

A „20 éves az ombudsman intézménye” esszépályázat és a győztes pályamunkák

2015-ben az Emberi Jogok Napján, december 10-én ünnepelte meg fennállásának huszadik évfordulóját az ombudsmani hivatal. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei „20 éves az ombudsman intézménye” címmel még 2015 elején esszépályázatot írtak ki a felsőfokú alapképzésben, a mesterképzésben, illetve a doktori képzésben részt vevő hallgatók számára. A pályázat célja az volt, hogy a pályázó egyetemisták a benyújtott munkáikban bemutassák a jubileumát ünneplő magyar ombudsmanintézmény alkotmányos szerepét, jogállását, tudományos igénnyel feldolgozzák a gyakorlatát, tevékenységét, továbbá saját javaslatokat fogalmazzanak meg az intézmény továbbfejlesztésével, lehetséges jövőképevel kapcsolatban.

Pályázni több témában is lehetett, ilyen témalehetőségek voltak az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége a magyar alkotmányos rendszerben, az ombudsman alapjogi jogfejlesztő szerepének lehetőségei és korlátai, az ombudsman szerepe a gyermekek, a nemzetiségek, más különösen védendő csoportok jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog védelme területén.

A felhívásra végül összesen 10 pályamunka érkezett változatos témákban, például az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköréről, illetve az egyes sérülékeny csoportok (gyermekek, fogyatékossgal élő személyek) jogainak ombudsmani védelméről. A pályázat kiírói értékelték a benyújtott munkákat mind formai, mind tartalmi oldalról, figyelmet fordítottak a pályamunka formájára, stílusára, szerkesztésére, a feldolgozott szakirodalom mennyiségére, minőségére, a hivatkozási rendszerre, a pályamunka felépítésére, belső logikájára, érvelésére, koherenciájára, a pályamunkában kiválasztott téma ismeretére, lehatárolására, lényeglátó, szemléletes bemutatására, továbbá a pályamunka alkotó, eredeti megállapításaira, tudományos innovációjára.

Az első három helyezett a 2015. december 10-i jubileumi ünnepségen vehette át jutalmát az alapvető jogok biztosától, a többi induló pedig emlék-oklevelet kapott. A „20 éves az ombudsman intézménye” című pályázat nyertes pályamunkáinak szerzői valamennyien az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának hallgatói voltak. A pályázaton I. helyezett lett Bedő Renáta „Merre tovább? – Az ombudsman szerepváltásának kérdése” című munkájával. A pályázaton a II. helyezett Träger Anikó lett „A jogállami követelmények az ombudsmani gyakorlatban” című munkájával. A pályázaton végül III. helyezést pedig Kiss Tamás érte el „Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége a magyar alkotmányos rendszerben” című munkájával. A következőkben az első három helyezett pályamunka szövege olvasható teljes egészében.

Bedő Renáta:

Merre tovább? – Az ombudsman szerepváltásának kérdése

A világ első parlamenti biztosaként számon tartott intézményt 1809-ben Svédországban hozták létre, amit a huszadik század második felében az intézmény Európa- és világszerte történő térhódítása követett. A svéd parlamenti ombudsman intézményét a parlamenti ellenőrzés egyik eszközeként alakították ki a törvények bírák és állami hivatalnokok által történő megtartásának ellenőrzésére. A klasszikus ombudsman-modell tehát inkább a közigazgatás fórumrendszerében elhelyezkedve, elsősorban közigazgatási funkciót látott el.

A kommunista vagy más totalitárius rendszerekből átalakuló országokban a változások velejárójaként az eredeti ombudsman-modelltől eltérően az ombudsmanok elsősorban az alapjogvédelmi fórumrendszerben kaptak helyet, az emberijog-védelem különleges szereplőivé váltak, elősegítve a jogállami átmenetet, őrködve a demokratikus értékek felett. Ennek alapján az ombudsman alapjogvédő funkciója a demokrácia és az emberi jogok tudatosításában különleges jelentőségű. Hazánkban is egy vegyes funkciójú, emberi jogi ombudsman-intézmény jött létre.

Az intézmény fennállásának húsz éve során számos törvénymódosításnak, az Európai Unióba való csatlakozásnak köszönhetően, továbbá az Alaptörvény hatálybalépésével újabb és újabb kérdések merültek fel az ombudsman-intézmény továbbfejlesztésével kapcsolatban. A megváltozott közjogi környezetben felmerül a kérdés, hogy még mindig szükséges-e, hogy alapjogvédő intézményként tekintsünk rá. Átmeneti megoldásként kell-e értékelnünk a jelenlegi helyzetet, vagy ebben a szerepben kell elképzelnünk hosszútávon is a biztost. Vajon eljön valamikor a funkcióváltás ideje, amikor az ombudsmani intézmény visszatér klasszikus szerepköréhez? Ennek fényében szükséges az ombudsman alapjogvédelmi tevékenységéről leltárt készíteni, és megvizsgálni, hogy milyen szerepet is tölt be az alapjogvédelmi fórumrendszerben. Ezért az ombudsman alapjogvédő funkciójának kiemelésével elhelyezem a fórumrendszerben, és más alapjogvédő intézményekkel összevetve értékelem e funkció szükségességét.

Az ombudsmani alapjogvédelem

Az ombudsman funkciója Magyarországon

Az ombudsman-típusú alapjogvédelem jellege országokként változó, hiszen minden országban különböző folyamatok eredményeképpen alakult ki, más-más tényezők hatottak működésére. Ezzel párhuzamosan az intézmény funkciója is változott, az alkotmányos rendeltetése jelentős átalakuláson ment keresztül.¹ Alábbiakban a magyar ombudsman alapjogvédő szerepének kialakulását befolyásoló tényezőket mutatom be.

Magyarországon az ombudsman intézménye 1989-ben a rendszerváltó alkotmány állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló önálló fejezetében jelent meg, vagyis az ombudsman-intézmény elterjedésének harmadik hullámában jött létre. A rendszerváltás mint demokratizálódási folyamat mind alkotmányelméleti, mind alkotmánytörténeti szempontból hatalmas jelentőséggel bír. Miközben az

¹ SOMODY BERNADETTE: Az országgyűlési biztosok funkciója- a közigazgatás ombudsmani kontrollja. *Jog-Állam-Politika*, 2011/3. 74. o.

alkotmányosság és törvényesség közjogi szemlélete megváltozott, az állampolgárok alapjogai a jogállamiság részévé váltak. Ebből adódóan a poszt-kommunista Kelet-Európában az újonnan megszülető jogállamokban – mint hazánkban is – gyorsan népszerűvé vált az ombudsman, az állampolgári jogok biztosának intézménye. Magyarországon részben az alkotmányból következő jogalkotási kényszer, részben az erre vonatkozó igény hatására 1993-ban hirdették ki az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvényt, az országgyűlési biztos hivatal pedig tényleges működését 1995-ben kezdte meg. A fentiekben ismertetett folyamat eredményeként Magyarországon az emberijog-védő ombudsman intézménye honosodott meg az új demokratikus államszervezetben.

Az ombudsmani funkció sokszínűségét és hibrid jellegét az intézményi elnevezésének változatai is mutatják. Az elnevezés körül élénk vita folyt már az intézmény születésekor is. Általánosan meghonosodott és mindenki számára érthetővé vált az ombudsman elnevezés, de elfogadottá vált az országgyűlési vagy parlamenti biztos kifejezés is. Míg 1989 márciusában az Országgyűlés által elfogadott Alkotmány koncepciója a politikai átmenet időszakára az állampolgári jogok szószólója elnevezést akarta használni, addig annak egyik módosító javaslata már az alkotmányos jogok országgyűlési biztosa elnevezést indítványozta.² Ehhez hozzájárult az is, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény megalkotásakor elmaradt a jogintézménynek az alkotmányos garanciák rendszerébe való pontos beillesztése, sőt még a tárgyi hatályát meghatározó „alkotmányos visszasság” fogalom tartalmi kitérítését is az ombudsmani gyakorlatra hagyták.³ Az Alaptörvény hatálybalépése lehetőséget adott, hogy az alapjogvédő funkció még jobban érvényesülhessen. Ezt bizonyítja, hogy egyrészt az elnevezés az alapvető jogok biztosára módosult, másrészt az Alaptörvény kifejezetten deklarálja, hogy az intézmény alapjogvédelmi tevékenységet lát el.⁴

Az ombudsman vegyes funkciója ellenére igazából csak dogmatikai szinten jelentek meg viták az ombudsmani szerepet illetően, míg ehhez képest a gyakorlatban egyértelműen az alapjogvédelmi szerepfelfogás valósult meg. Még a 1993-as ombudsmantörvény megszületése előtt Majtényi László határozta meg a magyar jogirodalom és általában az ombudsman-intézményről való hazai gondolkodás ombudsman-képét⁵, amely szerint az ombudsman egy személy, parlamenti méltóság, akinek az a feladata, hogy az állampolgárok részére a közigazgatás által okozott jogsérelmekkel szemben jogvédelmet nyújtson, miközben kiszélesíti a parlament információs bázisát, ily módon a parlament ellenőrző funkcióját támogatja. A bürokrácia információs és szakszerűségi túlhatalmával szemben némi ellensúlyt képez. Az ombudsman mindig a jó közigazgatás követelményét szem előtt tartva lép fel az állami bürokrácia ellen a jog megsértése esetén („maladministration”), valamint bírálhatja a társadalmi funkcióját szervezetszociológiai okok miatt törvényszerűen el-eltévesztő közigazgatást.⁶ Látható, hogy Majtényi László 1992-ben még csak a közigazgatás feletti kontroll szükségességét emelte ki.

Sári János az ombudsmannak a közigazgatás kétirányú ellenőrzésében játszott szerepét emeli ki, ezen belül egyrészt az egyéni állampolgári sérelmek orvoslását, másrészt a közigazgatás parlament általi ellenőrzéséhez hasonló általános funkciót írja le.⁷ Rámutat arra: az intézmény létrehozásának, illetőleg a múlt században történt elterjedésének oka egyebek mellett azon megoldásban keresendő, amely abból indul ki, hogy törvényes igazgatási aktus is okozhat sérelmet az állampolgár számára.⁸

² DR. KUKORELLI ISTVÁN: *Dr. Kukorelli István alkotmánybíró előadása*. In KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala. 11–12. o.

³ SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2. 14. o.

⁴ Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdés.

⁵ VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó. 13. o.

⁶ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsman*. Budapest, 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 19. o.

⁷ SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, 1995, Osiris Kiadó. 164. o.

⁸ I.m. 158. o.

A lényegre törő definícióknál sokkal részletesebb, összetettebb értelmezések is az ombudsman típusú alapjogvédelem kettőességét tükrözik. Varga Zs. András 2004-ben megjelent könyvében már az ombudsman-intézmény általános ismérvei között említi az emberi jogok védelmét is.⁹ Ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a biztosok az alkotmányos jogok védelmének kitüntetett, de nem kizárólagos szereplői, kötetlen jogvédelmi eljárásuk, amely az állami működés nem jogi jellegű felügyeletében nyilvánul meg, csak másodlagosan tekinthető alkotmányvédelemnek; ez az alkotmányvédelmi jelleg pedig működésüknek nem meghatározó vonása.¹⁰ Somody Bernadette, összegezve az ombudsman-meghatározásokat, megállapítja, hogy az ombudsman olyan független, általában a parlamenthez kötődő jogállású intézmény, amelynek feladata a közigazgatás ellenőrzése, illetve polgárok jogainak védelme.¹¹ Ezt kiegészítve kijelenti, hogy a közigazgatási kontrollfunkció a hazai ombudsmannál csak másodlagos lehet az elsődleges alapjogvédelmi funkció teljesítése mellett.¹²

Az ombudsman egyértelműen az alapjogvédő funkcióját előtérbe helyezve alakította ki gyakorlatát. Ebben természetesen nagy szerepe volt a biztosok szerepfelfogásának is. Az ombudsmani tevékenység tárgyi hatályaként megjelölt „visszásság” fogalmát ugyanis az ombudsmani gyakorlat töltötte ki tartalommal, amely szerint a visszásságnak valamely alapjoggal kapcsolatban kell fennállnia ahhoz, hogy a biztos élhessen a rendelkezésére álló vizsgálati és intézkedési eszközökkel. A szabályozás nem említi a közigazgatási hibát (a „maladministration” szó magyar megfelelője), nem szól a közigazgatás működése törvényességének és tisztességének vizsgálatáról. Ennek alapján a közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg az ombudsmani eljárást. Mindezek ellenére az ombudsman gyakorlatában a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének ellenőrzése utat tört magának. A vegyes funkciójú működés lehetősége önmagában nem kifogásolható. Ugyanakkor az ombudsmani funkciók elhatárolása és önálló megalapozása még nem történt meg. A közigazgatás törvényes és tisztességes működésének vizsgálatát a biztosok az alkotmányos visszásság, nevezetesen a jogállamiság vagy jobbiztonság követelményén keresztül igyekeztek igazolni.¹³

Befolyásoló tényezőként meg kell még említeni az ENSZ és az Európa Tanács tevékenységét. Az ENSZ az ombudsmanokat az adott ország „reprezentáns emberi jogi szervezeteként” definiálja.¹⁴ A párizsi elveket tartalmazó ENSZ-dokumentum¹⁵ alapgondolata, hogy a nemzeti emberijog-védő független jogállású állami szervek monitorozzák az emberi jogi jogsértéseket, ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhatnak meg a kormányoknak, parlamenteknek, együttműködnek nemzetközi szervezetekkel. Nevelési és tájékoztatási szerepet töltenek be, továbbá kvázi bíraskodási funkciót is elláthatnak.¹⁶ Az Európa Tanács égisze alatt szintén történtek erőfeszítések annak érdekében, hogy az ombudsman-intézményeket az emberijog-védelem lényeges kiegészítő eszközeként elterjesszék. Az Európa Tanács szorgalmazta az ombudsman hatáskörének olyan irányú bővítését, amely lehetővé teszi az emberi jogi dokumentumokra való hivatkozást és emberi jogok védelmével összefüggő törvények megalkotására irányuló javaslatok benyújtását.¹⁷ A Miniszteri Bizottság ajánlásaival¹⁸ szintén olyan ombudsman-

⁹ VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó. 43. o.

¹⁰ I.m. 176. o.

¹¹ SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó. 24. o.

¹² SOMODY BERNADETTE: Az országgyűlési biztosok funkciója- a közigazgatás ombudsmani kontrollja. *Jog-Állam-Politika*, 2011/3. 83.o.

¹³ Uo.

¹⁴ KUCSKO-STADLMAYER, GABRIELE (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények. Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról*. Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó. 30. o.

¹⁵ Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights (Paris Principles). Az 1991-ben Párizsban, a nemzeti emberijog-védő intézmények első nemzetközi konferenciáján meghatározott követelményeket 1992-ben az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága, majd 1993-ban az ENSZ Közgyűlése határozatban fogadta el.

¹⁶ SOMODY BERNADETTE: Alapjogvédelem a bíraskodáson túl. *Fundamentum*, 2010/2. 6. o.

¹⁷ SOMODY BERNADETTE (2010) 107. o.

intézmények létrehozását sürgette, melyek az emberi jogi kérdésekre különös figyelmet fordítanak. A Parlamenti Közgyűlés 2003-as ajánlásában az ombudsman intézményét mind az emberi jogok védelmének nemzeti rendszerében, mind a helyes közigazgatásában biztosításában fontos szereplőnek tekintette.¹⁹

Az ombudsmannak az alapvető alkotmányos jogok érvényesülésének előmozdításán túl figyelemmel kell lennie az emberi jogi tárgyú regionális és nemzetközi egyezmények értékeinek a megővésére is.²⁰ Ezt alapoza meg az is, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2015 decemberében megkapta az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézmény „A” státuszú besorolást.²¹ Ennek fényében hangsúlyosabbá válik az ombudsman emberi jogvédő funkciója. Az ombudsmani klasszikus feladatok kiegészülnek, így az ombudsman a nemzetközi mércék alkalmazására nagyobb tekintéllyel hívhat fel, feladata többek között az emberi jogi jogsértések nemzeti feltérképezése, a nemzetközi jogi egyezmények ratifikációjának ajánlása vagy elősegítése, illetve a társadalom figyelmének felhívása emberi jogi témákra, jogsértésekre.²²

A fejlődést áttekintve összességében megállapítható, hogy míg a svéd parlamenti ombudsmant a parlamenti ellenőrzés egyik eszközeként hozták létre a törvények bírák és állami hivatalnokok által történő megtartásának ellenőrzésére, addig a volt szocialista országokban – így hazánkban is – a rendszerváltásnak, a demokratikus államszervezet létrehozásának és a nemzetközi ajánlásoknak köszönhetően úgynevezett hibrid (vegyes funkciójú) vagy emberi jogi ombudsmanok jöttek létre. Ez az a tulajdonság, amely megkülönbözteti ezeket az intézményeket a klasszikus ombudsmani hivataloktól: vagyis hogy a közigazgatási hibákat sérelmező panaszok fogadásán kívül emberijog-védelmet is ellátnak.²³

A kívánalmak

A hatályos szabályozás alapján az ombudsman tevékenysége úgy írható le, hogy a közszféra alapjogsértő tevékenységét vagy mulasztását, illetve annak csupán közvetlen veszélyét vizsgálja ki, feltéve, hogy a beadványt előterjesztő panaszos fél a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.²⁴ Ezt egészíti ki a kivételes vizsgálat lehetősége, amikor a fentiekben fel nem sorolt, hatóságnak nem minősülő szervek tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti.²⁵ A biztos elsősorban a közszolgáltatást végző hatóságok alapjogsértő tevékenységével szemben tud fellépni, és csak kivételes esetben képes orvosolni a magánszférában történt visszaosságokat. Tevékenysége két irányba is hat, a jogalkotó és a jogalkalmazás felé is javaslatokat fogalmaz meg. Az egyéni alapjogvédelemben a jogalkotó számára tett javaslatok jellegükből adódóan háttérbe szorulnak, így ebben az esetben a jogalkalmazó felé intézett ajánlásoknak, állásfoglalásoknak kiemelkedő szerepük van.

Ahhoz, hogy az ombudsman állásfoglalásaival és ajánlásaival tettekre tudja ösztökélni a vizsgált intézményeket, számos követelménynek kell még teljesülnie az ombudsman-intézménnyel szemben. Az ombudsmani hivatalnak abszolút függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól és a „pártos-mozgalmi befolyástól”.²⁶ Hazánkban ez a követelmény teljesül. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény (a

¹⁸Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(85)13. számú ajánlása az ombudsman intézményről; 1985. szeptember 23., az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(97)14. számú ajánlása az emberi jogok előmozdítását és védelmét szolgáló független nemzeti intézmények felállításáról; 1997. szeptember 30.

¹⁹A Parlamenti Közgyűlés 1615. (2003) számú ajánlása az ombudsman intézményéről; 2003. szeptember 8.

²⁰HAÁSZ VERONIKA: Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos. *Közjogi Szemle*, 2011/4. 51. o.

²¹Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2015. évi beszámoló. 28. o.

²²SZIKLAY JÚLIA: Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. *Nemzet és biztonság*, 2011. december. 89–90. o.

²³SOMODY BERNADETTE (2010) 108. o.

²⁴Ajbt. 18.§ (1) bekezdés.

²⁵Ajbt. 39.§.

²⁶MAJTÉNYI LÁSZLÓ: i. m. 31. o.

továbbiakban: Ajb.)²⁷ szigorúan kizár minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséget a megbízás időtartamára.²⁸ A jelöltek kiválasztásánál pedig főképpen a szakmai érdemekre kell figyelemmel lenni. A hivatal függetlenségét biztosítja az is, hogy a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezetet képez az intézmény.²⁹ Az Országgyűlés éves beszámolóra kötelezi az ombudsmant, de tevékenységében nem utasíthatja. A pártatlanság az egyik fontos különbség az állami ombudsmani és a civil jogvédelem között, ugyanis az utóbbtól a részrehajlás-mentességet nem várjuk el.³⁰ A pártatlanság ennek alapján pontosan azt jelenti, hogy az ombudsman a panaszok között nem tesz különbséget szimpátia alapján, valamint hogy nem részrehajló a panaszos iránt. A panaszok elfogadásához számos feltételnek meg kell felelni, de ezek objektív követelmények.

Az ombudsmani jogvédelemnek könnyen hozzáférhetőnek, olcsónak, gyorsnak és átláthatónak, vagyis ügyfélbarátnak kell lennie. Az Ajb. kimondja, hogy az alapvető jogok biztosának eljárása ingyenes, a vizsgálat költségeit a Hivatal előlegezi és viseli.³¹ Ugyanakkor számos rendelkezés korlátozza a könnyen hozzáférhető eljárást. Például jogerős közigazgatási határozat esetén a közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni az alapvető jogok biztosához. Mivel az ombudsmani alapjogvédelem nem konkurálhat a bírói jogérvényesítéssel, az Ajb. kifejezetten kizárja az ombudsman beavatkozását az olyan ügyekbe, amelyekben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult vagy amelyekben jogerős bírósági határozat született.³²

Kötelező erejű, kikényszeríthető döntéshozatal hiányában az egyik leghatékonyabb eszköz az ombudsmani jogvédelemben a nyilvánosság erejére való támaszkodás. Nyilvánosságon érthetjük a parlamenti nyilvánosságot, az éves beszámoló törvényhozás elé tárását. Tágabb értelemben pedig ide tartozik a társadalmi nyilvánosság, amely főképpen a média közvetítésével valósul meg. A nyilvánosság követelményének érvényesüléséhez természetesen egy hiteles biztosi személy is elengedhetetlen. Itt érdemes kiemelni, hogy minél több különálló biztos van – tehát a több biztosi rendszerben –, annál jobban megoszlik a figyelem, elveszítve a nyilvánosságban rejlő előnyöket. Ahhoz, hogy súlya legyen az ajánlásoknak, olyan biztosra van szükség, aki meggyőzően érvel, akinek állásfoglalása kidolgozott, személyének tekintélye van. „Ha azonban az ombudsmani munka következtelen, néhol meggyőzés helyett akár csupán tekintélye alapján, erőből akarja érvényesíteni véleményét, vagy éppen olykor a nyilvánosságot kizárja, azzal a veszéllyel számolhat, hogy elveszíti tekintélyét és a szövetséges nyilvánosság támogatását.”³³

A jogvédelmi eszközök

Az ombudsmani jelentések intézkedésként csak ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhatnak meg. Azonban Sólyom László szerint az éves beszámolók szerencsés esetben úgy működnek, mint a bírósági döntvénytárak. Az ombudsmani állásfoglalások az ombudsman tekintélyénél fogva idővel szokásjogi erőt nyerhetnek.³⁴ Majtényi László véleménye szerint általában ez is elegendő, mert a közigazgatás rendszerint tart annyira mind a parlamenttől, mind a nyilvánosság hatalmától, hogy elfogadja az ombudsmani kritikát.³⁵ Az éves beszámolók egy másik funkciójára is szeretném felhívni a figyelmet, amely az alapjogvédelemben jelentős hatással bír. Az éves beszámolóknak köszönhetően ugyanis az egyes alapjogok védelmének kialakulása is nyomon követhető, amely segít az alapjogok helyzetének feltérképezésében is.

²⁷ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.

²⁸ Ajb. 8.§ (1) bekezdés.

²⁹ Ajb. 41.§ (4) bekezdés.

³⁰ SOMODY BERNADETTE (2010) 270. o.

³¹ Ajb. 19.§.

³² Ajb. 18. § (5), (7) bekezdés.

³³ SOMODY BERNADETTE (2010) 49. o.

³⁴ SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 17. o.

³⁵ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: i. m. 26. o.

Az ombudsmanokkal kapcsolatban leggyakrabban emlegetett tulajdonságpár „az erős vizsgálati jogkörök - gyenge intézkedési lehetőségek kettősége”.³⁶ Az Ajbt. az alapjogokkal kapcsolatos visszáságok fennállásának feltárásához megfelelő eszközöket biztosít az alapvető jogok biztosa részére: adatokat, felvilágosítást vagy a vizsgálat lefolytatását kérheti a vizsgált hatóságtól, részt vehet közmeghallgatáson, valamint helyszíni ellenőrzést folytathat.³⁷ Helyszíni ellenőrzés során a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthez, azokról másolatot, kivonatot készíthet és a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja.³⁸

Mivel a hatóságokkal, illetve a bíróságokkal ellentétben kikényszerítő döntéseket nem hozhat, széles körű, nagyon erős vizsgálati jogosultsággal szükséges rendelkeznie. Ezek csak megfelelő jogi szabályozással garantálhatók. A vizsgált szervekkel való együttműködés egyik alapját képezik a jogilag szabályozott határidők, amelyeken belül a szervek kötelesek válaszolni, reagálni vagy vizsgálatot lefolytatni. Ha valamely szerv ennek nem tesz eleget, e tény az ombudsman jelentésében rögzíti, éves beszámolójában kiemeli.³⁹

Az ombudsman típusú alapjogvédelem jellegzetessége, amelyben eltér a bírói típusú alapjogvédelemtől, hogy hivatalból is indíthat vizsgálatokat.⁴⁰ Itt ki kell emelni, hogy a hivatalbóli eljárások a legtöbb esetben az átlagosnál kiszolgáltatottabb emberek –például a belátási képességeikben korlátozottak – alapjogainak védelme érdekében szükségesek.

Itt szükséges megemlíteni, hogy a leginkább veszélyeztetett csoportok érdekében kifejtett szószólói munka kifejezetten az ombudsman sajátja. Már a leginkább veszélyeztetett csoport elnevezés is az ombudsmani gyakorlatból ered, így az ombudsman egy szinonimával váltotta ki az európai szóhasználatot, a „társadalmilag sérülékeny csoport” kifejezést, amely talán jobban kifejezi e csoportok különlegességét a hazai környezetben. Ezen felül a biztos törvényi kötelezettségéből adódóan a leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesülésére megkülönböztetett figyelmet fordít. A kiszolgáltatott csoportok jogainak védelme érdekében a proaktív szerepfelfogásnak és a preventív jogvédelemnek nagy jelentősége van, s e feladatoknak az ombudsmani eszközök kifejezetten megfelelnek.⁴¹

Aktivizmusából adódóan az ombudsman jogon kívüli eszközöket is igénybe vesz: projekteket indít, különböző programsorozatok, műhelybeszélgetéseket és kiállításokat rendez. Az ügynevezett projekt-módszert az eddigi gyakorlat alapján a leginkább veszélyeztetett csoportok emberi méltóságának érvényesülése érdekében alkalmazta az ombudsman, ezzel is hatékonyabbá téve a jogvédelmüket. Az ő esetükben ugyanis elsősorban a társadalmat kell közelebb hozni az emberi jogok fontosságához, s ez az efféle eszközökkel hatékonyan biztosítható. Természetesen egy bírósági vagy hatósági határozat is kaphat nyilvánosságot, és hathat a közvéleményre. Azonban ez inkább az adott ügy média által megszabott hírértékén múlik, kevésbé annak fontosságán, a belőle leszűrhető tanulságok jelentőségén. Ezek a szervek nem rendelkeznek eszközökkel a döntéseik által képviselt értékrend propagálására, és nem is ez a rendeltetésük. Ezzel szemben az ombudsmani jogtudatosítás keretében például számtalan konferencia került megrendezésre,⁴² amelyek során különböző szakmai csoportok álláspontjai találkozhattak alapjogi aspektusú kérdésekben, ezzel is segítve az emberi jogok érvényesülésének áttekintését.

³⁶ SOMODY BERNADETTE (2010) 44. o.

³⁷ T/3585. számú törvényjavaslat az alapvető jogok biztosáról, 14. o.

³⁸ Ajbt. 22.§.

³⁹ Ajbt. 25.§.

⁴⁰ Ajbt. 18.§ (4) bekezdés.

⁴¹ Lásd HAJAS BARNABÁS et al.: *A problémák, az eszközök és a lehetőségek*. In HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Pajzsuk a törvény, Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*. Budapest, 2013, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. 9–23. o.

⁴² Többek között: 2012-ben a „Beteg vagy egészségügy” – A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben – avagy, kinek fontos a beteg? – konferencia, 2014-ben „Épségben és biztonságban: mit tehetnek az európai államok a kísérő nélküli és szüleiktől elszakított gyermekek mindenek felett álló érdekének tiszteletben tartásáért?” című

Az ombudsman az alapjogvédelem rendszerében

A demokratikus jogállamokban ma már alapvető követelménynek tekinthető, hogy az állam ne csak az alkotmányban deklarálja az alapjogokat, hanem olyan intézmény- és mechanizmusrendszert építsen ki, amely garantálja az érvényesülésüket is. Az alapjogvédelmi fórumrendszer napjainkban egyre összetettebbé válik, egyre több intézménytípust foglal magában.

Általános sztenderdként a bírósági típusú jogvédelem jelenik meg, amelynek alternatívája – vagy egyes esetekben kiegészítése – a nem bírósági típusú jogvédelem. A nem bírósági típusú alapjogvédelem egyik eleme az ombudsman, amelynek helyét szükséges az alapjogvédelmi fórumrendszerben megvizsgálni, és a többi alapjogvédő intézménnyel való viszonyát, kapcsolódási pontját elemezni és értékelni. Az ombudsman-intézmény fennállásának húsz évében számos változás történt, amelynek figyelembe vétele elengedhetetlen annak érdekében, hogy tisztább képet kaphassunk az ombudsman-intézmény szerepéről.

