

## Cservák Csaba habilitációs tézisei

### (Az alapjogi réteg érvényesülése és intézményrendszere)

1. Mikor mondható el egy jogrendszerrel, hogy az alapjogok a legteljesebb mértékben érvényesülnek? Akkor, ha a jogszabályok teljesen megfelelnek az alkotmányosságnak, és ezen jogszabályokat a bíróságok (illetőleg átfogóbb megfogalmazásban a jogalkalmazó szervek) pontosan és megfelelően alkalmazzák. A probléma ott kezdődik, ahol az említett tényezők valamelyike hiányzik: vagyis akár a jogszabályok alkotmányossága, akár azok megfelelő alkalmazása csorbát szenved. (Az első probléma orvoslása egyértelműen alkotmánybírósági hatáskör, a másodikra pedig még visszatérünk.)
2. A társadalmi érintkezések és a jortól elkülönülő normák egyik sajátossága, bár keveset értekezünk róla, megjelenik a jogban is. Nevezetesen: meg kell tanulnunk értékelnünk, amink van; egy evidens dolog csak a hirtelen bekövetkező megszűnése esetén válik igazán értékessé. Számos jogszabály Alaptörvénnyel való összefüggése fel sem merül, viszont e jogszabályok hiánya egyértelműen mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet eredményezne.<sup>1</sup>

Az alapjogvédelem tekintetében az alábbi három elemet tartom kifejezetten elemzendőnek.

3. Rendelkeznek-e a feljogosított szervek **kellően fajsúlyos hatáskörökkel** az alapjogsérelem orvoslására?
4. **Léteznek-e az alapjogvédelem vonatkozásában „légüres terek”**, mely esetkörökben az állampolgárok nem találhatnak jogi orvoslást sérelmeikre. Vagyis elképzelhetők-e olyan alkotmányos szintű jogsérelmek, melyek esetében „senki földjére” tévedhetnek a sértettek, tehát egyetlen állami szervnek sincs hatásköre fellépni védelmükben. (Ezen probléma ellentettje, ha párhuzamos hatáskörök alakulnak ki, vagyis ha több szerv is jogosult és köteles egyazon esetben eljárni, következésképp konkuráló jogértelmezések alakulhatnak ki, jelentős jogbizonytalanságot okozva.)

---

<sup>1</sup> Néhány ilyen jogszabály születése nem is függ össze az alkotmányosság eszméjével, csupán csak a jog belső logikájának szükségszerű következménye.

5. **A harmadik problematika, ha az alapjog-értelmezés és alkalmazás örve alatt egyes politikai körök a maguk véleményét akarják állami döntéssé artikulálni.** Tehát jogszerűségi döntések álarca mögött célszerűségi döntésekkel találkozunk, diszfunkcionálissá téve az alapjogi bíráskodást. (Ez történhet többek között akkor, ha egy túlzottan a politika uszályába vont, a szakmai függetlenség garanciáival nem rendelkező testület rendkívül erős hatásköröket kap a tárgykörben, ráadásul nem kellően elhatárolva a jogalkalmazás hagyományos szférájától.) Témánk szempontjából ezen harmadik probléma csak áttételesen jön számításba, mindazonáltal jelentőségét nem negligálhatjuk. Ugyanis az emberi jogok „mindenekfelettsége”, az alapjogvédelem kardinális fontossága sokszor ezen aggály visszacsatolása miatt szenved csorbát. Tehát azért, mert egyesek szerint az egyébként alapjogvédelemre feljogosított szervek visszaélnék hatáskörükkel, vagyis nem a rendeltetési cél szerint és nem a jogszabályban biztosított jogkörök pontos alkalmazásával járnak el. Egyébként az emberi jogok és a jogállamiság eszméje terén elkötelezettek mindig minden kétség nélkül az alapjogvédő szervek erősítése mellett törnének lándzsát. *Úgy összegezzük: Ilyen esetben az alapjogi bíráskodás diszfunkcionális. (Lásd alább a hegy-elméletet.) Tehát minél erősebb a hatásköre és nagyobb a mozgástere egy átpolitizált vagy/és nem független alapjogvédő szervnek, annál nagyobb kárt tud okozni. Leginkább egy túladagolt gyógyszerhez tudnám hasonlítani az általa kiváltott hatást.*
6. Tegyük különbséget *jogérvényesítést akadályozó alapjogsértés* és *jogérvényesítést kizáró alapjogsértés* között. Harmadikként számításba jöhet még árnyalásképpen a jogérvényesítést nehezítő alapjogsértés, például egy szó szerinti értelmezés mellett Alaptörvényt sértő jogszabály esetében, amikor azonban az eljáró bíróságok más módszerű és talán kissé kiterjesztő értelmezés segítségével (de nem a jogszabály félretolásával) még ki tudnak hozni a normából egy alkotmányosságnak megfelelő jelentést. Az első két kategória között a sérelmet szenvedő oldaláról nézvést nincs feltétlenül fokozati különbség, egyszerűen az egyes hatáskörök, eljárási lehetőségek kodifikálása során kell figyelemmel lenni rájuk.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Pl. amikor a korábbi 1997. évi C. törvény 28. § (4) bekezdés kimondta, hogy bizottságok delegált tagjainak – noha a választott tagokéval teljesen azonos kötelezettségek terhelik őket – nem jár tiszteletdíj, az álláspontom szerint jogérvényesítést kizáró alapjogsértés, mert lehetetlenné tesz minden egyéb előzetes eljárást a tiszteletdíj kiadására, hiszen jogszabály kifejezetten tiltja azt, tehát magának a jogszabálynak a megsemmisítése hiányában kizárt az eljárás.

7. Témánk szempontjából árnyalnunk kell néhány összetevőt. Egy jogszabálynak elképzelhető, hogy több értelmezése lehetséges, melyek mind elfogadhatóak; egyiket sem lehet tarthatatlannak minősíteni. Ez önmagában még nem jelent feltétlenül alaptörvény-ellenességet. (Noha kétségkívül aggályos a jogbiztonság szempontjából, és egyéb aspektusok esetén maga után vonhatja az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntését.)
8. Az is lehetséges, hogy a bíróságok egy jogszabálynak több értelmezését használják, de ezek egyike kifejezetten hibásnak számít. Ilyenkor – legvégső esetben – a Kúria remélhetőleg felülvizsgálati eljárás keretében orvosolja a jogsérelmet, amennyiben annak feltételei fennállnak, jogegységi eljárást folytat le. Ez a bizonyos „hiba” azonban nem biztos, hogy eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét, ekképp az sem biztos, hogy az Alkotmánybíróságnak lehet-e hatásköre eljárni.
9. Ha egy norma kizárólag olyan jelentést tartalmat hordozhat, mely nem lehet egy jogállami törvényhozó hatalom célja, úgy nagy valószínűséggel az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése vár rá. Az ilyen jogszabály abszurditását észlelnie kell az egyes eljáró bíróságoknak, és fontos, hogy az eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezzék az Alkotmánybíróság döntését.
10. Az igazi nehézséget azon ügyek eldöntése jelenti, melyek esetében egy normának vagy több lehetséges értelmezése mellett az értelmezések egyike alaptörvény-ellenes, vagy pedig (megint csak több lehetséges értelem esetén) a jogértelmezések összes módszerének alkalmazása csak egyetlen olyan jelentést hoz ki, mely megfelel az alkotmányosságnak. Ez utóbbi esetkörök érinthetik érzékenyen az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti hatáskörmegoszlást. Amennyiben ugyanis előbbi taláros testület nem csak Alaptörvény-ellenesség, hanem „csupán” jogellenesség esetén is megállapítja saját hatáskörének fennállását, úgy lényegében „szuperbírósággá” válik, voltaképp minden konkrét ügyben a Kúria fölé emelkedik.<sup>3</sup> Ezzel átlépne rendeltetésén, jelentős jogbizonytalanságot okozva, a céltól eltérően egyszerűen ötfokozatúvá átalakítva a bírósági rendszert. Ezt a veszélyt át lehetne hidalni az alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezések nagyon szabatos, kazuisztikus

---

<sup>3</sup> Ennek tükrében sajátos, hogy Azerbajdzsán és Kambodzsa alkotmánya kifejezetten az ottani alkotmánybíróságot jogosítja fel a *törvények* értelmezésére is. (Ld. 130. cikk, ill. 136. cikk) Ádám Antal elmélete mutat rá arra, hogy az Alkotmánybíróság a normának az Alaptörvénnyel való összevetése során szükségképpen értelmezi – az Alkotmány mellett – a vonatkozó normát is. (ld. ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris, 1998. Budapest, 73. o.) Nem szabad elfelejtenünk azonban, hogy akár magánszemélyek is alkalmaznak és így értelmeznek jogszabályokat mindennapi életük során. A különlegességet abban látom, hogy az említett értelmezések kifejezetten kötelező erővel bírnak!

szabályozásával, illetőleg egy nagyon bölcs, diplomatikus jogértelmezési gyakorlattal. A vonatkozó norma igen lakonikus lévén, hazánkban a második megoldásra maradt esély. Vagyis az „Alaptörvény-ellenesség” és jogellenesség nagyon határozott elválasztása, természetesen az Alkotmánybíróság és a Kúria átgondolt együttműködése révén.

