case in Azerbaijan, Estonia, Peru and Ukraine.

*In these systems, ombudspersons provide possible ways of access to individual justice, albeit indirectly. The Venice Commission considers that ombudspersons are elements of a democratic society that secure respect for individual human rights. Therefore, where ombudspersons exist, it may be advisable to give them the possibility to initiate constitutional review of normative acts on behalf of or triggered by individuals.*<sup>19</sup>

68. The Venice Commission notes in addition, that, according to Act LIX of 1993 on the Parliamentary Commissioner for Civil Rights, Article 22, in Hungary, “The Parliamentary Commissioner for Civil Rights may make a motion to the Constitutional Court for:

- The *ex post facts* examination of the unconstitutionality of a statutory instrument or any other legal means of government control;
- The examination of whether a statutory instrument or any other legal means of government control conflicts with an international agreement;
- (repealed)
- The termination of unconstitutionality manifesting

Alkotmánybíróság elé döntéshozatalra (mint pl. az országgyűlési biztoston vagy más releváns testületeken keresztül).

67. Amint azt a fent már idézett tanulmány kifejti, „[a] Velencei Bizottság legtöbb országa nem biztosít indítványozási jogot az ombudsmanoknak. Azokban az országokban azonban, amelyekben megvan ez a lehetőség, az ombudsman fellépésére vagy a rendes bíróságok előtt (mint pl. Finnországban), vagy közvetlenül az Alkotmánybíróság előtt van lehetőség (mint pl. Örményországban, Ausztriában, Azerbajdzsánban, Brazíliában, Horvátországban, Csehországban, Észtországban, Magyarországon, Portugáliában, Spanyolországban, Moldovában, Montenegróban, Szlovéniában, Szlovákiában, Bosznia-Hercegovinában, Lettországon, Lengyelországban, az Orosz Föderációban, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban, Peruban, Ukrajnában, Romániában és Dél-Afrikában). Fontos megjegyezni, hogy amikor az ombudsman rendelkezik az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezésének jogával, hatásköre kizárólag annak a jogszabálynak a megkérdőjelezésére korlátozódik, amellyel egy konkrét ügy keretei között ő maga foglalkozik. Arra is van ugyanakkor példa, hogy egy ombudsmannak lehetősége van absztrakt normakontroll kezdeményezésére is, mint azt Azerbajdzsán, Észtország, Peru és Ukrajna példája mutatja.

Ezekben a rendszerekben az ombudsmanokon keresztül nyílik mód, mégha közvetetten is, az igazságszolgáltatás egyéni keresésére. A Velencei Bizottság úgy véli, hogy az ombudsmani intézmények egy demokratikus társadalomnak olyan elemei, melyek az egyéni emberi jogok tiszteletét biztosítják. Következésképp azokban a rendszerekben, ahol működnek ombudsmanok, tanácsos lehet a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának kezdeményezési jogát megadni számukra, akár úgy, hogy az egyének helyett, akár úgy, hogy az egyének kérelmére járnak el.<sup>19</sup>

68. A Velencei Bizottság megjegyzi továbbá, hogy Magyarországon az állampolgári jogok országgyűlési biztósáról szóló, 1993. évi LIX. törvény 22. §-a szerint „Az országgyűlési biztos indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál:

- a jogszabály, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát;
- a jogszabály, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát;
- (hatályon kívül)
- mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség

<sup>19</sup> CDL-AD(2010)039rev - Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), § 106.

<sup>19</sup> CDL-AD(2010)039rev. Elfogadta a Velencei Bizottság 85. plenáris ülésén (Venice, 2010. december 17–18.), 106. §.

*itself in an omission;*

*e) The interpretation of the provisions of the Constitution.”*

69. This is a positive practice and should be maintained, together with the extension of the individual complaint.

## **VI. Conclusions**

70. The adoption of a new Constitution, in line with international standards of the protection of human rights, the rule of law and the principle of democracy, is a legitimate aim.

71. The Commission finds that the current process of preparing the draft new Constitution in view of its rapid adoption (foreseen for April 2011) raises a number of concerns which would deserve careful consideration by the Hungarian Authorities.

72. These include the lack of transparency of the process and the distribution of a public draft of the new Constitution only on 14 March 2011, a few weeks before its planned adoption, shortcomings in the dialogue between the majority and the opposition, the insufficient opportunities for an adequate public debate on such a fundamental process, and its very limited timeframe.

73. Increased flexibility, openness and spirit of compromise are key elements for all stakeholders concerned, and should enable them, beyond their political background and orientations, to adopt a legitimate and sustainable Constitution, in line with the democratic standards and widely accepted by the Hungarian society.

74. The Venice Commission regrets that the limitation of the competencies of the Constitutional Court as a result of the constitutional amendment adopted in November 2010 has not been repealed (see § 9 above).

75. With regard to the three specific legal questions addressed to it, the Venice Commission is of the view that:

1) It is not advisable for Hungary to opt for the incorporation of the EU Charter of Fundamental Rights as such in its Constitution, as this would result *inter alia* in problems of interpretation and overlapping competences between domestic ordinary courts, the national Constitutional Court and the European Court of Justice. The substantive provisions of the EU Charter can however be used as a source of inspiration for the national constitutionally guaranteed human rights. Particular attention should be paid in this context to the conformity of the domestic protection of human rights with the ECHR and other binding international human rights treaties.

