

**Cservák Csaba:**

## **A jogdogmatika és alkotmányos alapjogok közötti réteg képződése**

### **A négyrétegű jog koncepciójának újabb megközelítései**

Számos további kutatás segítője, sőt, kiindulópontja lett a jog négyrétegűségének elmélete, mely legmarkánsabb megfogalmazása Pokol Bélához fűződik<sup>1</sup>. Ezen elmélet szerint a jog az írott jogszabályok szövegrétegéből, a jogdogmatika rétegéből, a bírói jog rétegéből, valamint az alkotmányos alapjogok rétegéből áll.

E rendkívüli fontosságú gondolat mentén további distinkciókat tehetünk.

A jog rétegei tekintetében ugyanis elkülöníthetünk jogalkotási és jogértelmezési rétegeket. Mivel azonban minden rétegnek – helyesen vagy helytelenül akár – lehetnek előbbi és utóbbi funkciói is, hasznosabb, ha mind a négy réteg vonatkozásában elkülönítünk jogalkotási és jogértelmezési szelvényeket is. (Tehát összességében nyolc szelvényről beszélhetünk.)

A jog szövegrétegének természetszerűleg elsődleges a jogalkotási funkciója.<sup>2</sup> A bírói jog rétege – legalábbis a kontinentális jogrendszerekben – viszont elsősorban jogértelmezési jellegű. „Praetor ius facere non potest” – hangzott már a római jogban is.

---

<sup>1</sup> Az előzményeket és a kifejtést ld. POKOL Béla: *Jogelmélet*, Századvég Kiadó, 2005. Budapest, 11-195. o.

<sup>2</sup> Ismerünk ugyan jogalkotói jogértelmezést, különböző jogértelmezési szempontok jogszabályba illesztését, azonban a hatalommegosztás jegyében a konkrét jogalkalmazás (és ekképp a jogértelmezés is) már a hatóság vagy bíróság hatásköre, így lényegében nem a jogalkotó szerv saját jogértelmezéséről beszélhetünk, hanem inkább a jogalkalmazó szerv jogalkotói behatárolásáról. (A parlament azonban, mint jogalkotó szerv, a törvénytől eltérő aktusokban hoz egyedi ügyekben is határozatokat, tehát ellátja a jogszabályok konkrét értelmezésének és alkalmazásának feladatát.) A jogalkotás és a jogalkalmazás összefonódásáról és fogalmi elválaszthatóságáról ld. KASZÁS Ágnes: *A jogalkotó és jogalkalmazó viszonyának egyes elméleti és összehasonlító jogi kérdései az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatának tükrében különös tekintettel a villamosenergia-szektorra*. Doktori értekezés. (különösen 49-54.o.)

<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kasz%C3%A1s%20%C3%81gnes%20PhD.pdf>

Letöltés időpontja: 2014. jún. 1.

(Az, hogy ki végzi a jogértelmezést, nem összekeverendő azzal, hogy milyen módszert alkalmaz a jogalkalmazó. A jogalkotó által eleve meghatározott jogértelmezési módszer a Pokol Béla által meghatározott 12-es modellben leginkább a jogalkotó szándéka, illetve a jogelvek szerinti értelmezésnek felel meg. ld. POKOL2005., , 218-231. o.

A jogdogmatika rétegének manifesztációja csak egyes eltorzult irányzatok<sup>3</sup> esetében jelentheti új jog alkotását, leginkább jogértelmező jellegű, ekképp szervelesen összefonódik a bírói jog rétegével.<sup>4</sup>

A legsajátosabb az alkotmányos alapjogok rétege. Eleve felvetődik, hogy e réteg esetében lehet leginkább a „de lege lata” világából a „de lege ferenda” világába átcsúszni.<sup>5</sup> A jogdogmatika rétege nem kikényszeríthető. (Szándékosan nem használjuk a „nem kötelező” fordulatot, mert jogállamban elképzelhetetlen, hogy a jogdogmatika legfontosabb tanításaitól eltérjen akár a bíróság is. Más kérdés, hogy mit tekintünk konszenzust jelentő legfontosabb tanításnak...) Az alapjogok azonban mintegy – az Alkotmánybíróság normakontrollja és alkotmányjogi panaszra irányuló eljárása révén – kikényszeríthetőek. Ehelyütt kell azonban feltennünk a kérdést: pontosan mit tekintünk alapjogi rétegnek? Csupán a lakonikus nyelvi fordulatot: „mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez”? Vagy ennek törvényi részletezését?<sup>6</sup> Álláspontom szerint a helyes megközelítés, hogy az alkotmányos alapjogok rétegének az arra hivatott szervek – különösen az Alkotmánybíróság – kibontó magyarázatát, a későbbiekre irányadó általános értelmezését tekintjük.

E tanulmány tanulsága, hogy létezik egy közöttes réteg az alkotmányos alapjogok és a jogdogmatika rétege között, melyek között sikamlós a határmezsgye.<sup>7</sup> (A rétegelmélet igen tág, és már feldolgozott témáján belül jelen írásban ezen határterület képződésére fókuszálunk.) Előbbinél hiányzik sokszor a rendszerszerű zárttság és az ellentmondásmentesség, utóbbinál a kikényszeríthetőség. A közöttes réteg esetében álláspontom szerint a kötelező erővel nem (egyértelműen) rendelkező alapjogi réteg alkotására hivatott szervek megkísérlik a jogdogmatika „összecsiszolt fogalmi piramisára”

---

<sup>3</sup> GYÓRFI Tamás: *A többrétegű jog koncepciója*, Miskolci jogi szemle, 2. évf. 2. sz. / 2007., 133. o.

<sup>4</sup> Egyrészt a jogdogmatika alapvető téziseit a bírói jog is forrásként használja, másrészt jelentős részben a bírósági gyakorlatot dolgozza fel a jogi szakirodalom, tehát kölcsönhatásról beszélhetünk.

<sup>5</sup> Id. erről pl. POKOL 2005, 95. o.

<sup>6</sup> GYÓRFI mutat rá arra, hogy az alapjogokat, amennyiben törvények fejtik ki, akkor lényegében az már a jog szövegrétegéhez sorolható. 128. o. Utal arra is, hogy gyakorlati kifejtésük pedig a bírói joggal esik egy tekintet alá. Ez egyébként a decentralizált alkotmánybíráskodású országokban talán elfogadható is lehet, azonban a centralizált rendszerben indokolt a külön réteggént való elválasztás. Az alkotmányjogi panasz kiszélesítésével inkább az fog felvetődni, hogy az Alkotmánybíróság nem törhet-e az egész jogrendszer alkotmányjogiasítására, tehát például a polgári jogi ítéletek „alkotmányos polgári jog” szerinti konzekvens felülbírálására. Ez nyilván függni fog az egyes alkotmánybírák képzettségétől, érdeklődési területétől, attitűdjétől. És mint szociológiai értelemben tudjuk jól, fokozottan függhet az előadó személyétől.

<sup>7</sup> GYÓRFI álláspontja, hogy az összes rétegnek van dogmatikája, tehát nem feltétlenül indokolt ennek külön réteggént történő feltüntetése. (i.m.127. o.) Magam inkább úgy közelítem meg, mint fentebb már utaltam rá, hogy az összes réteg összefügg.

hasonlító szintűen kikristályosított alapjogi dogmatika kialakítását<sup>8</sup>, és így szakmai tekintélyuralmi jelleggel quasi kötelezőnek beállítani rétegüket<sup>9</sup>.

Felhívom a figyelmet a két kérdéses réteg közötti további „átjárásra”. Ami például egy másik országban alkotmányos vagy törvényi szabály, vagy akár adott államban korábban hatályban volt és konkrét szabállyal kifejezetten nem hatálytalanított norma, az fokozottan jöhet számításba a jogdogmatika rétegén belül. Például, ha egy kérdés esetében joghézag áll fenn, adott aspektus nincs (egyértelműen) szabályozva, ott analógiaként szóba jöhet egy más térben és időben kötelező szabályként létező megoldás alkalmazása.<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság kötelező, kikényszeríthető határozatokat hoz. Az ombudsmani típusú szervek sajátossága viszont, hogy hatósági határozatnak nem minősülő aktusai csupán ajánlás-jellegűek. ***E tisztség viselője minél tekintélyesebb méltóság, illetve konkrét betöltője minél képzetesebb szakember, annál kevésbé lehet egy kézlegyintéssel lesöpörni jogértelmezését.*** Sőt, a jogalkalmazók hajlamosak lesznek szakmai értelemben szinte kötelezőnek tartani<sup>11</sup>. (Az aggályok ott kezdődhetnek, ahol más, adott ügyben konkrét hatáskörrel rendelkező szervvel, akár a jogalkotóval szemben konkuráló jogértelmezésként lép fel a szóban forgó réteg. Különösen pedig az a problematikus, ha nem is jogértelmező, hanem jogalkotó szelvény jelenik meg.) Magam a „hivatalos rangra emelt

---

<sup>8</sup> Tegyük hozzá, hogy a túlzottan absztrakt, átmoralizált és átpolitizált alapjogi réteg esetében kifejezetten üdvözlendő volna, ha egyre inkább, szerves fejlődés által kikristályosodna egy konszenzust élvező dogmatikai zártság.