11. Feltehetjük a kissé sommás kérdést: hogyan lehet hazánkban az alkotmányos alapjogokat érvényesíteni? Bárhogyan is alakul az Alaptörvény érvényesülése és közvetlen alkalmazása, Magyarországon (illetőleg a kontinentális jogrendszerekben) kifejezetten alapjogokra alapozott perlés nem lehetséges.<sup>4</sup> Alapjogok érvényesítésén érthetjük az egyéb eljárási módozatokban hivatkozott alapvető jogokat. Vagyis azt, hogy egy polgári, büntető vagy közigazgatási eljárásban alkalmazott jogszabály, illetőleg annak értelmezése feleljen meg az Alaptörvénynek, továbbá az említett eljárások formailag is alkotmányosnak legyenek tekinthetőek. Nagyon sajátos, álláspontom szerint szinte „alapjogi perlésnek” minősíthető eljárástípus a személyiségi jogi per. A személyiségi jogok ugyanis az alkotmányos alapjogok polgári jogi leképeződései. *„Az egyes jogterületek elhatárolása a gyakorlatban általában nem okoz problémát. Az utóbbi időben azonban mind a jogirodalomban, mind a bírói gyakorlatban megfigyelhető a polgári jogi és az alkotmányos jogvédelem határainak összemosódása. Ez főként abban nyilvánul meg, hogy az Alkotmány alapvető jogokról szóló fejezetében meghatározott valamennyi jogosítványhoz mechanikusan hozzárendelik a polgári jogi személyiségvédelmet is. Ezek a törekvések egyrészt szem elől tévesztik az alkotmányjog feladatát és eszközeit, másrészt, a polgári jogi védelem határait olyan területekre is kiterjesztik, ahol az eleve nem lehet hatásos. Az alkotmányjog feladata, hogy az alapvető jogok katalógusát megállapítsa, meghatározva ezzel mind a törvényhozó, mind a jogalkalmazó szervek kötelességeit. Az már a különböző jogágak dolga, hogy mindegyik a maga eszköztárát sorakoztassa fel az alapvető jogok érvényesítésére.”*<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Mint ahogyan az USA-ban ezen irányzat túlbujánzására figyelhetünk fel; ld. azon esetet, amelyben egy tornatanár a vele szemben alkalmazott felmondás jogosságát nem a munkaügyi szabályok, hanem quasi tulajdonjogának elvesztése címén perelte. POKOL Béla: *Jogelmélet* (Századvég, 2005. Budapest)

<sup>5</sup> PETRIK Ferenc: *A személyiség jogi védelme – A sajtó-helyreigazítás*, HVGorac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2001., 34. o. Álláspontom szerint is az érvényesítés eszközei, a szankciók különböznek leginkább az alkotmányos alapjogok, valamint a személyiségi jogok tekintetében. Bár sokszor szinte ugyanolyan képlékeny, relatív, átmoralizált és átpolitizált a személyiségi jogok értelmezése is, de talán valamelyest „megszelídíti” a polgári jog több évezredes fejlődésén keresztül kikristályosodott dogmatikája. Egy ismert sakkozóra tett olyan kijelentés, miszerint a magyar sakkozó sport egyik különös figurájává vált, lekicsinylő, elmarasztaló értékítéletet hordoz, az emberi méltóságot sérti, ezért a polgári jogi felelősséget is megalapozta. (Pesti Központi Kerületi Bíróság P.87.333/1987.), ld.: PETRIK i. m. 87. o.

12. Az alapjogok állami passzivitással összefüggő felfogása<sup>6</sup> lényegében arra irányíthatja rá figyelmünket, hogy az alapjogok szabályozása az azokba történő állami behatástól való védelmet jelenti. Nagyon sajátos az emberi jognak, illetőleg alkotmányos alapjognak minősülő választójog kérdése, e körben ugyanis voltaképp a szabadságjog egész gyakorlásának folyamatát a jogszabály rendezi. (Egyéb alapjogok esetében úgymond az állampolgárok a maguk autonóm cselekményeikkel élnek szabadságukkal és csupán az állam speciális beavatkozási lehetőségeit rendezik a jogszabályok.) Az ún. ecosoc-jogok természetüknél fogva persze az állam aktív magatartását kívánják meg. A XX. század fejleménye, hogy a véleménynyilvánítás jogának médiában való érvényesülése egy jóval szabályozottabb állami cselekvéssort tesz kívánatossá.
13. Hogyan lehet megakadályozni az alkotmányos alapjogok megsértését? Erre a nagyon áttételes kérdésre – melynek pofonegyszerű megválaszolása illuzórikus módon azonnal megoldaná kortól és időtől függetlenül az összes alkotmányos válságot – úgy tudunk válaszolni, ha megnézzük, egyáltalán miképpen lehet megsérteni az alkotmányos alapjogokat. Erre magam a következő elméleti modellt állítottam föl.

Az alkotmányos alapjogokat megsérteni:

- a) törvénnyel (általánosabban fogalmazva jogszabállyal, sőt a hasonló tekintet alá eső közjogi szervezetszabályozó eszközökkel),
- b) bírói döntéssel (általánosabban fogalmazva eseti hatósági döntéssel),
- c) jognyilatkozatokkal,
- d) belső szabályzatokkal (lényegében ezek is minősülhetnek többoldalú jognyilatkozatnak, de stílusukban, céljukban, használt fogalmaikban inkább az általános jellegű, normatív aktusokhoz hasonlítanak, szemben a leegyszerűsítve egyedi döntésekhez hasonlító jognyilatkozatokkal),
- e) reálcselekményekkel

lehet.

---

<sup>6</sup> Böckenförde a legszűkebbtől a legtágabb felé haladva a következő alapjog-felfogásokat sommázza: Az alapjogok, mint az államot távol tartó biztosítékok, az alapjogok intézményi felfogása, az alapjogok, mint a jog alapértékei, az alapjogok mint részesedési jogok, végül az alapjogok szociális állami fölfogása. Ld.: POKOL i.m. 81. o.

14. Ezeket nevezzük a továbbiakban az alapjogsértés szféráinak. Ama tekintetben is célszerű árnyalni a képet, hogy közvetlen vagy közvetett alapjogsértésről beszélünk. Utóbbi esetről akkor lehet szó, ha egy alapjogot biztosítani hivatott tételes jogszabályt szegnek meg. Voltaképp szinte minden jogszabály visszavezethető valamely alapvető jogra. Így ebben a kontextusban minden jogsértés alapjogsértés is lenne. Nyilván a téma célirányos tárgyalása miatt ildomos tehát a közvetlen alapjogsértésekkel foglalkoznunk. Azok közvetett megsértésének védelmére ugyanis az egész igazságszolgáltatási struktúra, az egész jogrendszer hivatott. **Álláspontom szerint akkor megfelelő egy állam alapjogvédelmi rendszere, ha az alapjogsértés minden szféráját lefedi, védelmezi.** A fenti a) esetben nyilván a klasszikus alkotmánybíróság tudja az alapjogokat védeni. (Hiszen fogalmilag csak az ilyen képes megsemmisíteni az azokat sértő jogszabályokat.) A b) vonatkozásában az alapjogi bírászkodás folytatására felhatalmazott hagyományos igazságszolgáltatás is megfelelő. (Sőt, eme vonatkozásban hathatósabb is, mint egy egyedi ügyekben eljárni nem jogosult alkotmánybíróság, így a korábbi törvény szerinti magyar.) A c) aspektusában a hagyományos bíróságoké a főszerep. Természetesen ehelyütt is megemlítenéd, hogy az alapjogokat igazán az azoknak megfelelő jogszabályok alapján lehet védeni, tehát közvetve. Amennyiben a közvetlen védelem elvére fókuszálunk, akkor már jóval nehezebb dolguk van a bíróságoknak. Vagy nyitottnak kell lenniük az alapjogi érvelésre<sup>7</sup>, – ami persze jó pár mellézköngével is járhat – vagy az alkotmánybíróságnak kontrollálási lehetőséggel kell rendelkeznie felettük. Jóllehet szociológiailag nem mindegy, hogy egy bíróságnál eleve jó eséllyel lehet apellálni valamire, vagy csak esetleg egy kivételes jogorvoslat segíthet az ügyön. Mindenestre a nem megfelelő jogszabályok esetén az alapjogsértő jognyilatkozatokkal szemben igen nehéz védekezni. A d) verzió sajátosabb, mint utaltunk rá, a belső szabályok jellegüket tekintve a normatív aktusokhoz állnak közelebb. Persze az alkotmányosságának megfelelő tételes jogszabályok segítik igazán elő a jogérvényesítést, de az általános jellegű belső szabályokkal szemben nyitottabb lehet a hagyományos

---

<sup>7</sup> Szinte kuriózumként tarthatjuk számon a dávodi leányanya 1998-as ügyét, akinek esetében a bíróság a magzatvédelmi törvényt félretelva közvetlenül az Alkotmány 54. § (1) bekezdés alapján (az élethez való jogból levezetve) tiltotta meg a terhességmegszakítási kérelem teljesítését. Ld. *Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények* (In.: Emberi jogok, szerk.: HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila, Osiris, 2003. Budapest) 225-226. o.

Szintén úgyszólván unikum a Legfelsőbb Bíróság BH 1998., 132. sz. döntése, melyben úgy határozott, a világnézeti különbözöség a gyermek elhelyezésénél egyik szülő javára vagy terhére sem értékelhető. Ezen ügyben kifejezetten Emberi Jogok Európai Egyezményére, tehát nemzetközi szerződésben szavatolt emberi jogra hivatkoztak az indokolásban. Ld. HALMAI i.m. 228. o.

igazságszolgáltatás is az alapjogi érvelésre. (Annál is inkább, mert itt nem tipikusan magánszemélyek belső viszonyairól van szó, hanem közérdekről.) Az e) pont a legproblematicusabb, mert nehezen képzelhető el, hogy a tételes jogba nem, „csupán” az alapjogokba ütköző reálcselekménnyel szemben teremtsünk-e jogorvoslati lehetőséget<sup>8</sup>. (Kérdés, hogy az alkotmányjogi panasz intézménye adhat-e megfelelő választ erre.) Ehelyett jöhet szóba leginkább az ombudsman, különösen, ha a reálcselekmény egy valamilyen közfeladatot ellátó jogi személy révén merül fel. Ezért lehet fontos, hogy milyen tágan húzzuk meg az ombudsman vizsgálódási határát. Mindazonáltal ezen intézmény – mivel ajánlásai nem kikényszeríthetőek – jobban a „de lege ferenda” világában mozoghat, és rámutathat a tételes jog alapján nem elbírálható aggályokra.

15. Összességében elmondható tehát, hogy az alapjogvédelem átfogó összefüggésrendszert képez. Kiemelkedő jelentőségű a normakontroll, de ezt is megelőzi az alapjogi bíraskodás megléte, akár külön szervezettel, akár a hagyományos bíróságok útján. Én magam az előbbi modell mellett teszek hitet, ezáltal ugyanis a klasszikus igazságszolgáltatás jobban megmaradhat a dogmatikailag zárt jog belső rendszerében. Mértékkal nem árt, ha az eljáró bíróságok nem zárkoznak el az alapjogi logikától, de csak a (megfelelő) normák által keretbe szorítva és csak a jogszabályok célja szerinti értelmezéssel. A jogérvényesítés „légüres tereit” az ombudsmani funkciót betöltő szerv hathatja át a jogvédelem szelével.
16. Lehet-e közvetlenül alkalmazni az alapjogokat? – tehetjük fel a még mindig örökzöld kérdést. E tekintetben is különbséget kell tennünk az alapjogok közvetlen alkalmazása, valamint az Alaptörvény közvetlen alkalmazása között. Ez utóbbi ugyanis magában foglal egyéb alkotmányos értékeket, vezérelveket. Sőt, ezen felül konkrét, tételes normákat is. Így például a köztársasági elnök megválasztásának szabályait csak az Alaptörvény tartalmazza. Annak közvetlen alkalmazhatóságának globális tilalma esetén ad absurdum nem is választhatnánk államfőt. Álláspontom az, hogy a kontinentális – különösen a magyar jogrendszerben – nem lenne szerencsés megengedni, hogy a bírák<sup>9</sup>, hovatovább az állampolgárok félretolhassák a nekik nem tetsző jogszabályt, ha az szerintük sérti az Alaptörvényt/alapjogait, amennyiben van

---

<sup>8</sup> Ez inkább passzív magatartásoknál, „nem-tevésekkel” szemben képzelhető el.

