

Vissy Beatrix

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

MIKOR AZ OMBUDSMAN ÉS MIKOR A BÍRÓSÁG? EGYÉNI ALAPJOG-ÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEK A KÉT ALKOTMÁNYOS FÓRUM ELŐTT

Ahhoz, hogy az alapjogokra ne csak elméleti posztulátumokként, hanem ténylegesen is tiszteletben tartott és védett jogokként tekinthessünk, az államnak olyan intézmény- és mechanizmusrendszert kell e kitüntetett jogokhoz kapcsolnia, amely garantálja az érvényesülésüket. A bíróságok és az ombudsmanok a magyar Alkotmány alapján – és általában – ennek az alapjogvédelmi intézményrendszernek a meghatározó pillérei.

Jelen írásban arra vállalkozom, hogy a hazai bírói és ombudsmani alapjogvédelem közös vonásainak és sajátosságainak azonosításával, valamint a kétféle jogvédelem egymáshoz való viszonyának az értelmezésével rálátás adjak a két alkotmányos fórum előtti alapjog-érvényesítési lehetőségekre. Kiindulópontom az a – vonatkozó szakirodalomból kirajzolódó – megállapítás, miszerint *az ombudsman típusú alapjogvédelem a bíróságok által nyújtott alapjogvédelemhez képest komplementer jellegű jogvédelem, amely az egyén számára számos esetben a klasszikus bírói út alternatívája lehet.* A következőkben e megállapításban foglaltak igazolásán keresztül próbálok támpontokat adni a címben feltett kérdés megválaszolásához. Bár nem kerülhetem meg a téma jól azonosítható jogszociológiai vetületeit, elsődlegesen a kérdés alkotmányjogi aspektusait tartom szem előtt.

1. Bíróságok és ombudsmanok az alapjogvédelmi szisztémában

Jól kivehető, hogy a bíróságok funkcióját alaptörvényünk jórészt a polgárok (alap)jogainak védelmében határozza meg.¹ A bíróságok az Alkotmányban meghatározott rendeltetésük szerint védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a személyek és a szervezetek jogait és törvényes érdekeit, továbbá ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét.² Az alaptörvény emellett az 57. § (1) bekezdésében

¹ SÁRI János: A rendes bíróságok alapjogi bíraskodása Jogtudományi Közlöny, 200, 1. sz. 4. o.; FÜRÉSZ Klára: Jogvédő szervek alkotmányos helyzete a Magyar Köztársaságban. Magyar Jogászegylet, Budapest, 1994, 153. o.

² Alkotmány 50. § (1)-(2) bek.

rögzíti a bírói út általános igénybevételenek lehetőségét, amely az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a személyek alapvető jogaként rögzíti a jogok és kötelezettségek bírói elbírálását.³ Ugyanezen szakasz – szintén alapvető jogként – deklarálja a jogorvoslathoz való jogot.⁴ Alkotmányunkban emellett van egy speciális, az alapvető jogok megsértésének bírósági orvoslásával kapcsolatos rendelkezés is, amelyet a 70/K. §-ban találunk; eszerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. A 70/K. § az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a rendes bíróságok hatáskörét megállapító szabály, amely tehát az alapjogok megsértése miatt keletkezett igények elbírálását az általános bírói útra utalja (és nem az Alkotmánybíróság elé).⁵

Legalább ennyire egyértelmű alapjogvédő funkciót tulajdoníthatunk az ombudsmanoknak az Alkotmány rendelkezései alapján. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az Alkotmányban rögzített feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.⁶ Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság fogalmát az ombudsman-törvény⁷ pontosítja, így a fogalom alatt az alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye értendő.⁸ Az Alkotmányban kapott még helyet a kisebbségi ombudsman feladatának meghatározása, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasságok kivizsgál(tat)ásában, és orvosoltatásában áll.⁹ Még egyértelműbben juttatja kifejezésre az ombudsmanok alkotmány- és alapjogvédő funkcióját az, hogy az Országgyűlés *egyres alkotmányos jogok védelmére* különbiztosokat is választhat,¹⁰ ahogyan tette ezt a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog, valamint a környezethez való jog védelmében.¹¹

2. Közös vonás

A rendes bíróságok és az ombudsmanok alapjogvédő tevékenységének közös met-széspontját ott kell látnunk, hogy mindkét szerv tevékenysége *egyedi alapjogsérelmek* orvoslását célozza. Az alapjogvédelem e két intézményének összehasonlító

³ Összefoglalva lásd: 930/B/1994. AB hat.

⁴ Alkotmány 57. § (5) bek.

⁵ 78/D/1993. és 1313/D/1993. AB végzések; 57/1991. (XI. 8.) és 46/1994. (X. 21.) AB hat.-ok

⁶ Alkotmány 32/B. § (1) bek.

⁷ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. (Obtv.)

⁸ Obtv. 29. § (4) bek.

⁹ Alkotmány 32/B. § (2) bek.

¹⁰ Alkotmány 32/B. § (4) bek.

¹¹ Itt kell jelezni, hogy a dolgozatban elsődlegesen az általános biztosra vonatkozó megállapításokat teszek, és csak egy-egy helyen térek ki a szakombudsokra

hatóságát tehát közös funkciójuk alapozza meg, tudniillik hogy úgy a bíróságok, mint az ombudsmanok az egyes individuumok védelmének szolgálatában állnak, szemben az alapjogvédelmi intézményrendszer harmadik legmeghatározóbb szereplőjével, az Alkotmánybírósággal, amelynek jogvédelme hazánkban kizárólag absztrakt szinten mozog. A két taláros testület még a konkrét ügyekhez kapcsolódó hatásköreinek gyakorlása (nevezetesen a konkrét normakontroll-indítványok és az alkotmányjogi panaszok elbírálása) során sem meghatározott személy(ek) alapvető jogának a megsértéséről, hanem – a konkrét ügy figyelembevételével – az alapul fekvő norma alkotmányosságáról dönt.¹² Bár az Alkotmánybíróság döntései az alkotmány sértő norma megsemmisítésén túlmutatóan individuális jog sérelmet is kiküszöbölhetnek, illetve orvosolhatnak,¹³ a testület az előtte fekvő ügyben alapvetően nem erre tekintettel vizsgálódik. Következésképpen az egyéni jogvédelem – mint eredmény – inkább tekinthető a testület eljárása következményének, mintsem céljának.

