

Láposy Attila PhD-hallgató,  
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Alkotmányjogi Tanszék

## Áthatás-átvétel – az alkotmánybírósági értelmezések, sztenderdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában

*„Az országgyűlési biztosok ajánlásai nem kötelezőek, mégis, ha kellően kidolgozottak, soft law-ként működhetnek. Szinte az alkotmánybíráskodásunkból hiányzó konkrét ügyeket pótolják: az esetjogi vélemények még a kellő általánosítást is elvégzik az ajánlások megfogalmazásában. Ráadásul az ombudsmanok olvassák az Alkotmánybíróság határozatait.”*

(Sólyom László előadása az Alkotmánybíróság születésének 20. évfordulóján tartott konferencián)

Egy modern demokratikus jogállam jogrendszere nehezen nélkülözheti a konkrét ügyekben végzett, valódi alapjogi bíráskodás intézményét. A szakirodalom évtizedes álláspontja, hogy az ombudsmani jogértelmezésre szükség van, mivel – a maga speciális vonásaival együtt – képes lehet a hiányzó alapjogi bíráskodás jogértelmező funkcióját részben pótolni.<sup>1</sup> A hiánypótló funkció betöltéséhez az ombudsmanoknak nem egyszerűen ismerniük és olvasniuk kell az egyes alkotmánybírósági határozatokat, hanem tevékenységük során koherens, az alkotmánybírósági sztenderdekhez illeszkedő értelmezési gyakorlatot kell kialakítaniuk. Nem szimbolikus feladatról, hanem minőségi munkáról van szó: a biztosnak át kell tudni vennie és az egyedi ügyekre alkalmaznia az Alkotmánybíróság (AB) elvi megállapításait.

Tanulmányomban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának utóbbi évekbeli gyakorlatából kiválasztott, néhány elvi szempontból is érdekes, reprezentatív jellegű jelentés ismertetésével azt kívánom bemutatni, hogy az ombudsman „esetjogi véleményei” valóban alkalmasak lehet az idézett elvárásoknak. A hatályos Alkotmányra olyan *értelmezhető és értelmezendő jogi normaként* kell tekintenünk, amelynek értékrendje a gyakorlatban akkor képes szervesülni, a benne elismert és biztosított alapjogok és alkotmányos alapelvek akkor

<sup>1</sup> Lásd először Sólyom, 2001. 16. o., majd Somody, 2004. 318. o.

tudják áthatni az állam és a társadalom működésének mindennapjait, ha azt minden erre hivatott szerv rendszeresen és következetesen, egymásra figyelemmel értelmezi.

A vizsgálódás során nem hagyható figyelmen kívül az *AB értelmezési monopóliuma*<sup>2</sup>: az egyes értelmezőket kötik, orientálják és irányítják az alkotmánybíráskodás eredményei, az értelmezett<sup>3</sup> alkotmány tételei. Ugyanakkor az a tény, hogy az értelmezésnek az AB által lefektetett *sztenderdeken* kell alapulnia, még korántsem jelenti a mozgástér teljes hiányát, mivel itt korántsem „kódexmásolói” tevékenységről van szó. Az országgyűlési biztosok és a bíróságok egyaránt sokat tehetnek azért, hogy az Alkotmány rendelkezései, a hozzá kapcsolódó alkotmánybíróági értelmezésekkel együtt élő gyakorlattá válhassanak.

Mit érthetünk *alkotmánybíróági sztenderdek* alatt? Azokat a határozatok százaiban kifejtett, alakított, továbbfejlesztett – bár nem teljesen ellentmondásmentes – értelmezéseket, amelyekben az AB a *magyar alapjogi dogmatika alaptételeit* határozta meg. Ide tartoznak az egyes alapjogi tesztek, tételek (például az állam világnézeti semlegességének követelménye), a jogkorlátozási indokok sorrendiségével kapcsolatos megállapítások, az alanyi joghoz kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettségek koncepciója, de gondolhatunk itt az egyes alkotmányos alapjogok jellegére, tartalmára, egymáshoz való viszonyára, korlátozhatóságára vonatkozó értelmezésekre. Az értelmezők számára az alkotmánybíróági határozatok tételek és módszerek tárházát nyújtják, de ezekről a tételekről azt is tudni kell, hogy nem steril, környezetükből kiragadható megállapítások, ebből adódóan mindig összefüggések rendszerben kell látni és láttatni az alkotmánybíróági sztenderdeket.

A hatékony ombudsmani alkotmányértelmezések eredményességének, az alapjogi érvelés hatékonyságának az egyik bizonyítéka lehet az, ha az egyes jelentéseikben kidolgozott, esetenként továbbfejlesztett dogmatikai megállapítások az alkotmánybíróági határozatokban is átkerülhetnek. A tanulmány utolsó részében ezért röviden áttekintem az állampolgári jogok biztosának normakontrollra vagy alkotmányértelmezésre irányuló indítványjaiban megjelenő érvelés *alkotmánybíróági fogadtatását*, eredményességét.

---

<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróaságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 27. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróaság határozata mindenkire nézve kötelező.

<sup>3</sup> Az Alkotmány alkalmazása és értelmezése természetesen valamennyi szerv és intézmény feladata, azonban az alkotmányértelmezők közül egyértelműen kiemelkednek a bíróságok és az országgyűlési biztosok.