<sup>9</sup> Sári János éles különbséget lát úgy általában a bírák és a (korábbi nevén) Legfelsőbb Bíróság alapjogi bíraskodás között, különösen a jogegységi határozatok lehetősége miatt. Példát is említ, amikor az LB a tételes jogi kizáró rendelkezések félretolásával jogorvoslati lehetőséget nyitott meg egyes államigazgatási ügyekre. Ld.: SÁRI János: *A rendes bíróságok alapjogi bíraskodása*, Jogtudományi közlöny, 2006/1. szám., 7. o.

az esetre szubszumálható, konkrét tételes jogszabály. (A későbbiekben látni fogjuk, ilyenkor milyen lehetőségek állnak rendelkezésre, például a bírói eljárás felfüggesztése.) Azonban e mondatban is benne volt egy kiskapu: mi van, ha nincs ilyen. A textualista, rugalmatlan bírácoknak ugyanis sokszor jobban fekszik, hogy konkrét esetre alkalmazhatóságot mímeljenek, ahelyett, hogy belátnák, hogy az adott kérdést egész pontosan nem rendezi az Alaptörvény alatti jogszabály.

17. Teljesen egyetértek továbbá Hart tézisével, aki a többi jogelméletet annak mentén bírálja, hogy azok torz leegyszerűsítést alkalmaznak, és nagyvonalúan egy kalap alá vonják a büntető- és polgári jogot. Holott eme kettő teljesen különböző jogterületet jelent.<sup>10</sup> Bár ez is kissé sommás lemmának tűnik, de sokszor vezérszalag lehet: a magánjogban döntési kényszer áll fenn, tehát valahogy a bírónak meg kell oldania a jogvitát. (Tehát – ha nincs egyéb alkalmazandó norma – lehet az Alaptörvényhez is támasztékként fordulni.) Büntetőjogban viszont, amennyiben kétséget kizáróan nem lehet a terhelt bűnösségét megállapítani, úgy jogi elmarasztalására mód nincs.
18. *Pokol Béla e sorok írója számára korszakalkotó, az egész jog átfogó szemléletét elősegítő tézist fejlesztett ki a jog rétegeinek elméletével.* Eszerint a jog négy rétegből áll. Ezek: az írott jogszabályok szövegrétege, a bírói jog rétege, a jogdogmatika/jogtudomány rétege, valamint az alkotmányos alapjogok rétege.<sup>11</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.
19. *Témánk szempontjából a legfontosabb kérdés: mi az alkotmányos alapjogok belső rétege?* 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

---

<sup>10</sup> Ld. POKOL i.m. 287. o.

<sup>11</sup> A teljesség igénye nélkül, pl. 19-37. o. POKOL i.m.

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. Mindenképp meg kell említenünk, hogy a fenti kérdést csak az alkotmányjogi panasz 2012 januárjától kiterjesztett teljes körének kikristályosodó gyakorlata alapján tudjuk majd megválaszolni. A vonatkozó kutatások még nagyrészt a korábbi „csonka” alkotmánybírói mozgástér ismeretében 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 ítélezést 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 biztosa van – az ombudsman jogértelmezése képes a hiányzó alapjogi bíraskodás jogértelmező funkcióját legalább részben pótolni.”<sup>12</sup> Pokol Béla munkásságán azon szemlélet vonul át, hogy az alapjogokat közvetlenül nem kell alkalmazni (főleg nem a jogszabályok félretolása révén), hanem a jogalkotás során kell figyelembe venni. A hazai mellett, főképp az amerikai és a német gyakorlat elemzése során jut ezen következtetésre, kiemelve a kérdés megválaszolására az utóbbi országban adott lehetőségeket.

20. Az egy külön kérdés lehet továbbá, hogy ha kötelezőek is lennének az alapjogok közvetlenül, milyen relációban azok, vagyis kik/mik között érvényesülnek. Az alapjogokat az állammal szembeni biztosítéknak felfogó álláspont szerint legfeljebb

---

<sup>12</sup> SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja”,* Fundamentum/2001. 2. szám, 16. o.

csak olyankor tekinthetjük kötelezőnek az alapjogokat, ha a magánszemély az állammal áll jogviszonyban.<sup>13</sup> (Lényegében közigazgatási jogi és büntetőjogi jogviszonyokra gondolhatunk ezáltal.) A német jogirodalomban, ezt követően a joggyakorlatban alakult ki az alapjogok „Drittwirkungja” vagyis egyéni jogviszonyokra való továbbhatása, átgyűrűzése.<sup>14</sup> Nyilvánvalóan ezen irányzat odáig vezethetne, hogy bármelyik magánszemély félretolhatná például a Ptk-t, és mondjuk akár egy szerződés vitájánál is közvetlenül az adott ország alkotmányára hivatkozhatna. (Szerencsésükre a németeknél sem vívott ki az irányzat számottevő támogatottságot.) Álláspontom szerint a magánfelek közötti érvényesülést legfeljebb azon magánjogi jogviszonyok tekintetében lehetne megengedni, ahol az egyik fél – mint jogi személy – állami tulajdonban van, illetőleg közfeladatot lát el, közigazgatási jellegű hatásköröket gyakorol. (Hasonlóan az ombudsman ellenőrzési terepéhez, kitágítva a közigazgatás fogalmát.)

21. Ehhez képest egy szelídítettebb álláspontot jelent, ha valaki úgy gondolkozik: az alapjogok csak a törvényi helyek nyitottságánál veendőek figyelembe, vagyis a meglévő tételes jogszabályokat ezek fényében kell értelmezni. Ehelyütt kell jeleznünk, hogy a jognak mintegy 12 értelmezési módszere ismeretes<sup>15</sup>, melyek közül az alapjogok mentén való értelmezés csak egy, és nem szoríthatja ki a másik 11-et. Amennyiben viszont más értelmezési módszerek is az alapjogok szerinti jelentést támokolják, úgy bizvást fogadhatjuk el azt megoldásként. (Mondjuk, ha a szó szerinti értelmezésnek ellentmondva az alapjogi értelmezés és a jogszabály célja szerinti értelmezés ugyanoda vezetne.) Itt kell tennünk még egy distinkciót. Nem mindegy, hogy egy jogszabály miről szól. Némileg más eme kontextusban egy büntetőjogi jellegű norma, ahol mondjuk az emberi méltósághoz való jog megsértése merül fel. Ehhez képest árnyaltabb a kép, ha az egész törvény egyetlen alapjog garantálásáról szól, például az egyesülési törvény, gyülekezési törvény stb. *Míg előbbieknél veszélyes vizekre vihet az emberi méltóság aktivista túlharsogása, utóbbiaknál a jogszabály célja maga az alapjog szavatolása. Vagyis az alapjogok szerinti értelmezés voltaképp a cél szerinti („jheringi”) jogértelmezéssel esik egy tekintet alá.*<sup>16</sup> Az alkotmányos

---

<sup>13</sup> POKOL i.m. 83. o.

<sup>14</sup> Pokol Béla nyomán, ld. i. m. 84. o.

<sup>15</sup> Ld. POKOL i.m. 218-230. o.

<sup>16</sup> Ehelyütt célszerű megemlítenünk, hogy sajátos az „egytörvényes” alapjogok helyzete, értem ezen például a gyülekezéshez, az egyesüléshez való jogot és az adatvédelmet. Ezeknél ugyanis az alapjog védelmének tételes jogi leágazásai vannak, így a hagyományos jogalkalmazó szerveknek joguk és lehetőségük (áttételesen) védelmezniük a vonatkozó alapjogot. Itt elsősorban a meglévő tételes normák alapjogoknak megfelelő értelmezése vetődik föl kívánalomként.

alapjogok könnyen az álmódosítás, a jövőbeni reformtervek világába repíthetnek bennünket, a „de lege ferenda” világába, ami a jövőbeni jogalkotás tekintetében igen fontos, de nem keverhetjük össze a „de lege lata”, a kikényszeríthető hatályos jog terrénumával. Sokszor nehéz e kettő között meghúzni a határvonalat. Ezért fontos kiemelni az ombudsman intézményét. Ő ugyanis átlépheti az említett határokat. Mivel döntései nem kikényszeríthetőek, szabadabban mozoghat a maga területén. Valamit valamiért: szigorú szankciók híján tágabb értelmezési lehetőség.

22. Jakab András a következők szerint sommázza – még az 1949. évi XX. törvény hatályossága idején – az Alkotmány közvetlen alkalmazhatóságát. Álláspontja szerint mellette szóló érvek<sup>17</sup>:

- az Alkotmány mindenkire kötelező mivolta,
- a jogvédelem hatékonyabbá tételének lehetősége, melyet a hivatkozott szerző a legkomolyabb érvnek tart,
- a bíróságok egyébként is fennálló lehetősége a törvényellenes rendeletek félretolására,
- az Alkotmány 70/K. §-a, mely szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtt érvényesíthetők. (Már itt hozzátehetjük, hogy nem az alapjogok megsértésének megállapítása tartozik a bíróságok hatáskörébe, hanem a már megállapított megsértésből eredő igények érvényesítése!<sup>18</sup>)

A közvetlen alkalmazhatósággal szembeni érvek:

- a jogbiztonság, melyet sértene, ha nem csupán az Alkotmánybíróság (AB), hanem valamennyi bíróság értelmezhetné az Alkotmányt,
- a hatalommegosztás, mely szerint a normakontroll monopóliuma az AB-t illeti,
- az Alkotmányértelmezés egységessége (hasonlóan a jogbiztonsághoz),
- a törvény *lex specialis* mivolta, mely miatt mindig inkább azt kell alkalmazni az Alkotmány helyett,

---

<sup>17</sup> JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007., 125-128. o.

<sup>18</sup> Tehát ezt úgy is lehetne értelmezni, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megállapította az alkotmányellenességet, akkor jöhetnek a hagyományos bíróságok, illetőleg esetlegesen akkor lehet kártérítést követelni. Viszont a bírói gyakorlat szerint a közigazgatási jogkörben okozott kár kategóriájába a jogalkotással okozott kár nem fért bele. (Álláspontom szerint ez aggályos, mert a jogsértett szempontjából mindegy, hogy a jogsértést ráadásul még egy jogszabály is legitímálta.) De lege ferenda fontosnak tartanám erről törvényileg rendelkezni.