3. A kétféle jogvédelem egymáshoz való viszonya

A kiinduló tézis szerint az ombudsman-típusú jogvédelem a bírói jogvédelemhez képest komplementer jellegű, alternatív jogvédelem. Mikor komplementer és mikor alternatív? Bár közhelyszerű, megítélésem szerint csak nézőpont kérdése: attól függ, honnan szemléljük a két intézményt. Miután a két alkotmányos fórum közül mindkettőre igaz, hogy meghatározó szerepet töltenek be az alapjogok védelmében, bennük az alapjogvédelmi intézményrendszernek olyan összetevőit kell látnunk, amelyek egyaránt hozzájárulnak az alapjogok érvényesüléséhez, így szükségképpen kiegészítik egymást (egymás komplementerei). Miután pedig ezek a szervek – párhuzamos hatásköreikből adódóan – egyaránt felhívhatók egyes jogsérelmek orvoslására, a két fórum a polgár számára egymás alternatíváiként jelenik meg. A komplementaritás tehát elsősorban a „kínálati” oldalon rajzolódik ki, akkor, amikor a két intézményt az alapjogvédelmi intézményrendszerben elhelyezve, annak részeként szemléljük, míg az alternativitás a „kereslet” oldalán jelentkezik, ez tehát akkor értelmezhető, ha a jogorvoslatot kereső polgár fejével gondolkodunk. A következőekben azt vizsgálom, hogyan rajzolódik ki ez a komplementer-

¹² Az absztrakt jelleget annyiban vetkőzi csak le a hatáskörgyakorlás, amennyiben az az alkalmazási tilalom megállapításához szükséges. Alkotmányjogi panasz esetén ugyanis a norma megsemmisítése nem vezet automatikusan a jogszabály konkrét ügyben való alkalmazásának megtiltásához; azt annak alapján rendeli el a testület, hogy az indítványozó „különösen fontos érdeke” indokolja-e az alkalmazhatóság kizárását. [Abtv. 43. § (4) bek.] Ennek megállapítása nyilvánvalóan csak a konkrét ügy ismeretében lehetséges.

¹³ Bővebben lásd: UITZ Renáta: Egyéni alapjogsérelmek és az Alkotmánybíróság Fundamentum, 1999, 2. sz.; SOMODY Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmányok. PAMA, Pécs, 2009 [SOMODY: i.m. 2009b], 234. o.

alternatív jelleg a magyar bíróságok alapjogi bíraskodása és az ombudsmani jogvédelem vonatkozásában.

3.1. Az első, amit itt rögzíteni kell: az alapjogok nem mellőzhetik a bírói típusú jogvédelmet. A bírói védelemre úgy kell tekintenünk, mint az alapjogvédelem intézmény-rendszerének kötelező minimuma. A bírósághoz fordulás joga nemzetközi dokumentumokban¹⁴ és Alkotmányunkban is rögzített alanyi jellegű emberi jog, amely – az alkotmányosan igazolható korlátozásoktól eltekintve – feltétlen érvényesülést kíván. Ebből következik, hogy az ombudsman-típusú jogvédelem – sem általános jelleggel, sem egyes ügycsoportok tekintetében – nem válthatja fel a bírói típusú jogvédelmet, azt „csak” kiegészítheti, de nem helyettesítheti. A bírósági jogvédelem tehát azokban az esetekben sem iktatható ki az alapjogvédelmi garanciarendszerekből, amikor az ombudsmani jogvédelem egyébként rendelkezésre áll. Mindebből következik, hogy az ombudsman típusú jogvédelem minden olyan esetben, amikor alkotmányosan nem megengedhető a bírósághoz fordulás alapvető jogának korlátozása, kizárólag komplementer jellegű lehet. Ez a polgár szemszögéből azt jelenti, hogy számára – feltéve, hogy e jogát nem korlátozták – biztosítani kell a bírói jogvédelem igénybevételének a lehetőségét.

Érvényes kérdés azonban, hogy az alapjogok és az alkotmány védelme éppúgy megköveteli-e az ombudsmanok működését, mint a bíróságokét? Ennek kapcsán azt talán biztossággal rögzíthetjük, a jogállam nehezen meghatározható fogalma ellenére is,¹⁵ hogy míg a jogállamiság feltételezi a független bíróságok működését, az országgyűlési biztosok és az általuk nyújtott védelem nem kritériuma a jogállamiságnak. Mindazonáltal számos szerző a modern alkotmányos jogállam szokásos elemeként és az alkotmányosság egyik bástyájaként tekint az országgyűlési biztosokra.¹⁶

3.2. Figyelembe véve, hogy a jogállamiság nem feltételezi az ombudsmanok működését, felmerül a kérdés, hogy az egyének jogainak, jogi pozíciójának védelmére hivatott bíróságok mellett vajon az alapvető jogok érvényesülése szempontjából nem feleslegesek-e az ombudsmanok? Másképpen fogalmazva: vajon az egyéni jogvédelem szempontjából könnyedén lemondhatnánk-e hazánk országgyűlési biztosairól? A válaszhoz az alapjogi bíraskodás jogi kereteiből és a bíróságok tényleges alapjogi bíraskodásából kell kiindulnunk. Álláspontom szerint ugyanis a biztosok legnagyobb szükségét ott találjuk, ahol a bírósági jogvédelem a szabályozásból adódó korlátok miatt (*de iure*) vagy tényleges működését tekintve (*de facto*)

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

¹⁵ Lásd erről SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: A jogállamiság elmélete. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005

¹⁶ Pl. MAJTÉNYI: Ombudsman. Állampolgári jogok biztosa KJK, Budapest, 1992, 77-78. o.; SOMODY Bernadette: Az ombudsman-típusú jogvédelem Doktori értekezés, 2009, kézirat [SOMODY: i.m. 2009a]

nem elégséges az egyének jogainak megfelelő védelméhez. A következőkben esetvonásszerűen vázolok fel néhány ilyen pontot.