Régi-új szerepben: kapcsolat az Alkotmánybírósággal

Az Alaptörvény hatálybalépésével határozott karakterváltás történt a magyar alkotmánybíráskodásban, és ez egyúttal jelentős változást hozott az alapjogvédelmi intézményrendszer vonatkozásában is. Az Alkotmánybíróság előtti populáris akció ugyanis megszűnt, azaz egyéni érdekeltség nélkül a magánszemélyek, civil szervezetek már nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz. Ezzel az alapjogvédelemben az absztrakt normakontrollról a hangsúly a konkrét normakontrollra, az egyedi ügyek alkotmánybírósági vizsgálatára helyeződik át.⁴³ Jogi érdekeltség nélkül már csak egy szűk indítványozói kör jogosult absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére, nevezetesen kormányzati szereplők (a Kormány, országgyűlési képviselők egynegyede), a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa számára teszi ezt lehetővé az Alaptörvény.⁴⁴ Mivel az ombudsmanon kívül a többi indítványozó alkalmatlannak tűnik arra, hogy ellensúlyt jelentsen az alaptörvény-ellenes szabályozással szemben, az ombudsman absztrakt normakontroll indítványozási jogköre kivételessé vált, így a biztos helyzete különlegesebb, a felelőssége pedig nagyobb lett az alapjogvédelemben.

A megváltozott közjogi helyzetben az alapjogvédelmi rendszer szereplőinek kapcsolata szorosabbá vált, így az Alkotmánybíróság és az ombudsman közötti viszony is átalakult. A hatékony absztrakt alapjogvédelem érdekében az ombudsman felértékelődött indítványozási jogköréhez szükséges, hogy az Alkotmánybíróság ne legyen teljes mértékben elutasító az indítványokkal szemben. Ennek értelmében a kölcsönhatás kétirányúvá vált a két intézmény között.⁴⁵ Az indítványozói jogkörrel kapcsolatban számos kétség merül fel. Kérdéses, hogy a magyar ombudsman – mint vegyes funkciójú intézmény – milyen szerepet vállal indítványozóként. Az állampolgárok indítványait postásként közvetlenül kézbesíti az Alkotmánybíróságnak, vagy azokat – mintegy előszűrőként – szelektálja és csak ezt követően továbbítja? Vajon az ombudsman az „utolsó szalmaszál” az állampolgárok számára az Alkotmánybírósághoz fordulás tekintetében?

konferencia, 2015-ben a „Brave School World? – Gyermekjogok az iskola világában / Rights of the child at school” című konferencia.

⁴³ LÁPOSSY ATTILA: *Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban*. In HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető jogok biztosának Hivatala. 186. o.

⁴⁴ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja.

⁴⁵ LÁPOSSY ATTILA: i. m. 188. o.

Az indítványozói jogkörrel összefüggő szerepe kapcsán egyik befolyásoló tényező, hogy a jogalkotó a Velencei Bizottság javaslatára választotta a biztost absztrakt utólagos normakontroll-eljárás indítványozónak; a Bizottság állásfoglalásában kijelentette, hogy az *actio popularis* megszűnése miatt szükséges egy közvetett eljárási mechanizmust kialakítani, egy olyan közvetítő intézmény kijelölésével, amelyen keresztül eljuthatnak az indítványok az Alkotmánybíróság elé.⁴⁶ A biztos indítványozói hatásköre azonban nem újdonság, hiszen az Alaptörvény hatálybalépése előtt is jogosult volt az Alkotmánybírósághoz fordulni az alkotmányos visszaállások felszámolása érdekében, úgy, mint általában az alapjogvédő biztosi intézmények, amelyeknél ez alapvetően az emberi jogok védelmének egyik eszköze.⁴⁷ Erre azonban nem került sor gyakran, és az Alkotmánybíróság sem foglalkozott kiemelten az ombudsman beadványaival. Az alkotmány- és az alapjogvédelem szempontjából ugyanis a biztos csak egy volt az indítványozásra jogosultak közül. Ebben a közjogi helyzetben az ombudsman indítványozási jogkörének csupán az volt a hozzáadott értéke, hogy személyes tekintélyét és szakmai hitelét kapcsolhatta a beadványhoz.

Az Alkotmánybíróságra és az alapvető jogok biztosára vonatkozó új törvények viszonylag kevés előírást tartalmaznak a biztos indítványozási jogkörével összefüggésben. A hatáskör szabályozásánál az Abtv.⁴⁸ és az ombudsmani munka szakmai standardjait megállapító, 2/2012.(I.20.) AJB utasítás szolgál iránymutatással. Ezek előírják, hogy a biztosnak csak saját nevében lehet indítványoznia,⁴⁹ azaz nem továbbbíthatja a normakontrollt kérő állampolgár vagy szervezet panaszát, az indítványát pedig szakmailag megfelelő és határozott alkotmányjogi indokolással kell ellátnia. A normatív módszertani utasítás pedig meghatározza, hogy a biztos kizárólag egy adott jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek alaptörvény-ellenességét vagy nemzetközi szerződésbe ütközését állító panasz esetében, az abban foglaltak, illetve az utasításban meghatározott szempontok együttes mérlegelésével dönt arról, hogy kezdeményezi-e az Alkotmánybíróság eljárását, a panaszost pedig az alkotmánybírósági indítvány benyújtásáról tájékoztatja. Az utasítás szempontrendszerként azt tartalmazza, hogy különösen akkor indokolt az utólagos normakontroll-indítvány benyújtása, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jognak a sérelme áll fenn, az alapjogsérelem kirívó súlyú, illetve az utólagos normakontroll-indítvány benyújtását a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.

Mindezekén túl az utasítás rögzíti, hogy a biztos által benyújtott alkotmánybírósági indítvány nem irányulhat az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog korlátozására. Továbbá kimondja, hogy indítvány benyújtására nem kerülhet sor akkor, ha a kifogásolt szabályozással kapcsolatban a *res iudicata* fennáll, de ebben az esetben is vizsgálni kell, hogy a körülmények alapvetően megváltoztak-e vagy sem. Lényeges hozzátenni, hogy az alkotmánybírósági döntés nem csak a rendelkező rész tekintetében köti az ombudsmant, hanem az abban foglalt elvi indokolás alkotmányossági zsinórmértéket jelent a későbbi indítványok benyújtásának megítélésében.⁵⁰ A fent vázolt rendelkezésekből látható, hogy a biztosnak kevés előírásra kell figyelemmel lennie. A szabályozás rugalmas, inkább módszertani áttekintésként értelmezhető, ezért az ombudsmani szerepfelfogásnak, gyakorlatnak és az alkotmánybírósági befogadó készségnek van jelentősége az indítványozói jogkör értékelésében.

Az egyszemélyes ombudsman-intézmények egyik sajátossága, hogy a rugalmas szabályozási koncepcióból, hatáskör-mérlegelési lehetőségéből kiindulva a biztos személyiségének, az általa vallott jogfelfogásnak

⁴⁶ Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2012. évi beszámoló. 90. o.

⁴⁷ SOMODY BERNADETTE: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012/2. 114. o.

⁴⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

⁴⁹ Abtv. 24.§ (2) bekezdése.

⁵⁰ Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2014. évi beszámoló. 222. o.

kiemelt szerepe van. Mindenekelőtt érdemes leszögezni, hogy a postás szerepkör mindenképp kizárható. Ezt a szabályozás is kizárja, de ezen felül az ombudsman szakmai presztízsének megőrzése és az egymásnak ellentmondó tartalmú indítványok kézbesítésével esetlegesen létrejövő skizofrén helyzet elkerülése is indokolja, hogy a biztos szűrőként vegyen részt az absztrakt alapjogvédelemben.⁵¹

Az ombudsmani gyakorlatot vizsgálva látható, hogy a biztos többek között akkor élt indítványozói jogosultságával, amikor kevesebb eséllyel juthatott volna el alkotmányjogi panasz útján az Alkotmánybírósághoz az adott kérdés. Ilyen volt az első, az indítványozói szerepvállalással összefüggésben egyik legnagyobb jelentőségű beadvány, amely az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit támadta meg.⁵² A beadvány egyértelműen alátámasztja az indítványozói jogkör kiterjesztőbb értelmezését, ugyanis a biztos nemcsak előzetes vizsgálat lefolytatása nélkül tette meg indítványát, hanem még alapjogok sérelmére sem hivatkozott az alaptörvény-ellenesség megalapozásaként. A biztos szerint az Átmeneti Rendelkezések bizonytalan jogforrási státusza sérti nemcsak a jogállamiság és a jogbiztonság elvét, hanem az Alaptörvényben rögzített garanciális szabályokat is. Határozatában⁵³ az Alkotmánybíróság a biztos álláspontjával összhangban alaptörvény-ellenesnek ítélte meg a kifogásolt rendelkezéseket és megsemmisítette azokat.

Az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggésben megfogalmazott indítvány egyfajta deklarációja a fenti indítványozói szerepfelfogásnak. Ebben az indítványban ugyanis a jogi szabályozást tartalommal töltötte ki a biztos, kifejtette saját alaptörvény-védő funkcióját. Rámutatott, hogy az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el és ez a funkció az ombudsman minden hatáskörének gyakorlása során irányadó. Az alapjogvédő szerepkör értelmezése során nem hagyható figyelmen kívül az *actio popularis* eltörlése, így az alkotmányjogi panasz eljárás keretében nem kifogásolható alkotmányossági aggályok Alkotmánybíróság elé kerülését szükséges biztosítani. A biztos hangsúlyozta, hogy a jogállamban nem válhat kizárólag politikai alapú döntés kérdésévé a közjogilag érvénytelen normák alkotmánybírósági vizsgálata, ilyen helyzetekben az ombudsman egyfajta alkotmányvédelmi „pótfeladattal” rendelkezik. Mindezen felül hozzátette, hogy mivel az államfő nem léphetett fel az államszervezet demokratikus működése felett őrködve, a biztos a jogállamiság megóvása érdekében szükségesnek találta az indítvány megfogalmazását.⁵⁴

Az ombudsman indítványozási jogosultságával élt akkor is, ha preventív jelleggel kellett beavatkoznia, ugyanis a biztosnak módja van a kihirdetett, de még nem hatályos jogszabályi rendelkezés Alkotmánybíróság előtti megtámadására, ezzel egyidejűleg pedig a hatálybalépés felfüggesztését javasolhatja. Szükséges hangsúlyozni, hogy a hatálybalépés felfüggesztéséről szóló döntés teljes mértékben az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, elvben nem köteles indokolni, hogy miért tekint el az intézkedéstől. Példaként említhető, hogy a családok védelméről szóló törvény egyes rendelkezései hatálybalépésének felfüggesztésére került sor a biztos javaslatára. Az alkotmánybírósági határozat⁵⁵ azért jelentős, mert meghatározta a felfüggesztésre vonatkozó vizsgálati szempontokat. Rögzítette, hogy csak hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését lehet felfüggeszteni, és a felfüggesztésre „súlyos és helyrehozhatatlan” következmény elkerülése érdekében kerülhet sor. Feltétel a hátrányos következmény is, amelyet a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén belátható időn belül okozna. Továbbá, a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie, önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére

⁵¹ LÁPOSSY ATTILA: *Popularis akcióból ombudsmani akció?* *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. 121. o.

⁵² A/B-2302/2012. Lásd: [/documents/10180/143994/201202302AiF.rtf/94c7646d-3189-4dd5-aff5-5001bb9bcd6a](#) (2016.07.15.)

⁵³ 45/2012.(XII.29.) AB határozat.

⁵⁴ Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2013. évi beszámoló. 232. o.

⁵⁵ 31/2012.(VI.29.) AB határozat.

hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ezeknek a feltételeknek egyidejű teljesülése esetén lehetséges a felfüggesztés.

Az indítványozói jogkört további tartalommal tölti ki a jogi segítségnyújtásról szóló törvényt megtámadó ombudsmani indítvány, amelyben a biztos azt kifogásolta, hogy az egyébként ügyvédkényszerrel terhelt alkotmányjogi panaszos eljárásban kizárt a jogi segítségnyújtás igénybevétele.⁵⁶ Ismét vizsgálat lefolytatása nélkül fordult az Alkotmánybírósághoz, tehát ez az indítvány is absztrakt volt, ugyanakkor az előzőektől eltérő szerepben jelent meg. Érvelésének lényege az volt, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések miatt kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek nem férhetnek hozzá az alapjogvédelmi intézményrendszer egyik fontos összetevőjét jelentő alkotmányjogi panaszhoz.⁵⁷

A nemzetközi emberi jogi mércék teljesebb érvényesülését teszi lehetővé, hogy az alapvető jogok biztosa indítványozhatja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Ez a jogosultság azokon a területeken jelentős, ahol az európai minimumkövetelmények teljesítésében visszalépés történt. Ilyen merülhet fel az egyes speciális alapjogi területeken, különösen a Gyermekjogi Egyezmény vagy a Fogyatékosokkal élők jogairól szóló Egyezmény kapcsán. A már említett családvédelmi törvénnyel kapcsolatban a biztos nemzetközi egyezménybe ütközés megállapítását is kérte, mert azt az Emberi Jogok Európai Egyezmény 8. cikkével ellentétesnek ítélte.

Jelenleg az ombudsman az egyetlen valódi csatorna az állampolgárok és az Alkotmánybíróság között az objektív alapjogvédelemben, így e tekintetben az utolsó szalmaszál az állampolgárok számára. Ráadásul, nem is akármilyen szalmaszál. A biztos már alaptevékenysége során is folyamatosan követi és elemzi az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági határozatokat, ezzel professzionális indítványozóvá lép elő.⁵⁸ Ugyanakkor Láposy Attila felhívja a figyelmet, hogy az indítványozási jogkör a biztos alapfeladataihoz, „azaz a hatósági és közszolgáltatók jogalkalmazási gyakorlat, tevékenység panaszok alapján történő vizsgálatához képest kiegészítő, járulékos jellegű jogosítvány.”⁵⁹ Ez a járulékos jogosítvány azonban azzal járhat, hogy az alapvető feladatainak ellátása csorbát szenvedhet,⁶⁰ hiszen a beadványok feldolgozásához más munkamódszerek szükségesek, mint általában tevékenysége során. Ezzel az ombudsmanra háruló ügyteher nagysága szükségessé teszi az indítványozó személyek újragondolását. Megfontolandó szerintem a civil szervezetek bevonása, hiszen az alapjogvédelem fórumrendszerében ők is kulcsszereplők (amint azt az alábbiakban majd látni fogjuk).

Megállapítható, hogy az alkotmányvédő szerepkör az ombudsman részéről történő felvállalásával lehetőségessé válik az *actio popularis* eltörlésével keletkezett űr valamilyen szintű betöltése. Szükséges azonban itt megemlíteni, hogy az alkotmány- és alapjogvédő, szószólói, aktivista szerepfelfogás egyébként sem idegen az ombudsman klasszikus feladatainak ellátása során. Az ombudsmani beszámolókból már a kezdetek óta folyamatosan kitűnik, hogy a hatóságok legtöbbször nem az egyes alapvető jogokat, hanem a jogállamiság és jogbiztonság követelményét és az ezekből fakadó tisztességes eljáráshoz való jogot sértik meg.⁶¹ Az Alkotmánybírósághoz címzett beadványok a nyilvánosság révén mindenféleképpen az aktivista, alkotmányvédő funkciót helyezik előtérbe, így egyértelműen kijelenthető, hogy az alapjogvédő szerep kiszélesedett.

⁵⁶ AJB-1961/2012.

⁵⁷ SOMODY BERNADETTE: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012/2. 116. o.

⁵⁸ LÁPOSSY ATTILA: *Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban*. In HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.) (2012) 194. o.

⁵⁹ I.m. 190. o.

⁶⁰ KELEMEN ROLAND: *Utólagos normakontroll Magyarországon az actio popularis megszüntetése után*. In DR. KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Quot capita, tot sententiae – A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.* 132. o.

⁶¹ SZABÓ MÁTÉ: *Emberi jogok – alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Budapest, 2011, Kairosz Kiadó. 122. o.

Az ombudsmani indítványozási gyakorlatból az is kitűnik, hogy nehezen választható el a szűkebb alapjogvédelem a tágabb alkotmányvédelemtől. A tartalmi aggályok mellett pedig szükséges a formai alkotmányos követelmények sérelmét is jelezni az Alkotmánybíróság felé. Problémát okozhat azonban, ha pusztán a formai kifogások kivizsgálása és orvoslása nem oldja fel az alapjogi jogsértést. Ez történt a hallgatói szerződések esetében is.⁶² Ugyanis a felsőoktatásról szóló törvény felhatalmazása alapján a hallgatói szerződésre vonatkozó szabályokat, jogokat és kötelezettségeket rendeleti szinten szabályozták, amelynek formai alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság megállapította.⁶³ Mivel a testület a hallgatói szerződés szabályrendszerének tartalmi vizsgálatát nem végezte el, a szabályozás megfelelő jogforrási szintű rögzítése után az ombudsman ismételt indítványozásra kényszerült a felmerülő alapjogi problémák miatt.

Az ombudsman-intézmény jellegéhez híven – tekintettel a részleteket nem érintő szabályozásra is – pozitívan értékelendő, hogy a biztos vállalta az alkotmányvédő szerepkört, és indítványában ennek hangot is adott. Véleményem szerint az is szerencsés, hogy az Alkotmánybíróság az indítványok befogadásán túl már megtette az első lépést az indítványozói jogkör jogszabályi kereteinek gyakorlati értelmezésére azzal, hogy a jogszabály hatálybalépése felfüggesztésének feltételeit rögzítette erga omnes határozatában. Ugyanakkor hiányolom a normakontroll-indítványozói szerepkör általános értékelését, ugyanis az Alkotmánybíróság hallgatólagos szerepe veszélyeket rejt magában. Somody Bernadette álláspontjával egyetértve úgy látom, ezzel a szerepfelfogással az Alkotmánybíróság nyitva hagyja magának a lehetőséget, hogy a későbbiekben bármely ügyben, kifejtve az eljárásindítás kritériumrendszerét, visszautasítsa az ombudsman beadványát, ezzel pedig fenntartja a kérdéskört övező bizonytalanságot.⁶⁴

Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani alapjogvédelem viszonya

A bíróság és az ombudsmani intézmény kapcsolata több irányból vizsgálható. Az egyik irány, hogy vajon a sérelmet szenvedett személy sérelmét a bírói vagy az ombudsmani jogvédelem tudja nagyobb valószínűséggel orvosolni. Elsőként érdemes leszögezni, hogy a bírói jogérvényesítés jelenti az alapjogvédelem intézményrendszerének kötelező minimumát. A bírósághoz fordulás joga többek között az Alaptörvényben és nemzetközi dokumentumokban⁶⁵ is deklarálva van. A bírói alapjogvédelem nem mellőzhető a fórumrendszerből, hiszen ezek az „alkotmányosan garantált független jogállású szervek, formalizált, garanciákkal övezett eljárásban, jogilag kötelező, kikényszeríthető döntési jogkör birtokában”⁶⁶ garantálják az alapjogok érvényesülését. Ebből következik az, hogy az ombudsmani alapjogvédelem nem válthatja ki és nem is helyettesítheti a bírói jogvédelmet.

Mára már az egyes alapjogokról szóló törvények közvetlenül is megnyitják a bírósághoz fordulás lehetőségét (az egyesülésről, a gyülekezésről, a lelkiismereti- és vallásszabadságról, az adatvédelemről szóló törvények). A személyhez fűződő jogok a Polgári törvénykönyvben kerültek szabályozásra a bírói jogorvoslatot lehetővé téve. A bírászkodás során azonban a komplex alapjogi szemlélet nem érvényesül, és a törvénybe nem foglalt alapjogok védelme igazából nem valósul meg. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt a bíróságok valójában valamely törvény vagy más jogszabály alkalmazása során, annak közvetítésével láttak el alapjogvédelmi feladatot. A korábbi gyakorlatot megváltoztatva az Alaptörvény intézményesítette a

⁶² LÁPOSSY ATTILA: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3. 51. o.

⁶³ 32/2012. (VII.4.) AB határozat.

⁶⁴ SOMODY BERNADETTE: i.m. 117. o.

⁶⁵ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk, Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikk.

⁶⁶ SOMODY BERNADETTE: *Az Alapjogok védelme: bírászkodás, és ami azon túl van*. In TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére*. Szeged, 2012, Pólay Egon Alapítvány. 116.o.

valódi alkotmányjogi panaszt, ezzel is kikényszerítette, hogy a bíróságok alkalmazzák az alkotmányt. „Az új jogintézmény explicitte tette, hogy a bírósági döntések jogszerűségének feltétele az alkotmány alkalmazása.”⁶⁷

A valódi alkotmányjogi panasz intézményével ugyan javult az alapjogi bíraskodás a rendes bíróságok esetében, de az alapvető jogok biztosa még mindig sok tekintetben az alapjogi bíraskodás hiánya által okozott űrt tölti be.⁶⁸ Az ombudsman mindennapi alapjog-értelmezési tevékenysége mankóként szolgálhat az egyedi alapjogsérelemek megítéléséhez.⁶⁹ Ráadásul alapjogi szakértelme miatt az utóbbi megállapítás különösen igaz.⁷⁰ A hatékony egyéni alapjogvédelmet szolgálná az, ha a bíróságok az ombudsmani gyakorlatot is számba vennék, és természetesen a bírói alkotmányértelmezés hatása a biztosi tevékenységre nézve is jelentős lehet.

Az ombudsmani eljárás a polgár szemszögéből a bírói út alternatívája:⁷¹ sem a bírósági eljárással párhuzamosan, sem azt követően nem kerülhet rá sor. Érdemes kiemelni, hogy például a leginkább veszélyeztetett csoportok tekintetében, akiknek a legtöbbször sérülnek az alapvető jogaik, a bíróság előtti jogérvényesítés számos problémát rejt magában. A polgári, személyiségi jogi per során a sérelmet szenvedett személynek kell bizonyítania a kár bekövetkeztének tényét, amit igen nehéz ilyen esetekben. Továbbá a pereskedés érzelmileg igen megterhelő, ráadásul költséges és hosszabb időn át is elhúzódhat. Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége során kifejezetten az alkotmányos alapjogok érvényesülését segíti elő, amihez speciális, alkotmányjogi szakértelemmel rendelkezik. Ezen felül a bírói típusú alapjogvédelemtől eltérően a panaszosnak a kérelem benyújtásán túl nem kell bizonyítással foglalkoznia, minden „bizonyítási cselekményt” a biztos végez. Ezek megfontolásával belátható, hogy például a kiszolgáltatott csoportok jellegéből és helyzetéből adódóan a bírói út kevésbé adja meg a szükséges hatékony alapjogvédelmet.

A bíróság és az ombudsman közti viszony tanulmányozásakor egy másik kérdés is felmerül, amely a szakirodalmat is jelentősen megosztja; az a kérdés, hogy vajon az ombudsman mint alapjogvédő szerv, működhethet-e kontrollmechanizmusként a bírói hatalom irányában, közreműködhethet-e a bírói hatalom számon kérhetőségének megteremtésében.

A jogfejlődés során több, egymással párhuzamosan jelentkező kényszerítő erő együttes hatása eredményezte azt, hogy a bírói hatalom számon kérhetősége a bírói függetlenség érvényesülése mellett is megvalósuljon. A rendszerváltó államokban – függetlenül a demokratizálódás sebességétől, valamint az azt megelőző diktatúra természetétől – különös jelentőségre tett szert a bírói függetlenség elvárása.⁷² Ennek az lehet a magyarázata, hogy azon országokban, ahol a totalitárius rendszer megszűntével a demokrácia és a jogállamiság csak megszületően van, „a bíróságokról kialakult kép még mindig szenvedhet azoknak a

⁶⁷ SOMODY BERNADETTE – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL – VISSY BEATRIX: *Az alapjogi bíraskodás kézikönyve*. Budapest, 2013, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 31. o.

⁶⁸ SÓLYOM LÁSZLÓ: i.m. 19. o.

⁶⁹ I.m. 17. o.

⁷⁰ VISSY BEATRIX: *Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt*. In NAGY MARIANNA (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. I. kötet. Budapest, 2010, Kiadó nélkül. 160. o.

⁷¹ SOMODY BERNADETTE (2010) 133. o.

⁷² FLECK ZOLTÁN: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban*. Budapest, 2008, Pallas Páholy – Gondolat Kiadó. 155.o.

napoknak az emléketől, amikor a bíróságok csupán a párt akaratának végrehajtói voltak”.⁷³ Ez teszi fontossá a bíróságok iránti közbizalom helyreállítását.⁷⁴

A másik jelenség a közigazgatásban megjelenő „new public management” irányzat volt, amely megfogalmazta a hatékony, átlátható és magas színvonalon működő igazgatás követelményét. Ezt a kívánalmat állították a bírósági rendszer működése és igazgatása elé is azon folyamat keretében, amely állami kiadások csökkentésére, a jóléti állam funkcióinak átgondolására és egyúttal a közigazgatási rendszer hatékonyságának növelésére irányult.⁷⁵

Az Alkotmánybíróság⁷⁶ a bírói függetlenség elvét elég mereven értelmezte, amikor az indítványozó annak a megállapítását kérte, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény rendelkezése alkotmányellenes, amennyiben a hatóság fogalmából, így a biztos vizsgálati jogköréből is, kivetszi a bíróságokat. A testület emellett foglalt állást, hogy az ombudsman a bíróságok ítélkezési tevékenységét nem vizsgálhatja. Az indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság nem volt tekintettel az alapjogvédő ombudsman-funkcióra, így indoklásában mind az ombudsman-intézmény létét, mind funkcióját a közigazgatást ellenőrző parlamenti biztosokra vonatkozó érvekkel és elemekkel magyarázta.⁷⁷ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem zárta ki teljesen a külső kontrollt a bírói hatalom felett, ugyanis kimondta, hogy: „Amíg tehát a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani, addig a bírói hatalomba való külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai.”

A 2001-es törvénymódosításnak köszönhetően végül az általános hatáskörű ombudsman vizsgálati hatáskörébe kerültek a bírósági végrehajtók.⁷⁸ Az Alkotmánybíróság is kiemelte a bírói ítéletek végrehajtásának jelentőségét, hiszen egy olyan jogrendszerben, ahol a viták eldöntésére felhatalmazott állami intézmények döntéseit nem lehet kikényszeríteni, súlyosan sérül az alkotmányosság követelménye, végső soron a jogállam.⁷⁹ Ezen felül fontos, hogy egy olyan, az alapjogok korlátozását magában foglaló eljárás során, mint a végrehajtási eljárás, az alapjogok érvényesülése garantálva legyen. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény megtartotta e hatáskört, így az önálló bírósági végrehajtókra és a törvényszéki végrehajtókra, a bírósági rendszer egy szeletére kiterjed a hatásköre. Fontos lépésként értékelhető, hogy a bírósági végrehajtók eljárása esetében már nincs jelen teljes mértékben a bírói függetlenség merev értelmezése, az ombudsmani külső kontroll kiterjed a bírói hatalom egy-egy szeletére.

A posztkommunista térség szakértői felfigyeltek arra, hogy a bírók eredetileg felkészületlenek az emberi jogi ítélkezés speciális feladataira, ezt az értéket kívülről kell bevinni a bírói szervezetbe.⁸⁰ Ezt mutatják a bírói eljárás során megjelenő alkotmányos visszasságok hazánkban is. Példaként említhető, hogy a vádlottak tárgyalótermi bilincselésének problémája rendezetlen, így előfordult, hogy a vádlottnak hátra bilincseléssel kellett végigülnie egy tárgyalást, anélkül hogy egyébként erre okot szolgáltatott volna, de az

⁷³ LAURI LEHTIMAJA: *Az ombudsman és a bíróságok*. In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Budapest, 1997, Országgyűlési Biztosok Hivatala. 48–51. o.

⁷⁴ Magyarországon a nagy szervezeti változtatások ellenére még mindig jelen vannak a magyar bírósági rendszerre jellemző káros vonások. Lásd JUHÁSZ ZOLTÁN: *A hatalmi egyensúly új rendszere: a bírói hatalom ombudsmani kontrolljának gyakorlati tapasztalatai Európában*. *Közjogi Szemle*, 2013/2. 47–48. o.

⁷⁵ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Függetlenül hatékony bíróságok*. In *Jogi tanulmányok 2004*. Budapest, 2004, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 151–176. o.

⁷⁶ 17/1994.(III. 29.) AB határozat.

⁷⁷ SOMODY BERNADETTE (2010) 145. o.

⁷⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi 53. törvény 29.§ (1) bekezdés j) pontja.

⁷⁹ 46/1991. (IX.10.) AB határozat.

