

**Alapjogvédő intézményeink hatékonysága és értékközvetítése a gyakorlat
tükrében**

Kalap

Tartalomjegyzék

Bevezetés	3.
I. rész: Általános alapvetések	6.
II. rész: Összehasonlító elemzés	
1. Intézmények bemutatása, jogi szabályozás	8.
2. Feladat és hatáskör	14.
3. Eljárás	18.
4. Eljárás során tehető intézkedések, jogorvoslat	22.
5. Függetlenség, pártatlanság, összeférhetetlenség	26.
III. rész: Szervezeti sajátosságok, intézményi gyakorlat	29.
IV. rész: Az alkotmánybíróság alapjogvédelmi tevékenysége	39..
Befejező gondolatok	42.
Irodalomjegyzék	46.

Bevezetés

Dolgozatom középpontjában három intézmény áll, melyek kiválasztását egy közös funkciójuk indokolta: mind három intézmény jogosult alapjogi sérelmek orvoslására, vagyis alapjogvédő tevékenységet látnak el. Az alapjogvédelem megfelelő intézményi működése a társadalom minden tagját érinti, hatása nem csak az egyének jogtudatát, hanem a másik emberhez való viszonyulást is meghatározza. Lenkovics Barnabás gondolatait idézve „*az ideális állapot az, ha az emberi jogok az egyes emberek tudatába, gondolkodásmódjába, moráljába, értékrendjébe beépülve belülről érvényesülnek a mások irányába tanúsított magatartásaikon keresztül.*” Ezen emberi jogok érvényesítésén keresztül a társadalmi értékrend, mint erkölcsi értékrendé fejlesztése a cél s mint a kultúra vagy a művelődés, a jog is egy eszköz lehet ennek az értékrendnek a megvalósításában.¹

Mindezen folyamathoz intézményekre van szükség, s elsősorban ezen intézmények ill. azok jogi mechanizmusainak bemutatására törekszik a dolgozatom. E három intézmény, az Alapvető Jogok Biztosa, az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a rendes bíróságok – ennek kizárólag alapjogi bíráskodásban játszott szerepére szűkítve a vizsgálatot – igyekszem mintegy horizontálisan, azonos szempontok alapján összevetni őket, s bemutatni azok eljárását, alapjogvédő funkcióját, jogi szabályozását.

Dolgozatomat egy alapfeltevésre építem: ezek az intézmények értéket, alkotmányos értéket képviselnek ill. közvetítenek működésük során. Alkotmányos értéken értem mindazokat a jogokat és kötelezettségeket, melyet Magyarország kulturális, vallási, történelmi múltja során a társadalom többsége elfogad, helyesnek, követendőnek ítél és annak betartását értéknek

¹ A polgári bíráskodás és az alkotmányos alapjogvédelmi szemlélet még nincs szinkronban, beszélgetés Lenkovics Barnabással, In: Fundamentum, 2004. 2. szám 50. o.

tartja. Egyrészt az érdekelt, hogy ezek az intézmények eljárásukat tekintve mennyire eredményesek, egyszerűbben megfogalmazva, egy magyar állampolgárnak „miért éri meg”, hogy az adott szervhez forduljon, az mennyire tud hatékony lenni a sérelem orvoslásában. Másrészt arra is kíváncsi voltam, hogy a hatékonyságon túl mennyire képesek közvetíteni azt az alkotmányos értékrendet, amelyet képviselnek és mennyiben tudják azt tudatosítani, továbbadni.

A három szerv felépítésében, szabályozásában természetesen különböző, mindegyiknek meg van a maga sajátossága. Ez már nevük alapján is szembetűnik, mivel az Alapvető Jogok Biztosa (továbbiakban: Biztos) egy kvázi közigazgatási szerv, amely független, egyszemélyes intézmény. Szabályozása az általa elrendelt intézkedések mellé nem csatol kötelező jogi erőt, így annak érvényesüléséhez más eszközökhöz kell nyúlnia. A másik az Egyenlő Bánásmód Hatóság (továbbiakban: EBH) tulajdonképpen egy autonóm, speciális alapjog védelmére életre hívott államigazgatási szerv, melynek hatásköre szűkebb, mégis sok hasonlóságot mutat mind az ombudsmannal, mind pedig a bíróságokkal. A harmadik pedig az igazságszolgáltatásért felelős rendes bíróság, mely a jogállamiság alapintézményének nélkülözhetetlen eleme.

Mivel elsősorban a gyakorlatban megvalósuló egyedi alapjogsérelem orvoslására hivatott intézményeket kívántam összehasonlítani, az Alkotmánybíróságot (továbbiakban: AB) nem vettem bele az összehasonlításba. Ám az AB új hatáskörével, az alkotmányjogi panasszal immáron tényleges jogsérelem orvoslására is hivatott, valamint az egész jogvédő rendszert egészében, komplexitásában tekintve elhagyhatatlan a legfőbb jogvédő szerv tevékenysége, így külön fejezetben térek ki rá.

Magyarországnak 2012. január 1-jétől új Alaptörvénye van. Mindezidáig kevés idő telt el ahhoz, hogy az Alaptörvénynek a gyakorlatban hozott változásait elemezzük.

Az új Alaptörvény alapjogi tartalma az 1989-ben elfogadott, magát ideiglenesnek nevező Alkotmányhoz képest nem sokat változott, inkább szövegezésében mutat újat. Mindez csak formai változás, az élő magyar alkotmány nem korlátozható le egy normaszövegre.²

² Sólyom László: Az alkotmányos kultúra szerepe, előszó In: Jakab András: az Új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, Hvg Orac, Bp, 2011. 13. o. Lásd bővebben: Chronowski Nóra: Az Unió értékei és az Alaptörvény, In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként, HVG Orac Bp, 2011.

Ami újszerűnek hat, hogy az Alaptörvény értékeket nevez meg és emel alkotmányos szintre. Ilyen például a magzat, a család vagy a házasság, mint férfi és nő közti tartós életközösség kifejezett deklarálása, vagy maga a preambulum (Nemzeti Hitvallás) egésze. Az állam ezen értékek Alaptörvénybe emelésén keresztül igyekszik kijelölni azt az irányt, mely mind az állami szervek, mind a társadalom tagjai számára útbaigazítást adhat a helyes, erkölcsös magatartást illetően.³

Elöljáróban megállítható, hogy az Alaptörvény egyrészt az ideiglenes Alkotmányból átemelve, másrészt új rendelkezések bevezetésével (mint a valódi alkotmányjogi panasz vagy az egységes ombudsmani rendszer) biztosítja mindazokat a feltételeket, melyek egy modern demokratikus jogállam működéséhez elengedhetetlen, s melyek segítenek az „*ideális állapot*” felé vezető úton.

³ Schanda Balázs: Az Alkotmány megújításának kihívásai In: Schanda B.-Varga Zs. A. (szerk): Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről, PPKE JÁK, Bp. 2010. 55. o.

I. rész – Általános alapvetések

Az alapjogok a nemzetközi történelemben csupán a XVIII. század végétől jelennek meg, mint dokumentumban rögzített, hivatkozási alapelvek. Ez két dologra vezethető vissza. Az egyik a jogpozitivizmus megjelenése, a másik pedig az ipari forradalommal megjelenő gazdasági, szociális és kulturális jogok feltűnése. Az eddigi passzív állam mellett szükséges lesz egy beavatkozó államra, mely a szegények kizsákmányolását igyekszik korlátozni a felsőbb rétegekkel szemben.⁴

Nemzetközi szinten az alapjogi gondolkodásra a II. világháború történései voltak nagy hatással, ahol az embertelen bánásmód és az emberi méltóság eltiprása legális jogi háttérrel párosult. Az 50-es évektől kezdve számtalan nemzetközi egyezmény⁵ jelenik meg, melyek középpontjában az az individuum áll, mely mindenki előtt egyenlően értékes, egyenlő méltósággal bíró lény.

A három fogalom, vagyis *alkotmányos jogok*, *állampolgári jogok* és *emberi jogok* lényegében ugyanazt a jogterületet, és közel azonos jogokat fednek le, az értelmezésbeli különbségtétel erősen elvi természetű.⁶ Magam osztom Somody Bernadette véleményét, miszerint, az alapjogok olyan jogosultságok, melyek az alkotmánytól függetlenül léteznek, az embert emberi mivoltánál fogva illeti meg, s az alkotmány nem létrehozza, hanem csupán elismeri őket. Jogi értelemben gondoskodik védelmükről és érvényesülésük biztosításáról.⁷

*AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*⁸ Tehát az alapjogvédelem olyan állami feladat, tevőleges kötelezettség, melyben az állam elsősorban közhatalmi szervei útján köteles az alapjogok védelmének és érvényesüléseinek feltételeiről gondoskodni. Nem elég a nemzetközi egyezményekhez csatlakozni, hanem hatékony belső jogvédő mechanizmusokat kell kiépíteni és működtetni.⁹ Ez az alkotmányos kötelezettség alapozza meg az alapjogvédő

⁴ Sári János: Alapjogok, Osiris kiadó, Bp. 2005. 18-20.o.

⁵ ENSZ Alapokmány, Emberi jogok Egyetemes Nyilatkozata, Alapjogi Charta, Emberi Jogok Európai Egyezménye

⁶ Herbert Küpper: „Az „állampolgári jogok” és az „alkotmányos jogok fogalma”, In: Az Alkotmány kommentárja szerk. Jakab. A. Századvég, 2009. Bp.(továbbiakban: Az Alk. kommentárja...)

⁷ Somody Bernadette: Alapjogvédelem a bíraskodáson túl, In: Fundamentum, 2010. 2. sz. (továbbiakban: Alapjogvédelem...) 5. o.

⁸ Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés

⁹ Halmai Gábor: Emberi jogokat védő Magyarországi intézmények, In: Emberi jogok, Osiris kiadó, Bp. 2003. (továbbiakban: Emberi jogok...) 190-250. o.

rendszer létrehozását és fennállását, hiszen egyéni jogosultságokról ténylegesen érvényesíthető jogok nélkül nem beszélhetünk.

Ezen túlmenően mindenképp meg kell említeni, hogy az állami szerveken kívül vagy épp azt kiegészítve, mind nagyobb hangsúllyal jutnak szerephez egyes civilszervezetek.¹⁰ A Párizsi Alapelvekben¹¹ kiemelten szerepel a civil szervezetekkel való kapcsolattartás ill. munkájuk bevonása a jogvédő tevékenységbe. Ezen szervek középpontjába egy meghatározott alapjog ill. alapjogok csoportja áll, s tevékenységüket e jogok védelme érdekében végzik, sokszor a nyilvánosságot felhasználva. Az utóbbi időben egyre jelentősebb a civil és az állami szféra között párbeszéd, ami mindenképpen öröndetes a hatékonyság és az együttműködés adta pozitív eredmények tekintetében.¹²

¹⁰ Például: Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért

¹¹ A nemzeti emberi jogi intézmények működését szolgáló kritériumok, melyet az Ensz közgyűlése 1993-ban elfogadott

¹² Például: Romák, tehetség, esélyek c. rendezvény, Hétmérföldes digitális országjárás

II. rész – Összehasonlító elemzés

1. Intézmények bemutatása, jogi szabályozásuk

1713-ban XII. Károly svéd király létrehozta az igazságügyi kancellár tisztségét, mely elsősorban a hivatalok s a közigazgatás elleni panaszok kivizsgálására hivatott. Innen származik az 1809-ben a svéd alkotmány alapján megválasztott ombudsman eredete.

Ezt követően, Európa szerte elterjedt az ombudsman – parlamenti biztos – intézménye, mely fő feladata az alapjogok védelme a társadalom tagjait ért egyedi sérelmek esetén, ill. a közigazgatási eljárásban az alapjogok betartatása ill. betartatás feletti őrködés. A szakirodalom erre utal, amikor „*maladministration*”¹³ vagyis helytelen közigazgatást említ.

Az ombudsman nem vált részévé sem a bírói, sem pedig a közigazgatási szervezeti rendszernek, nem fellebbviteli fórum, a jogszolgáltatásnak csak kiegészítője.¹⁴

Az európai ombudsmanokat alapvetően két típusba sorolhatjuk. Beszélhetünk *közigazgatást ellenőrző* ill. *emberijog-védő* ombudsmanokról.¹⁵ A magyar intézmény elsődlegesen létrejöttének politikai, történelmi háttere miatt, valamint jogi szabályozása okán az utóbbi közé sorolható. Létrehozása (akkor még az állampolgári jogok szószólójaként nevezve) a rendszerváltás egyik első intézkedése volt.¹⁶ Jelenleg az Alaptörvény 30. cikke a következőként rendelkezik: *Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Továbbá (a korábbi alkotmányos szöveggel szinte megegyezően) az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános és egyedi intézkedéseket kezdeményez.*¹⁷

Az Alaptörvény hatályba lépésével párhuzamosan 2012. január 1-jével hatályát veszítette az *Állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv.* s ezt *Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv.* váltotta fel (továbbiakban: Ajbtv.).

¹³ Elfogultság, hanyagság, figyelmetlenség, késedelem, hozzá nem értés, kompromisszumképtelenség, aljasság, önkényesség a közigazgatás területén

¹⁴ Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon, Rejtjel Kiadó, Bp. 2004. 14. o.

¹⁵ Somody Bernadette: Ombudsman típusú jogvédelem ELTE Eötvös kiadó, Bp. 2010. (továbbiakban: Ombudsman...) 141. o.

¹⁶ Herbert Küpper: Szövegtörténet In: Az Alkotmány kommentárja...i.m. 1177.o.