- az előbb említett 70/K. § pontatlansága,
- az 57/1991. AB határozat már kimondta, hogy a bíróságoknak nem feladatuk az Alkotmány közvetlen alkalmazása.

Jakab az elsőt és a negyediket tartja igazán megfontolandónak. Álláspontja szerint a hatékony alapjogvédelem előfeltételezi a jogbiztonságot, fordítva azonban nem feltétlenül igaz ez.<sup>19</sup> A kikristályosodott bírói gyakorlat alapján úgy fogalmaz, hogy „pontozások”, szoros győzelmet arat azon felfogás, miszerint az Alkotmányt nem lehet közvetlenül alkalmazni.<sup>20</sup>

Álláspontom szerint rendkívül bonyolította a kérdést annak szőnyeg alá söprése a gyakorlatban, hogy az Alkotmány az 1949. évi XX. törvény volt, mely ugyan több egy hagyományos jogszabálnál, de semmi nem mondja ki, hogy bármiben kevesebb volna. Ez a vita némileg leegyszerűsödött: az Alaptörvény a jogforrási hierarchiában minden mástól különböző ranghelyet kapott.<sup>21</sup>

(A fentebb említettek szerint kérdéses: amennyiben az Alkotmánybíróság előtt meg lehet támadni az egyedi bírói döntéseket, az szükségszerűen maga után vonja-e azt, hogy az egyes eljáró bírák közvetlenül alkalmazhatják-e az Alaptörvényt. Álláspontom szerint nem; ekképp viszont nem tekinthetjük a rendes bíróságokat minden szempontból hatékony jogorvoslati fórumnak.<sup>22</sup> *Végezetül megint csak fontos hangsúlyoznunk: ezen tézisek csak akkor merülhetnek föl, ha nincs alkalmazható alacsonyabb szintű norma. A félretolással nem tudunk egyetérteni!*) E sorok írója a hegy-lemma néven fogalmazza meg összegzését. Az

---

<sup>19</sup> JAKAB i.m. 129. o.

<sup>20</sup> JAKAB i.m. 130.o.

<sup>21</sup> A tudománynak – és talán a jogalkotásnak – viszont a következő években tisztázni kell egy viszonylag újként kibontakozott ellentmondást. Nevezetesen: az Európai Unió bizonyos jogforrásai közvetlenül hatályosak és/vagy alkalmazandók Magyarországon is. (És ráadásul ezeknek lehet alapjogi vonatkozásuk is, ide értve még a diszkrimináció tilalmát is.) Rendkívül aggályosnak tűnhet, ha a hazai Alaptörvény által szavatolt alapjogokra nem hivatkozhat az eljáró bíró, de az azokhoz hasonló tekintet alá eső európai normákra igen. (Bár ezen irányzat bírálói szerint talán utóbbi is okozhat problémákat.)

<sup>22</sup> Amennyiben egy ügyben valószínűnek tűnik, hogy az Alaptörvény egyik szakasza lesz az alkalmazandó jogszabály, de az eljáró bíróságok azt nem alkalmazhatják, úgy a hagyományos igazságszolgáltatás rendszerében nem lesz hatékony jogorvoslati fórum. Az egész eljárást – akár évekig – úgy kell lefolytatni, hogy akár az elejétől tudni lehet: csak az Alkotmánybíróság fog tudni autentikusan dönteni a kérdéskörben. Ez nyilvánvalóan abszurd álláspont. Ezen ellentmondást legföljebb úgy lehetne feloldani, ha ilyen esetben – a normakontrollhoz hasonlóan – hatáskört biztosítanánk a bíróságoknak az eljárás felfüggesztésére, és az Alkotmánybíróság speciális döntésének indítványozására. Persze hozzátehetjük: olyan a legkritikább esetben merül föl csupán, hogy „látszólagos” alkalmazandó alsóbb szintű norma sincs az Alaptörvény esetlegesen vonatkozó szakasza mellett. Ha pedig ilyen van, akkor az eljárás lényegében bírói indítványra kezdeményezett normakontrollként lefolytatható! Magam azon álláspont mellett tennék hitet (kristálytisza egyértelműségű rendelkezés híján), hogy „látszólagosan” alkalmazandó jogszabály hiányában, ad absurdum egyetlen szubszumálható normaként – tehát nem félretolásként – az eljáró bíróság kivételesen alkalmazhatja az Alaptörvény vonatkozó passzusát, az Alkotmánybíróság ugyanis végső jogorvoslati fórumként kontrollt gyakorol.

*alapjogvédelem olyan, mint egy elől lankás, hátul meredek csúcsos hegy. Felmászni rá fontos cél és nem is nehéz, de aki hirtelen túllendül, az túllépve a célon nagy mélységbe hullik alá.*

23. **Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon** Sokan úgy gondolják, hogy az alapjogvédelem elvont, elméleti jogterület, amelynek vizsgálata, alkalmazása a gyakorlatban csupán az Alkotmánybíróság eljárásában jelenik meg. Napjainkban azonban a hétköznapi életben is egyre jobban megjelenik a konkrét alapjogvédelem jogalkalmazói szinten. Egyre inkább találkozhatnak az alapvető jogaikban sérelmet szenvedett személyek, olyan hivatalos szervekkel, amelyek elsősorban alapjogvédelmet tűzik zászlajukra, így maga az alapjogvédelem egyre inkább mindennapjaink részévé válik. Az elmúlt két évtizedben Magyarországon sorra jöttek létre az olyan szervek, mint maga az ombudsman, az Egyenlő Bánásmód Hatóság vagy a Független Rendészeti Panasztestület. Mindezek alapján Hazánkban egy átfogó és összetett alapjogvédelmi intézményrendszer látszik kirajzolódni. Kutatásaim célja ennek a magyar alapjogvédelmi intézményrendszernek az átfogó bemutatása elemzése.

24. **Az ombudsmani intézmény** A közvélekedés és a szakirodalom klasszikusan az ombudsmanokat tekinti az alapjogvédelem letéteményesének. Az ombudsman az alkotmányjogi dogmatikában bevett fogalom. Az e tisztségnek megfelelő személyeket nemzetközi összevetésben sokféle névvel illetik.<sup>23</sup> E fogalom az 1700-as évek elejének Svédországában alakult ki, noha hasonló tartalmú méltóságok már korábban felvetődtek a történelem folyamán.<sup>24</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 tárgykörben, és a közigazgatással szemben támasztott követelményekről szóló kézikönyve is foglalkozik a kérdéskörrel.<sup>25</sup> Érdekes módon az ombudsman

---

<sup>23</sup>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. Ld. Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman-intézmények*, ELTE Eötvös, 2010 Budapest. (A német kiadás alapján válogatta Szabó Máté-Péterfalvi Attila), 27. o.

<sup>24</sup>VARGA ZS. András: Ombudsmanok Magyarországon, Rejtjel 2004. 14. o.

<sup>25</sup>VARGA ZS. (2. lj.) 30-31. o.

klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak, a „hivatalok packázásainak” ellenszere volt.<sup>26</sup> Ma pedig – leginkább a hazai nyilvánosságban – az alkotmányos alapjogok, emberi jogok letéteményes őreként 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 törvénytelen állami adminisztráció pedig szinte végzettszerűen vonja maga után az emberi jogok csorbítását.<sup>27</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 biztosi 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>28</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>29</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

---

<sup>26</sup> VARGA ZS. (2. lj.) 32. o.

<sup>27</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 sértés, 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>28</sup> SOMODY Bernadette: *A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség*, ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, Complex, 2009. október-november, 2. évfolyam 10-11 szám, 10. o.

<sup>29</sup> Somody Bernadette idézi a biztos beszámolót (1999., 39.), ld. SOMODY Bernadette: *Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai*, Jogtudományi közlöny, 2004./10. szám. 328. o.

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” eszközével akkor is kezdeményezhet például – egyedi kivételekre, joghézagokra rámutatva – jogszabály-módosítást.<sup>30</sup> A fenti kettős funkciót tovább árnyalja, hogy egyesek az alapjogok védelme mellett általános alkotmányvédelmi szerepet tulajdonítanak a biztosnak,<sup>31</sup> míg mások tagadják ennek létjogát<sup>32</sup>.

25. Az ombusmannak minősülő szervek, személyek közös jellemzője, hogy a tág értelemben vett közigazgatást felügyelik.<sup>33</sup> 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.

26. 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>34</sup> és egy adatvédelmi biztos is. Mindhármuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy általános helyettessel is, aki államtitkári besorolásban tevékenykedett. Az első ombudsmanokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez

---

<sup>30</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 igényjogok és a pusztán szabadságok (melyek elősegítése másnak nem kötelezettsége) elhatárolására ld. POKOL Béla: *Autentikus jogelmélet* (Dialóg-Campus, 2010. Budapest-Pécs), 188-196. o.

<sup>31</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>32</sup> VARGA (2. lj.), 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. (Uo. 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.

<sup>33</sup> 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 és emberi jogi modell.

<sup>34</sup> A kisebbségi ombudsman tisztségét az Alkotmány korábbi szövege alapján egy kollektíva töltötte volna be.

képest csúszva, 1995-ben választották meg. 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 jog, állampolgári jog, alapvető jog, emberi jog fogalmakat.<sup>35</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>36</sup> Állampolgári joga csak az adott állam polgárának lehet, így ez egyfelől szűkebb fogalom az alapvető jognál.<sup>37</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. Mindezek tükrében az alapvető jogok biztos 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>38</sup>

27. 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.)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

---

<sup>35</sup> VARGA (2. lj.), 72-73. o. Pokol Béla (már említett művében) következetesen az alkotmányos alapjog kifejezés mellett tesz hitet.

<sup>36</sup> Utal erre Varga Zs. András is, ld. 13. lj.

<sup>37</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>38</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 (7. lj.), 322. o.

megszüntetésének kivételével – a munkáltatói jogokat az alapvető jogok biztosja gyakorolja. 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 előbbieken 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.)