## 1. Elvi kiindulópontok: az állampolgári jogok biztosa, mint alkotmányértelmező

Az Alkotmánybíróóság tevékenysége során – valódi alkotmányjogi panasz hiányában – az egyéni jogvédelem, mint eredmény inkább következmény, mint cél. A sajátos, konkrét ügyeken alapuló értelmezői helyzete folytán az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által kifejtett véleménynek és érvelésnek van „hozzáadott értéke”. Az általános hatáskörű biztos ideális vizsgálati alanyak tekinthető abból a szempontból, hogy – a szakombudsmanok speciális vizsgálati területeinek<sup>4</sup> kivételével – valamennyi alkotmányos alapjoggal összefüggő kérdést vizsgálhat, az Alkotmány és az Obtv. alapján<sup>5</sup> alapjogvédő funkciója az elsődleges. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a hatóságok, illetve közszolgáltatást végző szervek tevékenysége során felmerült alapjogi visszasságok vizsgálatát végzi, eközben az állammal, a közhatalom gyakorlóival szemben az állampolgárok oldalán áll.

Az általános ombudsman a nem bírói típusú alapjogvédő szervek közé sorolható, kezdeményezéseinek nincs kötelező ereje (csupán válaszadási kötelezettség terheli az érintett szervet), így leginkább az alapjogi érvelése meggyőző erejében és a nyilvánosság hatalmában bízhat. Lényeges szempont, hogy az állampolgári jogok biztosa számára kevés normatív szabályanyag nyújt kapaszkodót: egy törvényszöveg konkrét ügyekben való alkalmazása helyett magukat az alkotmányi rendelkezéseket kell közvetlenül értelmeznie munkája során.<sup>6</sup>

A sajátos értelmezői helyzetét mutatja, hogy a biztos által vizsgált egyedi ügyekben kiadott jelentéseiben, a visszasságok orvoslása érdekében tett kezdeményezései során *többirányú közvetítő szerepben van*: javaslatait a jogalkotó és jogalkalmazó szervek felé is megfogalmazhatja. Sőt, egy hiteles ombudsmanra sokan figyelnek: álláspontja a társadalmi szemlélet- és gondolkodásmód formálásában is szerepet játszhat, jelentéseinek a nyilvánosság szféráján keresztül komoly szociológiai (informális) súlya lehet. Az ombudsman szinte valamennyi esetben az egyedi ügyekből, panaszokból indul ki, de ezek mellett, ezekhez kapcsolva vagy ezekre építve átfogó jellegű, hivatalból indított vizsgálatokat is lefolytathat. A jogalkotási jellegű javaslatokkal a biztos – a bíróságokkal szemben – *hatályos jogon is felülemelkedhet*, az egyes alapjogi kérdéseket átfogó módon, más perspektívából szemlélheti.

---

<sup>4</sup> Obtv. 2. § (2) bekezdés: az országgyűlési biztos a külön biztos feladatkörébe tartozó ügyekben nem járhat el.

<sup>5</sup> Az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 8. §-a rögzíti, hogy az országgyűlési biztos eljárása során független, intézkedését kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján hozza meg.

<sup>6</sup> Az adatvédelmi biztos számára – ezzel szemben – egyszerűbb forrást, biztosabb alapot jelent maga az adatvédelmi törvény szabályrendszere, garanciális jellegű rendelkezései (pl. a célhoz kötöttség elve).

Az ombudsmanintézmény egyszemélyes jellegű – az Alkotmánybírósággal ellentétben – döntéseit nem jellemzi testületi konszenzus-keresés, másfél évtizedes története azt mutatja, hogy az alkotmányi és törvényi szabályozás adta tág hatáskör-értelmezési lehetőségek okán különösen sok múlik a *biztosok szerepfelfogásán*. Az éves biztosi beszámolók<sup>7</sup> megállapításai alapján az eddigi ombudsmani gyakorlatban különbségek figyelhetők meg mind a hatáskör-értelmezésben, mind a preferált területek (pl. a büntetés-végrehajtás, a nagy közüzemi szolgáltatók vizsgálata vagy a gyermekjogok területe) kiválasztásában.

Közös pont, hogy az AB határozatok megállapításaira a biztosok jellemzően igyekeztek hivatkozni.<sup>8</sup> Az alkotmánybíróági sztenderdeken alapuló alapjogi jellegű érvelés súlya és következetessége (minősége) ugyanakkor változatos. Az ombudsman esetében ugyanakkor elvárható követelmény, hogy jelentéseiben ne csupán idézze a „témába vágó” alkotmánybíróági megállapításokat. Panelek funkció nélküli, pusztán díszítőelemként való szerepeltetése helyett, az AB sztenderdekot következetesen kell alkalmazni. Az egyes alkotmánybíróági tézisek szövegszerű felidézése pedig nem jelent garanciát arra, hogy a biztos megfelelő alapjogi érvelést használ. Valamennyi biztos időszakában találhatunk olyan jelentéseket, amelyekben az ombudsman egyáltalán nem vagy jellemzően nem alapjogi érveléssel kívánta álláspontját alátámasztani vagy az egyes alapjogi tesztek használata volt zavaros. Például, ha az érvelésbe felesleges történeti fejtegetések, célszerűségi, hatékonysági érvek keverednek, jogon kívüli szempontok válnak a döntő tényezővé.<sup>9</sup>

*Nem épült ki* valódi precedens-rendszer az ombudsmani jelentések halmazából, a visszatérő elemek közé sorolhatóak például a visszásság meghatározása vagy a közszolgáltató-fogalom. Az alkotmánybíróági gyakorlat ugyanakkor precedens-jellegű, egymásra épülő döntések és értelmezések sora, vagyis kifejezetten alkalmas arra, hogy az ombudsmani jelentések jól felhasználható, stabil elemét jelentsék. Bár a vizsgált alapjogi kérdések és dilemmák lehetnek újszerűek, de – az alkotmányszöveg viszonylagos állandósága mellett – az AB által már lefektetett értelmezési irányok nagyvonalakban változatlanok.