3.2.1. Az imént azt állítottam, hogy az ombudsmani jogvédelem minden olyan esetben, amikor alkotmányosan nem megengedhető a bírósághoz fordulás alapvető jogának a korlátozása, csakis alternatív jelleggel létezhet. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy mindazokban az esetekben, amikor – alkotmányosan igazolható módon – korlátozásra került az 57. § (1) bekezdésben és a 70/K. §-ban rögzített bírósághoz fordulás joga,¹⁷ de az érintett mégis jogvédelemre szorul, az ombudsman – feltéve, hogy saját hatásköre megállapítható – *kizárólagos* lehetőségként jelentkezik a polgár számára. E megállapítás különös jelentőséggel bír a már ismertetett 70/K. § mai megítélésének tükrében.

A passzus szerint az alapjogsértésből származó igények és a köteleességekkel kapcsolatos állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. Ennek a rendelkezésnek – elviekben – lehetne olyan tartalmat tulajdonítani, hogy az az alapjogsérelem esetére szubszidiárius jelleggel utat nyit a bírósághoz azokban az esetekben is, amikor az eljárásjogi szabályok szerint bírósági jogérvényesítésnek nincs helye.¹⁸ Az alapjogok bíróság előtti érvényesíthetősége ezzel szemben ma úgy alakul, hogy a bíróságok csak akkor fogadják be az alapjog megsértése miatt benyújtott keresetleveleket, ha a jogalkotó a bírói utat törvényben biztosítja.¹⁹ A korlátozással az Alkotmánybíróság is foglalkozott: vonatkozó határozatában kimondta: nem minden alapjogsértő állami döntés elleni kifogás érvényesíthető közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések.²⁰ Az alapjogi ítékezés teljességét így bizonyosan árnyalja az a kép, hogy az Alkotmány ma még nem jelenik meg úgy, mint kizárólagos perlési alap.²¹

Ennek az eljárási akadálnak a jelentőségét azzal az érveléssel szokták relativizálni, hogy az alapjogi rendelkezéseket végrehajtó alkotmányjogi (egyesülési, gyülekezési, antidiszkriminációs, adatvédelmi stb.) törvények és más szakjogági szabályok (például a Ptk. személyhez fűződő jogokat tárgyaló fejezete) ma már rendre bizto-

¹⁷ Ha a bírósághoz fordulás joga nem biztosított, az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy alkotmányosan igazolható-e az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében és/vagy az Alkotmány 70/K. §-ában rögzített alapvető jog korlátozása. [Az AB abban nem volt következetes, hogy az adott ügyben az Alkotmány mely szakaszának – az 57. § (1) bekezdésének vagy a 70/K. §-nak – a korlátozását vizsgálta.]

¹⁸ ÁDÁM Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól Jogtudományi Közlöny, 1993. 11. sz. 414. o.; HALMAI Gábor: A magyar alkotmányjog átalakulása 1985-2005. In: Jakab András – Takács Imre (szerk.) A magyar jogrendszer átalakulása 1985-2005. I. kötet. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 41. o.

¹⁹ Összhangban a Bszi. 8. §-ával, miszerint: „[a] bírósági útra tartozó ügyeket törvény állapítja meg.”. Vö. FÜRÉSZ: i.m. 156. o.; lásd még HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi Jogok. Osiris, Budapest, Osiris, 2003, 225. o.

²⁰ 46/1994. (X. 21.) AB hat.

²¹ HALMAI–TÓTH: i.m. 2003, 230. o.

sítják a bírósághoz fordulás jogát az alapjogsérelem esetére.²² A cáfolathoz mutatok egy példát arra az esetre, amikor a vonatkozó szabályok nem biztosítják valamely alapjog bíróság előtti érvényesíthetőségét.²³

A megtörtént esetben²⁴ – némiképpen leegyszerűsítve – egy rendőr szakközépiskola első éves hallgatója azért fordult állampolgári jogok országgyűlési biztosaéhoz, mert a szakközépiskola parancsnokának tájékoztatása szerint az ORFK állásfoglalása alapján első éves hallgatók nem lehetnek a Független Rendőr Szakszervezet tagjai.²⁵ A panaszos – aki az egyesületbe még a tájékoztatást megelőzően belépett, annak alapszabályát elfogadta és a tagdíjat befizette – a tájékoztatás alapján kilépésre kényszerült. Az állásfoglalás kétséget kizáróan sértette úgy a panaszos társadalmi szervezethez csatlakozásának jogát, mint a társadalmi szervezet autonómiáját, ám annak megtámadására bíróság előtt nem volt lehetőség, ugyanis az egyesületi törvény ilyen esetre nem nyitja meg a polgári bírósághoz vezető utat. Tekintettel arra, hogy közigazgatási határozat nem született, és a „tájékoztatás” valamint az „állásfoglalás” – általános jellegük miatt – csak kiterjesztő értelmezéssel minősíthetők egyedi aktusnak, az ellen államigazgatási úton jogorvoslatért folyamodni kétséges, következésképpen az alapjogsérelem valószínűleg közigazgatási bíraskodás keretében sem orvosolható.