28. 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>39</sup> Viszont a gyakorlat Svédországban az, hogy az ombudsmanok szinte mindig korábbi magas beosztású bírák.<sup>40</sup> Lengyelországban kifejezetten „kiemelkedő jogi tudás” a jelölési feltétel, míg Romániában ezzel párhuzamosan a miénket is jóval meghaladó 18 év gyakorlatot várnak el az ombudsmantól.<sup>41</sup> Nyilvánvalóan a biztos morális hatalma miatt a személyisége is igen fontos a szaktudás mellett.<sup>42</sup> Lengyelországban a jelölt erkölcsi értékei és szociális érzékenysége is elvárás, Szlovákiában ombudsman „makulátlan személyiség” lehet.<sup>43</sup> A helyettesekre analóg szabály vonatkozik a maguk szakterülete

---

<sup>39</sup> KUCSKO-STADLMAYER i.m. 32. o., 225. o., 239. o.

<sup>40</sup> 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 Hivatala, 2012. Budapest, 19. o

<sup>41</sup> SZIKLAY (18. lj.) 19. o.

<sup>42</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>43</sup> Ld. SZIKLAY i.m.(18. lj.) 19. o.

(nemzetiségek, „zöld jogok”) tekintetében. Az Obtv. rendkívül szigorú ún. *visszamenőleges összeférhetlenségi szabályokat* is alkalmaz.<sup>44</sup>

29. **Az alkotmánybíróság mint alapjogvédő szerv** Az Alkotmánybíróság, fontossága révén minimum egy külön tanulmányt megérne, ehelyütt terjedelmi okokból csak utalunk rá, hogy rengeteg hatásköre mellett az alapjogvédő funkció csak az egyik a testület számos hatásköre közül.<sup>45</sup> Mi az alkotmánybíróság? Tehetnénk föl a sokak számára evidenciát jelentő kérdést. Általános jelleggel úgy válaszolhatnánk, hogy normakontrollt végző testület, mely adott állam jogszabályait alkotmányossági szempontból veszi górcső alá. Az alkotmánybíráskodásnak nemzetközi összevetésben két alapmodellje ismeretes. Az *egyikben* a hagyományos bíróságok – élükön az állam legfelsőbb bíróságával – vetik össze az egyes normákat az alaptörvénnyel, és végső soron félretolják az aggályos jogszabályt. Tehát quasi minden bíróság alkotmánybíráskodik, de a jogorvoslatok miatt az autentikus alkotmányértelmezés letéteményese az adott ország legfelsőbb bírósága. Ezért hívják decentralizált rendszerűnek az ide sorolható országok alkotmánybíráskodását. A *másik* modellben külön szervezetet hoznak létre a jogszabályok alkotmánnyal való összevetésére, megsemmisítésére. (Utóbbi lehetőség megléte esetén lehet csak szó klasszikusan alkotmánybíráskodásról.) Nyilván emellett egyéb hatáskörei is lehetnek az ide tartozó. Nincs külön alkotmánybíróság klasszikusan az *Egyesült Királyságban, USA-ban, Ausztráliában, Kanadában, Dániában, Norvégiában, Svédországban, Japánban*. Külön kuriózum a holland alkotmány 120. cikke: a bíróságok – úgy hogy nincs külön alkotmánybíróság sem – nem bírálhatják el a törvények alkotmányosságát! *Svájcot* illetően úgy is fogalmazhatnánk, a klasszikus európai és amerikai modell sajátos ötvözete jött létre. Minden bíróságnak joga van – a szövetségi szintűek kivételével – a törvények alkotmányosságának vizsgálatára. A Szövetségi Bíróságnak egyrészt hatáskörében áll az egyéni alkotmányjogi panaszok elbírálására; megsemmisítenie azonban csak a kantonális szintű jogszabályokat lehetséges. A *görög*

---

<sup>44</sup> Nem lehet az alapvető jogok biztosja 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 képviselőség 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>45</sup> Hozzátehetjük, nem csak az alkotmányjogi panasz és a normakontroll alapjogi vonatkozású, de ilyen lehet a nemzetközi szerződések vizsgálata, valamint a népszavazási és választási ügyek elbírálása is.

alkotmánybíráskodás típusa szintén „fehér holló”; felsőbbírási tagok és jogászprofesszorok közül sorshúzással jelölik ki a személyeket. A testületnek csak a törvények kontrollálására van jogköre, alacsonyabb szintű jogszabályokra nézvést nincs. Emellett kiemelendő, hogy más bíróságok is vizsgálják a maguk hatáskörében a jogszabályok alkotmányosságát. A magyar Alkotmánybíróság leginkább a német mintára kiterjesztett valódi, klasszikus alkotmányjogi panasz révén vált igazi alapjogvédő szervvé.<sup>46</sup>

**30. Egyéb „ombudsmani típusú” szervek** A hagyományos felfogás az alkotmánybíráóságokat, esetleg az ombudsmanokat, valamint – amennyiben az alkotmányok közvetlen alkalmazását vagy legalább az alapjogok jegyében történő értelmezést felvállalják – az egyes eljáró rendes bíróságokat érti rendszerint az alapjogvédő szervezetrendszerbe. A szakirodalomban ilyenként sorolják be a Független Rendészeti Panasztestületet (FRP), valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóságot (EBH)<sup>47</sup>. Magam azon álláspont mellett teszek hitet, hogy tág értelemben vizsgálódásunk fókuszába kell vonnunk e tekintetben az Országos Választási Bizottságot (OVB), illetve jogutódját, a Nemzeti Választási Bizottságot, (NVB) valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (NMHH), illetőleg annak Médiatanácsát. Ezekre magam is megfelelő jellemzésnek tartom a kvázi bíráskodási tevékenységet.<sup>48</sup> Továbbá meg kell említenünk, hogy a korábbi adatvédelmi biztosi intézmény 2012 januárja óta Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságként (NAIH) működik. A hatósági mivolt fogalmi ismerve az állam által kikényszeríthető határozatok meghozatalára való hatáskör megléte. Ennek tükrében, de már pusztán nevük alapján is az EBH-t, az NMHH-t és a NAIH-ot hatóságnak kell minősítenünk. (Tipikusan megfelelő minősítési szempont lehet sokszor a bírságotól való jogkör.) Az ajánlások, jogértelmezések – de nem kikényszeríthető döntések – lehetősége miatt az FRP-t ombudsmani jellegű szervnek nevezhetjük. Az NVB pedig (a reformok ellenére) továbbra is kakukktojás.

*31. Az adatvédelmi biztos már korábban is sajátos helyet kapott az ombudsmanok között.*

*Bár jogértelmezése nem volt kötelező, de hatósági határozathozatali jogkörrel is*

---

<sup>46</sup> Ld. erről részletesen CSERVÁK Csaba: Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig – Az alapvető jogok védelmének rendszere, Budapest, Licium-Art, 2013., 123-134. o. A jogerős döntéstől számított 60 napon belül az alapjogsérelmet szenvedett fél megtámadhatja a határozatot, már nem csupán a jogszabály alkotmányellenességére hivatkozva, hanem a bírói döntés bármely okból fakadó (vélt) alapjogsértése miatt. Ennek következetes gyakorlata az elkövetkező években fog igazán kialakulni.

<sup>47</sup> SOMODY Bernadette: *Az alapjogvédelem a bíráskodáson túl*, Fundamentum, 2010/2. szám., 5. o.

<sup>48</sup> Somody Bernadette használja e kifejezést az alapjogokat védő egyéb (FRP, EBH) szervek létrejöttére is utalva. Ld. SOMODY (25. l.), 7. o.

rendelkezett. Emellett ki kell emelnünk hatósági jellegére tekintettel, hogy jellemzően alapjog alatti szintű tételes normákat alkalmazott, nem csupán a közigazgatás tág rendszerére kiterjedő hatókörrel. „Az, hogy az adatvédelmi biztos hatásköre a közigazgatás mellett a magánszférára is kiterjed, végső soron szintén azzal járt, hogy az adatvédelmi biztosnak szigorúbban a pozitív jagon belül kell mozognia, mintsem az alkotmányos elvekre támaszkodnia. Az igazgatás körében tevékenykedő általános biztos a visszaállások orvoslása érdekében sajátos dialógust folytat a jogsértő felügyeleti szervével, s mielőtt végső eszközhöz, a nyilvánosságához vagy az országgyűlési vitához nyúlna, mégis van lehetősége arra, hogy álláspontját rövid úton valamely hatósági intézkedéssel szankcionálhassa.”<sup>49</sup> Majtényi László főképp a vonatkozó törvény 2004-es módosításához köti a hatósági – és nem ombudsmani – jelleg kidomborodását.<sup>50</sup> Bizonyos szempontból azonban ombudsmani jellegére is felfigyelhetünk, részben tehát az alkotmányos alapjogok egyik belső rétegének is tekinthetjük. „Az adatvédelmi törvény érvényesülésének ellenőrzése azonban közvetlenül alapjogvédelem. A törvényen túllépni, s a két releváns alapjogra, illetve az alkotmány értelmezésére hivatkozni akkor lehet célszerű, ha a biztos az adatvédelmi törvény és más törvények értelmezését végzi. Ez a hivatkozás is legtöbbször csupán megerősítő hatású, hiszen az adatkezelés alapelveit az Avtv. részletesen kifejti. Ilyen – viszonylag gyakori – eset, ha például a célhoz kötöttség követelményét idézi egy ajánlás az Alkotmánybíróság 15/1991. számú alaphatározatából... Elkerülhetetlen az alkotmányi szabályok szintjén való érvelés, ha az ügyben két alapjog ütközését kell megoldani (s ez kívül esik a személyes adat/közérdekű adat elhatárolásán). Ilyen eset például az információs önrendelkezési jog és a kutatás szabadságának konfliktusa.”<sup>51</sup> A kodifikáció során szóba került, hogy esetleg a NAIH önálló szabályozó szerv lesz, azonban normaalkotási jogot végül nem kapott, így autonóm államigazgatási szervnek minősülhet.<sup>52</sup> Elnökét (az adatvédelmi ellenőrzésben legalább 5 éves gyakorlattal rendelkező szakemberek közül) a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre.<sup>53</sup> Most már tehát neve – és legtöbb hatásköre – alapján is hatóság,

---

<sup>49</sup> SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja”*, Fundamentum/2001. 2. szám 15. o.

<sup>50</sup> Eszerint például, ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a jogellenes adatkezelést nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos határozatban elrendelheti a jogosulatlan adatok zárolását, törlését, külföldre továbbítását. Ld.: MAJTÉNYI László: *Adatvédelem és ombudsmankodás*, In.: *Az információs jogok kihívásai a XXI. században*, szerk.: SZIKLAY Júlia. 9. o.

<sup>51</sup> SÓLYOM (25. lj.) 17. o.

<sup>52</sup> A 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)

<sup>53</sup> Besorolása a miniszterével esik egy tekintet alá.

azonban megmaradt ombudsmani jellegű jogszabály-értelmezési feladata.<sup>54</sup> Az adatvédelmi biztos jogutód szerve.