A biztos jelentésben rögzített megállapításait és javaslatait az Alkotmány rendelkezéseivel és azok értelmezésével kell megalapoznia, de a szakmailag megfelelő minőségű merítés nem feltétlenül egyszerű. Problémát jelent, hogy az Alkotmánybíróság a

---

<sup>7</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának éves beszámolója, valamint valamennyi később említett jelentés elérhető az intézmény hivatalos honlapján ([www.obh.hu](http://www.obh.hu)).

<sup>8</sup> Lásd Az ombudsmanok tíz éve (1995–2005), Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2005. 34. o.

<sup>9</sup> Különösen figyelemre méltóak a Somody Bernadette alapos elemzései a második általános ombudsman gyakorlatából kiválasztott átfogó jellegű jelentésekről. Lásd Somody Bernadette: A „tisztességes ember érdeke” – ombudsmani jogszemlélet. *Fundamentum*. 2007. 2. szám 94-101. o.

vizsgált jogi norma alkotmányosságáról dönt, normabíráskodási tevékenységet végez: megállapításai azonban közvetlenül nehezen felhasználhatóak a tényvizsgálatból kiinduló ombudsman számára. Az alkotmánybíróági sztenderdek alapvetően a normakontroll követelményéhez igazodnak, a jogszabályok alkotmányosságának megítélésére alkalmas értékelések<sup>10</sup>, ezzel szemben az ombudsman nem végez absztrakt normakontrollt, nem általában értelmezi az adott jogszabály viszonyát az egyes alkotmányos jogokhoz.<sup>11</sup> Szembetűnő e probléma a jogállamisággal, jogbiztonsággal összefüggő alkotmánybíróági értelmezések ombudsmani felhasználása esetén, az ezekből kiinduló tételek ugyanis szinte kivétel nélkül a jogalkotónak szólnak. Önmagában a határozatokból nem a konkrét válasz, hanem sokkal inkább iránymutatás olvasható ki, azaz mindenképp további ombudsmani értelmezésre van szükség. A *továbbértelmezés* felhasználható alapot és mozgásteret is biztosít az egyedi ügyekből kiinduló, sajátos alapjogi bíráskodás kialakításához.

A biztos értelmezési szabadságába tartozik, hogy hogyan használja fel, mit emel ki az egyes alkotmánybíróági döntésekből, különösen pedig az, hogy a „alkotmányos joggal összefüggő visszásság” fogalmát mennyire szűkítően, illetve tágan értelmezi. Például, hogy ebbe a körbe sorolják-e a panaszosokat ért kisebb-nagyobb jogsérelemeket, méltánytalanságokat, közigazgatási hibákat. A beszámolók tanúsága szerint a biztos által vizsgált jogalkalmazói gyakorlatban kifejezetten ritka valamely alanyi jellegű alapjog, szabadságjog megsértése. Az alkotmányos alapjogokra (jogosultságokra) való hivatkozás nehézsége<sup>12</sup> az intézmény létrejöttétől kezdve megfigyelhető: a kiadott jelentések legnagyobb része a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével, vagy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságokat állapított meg.

Az elemzést megkönnyíti, ha *boltív-szerűként* képzeljük el az ideális ombudsmani indokolás felépítését. A boltív egyik oldaláról támaszként áll maga a konkrét ügy tényállása, amely nyomán elindult a vizsgálat. A *tényállási elemek* (1) mindig adottak, mivel jellemzően a panaszbeadványból dolgozik a biztos, de még a ritkább, hivatalból elindított vizsgálatok háttere is egyedi ügy, például, ha egy jelzés vagy egy sajtóhír alapján indul a vizsgálat. A tényálláshoz kapcsolódnak a megkeresett szervektől kapott tájékoztatások, jogi magyarázatok, a megküldött okiratok és jegyzőkönyvek, tekintettel arra, hogy az ombudsman elsődlegesen a meglévő iratanyag alapján alakítja ki a jogi álláspontját. A boltív másik oldaláról

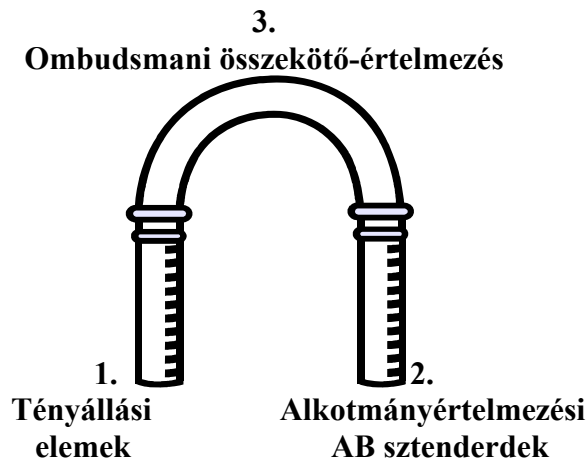
---

<sup>10</sup> Somody, 2004. 319. o.

<sup>11</sup> Tilk, 2002. 175. o.

<sup>12</sup> Maguk a biztosok is így vélekedtek, lásd: "Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni". Tóth Gábor Attila interjúja Gönczöl Katalinnal és Polt Péterrel. *Fundamentum*, 1999. 1. 37-48. o.

rendelkezésre állnak az AB említett *alkotmányértelmezési sztenderdjei* (2), az alapjogok, alapelvek tartalmával kapcsolatos megállapítások és tesztek. A boltív összekötő eleme, záróköve maga a sajátos *ombudsmani összekötő-értelmezés* (3), amely megállapításaival a kiemelt alkotmánybírósági sztenderdek jellemzően magasabb absztrakciós szintjét kapcsolja össze a konkrét tényállással, eldöntve, hogy az egyedi ügyben történt-e visszásság.