¹⁷ Alaptörvény 30. cikk (1) (2) bekezdés

Az új törvény megalkotásával az intézményre vonatkozó legnagyobb változás az, hogy az eddig három szakombudsman megszűnt. A strukturális változás háttérében több ok áll. A médiában legkevésbé megjelenő, ám annál fajsúlyosabb tény, a haza ombudsman nemzeti emberi jogi státuszával kapcsolatos ENSZ döntés. A Nemzeti Emberi Jogi Intézet (National Human Rights Institution NHRI) egy olyan általános hatáskörű, független jogvédő szerv, mely nemzeti szinten lát el jogvédő feladatokat, főként az emberi jogok érvényesülésében és védelmében. Ahhoz, hogy egy nemzeti intézmény megkapja ezt a státuszt, egy akkreditációs eljárás során bizonyítania kell, hogy megfelel a nemzetközi kritériumoknak, nevezetesen a Párizsi Alapelveknek. Ha ez teljesül, részesévé válik az ENSZ által irányított világhálózatnak. Magyarország akkreditációs kérelmét Szabó Máté 2010. októberében küldte el Genfben és ez alapján az Akkreditációs Albizottság 2011. júliusában az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának „B” státuszt indítványozott, ami a kritériumoknak való részleges megfelelést jelenti.¹⁸ Ennek oka, hogy nem volt teljeskörű az ENSZ emberi jogi nemzetközi szerződés kiemelt területeinek (nők, kisebbségek, fogyatékkal élők, gyermekek, stb. jogainak védelme) az ellenőrzése, valamint a kapcsolattartás az e területeken működő civil szervezetekkel. Az új Alaptörvényről és az Ajbvt. tervezetéről kapott tájékoztatás alapján azonban az Akkreditációs Bizottság azt a véleményét is közölte, hogy amennyiben létrejön az egységes ombudsmani intézmény, lehetőség nyílik az Európában szinte általánosnak mondható „A” státusz elnyerésére.¹⁹

Az akkreditáció jelentősége, hogy a nemzeti emberi jogi intézménnyé nyilvánított nemzeti intézmény bekerül a nemzetközi emberi jogi intézetek vérkeringésébe. Ez a nemzetközi elismerésen az így nyert jogosítványokon túl (például, hogy az akkreditált intézmények maguk is felszólalhatnak az Emberi Jogi Tanácsban) többlet felelősséget és újabb feladatokat is állít a már akkreditált intézmény elé.²⁰

Mindezek fényében nemzetközi szempontból valamint a nemzetközi megítélés alapján Magyarországról kialakítandó kép szempontjából is érthetőbbé válik, hogy mi indította jogalkotókat az egységes ombudsmani intézmény létrehozására.

¹⁸ Dr. Sziklay Júlia: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státuszával kapcsolatos ENSZ döntés háttéréről, Tanulmány, www.obh.hu 2012-01-19

¹⁹ <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20110615.htm> 2012-01-20

²⁰ Halász Veronika: Az emberi jogi intézmények akkreditációja, In: Miskolci Jogi Szemle, 5. évf. 2010. 2. szám

Európában ugyanúgy találunk példát az egyszemélyes ombudsman intézményre, mint a korábbi magyar megoldást tükröző szakombudsmanokra. Egységes ombudsman van például Spanyolországban és Portugáliában, míg Görögországban az főombudsmannak 5 helyettese van.

A több-ombudsmanos rendszer pártfogói érvként elsősorban a munkamegosztás által az ügyteher megosztását, az eljárás szakszerűségét, annak gyorsaságát valamint a társadalom egy-egy kiszolgáltatott csoportjainak, vagy egy meghatározott területének nyújtott speciális jogvédelmét szokás említeni.²¹

Összefoglalóan megállapítható, hogy az egységes ombudsman rendszernek – az intézmény jellegéből adódóan (értve ez alatt a későbbiekben kifejtett ombudsman személyének meghatározó szerepét, az intézmény teljes függetlenségét, önálló költségvetését) – a hatályos szabályozás lehetőséget ad az ebből származó előnyök teljes kiaknázására. Ám, hogy mindez valóban jól működik-e, azt majd csak a gyakorlat fogja a következő néhány évben beigazolni.

A bíróságok a klasszikus montesquieu-i hatalmi triászból az igazságszolgáltatást megtestesítő harmadik hatalmi ág. Feladatuk az állam legitim működését garantáló jogszabályi előírások és a jogkövető magatartás érvényre juttatása a határozataik kikényszeríthetőségének monopóliumával.

Magyarország bírósági szervezetét a Kúria, az ítéltáblák, törvényszékek, járásbíróságok ill. közigazgatási és munkaügyi bíróságok alkotják. *Magyarországon a bíróságok igazságszolgáltatási, továbbá törvény által meghatározott egyéb tevékenységet látnak el. A bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését.*²²

Míg a korábban hatályos 1972. évi IV. tv 3.§ úgy rendelkezett, hogy *az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit érintő ügyekben a felek – jogszabályban meghatározott esetekben – bírósághoz fordulhatnak*, addig a ma hatályos szabályozás alapvető jogokról nem tesz említést, csupán a *jogszabályok érvényesüléséről* szól.²³

²¹ Somody: Ombudsman

²² 2011. évi CLXI. tv. A Bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

²³ Sári János: A rendes bíróságok alapjogi bíraskodása In: Jogtudományi Közlöny 2006. 10. sz. (továbbiakban: A rendes b.) 3-7.o.

Az Alaptörvény rendelkezése szerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, valamint a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Dolgozatom fókuszában álló – s a jogirodalomban is örökzöld kérdés – hogy a rendes bíróságok milyen mértékben végeznek ill. végezhetnek alapjogi bíráskodást, s ugyanakkor milyen értelemben beszélhetünk a rendes bíróságok alkotmányértelmezéséről.

A rendes bíróságok kezdetben óvakodtak az alkotmányértelmezéstől és az alkotmányos jogokra való hivatkozástól. Az Alkotmánybíróság megalakulása után nem lehetett egyértelműen meghúzni a határt, hogy hol húzódik a rendes bíróságok és hol az alkotmánybíráskodás határa. Nagyrészt ennek tudható be az is, hogy a rendes bíróságok avval a lehetőséggel sem éltek igazán, hogy eljárásukat felfüggeszék és az AB elé terjesszék annak alkotmányos megítélése végett. Ennek a folyamatnak meghatározó pontját jelenti az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, mely hangsúlyozta, hogy az AB a jogszabályok tartalmának meghatározásakor annak bírói értelmezésére is figyelemmel van. Az „élő jog” figyelembevételénél során az AB nem a jogszabály helyes értelmét határozza meg, hanem elfogadja azt az értelmezést, melyet a bíróságok tulajdonítanak neki.²⁴

A kérdés továbbra is vitatott. Erre alapot, elsősorban az ideiglenes Alkotmány 70/K.§ rendelkezése nyújtott, mely így szólt: *az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések ellen kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.* A jogirodalomban az egyik tábor azokat alkották, akik szerint a bíró ítéletét közvetlen az alkotmányra nem alapozhatja.²⁵ Érvelésüket egyrészt a jogbiztonság, a hatalommegosztás, és az egységes alkotmányértelmezésre alapozták, elsősorban az AB szerepének figyelembevételével. Az AB feladata az alkotmány kizárólagos értelmezése, s a bíróságok alapjogi bíráskodása esetén megtörne ez a monopólium, ami az egységes jogalkalmazást tekintve valóban problematikus.

²⁴ Péter Paczolay-Lóránt Csink-Diána Ecsi: Fieldes of Competence of the Constitutional Court. In: Paczolay Péter (szerk): Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court, MKAB, Bp, 2009. 22-23.o.

²⁵ Takács Albert, Lomniczi Zoltán

Másrészt a törvény mindig *lex specialis*, a bíróságoknak ezeket kell alkalmazni. (A hatályos Polgári Perrendtartás (továbbiakban: Pp.) céljai között semmilyen utalást nem tesz az alapjogokról, csupán *a jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését* biztosítja.) Harmadrész az is érvként felhozható volt, hogy magánjogi jogviszonyok alanyai az alkotmányban lefektetett tételeknek nem kifejezett címzettjei.²⁶ Negyedrészt a bíró mindig is köteles figyelembe venni az alkotmány rendelkezéseit, bármely döntés meghozatalánál.²⁷

Mindezekkel ellentétes álláspontot képviselnek azok, akik az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága mellett foglalnak állást.²⁸ Egyrészt az AB alkotmányértelmezési hatásköre nem kizárólagos. A bíróság, mint alkotmányos szerv, alkotmányos hatásköreinek gyakorlása során értelmezi az alkotmányt és ez ilyen értelmezések során hozott állami döntések kötelezőek. Az AB egyetlen privilégiuma, hogy konkrét ügytől függetlenül, mindenre kötelezően értelmezzen. Vagyis a bíróságok is jogosultak konkrét ügyekben az alkotmány értelmezésére, ilyen értelemben vett alapjogi bíráskodásra. Másrészt a jogvita az alkotmány alapján közvetlen eldönthető.²⁹ Továbbá végeredményben nincs különbség a jogalkalmazások között, legyen az jogi norma Alkotmány/Alaptörvény vagy adott esetben Ptk.³⁰

A kérdés az, hogy erre vitára mennyire tett pontot az a tény, hogy az új Alaptörvény semmilyen rendelkezést nem tartalmaz, mely az ideiglenes Alkotmány érintett szövegrészletéhez lenne hasonlítható. Az Alaptörvény idézett szakaszából következően a bíróságok a jogszabályokat alkalmazzák, kifejezetten nem az Alaptörvényt. Az Alaptörvény kizárólag a jogszabályok értelmezésére szolgál.

Tehát egyrészt e rendelkezés határt szab a bírói jogalkalmazásnak – miszerint csak jogszabályt alkalmazhat – másrészt egyértelműen feljogosítja a bíróságokat az Alaptörvény értelmezésére, mely korábban szintén vitatott volt.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról az Alaptörvény közvetlenül nem tesz említést. A XV. cikkben rögzíti, hogy *Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti*, továbbá, *az állam működésének hatékonysága, a közszolgáltatások*

²⁶ Sonnevend Pál: Alapjogi bíráskodás és korlátai In: Fundamentum, 1998. 4. sz. 79.o.

²⁷ Lomniczi Zoltán. Mire alkalmas a bíró? In: Sajtószabaság és személyiségi jogok Bp, 1999. Aduprint-INDOK. 42.o.

²⁸ Halmai Gábor, Sári János, Kovács Krisztina

²⁹ Halmai: Emberi jogok...i.m. 227.o.

³⁰ Jakab A. – Vincze A.: Alapjogok érvényesíthetősége a bíróságokon In: Alkotmány Kommentárja...i.m. 2673. o.

színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány eredményei alkalmazására.

Az intézményt az Egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv (továbbiakban: Ebktv.) hozta létre, de felállítását Magyarország európai uniós kötelezettségei, antidiszkriminációs politikája – 2000/43/EK irányelv, majd 2007/113/EK irányelv – tette szükségessé. Az irányelv értelmében a tagállamok egy vagy akár több szervezet kijelölhetnek, amelyek feladata a megkülönböztetés nélküli bánásmód előmozdítása, különös tekintettel a személyek etnikai és faji hovatartozására. Az irányelv hatására, a magyar jogba átültetett norma módosított a Ptk. személyiségvédelmi generálklauzuláját.³¹ Ez látszólag egy stiláris módosítás, valójában egy szemléletváltást tükröz, jelesen az emberi jogok hatásának kiterjesztését a magánjogi viszonyokra.³²

Az EBH jogállását tekintve egy viszonylagos függetlenséggel rendelkező közigazgatási szerv: a társadalom esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter által irányított központi hivatal, mely nem utasítható s elsődlegesen ügyfelei panaszát vizsgálja az antidiszkriminációs törvény alapján.³³ Eljárásáról a 362/2004. (XII. 26) Korm. Rendelet, valamint közigazgatási szervként eljárására a 2004. évi CXL. A közigazgatási hatóság eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (továbbiakban: Ket) alkalmazandó.

2. Feladat és Hatáskör

Az Alapvető Jogok Biztosának legfőbb feladata a jogvédelem, mely különösen a gyermekek, a jövő nemzedékek, a Magyarországon élő nemzeti kisebbségek ill. a veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére terjed ki. Az Ajbtv. lényegében

³¹ Hatályos szöveg: Ptk. 76.§ : A személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen az egyenlő bánásmód követelményének megsértése különösen...

³² Vékás Lajos: Egyenlő bánásmód polgári jogviszonyokban? In: Jogtudományi közlöny, 2006. 10. sz. (továbbiakban: Egyenlő bánásmód...) 355.o.

³³ Somody: Alapjogvédelem ...i.m. 6.o.

hatásköri kérdésben nem hozott újat, mikor a Biztos eljárásának hatáskörét a hatóság³⁴ és a közszolgáltatást végző szervek visszás tevékenységére alapozza. Újdonság, hogy a korábban *közszolgáltatást végző szerv* taxatív felsorolásként is bekerült a törvény szövegébe³⁵, valamint a visszásság fogalmi megítélése is letisztult. Visszásság az, ha hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása során a beadványt tevő személy alapvető jogait sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár. Érdeemes leszögezni, hogy a visszásság, mint fogalom, nem jogi fogalom, nem feltételezi szükségszerűen a jogsértést. Például túlzott eljárási határidő, hanyag ügyintézés vagy akár méltánytalan eljárás is már megalapozhatja a visszás eljárást. Meghatározott állami szervek³⁶ továbbra is kívül esnek a Biztos hatáskörén.