<sup>9</sup> Legtipikusabb esete ennek az ún. „Láthatatlan Alkotmány”, melyet Sólyom László neve fémjelez. Eszerint az alapjogok is egy olyan koherens rendszert alkotnak, melyek az Alkotmányban szövegszerűen nem szereplő összefüggéseket is hordoznak. Különösen alkalmas erre az emberi méltósághoz való jog, illetőleg az abból kiolvastott egyéb jogok. Azt azonban hozzá kell tennünk, hogy a kérdéses elmélet a jogállami átmenet idején, a demokratikusan megalkotott jogszabályok hiányossága, illetőleg az állampolgárok jogtudatának elorsvasztottsága miatt a jelenleginél jóval védhetőbb volt. (ld. különösen a 8/1990. AB határozatot, ill. Sólyom László párhuzamos indokolását a 23/1990. AB határozat kapcsán.)

<sup>10</sup> Persze az analógia hagyományos korlátaival megszorítva. Hozzátehetjük, hogy – a fentiek szerint – inkább jogértelmezési, mintsem jogalkotási szelvényként. (Klasszikusan a Zweigert-Kötz szerzőpáros nyomán terjedt el – a svájci Ptk. kapcsán – a gondolat, hogy a bíró – ha semmiféle szabályt nem talál a kérdés megoldására, akkor akár külföldi hatályos szabályt is zsinórmértéknek tekinthet. Ld.: ZWEIFERT, Konrad – KÖTZ, Hein: *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts* I. (Grundlagen), J.C.B Mohr, Tübingen, 1971., ülönösen 25-30. o.)

<sup>11</sup> Sajátos volt korábban az Országos Választási Bizottság jogértelmezésének jogi/hatósági jellege. Korábban az e szerepet betöltött állásfoglalás kötelező erejéről megoszlottak a vélemények. Az új Ve. ezt a kérdést tisztázta: a jogutód Nemzeti Választási Bizottság iránymutatás elnevezésű jogértelmezése nem kötelező. (A gyakorlat kérdése lesz, mennyire fogják így követni a választási szervek. Minden esetre az alsóbb szintű választási bizottságoknak az elvi értelmezést az azzal párhuzamosan felmerülő konkrét ügyek jogorvoslata miatt célszerű lesz zsinórmértéknek tekinteniük. Ld. 1997. évi C. törvény, illetőleg a 2013. évi XXXVI. törvény.

jogdogmatika” névvel tudnám legtalálóbban illetni az ilyen jellegű ajánlásokat.<sup>12</sup>

Az alkotmánybírószági határozatok vonatkozásában konkrét kérdésként csupán az merül fel (ami viszont adott esetben rendkívüli jelentőségű lehet), hogy abból pontosan mi a kötelező. Az, hogy csupán a rendelkező rész számíton irányadó döntésnek, tarthatatlan álláspont. Ez csorbítaná a jogbiztonságot; a túlzottan absztrakt Alaptörvénynek így nem lenne állandó értelmezési gyakorlata. Azonban nem egyszer előfordult, hogy korábbi AB-határozatok terjengős indokolásának irreleváns részeire hivatkoztak később merőben más ügyekben.

Melyik jogréteg a legfontosabb? Természetesen nem egyik vagy másik önmagában, hanem az összes együttthatásában. Minden réteg a maga helyén. A tételes jogszabályok feleljenek meg az alapjogok és a jogdogmatika elvárásainak, ne legyenek sem túl absztraktak, sem túl kazuisztikusak. Értelmezésüket mozdítsa elő a bírói jog, a jogdogmatika módszereinek segítségével, illetőleg – ha nyitottság áll fenn – az alapjogok háttérével. Ha mégis muszáj volna fontossági sorrendet felállítani, úgy természetesen a XXI. századi jogállamban – legalábbis a kontinentális jogban – az írott jog szövegrétege a legmegfoghatóbb, annál is inkább, mert az attól kifejezetten eltérni törvénysértést jelent<sup>13</sup>. (Ha az írott jog ellentmond az alapjogoknak, persze nyitva áll a normakontroll lehetősége, de egészen annak sikeres mivoltáig a jogszabály érvényes, ekképp kötelező.)

Az elmélet keletkezésekor még nem volt indokolt, napjainkra azonban lassan megéretté válik a helyzet, hogy felvessük a kérdést: a nemzetközi jog tekinthető-e ötödik rétegnek?! Párhuzamos lehetőség, hogy a jog négy rétegének érvényesüléséről beszéljünk, hazai és nemzetközi jogi relációban külön-külön.<sup>14</sup>

Ennek kapcsán kell rámutatnunk Pokol Béla egy új kutatási irányára, miszerint a belső jogrendbe iktatott nemzetközi egyezmények ugyan kötelezőek hazánkban, ám az egyes (félhivatalos) szervezetek jogértelmezése – bár néha ekként tüntetik fel azt – semmiképp nem írhatja felül a

---

<sup>12</sup> A jogdogmatika rétegének alakító az egyetemi jogászprofesszorok, kutatók. Egyik tudós véleményével szemben állhat azonban egy másik tekintélyes tudós véleménye. Különös tekintélyt biztosít azonban (és most a jogdogmatika oldaláról közelítem meg) egy tudományos véleménynek, ha szerzője kifejezetten az adott témával foglalkozó tisztségviselő. Különösen igaz ez például az ombudsmanra. (A másik oldalról megközelítve: egy „félhivatalos” vélemény sokkal fajsúlyosabb, ha kibocsátója mellesleg a téma szakavatott tudósa.)

<sup>13</sup> Voltaképp erre utal Pokol Béla is legújabb, e témát érintő kutatásában. Ld. POKOL Béla: *A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben*, Jogtudományi Közlöny, 2013/3. szám, különösen 128-129. o.

<sup>14</sup> Lényegében a nemzetközi szerződések szövegei, a nemzetközi joginak minősülő bíróságok határozatai, a nemzetközi viszonylatban általánosan elfogadott jogelméletek, valamint a nemzetközi egyezményekben szavatolt alapjogok/emberi jogok jelentik a négy réteget.

hatáskörrel rendelkező hazai szervek – különösen az Alkotmánybíróság – jogértelmezését.<sup>15</sup>

Mint ahogy létezik formális és materiális, külső és belső jogforrás, úgy magam javaslom a jog rétegei kapcsán is megkülönböztetni a jog külső és belső rétegeit. Előbbiekből lehet megismerni a jogot, utóbbiaktól pedig származik. Így a jogszabályszövegeknek megfelelő belső réteg a jogalkotó szerv (parlament, kormány vagy önkormányzat), a bírói jog rétegénél természetesen a bíróságok (élükön az adott ország legfelsőbb bíróságával), a jogdogmatika belső párja a tudomány, az egyetemi tanszékekkel, kutatóműhelyekkel, akadémiákkal.

*Témánk szempontjából a legfontosabb kérdés: mi az alkotmányos alapjogok<sup>16</sup> belső rétege?<sup>17</sup>* Nyilván a téma fenti kérdéseinek megválaszolása esetén mondhatnánk ki a végső szót, amennyiben az lehetséges egyáltalán. A válaszban mindenképpen első helyen (legalábbis hazánkban) az Alkotmánybíróság áll, hiszen a végső szót alkotmányossági kérdésekben ezen testület mondhatja ki. Ide kell sorolnunk – mint látni fogjuk – az ombudsmant is. Annál inkább, mert ha abból indulunk ki, hogy az alapvető jogok nagyon is átmoralizáltak, nem rendelkeznek a többi rétegre jellemző dogmatikai zártsággal, belső logikával, akkor elmondhatjuk: ezek szinte a „de lege ferenda” világába tartoznak. Ezek pedig megfelelnek az ombudsman puha jogi eszközeinek, a kikényszeríthetőséget nem hordozó ajánlásainak, melyekkel élhet akár a jogalkotás irányába is.<sup>18</sup>

Meg kell említenünk, hogy a fenti kérdést igazán autentikusan csak az alkotmányjogi panasz 2012 januárjától kiterjesztett teljes körének többéves gyakorlata alapján tudjuk majd megválaszolni. A vonatkozó kutatások még nagyrészt a korábbi „csonka” alkotmánybírósági mozgástér ismeretében

---

<sup>15</sup> POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*, Kairosz Kiadó, 2014. Budapest, 48-73. o., különösen 50. o.

<sup>16</sup> A rétegelméletet részben szintén átvevő, de kritikával is illető Jakab András felveti, hogy a demokráciához vagy jogállamisághoz hasonló fogalmak, alkotmányos alapelvek is quasi az alapjogi réteg részei; ezért talán célszerűbb lehetne egy másik elnevezés. ld. JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialog Campus Kiadó, 2007. Budapest, 47-51. o.

<sup>17</sup> E sorok írója ezen elméletet korábban CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig - az alapvető jogok védelmének rendszere*, (2014. Debrecen: Licium - Art,) c. művében írta le először. (Főképp 22., 75. o.) E publikáció az akkor megkezdett kutatási irány folytatása.

<sup>18</sup> Ennek kapcsán használhatjuk a „soft law” kifejezést, melynek nincs egy kizárólagos értelmezése. Behatóan ír a fogalomról – elsősorban a nemzetközi jogban – BLUTMAN László. Ld.: *Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját*. *Közjogi Szemle*, Vol. 1. No. 1. (2008), 28-37. o.