⁸⁰ EWA LETOWSKA: *Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán*. In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Budapest, 1997, Országgyűlési Biztosok Hivatala. 32–40. o.

is megtörtént már, hogy még ellenséges viszonyban lévő vádlottak jelenléte esetén is elrendelte a bíró az összes bilincs eltávolítását. Megjegyzendő, hogy az ilyen visszasságok kifogásolhatóak érdemi határozat elleni fellebbezésben, azonban mivel nem befolyásolják az ügy végső eredményét, ezért ezek a sérelmek orvoslás nélkül maradnak. Vannak olyan esetek, amelyek fellebbezésben sem támadhatóak meg, ilyen volt például, amikor a hallgatóság tagjainak törvényben nem szereplő szempontok szerinti szelektálására került sor.⁸¹ Ezt küszöbölheti ki az ombudsman tevékenysége, amely a bíróságok gondolkodását „alkotmányjogiasítaná” és ezáltal általánossá tenné az emberi jogi egyezmények és az Európai Konvenció alkalmazását a rendes bíróságok által.⁸² A problémák összegyűjtése és jelzése az ombudsmani beszámolóokban, a sajtónyilvánosság felhasználása egyértelműen alkalmas a kontroll megjelenítésére.⁸³ Ezzel kapcsolatban azonban fontos kitérni arra is, hogy előállhat olyan helyzet, amikor a bírók úgy érzik, az ombudsman indokolatlanul alázza meg őket a nyilvánosság előtt.⁸⁴ Ezen felül a tapasztalatok alapján ma már látszik, hogy nem igaz az a kiindulópont, hogy a politikai függetlenséget a minél elszigeteltebb struktúrával lehet biztosítani.⁸⁵

Mindez nem lenne példátlan: az ombudsman bíróságokkal kapcsolatos jogköre nem csak az első ombudsmani rendszerekben van jelen, hanem például az alapjogvédő lengyel ombudsman is rendelkezik ilyen hatáskörrel. A finn és a svéd ombudsman hivatalos elnevezése – „Igazságszolgáltatási ombudsman” – is mutatja, hogy a bíróságok feletti kontroll nem idegen az ombudsman-intézmény természetétől. A svéd igazságszolgáltatási ombudsman eredeti funkciója a bíróságok működésének felügyelete volt, hatáskörét azonban később kiterjesztették a közigazgatásra.⁸⁶ A finn ombudsman azonban rávilágított arra, hogy ez a jogkör nem arról szól, hogy az ombudsman a bíróságoknak jogilag kötelező utasításokat adhatna vagy a bírói döntéseket hatályon kívül helyezné, megváltoztatná. Általában az eljárást vizsgálja, legtöbbször a tisztességes tárgyalás különböző elemeivel, valamint a bírák általános magatartásával foglalkozik, ideértve a peres felekkel és a tanúkkal való bánásmódot a tárgyalás során. Az elhúzódó eljárások miatti panaszok, a nyilvánosság vagy az okiratokhoz való hozzájutás korlátozása, a nyelvi jogok sérelme vagy a bírák állítólagos elfogultsága szintén nemritkán fordulnak elő. Hangsúlyozta, hogy a függetlenség nem zárja ki a felelősségre vonhatóságot és annak nem szabad a bírói hatalommal való visszaélés jogalapjául szolgálnia.⁸⁷ Egy svéd bíró azonban felhívja a figyelmet arra, hogy az ombudsman sajátos kontrollmechanizmusként való működése megköveteli egy ezt elfogadó, megfelelő jogi kultúra létezését.⁸⁸

Összességében látni kell, hogy az ombudsman és a bíróságok közti viszony jogi szabályozása rendkívül érzékeny terület. A fentiek is mutatják, hogy szükséges a bírói függetlenség elvének újragondolása a megváltozott közjogi környezetben. Az ombudsman intézménye sajátosságainak köszönhetően véleményem szerint betölthetné a külső kontrollmechanizmus szerepét a bíróságok felett, úgy, hogy ezzel a bírói függetlenség követelménye se sérüljön. Az indítványozói jogkör kapcsán már felvállalt alkotmányvédő, proaktív szemlélet alapján létrejöhet egy olyan kontroll, amely az eljárási kérdésekre, az igazságügyi adminisztráció működésére koncentrál, és amely elősegíti a bíróságok függetlenségének megőrzését, fokozását. Az ombudsman által megvalósított külső kontrollmechanizmus nem az igazságszolgáltatás bírálatát jelentené, inkább egyfajta szakmai eszmecserét indítana el a két szerv között,

⁸¹ DR. SZIKINGER ISTVÁN: *Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei*. In KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): *Tízéves a magyar ombudsmentörvény*. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala. 32. o.

⁸² Például Finnországban a parlamenti ombudsman volt az első, aki aktív szerepet játszott az Európai Emberi Jogi Konvenció nemzeti szintű végrehajtásában, különösen azzal, hogy emlékeztette a bíróságokat ezen új jogforrás relevanciájára a belföldi jogszabályok értelmezésében. Lásd LAURI LEHTIMAJA: i. m. 50. o.

⁸³ JUHÁSZ ZOLTÁN: *Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani jogvédelem viszonya*. In HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.) (2012) 45. o.

⁸⁴ LAURI LEHTIMAJA: i. m. 48–51. o.

⁸⁵ FLECK ZOLTÁN: i. m. 156. o.

⁸⁶ LAURI LEHTIMAJA: i. m. 46. o.

⁸⁷ LAURI LEHTIMAJA: i. m. 47. o.

⁸⁸ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: i. m. 35. o.

ezzel is szorosabbra fűzve viszonyukat, hatékonyabbá téve az alapjogvédelmet. Ugyanakkor felmerül annak a veszélye, hogy a folyamatos felülbírálás az alapjogvédelmi fórumrendszer legitimitásának megkérdőjelezéséhez és ezzel az alapjogvédelmi rendszerbe vetett hit megrendüléséhez vezethet. Ez a veszély az ombudsman esetében nem áll fenn, hiszen kötelező erejű utasítások hiányában jogtudatosítóként inkább párbeszédet kezdeményez és joga kívüli eszközökkel hívja fel a figyelmet az alapjogok érvényesülésének fontosságára.

A hatóságok és az ombudsman kapcsolata

A hatóságok és az ombudsman viszonyában számos elméleti és gyakorlati kérdés merült már fel. Először is a speciális alapjogok védelme tekintetében érdemes fontolóra venni, hogy az önálló szakombudsman vagy hatóság formájában intézményesítsék-e a fokozott védelmet egyes alapjogok esetében. Vajon összeegyeztethető-e az ombudsman tevékenysége hatósági jogkörrel?

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság létrehozásánál 2003-ban született olyan javaslat, hogy a már működő nemzeti és etnikai kisebbségi biztosi intézményébe építsék be a funkciót, de a törvényalkotó végül külön hatóságot állított fel. Az információs jogok területén pedig 2010-ben az alkotmányozással kapcsolatban merült fel az ombudsmani és a hatósági típusú jogvédelem elkülönítésének fontossága, amely a típusok különbözőségéből is adódik. Az akkori adatvédelmi biztos javaslatában kiemeli, hogy amennyiben az alkotmányozó hatalom az ún. egybiztosos modell mellett dönt, elengedhetetlen egy sui generis, nem ombudsmanként működő adatvédelmi intézmény létrehozása. Indoka az volt, hogy ő nem csupán klasszikus ombudsmani feladatkört lát el, hanem más jellegű alapjogvédelmet és hatósági funkciót is. Ennek a felállítandó szervnek teljes függetlenséget kell élveznie mind a kormánytól, mind pedig a felügyelete alatt álló, nem állami szektortól.⁸⁹

Az Alaptörvénnyel hatályba lépett egybiztosos modell tulajdonképpen pontot is tesz annak a kérdésnek a végére, hogy az ombudsman kaphat-e hatósági jogköröket. Ugyanis ez a megoldás az ombudsman fogalmából kiindulva csakis önálló ombudsmanok esetében, megfelelő garanciák beépítésével valósulhatna meg, azoknak az általános ombudsmani hatáskörtől egyértelműen elválasztott speciális felelősségi területén.⁹⁰ Ennek következtében az egybiztosos ombudsman-modell esetében felmerül a kérdés, hogy a biztosnak, a nemzetiségek jogainak esetében pedig a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesnek milyen szerepe van a hatósági védelemmel ellátott alapjogok (így az információs jogok és az egyenlő bánásmód) érvényesítésében.

Az ombudsman típusú jogvédelemhez képest a hatósági alapjogvédelem esetében kijelenthető, hogy az kevésbé független, mint az ombudsman. Ez abból adódik, hogy a hatóságok a közigazgatási struktúrába vannak beillesztve. Habár mind az EBH, mind a NAIH függetlenített jogállása biztosítva van törvényi szinten, a közigazgatás részeként hiányoznak azok az intézményi garanciák, amelyek biztosítani tudnák a hatóságok teljes függetlenségét.⁹¹ Erre példa, hogy az EBH és a NAIH hiába autonóm államigazgatási szervek, amelyek a törvény szerinti feladatkörükben nem utasíthatók, a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára nevezi ki a hatóságok elnökét.⁹² A függetlenség követelményének részleges érvényesülése

⁸⁹ BÁRÁNDY GERGELY: *Centralizált Magyarország – Megtépázott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010-2014)*. Budapest, 2014, Scolar Kiadó. 326–327. o.

⁹⁰ SOMODY BERNADETTE (2010). 86. o.

⁹¹ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: Az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlenségéről. *Fundamentum*, 2010/2. 99. o.

⁹² 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebkvtv.) 35. § (1) bekezdés; 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.) 40. § (1) bekezdés.

következtében azt lehet megállapítani, hogy a hatósági jogvédelem önmagában a bírói jogvédelem hiányosságait nem tudja maradéktalanul kitölteni.

A két kiemelt hatóság elsősorban a garanciális törvényi szabályok betartását ellenőrzi, megsértésüket szankcionálja. Feladatellátásuk során ezért elmosódhat a valódi alapjogvédelem, illetve a törvényi előírások betartásának felügyelete. Ezt jól mutatja a NAIH rendeltetésének meghatározása az Alaptörvényben: ugyanis míg az adatvédelmi biztost az információs jogok „védelmére” választották, addig a hatóság az információs jogok érvényesülését ellenőrzi. A hatósági eljárások jellemzője továbbá az, hogy részletekbe menően szabályozottak, ami világosan elkülöníti őket az ombudsmani működés formátlanságától. A formális szabályozásból adódóan a hatóság elnökének személyisége, alapjogvédő szerepfelfogása nem érinti jelentősen a szerv alapjogvédelmi tevékenységét. A hatóságok esetében a részletes szabályozásnak az az oka, hogy – bár elrendelhetik a jogsértést megállapító jogerős határozatok nyilvános közzétételét – nem csak a nyilvánosság erejével érhetnek el eredményeket tevékenységük során, hanem más, közhatalmi eszközöket is igénybe vehetnek az alapjogok érvényesítése érdekében. Többek között elrendelhetik a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatják a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, valamint bírságot szabhatnak ki.

A fentiekhez képest a NAIH, illetve az EBH hatósági működésének legfőbb kritikája éppen az, hogy hatóságként nem állhatnak rendelkezésükre ugyanazok a direkt alapjogvédelmi eszközök, mint egy ombudsmannak. Idegen például egy hatóságtól az alapjogi garanciák morális tartalmának kibontása, ami viszont az ombudsmani eszköztár jellemző eleme. Az ombudsman alapjogvédő tevékenysége során kapcsolatot teremt az elvont alkotmányos követelmények és a konkrét törvényi szabályozás között, szükség esetén közvetlen alapjog-értelmezést és alapjog-alkalmazást végezhet. Ez egy közigazgatási szervtől nem várható el.⁹³ Ráadásul az ombudsmani ajánlások, kezdeményezések a preventív alapjogvédelmet is megvalósítják a jövőbeni visszasság veszélyének elhárítása érdekében, mivel az egyedi sérelmen túlmutató általános problémák orvoslására is javaslatot tesznek.

A hatósági jogvédelemmel kapcsolatban érdemes megemlíteni a horizontális hatály kérdését. A horizontális hatály az alapjogvédelemben igazán intenzív diskurzus tárgya. A köz- és magánszféra, közjog és magánjog szigorú dogmatikai elválasztása problémát okoz. Kovács Krisztina – többekkel egyetemben – az alkotmány közvetlen horizontális hatálya mellett érvel. Véleménye szerint az alapjogi jelleg megköveteli a közvetlen alkalmazást a magánjogi viszonyokban, ameddig az nem zavarja a magánautonómia alkotmányosan védett körét.⁹⁴ Gárdos-Orosz Fruzsina kiemeli továbbá, hogy egyes magánjogi jogviszonyokban vannak olyan helyzetek, ahol az állam kívülmaradása ellentétes volna az alkotmány rendelkezéseivel. Az alapjogoknak csupán az egyén és az állam viszonyában való védelme ilyenkor nem elegendő, hanem szükséges a jogvédelem kiterjesztése a magánjogi jogviszonyokra.⁹⁵ Ehhez képest Sonnevend Pál – összhangban a német jogtudomány által képviselt állásponttal – elveti a közvetlen horizontális hatály elismerésének lehetőségét.⁹⁶

Ezeket a hatóságokon keresztül a horizontális hatály beszivárog az alapjogvédelmi rendszerbe, mivel a hatóságokat szabályozó törvények hatálya kiterjed magánjogviszonyokra is. Ez esetben az állam a bírói jogérvényesítési módon felül többletgaranciát vállal, hogy az alapjogok érvényesüljenek a magánviszonyokban is. Ezen kívül viszont a horizontális hatály csak az ombudsman által kivételesen van

⁹³ SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Az adatvédelmi ombudsman hiánya. [online] <http://www.szuveren.hu/vendeglap/szabo-mate-daniel/az-adatvedelmi-ombudsman-hianya>

⁹⁴ KOVÁCS KRISZTINA: Emberi jogaink magánjogi viszonyokban. *Fundamentum*, 1998/4. 85–90. o.

⁹⁵ GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA: *Alapvető emberi jogok a magánjogi jogviszonyokban – horizontális hatály a közösségi jogban*. In NÓTÁRI TAMÁS–TÖRÖK GÁBOR (szerk.): Prudentia Iuris Gentium Potestate: Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére. Budapest, 2010, MTA Jogtudományi Intézet. 201. o.

⁹⁶ SONNEVEND PÁL: Az alapjogi bíráskodás és korlátai. *Fundamentum*, 1998/4. 79–82. o.

jelen az alapjogvédelemben, így csak az alapjogok két területén, az egyenlő bánásmód követelménye terén és az információs jogok körében valósul meg a teljes körű alapjogvédelem.

Az alapjogvédő hatóságok általánosságban egy-egy érzékeny alapjogi területet részesítenek kiemelt figyelemben. Ezzel áttételesen olyan kiszolgáltatott csoportok jogait is védik, amelyek nem képesek kifejezésre juttatni panaszukat, nem rendelkeznek kellő információval, vagy nem is tudják, hogy az őket ért sérelem jogsérelemnek számít. Ebben a tekintetben a hivatalból indított eljárásoknak nagy jelentőségük van a hatóságok esetében is, mivel ezzel tudják ellensúlyozni az említett körülményekből adódó passzivitást ezeknél a kiszolgáltatott csoportoknál. Az EBH jogosult saját kezdeményezésű vizsgálatra, abban az esetben, ha a jogsértést a magyar állam, a helyi és a nemzetiségi önkormányzatok, ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a Magyar Honvédség, illetve a rendvédelmi szervek követik el, és az adott ügyben más közigazgatási szerv előtt nincs folyamatban eljárás.⁹⁷ A NAIH pedig adatvédelmi hatósági eljárást és titokfelügyeleti hatósági eljárást folytathat hivatalból.⁹⁸ Sajátos tevékenységi körük a jogsegély nyújtása, bírósági eljárásban való képviselőlet vagy a közérdekű igényérvényesítés, amely szintén bizonyos csoportok alapjogvédelmét szolgálja.⁹⁹ Ugyanakkor ez az intézkedési szerepkör a hatóságokat skizofrén helyzetbe hozza, ugyanis a jogsegély nyújtása és a panaszok kivizsgálása eltérő magatartást igényelnek.

Az ombudsmanhoz hasonlóan a hatóságok is ügyfélbarát intézmények, eljárásuk gyors és illetékmentes. Az EBH esetében a kérelemre indult eljárásban az eljárási költségeket a hatóság, illetve az eljárásban való részvétellel kapcsolatosan felmerülő költségek tekintetében az eljárás alá vont előlegezi meg, a kérelem elutasítása esetén pedig a sérelmet szenvedett fél csak akkor viseli az egyéb eljárási költségeket, ha a hatóság megállapította rosszhiszeműségét.¹⁰⁰ Ehhez hasonlóan a NAIH is megelőlegezi és viseli az eljárás költségeit.¹⁰¹

A fentiek alapján látható, hogy a hatóságok egyik előnye, hogy határozataik kikényszeríthetők, hatósági jogköreikkel közvetlenül oldják fel az alapjogsérelmet. Azonban a hatósági jogvédelem csupán egy-egy alapjog érvényesülését kényszeríti ki. Ráadásul a hatóságok nem alkalmasak összetettebb, absztrakt alapjogi problémák kezelésére, jobbára a törvényben lefektetett konkrét normák érvényesítésével foglalkoznak.

Partnerség az alapjogvédelemben

Az alapjogvédelmi fórumrendszer tágabban értelmezve az intézményrendszer szerves részét képezik a közhatalomtól független, civil jogvédő szervezetek. A fórumrendszerben való jelenlétük szükségessége a civil szervezet sajátosságából ered, amely alapján a panaszosok képviselőjeként, szószólójaként küzd az alapjogok érvényesüléséért. Ezen a ponton is elkülönülnek a civil szervezetek a többi alapjogvédelmi intézménytől, hiszen lényegükből adódóan a pártatlanság nem követelmény velük szemben, sőt ebben a tekintetben még akadályozó tényező is lehet. A civil szervezetek fontosságát az adja, hogy elősegítik az emberi jogi kérdéskör médiában, közgondolkodásban való egyre hangsúlyosabb megjelenését, és ezzel a társadalom emberi jogokra vonatkozó ismereteinek bővülését.

Fontos a pártatlanság hiányával szemben kiemelni a civil jogvédő szervezeteknek államtól való függetlenségét. A legfőbb előnyként kell ugyanis megemlíteni rugalmasságukat, önállóságukat, amely a

⁹⁷ Ebktv. 15. § (5) bekezdés.

⁹⁸ Infotv. 38. § (3) b) - c) pontok.

⁹⁹ Infotv. 22. § 38. § (3) d) pont; Ebktv. 20.§.

¹⁰⁰ Ebktv. 16. § (2) - (3) bekezdések.

¹⁰¹ Infotv. 52. § (4) bekezdés.

nem állami létükből fakad. A civil alapjogvédelem jelentőségét az adja továbbá, hogy közreműködő szervként a legközelebbi kapcsolatba kerülhetnek a panaszosokkal. A civil szféra különlegessége ugyanis, hogy az ügyfél velük való kapcsolatában feltételezhető, hogy az egyén iránti jóakarattal vezérlik őket.¹⁰² Mindemellett azonban az állami szervekhez, így az ombudsmanhoz képest is igen szerény, gyakorlatilag az átlagos állampolgárokéval egyező eszközrendszer áll a rendelkezésükre az alapjogok védelméhez. Fő fegyverük az egyes területekre vonatkozó speciális tudásuk és a nyilvánosság.

A civil szférának nem az állami intézmények helyettesítése a célja, hanem az, hogy kiegészítő, alternatív, informális korrekciós fórumokat nyisson meg a rászoruló ügyfelek számára. Ezen felül a civil szervezetek közvetítik „early warning” mechanizmusként a társadalom igényeit a hatalmi centrumok felé, továbbá olyan szociális problémákat, amelyek az állami intézmények által – bürokratikus és politikai racionalitásuk miatt – nem érzékelhetők.¹⁰³

Az ombudsmani alapjogvédő tevékenység jellegét tekintve valahol az alkotmányos jogvédelem és a civil jogvédelem között egyensúlyozva kell meghatározni az identitását. Az állami, alapjogvédelmi tevékenysége során az ombudsman partneri és egyben konkuráló szerepet tölt be a nem hivatali formában működő, jogszabályok által be nem határolt civil jogvédő szervezetek mellett.¹⁰⁴

Nem merül fel kérdés azzal kapcsolatban, hogy az ombudsman és a civil szervezetek összefogása elengedhetetlen a hatékony alapjogvédelem érdekében. Ezt segíti elő, hogy az Ajbt. már az ombudsman feladat- és hatásköre részeként határozza meg, hogy tevékenysége során együttműködik azon szervezetekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása. Továbbá az ombudsman mint az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye, szintén együttműködik az emberi jogi területen tevékenykedő civil, nem-kormányzati szervekkel, erősítve ezen szervezetek alapjogvédő tevékenységét.

A civil kapcsolati rendszer erősíti az ombudsmani alapjogvédelmi tevékenységét, hiszen kutatásaival, tanulójaival elősegíti egy-egy alapjog hazai helyzetének felmérését. Erre példa, hogy az Európai Betegjogi Chartába foglalt betegjogok érvényesülését kutató felmérés eredményének ismertetésével a TASZ jelentős segítséget nyújtott a hazai betegjogok helyzetének a nemzetközi helyzettel való összehasonlításában. Az ombudsmani hivatalban megrendezett szakmai programok és műhelybeszélgetések során pedig magas szintű szakmai eszmecsere kerül sor a civilekkel. Ráadásul a civil szervezetek nemzetközi és európai hálózatokkal rendelkeznek, amely szintén szélesíti a szakértelmet egy-egy területen. Ez különösen fontos a jövő nemzedékek biztoshelyettese esetében, aki feladatköréből adódóan átlépi a nemzetállam szuverenitásának a határát és a globális jogi sztenderdekre összpontosít.¹⁰⁵

A civil szervezetek és az ombudsman együttműködésének az alapját az adja, hogy amit „nem tud” az egyik, azt „tudja” a másik. Az ombudsman ugyanis, amennyiben ajánlásának címzettje nem kellően együttműködő, a jogsértés megállapításán és a visszasság nyilvánosságra hozatalán túlmenően egyéb segítséget nem tud nyújtani a panaszosnak. Ezt a problémát a civil jogvédőkkel együttműködve ki lehet küszöbölni.¹⁰⁶ Erre példa többek között a karcagi ügyként ismertté vált eset,¹⁰⁷ amelyben a kisebbségi

¹⁰² TÖRÖK MARIANNA: A nonprofit szervezetek iránti bizalom. *Civil Szemle*, 2014/I. 48. o.

¹⁰³ SZABÓ MÁTÉ: *Az állampolgári jogok civil és alkotmányos védelme a globalizált civil társadalomban*. In HEIZER NÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. A 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala. 42–43. o.

¹⁰⁴ CSIKÓS TÍMEA – TÓTH LÁSZLÓ: Közvetítés és partnerség – Civil szervezetekkel való együttműködés az alapvető jogok biztosának új típusú gyakorlatában. *Civil Szemle*, 2013/I. 6. o.

¹⁰⁵ SZABÓ MÁTÉ (2008). 75. o.

¹⁰⁶ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: *Civil és állami jogvédelem. A civil jogvédő szervezetek és az országgyűlési biztosok együttműködési lehetőségei*. In HEIZER NÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. A 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala. 121. o.

¹⁰⁷ I.m. 122. o.

ombudsman hagyományos eszközeinek eredménytelensége miatt végül az ügyvédek is foglalkoztató Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodát kérte meg a jogérvényesítés elősegítésére.

Az egy-egy problémakörre fókuszáló, határozott tematikára épülő, különböző alapjogi projektek – amelyek immár az ombudsmani tevékenység szerves részévé váltak – számos lehetőséget teremtettek a konzultációra és az együttműködésre az egyes szakágak gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkező szakértőivel és a civil szervezetekkel.¹⁰⁸ A projekt módszer elhagyása szűkítette ennek a lehetőségét. Úgy gondolom, hogy fentiekből adódóan a civil szervezetekkel való együttműködés lehetőségének a kialakítása az ombudsmani jogvédelmi feladatok ellátása során még fontosabb.

Kiemelkedő jelentőséggel bír nemcsak a civil szervezetekkel való szorosabb együttműködés, hanem az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége szempontjából is, hogy az alapvető jogok biztosa a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyv (OPCAT) szerinti nemzeti megelőző mechanizmusként jár el. Ennek értelmében 2015. január 1-jétől személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosa rendszeresen látogatja azokat a helyszíneket, ahol a szabadságuktól megfosztott emberek tartózkodnak (például pszichiátriai zárt osztályokat, büntetés-végrehajtási intézményeket). A speciális szakértelmet kívánó intézkedési jogkör miatt a Magyar Helsinki Bizottság javaslatára felmerült, hogy az ombudsman ezt a feladatot olyan civil szervezetekkel lássa el, amelyek magas szintű szakértelemmel rendelkeznek a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód. terén Ezt a megoldást a szakirodalom „ombudsman plus” modellnek nevezi.

Ezzel kapcsolatban megfontolandóak Haraszi Katalin megállapításai, amelyek szerint ez a modell – előnyei mellett – kockázatokat is rejt magában. Többek között nehézséget jelent, hogy a civil szervezetek jogszabályi kereteket tiszteletben tartva végezzék feladataikat. Különösen a fogvatartási helyek látogatásakor állhat fenn annak a veszélye, hogy a civil szervezetek munkatársai a saját elképzeléseiket követve, akaratlanul is hátráltatják a nemzeti megelőző mechanizmus munkáját.¹⁰⁹ Végül Magyarországon nem valósult meg ez a modell, hanem a biztos a civil szervezetekből álló Civil Konzultációs Testületet hozott létre, amelynek tagjai javaslatokkal és észrevételekkel egyértelműen segítik a nemzeti megelőző mechanizmus munkáját.

Az Alaptörvény hatálybalépése közvetetten erősítette az együttműködést az ombudsman és a civilek között, ugyanis az *actio popularis* megszűnésével a civil jogvédő szervezetek sem léphetnek már fel absztrakt normakontroll indítványozóként, most már csak a biztoson keresztül fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz. 2012-ben például az ombudsmani indítványok nagy része civil szervezetektől származott, amelyek eredményeképpen az Alkotmánybíróság megsemmisítette a kifogásolt jogszabályhelyeket.¹¹⁰ Ennek alapján kijelenthető, hogy egy értékes indítványozót zártak ki az absztrakt alapjogvédelemből; e helyzet újragondolása szükséges az ombudsmanra háruló ügyteher csökkentése érdekében. A sikerek mellett ugyanakkor az „erősebb” ombudsmani és a „gyengébb” civil megszólalások közötti látszólagos hierarchia veszélyeket rejt magában, amit például a médiatörvény ügyében ki is használt a kormányzat.¹¹¹

A fentiekből adódóan a független civil szervezetek állami intézményrendszerhez való kapcsolása rendkívül fontos az alapjogvédelemben, hiszen ezzel válik teljesebbé szervezeti szinten a differenciált alapjogvédelem. Ez azonban jelenleg csak az ombudsman segítségével valósulhat meg. A különálló alapjogvédő szervek jelenléte szükségessé teszi a tapasztalatok egységesítését, ezzel is átláthatóbbá válik

¹⁰⁸ Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2012. évi beszámoló. 30. o.

¹⁰⁹ HARASZI MARGIT KATALIN: Civil szervezetek és az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmusban. *Magyar Jog*, 2014/11. 647. o.

¹¹⁰ CSIKÓS TÍMEA – TÓTH LÁSZLÓ: i. m. 11. o.

¹¹¹ SOMODY BERNADETTE: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012/2. 118. o.

egy-egy alapjog tényleges érvényesülésének helyzete. Az ombudsman alapjogvédő funkciójából is adódóan rendkívül fontos, hogy az ombudsman és a civil szervezetek ne konkuráljanak egymással, hanem inkább partneri viszony alakuljon ki közöttük. Az ombudsmani alapjogvédelmi tevékenysége során a civil jelenlét erősítése nem lezárt folyamat, hiszen ahhoz, hogy a fórumrendszerben gyümölcsöző legyen egy kapcsolat, azt folyamatosan ápolni kell.

Összegzés

Nem lehet vitás, hogy a jogok pusztá deklarációja nem elegendő, szükséges, hogy az állam e jogok érvényesítésére valóságos, hatékony és könnyen hozzáférhető eszközöket biztosítson az emberek számára. Ma már hazánkban az alapjogvédelmi fórumrendszer komplexitásában az ombudsman helye szinte megkérdőjelezhetetlen, a hatékony alapjogvédelem elengedhetetlen eleme.