A bíróságok alapjogi hatáskörének meghatározása már kevésbé egyértelmű. A már idézett Pp. szakasz szerint a bíróságok feladata a *felek jogainak érvényesítése, a jogviták eldöntése*. Ennek alapján tág értelemben az is következhetne, hogy bármilyen jellegű jogvita, független attól, hogy az közvetlen az Alaptörvényen alapul, vagy külön törvényeken, mint az igazságszolgáltatás kizárólagos letéteményeseinek, a bíróságoknak a kizárólagos hatáskörébe tartozna.

Valójában ez mégsem így van. A bíróságok alapjogi bíráskodásának megítélése szempontjából a kérdés az, hogy a bíróság hatásköre, határozata alapozható-e közvetlenül az alkotmányra s van-e jogosultsága azt értelmezni. Ha engem megsértettek emberi méltóságomban, fordulhatok-e ilyen jellegű sérelemmel a rendes bíróságokhoz, arra hivatkozva, hogy az Alaptörvény rendelkezik róla, hogy *minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz...*

Az Alaptörvény mindenkire egyaránt kötelező, így a konkrét ügyben eljáró bíróságra is. A jogalkalmazás pedig elképzelhetetlen jogértelmezés nélkül. Tehát a folyamatban lévő jogvita folytán a bíróság értelmezheti és értelmeznie is kell alkotmányt, különösen ha a közvetlenül alkalmazandó jogszabályt kell értelmeznie.³⁷

³⁴ Ajbtv 18.§ (1)

³⁵ Ajbtv 18.§ (2)

³⁶ Ajbtv.18§ (3) bek.

³⁷ Kemenes István: Alkotmány, Bíróság In: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalata, Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2011. 37. o. (továbbiakban: Az Alkotmánybíróságok és a rendes...)

Marton Géza szavait idézve „minden törvény vak, láthatóvá csak a bíró szeme teszi”. Mindez nem mond ellent annak, hogy a bíró a jogszabályhoz kötött kell, hogy legyen, de azt a bíróság mondja meg, hogy mi a jog tartalma és milyen esetekben alkalmazandó az adott norma. A 38/1993.(VI.11.) AB határozatban az AB kimondta, hogy a politikai törvényeket és igazgatási normákat önállóan értelmezik.³⁸ Mindez mit jelent az alapjog szempontjából?

Az alapjogok értelmezése megkerülhetetlen a törvények értelmezése nélkül. Egy jogállamban a törvények elvileg alkotmányos eljárás keretei között, vagyis azoknak megfelelően, születnek csak meg. Mindez elviekben történik így. Ha minden jogszabály megfelelne egy alkotmányos rendelkezésnek, akkor az AB csak azon ritka esetekben kellene, hogy eljárjon, amikor például azonos szinten lévő normák ütköznek egymással, a bíróságok pedig külön törvények alapján, azok alkotmányos céljával és rendeletetésével összhangban döntenék el az előttük lévő ügyeket. Ám sem azt nem jelenthetjük ki, hogy minden esetben egyértelműen világos a jogalkotó szándéka, sem azt, hogy ez mindig megfelel az alkotmány rendelkezéseinek. Így kiegészítő mechanizmusként ott kell, hogy álljon egy intézmény, mely világosan dönt az esetleges ellenmondásos helyzetekben. A kérdés továbbra is ugyanaz, a bíróságok végeznek-e, kell-e hogy végezzenek az Alaptörvényre utaló közvetlen jogalkalmazást? Vagy a jogalkalmazást kérő szempontjából nézve az Alaptörvényre hivatkozva, megsértett joggal lehet-e fordulni rendes bírósághoz?

Elméleti szinten erre a jogforrási hierarchia rendszere is válaszolhatna. Az Alaptörvény – mely alapelveket, célokat, megfogalmazó szimbolikus okirat – áll a piramis csúcsán, s lefelé számtalan jogi norma fejt ki ezeket a magasztos eszméket. A jogaiban sértett polgár, már csak ezekre a „kifejtett” normákra alapozott sérelmével fordulhat bírósághoz.³⁹

A gyakorlatban mégis találunk egy kivételes kategóriát, amikor a bíróságok határozatai közvetlen az Alaptörvényre hivatkoznak.⁴⁰ A Ptk. a személyhez fűződő jogokat szinte teljes egészében szabályozza, valamint az egyenjogúsági klauzulát is átveszi a törvény. Az Alaptörvény rendelkezése szerint *Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, fogyatékoság, nyelv...vagy egyéb helyzet szerint különbségtétel nélkül biztosítja.* A Ptk 76.§ pedig kimondja, hogy *a személyhez fűződő jogok*

³⁸ Lábady Tamás: A bírói jogalkotás és Alkotmánybírósági kontrollja, In Az Alkotmánybíróság és a rendes...i.m. 49.o

³⁹ Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Bp-Pécs, 2002, 46. o.

⁴⁰ BH 2009.149.

sérelmét jelenti különösen az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, a lelkiismereti szabadság sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az egészség, valamint a becsület és az emberi méltóság megsértése. Tehát az Alaptörvényben biztosított személyhez fűződő jogoknak a megsértése a rendes bíróságok előtt azért érvényesíthető, mert a Ptk-ban van szabályozva.⁴¹

A bírói gyakorlat azonban nem egységes abból a szempontból, hogy a Ptk. személyhez fűződő jogainak alkalmazása során mennyire hivatkozott az ideiglenes Alkotmányra, s mikor csak a Ptk-ra. Ami eligazítást adhat, az maga a gyakorlat. A bíróságok direkt alkotmányjogi bíráskodást ténylegesen igen csekély mértékben folytatnak, s emiatt igen ritka, hogy ítéleteiket közvetlenül az alkotmányra hivatkozva hozták meg.⁴²

Összefoglalásként tehát az alapjogi bíráskodás egyrészt a külön törvények irányából ragadható meg. Itt gondoljunk például az adatvédelemre, mint alkotmányos alapjogra, melynek külön törvényi szabályozása tartalmazza a rendes bíróság felé fordulás lehetőségét. Ám az Alaptörvényre való hivatkozás önmagában nem elegendő. A másik irány a személyhez fűződő jogok köre, mely esetben a rendes bíróságok hatásköre megalapozott, s ez közvetlen alapjogi bíráskodásnak tekinthető.

Az EBH az ország egész területén illetékességgel eljáró szerv, melynek hatásköre kiterjed az egyenlő bánásmód, különösen *a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás* törvényben nevesített eseteire.

A kötelezetti oldalon a közfeladatokat ellátó szervezetek⁴³ valamennyi tevékenységük során kötelesek figyelembe venni az egyenlő bánásmód követelményét. A magánszemélyek esetében viszont csak a törvényben meghatározott közfeladatokat ellátó szervezetek kapcsán létrejövő magánjogi jogviszonyokra terjed ki a törvény hatálya. A hatálya alól kifejezetten kivett terület⁴⁴ háttérben a magánjog területén érvényesülő szerződési szabadság és magánautonómia áll.⁴⁵

⁴¹ Sári: A rendes bíróságok i.m.. 3-7.o.

⁴² A Monori Városi bíróság ítélete egy diszkriminációs álláshirdetésről. In: Fundamentum, 1998. 4. sz. 75. o.

⁴³ Ebktv. 4.§

⁴⁴ Ebktv. 5.§

⁴⁵ Vékás: Egyenlő bánásmód...i.m. 357.o.

A jogosulti oldalon mindazon természetes személyek, ezek csoportjai, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek állnak, akikkel szemben az ún. védett tulajdonságokat⁴⁶ diszkriminatív módon alkalmazták.

Az Ebktv. úgy rendelkezik, hogy nem csak a valós, hanem a vélt védett tulajdonság miatti kedvezőtlen bánásmód is megvalósítja az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét. A panaszos számára elegendő annak igazolása, hogy az elkövető a diszkriminatív csoporthoz tartozást vélelmezte, még ha ez ténylegesen nem is állt volna meg.

Összességében a három intézményt vizsgálva a következőket állapíthatjuk meg.

Az ombudsman rendelkezik a legszélesebb hatáskörrel abban az értelemben, hogy mindazon esetekben jogosult eljárni, amikor valamely személy alapjogaival kapcsolatban – az Alaptörvényben deklarált jogait illetően – visszásság áll fenn. Ám mindezen visszásságok csak a természetes személyeket illeti meg, a jogi személyeket nem.

Az EBH hatásköre jóval szűkebb kört fed le. Ide csak azon személyek fordulhatnak, akik az egyenlő bánásmód – Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – követelményeit sérelmezik. Ellenben hatásköre nem csak természetes személyekre, sőt túlnyomórészt inkább jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokra, társadalmi szervezetekre is kiterjed.

A bíróságok hatásköre alapjogi szempontból – az ideiglenes Alkotmány gyakorlatára támaszkodva – a személyhez fűződő jogok sérelme esetén áll meg, mind természetes, mind pedig jogi személyek esetén. Alapjogi sérelmek máskülönben csak akkor érvényesíthetőek, ha külön törvények rendelkeznek róla.

Megjegyzendő még, hogy az ombudsmani eljárás hatásköri feltételeinek a visszásság fogalmának értelmezése alapján akkor is meg kell állnia, ha az alapjogsérelm ténylegesen nem következett be, de annak veszélye közvetlen fenn áll. Tehát a jogsértő állapot közvetlen beállta előtt is megállapítható már a biztos hatásköre. Ugyancsak a jogsértés közvetlen veszélye, annak „gyanúja” már megalapozhatja az EBH eljárását közérdekű igényérvényesítés keretében. Evvel szemben a bíróságok hatáskörének feltétele a tényleges kár ill. személyhez fűződő jogok esetén a nem vagyon kár feltételezésének a ténye.

⁴⁶ Ebktv 8.§

3. Eljárás

A Biztos eljárása beadvánnyal, vagyis alapvetően kérelemre indul. E kérelemnek nincsenek tartalmi kötelező elemei, de egyértelműen ki kell derülnie az eset körülményeinek. A kérelem benyújtása történhet postai vagy elektronikus úton ill. személyesen az AJB panaszirodáján. A törvény a kérelemre induló eljárások mellett a hivatali eljárásra is lehetőséget nyújt *természetes személyek pontosan meg nem határozható csoportját érintő visszásság kivizsgálására, vagy egy alapvető alapjog érvényesülésének átfogó vizsgálatára*. Ezen hivatalból indított eljárások speciális fajtájaként is felfoghatóak az ún. projektek, melyek jelentősége egyre nagyobb az intézmény tevékenységében. Projektek során egy-egy olyan terület kerül átfogó vizsgálat alá, ahol a jogérvényesítést – akár egy beadványt – a személyek élethelyzetéből adódóan szinte nem is lehet elvárni. Mindezen projektek célja az adott csoport életkörülményeinek felmérésén, jogérvényesítésükben való segítségnyújtáson, a sérelmes helyzet megelőzése érdekében tett konkrét és elméleti javaslaton, jogszabály-kezdemenyezésen túl, a társadalom figyelmének felkeltése e társadalmi csoport valóságghűbb megítélése érdekében. Ilyen projekttevékenység indult például a hajléktalanok vagy a fogyatékkal élők érdekében.⁴⁷

Az eljárás bemutatásához ismételten térjünk vissza, az Alaptörvény rendelkezéseihez, mely szerint a Biztos *feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa*. A visszásság „kivizsgálásának” jogosultságából következik, hogy a vizsgálandó szervek túrni kötelesek a Biztos eljárását. A „kivizsgáltatásából” pedig az, hogy magát a vizsgálatot nem a Biztos végzi, ebben hivatali apparátusának ügyintézői segítik, ami feltételezi a hivatalon belüli delegálást. Más értelmezés szerint nem csak hivatalon belül, de más szervek vagy inkább szervek vezetői is megbízhatóak egy-egy vizsgálat lefolytatására, s ez esetben hatásköri átruházás címén más – erre felhatalmazott – hatóság jogosult a Biztos nevében a vizsgálatot lefolytatni.⁴⁸

Az eljárás ingyenes és nincs határidőhöz kötve. A Biztos széles körben juthat információhoz, hatóságok helyiségeibe beléphet, adatot, felvilágítást kérhet, a keletkezett iratokba betekinhet. A vizsgált szerv munkatársait meghallgathatja, írásbeli magyarázatot,

⁴⁷ Beszámoló 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala

⁴⁸ Herbert Küpper: Az állampolgári jogok biztosa...In: Az Alkotmány kommentárja...i.m. 1190-1195.o.

nyilatkozatot vagy véleményt kérhet. Az eljárás alapvetően a panaszos bevonása nélkül történik, akit a Biztos a vizsgálat eredményéről és az esetleges intézkedésről értesít.

A bíróságok eljárása alatt *olyan kérelemre induló, törvényben szabályozott eljárást értünk, melyben a bíróság és az ellenérdekű felek tevékenysége a polgári ügyek körében felmerült jogvita végleges eldöntésére irányul.*⁴⁹ Az eljárás komplexitása és nagysága miatt dolgozatomban részletesen nem tárgyalom, csupán néhány elemét emelem ki.

A személyhez fűződő jogok megsértése miatt keletkezett polgári jogi igények érvényesítése miatt indított per a törvényszék hatáskörébe s eljárása alá tartozik. A bírósági eljárás során szigorú formai követelményeknek kell érvényesülniük. Az eljárás keresetlevél benyújtásával, kérelemre indul, melynek tartalma kötött⁵⁰ és amelyet az illetékességgel és hatáskörrel rendelkező bírósághoz kell benyújtani. A felperes határozott kérelmének arra kell vonatkozni, hogy milyen jogvédelmet kíván a bíróságtól.