(Az ajánlás jellegű normákról ír Kovács András, elsősorban a GVH és az egykori állami irányítás egyéb jogi eszközei oldaláról megközelítve,

[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/kovacs\\_andras\\_\\_kotelezoek\\_e\\_a\\_szabalyozo\\_hatosagok\\_normativ\\_aktusai\[jogi\\_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/kovacs_andras__kotelezoek_e_a_szabalyozo_hatosagok_normativ_aktusai[jogi_forum].pdf))

történtek. Nyilvánvalóan más volt az a jogi környezet. Sólyom László korábban ekképp fogalmazta meg az alapjogi réteg lehetséges keletkezését: "Az egyedi ügyekben vizsgált „alkotmányos visszásságokról” hozott {ombudsmani} állásfoglalások rokonságba hozhatók a valódi, alapjogsértésben döntő alapjogi bíraskodással. A rokonság az ombudsman hatásköri korlátaiból eredő különbséggel értendő, de így megáll: az országgyűlési biztos megállapítja a konkrét ügyben az alapjog sérelmét, s saját eszközeivel védelmet nyújt. A mi szempontunkból azonban nem a védelem jellege, hanem a mindkét esetben szükséges alapjog-értelmezés a lényeges.

Az ombudsmani vizsgálat során sok esetben elkerülhetetlen alapjog-értelmezés végül ahhoz hasonló alapjogi kazuisztikát eredményez, mint ami a valódi (nem a jogszabály alkotmányosságát vizsgáló) alkotmányjogi panaszokban hozott alkotmánybírói határozatokkal keletkezik, illetve mint amit a rendes bíróságok alapjogi bíraskodása fejleszthet ki, ha ezek a bíróságok az alapjogi ítélkezést felvállalják. Szem előtt tartva azt az alapvető különbséget, ami a kötelező bírói határozat és az ombudsman ajánlása között van, mégis azt állítjuk, hogy legalábbis egyes alapjogok tekintetében – s különösen, ha az illető alapjognak külön biztosra van – az ombudsman jogértelmezése képes a hiányzó alapjogi bíraskodás jogértelmező funkcióját legalább részben pótolni.”<sup>19</sup>

## **Az Alkotmánybírói határozatainak jogdogmatikához átsodródott része**

Az Alaptörvény 4. módosítására<sup>20</sup> és az Alkotmánybírói tevékenységére a támadások pergőtüze zúdult; a sajtóban és a nemzetközi szinten egyaránt.

---

<sup>19</sup> SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja”,* Fundamentum/2001. 2. szám, 16. o.

<sup>20</sup> 11. cikk

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés *i*) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

*(A köztársasági elnök)*

„*i*) az elfogadott Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybírói határozatnak, az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybírói határozatnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek;”

12. cikk

Hatályban maradnak a korábbi Alkotmány értelmezéseként született AB határozatok, vagy pedig gyakorlatilag a szemétkosárba kerülnek?

A válasz összetett. Az Alkotmánybíróság határozatai nem jogalkotó, hanem jogértelmező döntések<sup>21</sup>. Ezek jogi sorsa az értelmezett joganyag jogi sorsát osztják.

Az Alkotmánybíróság azonban jogfolytonos szervezet a korábbi törvény szerinti testülettel. Ennek jegyében azt mondhatjuk, hogy abban az egyszerű

---

(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

*(Az Alkotmánybíróság)*

„*b*) bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;”

(2) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

*(Az Alkotmánybíróság)*

„*e*) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;”

(3) Az Alaptörvény 24. cikk (4) és (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(4) Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.

(5) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot

*a*) az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök,

*b*) a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.”

(4) Az Alaptörvény 24. cikke a következő (6)–(9) bekezdéssel egészül ki:

„(6) Az Alkotmánybíróság az (5) bekezdés szerinti indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az (5) bekezdésben meghatározott eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását

*a*) az (5) bekezdés *a*) pontja szerinti esetben az Országgyűlés újratárgyalja,

*b*) az (5) bekezdés *b*) pontja szerinti esetben az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

(7) Az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja, illetve véleményüket eljárása során beszerzi, ha az ügy a személyek széles körét érinti. Az eljárás ezen szakasza nyilvános.

(8) Az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(9) Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

<sup>21</sup> Pontosán az volna aggályos, ha a szerv átvinné a jogalkotók szerepét és jogalkotói feladatokat látna el. A megsemmisítő határozatok révén a testület legfőljebb „negatív jogalkotói”, illetőleg a valódi alkotmányjogi panasz, a bírói ítéletek megsemmisíthetősége révén jogalkalmazói szelvényt hoz létre.

esetben, ha egy alapjogot az Alaptörvény a korábbival lényegében szó szerint azonosan szabályoz, akkor automatikusan hatályban marad a korábbi értelmezés.

A nagyjából megegyező fogalmazásmód azonban önmagában kevés. Ha kortól és időtől elvonatkoztatunk, a következőket állapíthatjuk meg. Egy alapvető jogot soha sem önmagában értelmez a testület, hanem egyrészt a többi alapjoggal összevetve, másrészt a mindenkori alkotmány alapelvei, értelmezési útmutatói (akár kifejezetten a jogok korlátozására vonatkozó klauzulák) alapján. Az igazi nehéz szakmai kérdés mindig ott és akkor merül fel, ha két alapjog kerül kollízióba egymással. Ha például a véleménynyilvánítás szabadságjoga szó szerint megegyező lenne egy új alkotmányban, de az azzal gyakran összeütközésbe kerülő emberi méltósághoz való jog másképpen volna kodifikálva, már nem igaz, hogy a véleménynyilvánítás alapjoga és értelmezése automatikusan a korábbival megegyező.

Alapvetésnek tekinthető a hazai szakirodalomban Pokol Béla már idézett elmélete, miszerint a jog négy rétegből áll. Ezek: az írott jogszabályok szövegrétege, a bírói jog rétege, a jogdogmatika/jogtudomány rétege, valamint az alkotmányos alapjogok rétege. Az Alkotmánybíróság általában az ország kiemelkedő jogtudósaiból (is) verbuválódik. Az AB határozatok a jogi oktatás fontos részét képezik. Elmondhatjuk, hogy a testület infrastruktúrája, költségvetési helyzete, főállású tanácsadókkal való megerősítése messze meghaladja a jogi egyetemi karok lehetőségeit. Ebből is adódóan a kölcsönviszony az alapjogok és a jogdogmatika rétege között számottevő, és a kettő között az Alkotmánybíróság dominál. Sőt (némi kritikaként is elmondhatjuk), hogy a kettő között a határvonal elmosódik; az ideális jogról a jövőbeni jogalkotás fényében gondolkodó „de lege ferenda”-szemlélet a taláros testület által gyakorlatilag – szinte észrevehetetlenül – hatályos joggá válhat. Ezért érhet meg külön misét az a kérdés: mi a kötelező az AB-határozatból. Csupán a rendelkező rész? Ez voltaképp kiüresítené az AB érdemi hatókörét. Az indokolások azonban nagyon vegyes anyagot fognak össze. Például itt szerepelnek a szóban forgó ügyeket összefüggéseiben érintő jogszabályok paragrafusai. Amennyiben ezeket mind kötelezőnek tekinthetnénk, úgy lényegében az AB értelmezési gyakorlataként precedens-erővel rendelkeznenek, és más jogszabályok fölé kerülnének a határozat indokolásába beollózott normák.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> VARGA ZS. András veti fel költői kérdésként (deklaráltan a sommás válasz megadásától elzárkózva), hogy az AB határozatainak vajon melyik az erga omnes mindenkire kötelező ratio decidendije, és melyik a „kevésbé kötelező” obiter dictum. Ld. VARGA 2004., 79. o. Álláspontom szerint ennek eldöntését tényleg nem szerencsés a tudományra bízni, célszerű volna jogszabályilag rendezni. (Mondjuk az AB határozatokból az indokolás elnevezésű szerkezeti egység két részre bontásával. Az



Ugyanerre hívja fel a figyelmet Pokol Béla is. Élesen elkülönítené a határozatok indokolásában az elvi jellegű Alaptörvény-értelmezéseket a többi résztől, és a szerkezeti elkülönítés mellett külön szavazást is követelne meg azokról.<sup>23</sup>

Leegyszerűsítve úgy sommázzhatjuk, a testület határozatai, ha nem is az alapjogok, de a jogdogmatika, a jogtudomány rétegének részévé válnak. Főképp az olyan elvont, hatalmas történelmi fejlődésen keresztülment és a szakma körében evidenciát képező fogalmak minimális kritériumai tekintetében, mint mondjuk a jogállamiság és a demokrácia.

Azon is érdemes elgondolkodni, hogy egy akár egyetlen szavazattöbbséggel eldöntött ügyben lehet, hogy a szoros többséggel eldöntött álláspont legendás döntéssé emelkedhet, míg a különvélemények csupán jogirodalmi érdekességnek számítanak. Talán egy vokson múlik a helyzet, miszerint nem a különvélemény lesz a történelmi alapvetés, hanem a többségi döntés. Tudjuk azonban, sok különvélemény (vagy párhuzamos indokolás) került be szinte alaptézisként a szakirodalomba, jelentve sokaknak hivatkozási forrást. Valószínűleg így lesz ez a korábbi Alkotmány alapján született, és az Alaptörvény hatályba lépését követően nem automatikus hivatkozási forrásnak számító határozatokkal.

A témát érintő közbeszédben azonban összemosódnak bizonyos fogalmak. Az Alkotmánybíróság nem csak jogosult, hanem köteles is figyelembe venni korábbi határozatait, ha a jogszabályi környezet változatlan. Különösen az új Alaptörvény hatálybalépését követően elfogadott határozatokra utalok ezzel. De a korábbi Alkotmány alapján hozott döntésekkel gyökeresen szembemenni is aggályos volna. Ellenkező esetben ugyanis sérül a jogbiztonság. A jogalkotó (és egyedi ügyekben az állampolgár) ugyanis másképpen nem tudja magatartását a jog elvárásaihoz igazítani.