2) The competence for *ex ante* review should be

*megszüntetését;*

*e) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését.”*

69. Ez egy olyan pozitív gyakorlat, amit – az alkotmányjogi panasz kiterjesztése mellett – fenn kell tartani.

## **VI. Következtetések**

70. Új Alkotmány elfogadása legitim célkitűzés, ha az az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi normákkal, a jogállamiság és a demokrácia elvével összhangban van.

71. A Bizottság megállapítja, hogy az új alkotmánytervezet előkészítésének jelenlegi folyamata, tekintve annak 2011 áprilisára tervezett rapid elfogadását, számos aggodalmat vet föl, melyeket a magyar hatóságoknak körültekintően kell vizsgálniuk.

72. E körben említhető a folyamat átláthatóságának hiánya, az új Alkotmány nyilvános tervezetének az elfogadás tervezett dátuma előtt mindössze pár héttel, 2011. március 14-én történt közzététele, a többségi pártok és az ellenzék közötti párbeszéd hiányosságai, az, hogy egy ilyen alapvető jelentőségű folyamat nyilvános vitájának lefolytatására nem biztosítottak megfelelő lehetőséget, valamint a nagyon szűkös időkeret.

73. A valamennyi résztvevő részéről mutatott fokozott rugalmasság, nyitottság és kompromisszumkészség kulcsfontosságú, ez teszi alkalmassá őket arra, hogy politikai háttérüktől és orientációiktól függetlenül legitim és fenntartható, a demokratikus normákkal összhangban álló Alkotmányt fogadjanak el, amit a magyar társadalom széles körben magáénak érez.

74. A Velencei Bizottság sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy az Alkotmánybíróságnak a 2010 novemberében elfogadott alkotmánymódosítással szűkített hatásköreit nem állítják helyre (ld. fent, 9. §).

75. A Bizottsághoz benyújtott három konkrét kérdés vonatkozásában a Velencei Bizottság az alábbi álláspontot foglalja el:

1) Nem tanácsos, hogy Magyarország az EU Alapjogi Chartájának, mint egésznek, az Alkotmányba foglalása mellett döntsön, tekintve, hogy ez többek között értelmezési problémákhoz vezetne, illetve a magyar rendes bíróságok, az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság hatásköreinek egymásra csúszását eredményezné. A nemzeti alkotmányban garantált emberi jogok megfogalmazásához azonban az uniós Charta érdemi rendelkezései ihletforrásként szolgálhatnak. Különleges figyelmet szükséges fordítani e vonatkozásban arra, hogy az emberi jogok nemzeti védelme megfeleljen az emberi jogok európai egyezménye és más kötelező nemzetközi emberi jogi szerződések rendelkezéseinek.

2) Az előzetes felülvizsgálatra vonatkozó hatáskört

retained and specifically laid down, as well as all other prerogatives of the Constitutional Court, by the new Constitution. In order to avoid over-politicizing the mechanism of constitutional review, the right to initiate the *ex ante* review should be limited to the President of the country. The review should take place only after the adoption of the law in parliament and before its enactment and, for international treaties, before their ratification. In addition, wider non-binding *ex ante* review could be conducted, if needed, by a parliamentary committee or by independent bodies or structures;

3) The removal, by the future Constitution, of the *actio popularis*, to avoid the danger of overburdening the Constitutional Court and the misuse of the remedies before it, would not represent an infringement of the European constitutional standards. It is nonetheless advisable, in the light of the specific Hungarian constitutional heritage, to seek ways to couple this measure, if adopted, with alternative review mechanisms, e.g. to retain the indirect action via an intermediary actor, such as the Ombudsman or other relevant bodies. The Venice Commission in addition recommends that the system of preliminary requests by ordinary courts be retained. The planned extension of the constitutional complaint to review also *individual acts*, in addition to normative Acts, is a necessary compensation for the removal of *actio popularis* and therefore a highly welcome development.

fenn kell tartani és – hasonlóan az Alkotmánybíróság más jogaihoz – az új Alkotmányban kifejezetten rögzíteni kell. Az alkotmányossági felülvizsgálat túlpolitizáltsá válásának elkerülése érdekében az előzetes felülvizsgálat kezdeményezésének jogát az köztársasági elnökre kell korlátozni. A felülvizsgálatra kizárólag a törvény parlamenti elfogadását követően és kihirdetését, nemzetközi szerződés esetén ratifikációját megelőzően kerülhet sor. Ha és amennyiben szükséges, szélesebb, nem kötelező erejű előzetes felülvizsgálatot egy parlamenti bizottság vagy egy független testület vagy szervezet is végezhet.

3) Az *actio popularis* intézményének a jövőbeli Alkotmányból történő kihagyása – arra hivatkozással, hogy az Alkotmánybíróság túlzott leterhelését, illetve a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekkel való visszaéléseket elkerüljék – nem minősül az európai alkotmányos standardok megsértésének. A kialakult magyar alkotmányos hagyományokat figyelembe véve azonban tanácsos lenne ezt kiegészíteni alternatív felülvizsgálati mechanizmusokkal, fenntartva pl. valamilyen közvetítő szereplőn – pl. az ombudsmanon vagy más hasonló szerven – keresztül közvetett indítványozás lehetőségét. A Velencei Bizottság ezen túlmenően javasolja azt is, hogy a rendes bíróságok általi előzetes megkeresések rendszere fennmaradjon. Az alkotmányjogi panasz tervezett kiterjesztése a jogszabályok mellett az *egyedi aktusok* alkotmányossági felülvizsgálatára is az *actio popularis* megszüntetésének szükséges ellentételezése, következképp a Bizottság nagy örömmel üdvözli azt.