Az ombudsmani praxisban két nagyobb csoportra lehet osztani a visszásságokat feltáró jelentéseket, aszerint, hogy mi idézte elő a visszás helyzetet. Egy egyedi hatósági (közszolgáltatói) döntés, eljárás vagy mulasztás az ok, vagy ennél mélyebb a probléma, a visszásság okát a jogi szabályozásban kell keresni, hiányosság vagy aggályos tartalom miatt. A harmadik megállapított visszásság-típus főként a (zárt jellegű) intézmény-vizsgálatoknál (pl. büntetés-végrehajtás, pszichiátriák, bentlakásos szociális intézmények) fordul elő, ahol a biztos – bejelentett vagy be nem jelentett helyszíni vizsgálatok révén – az ellátás, a fogva tartás körülményeit vizsgálja. Ellenőrzi, hogy a körülmények megfelelnek-e a jogszabályi kritériumoknak, nem sérülnek-e a benn lévők alapvető jogai. Bár az intézményi körülmény-vizsgálatokat gyakran egyedi panaszbeadványok indítják be, nehezebb az alapjogi szempontrendszer alkalmazása. A jogszabályi követelmények adta kapaszkodókon túl, kifejezetten alkotmányjogi mércék segítségével sem könnyű megválaszolni azt a kérdést, hogy például bizonyos szintű, színvonalú ellátás, a rossz körülmények egyben alapjogi szempontból is aggályosnak minősülnek-e.<sup>13</sup> Ennek a gyakorlati jellegű megkülönböztetésnek a sztenderdek átvételénél és használatánál, a biztos értelmezésének szempontjából lehet jelentősége.

---

<sup>13</sup> Lásd például a miskolci gyermekvédelmi otthon túlszűfolttségével (OBH-6015/2008), a szentgotthárdi pszichiátriai otthon „speciális” részlegének (AJB-228/2010), a fejér megyei szociális intézmény székesfehérvári kihelyezett részlegének működésével (AJB-2535/2010), vagy éppen a Szegedi Fegyház és

## 2. Ombudsmani gyakorlat: az AB sztenderdek átvétele és az összekötő-értelmezés

2.1 Az országgyűlési biztos által vizsgált ügyek jelentős részében a hatósági vagy a közszolgáltatói tevékenység, az adott szerv döntése, eljárása vagy mulasztása okoz a panaszos alapjogával összefüggő visszásságot. Az egyedi ügyekben az ombudsman klasszikus alapjogi bíraskodási tevékenységet végez, bár sokszor egyszerű tényállású ügyekről van szó, ilyenkor az alkotmánybíróági sztenderdek, értelmezések alaposabb transzformációja szükséges, akár hosszabb is lehet az ombudsmani összekötő-értelmezés. Parttalanná és üressé teszi az ombudsmani érvelést, ezért komoly hiányosságnak számít, ha az egyedi ügyben bekövetkező, megállapított jogsérelem és a felhívott alkotmányi rendelkezések (alapjogok, alkotmányos elvek) között nincs kapcsolat, a jelentés nem tartalmaz magyarázatot.

Az országgyűlési biztosnak az egyedi jogsérelemeket közvetlenül az Alkotmány alapján kell megítélnie, a jelentés érvelését, megállapításait *az Alkotmány megfelelő, értelmezett rendelkezéseire* kell alapoznia. Mindez nem jelenti azt, hogy a szabályozási háttérrel szükségtelen foglalkoznia: az Alkotmánnyal együtt kell és érdemes olvasni a releváns törvényi rendelkezéseket. Eleve nem valamennyi alapjog esetén áll rendelkezésre az adott jog tartalmát kibontó, irányadó normatív szabályrendszer (pl. gyülekezési törvény szabályai), de ha lenne is ilyen törvényi „mankó”, akkor sem feltétlenül ebből kell kiindulni.

Az alkotmánybíróági sztenderdek elhagyására az egyszerűbb indokolás reményében nagy a kísértés akkor, ha van jól hivatkozható törvényi szabályozás, pl. a közigazgatási eljárásról szóló törvény vagy a rendőrségi törvény alapelvei, garanciális szabályai: ezekre látszólag könnyebben felfűzhető az ombudsmani érvelés. Kérdésként merül fel, hogy azokban az esetekben, amelyeknél a biztos az egyenlő bánásmód sérelmét vizsgálja, érdemes-e felhívni az Alkotmány szövegét [70/A. § (1) bekezdés] és az erre épülő alkotmánybíróági gyakorlatot, vagy – ehelyett – elegendő lehet az egyenlő bánásmódról szóló törvény valamely rendelkezésének felhívása. Ha az országgyűlési biztos jogkörének meghatározásából indulunk ki, akkor az Alkotmányra és az alkotmánybíróági gyakorlati sztenderdjeire alapozott érvelést tekinthetjük az elsődlegesnek, ezt egészítheti ki a törvényi garanciális szabályok felhívása.