Az eljárás költséggel jár, mely a pertárgy értékéhez igazodik, s melyről a bíróság ítéletében dönt. Általános szabály, hogy *a pernyertes fél költségeinek megfizetésére a pereszes felet kell kötelezni* és a Pp. csak kivételes ok esetén teszi lehetővé a költségek alóli teljes vagy részleges mentességet.⁵¹

A polgári eljárások során többségében – kellő szakértelem hiánya miatt – képviselők járnak el, de a cselekvőképes fél maga dönthet arról, hogy személyesen vagy meghatalmazottja útján jár el. (Bizonyos esetekben a törvény kizárja a meghatalmazott eljárását, például személyes meghallgatás esetén.)

Az eljárás időbeli garanciális eleme, hogy a keresetlevelet a bíróság *nyomban, de legkésőbb a bírósághoz érkezéstől számított harminc napon belül megvizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy nem kell-e azt a félnek hiánypótlásra visszaadni, s ha szükséges a tárgyalás megtartása, akkor legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül intézkedik a tárgyalási határnap kitűzéséről.*⁵²

⁴⁹ Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog, Osiris kiadó, Bp, 2008. 34. o.

⁵⁰ Pp. 121.§ (1) bek.

⁵¹ Pp. 84.§

⁵² Pp. 124.§ (1) bek és 125.§ (1) bek.

A bírósági eljárás egyik kulcseleme a tárgyalás, melynek célja a felek jogvitájának eldöntése. Ebből számunkra két releváns tény következik. A bírósági eljárás során elvárt a felek aktivitása, jelenléte, közreműködése, mely időigényes s közvetve költségvonzattal jár. Másrészt az előbbiből következően a feleken is múlik, hogy milyen bizonyítékok kerültek a bíróság elé. *A bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el.*⁵³

Az EBH 2012. január 31-ig hatályos eljárása nagyrészt módosult. Míg korábban az eljárás az Ebktv. rendelkezéseinek megfelelően folyt, addig ma közigazgatási eljárás keretében érvényesíthető.

A Ket. rendelkezései alapján az eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. Magát az eljárást az EBH folytatja le, mely eljárása során vizsgálatot indít annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét vagy az arra kötelezett munkáltatók elfogadták-e az esélyegyenlőségi tervet. Az eljárást az ügyfél választása szerint maga az EBH vagy a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv folytatja le. A kérelmet a közigazgatási hatósághoz írásban vagy szóban kell benyújtani, annak tartalmát a törvény részletesen előírja. A kérelmet mindig tartalma alapján kell elbírálni, akkor is, ha annak tartalma nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

Lehetőség van törvényes képviselő, meghatalmazott képviselő, vagy ügyfél és képviselőjének együttes eljárására is. Sajátos képviseleti jogosultsággként említhető, hogy társadalmi és érdekképviseleti szervezet ill. az EBH a sérelmezett fél meghatalmazása alapján képviselőként járhat el.

A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, tanút hallgathat ki, szakértőt rendelhet ki, szemlét tarthat, s ha szükséges a felek együttes meghallgatása, tárgyalást tart.

A bizonyítás sajátosan alakul. A jogsérelmet szenvedett félnek kell valószínűsítienie, hogy hátrány érte, vagy annak közvetlen veszélye fenyegeti, és a jogsértéskor ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint rendelkezett a védett tulajdonságok valamelyikével. Az ellenérdekű felet terheli annak bizonyítása, hogy a jogosult által valószínűsített tények nem

⁵³ Pp. 206.§ (1) bek.

álltak fenn, vagy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta ill. az adott jogviszony keretében nem volt köteles megtartani.

Az eljárási költséget a hatóság határozza meg, és dönt a költség viseléséről. Speciális szabály, hogy a kérelem elutasítása esetén a kérelmező fél csak akkor viseli az eljárás egyéb költségeit, ha rosszhiszeműen járt el.

A Ket. szerinti általános ügyintézési határidő 30 nap, viszont az EBH eljárására a törvény 75 napot jelöl meg.

Az EBH törvényen alapuló jogosultságaként megmaradt a közérdekű igényérvényesítés joga, mely alapján pert indíthat jogaikban sértett személyek és csoportok jogainak védelmében a bíróság előtt. Sajátos rendelkezésként említhető, hogy a hatóságon túl meghatározott szervezetek is felléphetnek a sérelmezett fél képviselőjeként.

A három intézmény eljárását tekintve a bíróság és az EBH eljárása áll egymáshoz közelebb. Itt több a formai, kötött elem, mint például a határidő vagy a felmerült költségek szabályozása, a tárgyalás ill. bizonyítás lefolytatása. A két eljárás a peres felek vagy az ügyfél aktív magatartását kívánja meg. A bírósági eljárás kimenetelére kifejezetten hatással van a fél vagy képviselője szakmai felkészültsége. A Biztos eljárása evvel szemben sokkal kötetlenebb, kevésbé formalizált, az eljárás a sérelem jogszerűségének eldöntésén túl, inkább arra irányul, hogy a sérelem az alapjogok érvényesülésével mennyire áll ellentétben. Így a tények tisztázása után inkább a jelentés elkészítésére korlátozódik. A beadványt tevő esetleges hiánypótlásán túlmenően nem várja el a panasztevő aktív részvételét az ügy kivizsgálása során.

A Biztos eljárása ingyenes, az EBH eljárása alapvetően szintén költségmentes, de a bíróság esetén csak ritkán lehet teljes költségmentességről beszélni. Az ombudsmani eljárásnál nincs garanciális határidő, míg a másik két szervnél van. A bíróság eljárása csak kérelemre indulhat, a Biztos és az EBH eljárása viszont kérelemre és hivatalból is. Míg utóbbi két szerv eljárása proaktív, addig a bíróság csak reagál arra.

Utolsó összehasonlítható szempontként pedig mind a Biztos, mind pedig az EBH eljárásáról elmondható, hogy azokat a bíróság eljárása kizárja ill. felfüggeszti.

4. Eljárás során tehető intézkedések, jogorvoslat

Ha a Biztos a lefolytatott eljárás kapcsán visszásságot állapít meg, ajánlást tesz a vizsgált szerv felügyeleti szervének. Az ajánlással érintett szervet 30 napon belüli válaszadási kötelezettség terheli, ám csak érdemi reakcióra köteles, az ajánlás teljesítése nem kötelezi.

A Biztos visszásság orvoslása érdekében az illetékes ügyészhez fordulhat törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatása végett, a közérdekű adatok megsértésének észlelése esetén pedig a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál tesz bejelentést.

A Biztosnak lehetősége van jogalkotási javaslat megfogalmazására, illetve ha egy normát egy visszás helyzet valós előidézőjének ítél, javaslatot tehet annak módosítására, hatályon kívül helyezésére.

Eljárás kezdeményezési jogosultságai keretébe az Alkotmánybírósághoz fordulhat – utólagos normakontroll eljárás – ha álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.⁵⁴ A Biztos eddig is rendelkezett evvel a jogosultsággal, de a változtatásokat követően állampolgárok és civil szervezetek is hozzá fordulhatnak ezen eljárás kezdeményezésére.⁵⁵

Új rendelkezésként szerepel a *kivételes vizsgálati* jogosultsága, mely beadvány alapján akkor indokolt, ha hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti vagy veszélyezteti.

A Biztos a lefolytatott eljárásról jelentést készít, mely tartalmazza a feltárt tényeket, következtetéseket. Ez egy olyan nyilvános, kvázi biztosi határozat, mely a jogsérelmet alapjogi szempontból vizsgálja, elsősorban Alkotmánybírósági határozatokra támaszkodva, s annak végén kezdeményezést fogalmaz meg a sérelem orvoslását illetően ill. a jövőbeli hasonló esetek megelőzése végett.

Egy további sajátos eszköz a Biztos kezében az éves beszámoló. Ebben az országgyűlés mellett a nyilvánosságot is tájékoztatja tevékenységéről, s ily módon lehetősége van az

⁵⁴ Abtv. 24.§ (2) bek.

⁵⁵ Magyar Nemzet: Az új alkotmány lesz a partitúra, beszélgetés Szabó Mátéval LXXIV. Évfolyam, 349. szám 5.o.

ajánlásában foglalt intézkedéseket széles társadalmi réteg előtt ismerté tenni. Ennek különösen akkor van jelentősége, ha az ajánlásban foglaltakat az érintett szerv érdemben nem vette figyelembe vagy addigi gyakorlatán nem változtatott.

Az ombudsmani eljárás keretében jogorvoslatról tulajdonképpen nem beszélhetünk. Mivel az intézmény minden esetben a panaszos fél érdekében jár el, jogorvoslatról a panaszos felől nincs értelme beszélni. Az Ajbvtv. a jelentés ill. a beadványt elutasító döntés elleni jogorvoslati lehetőség kizárásáról rendelkezik csupán. Ha a Biztosnak nincs hatásköre, akkor a panaszt elutasítja, hatáskör esetén pedig marasztaló, vagy bármilyen más, a panaszosra hátrányos intézkedést nem hoz. Elvi szinten tehető fel a kérdés, hogy az ajánlásban érintett szervnek kellene-e jogorvoslati jogosultságot biztosítani. Ám az ajánlás kötelező erejének hiányában ez az eshetőség csak egy elméleti kérdés marad.

Az igazságszolgáltatási monopólium hazánkban a bíróságoké. Kizárólagosan a bíróságok jogosultak arra, hogy határozataikat a jog kényszerítő erejénél fogva érvényesíthessék. A polgári per során a jogvita végleges eldöntése magába foglalja az alanyi jogok érvényesítését, valamint a jogrend védelmét. A bíróság eljárását határozattal zárja le, mely az ügy érdemében ítélet, különben végzés. A jogerőre emelkedett határozatot rendes jogorvoslattal már nem lehet megtámadni, az anyagi jogerő beálltával a határozatot végre kell hajtani, teljesítését állami erőszak alkalmazásával ki kell kényszeríteni. *Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.*⁵⁶

Akit személyhez fűződő jogában megsértenek, az az eset körülményeihez képest követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását, a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását további jogsértéstől. Továbbá elégtételt, jogsértő állapot helyreigazítását, a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítését és a polgári jogi felelősségi szabály szerinti kártérítést. Mindezek közül a legjellemzőbb, ha a sérelmezettnek – jellemzően – nem vagyoni, vagy akár vagyoni kára származott s ebből kifolyólag kártérítési igénye keletkezett. Ezt kizárólag bírósági úton tudja csak érvényesíteni.

Az Alaptörvény az alapvető jogok között rögzíti, hogy *mindenkinek joga van ahhoz is, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely*

⁵⁶ Alaptörvény C. cikk (3) bek.

*jogát vagy jogos érdekét sérti.*⁵⁷ A jogorvoslati jogosultság az igazságszolgáltatással kapcsolatos legfontosabb alkotmányos jog illetve emberi jog. A sérelmezett határozatot vagy annak egy részét az arra jogosult kérelmére az illetékes hatósághoz köteles felülbírálni. A Pp. alapján megkülönböztethető rendes ill. rendkívüli jogorvoslati.

Az EBH az eljárás lefolytatásán túl, véleményezi az antidiszkriminációs jogszabályokat, javaslatot tesz kormányzati döntésekre, jogi szabályozásra, tájékoztatja a közvéleményt és a Kormányt az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatban, együttműködik társadalmi szervezetekkel. Közreműködik nemzetközi szervezetekkel, különösen az Európa Tanács számára készülő kormányzati jelentések elkészítésében.

Ami a konkrét intézkedéseket illeti, az egyenlő bánásmód megsértésének megállapítása mellett elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, elrendelheti a jogsértést megállapító jogerős határozatának nyilvános közzétételét, bírságot szabhat ki és külön törvényben meghatározott egyéb jogkövetkezményt alkalmazhat.⁵⁸ A hatóság által bírság rendelhető el, melynek maximális mértéke 6 millió Ft. Érdemes kiemelni, hogy a Hatóság eljárása során egyezség megkötésére törekszik, mely mindkét fél érdekét szolgálja.

Jogorvoslat kérdésében a hatóság eljárása ellen fellebbezni nem lehet, viszont bírósági felülvizsgálatra van lehetőség, melyre a Fővárosi Törvényszék rendelkezik illetékességgel.

A fórumok által alkalmazható intézkedések közötti legnagyobb különbség a kötelező erőben rejlik. Míg bíróságok és az EBH rendelkezik a szankció, a kötelező jogi erejű intézkedések meghozatalával, addig az ombudsman csupán kötelező erőt nélkülöző ajánlásokat fogalmaz meg. Ebből több mindenre is következtethetünk, elsősorban az intézmények szemléletbeli ill. funkcióbeli különbségeire. A bíróság, mint a klasszikus igazságszolgáltatást biztostó hatalmi ág, a törvény adta keretek között járhat el, a felek jogvitáját eldönti, majd ezt állami hatalommal, ha kell ki is kényszeríti. Mintegy előre elkészített sémára – ez a törvény szövege – ráillesztik az adott jogvitát, majd hozzá kapcsolják a szintén előre meghatározott jogkövetkezményt, esetünkben legyen ez kártérítés, vagy a fennálló sérelmes helyzet megszüntetése. Az bírónak csekély a mérlegelési lehetősége

⁵⁷ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.

⁵⁸ Ket. 169/I. §

Az EBH intézkedései sokkal enyhébbek a bírósági eszközökkel szemben. Az intézkedések „ereje” mögött egyrészt az áll, hogy ez csak egy hatóság, nem pedig végrehajtó hatalom, másrészt e hatóság egy alapvető emberi jog érvényesítésére épül. Az emberi jogok érvényesülésének pedig kevésbé a kényszer az eszköze, hanem sokkal inkább az érték tartalmának az átadása. S ha a jogalkotó következetes, akkor az intézmény eljárásában és eszközrendszerében is ezt a szemléletet fogja követni.