Figyelemre méltó, hogy Bragyova András alkotmánybíró 1995-ben írt, az akkor tervezett alkotmány koncepciójáról szóló művében<sup>24</sup> azon álláspont mellett tett hitet, miszerint ha egy új alkotmány kifejezetten másként nem rendelkezik, úgy a korábbi alkotmány alapján hozott AB határozatok hatálya megszűnik.

Az Alkotmánybíróság jogköreinek megnyirbálását hirdető siránkozók miatt meg kell említenünk még valamit. A testület eljárási rendje az új törvénnyel részben átalakult; a teljes ülés helyett főszabály az ötös tanácsban való ítélezés lett. Kérdés, hogy hosszú távon ez a reform be fog-e válni,

---

egyikben lennének az idézett jogszabályok, melyek így nem lennének az AB által quasi alkotmányos rangra emelve.)

<sup>23</sup> POKOL 2014., 41. o.

<sup>24</sup> BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995. Budapest, 286. o.

mindenesetre az egyes tanácsok jogértelmezési gyakorlata a (korábbi) AB határozatokhoz viszonyítva igen hektikus. Sajnálatosan előfordult ugyanis, hogy egy hasonló (de messze nem azonos!) ügyben évekkal ezelőtt hozott határozatot res iudicatának minősítve a tanács érdemben nem is foglalkozott az esettel. Úgy, hogy az AB alapjogokra vonatkozó gyakorlatát teljességgel megtagadta ezzel. A politikai kihatású ügyekben az alapjogvédelemre szerfelett érzékeny testület így könnyen megszabadulhat a munkától egy számára nem alapvető kérdésben, pedig a támadott jogszabály a korábbi „következetes” gyakorlat alapján komoly alkotmányossági aggályokat hordozott!<sup>25</sup>

Az is kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság maga, korábbi konzekvensen követett határozataiban egyértelműen elzárkózott az alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálatától, mondván, e terep kizárólagosan az alkotmányozó hatalmat illeti meg. (11/1992. AB-határozat, 23/1994. (IV. 29.) AB-végzés).

Szögezzük le, általánosságban nem volna helyes, ha a mindenkori parlament egy AB által megsemmisített jogszabályokat egyszerűen csak beemelné az Alaptörvénybe, kikerülve ezzel a taláros testület fennhatóságát. Most azonban nem erről van szó! A korábban megsemmisített átmeneti rendelkezésekkel ugyanis az Alkotmánybíróságnak nem tartalmi, hanem formai kifogása volt, lényegében azon érv mentén: azok csak akkor nyernek alkotmányos ranghelyet a jogforrási hierarchiában, ha a parlament az érintett normákat magába az Alaptörvénybe helyezi el. Megjegyzendő, hogy jó néhány jogszabály „átmeneti és záró rendelkezésekkel” végződik, így az érintett szabályok eleve csupán szépészeti és praktikai okokból nem kerültek az Alaptörvénybe – de akár kerülhettek volna eleve oda is.

---

<sup>25</sup> Az alkotmánybírósági törvény egyéni alkotmányjogi panaszra vonatkozó egyik szabálya igencsak problematikus lehet a jövőben. A testület ugyanis jogszabály egyéni kihatása esetén csak akkor köteles eljárni egy ügyben, ha „alapvető” alkotmányjogi problémáról van szó. Nem alapvetőnek bélyegezni esetlegesen országos politikai kihatással rendelkező ügyeket ilyen hivatkozással igen cinikus lehet, tekintve, hogy ezen jogesetek lehet, hogy emberek életéről, nyomorba dőléséről lennének hivatottak dönteni. Annak ellenére vetem ezt fel, hogy a német alkotmánybíróság is rendelkezik hasonló lehetőséggel.

## **Az ombudsman fogalmi köre**

Az ombudsman az alkotmányjogi dogmatikában bevett fogalom. Az e tisztségnek megfelelő személyeket nemzetközi összevetésben sokféle névvel illetik. Hazánk mellett Ukrajnában országgyűlési biztosnak, Lengyelországban állampolgári jogok biztosának hívják. Oroszországban és Azerbajdzsánban emberi jogok biztosának. Spanyolországban, Csehországban, Szlovákiában nép jogvédőnek. Albániában és Horvátországban nép szószólónak. Macedóniában népi ügyésznek. Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban mediátornak. Portugáliában egyszerűen jogvédőnek.<sup>26</sup>

Az ombudsman fogalma az 1700-as évek elejének Svédországában alakult ki, noha hasonló tartalmú méltóságok már korábban felvetődtek a történelem folyamán.<sup>27</sup>

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy nemzetközi, az emberi jogokért (is) felelős szervezetek javasolják az intézmény bevezetését a részes államoknak. Az Európa Tanács saját tagállamai számára ajánlást bocsátott ki e tárgy körben, és a közigazgatással szemben támasztott követelményekről szóló kézikönyve is foglalkozik a kérdéskörrel.<sup>28</sup> Az Európa Tanács Tanácskozó Gyűlése 2003-ban egy kifejezetten az ombudsmanról szóló határozatában nyomatékkal hangsúlyozza az ilyen jellegű független tisztségviselők szerepét, az emberi jogok és a jogállamiság védelme tekintetében egyaránt.<sup>29</sup>

Érdekes módon az ombudsman klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak, a „hivatalok packázásainak” ellenszere volt.<sup>30</sup> Ma pedig – leginkább a hazai nyilvánosságban – az alkotmányos alapjogok, emberi jogok letéteményes öreként szerepel.

A vonatkozó gazdag szakirodalom górcső alá vétele során is megerősíthető ama véleményem, hogy e kettő között nemhogy ellentmondás nem feszül, de kifejezetten szoros összefüggés mutatható ki. Az alapjogokat megsértő közigazgatás ugyanis eleve jogszerűtlen működésűnek tekinthető. A

---

<sup>26</sup> Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman-intézmények*, ELTE Eötvös Kiadó, 2010 Budapest. (A német kiadás alapján válogatta Szabó Máté-Péterfalvi Attila), 27. o.

<sup>27</sup> VARGA ZS. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel Kiadó 2004. 14. o.

<sup>28</sup> VARGA 2004., 30-31. o.

<sup>29</sup> KUCSKO-STADLMAYER i.m. 29. o.

<sup>30</sup> VARGA 2004, 32. o.

törvénytelen állami adminisztráció pedig szinte végzettszerűen vonja maga után az emberi jogok csorbítását.<sup>31</sup>

A szakirodalom elég árnyaltan taglalja ezt a kérdéskört.

„Az általános hatáskörű országgyűlési biztos eljárásának tárgya az alapvető jogokkal összefüggő visszásság. A visszásságnak (jogsérelemnek vagy a jogsérelem közvetlen veszélyének) tehát mindig valamely alapvető joggal kapcsolatban kell fennállnia. A közigazgatás jogszabálysértő vagy hibás működése, az *ügynevezett közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg az ombudsmani kezdeményezést*, ajánlást. Az „alkotmányos visszásság” kategóriája nem a „maladministration” szó magyar fordítása, nem a közigazgatási hiba magyar jogszabályi megfelelője. Nem is kell annak lennie, hiszen a magyar országgyűlési biztos funkciója nem a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésére irányul. Ezt azonban a hazai országgyűlési biztos gyakorlat nem vállalta fel a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog – ombudsman által alkotott – fogalmán keresztül igyekezett igazolni a közigazgatási hibáknak, a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének a vizsgálatát.”<sup>32</sup> Ennek talán csak látszatra mond ellent, miszerint „...nem vitatható, sőt inkább megerősíthető, hogy a tisztességes eljárás fogalmi definíciója részben hasonlóságot mutat a hagyományos ombudsmani hatáskörbe tartozó közigazgatási hiba fogalmával”.<sup>33</sup> Magam úgy teremtenék konszenzust, hogy ha a közigazgatási hiba nem csupán szakmai, hanem tételes normába is beleütközik, továbbá az érintett személy alanyi jogait sérti, úgy mindenképp megnyílik az ombudsman mozgásteret. (Amennyiben a hibának nincs az egyénre nézvést következménye, úgy a közigazgatás rendszerén belül orvosolni lehet a problémát, akár a felettes szerv, a KEHI, az ÁSZ vagy végső fokon az ügyészség által.) Ha viszont az érintett személy szabadságát sérti a közigazgatás, de ezt nem tudjuk normasértésre visszavezetni, úgy a biztosnak sajátos szerepe lehet, a „puha jog” eszközeivel akkor is kezdeményezhet például – egyedi kivételekre, joghézagokra rámutatva – jogszabály-módosítást.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Egyes felfogások szerint a tisztességes közigazgatáshoz való jog önmagában is alapjognak tekinthető. „Az ombudsmani tevékenység kritikája szerint a biztosok számos esetben önmagában is megállapították a „jogbiztonsághoz való jog” mint alkotmányos jog sérelmét, alkotmányos alanyi jogi jelleget tulajdonítottak az alaptörvény 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, a közigazgatás jogszabálysértő, hibás eljárását, döntéseit, intézkedéseit a jogbiztonság közvetítésével, a jogbiztonság sérelmének megállapításával emelték az alkotmányos jogsérelem szintjére.” Nem minden esetben tudtak klasszikus alapjogra hivatkozni. Ld. SOMODY Bernadette: *Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai?*, Jogtudományi közlöny, 2004./10. szám., 327. o.

<sup>32</sup> SOMODY Bernadette: *A húszéves országgyűlési biztos intézmény: ki nem használt lehetőség*, ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2009. október-november, 2. évfolyam 10-11 szám, 10. o.

<sup>33</sup> Somody Bernadette idézi a biztos beszámólót (1999., 39.), ld. SOMODY Bernadette: *Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai*, Jogtudományi közlöny, 2004./10. szám. 328. o.