A következetes és alkotmánybíróági sztenderdekre alapozott ombudsmani értelmezés során arról sem lehet elfeledkezni, hogy a biztos – a bírósági szereptől eltérően – mindig *közelebb áll az állampolgárok oldalához*: amennyiben indokolt, akkor az alapjogvédelem

---

Börtön, a Szombathelyi és Veszprém Megyei BV Intézetek fogvatartási körülményeivel (AJB-6775/2009, AJB-7317/2009, AJB-7712/2009) foglalkozó jelentéseket.

szintjének emelésére kell törekednie.<sup>14</sup> Ebből a szempontból tanulságos az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének 2002 júliusában lezajlott demonstrációk kapcsán kiadott jelentése. A jelentés ugyanis külön is kitér arra, hogy a gyülekezési joggal kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok mennyiben korlátozzák az országgyűlési biztos hatáskörét.<sup>15</sup> Az általános helyettes szerint az alkotmánybírósági határozatok indoklásában fellelhető alkotmányértelmezési megállapítások nem kötelezőek, meggyőző erejük az érvelés koherenciájából és logikájából származik. Maga a jelentés színvonalasnak mondható alapjogi érvelést használ és hosszasan elemzi az AB akkori irányadó, 2001-es döntését.<sup>16</sup> Az ombudsmani jogvédő szemlélet szempontjából azonban meglepő, hogy az általános helyettes több helyütt még a – a frissebb döntések fényében szigorúnak minősíthető – alkotmánybírósági álláspontnál is keményebb, a szabadságjogok körébe tartozó gyülekezési jog potenciális korlátozására irányuló megállapításokat, észrevételeket tett.<sup>17</sup>

**2.1.1** Egy egyszerűbb tényállású, könnyebben összefoglalható ügyben született ombudsmani jelentés érvelési szerkezetén jól szemléltethető az említett, ideálisnak tekinthető boltíves felépítés.<sup>18</sup> Egy 41 éves, nappali tagozatos hallgató nyújtott be panaszt, aki első díjat nyert a Miskolci Egyetem tudományos diákkör háziversenyén, de a következő évi Országos Tudományos Diákköri Konferenciára (OTDK) való nevezéshez életkori feltételt írtak elő, amelyet nem tudott teljesíteni. A pályázati kiírás szerint ugyanis az OTDK-án csak a 35. életévüket be nem töltött pályázók vehetnek részt.

A megkeresésre a biztos azt a választ kapta, hogy a korhatárra vonatkozó kitétel a szakmai bizottságok kérésére vált a felhívás részévé, úgy vélték, hogy a 2005-ben rendezett OTDK-án méltánytalanul háttérbe kerültek a kevesebb tapasztalattal és rutinnal rendelkező fiatalok. Az ügyben megkeresett OTDK elnök szerint a sok évvel idősebbek komoly szakmai gyakorlattal rendelkezhetnek akkor is, ha korábban nem folytattak tanulmányokat felsőoktatási intézményben: a cél az esélyegyenlőség javítása volt. Lehetőséget biztosítottak ugyanakkor azoknak a hallgatóknak, akik korábban felsőfokú tanulmányokat nem folytattak,

---

<sup>14</sup> Somody, 2004. 323. o.

<sup>15</sup> OBH-5205/2002. számú jelentés.

<sup>16</sup> 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

<sup>17</sup> Például az általános helyettes véleménye szerint a rendezvény bejelentés alá tartozó tények és adatok érdemi közlése a gyülekezési jog jogszerű gyakorlásának feltétele. Ha a demonstratív cselekmény vagy napirend nélkül a rendezvény célja jogellenesnek minősülhet, vagy ha a rendezvény célja mások jogainak csorbítása, akkor az általános helyettes szerint nem merülhet fel annak mérlegelése, hogy a rendezvény megtartása szükséges és arányos mértékben korlátozza-e a távol maradókat jogait.

<sup>18</sup> AJB-6800/2009. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200906800.rtf>



és 35. életévüket már betöltötték, hogy külön kérelmet nyújtsanak be az életkori feltételtől való eltekintés érdekében. A tájékoztatás szerint a külön kérelmekről a szakmai bizottságok elnökeinek véleménye alapján döntöttek és minden esetben befogadták a nevezéseket.

Az országgyűlési biztos jelentésében hivatkozott az Alkotmány egyenlő bánásmód követelményével [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] kapcsolatos alkotmánybírósági értelmezés megállapításaira. Így arra, hogy az életkoron alapuló diszkrimináció beletartozik az „egyéb helyzet” fogalmába, valamint arra, hogy nem alapvető joggal összefüggő megkülönböztetés esetén az AB által kialakított ésszerűségi teszt alapján (összehasonlítási próba és indokolhatósági próba) lehet eldönteni, hogy történt-e diszkrimináció.

Az ombudsman a már említett összekötő értelmezésében azt állapította meg, hogy a felsőoktatási intézmények hallgatói, amennyiben diplomával még nem rendelkeznek, az OTDK-án való részvétel tekintetében homogén csoportot alkotnak. Az életkoron alapuló megkülönböztetés önkényesnek minősül azért, mivel nincsen igazolhatóan ésszerű indoka annak, hogy a 35. év feletti hallgatók számára miért szükséges külön kérelem benyújtása és egyedi, ismeretlen szempontrendszer alapján történő elbírálás. A biztos szerint alkotmányosan nem igazolható, hogy pusztán egy adott életkor elérése egy tudományos munka megalkotásában és egy tudományos fórum előtti megvédésében miért jelentene olyan helyzeti előnyt az idősebb hallgatók számára, amely magával vonja a külön elbírálást.