Az említett esetben az ombudsman eljárásának nem volt akadálya: a panaszos alapvető jog sérelme miatt fordult a biztoshoz, az iskola közszolgáltatónak minősül, jogorvoslat az intézkedés ellen nem állt rendelkezésre, és bírósági eljárás sem folyt korábban vagy párhuzamosan.²⁶

3.2.2. Szintén alkotmányos korlátozás alá esik a bírósághoz fordulás alapjoga a keresetindítás határidőhöz kötésekor.²⁷ Evidenciának tűnik, de témánk szempontjából megjegyzendő, hogy – ha nem is az intézményrendszer szintjén, de az egyén szemszögéből mindenképpen – kizárólagos lehetőségként jelentkezik az ombudsman azokban az esetekben is, amikor a panaszos nem azért nem tudja érvényesíteni

²² BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: Az Alkotmány magyarázata Complex, Budapest, 2003, 708-709. o.

²³ Szikinger István is arra hívja fel a figyelmet munkájában, hogy a 70/K. § kizárólagos perlési alapként el nem ismerése „súlyosan érinti” az alapjogok érvényesíthetőségét [SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei In: Komlósy Szilvia (szerk.): Tízéves az ombudsmantörvény. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala 31-32. o.]

²⁴ OBH 10536/1997

²⁵ Az ORFK álláspontját arra alapította, hogy az FRSZ Alapszabályának 15. pontja szerint: „Az FRSZ teljes jogú tagjai lehetnek: a Rendőrség, a Belügyminisztérium és irányítása alá tartozó szervek dolgozói, nyugdíjasai és ezen szervekkel tanulmányi szerződésben állók, akik elfogadják az FRSZ Alapszabályát és eleget tesznek az abban foglaltaknak.” Véleményük szerint az első éves szakközépiskolai hallgatók egyik feltételnek sem felelnek meg, ugyanis az ORFK-val nem tanulmányi, hanem polgári jogi szerződést kötöttek.

²⁶ Obtv. 16. §

²⁷ 185/B/1991. AB hat.

jogát bíróság előtt, mert arra eleve nem volt lehetősége, hanem mert azt valamilyen okból elmulasztotta. Mivel a keresetindításra általában relatíve rövid határidő áll rendelkezésre, az alapjog érvényesíthetőségére jelentős mértékben rásegít az ombudsman-törvény azon szabálya, amelynek értelmében az ombudsmanhoz a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított egy évig lehet fordulni.²⁸ A magyar ombudsmani gyakorlat ráadásul még tágítja is a törvény adta lehetőségeket: az országgyűlési biztos rendkívül indokolt esetben – hivatalból vagy a sérelem közvetlen veszélyére hivatkozva – akkor is megindítja a vizsgálatát, ha a beadvány előterjesztője már kicsúszott az egyéves határidőből.²⁹

3.2.3. Ugyancsak nem lehet bírósági jogvédelemre számítani abban az esetben, amikor az alapjogsérelem még nem következett be, csak annak közvetlen veszélye áll fenn. A 70/K.§ is mutatja: az alapjogok megsértéséből keletkezett *igények* érvényesíthetők bíróság előtt. Alanyi jogok az igény állapotába megsértésük esetén kerülnek, az igényérvényesítést a sérelem veszélye nem alapozza meg, kivéve, ha a keresetindítást a törvény ilyen esetre külön megengedi.³⁰ Ebből kifolyólag a bíróság általában nem képes egyéni alapjogsérelem megelőzésére sem, csakis annyiban, amennyiben az eljárásai generálisan preventív hatásának a következménye. Az ombudsman ezzel szemben – az alkotmányos visszasság korábban ismertetett definíciója értelmében – jogosult már a sérelem közvetlen veszélye esetén is eljárást indítani.

3.2.4. Mindemellett, bár az ombudsmani jogvédelmi mechanizmust az esetek legnagyobb részében az érintettek panaszai indítják be, az ombudsmanok esetében kivételesen sor kerülhet hivatalból indított vizsgálatokra is.³¹ Az, hogy melyik ombudsman mennyire él ezzel a lehetőségével, leginkább saját szerepfelfogásának függvénye,³² de a lehetőség számukra adott, míg a bírák minden esetben csak az

²⁸ Obtv. 17. § (4) bek.

²⁹ Feltéve, hogy az eljárásban nem volt ellenérdekű fél [VARGA Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon Rejtjel, Budapest, 2004, 116. o.]

³⁰ Így például az Ebktv. a közérdekű igényérvényesítést már az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének közvetlen veszélyekor is megengedi. [Ebktv. 20. § (1) bekezdés]. Érdekes, hogy a törvény ezt a lehetőséget csakis az actio popularis esetére biztosítja (az általános keresetre nem), tehát csak arra az esetre, amikor a jogsérelem bekövetkezése személyek meg nem határozható, nagyobb csoportját veszélyezteti.

³¹ Obtv. 16. § (2) bek.