S itt eljutunk az ombudsmanhoz, amely olyan intézkedések megtételére jogosult, mely csak közvetetten kényszeríthetőek ki. Ellenben képviseli az emberi jogi szemléletet. Egy sérelem azért következik be, mert sérült valamely emberi jog, alkotmányos érték, mely az emberi mivoltunkból fakadóan illet meg. Ebben a sérelemben több van, mint a törvény előírásainak be nem tartása. S ennek a szemléletnek a képviselője nem fér össze a szankció, mint joghátrány eszközrendszerével. A kötelező erejű intézkedések hiánya miatt a Biztosnak eredményesen kell a nyilvánosságot megszólítania. Ez az a közeg, mellyel érvényt tud szerezni az állásfoglalásainak, s melyben felhívja a figyelmet a sérelem létre, s így közvetett nyomást tud gyakorolni az érintett szervre. (Jelentései ezért is nyilvánosak, könnyen hozzáférhetőek, ellentétben egy bírósági határozattal.)

Az elméleti fejtegetéseken túl a gyakorlatban egy állampolgár, amennyiben egy sérelmére két szervnek is lenne hatásköre, ahhoz fog fordulni, amely sérelme orvoslását a legnagyobb garanciával képes kikényszeríteni. Az esetleges választás lehetőségét pedig még inkább befolyásolja annak esélye, hogy a bíróság kártérítést, vagyoni kompenzációt fog a sérelmezettnek megítélni.

6. Függetlenség, pártatlanság, összeférhetetlenség

Az alapjogvédelem egyik legfőbb kritériuma, hogy az alapjogvédő intézmények teljes függetlenséget élvezzenek, elsősorban az általuk vizsgált szervekkel kapcsolatban. Az alapjogvédelmi intézmények pártatlanságát és függetlenségét számos jogszabályi előírásnak kell szavatolnia.

Az ombudsman törvényi szabályozása teljes önállóságot biztosít, mikor kimondja, hogy *az Alapvető Jogok Biztosa – az Alaptörvényben meghatározott feladat és hatáskör*

mellett – független, megelőző...jogvédelmi feladatokat lát el. E függetlenség pénzügyi függetlenség nélkül nem lenne teljes, így az Abtv. azt is rögzíti, hogy *a Hivatal a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezetet alkot.* Mindez a korábbi szabályozásból adódó esetleges szakombudsmanok körüli függetlenségi kérdést lezárta, mely a szakombudsmanok költségvetése szempontjából vetődött fel az általános ombudsmannal szembeni költségvetési függőséget illetően.⁵⁹ A Biztost az Országgyűlés választja a Köztársasági elnök javaslatára hat évre. Megbízatása összeegyeztethetetlen minden más politikai, társadalmi, önkormányzati, politikai tevékenységgel. E széles körű garanciák egyik gyenge pontja az újraválasztás lehetősége (ami mindezidáig még egyszer sem történt meg), mely a Biztos politikai függetlenségének szempontjából lehet aggályos.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat független és pártatlan bíróság bírálja el. A bíróság, mint önálló hatalmi ág, involválja a szervezet és a bírák függetlenségét, valamint mindezek törvényi szintű szabályozását. Így az Alaptörvény kifejezetten említi, hogy a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak, nem lehetnek tagjai pártnak, politikai tevékenységet sem folytathatnak, tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás szerint lehet elmozdítani őket.⁶⁰ Az új Bírósági törvény preambuluma a bíróságok függetlenségének és pártatlanságának ad hangsúlyt, s a törvény alapelvei között első helyen említi, hogy a *bíró ítélező tevékenységében független.* A bírói függetlenségnek az az értelme, hogy szakmai meggyőződéseit ne rendelje alá egyéb tényezőnek, s ha az ügyben többféle jogi megoldás is elfogadható, akkor a bíró a jogszabály értelmének megfelelően ítéлkezzon.⁶¹ Költségvetés szempontjából a bíróságok a központi költségvetési szerkezeti rendben önálló fejezetet képeznek.

A szervezeti függetlenségének érdekében, az igazgatási jogkört ma az Országos Bírósági Hivatal látja el, mely a korábbi Országos Igazságszolgáltatási Tanács jogosultságainak örököse. Az OBH elnöke személyi felelősséget visel a központi igazgatásért, annak hatékonyságáért, s hogy feladatait a bírák a függetlenség alkotmányos elvének megtartásával lássák el.⁶²

⁵⁹ Somody: Alapjogvédelem ...i.m. 11.o.

⁶⁰ Alaptörvény 26. cikk (1) bek.

⁶¹ Bencze Mátyás: Díszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? In: Fundamentum 2007. 3. sz. (továbbiakban: Díszítőelem...)5-18.o

⁶² http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=OBH_Main 2012-01-15

Az EBH-t tekintve sem a korábbi szabályozás, sem a mai nem biztosítja teljes mértékben a függetlenséget. A törvény rögzíti, hogy a hatóság független, csak a törvénynek van alávetve s feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, feladatot csak törvény állapíthat meg. Ugyanakkor a költségvetési kérdéseket illetően a *hatóság fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az egyenlő bánásmód biztosításáért és társadalmi felzárkózásért felelős miniszter költségvetési fejezetén belül önálló címet képez*. Ez a költségvetési függés megkérdőjelezi a jogvédelmi tevékenység kiteljesedését, elsősorban a végrehajtó a hatalom vizsgálatát illetően.⁶³

Összességében elmondható, hogy az EBH-t kivéve, mindegyik intézmény rendelkezik, mind igazgatási, finanszírozási szempontból azokkal az ismérvekkel, mely biztosítja feladatuk ellátásában a pártatlan és független működést. A felelős személyeket megilleti a képviselőkkel egyenértékű mentelmi jog, a tevékenységükre vonatkozó politikai, gazdasági és társadalmi összeférhetetlenségi előírás, illetve az évente kötelezően benyújtandó vagyonnyilatkozati kötelezettség. Mindez az állampolgárok számára biztos garancia arra, hogy a közhatalmat ellátó intézménnyel szemben is születhet marasztaló döntés az állampolgárok érdekeinek védelmében. Ez növelheti a polgárok ezen intézményekbe vetett bizalmát, valamint a sérelem orvoslásának reményét.

⁶³ Somody: Alapjogvédelem...i.m. 12. o.

III. rész – Szervezeti sajátosságok, intézményi gyakorlat

„Ahol a közhatalmi szervek a visszásságokkal nem sértenek szubjektív jogot, mégis megnehezítik az alkotmányos jogok gyakorlását, ott a formai oldalt hangsúlyozó jogállam nem biztosít polgárainak valódi védelmet. Ezt a hézagot tölti ki a az országgyűlési biztos, aki elsősorban az anyagi értelemben vett jogállamiságot képviseli.”⁶⁴

Az ombudsmani tevékenység sajátossága talán azon a ponton ragadható meg a legjobban, ahol a jól megszokott jogi mechanizmusoktól és intézményektől azt várnánk, hogy a jog erejével éri el céljukat. Az ombudsman pont abban különleges, hogy nem áll mögötte a kikényszeríthető jogi erő. Így joggal vetődik fel a kérdés, hogy honnan ered ajánlásainak „ereje”? S vajon így mennyire tekinthető hatékony intézménynek? A válasz két terület áttekintése után adható meg.

⁶⁴ Herbert Küpper: Az állampolgári jogok biztosa...In: Az Alkotmány kommentárja...i.m.1198.o.

Az első terület a már említett nyilvánosság. Az ombudsman intézkedéseinek tényleges végrehajtását a nyilvánossághoz fordulva tudja biztosítani. Ez alatt értendő a parlamenti, másrészt a társadalmi nyilvánosság.

Ezek egyik eszköze az ajánlás, melyben az ombudsman nem konkrétan megfogalmazott eljárási utasításokat, egyértelműen elvégzendő módosításokat fogalmaz meg, hanem az egyfajta általános jellegű, inkább erkölcsi tartalmú intés arra, hogy mely területen mit kéne megváltoztatni. Például *„törekedni kell arra, hogy a fogyatékkal élő személyek számára másokkal azonos alapon biztosítsák a fizikai környezethez, a közlekedéshez való hozzáférést (...) mérjék fel a közösségi közlekedés akadálymentesítése érdekében szükséges feladatokat, készítsenek ennek végrehajtására egy megvalósítási tervet, és a teljes akadálymentesítésig dolgozzanak ki és alkalmazzanak megfelelő áthidaló megoldásokat.* ⁶⁵ Az intézkedési módjából s annak törvény adta keretéből kitűnik a már említett ombudsmani szemlélet. A közigazgatási szerv vagy intézmény maga próbálja meg orvosolni a problémát, de ezt ne jogi kényszer hatására, hanem egyfajta belső igény, meggyőződés miatt tegye. Legyen meg az igény, egy olyan színvonalra, mely megfelel egy tényleges jogállamnak, s nem csupán a jogállami formának. A közigazgatásban a gyakorlatban jelenjenek meg az alapvető emberi jogok, s a rendszer ne alacsonyodjon le egy bürokratikus ügygépezetre, ahol a törvény szó szerinti betartása már elégséges. Az ombudsmani szemlélet és eljárási rendszer ezt az elégséges szintet kívánja egy „jó” szintre felemelni.

A nyilvánosság másik említett tere a társadalom. S ami ehhez nélkülözhetetlen, az a sajtó. Az átlagpolgár a sajtón keresztül értesül egy – egy nagyobb ügy kapcsán az ombudsmani ajánlásról, véleményről. A gyermekvédelmi jelzőrendszer működésével és a kísérő nélküli kiskorúak helyzetével kapcsolatos jelentések például 215 esetben jelentek meg a médiában. ⁶⁶ Közvetve itt ugyanazok mondhatóak el, mint fentebb az ajánlással kapcsolatban, csak itt épp a címzett kör nem egy szerv, hanem a társadalom. Kódolva ezekből a hír értékű bemondásokból kiolvasható egy *„aki hallja és érti, adja tovább és maga is cselekedjen így”* üzenet. Az ombudsmani állásfoglalások a média segítségével nem csak a szűk értelemben vett szakmát szólítják meg, hanem az állampolgárok jogtudatát, jogi szemléletét is formálják. ⁶⁷

⁶⁵ AJB 1792/2009

⁶⁶ Beszámoló, 2010

⁶⁷ Somody Bernadette: A „tisztességes ember érdeke”. A második országgyűlési biztos jogszemlélete. In: Fundamentum, 2007. 2. szám

A második terület az ombudsman személye. Mint eddig is láthattuk, az ombudsman jellemző törvényi szabályozása igen tág teret enged a Biztosnak abban az értelemben, hogy maga válassza ki intézkedéseinek módját, s ezzel meghatározza szerepét az eljárásban.

Az Ajbtv épít a Biztos személyére. A Biztos egy olyan tisztséget tölt be, ahol a saját maga értelmezte szerep határozza meg az alatta lévő intézmény hatékonyságát, eredményességét. Ha az alapjogokra épített érveléseivel, az általa elmondottak logikai és jogi alátámasztásával képes meggyőzni a nyilvánosságot, akkor már majdnem hogy elérte célját, és ajánlásai jogi erő hiányában is megvalósíthatóak lesznek a meggyőzés révén. Mindehhez szükséges egy hiteles, szakmai háttértudása, mely mindezt megalapozza és biztosítja a szerephez nélkülözhetetlen tekintélyt. Külföldi irodalomban többek hangsúlyozzák, hogy az ombudsmani tisztséget betöltő személye, képessége, tapasztalata nagyobb jelentőséggel bír, mint e tisztség jogi szabályozása.⁶⁸

A Biztoson múlik, hogy szerepét mennyire aktívan, a nyilvánosság számára láthatóan tölti be. Milyen mértékben kezdeményez nyilvános vitákat, mennyire értelmezi tágan hatáskörét, végez-e átfogó vizsgálatokat, projekteket és mennyiben vállal szerepet a jogtudatosításban vagy a kiszolgáltatott rétegek jogérvényesítésében. Hogy az ombudsmani funkció, vagy mint egyáltalán létező intézmény ismert-e, a beérkező panaszmenyiségből is lemérhető, mely egyben az ombudsmani aktivizmus mértéke.⁶⁹ Míg 1995-ben 3420 panaszt érkezett a hivatalhoz, addig 2010-ra ez a szám, több mint 2,5-szeresére, 8051-re növekedett.⁷⁰

2008-tól kezdve beszélhetünk különböző projektekről, melyekben a Biztos a társadalom egy-egy kiszolgáltatottabb csoportjára (időügyi projekt 2010), vagy egy eddig kidolgozatlan, a gyakorlatban nem kellően tisztázott alkotmányos alapjog átfogó vizsgálatára (gyülekezés jogi, sztrájkjog projekt 2008) vállalkozik. Ez az ún. proaktív szemlélet. (melyre *International Right to Know Day* keretében, maga az Európai ombudsman is biztatja a nemzeti ombudsmanokat)⁷¹. Ennek a proaktivizmusnak a célja, hogy még magát a panaszt megelőzve az ombudsmanok menjenek és aktív közreműködésükkel hívják fel a figyelmet ill. a tőlük elvárható eszközökkel tegyenek meg mindent az alapjogok érvényesülésének elősegítésére. A projektek elsősorban arra a területre fókuszálnak, ahol a jogérvényesítésre alkalmatlan rétegek alapjogaiban – különösen emberi méltóságukban – éri sérelem.

⁶⁸ Oosting, Marten, Gregory

⁶⁹ Somody: Ombudsman ...i.m.