**2.1.2** Ugyancsak az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét vizsgálta az országgyűlési biztos egy másik ügyben, de ezúttal hivatalból indított eljárás keretében.<sup>19</sup> Egy allergológus szakorvos panasszal fordult a biztoshoz egy bizonyos 100 ezer forint fogyasztói áru asztmagyógyszer társadalombiztosítási támogatásával összefüggésben. Sérelmezte, hogy bár a betegtájékoztató szerint a készítmény adható 65 éves és idősebb betegeknek is, társadalombiztosítási támogatással azonban mégis csak 45 éves korig rendelhető. A biztos megkeresésére az egészségügyi államtitkár azt válaszolta, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a szociális biztonsághoz való jogból nem vezethető le, hogy az állam köteles volna meghatározott gyógyszerek árának egy adott szintjét, a költségvetés terhére biztosítani. A szűkítés az államtitkár szerint szakmai és finanszírozási okokkal magyarázható: a támogatási feltételek meghatározása során a szakmai megalapozottság mellett a költséghatékonyságot, a terápia finanszírozhatóságát is szem előtt kell tartani.

---

<sup>19</sup> AJB 4439/2010. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201004439.rtf>

A biztos az idézett alkotmánybíróági döntésekre hivatkozva kiemelte, hogy az állam a gazdasági teherbíró képességének változásaira figyelemmel a támogatások fajtáit, azok mértékét csökkentheti, megállapítását szigorúbb feltételekhez kötheti. Ugyanakkor e folyamat során köteles az egyes alkotmányos jogok, különös tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésére különös hangsúlyt fektetni. Az előírás szerint a támogatás a 45 év alatti betegkörben teljes körű, de ezen életkor feletti, egyébként azonos egészségügyi indikációkkal bíró betegek esetében nincs semmilyen támogatás a készítményre. Megjegyzendő, hogy a felső korhatárt az ugyancsak megkeresett szakmai kollégium szerint nem szakmai, hanem kizárólag költséghatékonysági alapon határozták meg. A meghúzott felső korhatár miatt a potenciális igénybevevők közel kétharmada nem részesülhet semmilyen társadalombiztosítási támogatásban a készítménnyel összefüggésben.

Az ombudsman az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásság meglétét azzal indokolta, hogy az azonos egészségügyi indikációkkal rendelkező betegek homogén csoportot képeznek, terápiájuk során indokoltan az alkalmazott készítmény társadalombiztosítási támogatásában kizárólag a beteg életkora alapján – költséghatékonysági érveket hangoztatva – különbséget tenni. Nem nevezhető tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoknak, hogy száz beteg terápiájára van keret, és ezért támogatási korlátként beépítésre kerül egy finanszírozható betegszámot kialakító életkori határ. A biztos szerint az állam teherbíró képességére figyelemmel a támogatásra rendelkezésre álló költségvetési keret elosztása során figyelemmel kell lenni arra, hogy azonos indikációjú betegek részére azonos feltételek mellett, egyenlő esélyű hozzáférést biztosítsanak. A visszásság jövőbeni elkerülése végett *felkérte* az egészségügyért felelős minisztert, hogy vizsgálja felül a készítmény társadalombiztosítási támogatását annak érdekében, hogy az azonos indikációjú betegek azonos támogatási feltételek mellett juthassanak hozzá.

**2.1.3** A hatóság törvénysértő és ezen túl alapjogi szempontból is visszás eljárását tárta fel a szociális krízisalap feltöltésével kapcsolatos, hivatalból indított ombudsmani vizsgálat.<sup>20</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa sajtóhírekből értesült arról, hogy a Magyar Energia Hivatal a villamos energiáról szóló törvény egy új rendelkezésére hivatkozva módosította korábbi határozatait, amelyek értelmében a szolgáltatóktól a fogyasztóknak számlajóváírás

---

<sup>20</sup> A hivatalbóli vizsgálat megindulását követően ugyanakkor több beadvány érkezett a biztoshoz, amelyben a panaszosok azt kifogásolták, hogy a számukra „visszajáró”, az energiaszolgáltatók „túlszámlázásából adódó” pénzüsszeget, megkérdezésük, beleegyezésük és hozzájárulásuk nélkül a krízisalapba utaltak át. AJB 419/2010. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201000419.rtf>

formájában visszatérítendő összeget a szociális krízisalap részére kell átutalniuk. Kiderült, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter nyújtott be zárószavazás előtti módosító indítványt egy összesen közel kéttucatnyi, egymástól tárgyában messze álló salátatörvény-tervezethez. Az indítvány tartalmazta a villamos energia törvény kiegészítését azzal a rendelkezéssel, amely értelmében az Energia Hivatal az egyetemes szolgáltatókat kötelezheti arra, hogy a náluk keletkezett többletbevétel jelentős részét a krízisalapba „közérdekű kötelezettségvállalásként” fizessék be.

Az ombudsman az alkotmánybíróági gyakorlat releváns megállapításai közül a jogállamisággal, illetve a jogbiztonsággal kapcsolatos tételeket emelte ki és arra hívta fel a figyelmet, hogy a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét jelenti, ha az ügyükben eljáró hatóság hatáskör hiányában, a felhatalmazáson túllépve jár el és hoz döntést. Megállapítható a visszásság akkor is, ha a hatóság az eljárására vonatkozó jogszabályokat szándékosan és önkényesen, az ügyfél érdekeivel, jogaival ellentétesen értelmezi. Az országgyűlési biztos az alkotmányos elveken túl a felidézte a jelentésben az AB tulajdonhoz való joggal, az alkotmányi tulajdonvédelemmel kapcsolatos lényeges megállapításait. Az alkotmánybíróági esetjog kapcsán említette, hogy amikor az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is. Az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése. Közérdekből tehát korlátozható a tulajdonhoz való jog, azonban ilyenkor vizsgálendő az arányosság kérdése, azaz az egyéni jogsérelem és a korlátozást indokoló közérdek összemérésére van szükség.