Az ombudsmannak az alapjogvédelem legfőbb őrével, az Alkotmánybírósággal való viszonya szorosabbá vált a közelmúltban az alkotmányos rendszerben bekövetkezett változásokból kifolyólag. Úgy vélem, bátran kijelenthetjük: az ombudsman újonnan kapott indítványozási jogkörével, mellyel hidat képez az állampolgárok és az Alkotmánybíróság között, elengedhetetlen szereplőjévé vált az alkotmánybírósági eljárásnak, ezzel szerepe még hangsúlyosabbá vált az alapjogvédelmi rendszerben. Az ombudsman indítványozási jogkörének köszönhetően az alkotmányvédő funkció a korábbinál is nagyobb hangsúlyt kapott,

A bíróságokkal kapcsolatban láthatjuk, hogy azok alapjogvédelmi minimumként szolgálnak, azonban ide vonatkozó speciális ismeretek hiányában, illetve az eljárás sajátosságai – így annak nehézsége, a kérelmező fél helyzete – miatt az alapjogok védelmét csak korlátozottan tudják ellátni. Nem rendelkeznek továbbá hatékony eszközökkel a jogtudatosítás, az alapjogi gondolkodás fejlesztése terén. Ezzel együtt, mivel kikényszeríthető döntéseket hoznak, igen erős szereplői a jogvédelmi rendszernek; bizonyos esetekben még az ombudsmannak is a bírói utat kell választania tevékenysége során az alapjogok érvényesítéséhez. Fontos kiemelni továbbá, hogy bizonyos, szűk – azonban talán idővel egyre táguló – körben alkotmányvédő funkciójából adódóan a bíróságok igazgatása és eljárása felett is kontrollt gyakorolhat alapjogi szempontból az ombudsman.

Az ombudsman több szempontból kiegészíti a hatóságok alapjogvédelmi tevékenységét. Egyfelől nem kétséges, hogy a hatósági alapjogvédelem sok ügyfélbarát elemet tartalmaz, és egyes részterületek esetén kikényszeríthető döntése meghozatalával hatékonyan lép fel az alapjogsértésekkel szemben. Azonban az alapjogvédelmi hatóságok rendszerének hiányos kialakítása miatt számos alapjoggal kapcsolatban nem valósul meg a hatósági jogvédelem. Mivel a kikényszeríthető döntések meghozatala formalizált eljárást és konkrétan meghatározott jogi háttérrel igényel a jogbiztonság követelményének teljesüléséhez, a hatóságok alapvetően alkalmatlanok az absztrakt alapjogi problémák kezelésére. Meggondolandó tehát, hogy a kiszolgáltatottak védelmének esetében az ombudsmani alapjogvédelemben legyenek jelen szakértők a hatósági jogvédelem hiányosságainak kitöltése érdekében, akik speciális szakértelmükkel és az ombudsmani szemlélettel együtt hatékonyabb alapjogvédelmet tudnának nyújtani.

Végül a civil szervezetekkel kapcsolatban egyértelmű, hogy azok csak közreműködő szereplői az alapjogvédelmi rendszernek; csupán más védelmi formákat kiegészítve tudnak hatékonyan fellépni. Ezen szervezetek bekapcsolását az alapjogvédelembé, a náluk felhalmozott tudás és értékes tapasztalat felhasználását egyedül az ombudsman valósítja meg.

A fentiekből láthatjuk tehát, hogy az elmúlt 25 évben kialakult alapjogvédelmi rendszerben elengedhetetlen az ombudsman jelenléte. Szerepe ezen a téren sokat erősödött az utóbbi időben. A többi

alapjogvédő intézménnyel összevetve látszik, hogy az ombudsman az az intézmény, amely a többi alapjogvédő intézmény hiányosságait pótolja. Az ombudsman a garancia az alapjogok komplex védelmére. Eldőlni látszik tehát a kérdés, amelyet tanulmányom elején feltettem: hazánkban az ombudsman olyan szerves részévé vált az alapjogvédelemnek, és az alapjogvédelmi rendszer nélküle annyira hiányos lenne, hogy a közeljövőben semmiképpen, de megkockáztathatjuk, hogy a távoli jövőben sem érdemes ezt az intézményt átformálni és a klasszikus közigazgatás-ellenőrzési szerepkörre visszazorítani.

Bibliográfia

1. BÁRÁNDY GERGELY: *Centralizált Magyarország – Megtépzott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010–2014)*. Budapest, 2014, Scholar Kiadó.
2. CSIKÓS TÍMEA – TÓTH LÁSZLÓ: Közvetítés és partnerség – Civil szervezetekkel való együttműködés az alapvető jogok biztosának új típusú gyakorlatában. *Civil Szemle*, 2013/I.
3. DR. KUKORELLI ISTVÁN: *Dr. Kukorelli István alkotmánybíró előadása*. In KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala.
4. DR. SZIKINGER ISTVÁN: *Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei*. In KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala.
5. EWA LETOWSKA: *Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán*. In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Budapest, 1997, Országgyűlési Biztosok Hivatala.
6. F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Függetlenül hatékony bíróságok*. In *Jogi tanulmányok 2004*. Budapest, 2004, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
7. FLECK ZOLTÁN: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban*. Budapest, 2008, Pallas Páholy–Gondolat Kiadó.
8. GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: *Alapvető emberi jogok a magánjogi jogviszonyokban – horizontális hatály a közösségi jogban*. In NÓTÁRI TAMÁS–TÖRÖK GÁBOR (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate: Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Budapest, 2010, MTA Jogtudományi Intézet.
9. HAÁSZ VERONIKA: *Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos*. *Közjogi Szemle*, 2011/4.
10. HARASZTI MARGIT KATALIN: *Civil szervezetek és az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmusban*. *Magyar Jog*, 2014/11.
11. JUHÁSZ ZOLTÁN: *A hatalmi egyensúly új rendszere: a bírói hatalom ombudsmani kontrolljának gyakorlati tapasztalatai Európában*. *Közjogi Szemle*, 2013/2.

12. JUHÁSZ ZOLTÁN: *Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani jogvédelem viszonya.* In HAJAS BARNABÁS–SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában. Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.
13. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: Az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlenségéről. *Fundamentum*, 2010/2.
14. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: *Civil és állami jogvédelem. A civil jogvédő szervezetek és az országgyűlési biztosok együttműködési lehetőségei.* In HEIZERNÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. A 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala.
15. KELEMEN ROLAND: *Utólagos normakontroll Magyarországon az actio popularis megszüntetése után.* In DR. KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): Quot capita, tot sententiae – A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.
16. KOVÁCS KRISZTINA: Emberi jogaink magánjogi viszonyokban. *Fundamentum*, 1998/4.
17. KUCSKO-STADLMAYER, GABRIELE (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények. Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő megbonosításának különféle formáiról.* Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó.
18. LÁPOSSY ATTILA: *Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban.* In HAJAS BARNABÁS–SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában. Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.
19. LÁPOSSY ATTILA: Popularis akcióból ombudsmani akció? *Magyar Közigazgatás*, 2011/3.
20. LÁPOSSY ATTILA: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3.
21. LAURI LEHTIMAJA: *Az ombudsman és a bíróságok.* In Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Budapest, 1997, Országgyűlési Biztosok Hivatala.
22. MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsman.* Budapest, 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
23. SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája.* Budapest, 1995, Osiris Kiadó.
24. SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alpjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2.

25. SOMODY BERNADETTE– SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL–VISSY BEATRIX: *Az alapjogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, 2013, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
26. SOMODY BERNADETTE: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012/2.
27. SOMODY BERNADETTE: Alapjogvédelem a bírászkodáson túl. *Fundamentum*, 2010/2.
28. SOMODY BERNADETTE: *Az Alapjogok védelme: bírászkodás, és ami azon túl van*. In TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére*. Szeged, 2012, Pólay Egon Alapítvány.
29. SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó.
30. SOMODY BERNADETTE: Az országgyűlési biztosok funkciója – a közigazgatás ombudsmani kontrollja. *Jog–Állam–Politika*, 2011/3.
31. SONNEVEND PÁL: Az alapjogi bírászkodás és korlátai. *Fundamentum*, 1998/4.
32. SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Az adatvédelmi ombudsman hiánya. [online] <http://www.szuveren.hu/vendeglap/szabo-mate-daniel/az-adatvedelmi-ombudsman-hiany>
33. SZABÓ MÁTÉ: *Az állampolgári jogok civil és alkotmányos védelme a globalizált civil társadalomban*. In HEIZERNÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. A 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye*. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala.
34. SZABÓ MÁTÉ: *Emberi jogok alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Budapest, 2011, Kairosz Kiadó.
35. SZIKLAY JÚLIA: Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. *Nemzet és biztonság*, 2011. december.
36. TÖRÖK MARIANNA: A nonprofit szervezetek iránti bizalom. *Civil Szemle*, 2014/I.
37. VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó.
38. VISSY BEATRIX: *Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt*. In NAGY MARIANNA (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. I. kötet. Budapest, 2010, Kiadó nélkül.

Träger Anikó:

A jogállami követelmények az ombudsmani gyakorlatban

Valójában már a cím is magában hordozza az alapvető ellentétet. Az alapvető jogok biztosa – korábban állampolgári jogok országgyűlési biztosa¹¹² – ahogyan azt a neve is mutatja, elsősorban az egyéni jogok sérelmével kapcsolatban felmerülő visszásság esetén lép fel. Ezzel szemben a jogállamiság általános követelménye nem alanyi jog. Amennyiben mélyebben kezdjük vizsgálni ezt a kérdést, elsősre – ahelyett, hogy a megoldás közelebb kerülne – számos további ellentét tűnik fel: annak ellenére, hogy a jogállamiság nem egyéni jog, az ombudsmani gyakorlatban az alkotmányos visszásság talán legtöbbször hivatkozott alapja. Egyszerre általános elv, amely az egész jogrendszert áthatja, azonban sérelme önállóan is eredményez alkotmányellenességet. A legáltalánosabb alapelv, mégis hivatkozási alap lehet egy egészen jelentéktelennek tűnő jogsérelem esetében is. De felmerül a kérdés, meddig és hogyan békíthetők ki az ombudsmani jogértelmezésben ezek az elvek? Lehet-e egyetlen visszásság miatt rögtön a jogállamiság legalapvetőbb követelményéhez visszanyúlni?

A dolgozat célja annak bemutatása, hogyan jelenik meg a jogállamiság követelménye az ombudsmanok vizsgálataiban, elsősorban a húsz év gyakorlatából vett példákon keresztül. A jogbiztonság követelménye az alkotmánybíróági értelmezésből kiindulva széles körben alkalmazott hivatkozási alap, azonban meglehetősen változó módokon.

A jogállami követelményekre való hivatkozás a kezdetektől végigkíséri az ombudsmani vizsgálatokat. A dolgozatban célok annak feltárása is, hogyan változik, alakul ez a húsz éves gyakorlat során, milyen típusú panaszokban jelenik meg, hogyan függ ezekkel össze. Valóban nélkülözhetetlen-e vagy mindössze kiegészítő szerepet lát el? Az Alkotmánybíróság értelmezési alapjain indokolható-e a jogbiztonság követelményének kiterjesztő értelmezése, vagy egyes esetekben már szembekerül vele az ombudsmani gyakorlat?

A dolgozatban a jogállamiság követelményére történő hivatkozás vizsgálata elsősorban az ombudsman jelentéseiben és ajánlásain keresztül történik, az egyéni jogok védelmében és a hatóság eljárásának vizsgálatában betöltött jogfejlesztő szerep ezeken keresztül ismerhető meg a legjobban.

¹¹² A dolgozat az ombudsman szinonimájaként – összhangban a törvény szóhasználatával – a 2012 előtti eljárásokban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, azt követően pedig az alapvető jogok biztosa használja.

A kiindulási alap – az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az alapvető jogok biztosa több alkalommal jelzi, hogy a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményére való hivatkozás tekintetében elsődlegesen az Alkotmánybíróság által kidolgozott gyakorlatra épít.¹¹³ Ennek következtében az ombudsman gyakorlatának elemzése előtt szükséges a hivatkozott alkotmánybírói döntések rövid áttekintése.

A korábbi Alkotmánnyal lényegében megegyezően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Egyetlen rövid mondat, amellyel minden kezdődik, és amely ha nem így van, tulajdonképpen minden véget is ért. Ahogyan az alapvető jogok biztosa 2012. évi beszámolójában is fogalmaz, a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem pedig járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.¹¹⁴

A jogállamiság követelményével és az annak részét képező jogbiztonsággal számos alkotmánybírói határozat és tudományos munka is foglalkozott.¹¹⁵ Tartalma rendkívül szerteágazó, elég csak utalni a normavilágosságra, a szerzett jogok védelmére, a kiszámíthatóságra, a jogalkotási garanciákra, de büntetőjogi területen a *nullum crimen sine lege* elv kivételt nem engedő érvényesülésére is. A felsorolt példák is látható, hogy a jogállamisággal összefüggő követelmények egy része törvényi szinten részletesen van szabályozva, más részük kifejezetten szerepel is az alkotmányban. Van továbbá a jogállamiság követelményének azon tartalma, amelyet csak az alkotmány értelmezésével elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlata bontott ki. Ezt az értelmezést (és a konkrét követelményeket) folytatja, bővíti ki az ombudsman gyakorlata is.

A jogbiztonság az Alkotmánybíróság értelmezésében kiemelkedően fontos jogállami érték, s ebből eredően meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó szervekre.¹¹⁶ Az Alkotmánybíróság először az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban a

¹¹³ Az éves beszámolók vonatkozó fejezeteiben ez külön kiemelésre kerül, valamint szinte minden döntés az érintett alapvető jogokkal kapcsolatos részben is kifejti.

¹¹⁴ 2012. évi éves beszámoló 296.

¹¹⁵ Ld. többek között: PAPP IMRE: *A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye*. Kodifikáció 2013/1. valamint VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon – Az országgyűlés biztosai és az Alkotmány védelme*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.

¹¹⁶ Vö.: 28/1992. (IV. 30) AB határozat

jogállamiságból vezette le azt a követelményt, hogy a közhatalommal rendelkező szervek törvény által meghatározott módon, kiszámíthatóan működjenek.¹¹⁷ A közhatalom gyakorlásának a jog uralma alá rendelése alapvető követelmény jogállamban.¹¹⁸

Ezt követően az Alkotmánybíróság rögzíti azt is, hogy „[a] jogállamiság elvét az Alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát.”¹¹⁹ Ebben a határozatban jelenik meg továbbá – szemben a korábbi álláspontokkal¹²⁰ – először az a nézet, hogy [a]z Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.¹²¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlatára alapozva tehát lehetséges alkotmányellenességre hivatkozni, pusztán a jogállamiság követelményének sérelmére hivatkozva is.

Az alkotmánybírósági gyakorlatból több határozat is kiemelhető, amely részletezi a jogállamiság elvének, és az abból levezetett jogbiztonság követelményének a tartalmát is. Ennek is kiemelkedő területe a jogalkotásra vonatkozó garanciális szabályok tiszteletben tartása. Ezeknek a szabályoknak egy része törvényi szinten rögzített, azonban az Alkotmánybíróság – amikor a delegált jogalkotással kapcsolatban rögzítette, hogy az erre adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a jogosultját, a tárgyát és a kereteit – kiemelte, hogy ezen garanciális szabályok „alkotmányos jelentőségű elvárást fogalmaznak meg.”¹²²

A jogalkotási eljárással kapcsolatos garanciák kiemelt szerepét támasztja alá továbbá az is, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a jogalkotási eljárás szabályainak be nem tartása is alap lehet az *ex tunc* hatállyal történő megsemmisítésre. A jogalkotási eljárással elkövetett alkotmányértés tartalmi sérelem hiányában is megalapozhatja akár egy egész törvény közjogi érvénytelenségét.¹²³

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá, hogy a jogi iránymutatások ilyen törvényi szabályozása mellett az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a

¹¹⁷ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH, 1990.

¹¹⁸ JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 165. o.

¹¹⁹ 9/1990. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 65.

¹²⁰ Lásd 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban: „Csak abban az esetben lehet közvetlenül a jogállamiság elvét fölhívni, ha adott kérdésben ilyen jogokat az Alkotmány nem ismer.”

¹²¹ 9/1990. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

¹²² 15/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1324, 1331.

¹²³ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 52/1997. (X. 14.) AB határozat 1997, 331, 332, 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683-690.

jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.¹²⁴

A jogalkotási kérdések mellett a másik kiemelkedő terület a tisztességes eljárás követelményével és a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatban merül fel. A testület a 2/2000. (II. 25.) AB-határozatában összegzi, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is.¹²⁵

Az Alkotmánybíróság 19/2009. (II. 25.) határozatában rögzítette, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát külön is garantálja, a tisztességes eljárás követelménye értelemszerűen kiterjed a közigazgatási eljárásokra. Hasonlóképpen, az ártatlanság véelme sem csupán a büntetőeljárásban irányadó, az a jogállam alapelve, s annak mindenképpen érvényesülnie kell egy „jogellenes magatartáshoz kapcsolódó, preventív-represszív jellegű szankció kiszabására irányuló eljárásban”. Az alkotmánybírósági gyakorlat így azt is megalapozza, hogy az ombudsman a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme esetén egyben i a jogbiztonság követelményének sérelmét is megállapítsa. Ezt az Alaptörvény hatályba lépését követően egyszerűbbé teszi, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése már a hatóságokra nézve is tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét.

Az itt bemutatott és az alapvető jogok biztosa által is gyakran hivatkozott alkotmánybírósági határozatok többsége az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően született. Ennek következtében a jogállamiság követelményével kapcsolatban is felmerülhet a határozatok hivatkozhatóságának kérdése, amelyet az Alaptörvény Negyedik Módosítása által beiktatott rendelkezés vet fel. Ennek értelmében „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”¹²⁶

Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) határozatában kifejtette, hogy „az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú –

¹²⁴ Vö.: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

¹²⁵ HAJAS BARNABÁS: A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendészetben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése. *Acta Humana*, 2013/1.108-109.

¹²⁶ Magyarország Alaptörvényének Záró és vegyes rendelkezései 5. pont.

rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”.¹²⁷ Ennek értelmében amennyiben az Alaptörvény tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek a korábbi, alkotmányos büntetőjoggal kapcsolatos határozatok alapultak, akkor az ezekben a határozatokban alkalmazott érvelés is fenntartható.

Az Alkotmánybíróság ezt később kiegészítette azzal, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése”.¹²⁸ Így a korábbi határozatok elvi megállapításai megfelelő tartalmi vizsgálat mellett figyelembe vehetőek az Alaptörvény negyedik módosítását követően is, ezáltal az alkotmányos büntetőjogra kialakított formai és tartalmi követelmények, az ezekben a határozatokban alkalmazott elvi megállapítások ekkor továbbra is alkalmazhatóak lehetnek.¹²⁹ Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat által lefektetett alapok továbbra is alkalmazhatóak az alapvető jogok biztosának eljárása során is. Számos esetben alkalmazza is az ombudsman a korábbi alkotmánybírósági döntések által lefektetett elveket, jelentéseiben esetenként át is emeli az Alkotmánybíróság által a korábbi határozatokra vonatkozóan kifejtett érvelést.¹³⁰

Az alkotmányos visszásság és jogbiztonság

Vizsgálataik során az ombudsmanok a kezdetektől fogva leggyakrabban a jogbiztonság követelményére hivatkoznak az alkotmányos visszásság megállapítása során,¹³¹ annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – bár önmagában a jogállamiság sérelme is megalapozza az alkotmányellenességet – nem egyéni jog. Az ombudsmanok azonban mindkét típusú feladatkörükben eljárva alapvetően az egyéni jogok védelmét látják el. A jelenleg hatályos Alaptörvény rögzíti is, hogy „az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el”.¹³² Az alapjogvédelmi tevékenység mellett a másik meghatározó feladatkör hatósági tevékenységek

¹²⁷ 22/2012. (V. 11.) AB határozat Indokolás [39]-[40]

¹²⁸ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat Indokolás [32]

¹²⁹ TRÄGER ANIKÓ: Az alkotmányos büntetőjog, a demokratikus jogállam változatlan követelményrendszere. *Közjogi Szemle*, 2015/2. 53.

¹³⁰ Ld. pl.: AJB-645/2013 jelentés, AJB-3549/2013 jelentés, AJB-4315/2014. jelentés.

¹³¹ Az éves beszámolókból rögzített adatok alapján ez a szám esetenként a panaszok harmadát is eléri, sőt meghaladja.

¹³² Magyarország Alaptörvénye 30. cikk (1) bekezdés.

vizsgálata, azonban ebben a körben is akkor van lehetőség a biztoshoz fordulásra, amennyiben a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyeztetésével jár.¹³³ A törvény az alapvető jog sérelmét vagy annak közvetlen veszélyét együttesen visszássággként definiálja. Ez lényegében meg is egyezik a korábbi törvény által tartalmazottakkal, amely az állampolgári jogok országgyűlési biztosának eljárásával kapcsolatban is az alapvető joggal összefüggő visszásság kifejezést használja.¹³⁴

Ebből egyértelműnek látszik, hogy a jogalkotó szándékosan nem az alapjogsérelmet használta egyik törvény szövegében sem, a visszásság fogalma – az ombudsmanok feladatköréből adódóan is – tágabb, mint az alapjogsérelem. Ennek következtében szükséges tisztázni, hogy mi tekinthető alapvető joggal összefüggő visszásságnak. Gönczöl Katalin erre a kérdésre azt a választ adja, hogy „visszásságnak tekinthetjük, ha a hatóság eljárása indokolatlanul elhúzódik, ha a hatóság hallgat, vagyis nem válaszol az ügyfél beadványára, vagy az állami szerv túllépi a rendelkezésre álló határidőt. Jogszabály is okozhat alkotmányos visszásságot.”¹³⁵

Az ombudsman a vizsgálataiban szükségszerűen alapjog értelmezést végez, amelyben a törvény adta lehetőség alapján alkalmazza a visszásság kategóriáját. Az értelmezés ebben az esetben szükségszerűen tágabb, mint a bíróságok vagy az Alkotmánybíróság eljárása során.¹³⁶ Ezen a ponton kapcsolódik össze a jogbiztonság követelményének gyakori felhívása és a visszásság kategóriájának tág értelmezése. Az alapvető joggal összefüggő visszásság fenti értelmezése alapján az ombudsman eljárása során felmerülhet olyan jogsérelem, amely nem – vagy nem csak – a mindenkori alkotmány által nevesített alapjogok sérelmét veti fel, hanem a jogbiztonság követelményével áll ellentétben.

Az egyéni jogok sérelme helyett vagy mellett a jogbiztonság követelményére hivatkozás között a visszásság tág értelmezése oldhatja fel ezt az ellentétet és jelenthet kapcsolatot az alapvető jogok sérelme és a sérelem közvetlen veszélye, valamint az egyedi ügyekben felmerülő és a rendszerszintű problémák megoldása között is.

„Az országgyűlési biztos vizsgálati gyakorlata ugyan azt mutatja, hogy a jogbiztonság sérelme nagyon sok esetben vezethető vissza valamely egyéb, jobban behatárolható alkotmányos jog sérelmére, ám ennek ellenére igen fontos, hogy a jogbiztonság fogalmát értelmezze és meghatározza. Ezzel összefüggésben külön említésre méltó például a szerzett jogok sérelme, a mérlegelési jogkör terjedelme, a méltányos eljárás követelménye vagy a szolgáltatás,

¹³³ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 18 § (1) bekezdés.

¹³⁴ 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról 16-17. §§.

¹³⁵ „Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni”. Gönczöl Katalinnal, az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosával és Polt Péterrel, az Országgyűlési Biztos általános helyettesével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 1999/1. 38.

¹³⁶ SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2. 16.

ellenszolgáltatás arányosságának szükségessége. Az alkotmányos sérelem az említett következményekkel összefüggésben a jogbiztonság körében merült fel.”¹³⁷

Ennek megfelelően az ombudsman tevékenysége során a konkrét ügyekkel összefüggésben számos esetben merül fel a jogbiztonság követelményének értelmezése és alkalmazása, a jogfejlesztő tevékenység kiteljesedése. Mivel az ombudsman tevékenységét elsősorban az egyedi ügyekben hozzá benyújtott panaszok alapján látja el, az alapvető jogoknak és az alkotmányi rendelkezéseknek – így a jogbiztonság követelményének – értelmezése és meghatározása, valamint annak változásai is az egyes vizsgálatok során megfogalmazott ajánlásokon és jelentéseken keresztül ismerhetők meg a legjobban.

A jogbiztonság követelményére történő hivatkozás az egyes vizsgálatok tükrében

Az előző fejezetben ismertetett alkotmányos visszássággal összefüggésben a jogállamiság és az abból levezetett további követelményekre való hivatkozás meghatározó szerepet tölt be az ombudsmanok vizsgálatainak során. A húsz éves gyakorlat során folyamatosan alakul, hogy az alkotmányban nevesített alapvető jogok mellett milyen esetekben hivatkoznak ennek az általános követelménynek a sérelmére. Ezek közül jelentős számban fordulnak elő a jogalkotással összefüggésben – így első sorban a jogforrási szinthez, a normavilágosság követelményéhez vagy szabályozási hiányosságokhoz kapcsolódó – visszásságok. A jogbiztonság követelménye merülhet fel a hatósági eljárások során is elkövetett jogsérelmekkel kapcsolatban is, erre vonatkozóan pedig az ombudsmani alkotmányértelmezési gyakorlatban kialakult a jogbiztonság követelményéből levezetett tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, amelyet azóta az Alaptörvény XXIV. cikke önállóan is nevesít.

A jogalkotással összefüggésben feltárt visszásságok során

A jogbiztonság követelménye kiemelten érvényesül a jogalkotási szabályok során, az Alkotmánybíróság is kiemelte határozatában, hogy csak a formalizált eljárási szabályok megtartása mellett születhet érvényes jogszabály.¹³⁸ Hasonlóan fontos a megfelelő jogszabályi szinten való szabályozás, a jogforrási hierarchia megtartása, valamint a világos tartalom, és a visszaható hatály tilalmának tiszteletben tartása is. Mivel ezek az általános követelmények minden jogszabályra egyformán vonatkoznak, minden szabályozási terület esetében felmerülhet a jogalkotót érintő

¹³⁷ 1996. évi beszámoló 2015. 08. 03.

¹³⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 65.

kérdésekben a jogbiztonság követelménye is. Ezekben a vizsgálatokban is érintett számos esetben más alapvető jog is, amelynek sérelme a jogbiztonság követelménye mellett felmerülhet.

Egy esetben a személy- és vagyonvédelmi tevékenységek végzésével kapcsolatos képzések szabályozása miatt fordultak az ombudsmanhoz, mivel az átmeneti szabályok a korábbi képesítéseket nem ismerték el. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a vizsgálat során a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog mellett jelentésében hivatkozik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére is, és pontosan megjelöli, hogy a régi képesítések el nem fogadása a szerzett jogok védelmével ellentétes.¹³⁹ Ebben az esetben az egyéni jogsérelem mellett álláspontom szerint teljesen megalapozott a jogbiztonság követelményére hivatkozni, ráadásul a jelentés pontosan meg is jelöli, hogy a szerzett jogok védelme a panaszosok jogsérelmével szervesen összefügg.

Elsősorban a jogalkotási eljárások sérelmére hivatkozva hívta fel a biztos jelentésében¹⁴⁰ a honvédelmi minisztert, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt – a jogalkotási törvények és az alkotmánybírói gyakorlatnak megfelelően – rendeletben szabályozzon. A jelentésben az egyenlő bánásmód követelménye mellett, a jogalkotási szabályok be nem tartása miatt indokolt a jogállamiság követelményére hivatkozni, ezek a garanciák egyértelműen a jogállamiság követelményéhez kapcsolódnak, amelyeknek az Alkotmánybíróság is kiemelt jelentőséget tulajdonít.¹⁴¹

Szintén jogalkotási hiányossággal volt kapcsolatos a gyermekjogi projekt során készült jelentés, amelyben a gyermekek drog- és alkoholfogyasztásával kapcsolatban folytatott vizsgálat eredményeit összegezte az alapvető jogok biztosa.¹⁴² Ebben az esetben a problémát alapvetően az okozta, „hogy noha rendelkezésre állt a hatályos Nemzeti Drogstratégia, amelyet az Országgyűlés elfogadott, és amelynek egyik célkitűzéseként jelent meg a gyermek- és ifjúság addiktológia kialakítása, az erre vonatkozó cselekvési tervet nem fogadta el a Parlament.” A korábbi drogstratégiát egy országgyűlési határozat tartalmazta, amelyet azonban a Parlament elfogadhatatlannak nyilvánított, ezzel szemben a következőt nem fogadta el, valamint más hivatalos szabályzat sem született. Ez azt eredményezte, hogy a jelentés elkészültekor már közel két éve nem volt olyan központi stratégia, amelynek mentén egységes munka folyhatott volna a területen.

Ebben az esetben is teljesen megalapozott az egyéni jogok mellett a jogbiztonság követelményére való hivatkozás is. A jelentés részletesen, az alkotmánybírói gyakorlat és a

¹³⁹ 1452/1995. OBH jelentés

¹⁴⁰ 6066/1995. OBH jelentés

¹⁴¹ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 52/1997. (X. 14.) AB határozat 1997, 331, 332, 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683-690.

¹⁴² AJB-2913/2012. jelentés

jogalkotási törvény rendelkezéseivel is alátámasztva indokolja, hogy a keretnormák hiánya és a központi stratégia hiányából adódó kiszámíthatatlanság önmagában is visszásságot eredményezne. Ezen felül a szabályozási hiányosságok az ellátást is negatívan befolyásolják, ami a testi és lelki egészséghez való alapvető joggal összefüggésben is visszásságot eredményez, valamint a hiányosságok orvoslásával számos további jogsérelem is megelőzhető lehet.