³² Például Majtényi László, hazánk első adatvédelmi biztosa a hivatalbóli eljárással kapcsolatosan egy interjú során hangsúlyozta, hogy bár Magyarországon az emberek fogékonyak az információs szabadságjogokra, szerinte aktivista hozzáállással nem lehetett volna az adatvédelmi és információs szabadságkultúrát elmélyíteni. Majtényi azt is kifejtette, hogy az aktivizmus ellenében lelkiismereti meggyőződésével is, amelyet a következőképpen indokolt: „Ha tízmillió magyar állampolgár közül senkit nem zavart egy jogsértés, amelyről én az újságból szereztem tudomást, akkor bosszankodtam az eset miatt, de nem léptem fel az ügyben. Ha viszont akárcsak egy ember is akadt, aki jogsértőnek tartotta, akkor azonnal vizsgálatot indítottam.” [Az interjú ld.: MAJTÉNYI: i.m. 54. o.]

eljük vitt ügyeket vizsgálhatják, azon belül is megköti kezüket a kérelemhez kötöttség elve. A hivatalbóli eljárásokat tekintve – az egyéni jogvédelem szempontjából – arra érdemes felfigyelnünk, hogy elviekben az ombudsman – e jogosultságából adódóan – akár ügyis képes egyéni alapjogsérelem orvoslására, megelőzésére hogy a sérelmet szenvedett, vagy azzal veszélyeztetett a sérelmet nem észlelte, vagy észlelte ugyan, de azt nem állt módjában érvényesíteni. Ebből kiindulva a hivatalbóli vizsgálatok leginkább akkor mutatkoznak szükségesnek (és akkor nem sértik számottevően az egyének önrendelkezési jogát), ha az a belátási képességükben korlátozottak, átlagosnál kiszolgáltatottabbak (gyermekek, fogyatékkal élők, betegek vagy éppen függelmi viszonyuk miatt megtorlástól félők) alapvető jogainak védelme érdekében történik.

3.2.5. Van a hazai ombudsmani és bírósági alapjogvédelmi gyakorlat között egy olyan markáns különbség, amelynél fogva a biztosok alapjogvédő tevékenysége sok szempontból túlmutat a bíróságok által nyújtott jogvédelmen.³³

A tudományos publikációkban egyre több helyen kerül megfogalmazásra – általános érvennyel vagy csak egyes ítéletek tükrében – az a megállapítás, hogy a rendes bíróságok nem folytatnak alapjogi bíraskodást.³⁴ A kritika egyrészt annak szól, hogy az Alkotmányt a bírák nem tekintik konkrét ügyekben alkalmazandó jogszabálynak, így azt egyáltalán nem vagy csak „díszítőelemként” alkalmazzák.³⁵ Kritika emellett az *alapjogi szemléletet* nélkülöző jogalkalmazást³⁶ találja el, amelyről még az olyan hírhedt verdiktek³⁷ is tanúskodnak, amelyek egyébként az Alkotmány közvetlen alkalmazásának az eredményeként születtek. Eszerint a bíróságok a jogalkalmazás során sokszor nem látják meg a szabályozás alapjogvédő-funkcióját, nincsenek tekintettel az alapjogok dogmatikájára, ahogy az általuk képviselt értékrendre sem.³⁸ A bíróságok tehát gyakorta nem veszik figyelembe e jogok sajátos jellegét, így azt sem, hogy az alapjogok – e minőségüknél fogva – nem eshetnek az egyszerű jogokkal azonos megítélés alá. (Ha így lenne, értelmetlenné válna ezeket a jogokat „alapvető”-ként elismerni.)

³³ SOMODY: i.m. 2009a, kézirat

³⁴Többek között: TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok bírói védelme. Vázlatok az alapjogi bíraskodás megítéléséhez Társadalmi Szemle, 1995, 7. sz. 43. o.; SÓLYOM László: Az ombudsman alapjogértelmezése és normakontrollja In: Majtényi László (szerk.): Az odaátra nyíló ajtó. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2001, 83., 95. o.; SÁRI: i.m. 2006, 7. o.; D. TÓTH Balázs – ENYEDI Krisztián – HALMAI Gábor – NÉMETH Attila – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában In: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok mérlegen II. Pallas, Budapest, 2008, [HALMAI et al. 2008] 83., 87. o.; BENCZE Mátyás: A magyar felsőbbbírósági gyakorlat jellemző problémái. In: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok mérlegen II. Pallas, Budapest, 2008, 218-219. o., SOMODY: i.m. 2009b, 242-243. o.

³⁵ BENCZE: i.m. 218. o.

³⁶ SOMODY: i.m. 2009b, 242. o.

³⁷ Így például a dávodí kislány terhesség-megszakítási ügye vagy a gödöllői asszony abortusz-ügye [Bővebben lásd HALMAI et al.: i.m. 2008, 80-81. o.]

³⁸ SOMODY: i.m. 2009b, 243. o.

A rendes bíróságoktól eltérően az országgyűlési biztosok a kifogásolt egyedi jog-sérelemeket közvetlenül az Alkotmány alapján ítélik meg.³⁹ Nem is tehetnek más-ként: az alkotmányjogi szabályozás értelmében eljárásuk feltétele, hogy az Alkotmány alapjogi katalógusában szereplő alapjog legalább egyike (szakombudsmanok esetén az az alkotmányos jog, amelynek védelmére hivatottak) sérelmet szenvedjen vagy legalábbis ennek közvetlen veszélye fennálljon. Bár az ombudsmanok a vélt alapjogsérelem megítélésekor tekintettel vannak az Alkotmány rendelkezéseit konkretizáló, azokat kibontó alacsonyabb rendű jogszabályokra is, azokat az Alkotmány rendelkezéseire vetítve, annak értelmezésével ítélik meg. Döntéseik érvrendszerének kialakításához, azok meggyőző erejének növeléséhez sokszor támaszkodnak az Alkotmánybíróság határozataira, amely egyébként a rendes bíróságokra kevésbé jellemző.⁴⁰

Az alaptörvénynél alacsonyabb jogszabályok Alkotmánnyal együtt olvasása, azok kritikus megközelítése azért is fontos, mert a biztosok csak így képesek arra, hogy észrevegyék azokat a helyzeteket, amelyekben az alapjogsérelem egy alkotmányellenes normára, vagy valamely hiányzó, ellentmondó, felesleges normára vezethető vissza, és ennek megfelelően eljárást kezdeményezzenek a jogalkotónál vagy az Alkotmánybíróságnál.⁴¹ Bár a bírácoknak is kötelessége a konkrét ügy kapcsán az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontroll eljárását kezdeményezni abban az esetben, ha egy, az ügyben alkalmazandó norma alkotmányellenességét észlelik, az Alkotmány közvetlen alkalmazásának a hiánya miatt vagy más okból⁴² a bírác csak elvétele élnek a kezdeményezéssel.