<sup>34</sup> Tehát úgy is fogalmazhatnánk, hogy ha „csak” szabadság áll fenn, és azzal szemben nincs konkrét kötelezettség, akkor léphet fel esetlegesen az ombudsman. A kikényszeríthető kötelezettségre jogosító

A fenti kettős funkciót tovább árnyalja, hogy egyesek az alapjogok védelme mellett általános alkotmányvédelmi szerepet tulajdonítanak a biztosnak,<sup>35</sup> míg mások tagadják ennek létjogát<sup>36</sup>.

Az ombusmannak minősülő szervek, személyek közös jellemzője, hogy a tág értelemben vett közigazgatást felügyelik. Eszközük az ajánlás, tehát „puha jogot alkalmaznak”, ami nem kikényszeríthető. Ez a „gyengéjük”, erejük alapja viszont a tekintély, a hatékony szaktudással megerősített hivatal, valamint a nagy mozgástér. Ez utóbbin főleg azt érthetjük, hogy az ombudsman a merev betű szerinti tételes jogból átcsalinkázhat a „de lege ferenda”, az ideális jog világába. Sok mindent vizsgálhat, de nem mindent kötelessége vizsgálni, tehát van e tekintetben is egyfajta mérlegelési lehetősége.

Az intézmény legkisebb közös többszörösének tekinthető még – mint látni fogjuk – a függetlenség is, mely egyrészt szervezeti függetlenséget (lehetőség szerint leválthatatlanságot) jelent, másrészt – valószínűleg – parlament általi megválasztást, bár ez utóbbi helyett láttunk alternatívákat a gyakorlatban.

Az ombudsmanok típusainak a szakirodalomban igen sommás kategorizálásait találhatjuk meg. Gabriele Kucsko-Stadlmayer 3 kategóriát különít el az ellenőrzés tárgya, az ellenőrzés szabályai, valamint különösképp a hatáskörök alapján:

- az alapmodell vagy klasszikus modell,
- jogállami modell,
- emberi jogi modell.

Az elsónél a „puha” hatáskörök, az ajánlások jellemzőek a közigazgatás ellenőrzésében. A másodiknál már tágabb cselekvési lehetőségeket

---

igényjogok és a pusztá szabadságok (melyek elősegítése másnak nem kötelezettsége) elhatárolására ld. POKOL Béla: *Autentikus jogelmélet* (Dialog-Campus Kiadó, 2010. Budapest-Pécs), 188-196. o.

<sup>35</sup> SOMODY Bernadette: *Ombudsmanok a magyar alkotmányos rendszerben*, (In.: Jogi tanulmányok, ELTE-ÁJTK, szerk.: HARMATHY Attila, 2001. Budapest) A szerző utal arra, hogy –legalábbis kifejezetten az első – általános biztos az egyéni alapjogok védelmezőjének szerepén túlmenve (a bővebb tartalmú) általános alkotmányvédő szervként értelmezte önmagát.

<sup>36</sup> VARGA 2004., 176. o. Ez azzal is összefügg, hogy az író szerint az ombudsman nem általános ellenőrző funkciót tölt be; főszabály szerint a panaszos indítványára jár el. (VARGA 2004., 81. o.) Márpedig (mint már utaltunk rá), a mindenkori alkotmányban foglalt, abból levezetett rendelkezések szinte már egy tekintet alá esnek – a jogosult személy oldaláról nézve – az alkotmányos jogokkal.

figyelhetünk meg, míg a harmadiknál kifejezetten az emberi jogok tekintetében állnak fenn számottevő jogosítványok.<sup>37</sup>

Álláspontom szerint a jogkörök terén nemzetközi összevetésben érvényesülő hallatlanul színes repertoárt rendkívül nehéz 3 modellbe bezsűfolni. A kategóriák határai elmosódhatnak és további altípusok igénye merülhet fel.<sup>38</sup>

Megemlítendő, hogy az Európai Unió szintjén is létrejött az ombudsmani tisztség. (E könyvben a klasszikus nemzeti jogrendszerekkel, illetőleg a szűk értelemben vett országos hatáskörű biztosokkal foglalkozunk.)

Hazánkban az akkori Alkotmány előírásainak megfelelően az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, „többfejű” formában. Az általános ombudsman elnevezése állampolgári jogok országgyűlési biztosa volt. Működött egy kisebbségi ügyi<sup>39</sup> és egy adatvédelmi biztos is. Mindhármanuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy általános helyettesessel is, aki államtitkári besorolásban tevékenykedett. Az első ombudsmanokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúsztva, 1995-ben választották meg.<sup>40</sup>

Az új Alaptörvény megalkotását követően fogadták el az új vonatkozó jogszabályt, a 2011. évi CXI. törvényt, melyet a későbbiekben új ombudsmantörvényként, Obtv-ként fogunk emlegetni. Az általános biztos elnevezése alapvető jogok biztosává változott. A név nem pusztán egyszerű nyelvi fordulatot fejez ki, valamelyest megszabja a működési irányt is. Varga Zs. András kiváló monográfiájában széles példasort állít fel arra, hogy az Alkotmánybíróság miképp használja (kissé következetlenül) az alkotmányos

---

<sup>37</sup> KUCSKO-STADLMAYER i.m. 97-101. o. A szerző utal még Linda Reif „klasszikus” és „hibrid” csoportosítására, mely még inkább sommás; nagyon nehezen állapítható meg, hol van a „klasszikus” jogállás határa. (Ld. KUCSKO-STADLMAYER i.m. 96. o.) A magyar modellre jellemző jogköröket részben az emberi jogi csoportba sorolja. Megjegyezzük, rendkívül különleges, hogy az izraeli ombudsman szerepét az ottani állami számvevőszék látja el egyben.

<sup>38</sup> Ilyen differenciáló szempont lehetne, hogy a vizsgált (mondjuk emberi jogi) hatáskörök egyáltalán megvannak-e az adott modell vonatkozásában, vagy pedig kifejezetten dominálnak. (Mint látni fogjuk, a hazai rendszerre nem kizárólagosan az emberi jogi védelem jellemző.) A szerző az emberi jogi modellnél külön utal lehetséges jogkörként az utólagos normakontrollra és az „alkotmányos panaszra emberi jogi jogsértésre hivatkozva”, hazánknál kissé kérdéses módon az utóbbi hatáskört is feltüntetve.

<sup>39</sup> A kisebbségi ombudsman tisztségét az Alkotmány korábbi szövege alapján egy kollektíva töltötte volna be.

<sup>40</sup> Általános biztossá Gönczöl Katalint, helyettesévé Polt Pétert, adatvédelmi biztossá Majtényi Lászlót, kisebbségi ombudsmanná Kaltenbach Jenőt választották. (Mindannyian egyetemi oktatók voltak ekkor). Az azt követő ciklusban Lenkovics Barnabás lett az általános biztos, Takács Albert a helyettese. Kaltenbach mandátumát meghosszabbították. Adatvédelmi biztossá Péterfalvi Attilát választották. Lenkovics utódja Szabó Máté, Péterfalvié Jóri András, Kaltenbaché Kállai Ernő lett. Ezzel párhuzamosan került sor a rendszer átszervezésére. 2007-ben megszűnt az általános helyettesi titulus és bevezették a „zöldombudsman” kategóriáját.

jog, állampolgári jog, alapvető jog, emberi jog fogalmakat.<sup>41</sup> Az egyértelmű, hogy az emberi jog filozófiai kategória. Onnantól lesz ennek egyik eleme (mondjuk a gyülekezési jog) alkotmányos jog, hogy bekerül egy adott ország alaptörvényébe. Alapvető jog adott személy tekintetében nem csupán az alkotmányban foglalt jog lehet, hanem például egy nemzetközi szerződés által szavatolt emberi jog is.<sup>42</sup> Állampolgári joga csak az adott állam polgárának lehet, így ez egyfelől szűkebb fogalom az alapvető jognál.<sup>43</sup> Viszont másfelől az állampolgári jog tágabb kört is felölelhet. Ugyanis a személynek lehetnek alacsonyabb szintű jogszabályok által garantált alanyi jogai is, melyek nem alkotmányos szintűek. Persze szinte minden alanyi jog áttételesen összefüggésbe hozható valamelyik alapjoggal.

„Összegezve tehát az mondható ki, hogy vannak olyan, az Alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályokban biztosított jogosultságok, amelyek megsértése egyúttal valamely alkotmányos jog sérelmét is megvalósítja. Nem elegendő azonban, hogy ezek a jogosultságok csupán összefüggést mutassanak valamely alkotmányos joggal. A kapcsolatnak kell, hogy valamilyen sajátossága, megkülönböztető jegye legyen, amely az adott jogosultságot alkotmányos jelentőségűvé emeli. Ilyen lehet például, ha egy törvényi rendelkezés egy alapjog tartalmát határozza meg, vagy egy alkotmányos jog érvényesülésének lényeges garanciáját rögzíti.”<sup>44</sup>

Mindezek tükrében az alapvető jogok biztosa elnevezés megfelelőbbnek tűnik, ellenkező esetben a biztos az egész jogrendszer egyfajta „szuper ellenőrének” tűnhetne. Másrészt így jobban tekintetbe veendők az Alaptörvény által nem tartalmazott alapjogok is.<sup>45</sup>

## **Az ombudsman és a helyettesek jogállása, hatásköre**

A továbbiakban a hatályos normák alapján fogunk elemezni, ott utalva a szabályra vagy nemzetközi példára, ahol az jogelméleti érdekességet jelent. (A struktúrán kívül a hatáskörök nem változtak igazán jelentősen.)