Jól látható, hogy a jogbiztonság követelménye az első vizsgálatoktól napjainkig végigkíséri a jogalkotással, szabályozási kérdésekkel összefüggésben megállapított visszásságokat. Az egyik legfrissebb jelentés szintén a jogbiztonság követelményével kapcsolatban is megállapított visszásságot. A gyógyszerárak ügyeleti nyitva tartására vonatkozó szabályok vizsgálata¹⁴³ során a vállalkozás szabadságával és a test-lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság mellett merült fel a jogbiztonság követelményének sérelme is. Ebben a jelentésben egyértelműen látszik a húsz év alatt kimunkált gyakorlat elemeinek tudatos beépítése. Az alapvető jogok biztosa a szabályozással kapcsolatban egyrészt kiemeli, hogy „[a]z alapjog-korlátozásnak ugyanis nem törvényi rendelkezések egymásra vonatkoztatott értelmezésén vagy törvényi rendelkezésekből logikailag levezethető következtetéseken, hanem konkrét, világos és egyértelmű törvényi rendelkezéseken kell alapulnia. Ennek rendeltetése, hogy alapjog korlátozására csak szabályozott, garanciákkal övezett, nyilvános eljárás eredményeként kerülhessen sor, továbbá a korlátozás előrelátható és egyértelmű legyen, amely jellemzők a jogbiztonság követelményének fontos kritériumai.”

A vizsgálat részletezi továbbá, hogy a szabályozás alapvető jogok korlátozásával jár, ezért szükséges lenne törvényi szinten rendezni. A kiszámítható működéssel összefüggésben a jelentés beépíti az Alkotmánybíróság gyakorlatát, összhangban az Alaptörvény hatályba lépését megelőző és az azt követő határozatokkal is. Részletesen indokolja, pontosan kifejti, hogy a szabályozás mely elemei idézik elő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét.

A hatóságok jogalkalmazásával összefüggő visszásságok során

A jogalkotásra visszavezethető visszásságokkal összefüggésben

Gyakran előfordul, hogy a hatóságok által előidézett alkotmányos visszásságot nem – vagy nem önmagában – az eljáró hatóság gyakorlata okozza, hanem az a jogszabályi környezetre vezethető vissza. Ezekben az ügyekben gyakran merül fel a jogállamiság és az annak részét képező jogbiztonság követelményének sérelme. Azonban ennek során is árnyalható a vizsgálatban kifejtett érvelés. Nem feltétlenül egyértelmű, hogy a jogbiztonság követelményének sérelmét végső soron mi okozta, el kell különíteni a jogalkotó és a hatóság tevékenységét is. Ez azonban az egyes jelentések indokolásaiban változó részletességgel szerepel.

¹⁴³ 3752/2014. A/BH jelentés.

A jogbiztonság követelményének sérelmét állapította meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosa abban az ügyben is, amelyben a kérelmező azért fordult a hivatalhoz, mert nem kapott a teljes munkaszolgálat idejére kártalanítást.¹⁴⁴ Itt elsősorban a jogalkotónak – az Alkotmánybíróság döntését követő – mulasztása alapozta meg a visszásságot, azonban a biztos jelentésében kitért arra is, hogy a hatóság eljárása során többek között jóval túllépte az ügyintézési határidőt. A jelentés alapján mindkét visszásság esetében együttesen a jogbiztonság sérelmének megállapítására került sor. Felmerülhet ezáltal a kérdés, hogy külön-külön is megalapozza-e a jogalkotó mulasztása és a hatóság eljárása a visszásságot, vagy csak a két tényező együttesen. Továbbá a jelentés jelen esetben nem is hivatkozik az alapjogi katalógusban található jog sérelmére. Az alkotmányos visszásság megállapítása még nem áll szemben az alkotmánybírósági gyakorlattal, mivel az alkotmányellenességet megalapozza a jogállamiság sérelme is. Azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem alanyi jog, tehát részletes indokolás hiányában problémát vethet fel az egyéni jogsérelem esetén a pusztán erre való hivatkozás.

Hasonló ellentmondás látszik egy másik ombudsmani vizsgálat esetében is: a panaszos az egyszer használatos orvosi eszközökre vonatkozó szabályozás, valamint az ezek alapján folyó eljárásokkal kapcsolatban fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.¹⁴⁵ A jelentésben részletesen elemzésre kerül az alkotmánybírósági gyakorlattal alátámasztva a legmagasabb testi-lelki egészséghez való jog, valamint a társadalombiztosítás és annak a tulajdonjoggal összefüggő kérdései is. Ezen alapjogok mellett azonban ebben a vizsgálatban is felmerül a jogbiztonság követelményével összefüggő alkotmányos visszásság. A jelentés bevezető részében „jogbiztonsághoz való jogot” említ, amely már önmagában kérdéseket vet fel. Ahogyan azt az ombudsman is szinte minden beszámolójában kiemeli – és a dolgozat korábbi fejezetében részletesen is kifejtésre került –, a jogbiztonság tartalmának értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlatára épít. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ezt felhasználva nem fejlesztheti, bővítheti az értelmezést saját gyakorlatában (ahogyan ezt számos esetben meg is teszi), azonban a jogállamiság alanyi jogként felfogása ellentétes a testület gyakorlatával. A jelentés a továbbiakban jogbiztonsághoz fűződő érdeket említ azzal összefüggésben, hogy az eszközök ismételt felhasználása a gazdasági helyzet következménye; sem a szabályozás, sem a hatóságok gyakorlata nem megfelelő. Ennek következtében a testi-lelki egészséghez való joggal összefüggésben, a nem megfelelő szabályozás miatt állapítja meg a biztos a jogsérelmet. Jelen esetben azonban álláspontom szerint nehezen érthető, miért volt szükséges a jogbiztonság követelményének sérelmére is hivatkozni, összemosva azt az alapjogokkal, mivel a testi-lelki

¹⁴⁴ 1963/1996 OBH jelentés.

¹⁴⁵ 3839/1996 OBH jelentés.

egészséghez való joggal összefüggésben megállapított visszásság lefedi a panaszban foglalt sérelem tartalmát.

A gyermekek jogaival összefüggésben azok mellett jelenik meg a jogbiztonság követelménye a gyermekbarát igazságszolgáltatással kapcsolatos jelentésben.¹⁴⁶ A jelentés elkészítését részletes kutatás előzte meg, amelynek során a gyámhivatalok, fiatalkorúakkal is foglalkozó büntetés-végrehajtási intézetek dolgozóitól kérdezték meg, hogy részt vettek-e gyermekjogokkal, esélyegyenlőségi programokkal kapcsolatos képzéseken, illetve hogy a munkatársak felvétele során mennyiben veszik figyelembe a toleranciát, empátiát. A vizsgálat számos további kérdést is tartalmazott, melyek többek között arra vonatkoztak, hogy ki választja a vezetőket, illetve van-e lehetőség képzéseken való részvételre, diszkriminációs panasz tételére.

A jelentés egy kiemelkedő problémával összefüggésben készült, amelyet átfogó alapos vizsgálat előzött meg. A jogbiztonság követelményének sérelme elsősorban az esélyegyenlőségi tervek, programok, szakemberek hiánya és a diszkriminációs panasz eljárásrendjének hiánya, valamint az eltérő fogalomértelmezés miatt kialakuló – esetenként egymástól teljesen különböző – helyzetek miatt merül fel. Ebben a jelentésben például az egyéni jogok mellett ténylegesen felmerül a jogbiztonság követelményének a sérelme is, hiszen a széttartó értelmezés kiszámíthatatlansághoz vezet, amely – összhangban az Alkotmánybíróság álláspontjával¹⁴⁷ – a jogbiztonság követelményének nélkülözhetetlen tartalmával is ellentétben áll.

Érdekes azonban, hogy a jelentés a tisztességes eljárás követelményét is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből vezeti le, pedig az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése már tartalmazza a hatóságokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. Amennyiben a jelentés a tisztességes eljárás sérelmével a rendszerszintű probléma mellett az egyedi esetekre utal, ez megfelelő alapja lehetett volna a visszásság megállapításának.

A hatóságok jogalkalmazásával szorosan összefüggő visszásságok során

Az ombudsman egyik fő feladata hatóságok működésének során elkövetett jogsértések feltárása. Bár a hatósági eljárások számos egyéni jogot is sérthetnek, itt is gyakran felmerül a jogállamiság követelményének sérelmére történő hivatkozás. Ez történt abban az esetben is, amelyben a panaszos a nyomozás hiányosságai miatt fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.¹⁴⁸ A vizsgálat során megállapításra került, hogy a nyomozóhatóság eljárása sérti a Be. 5. § (1) bekezdésében foglalt eljárási alapelvet, amely az eljárás minden szakaszában feladatként

¹⁴⁶ 2614/2012. AJBH jelentés.

¹⁴⁷ Vö.: 56/1991. (XI. 8) AB határozat.

¹⁴⁸ 1996/1996. OBH jelentés.

írja elő az ügyben eljáró hatóság számára a tényállás alapos és hiánytalan tisztázását. Ezt követően pedig egy mondatban annyit állapít meg, hogy „ennél fogva a jogállamiság követelményeinek meg nem felelő eljárás alkotmányos visszaállást idézett elő”. Ezen döntésben álláspontom szerint több szempontból problémás a jogállamiság követelményére hivatkozni. A jelen ügyben a nyomozóhatóság eljárása valóban nem volt jogszerű, azonban ez „csak” a Be. egyik alapelvével áll ellentétben, nem általában a jogállamiság követelményével. Természetesen a kettő között szoros kapcsolat van, azonban ezt az összefüggést az indokolás is részletezhette volna.

További problémát vethet fel az ügygel kapcsolatban, hogy a jelentés egyáltalán nem konkretizálja, hogy a jogállamiság általános követelményén belül pontosan mivel ellentétes a hatóság eljárása, mindössze egyetlen mondat jelöli meg az általános követelményt a jogsérelem alapjaként. Felmerül továbbá a kérdés, hogy a hatóság egyszeri mulasztása vagy jogszerűtlen eljárása már önmagában megalapozza-e a jogállamiság sérelmét. Jelen ügyből ugyanis az derül ki, hogy a nyomozóhatóság egyetlen ügyben nem tárta fel kellő alaposággal a tényállást, nem pedig az általános gyakorlatával szemben érkezett panasz. Amennyiben egy hatóság rendszeresen jogszerűtlenül jár el, az valóban megalapozhatja a jogállamiság követelmények sérelmét.¹⁴⁹ Azonban ezen vizsgálatra a hatóság egyszeri – az eljárási törvénnyel ellentétes – eljárása adott alapot, melyben túlzottan általános lehet a jogállamiság követelményére hivatkozni.

Az alkotmánybírói értelmezés szerint is „[a]z Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen.”¹⁵⁰ Így valóban a jogbiztonság követelményével került ellentétbe, amikor az Adó-és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal az első fokú határozat ellen benyújtott fellebbezést követően az eljárást felfüggesztette. Ebben az esetben ráadásul nem is egyetlen ügyben volt jogszerűtlen az eljárás, többen fordultak emiatt panasszal a biztoshoz.¹⁵¹ Az előző jelentéssel szemben itt pontosan megindokolásra kerül az alkotmánybírói értelmezéssel is alátámasztva, hogy a közigazgatás hallgatása okozza a jogállamiság követelményének a sérelmét. A jelentésben a jogorvoslathoz való jog sérelme mellett – mivel nem csupán egyetlen esetben történt mulasztás – a hatóság gyakorlata valóban kiszámíthatatlansághoz vezet, amely szintén ellentétbe kerül a jogbiztonság követelményével.

A hatósági eljárás és a jogbiztonság követelmények összefüggése az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában a későbbiekben tovább tisztul. Egy későbbi éves

¹⁴⁹A közigazgatási szervek kiszámítható működéséről ld.: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

¹⁵⁰Vö.: 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

¹⁵¹6134/1996 OBH jelentés.

beszámolóban már ezt olvashatjuk: „A biztosok a jogállam követelményei közé felvették a tisztességes eljárás követelményét is. A tisztességes eljárás követelménye – mint a hatóságok jogállami értékrendű eljárásának összetevője – azt fejezi ki, hogy a jogalkalmazás során meg kell valósulnia a hatósági eszközök rendeltetésszerű használatának, méltányos, humánus, célszerű és hatékony alkalmazásának. A tisztességes eljárás a hatóság kötelessége, az ügyfélnek pedig alkotmányos joga. E jog alapján az ügyfél azt igényelheti, hogy a hatóság szükségtelen, indokolatlan vagy aránytalan érdeksérelmet ne okozzon még akkor sem, ha egyébként az ügyfélre hátrányos döntést hoz.”¹⁵²

Ennek alapján egyértelművé válik, hogy a hatóságok eljárása során a jogbiztonság követelménye elsősorban a tisztességes eljárással összefüggésben nyilvánul meg. A beszámolóban is megjelölt szempontok következetes alkalmazásával pedig egyértelművé tehető, hogy pontosan mi okozta az eljárás során az ügyfél számára a jogsérelmet.

Ennek az alkalmazása érhető tetten abban a jelentésben is, amelyet megalapozó panaszban a kérelmező az ügyészségi kihallgatása során történtek miatt fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.¹⁵³ Ez a döntés már a bevezetésben pontosabban jelöli meg a jogsérelem alapjául „a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság elve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog” sérelmét. Az érvelés pontosan megjelöli, hogy a jogorvoslathoz való jog mellett a tanúvallomás megtagadásának lehetőségére való figyelmeztetés elmaradása ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal.

A korábbiakkal ellentétben ez a jelentés – összhangban a beszámolóban leírtakkal – már nem általánosságban tartalmazza a jogbiztonság követelményének sérelmére történő hivatkozást. Pontosán megjelöli, hogy az ügyészségnek mely eljárási cselekményei, vagy azok hiánya, okozza az alapjog sérelmét. Továbbá nem általánosságban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétes, hanem csak az annak részét képező tisztességes eljárás követelményével ellentétes. A pontos és részletes indokolás arra is megoldást jelenthet, hogy áthidalja a jogbiztonság általános elve és az alapvető jogokra hivatkozás között feszülő ellentétet. Itt ugyanis az indokolás részletesen kifejtésre kerül, hogy a tanúvallomás megtagadására való figyelmeztetés elmaradása okozza az egyéni jogsérelmet, a hatóságra nézve pedig a tisztességes eljárás követelménye a jogbiztonság, végső soron pedig a jogállamiság követelményére vezethető vissza. A tisztességes eljáráshoz való jog levezetése és részleges elkülönítése a jogbiztonság általános követelményétől áthidalhatja azt a problémát is, hogy egyedi ügyben szükségessé válhat az általános követelményekre hivatkozni. Itt ugyanis a hatóságok tisztességes eljárásának követelménye elkülöníthető az egyéni jogsérelemtől. Amennyiben a hatóság általános gyakorlata nem jogszerűtlen, pusztán egy ügyfél esetében

¹⁵² 2001. évi éves beszámoló.

¹⁵³ 3649/2000. OBH jelentés.

„hibázott”, akkor csak a tisztességes eljáráshoz való jog sérült. Abban az esetben viszont, ha az eljárás visszatérően sérti meg az előírásokat, akkor már a tágabban értelmezett jogbiztonság követelménye is sérül, amely összhangban áll az Alkotmánybíróság gyakorlatával is.¹⁵⁴

Valamint ebben az esetben sem igaz az, hogy az általános követelményre nem lehet hivatkozni, hiszen a visszatérően jogszerűtlen eljárás természetesen ugyanúgy sérti az egyes ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogát is, hiszen a hatóság minden egyes jogsértő eljárása az adott ügyben érintett ügyfélnek vagy ügyfeleknek is jogsérelmet okoz.

Alapvetően az ombudsmani gyakorlatban sem kell, hogy feltétlenül törést jelentsen az Alaptörvény hatálybalépése, összhangban az Alkotmánybíróság gyakorlatával, a legtöbb esetben itt is továbbvihető és fejleszthető a korábban kialakított álláspont. Azonban éppen a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban hozott változást az új Alaptörvény. Az Alkotmány ugyanis nem nevesítette a hatóságokra nézve a tisztességes eljárás követelményét.¹⁵⁵ Ezzel szemben a hatályos Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok a törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa feladatköréből adódóan jelentős számú esetben a hatóságok jogalkalmazása által okozott visszásságokat tárta fel. Alkotmányi rendelkezés hiányában azonban nem maradt más lehetősége, mint az alkotmánybírósági határozatokat alapul véve a jogbiztonság követelményének sérelmén keresztül megállapítani ezekben az esetekben az alkotmányos visszásság fennállását.

Az Alaptörvény XXIV. cikkével kapcsolatban az alapvető jogok biztosának álláspontja értelmében „E rendelkezések gyakorlatilag az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat összefoglalásaként is értelmezhetőek, így az azokban foglalt megállapítások továbbra is hivatkozhatók, mércét jelentenek a hatósági eljárás során.”¹⁵⁶ Az tehát, hogy az Alaptörvény szövegének Szabadság és felelősség című részében az Alaptörvény a hatóságokra nézve is rögzíti a tisztességes eljárás követelményét, megoldja azt a problémát, hogy amikor nem sérül más alapvető jog, csak önmagában a hatóság eljárása okozta a visszásságot. Így szemben az Alaptörvény hatályba lépését megelőző gyakorlattal, a jogbiztonság követelményéből való levezetés helyett a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelme a visszásság alapja, feloldva ezzel az általános követelmény és alanyi jog között feszülő esetleges ellentétet.

¹⁵⁴ A közigazgatási szervek kiszámítható működéséről ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

¹⁵⁵ Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése csak azt rögzítette, hogy a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

¹⁵⁶ 2012. évi Éves beszámoló 296.

Tartalmában természetesen az alaptörvényi rendelkezés sem változtat azon, hogy a hatóságok mely cselekménye – vagy azok elmulasztása – sérti az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogát. Ennek következtében a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban kialakított gyakorlat továbbvihető és fejleszthető ezután is. Azonban álláspontom szerint így sem kell, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a jogbiztonság követelménye eltávolodjon az alapvető jogok biztosának gyakorlatában. Ugyanis egy ügyféllel szemben jogsértő módon lefolytatott ellátás valóban csak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezi, azonban amennyiben sorozatosan fordul elő, az már a kiszámíthatóság követelményével is ellentétben áll, és a jogbiztonság követelményének sérelmét is eredményezi.

Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően sem kizárólag a hatóságok eljárása során a tisztességes eljárással összefüggésben merülhetett fel a jogbiztonság sérelme. Így a XXIV. cikkre hivatkozás mellett továbbra is fennmarad a jogbiztonság követelményére való hivatkozás is. Ezeknek az eseteknek egy része jogalkotási kérdésekkel függ össze, azonban megjelenik a jogalkalmazással összefüggő kérdésekben is. Ennek ellenére továbbra is előfordul, hogy a tisztességes eljárás követelménye mellett a jelentés megállapítja a B) cikk (1) bekezdésének sérelmét is. Ez történt egy önálló bírósági végrehajtóval kapcsolatban érkezett panasz során is,¹⁵⁷ amelyben mindössze egyetlen ügyfél esetében nem történt meg a végrehajtási cselekmény a követelés érvényesítése érdekében. Ebben az esetben az ügyfél tisztességes eljáráshoz való joga valóban sérült, ahogyan ezt az alapvető jogok biztosa meg is állapította. Ezzel szemben viszont a jelentés alapján nem áll fenn olyan gyakorlat, amely a rendszeres mulasztások miatt a kiszámítható működést is veszélyeztetni. Ennek következtében a jelentésben nem feltétlenül volt szükségszerű a jogbiztonság követelményére is hivatkozni.

Bár részben a jogalkotással függ össze a közszolgálati hulladékszállítással kapcsolatos jelentés,¹⁵⁸ jól mutatja a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogbiztonság követelményére történő hivatkozás közötti különbséget. A jelentés mindkét alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában sérelmet állapít meg, azonban az érvelésben világosan elkülönül, hogy melyiket mi okozza. A kérelmezők tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét az idézi elő, hogy a közszolgáltató a konkrét ügyben számukra jogszabállyal ellentétes tájékoztatást nyújtott. Ezzel szemben a jogbiztonság követelményének sérelmét az okozta, hogy az önkormányzati rendelet egyes rendelkezései a hulladékról szóló törvénnyel ellentétesek, illetve bizonyos kérdéseket a rendelet nem rendez, valamint a társulási megállapodás bizonyos kérdéseket az önkormányzati rendelettel ellentétesen rendez. Itt jól látszik, hogy a sérelmet a rendszerszintű probléma és a jogalkotásról

¹⁵⁷ 4315/2014. AJBH jelentés.

¹⁵⁸ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-3131/2014. számú ügyben.

szóló 2010. évi CXXX. törvény rendelkezéseinek nem megfelelően megalkotott szabályozás okozza, a tisztességes eljárás mellett nemcsak kiegészítő szerepben hívja fel a jelentés az általános követelményt, hanem a visszásság elkülönült része ezt meg is alapozza.

Hasonló megközelítést figyelhetünk meg a közfoglalkoztatottak jogainak védelmével foglalkozó jelentésben.¹⁵⁹ Az ombudsman által vizsgált ügy alapját az képezte, hogy több panasz is érkezett a Hivatalhoz közfoglalkoztatással kapcsolatos kifizetések, így különösen az aktív korúak ellátásának megvonásával kapcsolatban. Bár a vizsgálat jogalkotási hiányosságokra is rámutatott, elsősorban az eljárási gyakorlattal kapcsolatos visszásságokat tárta fel. Így jól látható a jelentésben, hogy elkülönül a jogbiztonság követelményével ellentétes gyakorlat és önálló esetekben a tisztességes eljárás követelménye. A jelentés részletezi, hogy „a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetlegessége, a pontos eljárási rend szabályozatlansága sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá a közfoglalkoztatottak tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, mivel a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában.” Hangsúlyozza továbbá, hogy a jogszabályi kötelezettségek figyelmen kívül hagyása és az önkormányzatok részéről a szervezési mulasztások szintén kiszámíthatatlansághoz vezetnek. A jelentés ezen rendszerszintű problémák közül kiemelte a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben Gyöngyös Város Polgármesteri Hivatalának eljárását, miszerint a hatósági ellenőrzési feladatokat megbízási jogviszony keretében oldja meg. Itt a jelentés kiemeli, hogy a jogbiztonság követelményén túl itt már a kérelmezők tisztességes eljáráshoz való joga is sérült.

Ebben a jelentésben más alapvető jogok sérelme mellett a hatóságok visszatérően jogsértő gyakorlata rendszerszintű problémákhoz vezet, az eljárások előreláthatatlansága a jogbiztonság követelményével ellentétes, és több más alapvető jog sérelméhez is vezet. Ez a jelentés már részletesen kifejti, hogy mely eljárások vagy mulasztások okozzák a sérelmét, pontosan alátámasztja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére való hivatkozás indokoltságát.

Szintén megjelenik a jogállamiság mellett önállóan – ezúttal már az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére hivatkozva – a tisztességes eljárás követelménye az áldozatsegítéssel kapcsolatos jelentésben is.¹⁶⁰ Az áldozatsegítéssel kapcsolatban az alapvető jogok biztosa hangsúlyozza, hogy az állam bűnmegelőzési kötelezettségével és a büntetőhatalom alkalmazásával összefüggésben kiemelt szerepe van a jogbiztonság követelményének. Ezzel kapcsolatban a jelentés több visszásságot is megállapít. Ezek közül az egyik eset a támogatásokkal kapcsolatos tájékoztatások hiányosságaival függ össze. Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy „[a]z állam által fenntartott támogatási rendszer működésének kiszámíthatóságához hozzátartozik az a körülmény

¹⁵⁹ 4162/2012. AJBH jelentés

¹⁶⁰ 7599/2012. AJBH jelentés

is, hogy a rendszer által megcélzott személyi körhöz, a támogatás jogosultjaihoz garántáltan eljusson az az információ, amely alapján dönteni tudnak a támogatás igénybevételéről. Megállapítható, hogy a rendőrség és a Szolgálat jelenlegi gyakorlata az áldozatokkal való kapcsolatfelvétel terén nem kellően hatékony, az áldozatokat igen alacsony arányban éri el, sok esetben nem, vagy nem megfelelő a tájékoztatás. Mindez a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz. Megállapítható továbbá, hogy az a körülmény, miszerint a rendőrség és a Szolgálat a súlyos bűncselekményt elszenvedők és a sérülékenyebb áldozati csoportok elérése tekintetében nem rendelkezik speciális módszerekkel, sérti az esélyegyenlőséget és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.” Ebben az esetben a kapcsolatfelvétel és a módszertani hiányosság fennállása bizonytalanságot okoz, amely tágabb értelemben összefüggésbe hozható a jogbiztonság követelményével. A jelentés által feltárt másik probléma a segély kifizetésének elmaradásával áll kapcsolatban, amelynek indoka részben az, hogy egyes megyékben nem is áll rendelkezésre olyan pénztár vagy hivatal, amely ezek kifizetését le tudná bonyolítani. A szolgáltatás megszervezése miatt fennálló bizonytalanság, a hivatalok hiánya valóban kiszámíthatatlanságot eredményez, amely az alkotmánybírósági gyakorlat szerint sem összeegyeztethető a jogbiztonság követelményével,¹⁶¹ így itt teljesen megalapozott a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére történő hivatkozás.

A jelentés felvet egy harmadik problémát is, amely amiatt merül fel, hogy az állami kárenyhítéshez a vagyoni kár bekövetkeztét igazolni kell, azonban a jogszabály minden esetben megköveteli a számla, nyugta csatolását a bekövetkezett károk igazolására.

Az alapvető jogok biztosa a jelentésben felveti, hogy számos olyan eset merülhet fel, amikor az anyagi kár jelentős, azonban az áldozatnak nem áll rendelkezésére ennek igazolására a számla, így ezek az áldozatok végső soron kizárásra kerülnek, amely szintén ellentétben áll a jogbiztonság követelményével. Ebben az esetben viszont felvethető, hogy a szabályozás valóban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes-e, vagy elég lett volna az Alaptörvény XV. cikkére hivatkozni. Ugyanis a szabályozás elfogadásával kapcsolatban a jelentés alapján nem áll fenn eljárási, formai hiba, valamint hiányosság sem. Mindössze egy olyan rendelkezést tartalmaz, amely az áldozatok egy csoportjának kizárását eredményezheti a kárenyhítésből.

¹⁶¹ Vö.: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

A jogbiztonság követelményére történő hivatkozás alakulása, változásai

Ahogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egyik beszámolójában fogalmaz, „a jogbiztonság sérelmének gyakori előfordulását annak tükrében kell értékelni, hogy ez kiegészítő elvként jelenik meg az ombudsmanok gyakorlatában, és a statisztikában minden olyan esetben jelentkezik, amikor valamilyen jogszabály vagy állami irányítás egyéb eszközébe foglalt normákat sért a hatóság vagy közszolgáltató döntése, mulasztása, illetve eljárása.”¹⁶² Ennek értelmében gyakorlatilag egy hatóságnak bármilyen – akár egyszeri – megalapozatlan vagy más módon jogsértő döntése is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelméhez vezethető, ami szélsőségesen kitérít a jogállamiságra hivatkozást. Természetesen árnyalja a helyzetet, hogy ugyanebben a beszámolóban kifejtésre kerül, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa gyakorlatában csak akkor értékeli visszássággként a jogbiztonság sérelmét, ha más alkotmányos jog vagy jogos érdek is sérült vagy veszélybe került.

Az első évek jelentéseiben nem válik el egyértelműen a vizsgálatok során az egyéni jogok sérelmének megállapítása és a jogbiztonság követelménye. Több beszámolóban, jelentésben is előfordul, hogy más egyéni jogok mellett megjelenik a „jogbiztonsághoz való jog” sérelme is. Ez azért is vet fel problémákat, mert az ombudsman a legtöbb beszámolójában kitér arra, hogy a jogállamiság követelményével kapcsolatban az alkotmánybírósági gyakorlatot tekinti alapnak.

Önmagában a jogállamiság követelményének tágabb értelmezése, a jogbiztonság követelményére történő szélesebb körű hivatkozás nem feltétlenül ellentétes az alkotmánybírósági gyakorlattal, azonban a jogbiztonság alanyi jogként való felfogása alapjaiban tér el a testület álláspontjától. A jelentésben, illetve a beszámolóknak nem is kerül aláátmasztásra, hogy mi indokolja az Alkotmánybíróság értelmezésétől való ilyen mértékű eltérést. Ezt az ellentétet tovább erősíti, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése¹⁶³ a jogállamiság követelményét tartalmazza, amelynek egyik nélkülözhetetlen elemeként rögzítette az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményét. Ennek értelmében semmiképp nem tehető egyenlőségjel a „jogbiztonsághoz való jog” kifejezés alkalmazása által a jogbiztonság (vagy annak valamely részleme, pl. tisztességes hatósági eljárásához való jog) és az alkotmány hivatkozott rendelkezésének sérelme között.

¹⁶² 1998. évi éves beszámoló.

¹⁶³ A jogállamiság elvét korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmazta.