Tény, hogy az alapjogvédelem ügye ma nagyon hiányolja az alapjogi bíraskodást: elengedhetetlen, hogy az Alkotmánybíróság absztrakt szinten megfogalmazott érvei konkrét ügyekre, mindennapi élethelyzetekre vetítve is megjelenjenek a bíróságok gyakorlatában, és ennek megfelelő ítéletek lássanak napvilágot. Sajnos nem segítik a jó irányba elmozdulást a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatai sem, ezek között alapjogi tárgyú döntéseket csak elvétele találunk.

³⁹ SOMODY: i.m. 2009a, kézirat

⁴⁰ Olyan ítélettel is találkozhatunk, ahol a bíróság ab ovo elutasította a felperesnek az Alkotmánybíróság gyülekezési joggal kapcsolatos 75/2008. (V. 29.) AB határozatára hivatkozásának érdemi vizsgálatát, mivel „az alkotmánybíróság határozatai jogszabálynak nem minősülnek”. [Kfv. II. 37.342/2008/6. számú ítélet, letölthető a Bírósági Határozatok Gyűjteményéből: <http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=anonim>

⁴¹ Obtv. 22. § (1) a), 25. §

⁴² Pataki Árpád, a Fővárosi Bíróság tanácselnöke írásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a konkrét normakontroll intézményét sok bíró azért utasítja el, mert az Alkotmánybíróság eljárásának ideje kiszámíthatatlan, és ez akár nemzetközi (az Emberi Jogok Európai Bírósága általi) szankciót is maga után vonhat. [PATAKI Árpád: Fórumhozzászólás: Alapjogi bíraskodás. Fundamentum, 2007, 3. sz. 43. o.] Ez az indok azonban nem áll meg, mert az AB – teljes ülésének 3/1997. (XII. 2.) sz. állásfoglalása alapján – a konkrét utólagos normakontroll-indítványokat soron kívül bírálja el.

3.3. Éppen a fenti indokok mentén érezhetjük az ombudsmanok alapjogi döntéseinek különös súlyát. Az országgyűlési biztosok mindennapi alapjog-értelmezési tevékenysége mankóként szolgálhat az egyedi alapjogsérelemek megítéléséhez,⁴³ az alapjogok egyedi aktusokkal, más puhább eszközökkel történő korlátozásának alkotmányossági szempontú elbírálásához. Speciális szakértelmük miatt ez a megállapítás különösen igaz (lehet) szakombudsmanjainkra. A biztosok érdemét e téren viszonylagosan csökkenti, hogy ez irányú tevékenységük az alapjogi bíraskodás hiánya miatt válik az alapjogvédelmi rendszer igazi, ma bizonyosan fel nem adható hozzáadott értékévé, ám felelősségüket ez a jelenség annál inkább növeli.

3.4. A fent vázolt kép még bizonyosan nem teljes. Téves lenne azt állítani, hogy az országgyűlési biztosok eljárása minden esetben alternatívája lehet a bírói típusú alapjogvédelemnek. Az alábbiakban ilyen esetkörök meghatározásával próbálkozom a teljesség igénye nélkül

3.4.1. Az egyik tétel, amit rögzíteni kell: az ombudsmanok nem rendelkeznek igazságszolgáltatási funkciókkal, ez hazánkban is a bíróságok monopóliuma.⁴⁴ Ennél fogva az ombudsmanok alapjogsérelemtől véglegesen nem dönthetnek (és nem érvényesíthetnek büntetőigényt sem); csak arra jogosultak, hogy kötelező erő nélkül kezdeményezzék a sérelem orvoslását.⁴⁵ Intézkedésük így nem minősül jogorvoslatnak sem, mert bár az ombudsman az alapjogsérelemtől való döntésével szükségképpen ítéletet alkot a sérelmezett egyedi aktus helyességéről, döntése annak jogi státuszát nem érinti. Így azok számára, akik a jog erejével kikényszeríthető határozatra várnak, nem áll fenn a választás lehetősége.

3.4.2. Hasonlóan csak a bíróságoktól várható eredmény, ha az alapjogsérelem következtében a sérelemmel érintettnek kára származott, és ebből kifolyólag kártérítés (pénzbeli jóvátétel) megfizetése iránti igénye keletkezik. Ezt azért nem a kötelező erő hiányából adódó korlátként kezeltem, mert bár ilyen jóvátétel megfizetésére az ombudsman a hatóságot kétségtelenül nem kötelezheti, a szabályozás nem tiltja, hogy az ombudsman intézkedése során akár erre vonatkozó ajánlást tegyen. Bár a magyar ombudsmanok nem élnek ezzel az eszközzel, nemzetközi porondon van rá példa, hogy az ombudsman annak érdekében, hogy a panaszost olyan állapotba hozza, mintha vele a jogsérelem meg sem történt volna, javasolja a hatóságnak a jóvátételt.⁴⁶

⁴³ Vö. SÓLYOM: i.m. 83. o.