32. Az Egyenlő Bánásmód Hatóságot magam csak a legtágabb értelemben tartom a témánkhoz tartozónak.<sup>55</sup> Tipikusan hatósági hatáskörökkel rendelkezik. Mindazonáltal a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód érvényesülése az emberi méltósághoz való alapjog kiteljesedésének letéteményese, szükségszerű feltétele<sup>56</sup>. Ez indokolhatja e hatóság alapjogvédő szervként való feltüntetését. Infrastrukturális hiányaira fel lehet hívni a figyelmet<sup>57</sup>, azonban a 2011-es reformok révén jogállása a NAIH-éhoz lett hasonlatos.<sup>58</sup>

33. Szóba kell még hoznunk az ombudsmanhoz hasonló feladatokkal is megbízott „*kisbiztosokat*”, így különösen az oktatási jogok biztosát. Az ilyen jellegű szerv ismérve, hogy nem független a kormányzattól, hanem a közigazgatás hagyományos rendszerében, egyik minisztériumhoz sorolva működik. Nyilvánvalóan a jelölt pártatlan szakmaisága<sup>59</sup> révén – jogállása dacára – „tiszteletbeli ombudsmanná” válhat.<sup>60</sup> Az ilyen jellegű szerveket Varga Zs. András *ombudsman-típusú vagy „ombudsmanszerű” intézményeknek* nevezi.<sup>61</sup> Álláspontom szerint az utóbbi a szerencsésebb, mert bizonyos értelemben éppen típusa (függetlensége, státusza) tér el a hagyományos országgyűlési biztosokétól. Feladatai hasonlóak, ezért el tudnám fogadni általánosan az „ombudsman-típusú” szervek elnevezést is. Ehelyütt említhetjük meg, hogy – világviszonylatban – létezhetnek még „nemzeti emberi jogvédő intézmények”. Ezek monitorozzák az emberi jogok érvényesülését, megsértését, ajánlásokat fogalmazhatnak meg, jelentéseket tesznek nemzetközi intézmények (pl.: ENSZ) felé.<sup>62</sup> Kiemelhetjük a „kínzás és más kegyetlen, embertelen

---

<sup>54</sup> Infotv. 38. § (4) c) pont: általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsát ki.

<sup>55</sup> Jóllehet érdekes módon felvetődött eredetileg, hogy az ilyen jellegű – európai irányelv által előírt – tisztséget „beolvasztják” az egyik ombudsmanba, annak hatásköréit kibővítve. Ld. SOMODY (25. lj.), 6. o.

<sup>56</sup> Bár a vonatkozó törvény 8. § j) pontja például kifejezetten a véleménynyilvánítás alapján történő diszkrimináció kérdését rendeli a Hatóság hatáskörébe, ez pedig már nagyon szoros összefüggést mutat az alapjogokkal. Az e) pont (nemzetiséghez tartozás) pedig az ombudsman-helyettes működésével érintkezhet.

<sup>57</sup> Korábban csak viszonylagos függetlenséggel rendelkezett, viszont a törvény hatálybalépésekor jelentős bírságotlasi jogkört telepítettek hozzá.

<sup>58</sup> Nem a hagyományos államigazgatás része, hanem autonóm. Elnökét a kormányfő javaslatára az államfő 9 évre nevezi ki. Államtitkári besorolású. Ld. az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv.

<sup>59</sup> Aáry-Tamás Lajos 2011-től (a kezdetektől) tölti be a tisztséget, minden miniszter meghagyta pozíciójában. Önmagát egy konferencián a hagyományos ombudsman súlyával összemérve kis „ombudsmanónak” nevezte.

<sup>60</sup> Azért jogállása így is erősíthető. Kinevezési idejét célszerű a kormányhoz igazítani, besorolását, apparátusát tekintélyéhez célszerű mérni, az utasíthatóság kizárását jogszabályban illik kimondani, valamint a leváltást (ha lehetséges) szigorú feltételekhez javallott kötni. Ld. VARGA Zs. András: *A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről*, In.: Tanulmányok ÁDÁM Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. Szerkesztők: Chronowski Nóra – Petrétei Péter, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2010. 434. o.

<sup>61</sup> VARGA (38. lj.) 434. o.

<sup>62</sup> SOMODY (25. lj.), 8. o.

vagy megalázó bánásmódok” ellen irányuló nemzeti megelőző mechanizmust az ENSZ gyámkodásával.<sup>63</sup> *Hazánkban erre a célra nem hoztak létre külön szervet, hanem – elfogadhatóan – az ombudsmant tették a téma felelőssévé.*

34. **Médiahatóság és alapjogvédelem** A korábbi médiatörvény (1996. évi I. törvény) deklaráltan alapjogvédő feladatot (is) adott az *Országos Rádió és Televízió Testületnek* (ORTT-nek). Az új médiatörvény megfogalmazásában ez nem annyira kifejezett, kérdés lesz a sokéves gyakorlat alakulása e tárgykörben. Az előző Médiatörvény alapvető rendelkezései között kiemelten szerepelt, hogy a műsorszolgáltatás nem sértheti meg az *emberi jogokat (!)*, és nem lehet alkalmas a „személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport” elleni gyűlölet felkeltésére (3.§ (2) bekezdés). A „gyűlöletkeltés” alacsonyabb mérce, mint a „gyűlöltre uszítás”, így tehát az elektronikus sajtóban tehát szigorúbb szabályozás érvényesül.<sup>64</sup> Ezt mondta ki konkrét esetben, elvi értelemben a Legfelsőbb Bíróság is BH 2006. 270. számon közzétett határozatában.<sup>65</sup> Az ORTT elnökét az államfő és a kormányfő együttesen jelölhette, és a parlament választotta feles többséggel. Továbbá a frakciók 1-1 tagot jelölhettek, és róluk is az Országgyűlés szavazott.<sup>66</sup> A testület által választott panaszbizottság járt el a kiegyensúlyozottság megsértésének ellenőrzése tekintetében. A tájékoztatás kiegyensúlyozottságának súlyosabb vagy ismételt sérelme esetén a Panaszbizottság kezdeményezhette, hogy a testület bírságot szabjon ki.<sup>67</sup> *A 2010. évi CLXXXV. törvény (a médiáról szóló új törvény) kicsit árnyaltabban fogalmaz.* Magyarországon a médiaszolgáltatások szabadon nyújthatók, a sajtótermékek szabadon közzétehetők, az *információk és a vélemények a tömegkommunikációs eszközök útján szabadon továbbíthatók.* A médiaszolgáltatások *sokszínűsége kiemelten fontos érték.* A sokszínűség védelme kiterjed a tulajdoni monopólium kialakulásának, valamint a piaci verseny indokolatlan korlátozásának megakadályozására is. E törvényben foglalt

---

<sup>63</sup> HARASZTI Margit Katalin: *A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének európai intézményesedéséről*, (In.: HAJAS-SZABÓ 18. l.j.), 52-53. o.

<sup>64</sup> GÁLIK Mihály-POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*, Budapest, Kjk-Kerszöv, 2005. 146-148

<sup>65</sup> Ehelyütt előjön: a jogsértés megállapításakor csupán a gyűlöletkeltésre való alkalmasságot lehet vizsgálni, a közlő szándékát például nem, és nem vizsgálható a gyűlölet kialakulásának konkrét, közvetlen, azonnali veszélye sem.

<sup>66</sup> Tehát – a közhiedelemmel ellentétben – nem volt minden frakciónak alanyi joga a „delegáltra”, hiszen róluk még a parlamentnek kellett döntenie. Kikényszerítő rendelkezés volt, hogy a testület akkor alakul meg, ha valamennyi tagját megválasztották.

<sup>67</sup> A Panaszbizottság a gyakorlat szerint elsődlegesen a kiegyensúlyozottság megsértése elleni panaszokkal szemben jár el, de a Legfelsőbb Bíróság a BH 2007. 253-ban rámutatott: a törvény szövegéből közvetve kiolvasható azon értelmezés lehetősége, hogy – mivel a törvény Panaszbizottságot létrehozó 47.§ (1) bekezdése a 4. §-ra utal, abban pedig szerepelnek egyéb kötelezettségek is – a kiegyensúlyozottsággal egyenlő kötelezettség még a 4. §-ban meghatározott sokoldalú, tényyszerű, időszerű és tárgyilagos tájékoztatás is, tehát ezek megsértése esetén is hatásköre a Panaszbizottságnak eljárni. A véleménynyilvánítás alapjogának médiabeli megfélelője, a „tömegközlés szabadsága” pedig ezen elveken nyugszik.

rendeleteket a sokszínűség védelmének szempontját figyelembe véve kell értelmezni. A Magyarország területén élőknek, illetve a magyar nemzet tagjainak *tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz fűződő joga, illetve ezzel összefüggésben a demokratikus társadalmi nyilvánosság kialakulása és megerősödése kiemelkedő alkotmányos érdek.* E törvényben foglaltakat a demokratikus közvélemény érdekének figyelembevételével kell értelmezni.<sup>68</sup>

35. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) önálló szabályozó szerv, amely kizárólag a törvénynek van alárendelve. *Az elnököt nem lehet utasítani feladatkörének ellátásával és hatáskörének gyakorlásával kapcsolatos eljárása és döntése vonatkozásában.* Az elnök – a Hivatal törvényben meghatározott hatósági ügyei tekintetében – egyedi döntésre a Hivatalnak utasítást nem adhat. Az elnököt<sup>69</sup> a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre.<sup>70</sup> A Médiatanács a Hatóság önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve. A Médiatanács az Országos Rádió és Televízió Testület jogutódja. A Médiatanács elnökét és négy tagját az Országgyűlés – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – kilenc évre választja egyidejű, listás szavazással<sup>71</sup>. A jelöltekre szigorú kritériumok vonatkoznak.<sup>72</sup> Az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló eseti bizottság (a továbbiakban: jelölőbizottság) egyhangú szavazással tesz javaslatot a jelöltekre. A jelölőbizottság tagjai minden szavazás során az őket jelölő országgyűlési képviselőcsoport

<sup>68</sup> Tehát nem általában az emberi jogok védelméről van helyütt szó (3-5. §). Ezen elvek a véleménynyilvánítás és a tömegközlés szabadságának jogát bontják ki.

<sup>69</sup> Az új szervnél tehát kiemelten erős az elnöki hatáskör; arra is tekintettel, hogy az intézmény részben a korábbi hírközlési közigazgatási hatáskörök letéteményese is lett.