Az az alkotmánybírói kiindulópont, hogy a jogbiztonság nem alanyi jog, álláspontom szerint az alapvető jogok biztosának gyakorlatában sem zárhatja ki azt, hogy önmagában ennek sérelme alkotmányos visszássághoz vezessen. Az alkotmánybírói gyakorlatban is megalapozza önállóan a jogbiztonság sérelme is az alkotmányellenességet. Amennyiben teljesen kizárnánk a jogbiztonságra való hivatkozás lehetőségét, az előző fejezetben bemutatott – a gyakorlatból kiemelt – példák alapján is számos olyan eset merülhet fel,¹⁶⁴ amely esetében a visszásság valóban fennáll, azonban nem áll rendelkezésre más olyan alkotmányi rendelkezés, amelynek sérelmével igazolható. Ennek következtében a teljes kizárás az ombudsman eljárási lehetőségeinek szükségtelen szűkítéséhez vezethetne, ennek következtében pedig végeredményben a jogvédelmi szint csökkenését is eredményezné.

Az Alkotmánybírói határozatai és az ombudsman által már korábban vizsgált esetek lehetőséget adnak arra, hogy a jogbiztonság körében felmerülő sérelem esetében pontosan indokolható legyen, hogy melyik elemét milyen eljárással, milyen joggal összefüggésben sértették meg, így az indoklás során pontosan alátámasztható lehet az általános követelmény felhívása. Ez az irány határozottan meg is jelenik az ombudsmanok gyakorlatában, elsősorban a hatóságok tisztességes eljárásának követelményével összefüggésben.¹⁶⁵ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kialakította azt az érvelést, amelyben más egyéni jog sérelmének hiányában is megállapítja az alkotmányos visszásság fennállását, a hatóság jogsértő eljárása vagy döntése esetében – amennyiben nem áll rendelkezésre jogorvoslat – és részletesebben indokolja, hogy ezt a jogbiztonság követelményének részét képező tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme alapozza meg. Ez már nem áll ellentétben az alkotmánybírói gyakorlattal sem, ugyanis nem emeli a jogbiztonság általános követelményét ért sérelemmel azonos szintre az egyedi ügyben okozott sérelmet.

Továbbá a jogbiztonság követelményének részeként valóban levezethető a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, amely következik egyrészt abból, hogy az Alkotmánybírói egyértelműen a jogbiztonság követelménye részének tekinti a hatóságok jogszerű, kiszámítható működését, ez pedig végső soron az egyes eljárásokból épül fel. Továbbá indokolja a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, amely szintén általános követelmény és nem egyéni jog, de mindkettő sérelme közvetlenül az ügyfélnek okoz hátrányt az eljárásban. Amennyiben ez rendszeresen előfordul, csökken a hatóságokba vetett bizalom, továbbá a sorozatosan törvénytörő működés már a jogbiztonság követelményével is ellentétben áll.

¹⁶⁴ Ld. pl.: Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-3131/2014. számú ügyben, 1452/1995. OBH jelentés, 6066/1995. OBH jelentés.

¹⁶⁵ Ld.: 2001. évi éves beszámoló.

Az egyedi ügyek és a hatóság általános működésének elkülönítését, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog kiemelését segítette az új Alaptörvényben a tisztességes hatósági eljárás nevesítése. Az alapvető jogok biztosa ezt a módosítást beépítette a gyakorlatba, a tartalmi elemek tekintetében felhasználta saját és az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát is, azonban a hivatkozási alap tekintetében egyértelműbbé tette az alanyi jogok és a jogállamiság – valamint annak részét képező jogbiztonság – közötti viszonyt is. Ez a jogértelmezési, jogfejlesztési folyamat azonban még nem ért véget, az esetleges bizonytalanságok kiküszöbölésére, a gyakorlat még egységesebbé tételére nyitva áll a további lehetőség is.

Ahogy már korábban már említésre került, kérdéses lehet a jogbiztonság követelményére egyedi ügyben hivatkozni. Mivel nem tekinthető egyéni jognak, így a panaszosnak nincs alanyi joga a jogbiztonsághoz, vagyis egyetlen „rossz” döntés azt nem is sértheti (de természetesen ugyanez a jogsértés más alapvető jog sérelmét megalapozhatja). Így amennyiben a hatóság jogszerűtlen eljárása egyedi ügyben okozott jogsérelmet, megállapítható a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme, a jogbiztonság általános követelménye viszont nem. Azonban egy ismétlődő, törvénysértő gyakorlat már az egyéni jogsérelmek mellett – vagy azok hiányában – is megalapozhatja a jogállamiság általános követelményének sérelmét is. Ez összhangban van az alkotmánybírósági gyakorlattal is, kiszámítható, előre látható, törvény alá rendelt. A jogbiztonság követelményének sérelmét eredményezhetik továbbá a jogalkotási kérdésekkel összefüggésben feltárt visszásságok. Ezek minden esetben rendszerszintű problémát vetnek fel, valamint a jogalkotási eljárások garanciális szabályainak az Alkotmánybíróság is kiemelt jelentőséget tulajdonított.¹⁶⁶

Előfordulnak azonban olyan esetek is, amikor más alapvető jogok sérelme mellett hivatkozik az ombudsman a jogbiztonság követelményére.¹⁶⁷ Ezek közül nem minden esetben szükséges azonban az általános követelményre is hivatkozni. Az esetek egy részében ugyanis az alapvető jogok sérelme önmagában is megalapozza az alkotmányos visszásság fennállását, így a kiegészítő alkalmazásra nincs szükség. Továbbá nem áll fenn olyan rendszerszintű vagy szabályozási kérdésekben található probléma, amely bizonytalansághoz vezetne, ellentétbe kerülve ezáltal a kiszámíthatóság követelményével. Ilyen esetekben nélkülözhető lenne a jogbiztonság követelményének sérelmére történő hivatkozás. Az esetleges félreértés azáltal is elkerülhető lehet, ha ilyen esetekben – amennyiben az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint sérelmet szenved a jogbiztonság követelménye – részletesebb és pontosabb indokolást kapunk, hogy mi okozza ezt. A jogbiztonság követelményének egységes, pontosan indokolt alkalmazása elősegíti a

¹⁶⁶ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122; 52/1997. (X. 14.) AB határozat 1997, 331., 332.; 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683–690.

¹⁶⁷ Lásd pl.: 8421/2012. AJBH jelentés.

vizsgálatok során a következő alkalmazást, amely a jogvédelem biztosítását is hatékonyan segítheti.

Felmerülnek természetesen olyan helyzetek is, amelyekben az alapvető jogokat sértő eljárás vagy jogszabályi környezet valóban felveti a jogbiztonság követelményének sérelmét. Ezekben az esetekben semmi nem zárja ki mindkét alkotmányos követelmény sérelmének megállapítását. Az alapvető jogok biztosának gyakorlatában a jogbiztonság értelmezésnek kidolgozása során egyre jobban letisztult, kialakult annak a gyakorlata, hogyan állapítja meg ezekben az esetekben a visszasságokat. Számos esetben az egyéni jogok sérelme mellett egyértelműen jelzi a jogbiztonság követelményét érintő visszasságot, azonban ezt a kettő között fennálló kapcsolatot és a rendszerszintű problémákat is kimutatva teszi meg.

Összegzés

Az ombudsmanok eljárásaik során szükségszerűen értelmezik az alkotmányi rendelkezéseket, így a jogbiztonság követelményét. Feladatkörükből adódóan ez részben különbözik mind az Alkotmánybíróságtól, mind pedig más szervek értelmezéseitől. Azonban ez az egyediség sem menti fel az alól, hogy az értelmezést konzekvensen végezze, jogfejlesztő tevékenysége nem terjedhet túl a céljai eléréséhez szükséges mértéken. Bár nem hoz kötelező döntéseket, a következő alkalmazás nem nélkülözhető, hiszen jelentéseinek, ajánlásainak az adott ügyön túlmutató jelentősége is van. Amennyiben tehát nem következetesen alkalmazza szempontjait, az a jogvédelem szempontjából is negatív hatásokhoz vezethet.

Azonban nélkülözhetetlen, hogy ahol valóban fennáll ennek a legalapvetőbb alkotmányos követelménynek a sérelme, szükséges, hogy erre a vizsgálat eredményeként rámutasson. Itt teremtheti meg a kapcsolatot az alapjogok sérelmével a jogbiztonság követelménye mint a visszasság megállapításának alapja. Az ombudsmanoknak ezen a téren kialakított gyakorlata – részben a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben – vitathatatlan jelentőséggel bír, azonban néhány esetben még felmerülnek bizonytalanságok, amelyek a kritikák alapjait is képezik.

Egyes esetekben még felmerül, hogy a jogbiztonság követelménye akkor is említésre kerül egy jelentésben, amikor a panaszban megjelölt visszasságot csak egy másik alapvető jog sérelme okozta. További bizonytalanságot vethet fel, hogy az egyedi ügyekben a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme és a hatóságok rendszeres törvénysértő eljárása között nem minden esetben jelenik meg a különbség. Azonban ezek az eltérések is egyre kisebb számban jelennek meg, és a későbbiekben ezek is kiküszöbölhetőek lehetnek. Alapvetően az Alkotmánybíróság által kialakított alapokra támaszkodnak az indokolások, néha azonban megjelenik a jogbiztonság

követelményének a „jogbiztonsághoz való jogként” való felfogáshoz közeledése, amely viszont nem áll összhangban a testület felfogásával.

A jogbiztonság követelményével kapcsolatban kialakított gyakorlat tovább fejleszthető az egyéni jogsérelmek és a rendszerszintű problémák következetes elkülönítésével. Követhetőbbé teheti a jelentésekben képviselt álláspontot, amennyiben a jogbiztonság követelményének sérelmét csak abban az esetekben jelölik meg a visszásság alapjaként, amikor ez ténylegesen szükségszerű. A félreértések elkerülését segítheti, ha az indokolás az alkotmánybírószági gyakorlat bemutatásán túl ilyen esetekben részletesebben indokolja a visszásság fennállását.

Mindezek mellett azonban ki kell emelni, hogy a húsz év alatt az alkotmánybírószági gyakorlatra alapozva az ombudsmanok gyakorlata önálló értelmezést is adott a jogállamiság követelményének, az egyéni jogokkal együtt való alkalmazása pedig kiegészítette, bővítette a szükséges módon a jogvédő tevékenységét.

Az alapvető jogok biztosához az élet minden területéről érkeznek panaszok, így átfogó tevékenysége során kiemelkedő lehet a jogfejlesztő szerepe is, amely akkor érheti el célját, ha következetes, amelynek a jogbiztonság követelményének pontos, érvek mentén való hivatkozása is részét képezheti. Amennyiben tehát teljesen kizárnánk a jogbiztonság követelményére való hivatkozás lehetőségét, az végső soron a jogvédelmi szint csökkenését is eredményezné.

Felhasznált irodalom

BAKOS KITTI: A tisztességes eljáráshoz való jog a jogágak határán. *De iurisprudentia et iure publico – Jog-és politikatudományi folyóirat*, 2011/2.

BARANYI BERTOLD–KÁSA IMRE–LÁPOSSY ATTILA–SIMON ÁKOS–TÍMÁR KINGA: *Az ombudsman jogfejlesztő tevékenységének lehetőségei és korlátai*. In: KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): *Tízéves az ombudsmantörvény. Az Országgyűlés Hivatala*, Budapest, 2004.

CSERVÁK CSABA: A jogdogmatika és alkotmányos alapjogok közötti réteg képződése. *Jogelméleti Szemle*, 2014/2.

DEZSŐ MÁRTA–KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

HAJAS BARNABÁS: A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendészetben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése. *Acta Humana*, 2013/1.

HALMAI GÁBOR–TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

- PAPP IMRE: A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2013/1.
- SÁRI JÁNOS–SOMODY BERNADETTE: *Alkotmánytan II. – Alapjogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2.
- SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- SOMODY BERNADETTE: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai? *Jogtudományi Közlöny*, 2004/10.
- SOMODY BERNADETTE: *Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai*. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. OBH, 2008.
- TÓTH GÁBOR ATTILA: *A jogok törvénye – Értekezés az alkotmányos szabadságról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2014.
- TÓTH GÁBOR ATTILA: „Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni”. *Fundamentum*, 1999/1.
- TRÄGER ANIKÓ: Az alkotmányos büntetőjog, a demokratikus jogállam változatlan követelményrendszere. *Közjogi Szemle*, 2015/2. 53.
- VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon – Az országgyűlés biztosai és az Alkotmány védelme*. Rejtjel Kiadó, Budapest 2004.

Kiss Tamás:

Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége a magyar alkotmányos rendszerben

„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés... nélkül biztosítja.” (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés)

Munkámban arra vállalkozom, hogy az ombudsman eljárásainak egyéni osztályozás alapján történő bemutatásával, az egyes eljárástípusok gyakorlati példákkal történő szemléltetésével és az ombudsmani jogvédelmi tevékenység korlátainak szem előtt tartásával az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenységéről részletes és lényegre törő áttekintést nyújtsak, mellyel egyidejűleg törekszem az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek a magyar alkotmányos rendszerben történő elhelyezésére is. Magát az eljárásokat az Alkotmánybírósággal való érintettségük tükrében osztályozom, ezzel is kiemelve és nyomatékosítva a biztos alkotmánybírósági eljárás kezdeményezéséhez kapcsolódó jogát, ami egy igen erős és kivételes jogosítvány a magyar közjogi rendszerben, hiszen a közjogi tisztségviselőknek csak igen szűk köre bír ilyen jogosítvánnyal. Miért szükségesek ilyen jogosítványok? Mi a tisztség rendeltetése, feladata? Miért nő a tisztséget bevezető országok száma?

A demokratikus államok alkotmányos berendezkedésének elengedhetetlen eleme a jogállami garanciák kiépítése, hiszen a demokrácia nem kizárólag a nép által választott legitim parlamenten, hanem a szigorú jogállami kritériumok lefektetésén, alkalmazásán és érvényesülésének ellenőrzésén is nyugszik. A jogállami garanciák kodifikálásához, a kodifikált jog ellenőrzéséhez és védelméhez nélkülözhetetlen egy ombudsmani típusú hivatal kiépítése és működtetése. Az első ombudsmani típusú intézmény felállítására 1809-ben Svédországban a parlamenti biztos tisztség intézményesítésével került sor, azóta világszerte több mint százhusz országban működik országos szintű ombudsmani hivatal, és ez a szám folyamatosan emelkedik.

Magyarországon az 1989-es alkotmánymódosítás¹⁶⁸ rögzítette először az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézményét, majd 1993-ban a parlament elfogadta az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt, amely az országgyűlési biztosok jogkörét az 1989-es alkotmánymódosításnál részletesebben szabályozta. Egészen az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) hatályba lépéséig (2012. január 1.)

¹⁶⁸ Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvényt.

négy országgyűlési biztos munkálkodott. Az alkotmánymódosítás, majd az 1993. évi LIX. törvény ellenére viszont az első biztos megválasztására hat évvel az alkotmánymódosítás és két évvel az 1993. évi LIX. törvény megalkotása után, 1995. július 30-án került sor, ami még a magyar jogi viszonyokat tekintve is meglehetősen sok időnek tekinthető. A volt állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának és az adatvédelmi biztosnak a szerepét az alapvető jogok biztosa, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vezetője vette át. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke esetében speciális feladatátvétel történt, hiszen itt egy ombudsmani típusú tisztség helyett egy autonóm államigazgatási szerv állt fel, amely mind függetlenségi, mind igen komoly hatékonysági problémákat is felvet.

Mi egy ilyen hivatal rendeltetése? „Az ombudsmannak minden olyan esetben fel kell lépnie, amikor alapjogok sérülnek.”¹⁶⁹ A jogállami garanciák megkövetelik, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságok kivizsgálása a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalomtól független, magasan képzett tisztségviselőkkel rendelkező hivatal formájában történjék, amelynek vezetésére és irányítására szakképzett, jogszabályban rögzített szigorú követelményrendszernek megfelelő személy alkalmas. E hivatalirányító tisztségviselő a magyar alkotmányos jogrendszerben az alapvető jogok biztosa, vagy a svéd eredetű megnevezés szerint az ombudsman (német és norvég megnevezés szerint: ombudsmann).

A tisztség függetlenségét maga Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) fekteti le, melynek függetlenséget megeremtő elemei az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi jog, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség és a merev összeférhetlenségi szabályokban meríthetőek ki. A befolyásmentes munkavégzés biztosítására az Ajbt. rögzíti, hogy a biztos eljárása során is független, csak a törvényeknek van alárendelve és nem utasítható.¹⁷⁰ A fentiek megvalósításának elengedhetetlen feltétele magának a tisztségnek és a hivatalnak (a feladat- és hatásköri szabályok lefektetésével együtt) lehetőleg minél magasabb szintű jogforrás felhasználásával történő jogrendszerbe illesztése, figyelembe véve természetesen az adott állam jogrendszerének felépítését, amelyre Magyarországon a jogforrási hierarchia csúcsán, vagyis alaptörvényi rendelkezésben került sor. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát ügyviteli és előkészítő

¹⁶⁹ Varga Zsuzsa: Puha jogosítványok, kikezddhetlen érvék. Beszélgetés Lenkovics Barnabás ombudsmannal. *Complex MAGAZIN*, XIII. évfolyam, 2006. november, 11. szám. 25. o.

¹⁷⁰ Ajbt. 11. §

szervként az Ajbt. 41. § (1) bekezdése rögzíti. Fontos, hogy az ombudsmani hivatal szempontjából is érvényesül a függetlenség, hiszen annak szervezeti és működési szabályzatát is az alapvető jogok biztosa adja ki.¹⁷¹ Az Alaptörvény 30. cikke tartalmazza az alapvető jogok biztosának meghatározására vonatkozó legfontosabb megállapításokat, míg a részletszabályok és egyéb rendelkezések megállapítására az Alaptörvény 30. cikk (5) bekezdése alapján a jogforrási hierarchia második szintjén elhelyezkedő törvény hivatott.

Az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapjogvédelmi tevékenységet folytat, a tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja. Mít takar a visszasság fogalma? Gönczöl Katalin szavaival élve: „az alkotmányos visszasság az alkotmányos alapjogokra és/vagy elvekre visszavezethető olyan alanyi jogi sérelem vagy annak közvetlen veszélye, amely az egyén és az államot képviselő hatóság vagy valamely monopolhelyzetben lévő szolgáltató közötti jogviszonyban keletkezett, és amelynek orvoslására az állampolgári jogok biztosa az alkotmányos felhatalmazás alapján kísérletet tehet”.¹⁷²

Fontos megjegyezni, hogy az alapvető jogok biztosának diszkrecionális jogkörét az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése egyértelműen kizárja. A diszkrecionális jogkör esszenciája, hogy az ilyen jogkörrel rendelkező személy maga mérlegeli a fennálló körülményeket és azok súlyát, saját személyes meggyőződése, belátása alapján hoz döntéseket. Példának okáért a magyar államfő diszkrecionális jogkörébe tartozik a kitüntetések adományozása. Ez a jogkör a magyar ombudsmant nem illeti meg, így a tudomására jutott visszasságokat kötelezően kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, azok vizsgálat nélküli mellőzése nem lehetséges. Az alapvető jogok biztosának munkájára kiegészítő és nem helyettesítő jelleggel kell tekinteni,¹⁷³ hiszen a független és pártatlan bírósághoz fordulás jogát az Alaptörvény 28. cikk (1) bekezdése egyértelműen deklarálja.

¹⁷¹ A belső szabályozási autonómia és a törvényben megállapított működési szabályozásra lásd: 2/2002. (I.25.) AB határozat

¹⁷² Gönczöl Katalin–Kóthy Judit: *Ombudsman 1995–2001*. Budapest, 2002, Helikon Kiadó. 121–122 o.

¹⁷³ Bővebben: Vissy Beatrix: Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt.

Az alapvető jogok biztosának eljárásai

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”
(Alaptörvény XXV. cikk)

Az ombudsman eljárását bárki kezdeményezheti (e tényt mind az Alaptörvény, mind az Ajbt. lefekteti), az eljárás kezdeményezésére jogosultak köre nem korlátozódik a természetes személyek vagy magyar állampolgárok körére, így például a jogi személyek cégformától, jogi státusztól függetlenül és a Magyarországon tartózkodók tartózkodásuk jogcímétől és idejétől függetlenül (legyen akár menekült, turista vagy egyéb beutazó) is kezdeményezhetik eljárását. Az alapvető jogok biztosának eljárása a kezdeményező oldalán költségmentes, az eljárás költségeit az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) előlegezi és viseli az Ajbt. 19. §-a nyomán, így az igazságszolgáltatással szembeni kritika – miszerint csak annak van lehetősége bírói fórum előtt jogának érvényesítésére, aki az eljárással kapcsolatos költségek viselésére megfelelő tőkével rendelkezik, nem is beszélve a jogorvoslati lehetőségek igénybevételeiből származó többletköltségről – fel sem merül egy ombudsmani eljárással összefüggésben. Továbbá a benyújtó személy identitásának felfedése csak indokolt esetben, a vizsgálattal közvetlen összefüggésben és a benyújtó által megtett tiltó nyilatkozat hiányában történhet, ellenkező esetben a személyes adatokat csak a Hivatal ismerheti és iktathatja, azt más szervek részére nem adhatja ki. Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése garantálja, hogy a Hivatal és a biztos a tevékenysége a benyújtóra csak semleges vagy pozitív hatással lehessen (elutasítás vagy fellépés), a kezdeményezőt beadványa megtételében negatív hátránytól, megkülönböztetéstől való félelem ne korlátozza vagy befolyásolja, és a benyújtás miatt hátrány ne érhesse.

Itt leszögezendő, hogy a biztos az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróságok és az ügyészségek (az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével) tevékenységét nem vizsgálhatja [Ajbt. 18. § (3) bekezdés]. E személyek és szervek munkájának ellenőrzésére általában nem rendelkezik hatáskörrel szervezet, ami az Ajbt. 18. § (3) bekezdésében felsorolt személyek és szervek jogállami garanciákból levezethető függetlenségére vezethető vissza, hiszen feladat- és hatáskörük maradéktalan ellátásához és az általuk meghozott és meghozandó döntések befolyásmentes megalkotásához elengedhetetlen feltétel az Alaptörvény vagy jogszabály által kínált függetlenség. Magyarország törvényalkotó testületének ellenőrzése csak pénzügyi és gazdasági szempontból lehetséges, ilyen ellenőrzésre hivatott szerv az Alaptörvény értelmében az Állami Számvevőszék [Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés], amely

ellenőrzés csak függetlenül és pártatlanul végezhető. Az államfő tevékenységével összefüggő vizsgálatok nem tartoznak az ombudsman feladat- és hatáskörébe, annak különleges szabályai az Alaptörvényben rögzítettek. A bíróságok és az Alkotmánybíróság döntési tevékenységéhez és az ügyészség nyomozási és egyéb jogszabályban rögzített feladataihoz speciális külső függetlenséget élvez. Emellett a parlament az egyetlen olyan szerv a felsoroltakból, amelynek tevékenységével összefüggésben „az Alkotmánybírósághoz kapcsolódó eljárások” fejezet alatt megtalálható eljárások lefolytathatók és elindításuk az ombudsman által kezdeményezhető.

Az alapvető jogok biztosá által lefolytatható eljárások osztályozása több szempontrendszer alapján lehetséges, személyes meggyőződésemet viszont, hogy az eljárások hatékony tipizálásához az Alkotmánybírósághoz kapcsolódás vizsgálata szükséges. A szempontrendszer kialakításának alapja az a ténymegállapítás, hogy az ombudsman alapjogvédelmi tevékenységet lát el. E tevékenység kifejtéséhez olyan hatáskörök biztosítása szükséges, amelynek révén az ombudsman képes a jogéletbe eredményesen beavatkozni és reparáltatni annak felmerülő hibáit. Habár nem sorolom az alapvető jogok biztosának alaphatáskörei közé az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét megteremtő eljárásokat, mégis maga a hatékony alapjogvédelmi funkció az, amely nemcsak megnyitja, hanem igényli az alkotmánybírák esetleges részvételét az alapjogvédelmi eljárásban. Így tisztázandó, hogy maga az ilyen típusú eljárás-kezdeményezés az ombudsman önálló hatáskörét képezi (és nem csak egy intézkedés), amit a fentiek felül az is alátámaszt, hogy a magyar Alaptörvény a normakontroll-eljárást kezdeményezők között külön felsorolja az ombudsmant is.

E jellemző alapján az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben álló és az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben nem álló eljárásokat különíthetünk el. Az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben áll: az Alaptörvény és az Alaptörvény-módosítás Alkotmánybírósággal való felülvizsgálatának kezdeményezése [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pont és Ajbt.2. § (3) bekezdés], az Alaptörvény értelmezésének kezdeményezése [Ajbt. 2. § (3) bekezdés és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdés], jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése [Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés e) pont és Ajbt.2. § (3) bekezdés] illetve jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló eljárás kezdeményezése [Abtv. 32. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben nem lévő eljárások osztályába azokat az eljárástípusokat sorolom, amelyeknek habár nincs közvetlen összefüggésük az alkotmány őreivel, mégis céljuk az alkotmányos berendezkedés védelmében, a jogszabályok maradéktalan érvényesülésének biztosításában, valamint a jogfejlesztő tevékenységben meríthető

ki. Ilyen eljárások közé sorolható a panaszra vagy közérdekű bejelentésre induló eljárás, a jogszabálysértés orvoslására irányuló eljárás, a felesleges vagy nem egyértelmű szabályozási tartalommal rendelkező jogszabály módosítása vagy hatályon kívül helyezése céljából indult eljárás, a Kúria önkormányzati rendelettel kapcsolatos eljárása, illetve a kivételes eljárás.

Az Alkotmánybírósághoz kapcsolódó eljárások

A felsoroltakon felül közös jellemzője ezen eljárásoknak, hogy az ombudsman kizárólag eljáráskezdeményező jogkörrel rendelkezik, valamint a három különböző típusú kezdeményezés utáni eljárás lefolytatására kizárólag az Alkotmánybíróságnak van jogköre. Az Alkotmánybíróság minden jogállamban elengedhetetlen intézmény, melynek célja az írásba foglalt alkotmány védelme, így a kartális alkotmány keretei között vizsgálja a tervezett és a már meghozott jogforrások tömegét (alkotmányjogi szempontból az Alaptörvény a jogforrási hierarchia élén helyezkedik el, de jogszabálynak nem minősül). Azok a jogforrások, amelyek nem felelnek meg az alkotmány rendelkezéseinek – például alapjogsértő tartalommal bírnak – megsemmisítésre kerülnek, viszont a magyar közjogi rendszerben kizárólag az Alkotmánybíróságnak van hatásköre jogforrások megsemmisítésére.

Balogh Zsolt értelmezésében: „Az alkotmány különleges védelemre szorul, amelyet nemcsak módosítása megnehezítésére vonatkozó szabályok teremtenek meg, hanem maga az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére és alkalmazására hivatott szervezet (az alkotmánybíróság) létrehozása is része e különleges védelemnek.”¹⁷⁴ E védelem kiterjed előzetes normakontroll indítvány alapján az elfogadott, de ki nem hirdetett, utólagos normakontroll indítvány alapján a kihirdetett, de nem hatályos és a hatályos jogszabályokra is, így Magyarország alkotmányának elvei minden szempontból maradéktalanul érvényesülhetnek, és sérelmük esetén független és pártatlan szerv által kerülnek helyreállításra. Az Alaptörvény és az Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatát, az Alaptörvény értelmezését és jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alkotmánybírák az alkotmány védelmének keretén belül, míg a nemzetközi szerződésekkel való összhangot a nemzetközi és európai uniós jogból származó kötelezettségekből fakadóan vizsgálják.

Az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatának kezdeményezése

Az ombudsman a kihirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás vizsgálatát az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján jogvesztő határidőn belül, azaz a

¹⁷⁴ Lásd Trócsányi László–Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, 2013, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 376. o.

kihirdetéstől számított harminc napon belül kezdeményezheti. Az Alkotmánybíróság e vizsgálati jogköre viszont megváltozott az Alaptörvény hatályba lépését követően: 2013. augusztus 1-jétől ugyanis az alkotmánybírák csak az Alaptörvénybe foglalt, az Alaptörvény módosítására, megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények betartását ellenőrizhetik, érdemben a módosítás szövegét nem vitathatják, amely ellentétben áll a korábbi felhatalmazással.¹⁷⁵ A magyar parlament az e típusú felülvizsgálat kezdeményezőinek jogkörét is leszűkítette, hiszen Magyarország Alaptörvényének Negyedik Módosítása (2013. március 25.) értelmében a kihirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás érdemi vizsgálatát csak a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa vagy egyéb, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában felsorolt kezdeményező kérheti. A kihirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás érdemi vizsgálata alapjogsértő rendelkezés előfordulása esetén sem kérhető a magyar Alkotmánybíróságtól.