⁴⁴ Bsz. 1. §

⁴⁵ Ez alól csak a hatósági jogkörökkel felruházott adatvédelmi biztos jelent kivételt, de véglegesen ő sem jogosult az ügyben dönteni, döntése ellen bírói felülvizsgálatnak van helye [Avtv. 25. § (4) bekezdés]

⁴⁶ Ilyen például Észak-Írország ombudsmanja [GREGORY, Roy: Building an Ombudsman Scheme: Provisions and Operating Practices. In: Linda C. Reif (szerk.): The International Om-

3.4.3. Nem kizárólagos, de adekvát válaszként jelenik meg a bírósághoz fordulás azokban az esetekben, amikor a bírói utat biztosító jogszabály speciális eljárási szabályokkal biztosítja a jogérvényesítés hatékonyságát. Jó példa erre a gyülekezés bejelentését követő tiltó határozattal szembeni jogorvoslati eljárás. A gyülekezési törvény szerint a közterületen tartandó rendezvényt három nappal a rendezvény megtartása előtt be kell jelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak.⁴⁷ A rendőrség a rendezvényt a törvényben meghatározott esetekben megtilthatja.⁴⁸ A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs, de a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti annak bírósági felülvizsgálatát. Ilyenkor a bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül nemperes eljárásban dönt a kérelemről. Ha annak helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát,⁴⁹ új eljárásra értelemszerűen nem kerül sor, hiszen a tiltó határozat hatályon kívül helyezésével már nincs akadálya a rendezvény megtartásának.

Bár a rendőrség tiltó határozata ellen az ombudsmanhoz is lehetne fordulni (az eljárás valamennyi feltétele teljesült), az eljárás gyorsaságára és a bíróság kasszációs jogkörére figyelemmel a kézenfekvő válasz a bírói út.

4. Funkcionális versengés

A fórumválasztás dilemmája mindenképpen onnan ered, hogy a kéttípusú alapjogérvényesítés nem futhat párhuzamosan, és csak ritkán lehet kétszintű: a két alapjogvédelmi mechanizmus általában nem fekszik egymásra. A hatásköri korlátokból adódóan sem a bírósági eljárás közben, sem megfelelő orvoslást nem eredményező bírósági döntés után nincs lehetőség az ombudsman-típusú jogvédelem igénybevitelére;⁵⁰ a várt eredménytől elmaradt ombudsmani eljárásokat pedig – a keresetindítási határidő elmulasztása, érdekmúlás folytán – sok esetben már nem követheti bírói típusú alapjogvédelem. A kétféle jogvédelem tehát ritkán adódhat össze. (Ha mégis, akkor a választási dilemma értelemszerűen nem áll fenn.) A dilemma valóságát egy példán keresztül mutatom be, visszakapcsolódva az imént tárgyalt gyülekezési jogi esethez.

Tegyük fel, hogy a rendőrség feloszlattott egy tüntetést a törvényben meghatározott valamely okra hivatkozva. A törvény szerint ha a rendezvényt feloszlattják, a rendezvény résztvevője a feloszlattástól számított tizenöt napon belül pert indíthat a

budsman Anthology. International Ombudsman Institute – Kluwer Law International, The Netherlands, 1999, 154. o.]

⁴⁷ 1989. évi III. tv. a gyülekezési jogról (Gytv.) 6. §

⁴⁸ Gytv. 8. §

⁴⁹ Gytv. 9. §

⁵⁰ Obtv. 17. § (5) bek.

felozlatás jogellenességének megállapítására.⁵¹ A bíróság eljárására ebben az esetben már nincsenek speciális szabályok, az eljárás egyszerű közigazgatási perbe torkollik, amelynek keretében a bíróság csupán arról dönt, jogszerű volt-e a rendőrség intézkedése.

Az a résztvevő, aki a rendőrség intézkedését sérelmezi, ez esetben már bizonyosan választás előtt áll, tizenöt nap alatt el kell döntenie, melyik eljárást indítja meg. Párhuzamos eljárásra nincs lehetőség: a megállapítási kereset benyújtása után az ügyben az ombudsman nem vizsgálódhat. Az is bizonyos, hogy az országgyűlési biztos nem képes kivizsgálni a panaszt tizenöt nap alatt, így ha az érintett őt választja, a perindítás lehetőségétől eselik, az ombudsman eljárásának megindítása ugyanis a keresetindítás határidejét nem érinti.

Elrugaszkodva a konkrét példától az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy azonosítsam, melyek lehetnek azok a tényezők, amelyek az ilyen esetekben meghatározhatják az eljárás megindítására jogosult választását.

4.1. Szem előtt tartva, hogy az ombudsman eljárása eredményeként születő intézkedés nem kikényszeríthető, az ombudsmani jogvédelem választása mellett számos érv felsorakoztatható. Az ombudsman eljárása a bírósági eljárásnál általában gyorsabb és költségkímélőbb.⁵² Fontos szempont, hogy a panaszos a beadvány benyújtásával olyan jogvédelmi mechanizmust indít be, amelynek eredményességéhez nem szükséges az ő további aktivitása. A bíróság ezzel szemben az eljárás megindítása után sem vizsgálódik hivatalból, szorosán kötve van a felek bizonyítási indítványaihoz, így a pernyertességhez az aktív részvétel (tárgyaláson megjelenés, indítványozás) gyakorlatilag elengedhetetlen, mindemellett az eredményességhez jogi képviselő igénybevétele is ajánlott. Az ombudsman választása mellett szólhat, hogy a bíróságok erősen formalizált eljárásával szemben az intézmény jellegzetessége az eljárás kötetlensége. Ez a rugalmasság az ombudsmannak igen széles mozgásteret ad az eljárás stratégiájának kialakításában: belátásától függően közvetítő-békéltető szerepet vállalhat a panaszos és a hatóság között, de dönthet a hatóság személyes vagy nyilvánosságán keresztül presszionálása mellett is. A békéltető szerepet a bíróságok nehezen tudják felvállalni. Törekedhetnek ugyan egyezség létrehozására, ám a felek közötti párbeszéd kialakításában való részvétel lehetősége esetükben igen korlátozott.