<sup>70</sup> Elnöknek olyan személy nevezhető ki, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, büntetlen előéletű, nem áll a tevékenységének megfelelő foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, valamint rendelkezik felsőfokú jogi, közgazdasági vagy társadalomtudományi végzettséggel és

- a) legalább öt éves, a médiaszolgáltatások vagy a sajtótermékek hatósági felügyeletével vagy a hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő gyakorlattal, vagy
- b) e tudományágak területén a médiára vagy a hírközlésre vonatkozó tárgyban
  - Magyarországon elismert tudományos fokozattal, vagy
  - legalább tízéves oktatói gyakorlattal felsőoktatási intézményben.

Az elnök a megbízásának megszűnése után nem nevezhető ki újra.

Az elnök miniszteri, az elnökhelyettes államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult. Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben az elnök esetében a miniszter jogállására vonatkozó, az elnökhelyettes esetében az államtitkár jogállására vonatkozó, más törvényben foglalt rendelkezéseket alkalmazni kell.

<sup>71</sup> Kivéve, ha valamelyikük megbízása idő előtt szűnt meg. (113.§, 129. §. az új médiatörvényben.)

<sup>72</sup> A Médiatanács elnöke és tagja olyan személy lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, büntetlen előéletű, nem áll a tevékenységének megfelelő foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, valamint rendelkezik felsőfokú jogi, közgazdasági vagy társadalomtudományi végzettséggel és

- a) legalább öt éves, a médiaszolgáltatások vagy a sajtótermékek hatósági felügyeletével vagy a hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő gyakorlattal, vagy
- b) e tudományágak területén a médiára vagy a hírközlésre vonatkozó tárgyban
  - Magyarországon elismert tudományos fokozattal, vagy
  - legalább tízéves oktatói gyakorlattal felsőoktatási intézményben.
  - A Médiatanács tagjaira

létszámának megfelelő mértékű szavazattal rendelkeznek. Ha a jelölőbizottság meghatározott határidőn belül konszenzussal nem tud négy tagjelöltet javasolni, a jelölőbizottság a második jelölési körben a szavazati mérték legalább kétharmadával javasolhat jelöltet.<sup>73</sup> (A Hatóság köztársasági elnök által kinevezett elnöke a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik.) A Médiatanács elnöke és tagja nem választható újra. *A Médiatanács – alapjogi aspektusból – különösen ellenőrzi és biztosítja a sajtószabadság érvényesülését, valamint kezdeményezi a fogyasztóvédelemmel és a tisztességtelen piaci magatartás tilalmával kapcsolatos eljárásokat,*

A Hatóság részeként Média- és Hírközlési biztos működik. A biztos főképp az elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve a sajtótermékek olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos méltánylást érdemlő érdekek érvényesülésének elősegítésében működik közre. A biztost az elnök nevezi ki és menti fel, valamint gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A biztos főosztályvezetői besorolású köztisztviselő. A biztos e fejezet szerinti feladatai ellátása körében nem utasítható. *A biztos eljárása nem hatósági eljárás, hatósági hatáskört nem gyakorolhat.*<sup>74</sup>

**36. A választási bizottságok mint alapjogvédő szervek** A választójog alkotmányos elvárásainak tartalmát (általános, egyenlő, közvetlen, titkos) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapelvei<sup>75</sup> és tételes rendelkezései garantálják. A törvény lehetővé teszi a pusztán alapelvre hivatkozó állampolgári jogorvoslatot is. A törvény alapelvei szinte ugyanolyan absztrakt, átmoralizált kategóriát jelentenek, mint az alkotmányos alapjogok. Bár részben e tág alapelvek lennének hivatottak arra, hogy az elvont választójognak tartalmat adjanak. Ennek tükrében csak részben merész megállapítás, hogy az OVB (most már NVB) *szinte alapjogi bírászkodásra kapott felhatalmazást. Ráadásul hozzá kell tennünk: a választójognak része a népszavazási jog is. A népszavazás megengedhetőségéről főképp az Alaptörvényben taxált kizárt*

<sup>73</sup> Ha így sem, akkor mandátuma megszűnik és új bizottságot kell alakítani.

<sup>74</sup> Pontosan ez utal az ombudsmani jellegre. (ld. új médiatörvény 141. §)

<sup>75</sup> 2. § (1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

- a) a választás tisztaságának megóvása,
- b) önkéntes részvétel a választási eljárásban,
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) a fogyatékkal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése,
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- f) a választási eljárás nyilvánossága.

*tárgykörök alapján dönt az NVB.* Ez pedig – már a korábbi OVB tekintetében is – kifejezetten az Alaptörvény (korábban az Alkotmány) közvetlen alkalmazásának *kötelezettsége*, nem is pusztán lehetősége. Az OVB (NVB) tehát mintegy alkotmánybíraskodó szervként is funkcionál. (Tegyük hozzá, mivel 2012 januárja óta a választási bizottság hitelesítésről szóló határozatát a korábbitól eltérően nem az AB, hanem a Kúria előtt lehet megtámadni, a legfelső bírói szerv is alapjogi bírászkodásra kapott kifejezett felhatalmazást.) A fentiek miatt – lásd a bevezetésben a diszfunkcionális alapjogi bírászkodásról írtakat – különösen fontos az NVB függetlensége, összetétele. A korábbi OVB 5 tagját a parlament egyszerű többséggel a belügyminiszter javaslatára választotta meg egyetlen választási ciklusra. Ez kétségtelenül már magában csökkentette a szerv tekintélyét.

37. Az NVB 7 tagját a köztársasági elnök indítványára 9 éves ciklusra választják, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával.<sup>76</sup> Azonban továbbra is lehetnek a választási bizottságoknak az adott szinten jelöltet állító, illetőleg a parlamenti ciklus alatt a frakcióval rendelkező pártok által megbízott tagjai. Korábban magam írtam az OVB tarthatatlan helyzetéről, függetlenségének csorbulásáról, gyakorlatilag a nullával egyenlő infrastruktúrájáról.<sup>77</sup> Állandó irodája, egyetlen főnyi személyzete sem volt a testületnek, minden fillérjének elköltése a kormány alá tartozó Országos Választási Iroda kezében volt. A megbízott tagoknak – bár jogaik és kötelezettségeik teljesen azonosak voltak – nem járt tiszteletdíj. Remélhetőleg az új Ve. helyes értelmezése és várható végrehajtási rendelkezései megteremtik a kellő működés alapját.<sup>78</sup> Érdekes, hogy míg korábban semminemű szakmai kritériuma nem volt a tagságnak, az új törvénybe annyi került be – csakis a választott tagokra nézvést – követelményként, hogy jogász legyen az illető.<sup>79</sup> Ezzel is összefüggésben érdekes, hogy az NVB hatáskört kapott a jelentősebb szankcionálásra, ehelyütt főképp a bírságotási lehetőségre gondolok. Ez kifejezetten hatósági jogkörnek tekinthető. Viszont sajátos az NVB jogértelmezésének jogi jellege. Korábban az e szerepet betöltött állásfoglalás

---

<sup>76</sup> Eredménytelen szavazás esetén elegendő a második körben a feles többség. (Magam e módosítást nem tartom jónak, t.i. az eredeti törvényjavaslatban ez a könnyítés nem szerepelt.)

<sup>77</sup> A közjogi rendszerünk mostohagyermekai – a választási bizottságok című tanulmányomban (Ld. JESZ 2009/2. szám)

<sup>78</sup> Nemzetközi összevetésben igen érdekes, hogy nem az NVB, hanem az operatív Nemzeti Választási Iroda mellé telepítik a jogszabály betűje szerint az infrastruktúrát. Kérdés, ez mennyiben jelenti az NVB önálló költségvetését. Hozzátehetjük: az NVI maga is független szerv, elnökét a miniszterelnök javaslatára 9 évre nevezi ki az államfő. Magam a megbízott tagok rendszerének megszüntetése mellett törtem lándzsát, nem lehet ugyanis politikai alapon jogi ítélezést folytatni – a (a régi és az új) jogszabály szemléletéből viszont ez tűnik ki.

<sup>79</sup> 2014. évi XXXVI. tv. 17. §.

kötelező erejéről megoszlottak a vélemények.<sup>80</sup> Az új Ve. ezt a kérdést tisztázta: az iránymutatás elnevezésű jogértelmezés 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.) *Ezzel kifejezetten az ombudsmani jellegű, nem kikényszeríthető ajánlások irányába mozdult el az NVB mozgásteret!*<sup>81</sup> A bírságot, hatósági típusú hatáskör miatt azonban meglehetősen öszvér-jellegű, sajátos szervnek tekinthetjük.<sup>82</sup>

**38. A Független Rendészeti Panasztestület** *Az FRP 5 tagját a parlament emberi jogi és rendészeti témájáért felelős bizottságok jelölésére (szakmai szervezetek javaslatára is figyelemmel) a parlament a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával választja 6 éves ciklusra. Az FRP álláspontom szerint ombudsmani típusú szervezet, főbb ismérvei – parlament általi választás, függetlenség, utasíthatatlanság, szakmai kritériumok – ezt igazolják.* A Testület önmeghatározása szerint is kollektív ombudsmani szervként működik.<sup>83</sup> További emellett szóló komoly érv, hogy a rendőrségi törvény az FRP vizsgálati jogkörére vonatkozó normák mögöttes jogszabályának az ombudsmani törvényt nyilvánította.<sup>84</sup> A tisztségre az jelölhető, aki legalább 5 éves alapjogvédő múlttal rendelkezik. Szigorú összeférhetlenségi szabályokat is megállapít a törvény.<sup>85</sup> Feladata a rendőr alapvető jogokat sértő intézkedéseivel szembeni állampolgári panaszok kivizsgálása. A testület állásfoglalásai az országos rendőrfőkapitányt nem kötik. E szerv sajátossága, hogy míg a hagyományos ombudsmanok vizsgálta közigazgatás a köz érdekében, jó esetben állampolgárokat segítve működik, az FRP az alapjogokat deklaráltnan korlátozó

---

<sup>80</sup> Álláspontom szerint ha egy jogszabály kifejezetten nevesít egy jogértelmezési kategóriát egy szervnél, kimondja továbbá, hogy az ellen nincs helye jogorvoslatnak, akkor azt a döntési formát mindenképpen kötelezőnek kell tekintenünk. Legalábbis azt mondhatjuk, hogy a választási szervekre szokásjogilag kötelezőként funkcionált. Az aggály akként merült fel, hogy lehet-e a bíróságokra kötelező egy „külső szerv” döntési formája. Kompromisszumos megoldást jelenthetett volna, ha e jogértelmezési formával szemben Alaptörvény-ellenesség címén az Alkotmánybírósághoz nyitottunk volna meg jogorvoslati utat.