---

<sup>41</sup> VARGA 2004., 72-73. o. Pokol Béla (már említett művében) következetesen az alkotmányos alapjog kifejezés mellett tesz hitet.

<sup>42</sup> Utal erre Varga Zs. András is, ld. uo.

<sup>43</sup> Az egy külön elemzést érne meg, melyik kategória vonatkozhat csak természetes személyekre és melyik akár jogi személyekre is. (Álláspontom szerint az emberi jog és az állampolgári jog fogalmilag mindenképp csak természetes személyekre, míg az alapvető jog – kontextustól függően – bizonyos körben akár jogi személyekre is.)

<sup>44</sup> SOMODY 2004., 324. o.

<sup>45</sup> Somody Bernadette előbb említett tanulmányában említi, hogy a korábbi ciklusok alatt az ombudsmanok kifejezetten hangsúlyozták, hogy munkájuk során nagy figyelmet szentelnek az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának. Ld. SOMODY 2004., 322. o.

## **Az ombudsman és a helyettesek megválasztása**

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a javaslatára választja meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét, valamint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét.

Az alapvető jogok biztosának helyettese felett – a megbízatás létrejöttének és megszűntetésének kivételével – a munkáltatói jogokat az alapvető jogok biztosa gyakorolja.

Alapvető jogok biztosának és helyettesének minden olyan jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár megválasztható, aki az e szakaszban előírt követelményeknek megfelel.

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosát azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik harmincötödik életévüket betöltötték, és **az alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében** jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek. E szabályok – különösen az Alkotmánybíróság később említendő szabályozásához képest – dicséretesek, ugyanis a vonatkozó szakmai gyakorlatot kifejezetten az alkotmányos alapjogok tekintetében várják el. *Mondjuk egy kiemelkedő agrárjogász professzor nem biztos, hogy az alkotmányjog tekintetében is kiemelkedő tudással rendelkezik...* Alkotmánybíró viszont lehet egy 45. életévet betöltött szakember, bármilyen jogterületen is tevékenykedik. (Tegyük hozzá, az Alkotmánybíróság az egyes szakjogágak normáit veti össze az Alaptörvénnyel, így az előbbiek terén is fontos a kiemelkedő szakértelem. A 15 alkotmánybíró tudása úgymond összeadódik. Az általános ombudsman azonban leginkább alapjogi összefüggésekkel foglalkozik, így nála tényleg még inkább fontos az ilyen szabályozás.)

Ki kell emelnünk, a hazai szabályozás szakmai elvárásai nemzetközi összevetésben is példásan szigorúak – helyesen. Érdekes, hogy a klasszikus svéd modellnél, valamint például az erős ombudsmannal rendelkező Portugáliában és Spanyolországban sincs végzettségi kritérium.<sup>46</sup> Viszont a gyakorlat Svédországban az, hogy az ombudsmanok szinte mindig korábbi magas beosztású bírák.<sup>47</sup> Lengyelországban kifejezetten „kiemelkedő jogi

---

<sup>46</sup> KUCSKO-STADLMAYER i.m. 32. o., 225. o., 239. o.

<sup>47</sup> SZIKLAY Júlia: Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában, (In.: Az ombudsmani intézmények újrászabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, szerk.: HAJAS Barnabás-SZABÓ Máté), Országgyűlés Hivatala, 2012. Budapest, 19. o



tudás” a jelölési feltétel, míg Romániában ezzel párhuzamosan a miénket is jóval meghaladó 18 év gyakorlatot várnak el az ombudsmantól.<sup>48</sup>

Nyilvánvalóan a biztos morális hatalma miatt a személyisége is igen fontos a szaktudás mellett.<sup>49</sup> Lengyelországban a jelölt erkölcsi értékei és szociális érzékenysége is elvárás, Szlovákiában ombudsman „makulátlan személyiség” lehet.<sup>50</sup>

A helyettesekre analóg szabály vonatkozik. A parlament az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét azok közül a harmincötödik életévüket betöltött jogászok közül választja meg, akik kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkeznek, és a *jövő nemzedékek érdekeit érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal bírnak*. Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét azok közül a harmincötödik életévüket betöltött jogászok közül választja meg, akik kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkeznek, és a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek.

Az Obtv. rendkívül szigorú ún. visszamenőleges összeférhetlenségi **szabályokat** is alkalmaz. Nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. *Nyilvánvalóan e szabályok a részrehajlástól mentes működést hivatottak szavatolni. Az ombudsman ugyanis a fent említett szerveket fokozott valószínűséggel ellenőrzi.* A parlamenti képviselet visszamenőleges összeférhetlenné nyilvánítása ezen összefüggésben (mivel az ombudsman az Országgyűlést nem felügyeli) érdekesnek tűnhet, de a parlamentarizmus logikájából, vagyis a kormányzat parlamenti függőségéből logikusan következik a tilalom.

---

<sup>48</sup> Uo.

<sup>49</sup> Egyes felfogások szerint éppen ezért lehetnek aggályosak a szigorú szakmai feltételek, ld.: KUCSKO-STADLMAYER i.m. 33. o. Álláspontom szerint a kettő egyáltalán nem zárja ki egymást.

<sup>50</sup> Ld. SZIKLAY i.m. 19. o.

## **Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek jogállása és javadalmazása**

Az alapvető jogok biztosa és helyettese az elődje megbízatásának megszűnésekor, vagy ha elődje megbízatásának megszűnését követően választották meg, a megválasztásával lép hivatalba. Az ombudsman és helyettesei megválasztásukat követően az Országgyűlés előtt esküt tesznek.

*Az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható. E deklaratív rendelkezés az Obtv. tételes szabályai által nyer garanciát.*

Az alapvető jogok biztosa miniszteri illetményre és juttatásokra jogosult azzal, hogy a vezetői illetménypótlék mértéke a miniszteri vezetői illetménypótlék másfélszerese.

Az alapvető jogok biztosának helyettese államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult.

Az alapvető jogok biztosát és helyettesét naptári évenként negyven munkanap szabadság illeti meg. (Az alapvető jogok biztosa és helyettese a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultság szempontjából közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott biztosítottaknak minősül. Az ombudsmanok megbízatásának időtartama közigazgatási szervnél közszolgálati jogviszonyban töltött időnek számít.)

*A valamilyen más magas tisztséghez való viszonyítás megfelel az ombudsmani díjazás nemzetközi gyakorlatának. Van, ahol szintén a miniszterekhez, képviselők<sup>51</sup>, máshol legfelsőbb bírósági bírák javadalmához<sup>52</sup> van szabva a díjazás. Nem tekinthetjük szerencsésnek azon modellt, ahol más szerv esetileg dönt az illetményről.<sup>53</sup> Főképp azt helyteleníthetjük, ha ez a más szerv egy minisztérium.<sup>54</sup>*

---

<sup>51</sup> Portugália, Románia, ld. KUCSKO-STADLMAYER i.m.39. o.

<sup>52</sup> Málta, Albánia, Örményország, Moldávia, ld. uo.

<sup>53</sup> Például Dániában, Angliában, Izlandon, Izraelben a parlament, ld. uo.

<sup>54</sup> Franciaország, Görögország. Ld. uo.

## **Az alapvető jogok biztosának intézkedései**

Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására (a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett) ajánlást tehet a *vizsgált hatóság felügyeleti szervének*. Ez a lehetőség mintegy az ombudsman fogalmi ismérve. Nemzetközi összevetésben a kikényszeríthető határozathozatali hatáskörrel szemben kifejezetten az ajánlás tekinthető az intézmény általános eszközének. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal *nem értett egyet*, az erre vonatkozó közlés kézhezvételétől számított *tizenöt napon belül* az alapvető jogok biztosa tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról.

Ha az alapvető jogok biztosa az *ajánlást módosítja*, azt a megteendő intézkedések szempontjából *új ajánlásnak* kell tekinteni. Amennyiben a *vizsgált hatóságnak nincs felügyeleti szerve*, az alapvető jogok biztosa a vizsgált *hatóság számára* tesz ajánlást.

Ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton – távbeszélőn, szóban vagy elektronikus levélben – is történhet, ez esetben a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton kell rögzíteni.

*A vizsgált hatóság a kezdeményezés tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül, környezetet károsító tevékenység esetén haladéktalanul tájékoztatja az alapvető jogok biztosát.*

Ha a vizsgált hatóság a kezdeményezéssel nem ért egyet, – az Obtv. 31. § (4) bekezdésében<sup>55</sup> meghatározott hatóság kivételével – a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az alapvető jogok biztosát értesíteni.

---

<sup>55</sup> 31. § (4) Ha a vizsgált hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az alapvető jogok biztosa a vizsgált hatóság számára tesz ajánlást.

*Az alapvető jogok biztosa a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését. Az ügyész a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.*

Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapít meg, de jogszabálysértésre utaló körülményt észlel, a beadványt a legfőbb ügyész útján megküldheti az illetékes ügyésznek.

*Az alapvető jogok biztosa a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként részt vehet.*

Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint (mint látni fogjuk adott témánál is) az Alkotmánybírósághoz fordulhat utólagos normakontrollt indítványozva. Mivel e tárgykörben megszűnt a popularis actio, így a biztos kiemelt alkotmányvédelmi szerepet kap, mert ő lesz a szűrő az állampolgári panaszok áradata és az AB között.<sup>56</sup>

Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárást kezdeményez a szabálysértési, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására jogosult szervnél.

Amennyiben e jogosult szerv az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról – törvény eltérő rendelkezése hiányában – harminc napon belül, az eljárás eredményéről pedig az annak befejezését követő harminc napon belül tájékoztatja az alapvető jogok biztosát.