4.2. Értelemszerűen eldönti a választást az is, ha a panaszos nem ismeri az ombudsman-intézményt. A bírói utat megnyitó jogszabályi rendelkezések nem szólnak az alternatív jogorvoslatok igénybevételeének a lehetőségéről, és a közigazgatási határozatokban sem szerepel az országgyűlési biztoshoz fordulás lehetősége. A biztosoknak ezért különös felelősségük van abban, hogy a polgárok tudomást szerezzenek létezésükről, feladatukról.

⁵¹ Gytv. 14. § (3) bek.

⁵² Az eljárás minden esetben illetékmentes [Obtv. 16. § (3) bek.]

4.3. A döntést ugyanakkor álláspontom szerint mindezekben túlmutatató jellemzők is meghatározzák. Az alapjogi bíraskodást, az alapjogi szemléletet nélkülöző bírói jogalkalmazás tükrében csalogató lehet a biztosok és a mögöttük álló hivatal alapjogi érzékenysége és felkészültsége.⁵³ Ha mindemellett a biztosok működésükkel oly módon vannak jelen a mindennapokban, hogy pozíciójukhoz a társadalom hozzá tudja kapcsolni az alapjogi értékrendet és a jogérvényesítés lehetőségét, eljárásuk jó eséllyel válhat a kötelező határozatot hozó bírói típusú alapjogvédelemmel konkuráló jogvédelemmé.

Mindezek alapján a kiindulópontnak tekintett tézist az alternativitás vonatkozásában azzal a megállapítással egészíteném ki, hogy *bár a bíróságok és az ombudsmanok között nem mindig áll fenn a választás lehetősége, és nem is mindig szükséges, de ha fennáll, a két intézmény – funkcionális értelemben – egymással versengő jegyeket is mutat.*

A bírósági és az ombudsmani jogvédelem ugyanakkor nemcsak úgy adódhat össze, hogy a sérelmének orvoslását váró polgár minden esetben igénybe veszi (vethetné) mindkét jogvédelmet. Az azonos funkciók ellátása során a bíróságok hasonló jogi problémákkal szembesülnek, mint az ombudsmanok, ezek megoldására így az ombudsmani jelentések, éves beszámolók figyelemre méltó (alapjogi) érvekké szolgálhatnak. Ennek felismerésével a kétféle jogvédelem azok külön kijárása nélkül is egymásra épülhet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: Az Alkotmány magyarázata Complex, Budapest, 2003 [BALOGH et al.]
- ÁDÁM Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól Jogtudományi Közlöny, 1993, 11. sz.
- BENCZE Máttyás: A magyar felsőbbbírósági gyakorlat jellemző problémái. In: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok mérlegen II. Pallas, Budapest, 2008
- D. TÓTH Balázs – ENYEDI Krisztián – HALMAI Gábor – NÉMETH Attila – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában In: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok mérlegen II. Pallas, Budapest, 2008 [HALMAI et al. 2008]

⁵³ Utóbbival kapcsolatban felmerült aggályokat e dolgozat nem tárgyalja. Tekintettel arra, hogy a két szerv párhuzamos vizsgálata során a bírósági alapjogvédelmet tekintettem viszonyítási pontnak (mint az alapjogvédelmi intézményrendszer kötelező minimuma), továbbá arra, hogy a kutatási területem nem az ombudsmanok, hanem a bíróságok alapjogi jogalkalmazása, a dolgozatban nagyvonalúan az „ideális” ombudsman-intézménnyel dolgoztam.

- FÜRÉSZ Klára: Jogvédő szervek alkotmányos helyzete a Magyar Köztársaságban. Magyar Jogászegylet, Budapest, 1994
- GREGORY, Roy: Building an Ombudsman Scheme: Provisions and Operating Practices. In Linda C. Reif (szerk.): The International Ombudsman Anthology. International Ombudsman Institute – Kluwer Law International, The Netherlands, 1999
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi Jogok. Osiris, Budapest, 2003
- HALMAI Gábor: A magyar alkotmányjog átalakulása 1985-2005. In: Jakab András–Takács Imre (szerk.) A magyar jogrendszer átalakulása 1985-2005, I. kötet. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007
- LENKOVICS Barnabás: „A polgári bírászkodás és az alkotmányos alapjogvédelmi szemlélet még nincs szinkronban”. Beszélgetés Lenkovics Barnabással, az állampolgári jogok országgyűlési biztosával Fundamentum, 2004, 2. sz.
- MAJTÉNYI László: Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa KJK, Budapest, 1992
- MAJTÉNYI László: „A társadalom kezd elfordulni a jogállami forradalom eszményeitől.” Majtényi László távozó adatvédelmi biztossal Tóth Gábor Attila beszélget Fundamentum, 2001, 2. sz.
- PATAKI Árpád: Fórumhozzászólás: Alapjogi bírászkodás. Fundamentum, 2007, 3. sz.
- SÁRI János: A rendes bíróságok alapjogi bírászkodása Jogtudományi Közlöny, 2006, 1. sz.
- SÓLYOM László: Az ombudsman alapjog-értelmezése és normakontrollja In: Majtényi László (szerk.): Az odaátra nyíló ajtó. Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2001
- SOMODY Bernadette: Az ombudsman-típusú jogvédelem Doktori értekezés, 2009, kézirat [SOMODY 2009a]
- SOMODY Bernadette: Absztrakt érvek – konkrét ügyek. Az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmányok. PAMA, Pécs, 2009 [SOMODY 2009b]
- SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei In: Komlósy Szilvia (szerk.): Tízéves az ombudsmantörvény. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala
- TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok bírói védelme. Vázlatok az alapjogi bírászkodás megítéléséhez Társadalmi Szemle, 1995, 7. sz.
- UITZ Renáta: Egyéni alapjogsérelemek és az Alkotmánybíróság Fundamentum, 1999, 2. sz.
- VARGA Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon Rejtjel, Budapest, 2004