⁷⁰ Beszámoló 2010, Országgyűlési Biztos Hivatala

⁷¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces> 2011-11-01

Az egyik talán legnagyobb visszhangot kiváltó projektmunka, a 2007-es alapokon nyugvó emberi méltóság védelmével, a hajléktalanság állami kezelésének, megelőzésének rendszerével foglalkozó „Emberi méltóság – korlátok nélkül” címmel meghirdetett hajléktalanjogi projekt. A projekt a szakma figyelmének felhívásán túlmutatóan – mely magába foglalja az illetékes szervek közötti információcserét, konzultációt, szakmai tapasztalatcserét – a társadalmat kívánja megérinteni. Így előmozdítva a szakmai és társadalmi párbeszédet, s igyekszik megdönteni azt a társadalmi képzetet, előítéletet, miszerint hajléktalanná csak önhibájából válhat az ember.⁷²

A Biztos jelentései közül nagyobb visszhangot váltott ki az ún. „guberálás rendelet” kapcsán tett állásfoglalás. A Kaposvári Önkormányzat szabálysértési rendelete szerint *„aki a közterületre kihelyezett gyűjtőedényzetből szemetet önt ki, vesz ki vagy abban guberál, szabálysértést követ el és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható”*. A jelentésében a Biztos egyrészt az emberi méltósághoz való alapjogra, az ebből levezethető önrendelkezési jogra, ill. döntési és cselekvési szabadságra hivatkozva megállapította az alapjogok sérelmének közvetlen fennálltát, s intézkedést fogalmazott meg a rendelet hatályon kívül helyezését illetően.⁷³

A közelmúltban kiadott jelentés a gyermekétkeztetéssel kapcsolatban állapította meg a visszásság fennálltát. A Biztoshoz forduló panaszosok a gyermekétkeztetés színvonalát, illetve a speciális étkezési igényű gyermekek étkezésének megoldását hiányolták. A panasz átfogó vizsgálata után elsősorban a jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmére, illetve a gyermeket megillető jogokra hivatkozva állapította meg a Biztos a visszásságot, és kezdeményezte a közétkeztetésre vonatkozó szabályrendszer átfogó felülvizsgálatát és megfelelő szabályozását.⁷⁴

Egy panaszos azért fordult a Biztoshoz, mert 3 hónap elteltével sem kapott választ a jegyzőhöz benyújtott szabálysértési kérelmére. A panasz alapján megállapítható volt a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérülése, így a Biztos intézkedésében kezdeményezte a jegyzővel szembeni fegyelmi eljárás lefolytatását, illetve meghatározott felügyeleti intézkedések megtételét.⁷⁵

⁷² Beszámoló, 2008

⁷³ AJB 756/2010.

⁷⁴ AJB 560/2011.

⁷⁵ AJB-621/2011.

Jelentést az élet minden területére vonatkozóan találunk. Közös bennük, hogy a jogsérelem alapjogi vetületét vagy közvetlenül az Alaptörvényre, vagy az AB határozatokra alapítva fejti ki. Az alkotmányos jogok értelmezése körében legfőbb forrásul az Alkotmánybírósági határozatok szolgálnak. A Biztos az AB által alkalmazott módszereket követi, részben átvéve az AB megállapításait, részben kialakítva saját értelmezését.”⁷⁶ Maguk a jelentések természetesen érintik az adott panaszra vonatkozó külön törvényi, esetleg alacsonyabb szintű szabályozásokat, ám a jelentés mondanivalója, a sérelmezett panasznak az alkotmányos jogoknak való meg nem felelését állítja középpontba. Az AJB-1987/2010. sz. ügyben a Biztos a jogállamiság elvének a 9/1992. (I. 30.) AB határozatra, eljárási garanciák tekintetében a 75/1995. (XI. 21.) AB határozatra, a jogalkalmazói magatartás előre kiszámíthatósága tekintetében a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatra hivatkozott. Mindezt közérthető nyelvezeten teszi, mindenki által hozzáférhetően.

A Biztos jelentésén keresztül kívánja kialakítani azt a társadalmi szemléletváltást, melyben a polgár azért tesz valamit ill. azért tartózkodik valamely cselekmény megtételétől, mivel az meggyőződésével összhangban áll, és ennek a meggyőződésnek az alapja az alkotmányos értékrend.

„Minden modern állam joga ezernyi ponton mutatja mind az elfogadott társadalmi erkölcs, mind az általánosabb erkölcsi eszmények hatását. Az ilyen hatás vagy hirtelen és bevallottan a törvényhozáson keresztül érvényesül, vagy csendesen és lépésről lépésre az ítélkezésben.”⁷⁷

A bíróságokat illetően az alapvető kérdésem, hogy miért nem alkalmazzák kellő súllyal és mértékkel határozataikban az Alaptörvény rendelkezéseit. Erre vonatkozóan minél több tanulmányt olvasok annál távolabb érzem magam a választól, s egyre inkább egyetértek Kilényi Géza professzor úrnak, aki sajátos szófordulatát használva egy „szamárságnak” nevezi azt a jelenséget, hogy az állami szervek – az AB kivételével – nem hivatkozhatnak közvetlenül a mindenkorai alkotmányra döntéseik meghozatalánál.⁷⁸

Vajon mi okozza a bíróságok alkotmányos elvek alkalmazásától való „rettegést”?⁷⁹

⁷⁶ Beszámoló 1997, 69.o

⁷⁷ H. L. A. Hart: A jog fogalma Osiris kiadó, Bp. 1995, 235-236. o.

⁷⁸ Kilényi Géza válasza a Fórum rovat kérdésére- alapjogi bíráskodás, In: Fundamentum, 2007. 3. szám (továbbiakban: Alapjogi bíráskodás) 39. o.

⁷⁹ Fleck Zoltán: Alapjogi bíráskodás...i.m.31.o.

Pokol Béla szerint a bíróságok alkotmányjogiasítása negatív fejlemény lenne, mivel a felek letisztult dogmatikájú jogági szabályok helyett a mindenkori alkotmány „nyitott” normáihoz mérnék a felek kérelmeit. Ez a jogbiztonságot, a jogrendszer kiszámíthatóságát veszélyeztetné.⁸⁰

Takács Albert szerint a bíróságok alkotmányos hivatkozása már alkotmányértelmezés, s az értelmezés nem más, mint annak eldöntése, alkalmazható-e az adott tényállásra a jogszabály és a bíró nem vizsgálhatja annak összhangját a mindenkori alkotmánnyal.⁸¹

Holló András és Paczolay Péter megengedő állásponton vannak abból a szempontból, hogy a Legfelsőbb Bíróság (ma Kúria) hivatkozhat döntéseiben az Alkotmányra, ám az alsóbb rendű bíróságoknál csak már, mint „közreműködő alkotmány-értelmező” szerepben tűnhetnének fel. Paczolay Péter az alkotmányos hivatkozást csak a „nyilvánvaló” esetekre korlátozná, egyéb esetekben kizárólagosan az AB lenne jogosult dönteni.⁸²

E „rettegés” hátterében több minden állhat. Megjelennek kulturális jellegű tényezők, mint a XIX. századra jellemző jogpozitivizmus, melyhez társul az írott jog merev értelmezése. Ehhez hozzájárul a gyors gazdasági, társadalmi változásokkal egyidejűleg fejlődni képtelen jogalkalmazás, az igazságszolgáltatás szerkezeti kialakítása, s ez egyre nagyobb teret adott a bezárkózásra.⁸³ Ok lehet még a bírók túlterheltsége, az időhiány, mely nem teszi lehetővé hosszas alkotmányos érvelések kifejtését, vagy egyszerűen a követendő minta hiánya, mely tovább generálja az alkotmányos hivatkozások hiányát.

A bírói gyakorlatra, egy-két kirívó esetet kivéve – mint például a Bajai Városi Bíróságnak a dávodi kislánynak a terhesség-megszakítással kapcsolatos ügye, melyben a bíróság félretéve a magzatvédelmi törvényt, közvetlen az ideiglenes Alkotmányra hivatkozva hozta meg ítéletét – nem jellemző a bíróságok közvetlen alkotmányra való hivatkozása.

A magyar bírók – szemben például az amerikai modellel⁸⁴ – kisebb szabadsággal rendelkeznek az állampolgárokat érintő jogok és kötelezettségek meghatározásában. Ám mindez nem feledtetheti az alkotmányosság követelményének szem előtt tartását. A kérdés, hogy ez az alkotmányosság mit takar, s ennek mennyiben tesznek eleget a bírák ítéleteik révén?

⁸⁰ Pokol Béla: A jogalkalmazás alkotmányjogiasítása, In: Jogtudományi Közlöny, 2000. 10. szám. 373. o.

⁸¹ Takács Albert válasza a Fórum rovat kérdésére, In: Fundamentum, 1998. 4. szám. 55. o.

⁸² Bencze: Díszítőelem... i.m. 9.o.

⁸³ Fleck: Alapjogi bíráskodás... i.m. 31-32.o.

⁸⁴ Bíróságok mérlegen II. szerk. Fleck Zoltán Pallas Kiadó, Budapest 2008. 215.o.

A bírói gyakorlat formális alkotmányossága alatt érthető a hatalmi ágak elválasztása, a bírói függetlenség, a semlegesség és a jogbiztonság. A bírónak az ítéletében az ügyre vonatkozó jogszabályokat kellene kifejtene az ügy mellett és ellene szóló érvek kifejtésével, párhuzamos indoklási kötelezettségének eleget téve. Mindez a döntés érthető, világos igazolása, nem pedig a jogi rendelkezések egymás mellé helyezése.

Ha az előbb említett formai követelményeknek megfelelően jár el a bíró, nem kell messzire menni, hogy elérjünk a tartalmi alkotmányosság követelményét. Az alkotmányos tartalom egyrészt ott meghatározó, ahol az esethez közel álló normák nem adnak egyértelmű eligazítást, s ahol a bírónak tág mozgástere nyílik a mérlegelésre. Ezekben az esetekben nyújthatnak az alkotmányos elvek, alapjogok megfelelő útbaigazítást.

Az egymással ütköző alapjogok esetében pedig, mint morális érvek játszanak fajsúlyos szerepet az alkotmányos hivatkozások. A bíró ne csak „díszítőelemként” használja az alkotmányt, hanem építse be szervesen az érvelésébe, hogy kitűnjék abból, hogy az alkotmányos rendelkezés mennyiben releváns a jogi probléma megoldásában.⁸⁵

Statisztikai adat sajnos nem áll rendelkezésre, hogy a bíróságok akár évi vagy nagyobb intervallumot tekintve az ítéletek hány százalékában jelenik meg az ideiglenes Alkotmány valamely rendelkezése, ám azt nem kell sokat bizonygatnom, hogy – annak ellenére, hogy utóbbi időkben ez a szám némileg emelkedhetett – még így is elenyésző ez a hányad.⁸⁶

Egy esetben a megyei bíróság korrigálta az alsóbb szintű bíróság ítéletének indokolását az Alkotmányra hivatkozva. 2000 novemberében egy ismeretlen férfi holttestét találták meg egy tóban, s az elkövetésért egy helybéli testvérpárt gyanúsítottak, akik bár tagadták az elkövetést, előzetes letartóztatásba kerültek. Idővel beigazolódott ártatlanságuk, s a Be.⁸⁷ megfelelő rendelkezésével összhangban kártalanítást követeltek a Magyar Államtól. Az I. fokú ítéletben megítélt összeg kevesebb lett, mint amennyit a felperesek követeltek. Ennek indoklását az ítélet így indokolta: „A felperesek az átlagnál primitívebb személyiségükből kifolyólag a majd 15 hónapos elzárást nem élték meg olyan fokú pszichés károsodással, mely indokolná a kereseti kérelmükben előterjesztett kártalanítás összegét.” A felperesek fellebbeztek, s az ügy felkerült a Csongrád Megyei Bírósághoz, ahol az Alk. 54. (1) §-ára hivatkozva, az I. fokú ítélet idézett indoklását kivették, lealacsonyító és megalázó jellege miatt.⁸⁸

⁸⁵ Bencze: Díszítőelem...i.m. 10. o.

⁸⁶ Egy 2007-ben végzet kutatás szerint csak a büntetőjogi tárgyú ítéletekben 1990 óta, mely kb 2500 ítéletet jelent, kevesebb, mint 100-ban szerepelt az Alkotmányra való hivatkozás.

⁸⁷ 1998. évi XIX. törvény a büntető eljárásról.

⁸⁸ Szegedi Városi Bíróság P. 20.917/2003-as számú ügy

Egy 2009-es BH kimondja, hogy a felperes nem követelheti személyhez fűződő jogai megsértésének megállapítását, arra alapozva, hogy őt édesanyja sérelmére elkövetett közöszlással nemzették. Az eset kapcsán az I. fokú bíróság megállapította, hogy sérült a felperes emberi méltósága, a teljes és egészséges családi élethez ill. egészséges környezethez fűződő személyiségi joga. A Ptk. 76.§ (1) bekezdése szerinti személyhez fűződő jog, és az Alk. 54.§ (1) bekezdésben biztosított emberi méltósághoz való jog a kiskorú felperest az élve születést követően megilleti, s ezt az alperes (erőszakos elkövető) a jogellenes magatartásával megsértette. A II. fok evvel ellentétes megállapításra jutott, mikor kimondta, hogy a személyhez fűződő jogok címzettje az ember, s az emberi méltósághoz való jog, mint alkotmányos alapjog, „mint vele született jog”, minden ember számára az Alkotmány által garantált. Az élve született ember fogamzásakor, magzati ideje alatt magvalósuló jogellenes magatartásra alapított személyhez fűződő jog megsértése miatt akkor léphet fel, ha a jogellenes magatartás miatt esett el a jobb élet minőségétől. Ám ebben az esetben bűncselekmény, magának a felperes létének a forrása, ám a cselekmény a felperes személyhez fűződő jogait nem sértette.⁸⁹

Elvértve, de arra is találunk példát, amikor a bíróság AB határozatra hivatkozik.⁹⁰

Egy bírósági határozat a két peres fél közötti jogvita eldöntésének formai megtestesülése. Bár egy ítélet alkotmányos értéket mindenképpen hordoz, mivel közvetíti a magyar jogrendszert, s ez már önmagában értéknek tekinthető, de mégsem mutat azon túl. Nem tartalmazza kifejezetten az alkotmányos értékrend és az ítélet közötti ok-okozati kapcsolatot. Nem célja az alkotmányos értékek kifejezett tudatosítása, az értékre nevelés az ítélet olvasóját illetően. A kérdés, hogy ez egyáltalán mennyire lenne elvárható? Szükséges lenne-e minden bírói döntésen keresztül „erkölcsi” tartalmat is beépíteni a határozatokba?