E rendelkezés álláspontom szerint erősen vitatható: az alkotmánybírósági tagjelölteknek a taggá váláshoz nem kizárólag az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára és jogász végzettségre van szüksége, hanem meg kell felelnie az Abtv. 6. § (1) bekezdésében előírt követelményeknek is, amelyek közül a kiemelkedő tudású elméleti jogász mivoltot vagy jelentős szakmai múltat emelném ki. E feltétel teljesítéséhez ugyanis a Magyar Tudományos Akadémia doktori címével, egyetemi tanári tisztséggel vagy húszévi jogi tevékenységgel összefüggő tapasztalattal kell rendelkeznie a jelöltnek (olyan munkakört kell betöltenie, melynek elengedhetetlen feltétele a jogi végzettség), vagyis az Alkotmánybíróság tagjaivá csak a legmagasabban képzett, kiemelkedő tudású és gyakorlott jogászok válhatnak. Kérdéses, hogy e jogászok az Alaptörvény rendelkezéseit érdemben miért nem vizsgálhatják, hiszen még az ombudsman kezdeményezésére is csak az Alaptörvénybe foglalt, az Alaptörvény módosítására, megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények betartását vehetik górcső alá. Vitatható e rendelkezés abból a szempontból is, hogy tényleges és súlyos alapjogsértés vagy egymással igen komoly ellentétet mutató rendelkezések esetén sem avatkozhat be az Alkotmánybíróság. Az alkotmánybírókhoz 2013. április 23. napján intézett beadványában a biztos az Alaptörvénybe foglalt eljárási követelmények sérelmére hivatkozva vitatta a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról szóló javaslatot, ám a határozat lényegi része az elvi előkérdésekben fedezhető fel, amelyekben az ombudsman kifejti, hogy az Alkotmány egymással ellentétes rendelkezései közötti feszültség feloldása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik (vagy kellene tartoznia). Emellett rámutat, hogy az Alaptörvény módosításaihoz fűződő jogkörére

¹⁷⁵ A gyakorlatban az alkotmánybírók az Alkotmány érdemi felülvizsgálatától mindvégig tartózkodtak és tartózkodnak, amire a 12/2013. (V.24.) AB határozat indoklása is rámutat.

csak „pótfeladatként” tekint, hiszen az államszervezet demokratikus működése felett az államfő örökdik.¹⁷⁶ Továbbá a beadvány célja arra a tényre való rávilágítás, miszerint a populáris akció eltörlésével olyan aggályok is előfordulhatnak, amelyek az alkotmányjogi panasz eljárás korlátai között nem orvosolhatóak. Az Alkotmánybíróság határozatának indoklásában kifejti, hogy saját hatáskörének is vannak korlátai, mely korlátok között az Alkotmánnyal kapcsolatban kizárólag mércét állapíthat meg, az Alkotmány rendelkezéseinek változtatásától tartózkodott és tartózkodik, valamint az Alaptörvény rendelkezéseit hatáskör hiányában érdemben nem vetheti össze egymással, azokat csak az elfogadásukra vonatkozó eljárási szabályok megtartásának tükrében vizsgálhatja, mivel az Alkotmánybíróság véleménye szerint az Alaptörvény érdemi módosításával maguk az alkotmánybírák módosíthatnák saját hatáskörüket. Talán kielégítőbb megoldás lehetne a probléma orvoslására, ha az Alkotmánybíróság igen részletesen lefektetett szabályok mellett az Alaptörvénnyel vagy annak bizonyos előre meghatározott rendelkezéseivel akár igen szűk körben érdemben is foglalkozhatna.

Az alapvető jogok biztosának egyetlen lehetősége ilyen visszasság orvoslására az Országgyűlés felé évente kötelezően benyújtandó éves beszámolóban a probléma külön kiemelése. Az alapvető jogok biztos tevékenységéről ugyanis évente beszámol az Országgyűlésnek az Alaptörvény 30. cikk (4) bekezdés alapján. Az ombudsman az Országgyűlés munkáját azonban nem vizsgálhatja az Ajbt.18. § (3) bekezdés a) pontja értelmében. Az országgyűlési képviselőknek az alapvető jogok biztosának beszámolóját parlamenti vita keretén belül kell megvitatniuk, és a beszámoló tárgyában határozniuk kell az Ajbt.40. § (3)-(4) bekezdése alapján. A beszámoló vitájának megnyitása és lezárása előtt a biztos felszólal, annak vitája közben felszólalhat, ezen felül a képviselők kérdést intézhetnek a beszámoló biztosnak az Alaptörvény 7. cikk (1) bekezdése szerint, így az alapvető jogok biztosának problémafelvetésre és álláspontja kifejtésére alkalma nyílik. A parlament üléseinek nyilvánossága következtében a parlamentben a mindenkori kormányparti többség egy általa támogatott és elfogadott alapjogsértő alaptörvényi rendelkezés vitájával jelentős presztízsveszteségre tenne szert. Ennél fogva ilyen jelentős ügyben a hírnevét és társadalmi megítélését feltehetően nem kockáztatná, ezért a társadalmi kontrollfunkciót eredményező nyilvánosság minden szempontból a prezentáló ombudsman előnyét szolgálja, így ideális esetben egy ilyen probléma nem jut tovább a biztos általi javaslatételén. Itt fontos még egyszer kiemelni, hogy az alapvető jogok biztos a független személy és tisztség is egyben, ezért a beszámoló vitája nem csaphat át a biztos és a parlament közötti politikai vitába, amire mind a beszámoló ombudsmannak, mind a parlamenti képviselőknek figyelemmel kell lenniük.

¹⁷⁶ Lásd a 12/2013. (V.24.) AB határozatot.

Az Alaptörvény rendelkezésének értelmezésére irányuló kezdeményezés

Az alapvető jogok biztosának e jogköre a többi kezdeményezésre jogosulttal, így az Országgyűléssel vagy annak állandó bizottságával, a köztársasági elnökkel, illetve a Kormánnyal ellentétben – egyedi és szokatlan módon – nem az Alaptörvényben, hanem az Abtv.-ben található. Az Alaptörvény 24. cikke részletesen foglalkozik az alkotmánybírák jogkörével, szinte taxatív módon kerülnek felsorolásra az Alkotmánybíróság különböző eljárásai, az eljárások kezdeményezésére felhatalmazottak szigorú és zárt meghatározásával együtt. Az alkotmányjogi problémával maguk a bírák is szigorúan csak akkor foglalkozhatnak, ha az Alaptörvény keretei között képesek a probléma értelmezésére, levezetésére és megoldására az Abtv. 38. § (1) bekezdése nyomán, ellenkező esetben a beadványt vissza kell utasítaniuk. A fentiek alapján megállapítható, hogy az ombudsman az Abtv. 38. § (1) bekezdésével kapott kezdeményezési jogkörével sikeresen csak akkor élhet, ha az alkotmánybírák az Abtv. 38. § (1)-(2) bekezdésének keretei között képesek kezelni a problémát, ellenkező esetben az ombudsmani indítvány érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerül. A biztos 2015-ben ilyen alkotmányértelmezési kérdéssel fordult a magyar Alkotmánybírósághoz, amelyben a menekültügyi eljárással kapcsolatban két fontos kérdést vetett fel:

- kötelesek-e a magyar hatóságok és szervek más tagállamok jogellenes kiutasító lépéseinek végrehajtásához segítséget nyújtani?
- köteles-e a Magyar Állam az Európai Unió objektív kritériumokat mellőző kiválasztási rendszere alapján végrehajtott tömeges menekült-áthelyezéseket lehetővé tenni?

Dolgozatom lezárásának időpontjáig az Alkotmánybíróság sajnos ezekre a kérdésekre nem adott választ, de úgy gondolom, a példa jól szemlélteti, hogy a hatékony alapjogvédelem biztosítása érdekében az Alkotmány értelmezésének kezdeményezése igen fontos és bizonyos esetekben nélkülözhetetlen jogköre a biztosnak.

A jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában kapott felhatalmazás alapján a magyar ombudsman a már kihirdetett jogszabályok felülvizsgálatát kezdeményezheti, az elfogadott, de ki nem hirdetett, illetve a még nem elfogadott törvények alkotmánybírósági vizsgálatát az Alaptörvényben (Alaptörvény 6. cikk) és a Házzabályban meghatározott esetekben a felsorolt

személyek kezdeményezhetik, az alapvető jogok biztosának jogköre csak a már elfogadott és kihirdetett jogszabályokra vonatkozik. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (előzetes normakontroll) a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke a törvény zárószavazása előtt megtett indítványával kezdeményezheti az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése alapján, viszont e jogosultak számára az alkotmánybírósági vizsgálat kérelmezése kizárólag személyes meggyőződésen alapuló lehetőség, kötelező alkotmánybírósági vizsgálat kezdeményezésére nem kötelesek. A köztársasági elnök diszkrecionális jogköre – sok más jogkörével ellentétben – az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében felsoroltak esetén fel sem merül, hiszen az elfogadott, de ki nem hirdetett törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével összefüggésben az államfőnek alaptörvény-ellenesség észlelése esetén az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése kötelező alkotmánybírósági vizsgálat kezdeményezését írja elő.

A magyar alkotmány így biztosítja, hogy olyan törvények, amelyek az Alaptörvénnyel ellentétes tartalmú rendelkezést tartalmaznak ne vagy csak csekély számban kerülhessenek ki a magyar jogrendszerbe. Ha mégis kikerül ilyen törvény vagy törvényi rendelkezés, vagy egyéb olyan jogszabállyal (például kormányrendelettel, miniszeri rendelettel) kapcsolatban merül fel alaptörvény-ellenesség, akkor az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alkalmazandóvá válik, és az ombudsman mint a hivatkozott alaptörvényi cikk (2) bekezdés e) pontjában felsorolt kezdeményezők egyike, az alkotmánybírókhoz fordulhat a visszásság orvoslása érdekében (utólagos normakontroll). Megemlítendő, hogy az alapvető jogok biztosának utólagos normakontroll-kezdeményezési lehetőségéről az Alaptörvény jóval előbb rendelkezett, hiszen a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény szerint a biztos utólagos normakontroll-indítvánnyal élhet, míg a Kúria elnökének és a legfőbb ügyésznek csak a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását (2013. március 25.) követően nyílt lehetősége utólagos normakontroll-indítvány beadására (több mint egy évvel az Alaptörvény hatályba lépése után).

Az alapvető jogok biztosának utólagos normakontroll-indítványára jó példa a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) közéleti szereplőkre vonatkozó rendelkezéseinek tárgyában tett beadványa, mely utólagos normakontroll a közéleti szereplők személyhez fűződő jogainak „méltányolható közérdekből” való csökkentését sikeresen vitatta. Az alkotmánybírók a rendelkezésben a sajtó- és szólásszabadság korlátozását állapították meg, ezért az indítványt megalapozottnak minősítették, és a hatályba lépő Ptk. hivatkozott szövegrészét alaptörvény-ellenesség címén megsemmisítették.¹⁷⁷ A példa lényegében modellezi azt

¹⁷⁷ Lásd a 7/2014. (III.7) AB határozatot.

a helyzetet, amikor a jogéletbe már bekerült az alapjogsértő jogszabályi rendelkezés, viszont a visszásságot az ombudsman egy utólagos normakontrollal hatékonyan orvosolni tudja. Az Alaptörvény T) cikke felsorolja a jogalkotói hatáskörrel felruházott szerveket, amelyeknek nem része az Alkotmánybíróság, mégis az alkotmánybíró egy-egy bekezdés, szó, szövegrészlet megsemmisítésével teljesen új, a korábitól eltérő szabályozási tartalmat adhat egy jogszabálynak, amely módosítás utáni tartalom nem feltétlenül összeegyeztethető a jogalkotó eredeti szándékával. Természetesen az alkotmánybírák az ombudsmani kezdeményezésnek nem minden esetben adnak helyt, így például a Ptk. cselekvőképességre vonatkozó rendelkezéseinek vizsgálata során az alapvető jogok biztosának 2013. július 12-ei indítványát az emberi méltósághoz és magánélethez fűződő jog fényében nem találták megalapozottnak, nem állapítottak meg alaptörvényellenességet és nemzetközi szerződésbe ütközést sem.¹⁷⁸

E normakontroll jogkör relevanciája a 2012-es alkotmánybírói reform tekintetében erősödött meg, hiszen az Alkotmánybíróság *actio popularis* alapján már nem vizsgálhatja felül a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját, vagyis a jogalany kizárólag az Alaptörvény megsértését taglaló indítványát közvetlen és személyes érintettség hiányában az Alkotmánybíróság érdemi közbenjárás nélkül visszautasítja. 2012-ig a jogalany populáris akcióval közvetlenül fordulhatott az alkotmánybírókhoz. Az indítványozó – gyakran a jog világában nem jártas személy, aki már csak személyes ügyben fordulhat az alkotmánybírákhoz – habár meglenne a lehetősége, nem minden esetben él az *actio popularis* utódjával, a számára is elérhető alkotmányjogi panasszal, mivel sokszor nem világosak számára az alkotmányjogi panasz elvárt tartalmi és formai kellékei, követelményei. Az alkotmányjogi panasz kötelező tartalmi és formai elemei törvényben rögzítettek, „az Alkotmánybíróság azonban itt mégis teret nyit az önkényes hatalomgyakorlásnak azzal, hogy a törvényszövegből ki nem következtethető, saját szubjektív mércéjéhez igazított elvárást is hozzá kapcsol az indítványok törvényben rögzített tartalmi elemeihez”,¹⁷⁹ amit a 3332/2014. (XII. 10) AB végzés is alátámaszt. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az alkotmány őrei a hatáskör konkrét megjelölése és a határozott kérelem hiánya miatt visszautasították. A visszautasított és befogadott beadványok kezelésének gyakorlatáról árulkodik az Alkotmánybíróság időszakonként közzétett statisztikája, hiszen a 2014-es év adataiból is jól látható,¹⁸⁰ hogy az indítványok nagy többsége a benyújtási határidő és egyéb

¹⁷⁸ Lásd a 11/2014. (IV.4) AB határozatot.

¹⁷⁹ Vissy Beatrix: Megkötözött szabad kezek. *Fundamentum*, 2014. 1-2. szám. 84. o., elérhető a következő linken is: <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/14-1-2-6.pdf>

¹⁸⁰A 2014-es év statisztikai adatai: http://www.mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2014_12_31.pdf

indokok alapján elutasításra került, érdemi vizsgálat alapján történő intézkedésre a beadványok töredékében láttak szükségét az alkotmánybírók.¹⁸¹

A jogosult számára viszont nem kizárólag az Alkotmánybíróság az egyetlen út, hiszen megvan a lehetősége az egyszerűbb és átláthatóbb ombudsmani vizsgálat igénybevételére is. A vizsgálat másik oldala, hogy a biztos csak abban az esetben fordul az alkotmánybírákhoz, ha álláspontja szerint a vitatott jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján, ellenkező esetben mellőzi a fellépést.

Ellentétben az Alkotmánybírósággal – akinek vizsgálata szinte minden esetben indítványhoz kötött – az alapvető jogok biztosra hivatalból vagy beadvánnyal összefüggésben is vizsgálódhat, kezdeményezési jogával élhet. Az ombudsman a jogszabályok alkotmányossági szempontból történő ellenőrzésének kulcsszereplője, „a kormánytól ugyanis nyilvánvalóan nem várható, hogy a kormánytöbbség által elfogadott törvényeket az Alkotmánybíróság elé vigye, az ellenzék pedig – különösen a parlamenti ellenzéki frakciók jelenlegi számarányait figyelembe véve – nem feltétlenül képes az egynegyedes arányt teljesíteni.”¹⁸²

A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése

Magyarországon az elmúlt időszakban a nemzetközi jog és az uniós jog súlyának növekedése figyelhető meg, hiszen Magyarországnak a 2004-es Európai Unió csatlakozásából uniós jogi és az 1955 óta fennálló Egyesült Nemzetek Szervezete tagságából következően nemzetközi jogi kötelezettségeinek is eleget kell tennie. Ilyen kötelezettség a nemzetközi jog és az európai uniós jog harmonizálása a magyar jogrendszerrel az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján, eszerint biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ennek teljesítése érdekében a magyar jogalkotó fokozott figyelmet fordít a nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettség maradéktalan ellátása mellett a magyar jogszabályokkal való összhangra is. A harmonizálás fontosságát mutatja, hogy nem kizárólag nemzeti, hanem nemzetközi szervek is foglalkoznak a nemzetközi jog megfelelő átültetésének ellenőrzésével. Az Európai Unió bármely tagállama ellen az Európai Unió Bírósága előtt egy adott európai uniós jogi norma megsértése miatt kötelezettségzegési eljárás is indulhat, alapvető emberi jogokat érintő kérdésben az Emberi Jogok Európai Bírósága is eljárhat, a jogsértő állammal szemben kényszerintézkedéseket alkalmazhat. A nemzetközi bíróságokon felül a magyar Alkotmánybíróság is vizsgálhatja a magyar jogszabályok nemzetközi szerződésébe ütközését (ezt a vizsgálatot hivatalból is végezheti).

¹⁸¹ Az Alkotmánybíróság ügyforgalmi statisztikája: <http://www.mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2014>

¹⁸² Somody Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: Az ombudsman normakontroll indítványozási gyakorlatából, *Fundamentum*, 2012. 2. szám, 115. o.

Az alkotmánybírák nemzetközi szerződés ügyében általában az Abtv. 32. § (2) bekezdésében felsorolt kezdeményezők indítványára járnak el, pedig az alkotmány őreinek jogköre kiterjed a nemzetközi szerződésekbe ütközés hivatalból történő vizsgálatára is (egyetlen, hivatalból indítható eljárásuk). Habár ritka az ilyen eljárás (2014-ben egyetlen ilyen eljárásra sem volt példa¹⁸³, 2015-ben egy ilyen eljárás indult¹⁸⁴), mégis a szűk eljárásszámon belül a kezdeményezők indítványára induló eljárás ölt domináns jelleget, amelyben szintén kiemelkedő jelentősége van a magyar ombudsmannak. Habár az Alkotmánybíróság előtt a biztos is ritkán állít kizárólag nemzetközi szerződésbe ütközést, mégis több beadványában (például a korábban már hivatkozott menekültügyi eljárással összefüggő indítványa) kérte és kéri a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának vizsgálatát. A társadalom beadványainak kezelésére, iktatására és elemzésére alkalmas szervek közül az egyik legnagyobb forgalmat a Hivatal bonyolítja le, ezért az Abtv. 32. § (2) bekezdésében felsorolt kezdeményezésre jogosultak közül az alapvető jogok biztosának van leginkább esélye nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály felfedezésére. Ha ilyen tartalomra fény derül, és az a biztos vagy a Hivatal tudomására jut, akkor a biztos kezdeményezheti a nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálatát az alkotmány őreinél, akik a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását követően figyelemfelhívással vagy megsemmisítéssel élhetnek. Az ombudsman nemzetközi szerződésekhez kapcsolódó egyéb jogköréről való okfejtés „az alapvető jogok biztosának intézkedései” című fejezetben olvasható.

Az Alkotmánybírósághoz nem kapcsolódó eljárások

Az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben nem álló ombudsmani eljárások elsődleges rendeltetése nem az Alaptörvény vagy azzal való összhang közvetlen vizsgálata, hanem az alkotmány rendelkezéseiből levezethető jogállam és jogbiztonság védelme. Az eljárások az Alaptörvényben lefektetett alapelvek védelméből és érvényesülésük kikényszerítéséből fakadnak. Fontos, hogy az ombudsman alapjogvédelmi funkciója nem merül ki az alkotmánybírói eljárás kezdeményezésének jogában, fellépéséhez a jogsérelem függvényében sok egyéb eljárástípust is lefolytathat, mint például a panaszra vagy közérdekű bejelentésre, jogszabálysértés orvoslására, nem megfelelő szabályozási tartalommal rendelkező jogszabály vizsgálatára irányuló eljárást vagy kivételes vizsgálatot folytathat.

¹⁸³ A 2014-es év statisztikai adatai: http://www.mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2014_12_31.pdf

¹⁸⁴ A 2015-ös év statisztikai adatai: http://mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2015_12_31.pdf

A panaszra vagy közérdekű bejelentésre induló eljárások

Az alapvető jogok biztosához közérdekű bejelentés is benyújtható – amely a Hivatal figyelmét olyan problémára hívja fel, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja –, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) szerint minősülő panaszok és közérdekű bejelentések megfelelő kezelése, iktatása és kivizsgálása is az ombudsman kötelezettségei közé tartozik. A jogintézmény és a Hivatal által biztosított elektronikus rendszer kiemelt jelentőségére az iktatott közérdekű bejelentések számából is következtethetünk, az elektronikus rendszer 2014. január 1-jei beüzemelésétől az ombudsman 2014-es évre vonatkozó országgyűlési beszámolójának benyújtásáig a Hivatal 309 közérdekű bejelentést iktatott, mely számból 219 az elektronikus rendszer felhasználásával, 21 személyesen, 69 postán vagy email üzenetben került beadásra.¹⁸⁵

Kérdésként merül fel, hogy a Pkbt. módosított és 2015. október elsején hatályosuló szövegével összeegyeztethető-e az alapvető jogok biztosához benyújtható anonim beadvány intézménye. A Pkbt. jelenleg október elsejéig hatályos változatának 2. § (6) bekezdése az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés mellőzhetőségéről szól, míg az október 1-jétől hatályos állapota már kötelező mellőzésről határoz. Személyazonosítás nélküli beadvány benyújtását engedélyezi a Hivatal (amely csak mellőzhető), viszont a hatályos Pkbt.-vel összhangban a Hivatal által üzemeltetett elektronikus felületen adott a lehetőség azonosítás nélküli panasz benyújtására is. A benyújtó közérdekű bejelentését a Hivatalnál iktatott ügyazonosító és az általa megadott jelszó segítségével nyomon követheti, státuszát ellenőrizheti és a még folyamatban lévő ügyszövegeket fűzhet. Maga a közérdekű bejelentés tartalma az egész társadalom érdekét szolgálja, így véleményem szerint a benyújtó személy azonosításának a bejelentéssel összefüggésben nincs relevanciája, hiszen a bejelentő a társadalom érdekében lép fel, bejelentésével a társadalmat képviseli, viszont a panaszok és a közérdekű bejelentések érdemi vizsgálatához a Pkbt. módosítása egyértelmű azonosítást tesz kötelezővé.

Bejelentéssel lehet az alapvető jogok biztosához fordulni, ha a közérdekű bejelentő bejelentését az eljárásra jogosult szerv nem vizsgálta ki teljeskörűen, megalapozatlannak találta, vagy a bejelentő a közérdekű bejelentésének eredményével nem ért egyet [A]jt. 38/C. § a)-c) pont]. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése a következőképpen szól: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

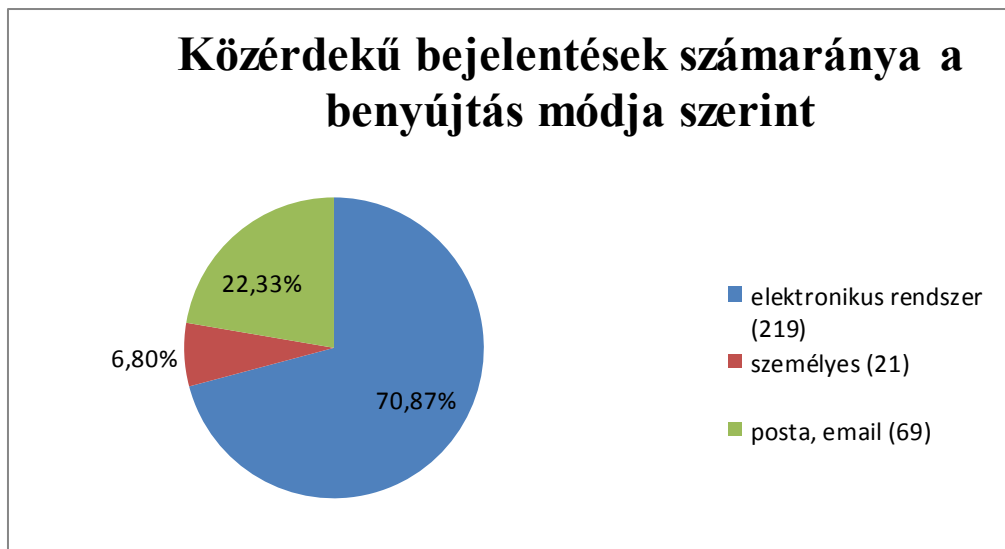
¹⁸⁵ Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2014. 139. o. A dokumentum az alábbi linken elérhető: <http://www.parlament.hu/irom40/03064/03064.pdf>

A közérdekű bejelentés téves vagy nem megfelelő elbírálása esetére a Pkbt. biztosítékot vagy jogorvoslati lehetőséget nem tartalmaz, a közérdekű bejelentések ombudsman általi vizsgálata e hiány kiküszöbölése létrejött jogintézmény, mivel a biztos egy korábbi közérdekű bejelentéssel összefüggésben vizsgálódhat, így a közérdekű bejelentő számára a jogorvoslathoz való jog áttételesen, de biztosított, vagyis nem sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított alapjog. Személyes tapasztalat, hogy gyakorlati probléma a magyar jogrendszerben a panaszok és a közérdekű bejelentések súlyának csökkenése, a jogosult szervekhez címzett kérdések ugyanis nem kerülnek teljeskörűen kivizsgálásra és elbírálásra. Az eljárásra jogosult szervek néhány, igényesen megfogalmazott elutasító levél kivételével túlzott erőforrást a panaszra vagy a közérdekű bejelentésre nem fordítanak (a probléma gyökerét képzni, hogy az eljárásra jogosult szervek egy része a „status quo” fenntartására, a szabályok bolygatásának mellőzésére rendezkedett be), ezért az alapvető jogok biztosának közérdekű bejelentés „felülvizsgálati joga” minden szempontból elengedhetetlen jogintézmény. A panaszra vagy a közérdekű bejelentésre induló eljárás pozitív elbírálása esetén az ombudsman az alább kifejtett intézkedéseket alkalmazhatja, emellett e bejelentéstípussal van lehetősége a társadalomnak a biztos figyelmét különböző visszasságokra felhívni, akinek kötelessége az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdés szerint eljárni.

Példának okáért több jogvédő szervezet megkeresésére az alapvető jogok biztos a az AJB-5138/2013. számon kiadott jelentésében a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) bűnhalmazatra vonatkozó rendelkezéseivel együtt alkalmazandó „három csapás” intézményének elemzése során a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva alaptörvény-ellenességet vélt felfedezni. Az alkotmánybírák ez ügyben hozott határozatának indoklásában az AJB-5138/2013. számon kiadott jelentésre is hivatkozva a vitatott rendelkezést az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogállami büntetési rendszerrel kapcsolatos alkotmányossági/alaptörvényi kritériumokkal ellentétesnek találták, így a Btk. 81. § (4) bekezdését visszamenőleges hatállyal megsemmisítették.¹⁸⁶ A példa szemlélteti, hogy a társadalom is felhívhatja az ombudsman figyelmét jogszabályok alaptörvény-ellenességére, aki a tudomásszerzést követően a jogsértő helyzet reparálása érdekében alkotmánybírói eljárást kezdeményezhet. A bejelentő indítványa tehát alkotmányellenesség megállapítására is irányulhat, ám ahhoz, hogy az alaptörvény-ellenesség kimondásra kerüljön, szükség van a Hivatal eljárására és az ombudsman személyes meggyőződésére az alkotmánysértésről.

¹⁸⁶ Lásd a 23/2014. (VII.15.) AB határozatot.

A közérdekű bejelentéssel kapcsolatos eljárás hibája, hogy amennyiben a közérdekű bejelentő, aki már korábban a jogosult szervhez tett bejelentést és a Hivatalhoz hasonló tartalmú bejelentéssel fordul, nem hivatkozik korábbi beadványára, a Hivatal a beadványt a jogosult szervhez a Pkbt. 1. § (5) bekezdésére hivatkozva átteszi, a bejelentőre pedig az Ajbt. 38/C. § a)-c) pontja nem kerül alkalmazásra. Az eljárásra jogosult szerv az ismételt panaszt vagy a közérdekű bejelentést – amely a korábbi beadvánnyal azonos vagy hasonló tartalmú – ismételten elutasíthatja. A hiba megoldását szolgálná, ha a Hivatal honlapján benyújtható közérdekű bejelentés benyújtásának felületén olyan opció is megjelenne, amelynek kiválasztásával a benyújtó korábban tett azonos tartalmú közérdekű bejelentésére hivatkozhatna, vagy az online felület látogatója számára a Hivatal a közérdekű bejelentés benyújtásáról a honlapján belül (a Hivatal honlapja 2015. augusztus 20. napján: www.ajbh.hu) a már megjelenő információkon felül még részletesebb és mélyebb tájékoztatást tenne elérhetővé. A mélyebb tájékoztatásnak a Hivatal eleget tehetne azáltal, hogy felveti és megoldja a panaszok, közérdekű bejelentések és egyéb beadványok benyújtása során felmerülő problémákat, s így jelentős költség- és időmegtakarítás lenne elérhető.