Amennyiben az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy

---

<sup>56</sup> Felvetődhet érdekességként, hogy megszorító értelmezés szerint az ombudsmannak el kell(ene) utasítania az egyedi érintettség nélküli, tőle pusztán normakontrollt indítványozó panaszokat. Ezzel szemben felhozható, hogy az aggályos normák (az állampolgárok tekintetében) a sérelem veszélyével járnak, akár ez is megalapozhatja a biztosi fellépést. Ehhez: LÁPOSSY Attila: *Populáris akciókból ombudsmani akciók?*, Magyar közigazgatás, 2011./11. szám, 126. o.

közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

A jogszabály „...által sugallt olyan megkülönböztetés, mely szerint alkotmány-ellenesség esetén állna nyitva az alkotmánybírói út, míg a jogszabály homályossága (vagy hiánya!) esetén lehetne közvetlenül a jogalkotóhoz fordulni, maga is homályos elképzelés: a nem világos norma alkotmányellenes, mulasztás. Avagy az a törvény koncepciója, hogy az alkotmányos visszásság kevésbé súlyos, mint az alkotmányellenesség?”<sup>57</sup>

Ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő *intézkedés megtételét elmulasztja*, vagy az alapvető jogok biztosa az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és – az alább olvasható kivételekkel – kérheti, hogy az ügyet a parlament vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, *indítványozhatja, hogy a parlament az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre*. A napirendre tűzés kérdésében az Országgyűlés dönt.<sup>58</sup>

Nemzetközi összevetésben érdekes lehetőség, hogy az ombudsmant bizonyos állami szerveknek bármikor fogadniuk kell. Van, ahol a vizsgált szerv (vezetője) mellett ez a kötelezettség vonatkozik a legfontosabb közjogi méltóságokra is. *Macedóniában az államelnöknek, a miniszterelnöknek és a parlament elnökének is késedelem nélkül fogadnia kell a biztost*.<sup>59</sup> *A szlovén rendszer még inkább tekintélyt ad a biztosnak. A kormányfő ugyanis 48 órán belül fogadni köteles őt!*<sup>60</sup>

Ha a visszásság feltárása minősített adatot érintene, az ügyet az alapvető jogok biztosa éves beszámolójával egyidejűleg, vagy – ha a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti –

---

<sup>57</sup> SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja”*, Fundamentum/2001. 2. szám, 16. o. Bár ezt a korábbi Obtv-ről írta, de lényegében e rendszert követi az új jogszabály is.

<sup>58</sup> Ha az alapvető jogok biztosa az Obtv. 34. §-ában meghatározott intézkedést tette, illetve az Obtv. 37. §-ában meghatározott esetben az Országgyűlést kereste meg, az alapvető jogok biztosa az intézkedését, illetve a megkeresett szerv intézkedését vagy annak elmulasztását az éves beszámolóban jelzi.

<sup>59</sup> KUCSKO-STADLMAYER i.m. 73. o.

<sup>60</sup> Uo.

az éves beszámolót megelőzően, a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősítési szintű jelentésben az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjeszti. A napirendre tűzés kérdéséről a bizottság zárt ülésen dönt.

## **Az ombudsman parlamenti beszámolója**

Az alapvető jogok biztosa az éves beszámolót a tárgyévet követő év március 31-ig terjeszti az Országgyűlés elé. Ez mondhatni klasszikus ombudsmani lehetőség, még a nem parlament általi választás modelljei esetén is.<sup>61</sup> Hozzátehetjük, hogy nemzetközi összevetésben elterjedt, hogy a hagyományos éves jelentés mellett az ombudsmanok ún. különjelentést is készíthetnek, vagy kifejezett komoly konfliktus, probléma esetén<sup>62</sup>, vagy pedig meghatározott éves szakaszokban<sup>63</sup>. Előbbire példa Csehország, Spanyolország, Horvátország, Dánia, Montenegró, Szlovákia, Oroszország, Románia, Görögország. Belgiumban három hónaponként, Lettországon, Luxemburgban és Lengyelországban évente háromszor lehet a kérdéses eszközzel élni.<sup>64</sup>

Szlovéniában még a következő évben is vissza kell térni a parlamentben a megoldatlan ügyekre.<sup>65</sup> Finnországban és Romániában az ombudsman jogosult részt venni és felszólalni a parlament plenáris és bizottsági ülésein.<sup>66</sup>

*Az Országgyűlés a beszámolót benyújtásának évében kötelességszerűen megtárgyalja.*

Az alapvető jogok biztosa az éves beszámolóban

- 1.) tájékoztat az alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetekben bemutatva az Obtv. 1. § (2) és (3) bekezdésében<sup>67</sup> meghatározottak szerinti tevékenységét is,

---

<sup>61</sup> Így pl. Finnország, a francia modell és Nagy-Britannia esetén, ld.: KUCSKO-STADLMAYER i.m. 81. o.

<sup>62</sup> Ld. KUCSKO-STADLMAYER i.m. 82. o.

<sup>63</sup>

<sup>64</sup> Uo.

<sup>65</sup> SZIKLAY i.m. 15. o.

<sup>66</sup> Uo.

<sup>67</sup> 1. § (2) Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít

a) a gyermekek jogainak,

- 2.) informál az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről, valamint
- 3.) az alapvető jogokkal kapcsolatos jogsértésekről készült statisztikai kimutatás alapján értékeli az alapvető jogok helyzetét.

Az alapvető jogok biztosának a beszámolóját az országgyűlési határozathozatalt követően a Hivatal honlapján közzé kell tenni.

### **Az ombudsman mint az alkotmányos alapjogok belső rétege**

Az eddigiek alapján fontos kérdést kell feltennünk. Kifejezetten képződhet-e az ombudsman révén az alkotmányos alapjogok rétege?

Fogalmazhatunk úgy, „...hogyan az országgyűlési biztosok működése sok tekintetben az alapjogi bíráskodás hiánya okozta űrt tölti be. Az elbírált esetek és az értelmezés sokszor általános megfogalmazása egyfajta absztrakt kazuisztikához vezetett. Fennáll annak esélye, hogy ez az értelmezés idővel joggá válik, hogy beépül a joggyakorlatba – különösen az adatvédelmi biztos esetében, ahol ezt az általa védett alapjogok behatárolt köre és kellő törvényi szabályozottsága is elősegíti.”<sup>68</sup> A megítélés részben idővel – a hagyományos alkotmányjogi panasz bevezetésével – változni fog. Még inkább indokolt lehet majd annak tisztázása, hogy viszonyul egymáshoz az ombudsmani és például az alkotmánybírói jog. (Az pedig külön érdekes kérdés volna, hogyan alakulna az alkotmányos alapjogok rétegének belső viszonyrendszere, ha az ítélező bíróságok is többször hivatkoznának közvetlenül az Alaptörvényre.)

„A kifejezetten nem normatív országgyűlési biztosi állásfoglalások az ombudsman tekintélyénél, gyakorlati következetességénél és elvi

---

b) az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek (a továbbiakban: a jövő nemzedékek érdekei),  
c) az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak (a továbbiakban: a Magyarországon élő nemzetiségek jogai), valamint

d) a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

(3) Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

<sup>68</sup> SÓLYOM i.m.19.o.

megalapozottságánál fogva idővel szokásjogi erőt nyerhetnek – annál is inkább, mert igen ritka, hogy országgyűlési biztos bírósághoz fordul, amely az adott ügyben valóban kötelező ítéletet hoz.”<sup>69</sup>

Ezzel szemben létezik olyan szkeptikus nézet, miszerint az ombudsmanok nem vívtak ki meghatározó szerepet az alapjogok tartalmának és korlátainak, terjedelmének az egyedi ügyekre vonatkozó értelmezésében sem.<sup>70</sup>

*Magam ezt úgy összegezném, hogy az ombudsmani jog voltaképp a hivatalos rangra emelt jogdogmatika, mely quasi állami, tehát a pusztán tudomány tekintélyére alapozó professzori vélemények fölött áll. (Főképp azon szerencsés, eddig jellemző helyzetben, hogy az ombudsman nálunk általában eleve egy magas megbecsültségű jogászprofesszor.)*

„Az a körülmény, hogy a biztos rá van utalva az ajánlások indokolásainak meggyőző erejére, nem gyengeség, hanem éppen ellenkezőleg, az ombudsmani jogvédelem különleges hatékonyságának jogforrása. Így ugyanis a megszólított és más hatóságok sem kényszerből, hanem azért fogják követni az ajánlásban foglaltakat, mert meggyőződtek annak helyességéről, ez pedig nemcsak egyes döntéseik, hanem szemléletmódjuk változását eredményezi, nemcsak egyedi aktusaik, hanem jövőbeli általános gyakorlatuk javulására is kihat.”<sup>71</sup>

Mi a viszony az alkotmányos alapjogok két belső rétege között? Súlyom László szerint legalábbis a válasz egyértelmű. „Az Alkotmánybíróság a jogrendszer önreflexiójának intézménye, amellyel saját „helyességéről”, alkotmányos érvényességéről gondoskodik. Ehhez elengedhetetlen a mindenkít, még a jogalkotót is kötelező határozat, és szükséges az elvi indokolás. Ez a figyelmeztetés témánkhoz annyiban is tartozik, hogy utalni kell arra, az ombudsman kiterjedt alapjog-értelmezésének az Alkotmánybíróság meghatározta értelmezésbe kell illeszkednie, s a végső alkotmánybírósági kontroll itt is érvényesül.”<sup>72</sup> Súlyom még utal arra is, hogy az ombudsmanok sokszor kényszeredetten veszik tudomásul az AB döntéseit, valamint néhányszor olyan kérdést is aggályosnak minősítenek alkotmányosan, melyek tekintetében végül az AB elutasító döntést hoz.