A törvénymódosítás az alkotmányossági kritériumoknak, a jogbiztonság követelményének megfelelően egyértelműen nem lehetett és nem is volt visszamenőleges hatályú: a rendelkezésben foglaltakat csak a hatályba lépést követően indult és megismételt eljárásokban kell alkalmazni. Az ombudsman megállapította, hogy a hatályos törvények adta jogi keretek között a Hivatalnak a határozatok érdemi módosítására nem lett volna lehetősége: e határozatokat tehát törvénysértő módon, hatáskörét túllépve módosította, a döntéssel tehát a jogbiztonság követelménye sérült. Az országgyűlési biztosnak az AB gyakorlatra alapozott álláspontja szerint igazolható az, hogy a Hivatal a „módosító határozatok” meghozatalával közvetve az egyes felhasználóktól ugyan nem pontosan beazonosítható, külön-külön talán „elhanyagolható”, de összességében jelentős (milliárdos nagyságrendű) visszatérítést vont el. A Hivatal az elvonással érintett jelentős számú felhasználó (fogyasztó) tulajdonhoz való

jogával összefüggő visszásságot is előidézett. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a vizsgálat alapját képező rendelkezés már hatályát veszítette, az ombudsmannak csak a figyelemfelkeltésre volt lehetősége, a szabályozással összefüggő kezdeményezésre nem.

**2.2** Az ügyek másik részében az alapjoggal kapcsolatos visszás helyzetet magukra az eljárást, a hatósági tevékenységet szabályozó jogi normára lehet visszavezetni. Az ombudsman ilyen esetekben kvázi normabíráskodási tevékenységet végez, ami azt is jelenti, hogy érvelésében könnyebben és közvetlenebbül hasznosíthatóak az alkotmánybírósági sztenderdek. Nem csupán a biztos által alkotmányosan aggályosnak tartott normaszöveg lehet visszás, hanem az is, ha jogalkotói mulasztás áll fenn. A vizsgálat alapját az Obtv. 25. §-a teremti meg. A rendelkezés megadja a lehetőséget arra, hogy ha a biztos szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

**2.2.1** A *jogszabályi hiányosságokat feltáró* ombudsmani vizsgálatok közül említhető az Egészségbiztosítási Felügyelet (EBF) hatáskörével kapcsolatos ügy.<sup>21</sup> A panaszos beadványában előadta, hogy 2006-ban édesapja kórházi kezelése okán az EBF-hez fordult, amely panaszát vizsgálat nélkül elutasította. A szerv elutasító végzésében az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló törvényre hivatkozott, amely szerint az EBF 2007. január 1-jei hatállyal kezdte meg működését, ezért nincs lehetősége olyan sérelmeket kivizsgálni, amelyek e dátum előtt keletkeztek. A biztos megkeresésében az igazságügyi és rendészeti minisztertől az EBF hatáskörének időbeli terjedelmével kapcsolatos jogi álláspontjukról kért tájékoztatást. A miniszter válasza szerint a jogszabály – főszabály szerint – a hatálybalépését követően fejt ki joghatását, hivatkozott arra az AB döntésre, amelyben a testület az időbeliség kérdését nem rendező alkotmányi előírások értelmezése kapcsán, úgy ítélte meg, hogy az igazgatási határozatok felülvizsgálatát visszaható hatállyal bevezetni kifejezetten veszélyeztetné a jogbiztonságot.<sup>22</sup> A miniszter cáfolta, hogy jogalkotói mulasztás történt volna: a jogbiztonság követelményéből fakadó visszaható hatály tilalmával ellenkezően, ha a hatályba lépés előtti kérdésekkel összefüggésben vizsgálódhatna a hatóság.

---

<sup>21</sup> AJB-2498/2010. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201002498.rtf>

<sup>22</sup> 15/1993. (III. 12.) AB határozat

A biztos a jelentésben hangsúlyozta, hogy vizsgálata nem arra irányult, hogy megkérdőjelezze, hogy az EBF vizsgálati jogköre csak a 2007. január 1-jét követően keletkezett sérelmek kivizsgálására terjed ki. A biztos szerint ugyanakkor az EBF létrehozatalával az egészségügyi szolgáltatók irányába nem keletkeztek új kötelezettségek, hiszen azokat a követelményeket nagyrészt a jóval korábban keletkezett egészségügyről szóló törvény tartalmazza. A követelményeknek való megfelelést már korábban is ellenőrizték, bár az ellenőrzés nem volt teljes mértékben azonos az EBF által végzett vizsgálatokkal. A jelentésben az ombudsman – több példát sorolva – a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből indult ki, eszerint a jogalkotó részéről elvárható, hogy egyértelmű és kiszámítható jogszabályokat alkosson, ami magában foglalja azt, hogy pontosan jelölje meg, adott szerv mikortól kezdi meg működését, továbbá – egyéni panaszokat elbíráló szerv esetében – pontosan milyen jellegű és mikor keletkezett panaszok vonatkozásában bír hatáskörrel. A biztos szerint, mivel a törvény jelenlegi formájában nem rögzíti, hogy az EBF vizsgálati hatáskörének mi az időbeli hatálya, a szervhez panasszal fordulók alappal hihetik, hogy olyan panasszal is élhetnek, amelynek az alapjául szolgáló sérelem 2007. január 1-e előtt történt. Megállapította, hogy nem szabályozták pontosan az EBF hatáskörének időbeli terjedelmét, ezzel pedig a jogbiztonsággal összefüggő visszásság áll fenn.