<sup>81</sup> Magam már 2002 májusában, a Hét című műsorban adott interjúmban ombudsmani jellegű ún. morális hatalomnak neveztem az OVB-t.

<sup>82</sup> Korábban kevesebb konkrét hatósági döntést hozhatott, viszont állásfoglalásáról nem mondta ki a törvény, hogy nem kötelező.

<sup>83</sup> SOMODY (25. lj.), 7. o.

<sup>84</sup> SOMODY (61. lj.) 7. o.

<sup>85</sup> 1994. évi XXXIV. törvény 6/A.§.

Nem választható meg a Testület tagjává az, aki

- a) a megválasztás időpontjában párt alkalmazottja vagy tisztségviselője,
  - b) a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző két évben állami vezető, polgármester,
  - c) a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző hat évben rendvédelmi szervvel, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervével vagy nyomozó hatóságával, valamint a Magyar Honvédséggel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állt.
- Ugyanakkor kikerült a megszorítások közül, hogy nem választható taggá, aki a megelőző két évben parlamenti képviselő volt.

rendőrséget ellenőrzi. (Tehát a vizsgálat tárgya inkább az, hogy az alapjogok korlátozása szükséges és arányos volt-e.) A Testület akkor határozatképes, ha három tagja jelen van. A Testület tagjai feladatuk ellátása során függetlenek, az e törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatóak. Ha az FRP tagjának tevékenysége során összeférhetlenségi ok merül fel, azt meg kell szüntetnie. Az összeférhetlenség fennállását az Országgyűlés határozatban állapítja meg. Ha a Testület tagja az összeférhetlenségi okot e határozat meghozatalától számított tíz napon belül nem szünteti meg, az Országgyűlés - bármely képviselő indítványára - határozatban állapítja meg a Testület tagja megbízatásának megszűnését. Az összeférhetlenségi ok fennállását megállapító országgyűlési határozat meghozatalának időpontjától az összeférhetlenségi ok megszüntetéséig vagy a megbízatás e miatt történő megszűnését megállapító országgyűlési határozat meghozataláig az FRP tagja e tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja. Felmentéssel szűnik meg a megbízatás, ha a tag neki fel nem róható okból száznyolcvan napnál hosszabb ideig nem képes eleget tenni a testületi tagságból eredő feladatainak. A felmentést bármely képviselő indítványozhatja. Tisztségtől való megfosztással szűnik meg a megbízatás, ha a tag neki felróható okból kilencven napnál hosszabb ideig nem tesz eleget a testületi tagságból eredő feladatainak. A tisztségtől való megfosztást az arra alapot adó okok vizsgálatát követően az Országgyűlés összeférhetlenségi ügyekkel foglalkozó bizottsága indítványozhatja.<sup>86</sup> Kiemelendő, hogy az FRP működése során kikristályosodott azon gyakorlat, miszerint szignálási automatizmus működik, amelyre az Alkotmánybíróság tekintetében csak áhítóznak egyesek.<sup>87</sup> A „taláros testület” esetében ugyanis az elnök jelöli ki az előadó alkotmánybírókat, aki a 3 tanácsadóval elemzi az ügyet, majd beterjeszti indítványát a testület elé.<sup>88</sup> Az FRP-ben természetesen azért könnyebb „generális előadónak” lenni, mert az alkotmánybírói kérdések halmazához képest specializált ügycsoportot jelentenek a szóba jöhető esetek.<sup>89</sup> A Testület saját tagjai közül elnököt választ. Az elnököt akadályoztatása esetén az általa kijelölt tag teljes jogkörben

---

<sup>86</sup> 1994. évi XXXIV. törvény 6/A. §, 6/B. §

<sup>87</sup> POKOL Béla: Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben. Kairosz. Budapest, 2014, 26-29. o. Pokol Béla azt is felveti, hogy a működés hatékonysága végett célszerű lenne a probléma előzetes jelzési kötelezettségéhez kötni, hogy egy bíró felszólalhasson egy kérdésben az ülésen. Az FRP-ben ez szokásjogi alapon működik.

<sup>88</sup> Az egykori OVB esetével viszont össze sem hasonlítható a rendszer, ott ugyanis az összes indítványt az OVI készítette elő. (Nagy ritkán személyesen 1-1 testületi tag elvállalt egy speciális szakterületébe tartozó előkészítést.)

<sup>89</sup> A tagoknak egy tanácsadójuk van, a korábbi években 1.5 főnyi keretet kapott mindenki. Az Alkotmánybírósággal azonos módon formálisan az összes tanácsadó és titkárnő fölött az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat. (A taláros testület esetében ez a szokásjog szerint tényleg pusztán formális.)

helyettesíti. A Testület működésének részletes szabályait ügyrendjében állapítja meg. Működését titkárság segíti, amely az Országgyűlés munkaszervezetéhez tartozik, azonban a Titkárságon foglalkoztatott személyek tekintetében a munkáltatói jogkört a Testület elnöke gyakorolja.<sup>90</sup> A Testület elnöke havonta a közigazgatási államtitkári illetmény nyolcvan százalékaival, a többi tag a közigazgatási államtitkári illetmény ötvenöt százalékaival megegyező összegű tiszteletdíjra jogosult.<sup>91</sup> A Testület elhelyezéséről és működésének feltételeiről - az államháztartásért felelős miniszter bevonásával - az Országgyűlés elnöke gondoskodik.<sup>92</sup> Ez erőteljesen részleges önállóság csupán.<sup>93</sup> Az FRP szerepe tehát fontos, létjoga indokolt, a későbbiekben esetleg jogállása még inkább erősíthető.<sup>94</sup> Ehelyütt vetődhet fel a testületnek külön költségvetési fejezetként való szerepeltetése, valamint a tagoknak minimálisan a „hivatalos személy” minősítés megadása. Indokolt lehetne – különösen, mert maga a testület is kényszerintézkedésekkel foglalkozik – a tagok mentelmi joggal történő felruházása.<sup>95</sup> Érdekes, hogy Franciaországban is létezett egy (szó szerint így is nevezett) Független Rendészeti Panasztestület, de 2008-ban az általános ombudsmanba „olvasztották be”. Erősen kérdéses, hogy e reform hosszú távon a gyakorlatban be fog-e válni.<sup>96</sup> A grémiumnak 14 tagja volt, 6 évre nem megújítható mandátummal nevezték ki őket. (Az elnököt az államfő delegálta, a további tagok képviselők voltak, akik újabb személyeket kooptálhattak.) A testület – bár ügyeket csak képviselőkön keresztül lehetett hozzájuk eljuttatni – erős jogosítványokkal

---

<sup>90</sup> Ld. Dr. Juhász Imre, az FRP elnöke expozéja a hároméves beszámoló országgyűlési vitáján (Országgyűlési jegyzőkönyv 2012. február 28.). „Talán nem közömbös, hogy az egyébként gazdasági önállósággal nem rendelkező panasztestület éves költségvetése mindösszesen - a tagok tiszteletdíjával, 11 munkatársi hely bérkölségével, személyi juttatásokkal, munkaadókat terhelő járulékkal, dologi és üzemeltetési kiadásokkal együtt - például 2010-ben 140 millió 705 ezer forint volt, és csökkenő tendenciát mutat egyébként 2009 óta. Munkatársaink az Országgyűlés Hivatalának köztisztviselői, a Független Rendészeti Panasztestület elnöke csak munkáltatói jogokat gyakorol felettük. Kijelenthetem, hogy takarékos gazdálkodás mellett végezzük mindennapi tevékenységünket. A Független Rendészeti Panasztestületnek vagy elnökének saját használatú szolgálati gépkocsija nincs, legfeljebb az Országgyűlés Hivatalától tudunk autót kérni egy megyei rendőrkapitányság meglátogatásához, és ha a munkatársam vagy tagtársaim a panaszban szereplő helyszínt szeretnék megtekinteni, vagy bármely más hivatalos utazást igénylő feladatuk adódik, erre a tömegközlekedést vagy térítés nélkül a saját személygépkocsijukat használhatják.”

<sup>91</sup> A hivatkozott jogszabály a tiszteletdíj alapjául szabja az államtitkári illetmény nagyjából felét, ebből következően (a testület parlamenti választására, függetlenségére is figyelemmel) a protokolláris besorolás is a „félállású” államtitkárral esik hasonló tekintet alá.

<sup>92</sup> 1994. évi XXXIV. törvény 6/C.§, 6/D. §

<sup>93</sup> Az FRP elnökének minden Ft elköltéséhez az Országgyűlés Hivatalának engedélye kell, a tagoknak pedig legfeljebb az elnök révén van hivatalos lehetőségük erre.

<sup>94</sup> Felmerülhet, hogy a testületnek nincs önálló hivatala (a parlament helyezi el), a tagoknak nincs mentelmi joguk, és egyesek szerint tiszteletdíjuk is alacsonynak tekinthető. SOMODY (25. l). Ennek kapcsán joggal vetődik fel, vajon a szerző miként vélekedne az OVB sanyarú jogállásáról. A választási bizottság kapcsán különösen azért vetődhetne fel a mentelmi jog kérdése, mert választási időszakban a testület dönt a mentelmi ügyekben. (És jogdogmatikai vezérelvnek tekinthető, miszerint egyetlen szerv vagy tisztségviselő jogállása sem lehet alacsonyabb besorolású, mint azé, mely fölött felügyeletet gyakorol.)

<sup>95</sup> Logikus felvetés, hogy milyen alapon dönt például őrizetbe vételről a testület, ha a rendőrség annak bármely tagját is ad absurdum bármikor őrizetbe vehetné.

<sup>96</sup> SOÓS Eszter Petronella: *Ombudsman a la Francaise*, (In.: HAJAS-SZABÓ 18. l.), 107. o.

rendelkezett, váratlan helyszíni ellenőrzéseket tarthatott, és munkájának akadályozásáért bírságot szabhatott ki.<sup>97</sup> A fentieket összegezve megállapíthatjuk, hogy az FRP ombudsmani típusú, ajánlási joggal rendelkező szervezet, mindennemű hatósági hatáskör (pl. bírságolás) nélkül. E tekintetben megjegyzendő, hogy ennek ellenére a tagok hivatalos személyé minősítése indokolt volna. Státuszát, infrastruktúráját tekintve az FRP álláspontom szerint leginkább az NVB-vel mutat rokon vonásokat. Önállósága a külön költségvetési fejezetet képező hivatal hiányában messze elmarad az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok biztosának mértékétől, messze felülmúlja azonban az egykori OVB szintjét.

---

<sup>97</sup> SOÓS (74. l.j.) 107. o.