Az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok, valamint akár az Emberi Jogok Európai Bírósága „egyrészt korlátozhatja az ombudsman munkáját külső, hatásköri szempontból, amely értelmében az országgyűlési biztos egy konkrét ügyben nem járhat el, illetve nem értelmezheti az Alkotmányt, ha az

---

<sup>69</sup> SÓLYOM i.m.17.o.

<sup>70</sup> SOMODY 2009., 10.o.

<sup>71</sup> SOMODY 2009., 5. o.

<sup>72</sup> SÓLYOM i.m. 21. o.



adott ügyben egy másik szerv már döntött. Másrészt jelentheti az ombudsmani alapjog-értelmezés tartalmi korlátját, amely szerint a biztos nemcsak a másik szerv által elbírált konkrét ügyben, hanem más ügyekben is kötve van a szerv alkotmány értelmezéséhez.”<sup>73</sup>

Tegyük hozzá, e gondolatok még a klasszikus alkotmányjogi panasz bevezetése előtt születtek, amikor a testület csak az élő jog révén tudott egyedi ügyekbe beleszólni.<sup>74</sup> A rendszer reformjával az AB még inkább uralhatja az ombudsmani értelmezéseket.<sup>75</sup>

E tanulmányban tehát kifejezetten az alapjogi és a jogdogmatikai réteg közötti tér elemzését tűztük ki célul. Továbbá hangsúlyoznunk kell, hogy azt is a képződés, a keletkezés oldaláról. A vizsgált szervek ugyanis alapjogvédő intézmények, de jelen írásban kifejezetten azok nem kötelező jogértelmezéseivel foglalkoztunk. (A klasszikus alkotmánybíráskodási döntések kötelezőek, tehát ezért fókuszáltunk az ombudsmanra, illetőleg a már nem hatályos alkotmányértelmezésekre.) Jövőbeli kutatások tárgya lehet, hogy mennyiben létezik egyáltalán általánosan elfogadott alapjogi dogmatika, mindazonáltal a tudomány nemes feladata lehetne annak konszenzuális kialakítása. Az alapjogvédő szervek nem kötelező aktusainak súlyát a kibocsátó megkérdőjelezhetetlen (szakmai és közjogi) tekintélye adja, és ha ezen jogértelmezések konzekvensek, ennyiben mindenképpen a dogmatikai réteghez közelítenek az egyébként alapjogi témájú jogforrások. Tehát vizsgálatunk tárgya az alapjogi dogmatika? Nem egyszerűsíthető le ennyire, de amennyiben a kérdéses szervek nem terjeszkednek túl hatáskörükön<sup>76</sup>, akkor lényegében igen.<sup>77</sup> Hiszen nem kötelező jelleggel, alapjogi tárgykörben, valamint – lehetőleg – a jogdogmatika belső logikai zártságához közelítő jelleggel születnek.

---

<sup>73</sup> SOMODY i.m. 319. o. Az első szemponttal nem értek egyet. Álláspontom szerint attól még értelmezhet egy normát (Alaptörvényt) az ombudsman, hogy más szerv megtette. Az egyedi ügy talán más értelmezési aspektusokat is előhív. Viszont értelmezésével nem mondhat ellent az említett szervek korábbi értelmezésének. (Voltaképp, ha szükséges, kiegészítheti azt.)

<sup>74</sup> SÓLYOM i.m. 23. o. Meg kell említenünk, hogy az ombudsman a „de lege ferenda” világába is átmozdulhat. Nem probléma tehát, ha aggályosnak tart egy AB által nem alkotmányellenesnek minősített kérdést. Csak az Alaptörvény-ellenesség sommás kimondásától kell őrizkednie, mert akkor ellentmond az autentikus értelmezésre hivatott testületnek.

<sup>75</sup> Ad absurdum még egy olyan elképzelés vetődhet fel, miszerint az ombudsman nem hozhat határozatot kötelező rendelkezéssel. Az AB viszont igen. Viszont az indokolás egyikük esetében sem kötelező, csupán „tekintélyuralmi erővel” bír.

<sup>76</sup> Az ombudsman fent említett hatáskörei, valamint a valódi alkotmányjogi panasz lehetőséget teremtenek, hogy az egyes tételes jogszabályok és az alapjogok összefüggésrendszerében az alapjogvédő szervek kiterjessék jogértelmezésüket, így egyfajta „alkotmányos büntetőjogot”, „alkotmányos polgári jogot” létrehozva. Kérdéses tehát a vizsgált szervek önmérséklete, mindazonáltal – az összefüggéseket vizsgálva – nem lehet mereven elválasztani, izolálni ilyenkor az alapjogok és a kapcsolódó normák értelmezését.

<sup>77</sup> Létezik olyan felfogás is, mely szerint épp a jogrendszer dogmatikai összefüggései képeznek korlátot a túlzottan elrugaskodott alapjogi értelmezésekkel szemben. Ld. például Zlinszky János párhuzamos indokolását a 23/1990-es AB-határozathoz. Utal erre POKOL2005., 108. o.

## **Irodalom**

ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris, Budapest 1998.

BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1997.

CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007.

CSERVÁK Csaba : *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig - az alapvető jogok védelmének rendszere*, 2014. Debrecen, Licium - Art

GYÖRFI Tamás: *A többrétegű jog koncepciója*, Miskolci jogi szemle, 2. évf. 2. sz. / 2007.

HALÁSZ Veronika: *Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos*, Közjogi Szemle, 2011./4. szám

HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*, Osiris, Budapest 2003.

HARASZTI Margit Katalin: *A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének európai intézményesedéséről*, In.: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, szerk.: HAJAS BARNABÁS-SZABÓ MÁTÉ, Országgyűlés Hivatal, Budapest 2012

JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007.

JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-ORAC, Budapest 2011.

JUHÁSZ Zoltán: *Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani jogvédelem viszonya*, In.: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, szerk.: HAJAS Barnabás-SZABÓ Máté, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2012.

KASZÁS Ágnes: *A jogalkotó és jogalkalmazó viszonyának egyes elméleti és összehasonlító jogi kérdései az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatának tükrében, különös tekintettel a villamosenergia-szektorra*. Doktori értekezés.

<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kasz%C3%A1s%20%C3%81gnes%20PhD.pdf>

Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman-intézmények*, ELTE Eötvös Kiadó, 2010 Budapest. (A német kiadás alapján válogatta Szabó Máté-Péterfalvi Attila.)

LÁPOSSY Attila: *Populáris akciókból ombudsmani akciók?*, Magyar Közigazgatás, 2011./11. szám

LEGÉNY Krisztián: *Az alkotmánybíráskodás modelljei*, In.: *Összehasonlító alkotmányjog*, szerk.: Tóth Judit-Legény Krisztián, Complex, Budapest 2006.

MAJTÉNYI László: *Adatvédelem és ombudsmankodás*, In.: *Az információs jogok kihívásai a XXI. században*, szerk.: SZIKLAY Júlia

PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás-alkotmányértelmezés*, Rejtjel, Budapest 2003.

PETRIK Ferenc: *A személyiség jogi védelme – A sajtó-helyreigazítás*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2001.

POKOL Béla: *A bírói hatalom*, Századvég, Budapest 2003.

POKOL Béla: *Autentikus jogelmélet*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2010.

POKOL Béla: *Jogelmélet*, Századvég, Budapest 2005.

POKOL Béla: *A jog szövegrétegének határai a jogértelmezésben*, Jogtudományi Közlöny, 2013/3. szám

SÁRI János: *A rendes bíróságok alapjogi bíráskodása*, Jogtudományi közlöny, 2006/1. szám

SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja”*, Fundamentum/2001. 2. szám

SOMODY Bernadette: *A húszéves országgyűlési biztos intézmény: ki nem használt lehetőség*, ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2009. október-november, 2. évfolyam 10-11 szám

SOMODY Bernadette: *Az alapjogvédelem a bíráskodáson túl*, Fundamentum, 2010/2. szám

SOMODY Bernadette: *Az ombudsman-intézmények jogállási jellemzői*, In.: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar – Alkotmányjogi Tanszék, Ünnepi kötet,

Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, Rejtjel Kiadó, Budapest 2008.

SOMODY Bernadette: *Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai?*, Jogtudományi Közlöny, 2004./10. szám

SOMODY Bernadette: *Ombudsmanok a magyar alkotmányos rendszerben*, In.: Jogi tanulmányok, ELTE-ÁJTK, szerk.: HARMATHY Attila, Budapest 2001.

SOÓS Eszter Petronella: *Ombudsman a la Francaise* , In.: Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, szerk.: HAJAS Barnabás-SZABÓ Máté, Országgyűlés Hivatal, Budapest 2012.

SZIKLAY Júlia: *Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában*, In.: Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, szerk.: HAJAS Barnabás-SZABÓ Máté, Országgyűlés Hivatal, Budapest 2012.

TÓTH. J. Zoltán: *Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most...*, In.: Állam és közösség szek.: RIXER Ádám, KRE-ÁJK, Budapest 2012.

TRÓCSÁNYI László-BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV, Budapest 2005.

VARGA Zs. András: *A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről*, In.: Tanulmányok ÁDÁM Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. Szerkesztők: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs 2010.

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

VARGA ZS. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*, Pázmány Press, Budapest 2012.

ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts I.* (Grundlagen), J.C.B Mohr, Tübingen, 1971