Az alapvető jogok biztosához nem csak közérdekű bejelentés, hanem a Pkbt. szerinti panasz is benyújtható, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más eljárás hatálya alá a Pkbt. 1. § (2) bekezdése értelmében. Panasz esetén ugyanis az Obtv.18. § (1) bekezdésében felsorolt szervek egyike tevékenységének vagy mulasztásának hatására kell a visszásságnak bekövetkeznie, és jogorvoslati lehetőségnek sem szabad a sérelmet szenvedett fél számára rendelkezésre állni. Jogorvoslati lehetőségének felhasználásával ugyanis a jogalany más, az ombudsmantól független személytől vagy szervtől kérheti a jogsértés orvoslását, ilyen esetben a hatékony jogorvoslat eléréséhez a Hivatal eljárására nincs szükség. A panaszra induló fellépésre példa a Hivatal 2015. július 9-ei jelentése, amely szerint panasz alapján

lefolytatott vizsgálat eredményeként egy kalocsai általános iskola gyakorlatában állapított meg a biztos jogszabálysértést, ezért a Klebelsberg Intézményfenntartó Központnál mint az iskola fenntartójaként nyilvántartásba vett intézménynél kezdeményezte az egyéni jogsértés orvoslását és a jogsértő gyakorlat megszüntetését.

A jogszabálysértés orvoslására irányuló eljárás

Jogszabálysértés orvoslására irányuló eljáráson olyan tényekre kiterjedő vizsgálatot értünk, amely az eljáró szerv által végzett korábbi tevékenység eredményeként fennálló jogsértés kiküszöbölésére és jogszerű döntés meghozatalára irányul. Az eljáró szerv jogszabályi felhatalmazás függvényében lehet hatóság vagy hatóságnak nem minősülő egyéb szervezet vagy személy. A hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa számára az Ajbt. 25. § (2) bekezdése együttműködési kötelezettséget ír elő, a hatóságnak nem minősülő egyéb személy vagy szervezet közreműködési kötelezettségét az Ajbt. 26. § (1) bekezdése fekteti le. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a biztos bejelentését érdemi vizsgálat nélkül csak abban az esetben utasíthatja el, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban vagy az ügyben korábban jogerős bírósági határozat született.¹⁸⁷ Az ombudsman az eljárással összefüggésben lévő adatokra és iratokra vonatkozó széles betekintési joga [Ajbt. 28. § (1)-(3) bekezdés] a részletes és mindenre kiterjedő vizsgálat előfeltétele, így a lehetőségét is eloszlatva annak, hogy a vizsgálat alatt lévő személy vagy szervezet bizonyos, az eljárással szoros kapcsolatban álló iratokba és adatokba való betekintést a személyes adatok védelmére, minősített adatra, védett titokra vagy egyéb tényezőre hivatkozva megtagadhatta. E rendelkezés hiányában ugyanis a vizsgálat alatt lévő személy vagy szervezet bizonyos, az eljárás szempontjából lényeges információkat elhallgathatna vagy a vizsgáló számára nem tárna fel, ezzel hátráltatva, akadályozva vagy esetlegesen megghiúsítva az alapjogok érvényesülésére vonatkozó ellenőrzést.

Az alapvető jogok biztosja a környezetvédelem terén az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséges környezethez való jog biztosítása céljából fellép. Az egészséges környezethez való jog továbbá a gyermekek és a jövő nemzedékek érdekeit is fokozottan érinti, ezért a biztos a környezetvédelem területén speciális jogosítványokkal is rendelkezik. A vizsgált hatóság a jogszabálysértés orvoslására irányuló kezdeményezésre megtett lépéseiről az

¹⁸⁷ Lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 53. § (4) bekezdését.

ombudsmannak általában a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül ad tájékoztatást, viszont környezetkárosítás esetén az előírt tájékoztatási kötelezettségének haladéktalanul eleget kell tennie [Ajbt. 32. § (2) bekezdés]. Emellett a biztos a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként részt vehet [Ajbt. 33. § (3) bekezdés].

A biztos a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 56/2014. (XII.5.) BM rendelet 7. § (1) bekezdés c) pontja alapján a fogda általános ellenőrzésére jogosult személy. Igen fontos jogosultság ez, hiszen a fogdák a szabadsághoz és a szabad mozgáshoz való alkotmányos jog korlátozására létrehozott intézmények, ezért azok állapotát és az intézményes büntetés-végrehajtás gyakorlatát rendszeresen és alaposan szükséges ellenőrizni. A végrehajtás gyakorlatáról a belső elemzések nem feltétlenül mutatnak valós képet, ezért független személy általi ellenőrzésre is igény van, amit a hivatkozott belügyminiszteri rendelet 7. § (1) bekezdés c) pontja teremt meg az ombudsman személyében. A jogszabálysértés orvoslására irányuló eljárás gyakran panaszra indul, a magas látencia következtében ritkábban látható példa hivatalból történő vizsgálódásra.

A nem megfelelő szabályozási tartalommal rendelkező jogszabály vizsgálata

Az alapvető jogok biztosának az ilyen típusú javaslattevési jogát az Ajbt. 37. §-a rögzíti, amely szerint, ha jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő a rendelkezése, amely hiányra vagy hiányosságra vezethető vissza, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében a biztos javasolhatja a jogalkotásra vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a vitatott jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél a jogszabály előkészítését. E javaslattevési jog összefüggésben áll a közérdekű bejelentésre induló eljárással, hiszen ha a közérdekű bejelentő ilyen rendelkezésekre hívja fel az alapvető jogok biztosának figyelmét, a biztos a nem megfelelő szabályozást tartalmazó jogforrásokkal szemben felléphet és javaslattal élhet. A fellépésre és javaslattevési jogra jó példa a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel (a továbbiakban: Földtv.) kapcsolatban alkalmazott intézkedés, mely ügyben több megkeresés alapján az ombudsman a nem megfelelő szabályozási tartalommal rendelkező törvénnyel szemben a tisztességes eljáráshoz való, alkotmányban biztosított jog sérelmének orvoslása érdekében 2013 novemberében az agrárpolitikáért felelős miniszterhez címezve javaslattal élt a

Földtv. módosítása érdekében.¹⁸⁸ A törvény 2013. december 15-én hatályba lépett formájának szövegezése a közlönyállapottól több helyen eltér, a javaslatban vitatott földbizottságra vonatkozó szabályokat a miniszter a törvény hatályba lépett formájában nem tartotta fenn, azok még a hatályba lépés előtt a parlament által módosításra kerültek. A felsőoktatásba jelentkező diákok művelődéshez és jogorvoslathoz való jogának sérelme ügyében 2015 februárjában a felsőoktatásért felelős államtitkárnak tett javaslattétel hatására a felvételi eljárásról szóló törvény módosítása is megtörtént.

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata

Az önkormányzati rendeletek a jogforrási hierarchia legalsó szintjén elhelyezkedő jogszabályok. Hierarchikus elhelyezkedésükből következően nem lehetnek ellentétesek más jogszabállyal [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés]. Az önkormányzati rendeletek törvényességéről és megsemmisítéséről a Kúria dönthet. A Kúria az önkormányzati rendeletek vizsgálatára külön tanácsot, az önkormányzati tanácsot tart fenn [a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.)45. § (1) bekezdés]. Ha vizsgálata során a biztos észleli, hogy a visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, akkor kezdeményezheti a rendelet felülvizsgálatát a Kúriánál [Ajbt. 34/A. § (1) bekezdés és Bszi. 48. § (1a) bekezdés]. Így tett panasszal történő felhívást követően Balmazújváros képviselőtestületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII.01.) önkormányzati rendeletével, amely rendeletet ellentétesnek találta a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvénnyel, ezért kezdeményezési jogát felhasználva a Kúriához fordult a rendelet megsemmisítése érdekében. A Kúria határozatában¹⁸⁹ megállapította az önkormányzati rendelet törvénybe ütközését, és következményként megsemmisítette az érintett rendeletet. Mindez jól mutatja, hogy a biztosnak a jogszabályok teljes körére kiterjedően kell rendelkeznie vizsgálati jogosultsággal, hiszen visszásság a jogforrási hierarchia bármelyik szintjén felléphet.

A véleményezési jog

A véleményezési jog a feladat- és hatásköri szabályok tervezetére, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő tervekre és koncepciókra vonatkozik az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján. Saját feladat- és hatáskörének véleményezése során a biztos a jogalkotót arról tájékoztathatja, hogy új feladatkör meghatározása esetén összes feladatát maradéktalanul el tudja-e látni, illetve véleményében meg tudja határozni,

¹⁸⁸ Lásd az AJB-643/2013. számú ügyben kiadott javaslatot.

¹⁸⁹ Köf. 5035/2015/4.

hogy hatáskörének módosításával csökken-e vagy nő-e alapjogvédelmi tevékenységének hatékonysága. A hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét közvetlenül érintő tervek és koncepciók véleményezése az Ajbt. 1. § (2) bekezdés b) pontjára vezethető vissza, vagyis a jövő nemzedékek érdekeire a biztos munkája során megkülönböztetett figyelmet fordít. Véleményezési joga az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: Utasítás) alapján kiterjed a társadalmi vitára bocsátott jogszabályok tervezetének véleményezésére is. E jogszabálytervezetek véleményezése diszkrecionális jogköre, így személyes meggyőződése alapján alkothat véleményt. Az Utasítás 41. § (4) bekezdése értelmében a biztost a társadalmi vitára bocsátott jogszabály előkészítője által előírt véleményezési határidők sem kötik, azon túlnyúlóan is van lehetősége vélemény megtételére (a vélemény elkészítésének időpontjáról történő tájékoztatás ellenében, amelyet a véleményezési határidőn belül közöl).

A kivételes vizsgálat indításának lehetősége

Kivételes vizsgálatra abban az esetben kerülhet sor, ha a hatóságnak nem minősülő szervezet természetes személyek nagyobb csoportját érintően sért alapvető jogokat [Ajbt. 39. § (1) bekezdés]. Ebben az esetben az ombudsman kivételes vizsgálatot folytathat le, a hatóságnak nem minősülő szervezetet pedig együttműködési kötelezettség terheli, a biztos kérésére írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt köteles kiadni [Ajbt. 39. § (1) és (3)-(4) bekezdése]. Az egészséges környezethez való jog védelme érdekében a kivételes vizsgálatral összefüggésben az alapvető jogok biztosa helyszíni ellenőrzést is folytathat, amely a környezet állapotának feltárására, a károsítás mértékének és a szükséges intézkedéseknek a feltárására irányul. A vizsgálat eredményének függvényében dönthet a biztos eljárás kezdeményezéséről vagy mellőzéséről. Ha a hatáskörrel rendelkező hatóságnál él kezdeményezési jogával, a hatóságnak kötelessége az eljárás megindítása az Ajbt. 39. § (5) bekezdése értelmében, annak hatóság általi mellőzése nem lehetséges.

Az alapvető jogok biztosának intézkedései

„[a]... visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez;”

(Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdés)

Az alapvető jogok biztosa a különböző eljárástípusok lefolytatását követően többféle megállapításra juthat. Lehetséges, hogy a panaszos által jelzett alapjogi problémát nem találja megalapozottnak, így nem emeli fel az intézkedés szintjére. Előfordulhat az is, hogy a panaszban szereplő aggályt vizsgálata nyomán részben vagy teljesen megalapozottnak találja, és ajánlási vagy javaslattételi jogával él. Végül lehetősége van arra is, hogy az észlelt alapjogi problémával összefüggésben az orvosláshoz, a fellépéshez a kezdeményezési jogát is felhasználja.

Az első lehetőség elsősorban a nem megfelelő szabályozási tartalmat hordozó jogszabályok, illetve a közérdekű bejelentésre induló eljárások esetében kerül alkalmazásra. A beavatkozás hiányát alátámasztó érvek az alapjogsérelem hiányában és a közérdekű bejelentések áttételében meríthetők ki, ám az ombudsman azon néhány független kezdeményező egyike, akik a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezhetik, így a társadalom érdekeinek védelme főként – akár felhívás alapján, akár hivatalból – e közjogi tisztségviselőre hárul. E közjogi tisztségviselő mellé az Ajbt. két sajátos feladat- és hatáskörrel rendelkező helyettes is kijelöl. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes feladatkörét az Ajbt. 3. § (1) bekezdés a)-h) pontja tartalmazza, így feladatkörébe tartozik különösen az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítására való javaslattétel, a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól a biztos rendszeres tájékoztatása, a biztosi eljárásban való közreműködés és az alapvető jogok biztosának Alkotmánybírósághoz fordulására való javaslattétel. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes feladatkörét az Ajbt. 3. § (2) bekezdés a)-h) pontja határozza meg, így feladatkörébe tartozik különösen a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól a biztos rendszeres tájékoztatása, az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítására való javaslattétel,¹⁹⁰ a biztosi eljárásban való közreműködés és az alapvető jogok biztosának Alkotmánybírósághoz fordulására való javaslattétel. Fontos kiemelni, hogy ha a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatban vagy a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes a

¹⁹⁰ A kisebbségek helyzetéről és a kisebbségvédelemről lásd bővebben: Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a XX. században*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadói Kör-MTA Kisebbségkutató Intézet. Elérhető a következő linken: <http://mek.oszk.hu/06900/06949/06949.pdf>

Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatban olyan javaslatot tesz, hogy az ombudsman hivatalból járjon el vagy forduljon az alkotmány őreihez, az alapvető jogok biztosa köteles ennek a javaslatnak eleget tenni (ha elutasítja, akkor az elutasításról és annak indokairól az éves beszámolóban az Országgyűlésnek beszámol). A biztos munkáját a helyetteseken felül a Hivatal segíti [Ajbt. 41. § (1) bekezdés], amely a főtitkár vezetése és az alapvető jogok biztosának irányítása alatt működik, ám a közvetett hivatalvezetés a főtitkár feletti munkáltatói jogok gyakorlásában és a Szervezeti és Működési Szabályzat ombudsmani normatív utasításban történő megállapításában fedezhető fel [mely jogkörrel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés f) pontja rendelkezik].

A felvázolt második és harmadik lehetőség körébe sorolható lépések a tényleges vizsgálati tevékenység eredményei, hiszen ekkor a problémát az alapvető jogok biztosa megalapozottnak találja, a beavatkozás véleménye szerint szükséges, így eszközeit a probléma kiküszöbölése céljából igénybe veszi. A vizsgálat zsinórmértékei legtöbbször az Alkotmánybíróság elvi megállapításai és az Alkotmánybírósági Határozatokban fellelhető gyakorlat. Az alapvető jogok biztosa ajánlási jogával élhet, vagyis a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett a jogsértő hatóság felügyeleti szervét (ha nincs, akkor a hatóságot) ajánlásával megkeresheti [Ajbt. 31. § (1) bekezdés]. Az ajánlásra a megkeresett szervnek érdemi állásfoglalást kell kiadnia [Ajbt. 31. § (1) bekezdés], és az ajánlásban vitatott jogsértés orvoslására megfelelő intézkedést ajánlott megtennie. Amennyiben a jogsértő hatóság felügyeleti szerve az ajánlással nem ért egyet, erről az alapvető jogok biztosát tájékoztatja, aki az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról dönthet.

A javaslattevői jog a „Nem megfelelő szabályozási tartalommal rendelkező jogszabály felülvizsgálata” fejezetben részletesen kibontást kapott, ezért e fejezetben kizárólag az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére vonatkozó javaslattevői lehetőséget emelném ki. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, viszont az alapvető jogokat „csak” érintő szabályozás kérdésében az Alaptörvény nem tör pálnát, ezért érintőleges tartalmú szabályok a törvényi szintnél alacsonyabban is megtalálhatóak. Az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására és megalkotására a javaslatot a megalkotásra vagy a módosításra jogosult szervhez vagy személyhez kell megtennie, amely a jogszabály jogforrási hierarchiában elfoglalt szintjétől függ, vagyis a javaslat címzettjének meghatározásakor figyelemmel kell lenni, hogy az alapvető jogokat érintő szabályozás törvényi, kormányrendeleti vagy egyéb jogszabályi szinten fedezhető-e fel. A nemzetközi szerződés

kötelező hatályának elismeréséhez fűződő javaslattételi jog alkalmazása esetén az alapvető jogok biztosának az Országgyűlés feladat- és hatáskörét kell elemeznie, hiszen törvényben akkor kerül sor nemzetközi szerződés kihirdetésére, ha annak tartalma az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik, ellenkező esetben a nemzetközi szerződés kihirdetéséről kormányrendelet szól.¹⁹¹

A harmadik esetként korábban megjelölt kezdeményezési jog két elemből épül fel: az Alkotmánybíróság előtti eljárás-kezdeményező jogból és a visszásság orvoslására képes hatóság felé a visszásság orvoslása kezdeményezésének jogából. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás-kezdeményező jog a fentiekben, „az Alkotmánybírósághoz kapcsolódó eljárások” cím alatt részletesen kifejtettem, így e bekezdésben bővebben a visszásság orvoslására képes hatóság felé a visszásság orvoslására vonatkozó kezdeményezési jogát fejteném ki. Az ombudsman olyan hatóság felé, amely a visszásságot saját hatáskörén belül képes orvosolni, nem kizárólag ajánlási, hanem eljárás kezdeményezési jogával is élhet, vagyis a szerv vezetőjénél a visszásság orvoslását kezdeményezheti. A hatóság az általa tett intézkedésekről köteles az alapvető jogok biztosát tájékoztatni, ha a kezdeményezéssel viszont nem ért egyet, akkor véleményének egyidejű csatolásával a kezdeményezést köteles saját felügyeleti szervének felterjeszteni [Ajbt. 32. § (2) – (3) bekezdés], aki az ügyet akár az Országgyűlés elé is terjesztheti az Ajbt. 38. § (1) bekezdése alapján. Az alapvető jogok biztosa a felsoroltakon felül a legfőbb ügyész útján ügyészi vizsgálódást kezdeményezhet, szabálysértés, fegyelmi vétség vagy bűncselekmény esetén a jogosult szervhez fordulhat, perben beavatkozóként részt vehet és önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangja érdekében a Kúriához fordulhat. További feladata a biztosnak, hogy az emberi jogok érvényesülésének és védelmének elősegítése érdekében társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet végezzen és együttműködjön azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása [Ajbt. 2. § (5) bekezdés].

A fentiekből is látható, hogy a rendelkezésre álló igen széles jogkör az alkotmányos és az alapvető jogok védelme érdekében szükséges, viszont mint minden jogintézménynek, így az ombudsman jogkörének is vannak korlátai.

Az alapvető jogok biztosának eljárási korlátai és éves beszámolója

Az ombudsman az alapjogvédelem területén széles jogkörrel rendelkezik, mégis lépéseinek egy része tényleges jogkövetkezmény fenyegetettsége nélkül működik. Ilyen például ajánlási vagy javaslattételi joga is, amelyek a biztosi jogintézmény tekintélyén alapulnak, hiszen az ajánlás vagy a

¹⁹¹ Lásd a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szól 2005. évi L. törvény 7. § (1)-(2) bekezdését.

javaslat nem teljesítése egyedül az éves beszámolóban való kiemelést, közzétételt eredményezi. Hasonló a helyzet az Ajbt. 25. § (2) bekezdésében és 26. § (3) bekezdésében meghatározott hatósággal vagy hatóságnak nem minősülő egyéb szervezettel vagy személlyel, akinek együttműködési vagy közreműködési kötelezettségének hiányát (ha kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti) éves beszámolójában rögzíti, egyéb jogkövetkezmény alkalmazására az alapvető jogok biztosa nem rendelkezik ugyanis felhatalmazással. A tekintélyen felül a nyilvánosság az a tényező, amely a biztos munkájának sikerességét szolgálja. Egy-egy ügy sajtóvisszhangja és a társadalom sajtóra adott válaszreakciója a megkeresett szervnek vagy személynek az ajánláshoz vagy a javaslatához való hozzáállását meghatározhatja és megváltoztathatja. A megkeresettre a sajtó és a társadalom nyomást gyakorol, a megkeresett saját társadalmi reputációját és jó hírnevét rombolhatja le az ajánlás/javaslat visszautasításával vagy nem teljesítésével, ami a személy vagy szerv jövőjére nézve beláthatatlan következményekkel is járhat. Éppen ezért nem véletlen, hogy az alapvető jogok biztosát „a nép ügyvédje” vagy „a nép védőügyvédje” elnevezéssel is illetik, hiszen ajánlásából, javaslatából akár jogszabály is születhet, kezdeményezéseinek jogkövetkezményeiről és egyéb jogorvoslati lehetőségeiről nem is beszélve. „A jó ombudsman nem a földhivatalok és a társadalombiztosítási ügyintézők réme, hanem – legalábbis emellett, de inkább ezt megelőzően – a politikai hatalmaskodások éles szemű és bátor hangú kritikusa. Olykor akár golyófogó is.”¹⁹²

A biztos éves beszámolóját az Alaptörvény 30. cikk (4) bekezdése alapján az Ajbt. 40. § (1)-(4) bekezdésének figyelembevételével a tárgyévét követő év március 31. napjáig terjeszti elő. Magában a beszámolóban éves alapjogvédelmi tevékenységéről ad tájékoztatást, külön kiemelve a Magyarországon élő nemzetiségek, a jövő nemzedékek, a gyermekek, a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, valamint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmussal kapcsolatos tevékenységét. Ezen felül a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos vizsgálatokról, az ajánlások és a kezdeményezések fogadtatásáról, valamint az alapvető jogok helyzetéről ad tájékoztatást. Az Országgyűlés a benyújtott beszámolót megtárgyalja és határozathozatalt követően közzéteszi. Habár a beszámoló függvényében e jogkör csekélynek tűnik, mégis az alapvető jogok biztosának közjogi tekintélye, valamint a tisztség súlya elegendő biztosítékot nyújt, és ajánlását, illetve megkeresését a jogosult szerv által lefolytatott komoly, részletes és teljeskörű vizsgálat követi, amelynek eredménye sok esetben az ajánlásban kiemelték szinte maradéktalan teljesítése, a jogsérelmek orvoslása és megszüntetése (valamint a szervez-

¹⁹² Majtényi László: A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami védelem. Budapest, 2014, MTA Law Working Papers, 10. o. Elérhető a következő linken: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_47_Majtényi.pdf

belül a felelősség megállapítására irányuló eljárások indítása). Tehát habár az eszközök egy részének nincs kötelező ereje, az ombudsman eljárásaiban mégis hatékonyan tudja őket felhasználni, melyre példa a már hivatkozott Földtv. javaslat,¹⁹³ és annak fogadtatása.

Az alapvető jogok biztosa azon kevés személyek közé tartozik, akik a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és a központi költségvetés módosításáról szóló törvényjavaslat vitája során felszólalhatnak [az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 39. § (1) bekezdés]. A költségvetés ügyében történő felszólalás joga arra a tényre vezethető vissza, hogy a központi költségvetésről szóló törvényben a mellékletekben rögzített összegek olyan alapjogokat érintő tevékenységekhez kapcsolódhatnak és kapcsolódnak, amely tevékenységek nem megfelelő körű finanszírozása bizonyos alapjogok teljeskörű érvényesülését gátolná vagy megghiúsítaná.

Összegzés

„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani.”

(Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)

Vajon gondolták-e a XIX. századi Svédországban, hogy a parlamenti biztosi tisztség felállításával a jogvédelem területén egy világméretű lavinát indítanak el?

Az ombudsmani hivatalok világszerte növekvő száma arra enged következtetni, hogy a világ egyre több országa fedezi fel e tisztség fontosságát és ébred rá a három hatalmi ágtól független hivatal tényleges és kézzel fogható előnyeire és értékeire. Sőt a XX.-XXI. században nem kizárólag az országok, hanem a különböző nemzetközi szervezetek is létrehoznak ombudsmani vagy ombudsmani típusú hivatalt. Az Európai Unión belül európai ombudsman tevékenykedik, kinek feladat- és hatásköre az Európai Unió intézményeinek és szerveinek panasz alapján történő vizsgálatára terjed ki. Az európai ombudsman eljárását az európai uniós országok állampolgárai és lakosai, illetve az Európai Unió területén székhellyel rendelkező vállalkozások és szervezetek kezdeményezhetik.

A nemzeti ombudsmanok munkájuk során iránymutatásként tekintenek az országuk alkotmányának értelmezésére és védelmére hivatott szerv vagy szervek gyakorlatára (nem minden országban működik külön szervként alkotmánybíróság), általában tagságtól függően (Európai Unió, Egyesült Nemzetek Szervezete) az Európai Unió Bírósága (Luxemburg), az Emberi Jogok

¹⁹³ AJB-643/2013. számú ügy

Európai Bírósága (Strasbourg) és a Nemzetközi Bíróság (Hága) megállapításait is hasznosítja. E nemzeti és nemzetközi szervek döntései az egyedi ügy elbírálásával egyidejűleg a társadalom számára hordoznak üzenetet, bonyolult okfejtéseik, esetjoguk olyan szilárd támaszpontot nyújt az alapvető jogok védelmét hivatásként űző személyek számára, amelyet működésük kiindulópontként felhasználnak, gyakorlatukban hasznosítanak. A magyarországi alapvető jogok biztosa működése folyamán a felsorolt szervek mindegyikének munkáját beülteti gyakorlatába, hiszen Magyarország az Európai Unióban és az Egyesült Nemzetek Szervezetében is tagsági viszonytal büszkélkedhet.

A biztosi intézmény jelentős fejlődésen ment keresztül 1989-es létrehozatala óta, és e fejlődési folyamatnak még koránt sincs vége. A biztos jogköre feladat- és hatáskörének bővülésével arányosan emelkedik, és a jogalanyok jogsérelmük orvoslása érdekében egyre nagyobb bizalommal fordulnak közvetlenül a Hivatalhoz. Így például a Pkbt. 2014. január 1-jei hatályba lépésével iktatta be az Ajbt.-be az ombudsman közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos eljárását, így a biztos a nem megfelelően kivizsgált közérdekű bejelentéseket is vizsgálhatja (kérelemre). A fentiekből is látható, hogy az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenysége elengedhetetlen eleme a jogállam megteremtésének. Az ombudsman függetlenségét munkájának egyedi jellemzői megkövetelik, nélküle feladat- és hatáskörét nem képes maradéktalanul ellátni. Az eljárástípusok széles skálája a különböző jogsértések megfelelő megközelítését szolgálja, széles intézkedési jogosultsága pedig a hatékony orvoslás szükségességére vezethető vissza, hiszen a biztos az a személy az alkotmányos rendszerben, akinek a tudomására jutott visszasságok kivizsgálása és kivizsgáltatása joga és egyben kötelezettsége is. Véleményem szerint az ombudsmani tevékenység fontosságát az alábbi idézet méltóan összefoglalja: „az ombudsmani rendszernek, amelyet a magyar jogrendszer bevezetett, talán a legfontosabb feladata – legalábbis az én megítélésem szerint –, hogy a nép ügyvédje legyen, tehát a szegények, az elesettek, az érdekérvényesítési képességeknél híján lévő rétegeknek a szószólója legyen.”¹⁹⁴

„A törvény előtti egyenlőség természetesen a polgári élet minden ágazatába vág;... a helyreállított természeti rend egy biztos és bátorosb jövődőt matematikai igazsággal ígér, ami mindenkör, de kivált mai világban, mondjuk ki egyenesen, nem lábbal tapodandó ígéret!” /Széchenyi István: Stádium/

¹⁹⁴ Dr. Székely László, az alapvető jogok biztosának jelölt személy megválasztás előtti meghallgatása, elérhető a következő linken: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/FFB/1309111.pdf>

Felhasznált irodalom és források

- Varga Zsuzsa: Puha jogosítványok, kikezdhetetlen érvek. Beszélgetés Lenkovics Barnabás ombudsmannal. *Complex MAGAZIN*, XIII. évfolyam, 2006. november, 11. szám
(http://www.complex.hu/magazin/complexmagazin_2006_11_10003_335.pdf) Utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Majtényi László: A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami védelem. Budapest, 2014, MTA Law Working Papers.
(http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_47_Majtényi.pdf)
Utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Gönczöl Katalin – Kóthy Judit: *Ombudsman 1995-2001*. Budapest, 2002, Helikon Kiadó.
Vissy Beatrix: Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt.
(http://www.academia.edu/14108948/Mikor_az_ombudsman_%C3%A9s_mikor_a_b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1g_Egy%C3%A9ni_alapjog-%C3%A9rv%C3%A9nyes%C3%ADt%C3%A9si_lehet%C5%91s%C3%A9gek_a_k%C3%A9t_alkotm%C3%A1nyos_f%C3%B3rum_el%C5%91tt)
Utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Vissy Beatrix: Megkötözött szabad kezek. *Fundamentum*, 2014. 1-2. szám.
(<http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/14-1-2-6.pdf>)
utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Somody Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: Az ombudsman normakontroll indítványozási gyakorlatából, *Fundamentum*, 2012. 2.
(http://epa.oszk.hu/02300/02334/00048/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_02_113-119.pdf) Utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a XX. században*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadói Kör–MTA Kisebbségkutató Intézet.
(<http://mek.oszk.hu/06900/06949/06949.pdf>)
utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Trócsányi László–Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, 2013, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2014.
(<http://www.parlament.hu/irom40/03064/03064.pdf>)

<http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjkv39/FFB/1309111.pdf>

<http://www.ajbh.hu> (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala hivatalos honlapja)

https://www.ajbh.hu/documents/10180/122658/obh_10_jubileum.pdf/d99d4161-1704-46b3-8609-ffdf03e93213

<http://www.mkab.hu> (Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapja)

<http://www.mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2014>

http://mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2015_12_31.pdf

http://www.mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2014_12_31.pdf

<http://www.europa.eu>