A diszkrimináció elleni küzdelem központi szerve 2003 óta működik Magyarországon. Az intézmény még kevésbé van jelen a köztudatában, még nem elég ismert. A Hatóság hatáskörét a jogalkotó által meghatározott védett tulajdonságok köre determinálja, s melyek célja a társadalmi előítéleteknek leginkább kitett csoportok védelme. Az antidiszkrimináció az emberi jogi terület olyan speciális része, ahol a hátrányos megkülönböztetésen van a

⁸⁹ BH 2009.149.

⁹⁰ 4.M.908/2006/8. vagy Bf.II.345/2006/4.

hangsúly. Valaki sérelmet, hátrányt szenved el, mert MÁS mint a többség, s ehhez valamiféle mélyen gyökerező előítélet is fűződik.

A panaszos számára elsősorban az eljárás gyorsasága nyújt nagy előnyt, mely összehasonlítva a bíróságok elhúzódó és költséges eljárásával, inkább kimeríti a tisztességes eljárás követelményét. A hatóság sajátos bizonyítási eszköze az ún. tesztelés. Az egyenlő bánásmód követelményének megtartásának ellenőrzése céljából az eljárás alá vont személy – vagyis aki feltételeken diszkriminatívan járt el – magatartásának, intézkedésének vonatkozásában azonos helyzetbe hoz egy másik, a sérelmezettel hasonló helyzetben lévő személyt, és az eljárás alá vont személynek evvel a „megbízott” személlyel való elbánását vizsgálják meg. Ha utóbbi esetben is bebizonyosodik a diszkriminatív elbánás, akkor a későbbiekben ez bizonyítási eszközként szolgálhat. (Példának okáért, ha valaki azt sérelmezte, hogy egy szórakozó helyiségbe vallási hovatartozása miatt nem engedték be, s a tesztelés folytán egy „beépített” személy is hasonlókat tapasztal, akkor mindennek jelentősége lehet a vizsgálat megállapításait illetően.) A Hatóság eljárásának legnagyobb hátránya, hogy nem kötelezheti a jogsértőt kártérítésre, sem másmilyen jellegű elégtételre.

2009-ben mintegy 1081 panasz érkezett a hatósághoz. A megalapozott ügyek 85,4% közvetlen, 2,1% pedig közvetett hátrányos megkülönböztetés miatti, 8,3% zaklatás és 4,2% megtorlás miatt.⁹¹

A Hatóság eljárása során törekszik az egyezség létrehozására. Ebben az esetben mediátorként lép fel, s próbálja a feleket közös megegyezésre rábírni. Mindehhez szükséges a felek kompromisszum készsége és együttműködése. Az egyezséget a hatóság határozattal hagyja jóvá. A 2009-es döntések mintegy 10%-át teszik ki az egyezséggel zárult döntések száma.

Az EBH gyakorlatában a diszkrimináció területén szinte a különféle példákat megkülönböztetésekre találunk példát.

A Hatósághoz azért fordult egy idős ember, mert sérelmezte, hogy egy hitelintézet életkora miatt nem nyújtott neki áruvásárlási kölcsönt. A Hatóság határozatában rögzítette, hogy bár a hitelintézeteknek joguk van az ügyfelek kiválasztásának szempontrendszerét meghatározni, a kiválasztásnak elsősorban az ügyfél vagyoni és jövedelmi viszonyainak vizsgálatára kell koncentrálnia. Így a hatóság megállapította az életkori alapú hátrányos megkülönböztetést.⁹²

⁹¹ www.ebh.hu 2011-11-28

⁹² EBH 14/7/2007.sz. ügy.

A következő eset több mindenre példaként szolgálhat. Elsősorban arra, hogy a Hatóság az állami szerveket is eljárása alá vonhatja, és marasztaló ítéletet is hozhat velük szemben. Ugyanakkor az alapjogi szemlélet hiányát is jól tükrözi.

A kérelmező kerekesszékes, beadványában előadta, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság bejárata akadálymentesen nem közelíthető meg. Ebből kifolyólag, a folyamatban levő polgári peres ügyének tárgyalásán nem tudott személyesen megjelenni, mivel a bíróság alkalmazottai sem nyújtottak számára megfelelő segítséget. A bíróság képviselője avval védekezett, hogy az állam semmilyen feltételt nem biztosított ahhoz, hogy az akadálymentesítés megtörténjen, ráadásul az épület műemlék jellegű, és az illetékes hatóság nem járult hozzá az akadálymentesítéshez, például rámpa létesítéséhez. A hatóság megállapította, hogy a törvényben az akadálymentesítésre előírt határidő eredménytelenül letelt, az épület bejárata kerekesszékekkel továbbra sem közelíthető meg, így a beadványt tevő fogyatékosága miatt joggal hivatkozott az egyenlő bánásmód megsértésére.⁹³

⁹³ EBH 13/2006.sz ügy

IV. rész – Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi tevékenysége

Az alkotmánybíróságok mára szinte minden modern államban részét képezik a demokratikus intézményrendszernek. Az AB elsődleges szerepe az alkotmány illetve az alkotmányos értékek védelme oly módon, hogy az avval ellentétes jogszabályt megsemmisíti és új norma megalkotására hívja fel a jogalkotót.

Az hazai AB hatásköre, szabályozása 2012. január elsejétől szintén megváltozott. Az AB az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.⁹⁴ S mivel az Alaptörvény SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG című fejezetében az alapvető jogokat deklarálja, így kinyilváníthatjuk, hogy az AB az alapvető jogok védelmének legfőbb szerve.

Az 1989. évi Abtv. szerinti *actio popularis*⁹⁵ alapján bárki, egyéni érintettség nélkül is kezdeményezhette a parlament által megalkotott törvények alkotmányossági felülvizsgálatát. Ám a testületnek csak arra volt hatásköre, hogy a panaszolt alkotmányellenes normát megsemmisítse, ám magát a bírói döntést már nem. Az *actio popularis* csak az Alkotmányban lefektetett alapvető jogok és szabadságjogok védelmét szolgálta, de ezt a fajta védelmet nem engedte tágan értelmezni, nem lehetett valódi jogorvoslati funkciót tulajdonítani neki. Az alkotmányellenes rendelkezés, pedig csak az érintett ügyben *ex tunc*, más esetben *ex nunc*

⁹⁴ Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés

⁹⁵ 1989-es Abtv. 48.§ (1) bekezdés

vesztette hatályát. Mindez ellentétben állt az európai normákkal, valamint a szakirodalomban is igen sok kritikára adott alapot.⁹⁶

Mindezek fényében alkotmányjogász-berkekben – s azon túl is –⁹⁷ igen öröndetes az új intézmény, a valódi *alkotmányjogi panasz*⁹⁸ bevezetése. A valódi alkotmányjogi panasz a szabályozás szerint két esetben nyújtható be: ha az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet joga sérült, valamely alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán. (Ez lényegileg megfelel a korábbi szabályozásnak.) Valamint akkor, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy a jogorvoslati lehetőség nem biztosított. Kivételes esetben akkor is lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani, ha az indítványozót az ügyében bírósági döntés nélkül érte közvetlen alapjogsérelem. Az Abtv. külön nevesíti a legfőbb ügyészt is, aki az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkotmányjogi panaszt nyújthat be, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. A másik eset pedig a bírói döntéssel okozott alapjogsérelem. Alaptörvény-ellenes bírói döntés ellen akár az ügy érdemében, akár a bírósági eljárást befejező egyéb döntés eredményeként, az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet az AB-hoz fordulhat. (Tehát maga a döntés a releváns, független az azt indokoló jogszabálytól.) Mindkét esetben az AB megsemmisíti vagy a normát vagy a döntést.

Mindez azért is jelentős, mivel eddig a norma elvont fogalma állt az AB tevékenységének fókuszában (norma értelmezése, előzetes ill. utólagos normakontroll). Az új hatáskör révén az AB kiterjeszti hatáskörét egy olyan döntés alkotmányosságának ellenőrzésére, mely az elméleti normákból egy konkrét élethelyzetre levezetve születik a bírói jogalkalmazás, a gyakorlat következtében. A bírói döntés, bár kötelező erővel bír, de nem norma. A bíró, bár döntése során joghoz kötött, mégis döntésében megjelenik egy személyes elem, saját maga. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével az AB és a rendes bíróságok közti kapcsolat még inkább felértékelődik. Az Alaptörvény „élő norma”⁹⁹ lesz, s az állampolgár szemszögéből az eddigi elvontnak nevezhető Alkotmánybírósági tevékenység konkrétan jelenik meg a polgárok életviszonyaiban. Ám fontos kiemelni, hogy az AB-nak ez a funkciója nem irányulhat a bírói ítéletek felülvizsgálatára. A bírói függetlenség és pártatlanság követelménye mindvégig elsőbbséget élvez.¹⁰⁰

⁹⁶ Rácz Attila: az alkotmányos jogok védelme és az alkotmányjogi panasz In: Acta Humana, 1992. 8.szám.

⁹⁷ Velencei Bizottság, 614/2011. számú állásfoglalás (CDL-AD(20100)001)

⁹⁸ Abtv 26.§

⁹⁹ Jakab András: Az Új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, Hvg Orac, Bp, 2011. 263.o.

¹⁰⁰ Paczolay Péter nyilatkozata az MTI-nek, 2012. február 5.

A kérdést illetően gyakorlat még nincs, s remélhetőleg a későbbiekben sem özönlik el bírói ítéletekre hivatkozó panaszokkal a testület levelesládáját. A bírói ítéletek alkotmányosságának –ami elvileg most is megvan –tökéletes mércéje lesz a megsemmisített döntések száma.

A rendes bíróságok alaptörvény-értelmezésének egyik módjaként is felfogható a *bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás* iránt, mely az AB egyik újonnan nevesített hatásköre lett. Ha a bíró az előtte folyó egyedi ügyben Alaptörvény-ellenes jogszabályt észlel, eljárást kezdeményez az AB-nál, mely dönt a norma alkotmányosságát illetően.

Az *utólagos normakontroll eljárást* illetően a kezdeményezők köre változott, erre immáron a Kormány, a Biztosa, valamint a képviselők egynegyede jogosult. A rendelkezéstől elsősorban a beérkező indítványok számának csökkenése várható, annak érdekében, hogy testület a valós alaptörvény-ellenes panaszokra koncentrálja tevékenységét.

Az AB kifejezett értelmezési jogosultságáról már esett szó. Ez a hatáskör tulajdonképpen kapcsolatban áll az összes többivel, mivel az AB azokban sem tesz egyebet, mint értelmezi az Alaptörvény rendelkezéseit. Csupán ebben az esetben ún. absztrakt alaptörvény-értelmezésről van szó, amikor is nem kapcsolódik konkrét ügy a norma értelmezéséhez. Ebben az esetben egy normának nem feltéve az alaptörvény-ellenességét vizsgálja, hanem értelmezi, annak elvi magyarázatát, esetleg a gyakorlatban való alkalmazhatóságát fejt ki. Ennek azért van különös jelentősége, mert értelmezése, az alkotmánybírósági esetjogban precedens jellegű, a kifejtésre került jogokat, lefektetett elveket az AB a jövőben kötelező jellegűnek fogja értékelni. Az *Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, melyekben az AB mind a konkrét ügy sajátosságaira, mind saját korábbi értelmezésére tekintettel van.*¹⁰¹ (Ellenben a rendes bíróság határozataival, ahol a döntéseknek nincs precedens értéke.)

Az AB, az intézmény célját tekintve ugyanazokat a jegyeket mutatja, mint az eddig bemutatott három intézmény: egyéni alapjogi sérelmek orvoslása. Avval a jelentős különbséggel, hogy itt a sérelem orvoslása meghatározó részben (kivéve az alkotmányjogi panaszt) a jogszabályok alaptörvény-ellenességének kimondásában nyilvánul meg. Az AB senkit nem bírságol meg, nem kötelez elégtételadásra, de még csak ajánlásokat sem tesz arra nézve, hogy a jövőben milyen gyakorlaton kellene változtatni. A jogalkotót kötelezi –

¹⁰¹ 36/1992. (VI.10) ABh

melynek az vagy eleget tesz, vagy nem – egy új, immáron az Alaptörvénnyel összhangban álló norma megalkotására, ill. bírói döntés megsemmisítése esetén egy új döntés meghozatalára.

A testület létének valódi lényegét határozatait adják. Ezek a határozatok alapozzák meg alapjogvédelmi rendszerünket. Azáltal, hogy a testület kimondja egy norma alaptörvény-ellenességét, értékítéletet alkot, s ezt kizárólag alkotmányjogi érvekkel alapozza meg. Az AB már működésének kezdetén, az azóta is sokat emlegetett 23/1990-es Abh-ban kimondta az emberi élet és méltóság abszolút értékét és korlátozhatatlanságát. „Anyajogként” titulálása pedig feltételezi az összes norma összhangját az emberi élet és méltósághoz való joggal.

„Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint láthatatlan alkotmány, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál.”¹⁰²

Az AB megteremti azt az elméleti, néha talán absztraktnak nevezhető háttérret, melyre, mind a Biztos, mind az EBH gyakorlati tevékenységét alapozhatja, a rendes bíróságok pedig jelenlegi gyakorlatukból következően csak alapozhatnák. Az előbbi két intézmény így hidat jelent az AB, mint az emberi jogokból eredő jogosultságok elméleti rendszerének kidolgozója és a társadalom, vagyis az egyének között.

Befejező gondolatok

A 80-as, 90-es évektől kezdve megnyíltak Magyarország határai. Ahogy mi mehetünk bármerre, a világ bármely pontjából érkeznek hozzánk is. Ez alapvetően rengeteg lehetőséget magába rejtő pozitív dolog, a szabadság megtestesülése. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy ebben a nagy szabadságban és lehetőségek korszakában, sok minden relatívvá válik. Ami az egyik országban elfogadott, az a másikban lehet nem az, ami az egyik helyen szabályozva van, az a másikban nincs, ami az egyik helyen értékes, az a másikban lehet nem vagy kevésbé az. Egyrészt mintha épülnének le szentnek vélt falak, s kérdőjeleződnek meg eddig

¹⁰² Sólyom László párhuzamos vélemény, 23/1990 (X. 31.) ABh

alapértéknek és helyesnek vélt dolgok, másrészt egyszerre mindenkinek joga van mindenhez, csak épp kellő formában legyen az becsomagolva és előadva.

Magyarországon (valamint Közép-Európai országok többsége) a lakosság többsége kereszténynek vallja magát, vagyis keresztény értékrenddel bír. Az új Alaptörvény ezeket a keresztény eredetű alapértékeket tette a jogrendszer alapjává. Az ideiglenes Alkotmány is eleget tett az alapjogok tekintetében előírt nemzetközi elvárásnak, ám az új Alaptörvény azáltal, hogy deklarálta a házasságot, mint férfi és nő közti életközösséget, nevesíti a család és magzat védelmét, egy keresztény-gyökerű értékrenddel bíró demokratikus jogállam működésének alapjait tette le.

Magyarország Uniós tagállam. Nem egyedül haladunk előre, hanem egy kisebb konvojban, melyhez olykor jó tartozni, mert megvéd, bevár vagy épp támogat, máskor viszont jó lenne messze lenni tőle, mert megmondja, hogy mit kell tennünk vagy épp azt, hogy nekünk mi a jó, még ha mi evvel nem is értünk egyet.. Ha továbbra is konvojban akarunk haladni – bár van egy kis mozgásterünk – alapvetően mégiscsak az Unió adta keretek között mozoghatunk.

Az Unió bizonyos értékeket kötelezővé tesz a tagállamok számára. Ilyen például a jogállamiság követelménye, vagy az értékközösség, mint elérendő cél. A globalizáció és a „nagyhatalmak” kihívásaival szemben egy egységes európai érdekegység tud csak kellő hatékonysággal fellépni. S ahhoz, hogy az Unió külsőleg is egy egységes képet tudjon alkotni magáról, kimondatlanul is megköveteli az egységes értékrendet, s törekszik ennek formális létrehozására (uniós polgárság) illetve ennek tartalmi megjelenésének, az uniós identitás tudatosítására.¹⁰³

Sem az Alapjogi Charta, sem a Lisszaboni szerződés sem tartalmaz utalás Európa keresztény eredetére. Mindennek azért van jelentősége, mivel az alapjogok meghatározásánál és felfogásának módját tekintve jelentős különbségek vannak a zsidó-keresztény és a világias hagyomány között. S ez az alapokban való különbség mindenképpen visszatükröződik a jogok tényleges jogi állományában s azok tartalmában.¹⁰⁴

¹⁰³ Herbert Küpper: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye, In: Jura, 2011.2.szám, 17.évfolyam, 105.o.

¹⁰⁴ J. H. H. Weiler: Keresztény Európa, Szent István Társulat, Budapest, 2006. 45.o.

A hazai intézményeket tekintve, Magyarország rendelkezik olyan eszközökkel, melyek az előbb leírt folyamatot képesek a helyes mederben tartani. Ezek az intézmények értéket közvetítenek, mindegyik a maga módján. Értéket közvetítenek az állampolgárok felé, mely felfogható úgy is, mint egy jogtudatosító tevékenység, úgy is, mint jogvédelem, de akár úgy is, mint a társadalmi szemlélet alkotmányos értéken nyugvó gondolkodása felé tett lépés.

A mérleg egyik oldalán a Biztos helyezkedik el, mely annak ellenére, hogy nem képezi a demokratikus jogállam fogalmi ismérveinek részét, tevékenysége szinte minden modern államban elvárt. Az intézmény elsősorban azokban az esetekben hatékony, mikor egy probléma vagy jelenség átfogó jellegű orvoslása a cél. Egy jelentés tartalma nem csak a közvetlenül az érintetteknek szól, hanem annál tágabb kört ölel fel – mivel jellemzően magánfél és közhatalmi feladatot ellátó szerv közti viszonyban jár el – kezdeményezve az országban valamennyi hasonló jellegű probléma orvoslását.

A mérleg másik oldalán a bíróságok állnak. A bíróság a magánfelek jogvitáit jogosult eldönteni. Az ítéleteknek nincs precedens jellege, s a határozatba foglaltak az érintett felek közti viszonyt rendezik. Az intézmény funkciójából eredően annak nem célja nagyobb jelentőségű probléma megoldása, hanem csak az adott egyedi ügy eldöntése.

Az alapjogi mechanizmust egészében tekintve, a hatékony és értékteremtő működéséhez, a két szervnek kölcsönösen elő kellene segítenie egymás tevékenységét. Az ombudsman egy szemléletet igyekszik megváltoztatni sajátos eszközrendszerével, szerepvállalásával a jogtudatosításban, a jogi oktatásban, a civil szervezetekkel való együttműködésben, kihasználva a társadalmi és parlamenti nyilvánosság adta lehetőségeket. Az intézmény célja, az Alaptörvénybe foglalt értékek érvényre juttatása a mindennapokban. Annak elérése, hogy az ember azért cselekedjen a legfőbb törvénnyel összhangban, mert az érték, nem pedig azért, mert annak be nem tartása szankciót von maga után. Ne az elrettentő hatás legyen erősebb, hanem a meggyőződésből eredő hozzáállás, az alapjogi, értékorientált szemlélet. Mindez egy hosszú folyamat, mely nem fog egyik napról a másikra megváltozni. Az intézmény hatékonysága talán évtizedes vagy annál hosszabb intervallumban mérhető. Ezen a ponton látom meghatározónak a bíróság szerepvállalását a folyamatok egészét tekintve. A bíróságok történelmi múltjukból eredően ismertebbek és eszközrendszerüket tekintve az egyedi ügyben hatékonyabbak is. Amennyiben fennáll az esetleges fórumválasztás lehetősége, a sérelmezett

fél nagy eséllyel választja a bíróságot, mivel számára az hozhatja a legkedvezőbb, akár anyagi értelemben vett „kárpótlást”.

A bírósági határozatokból jobban ki kellene tűnnie az alkotmányos értéktartalomnak. A döntés alkotmányosságán túl, fontos lenne, hogy ezekben a határozatokban is megjelenjen az alkotmányos értéken nyugvó szemlélet. Mindez nagyban elősegítené s talán fel is gyorsítaná azt a folyamatot, melyet jelenleg az ombudsman próbál megvalósítani. Mindez a gyakorlatban nem jelentene többet, mint a bíróra bízni azt, hogy mely esetben, s milyen mértékben utal az Alaptörvény rendelkezéseire, és az abból következő értékekre az adott ügy kapcsán. Legyen az egy személyiségi perből fakadó határozat, vagy akár egy, a média által felkapott ügy, mely a nyilvánosság körében nagyobb érdeklődésnek örvend.

Az EBH valahol a két intézmény között áll. Határozataiban jelen van az alkotmányos szemlélet, azok Alkotmánybírósági határozatokra épülnek, s kötelező erővel bírnak. A Hatósághoz fordulásnak és eljárásnak megvannak a maga előnyei, például nem kell kimeríteni előtte más jogorvoslati lehetőségeket, vagy épp a panaszos nevében más szervezet is eljárhat. Ám maga a Hatóság még kevésbé közismert, s mivel csak a diszkrimináció ellen jogosult fellépni, az alapjogok összességét tekintve nem meghatározó.

Ahhoz, hogy az Alaptörvénybe foglalt értékrend a mindennapokban, akár a magánfelek közti viszonyban, akár közhatalmi szervek tekintetében ténylegesen érvényesüljön, meg kell ragadniuk minden eszközt, mely közvetíti a társadalom minden egyes tagja felé ezt az értékorientált szemléletet. Minderre az alapjogvédelem megfelelő eszközrendszerrel rendelkezik, megvalósítása a jogalkalmazókra vár.

Irodalomjegyzék

Könyvek:

BALOGH Elemér (szerk): Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalata, Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2011.

CHRONOWSKI Nóra: Az Únió értékei és az Alaptörvény In: Alkotmány és jogalkotás az Eu tagállamaként HVG Bp, 2011.

CSINK Lóránt –SCHANDA Balázs –VARGA Zs. András (szerk): The Basic Law of Hungary –A first Commentary. Clarus Press, Dublin 2012.

FLECK Zoltán Bíróságok mérlegen II. szerk. Pallas Kiadó, Bp. 2008.

GYULAI Tamás, KÁDÁR A. Kristóf: A magyar antidiszkriminációs jog vázlata, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009.

HALMAI Gábor: Emberi jogokat védő Magyarországi intézmények, In: Emberi jogok, Osiris Kiadó, Bp. 2003.

H. L. A. HART: A jog fogalma Osiris kiadó, Bp. 1995.

JAKAB András (szerk): Az Alkotmány kommentárja I.-II., Századvég, Bp.2009.

JAKAB András: Az Új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, Hvg Orac, Bp, 2011.

KENGYEL Miklós: Magyar polgári eljárásjog, Osiris kiadó, Bp, 2008.

LOMNICZI Zoltán. Mire alkalmas a bíró? In: Sajtószabaság és személyiségi jogok Bp, 1999. Aduprint-INDOK

Péter PACOLY-Lóránt CSINK-Diána Ecsi: Fieldes of Competence of the Constitutional Court. In: Paczoly Péter (szerk): Twenty Years of the hungarian Constitutional Court, MKAB, Bp, 2009.

PETRÉTEI József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Bp-Pécs, 2002.

SÁRI János: Alapjogok, Osiris kiadó, Bp. 2005.

VARGA ZS. András: Ombudsmanok Magyarországon, Rejtjel Kiadó, Bp. 2004.

SOMODY Bernadette: Ombudsman típusú jogvédelem Elte Eötvös Kiadó, Bp. 2010.

SCHANDA Balázs: Az Alkotmány megújításának kihívásai In: Schanda B.-Varga Zs. A. (szerk): Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről, PPKE JÁK, Bp. 2010.

SZABÓ Máté: Emberi jogok – Alapvető jogok: Esélyes és veszélyek egy ombudsman szemével Kairosz, Bp 2011.

J. H. H. WEILER: Keresztény Európa, Szent István Társulat, Bp. 2006.

Beszámoló 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala

Emberi méltóság korlátok nélkül, Országgyűlés Hivatala, Bp, 2009.

Beszámoló 2010, Országgyűlés Biztos Hivatala

Folyóiratok:

A polgári bírászkodás és az alkotmányos alapjogvédelmi szemlélet még nincs szinkronban, beszélgetés LENKOVICS Barnabással, In: Fundamentum, 2004. 2. szám

BENCZE Mátyás: Díszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? In: Fundamentum 2007. 3. szám

FLECK Zoltán és KILÉNYI Géza válasza a Fórum rovat kérdésére- alapjogi bírászkodás, In: Fundamentum, 2007. 3. szám

HALÁSZ Veronika: Az emberi jogi intézmények akkreditációja, In: Miskolci Jogi Szemle, 5. évf. 2010. 2. szám

Herbert KÜPPER: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye, In: Jura, 2011. 2. szám, 17. évfolyam

LÁPPOSY Attila: Áthatás-átvétel – alkotmánybíróági értelmezések, sztenderek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában In: De Jurisprudencia et jure publico Jog- és politikatudományi folyóirat, V. évf. 2011. 2. szám

Magyar Nemzet: Az új alkotmány lesz a partitúra, beszélgetés Szabó Mátéval LXXIV. Évfolyam, 349. szám

POKOL Béla: A jogalkalmazás alkotmányjogiasítása, In: Jogtudományi Közlöny, 2000. 10. szám

RÁCZ Attila: az alkotmányos jogok védelme és az alkotmányjogi panasz In: Acta Humana, 1992. 8. szám

SÁRI János: A rendes bíróságok alapjogi bíraskodása In: Jogtudományi Közlöny 2006. 10. szám

SOMODY Bernadette: Alapjogvédelem a bíraskodáson túl, In: Fundamentum, 2010. 2. szám

SOMODY Bernadette: A „tiszteletes ember érdeke”. A második országgyűlési biztos jogszemlélete. In: Fundamentum, 2007. 2. szám

SONNEVEND Pál: Alapjogi bíraskodás és korlátai In: Fundamentum, 1998. 4. szám

VÉKÁS Lajos: Egyenlő bánásmód polgári jogviszonyokban? In: Jogtudományi Közlöny, 2006. 10. szám

TAKÁCS Albert válasza a Fórum rovat kérdésére, In: Fundamentum, 1998. 4. szám.

VISSY Beatrix: Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-értékesítési 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.