Az alkotmánybíróági gyakorlatra hivatkozva a biztos szerint a jogállamiságból eredő lényeges követelmény a jogalkalmazás törvényessége: valamennyi jogalkalmazó működésének az alkotmányos jogszabályokon kell alapulnia, a jog minden állami tevékenység alapja és korlátja. A törvény nem rögzít olyan korlátot, amely az EBF hatáskörét időben a 2007. január 1-e után keletkezett sérelmek elintézésére korlátozná. Az EBF azon jogértelmezése, amely hatáskörének időbeli kiterjedését beszűkíti, a jogállamiságból eredő törvényhez kötöttség elvével ellentétes. A hasonló visszásságok veszélyének elkerülése érdekében a biztos felkérte a területért felelős minisztereket, hogy kezdeményezzék a törvény normatartalmát pontosítását, az EBF hatásköre időbeli terjedelmének pontos megjelölésével. Az ombudsman szerint a visszásságra megoldás lehet akár az is, ha a jogalkotó módosítja a törvény szövegét, *expressis verbis* megállapítva benne azt, hogy az EBF hatásköre kizárólag a 2007. január 1-e után keletkezett sérelmek kivizsgálására terjed ki.

**2.2.2** A háziiorvosi praxisjog (működtetési jog) értékesítésének korlátaival és a kártalanítás intézményével foglalkozó ombudsmani vizsgálat komplex jellegű, *a szabályozás*

*hiányosságával és a joggyakorlat ellentmondásaival* kapcsolatos visszasságokat is feltárt.<sup>23</sup> A biztoshoz forduló házi orvos praxisjoga elidegenítésével kapcsolatban sérelmezte, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően 2002-ben meg kellett vásárolnia sziráki praxisát, majd amikor 2006-ban családi okból Tolna megyébe költözött és értékesíteni kívánta, azt az önkormányzat megghiúsította. Végül egy másik, az önkormányzat támogatását bíró orvos foglalta el a praxist, anélkül, hogy számára bármilyen összeget térített volna.

A biztos az irányadó alkotmánybírói sztenderdek közül felhívta a jogbiztonság követelményével, a jogintézmények kiszámíthatóságával kapcsolatos AB megállapításokat, ezen túl pedig hivatkozott a tulajdonhoz való jog alkotmánybírói értelmezése során kifejtett alaptételekre (tulajdon korlátozása során alkalmazandó közérdekűségi teszt, a tulajdon elvonása és a kisajátítás garanciarendszere). Az ombudsman kiemelte az AB gyakorlatból, hogy a kisajátítás akkor alkotmányos, amennyiben az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás mellett történik. *A kártalanítás feltétlensége* kategorikus követelmény, mely azt jelenti, hogy az nem tehető függővé például a költségvetés teherbíró képességétől, sem a kisajátítást elszenvető tulajdonos személyében vagy egyéb körülményeiben rejlő valamely októl, a kisajátítandó tulajdoni tárgytól, sem bármilyen egyéb körülménytől.

Az összekötő-értelmezésben a biztosnak összetett alkotmányossági elemzésre volt szüksége, egyrészt megállapította, hogy az önkormányzat – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint – nem követett el jogellenes magatartást: jogszerű magatartása következtében okozott kárt a működtetési jog tulajdonosának. Az ombudsman szerint az intézményt életre hívó törvény azt a szabályozási koncepciót juttatta érvényre, amely szerint a működtetési jog ún. általános licenc (ahol a működési jog személyhez kötött), és mindenfajta földrajzi területhez kötöttséget nélkülöz. A törvénybe azonban ezt követően bekerültek a területi meghatározottságot adó elemek: a házi orvos önálló orvosi tevékenységet csak személyesen folytathat az önkormányzat által meghatározott házi orvosi körzetben, a működési jogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől.

A jelentés arra mutat rá, hogy az elfogadott szabályozási koncepcióból a kezdetektől fogva hiányzott az a megfelelő állami kompenzációs mechanizmus, amely a kártalanítás jogszabályi rendezéséről gondoskodott volna, ráadásul a gyakorlatba való bevezetését követően, az eredeti koncepcióhoz képest gyökeres fordulat következett be. Mindezek együttes hatásaként a működtetési jog tartalmának, az intézmény működésének megítélése

---

<sup>23</sup> AJB-2377/2010. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201002377.rtf>

nem egyértelmű, és a bemutatott működés anomáliái oda vezethetnek, hogy az egyes résztvevők formálisan jogszerű magatartásukkal kárt okozhatnak. Az ombudsman megállapította, hogy a joggyakorlat ellentmondásai és a kártalanítás intézményének hiánya a tulajdonhoz való joggal és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. Ennek nyomán pedig a jogalkotónál kezdeményezte a kártalanítás intézményének és az egyes kártalanításra okot adó tényállások törvényi szabályozását, a működtetési jog és az önkormányzati autonómiából fakadó alkotmányos jog közötti összhang megteremtését.

**2.2.3** Az utóbbi években már nem feltétlenül állja meg a helyét azon állítás<sup>24</sup>, hogy az állampolgári jogok biztosa eleve nem folytat le vizsgálatokat a helyi önkormányzatok rendeletalkotó tevékenységével kapcsolatban.<sup>25</sup> Egy önkormányzati rendelet *alkotmányosan aggályos rendelkezésére* világított rá a guberálás szabálysértessé nyilvánításával és szankcionálásával foglalkozó vizsgálat.<sup>26</sup> Az ombudsmanhoz érkezett jelzés alapján hivatalból indult vizsgálat azzal kapcsolatban, hogy Kaposváron a helyi szabálysértési rendelet alapján pénzbírsággal sújtják azokat, akik a város területén guberálnak. A város jegyzője a megkeresésre úgy válaszolt, hogy környezetvédelmi és közegészségügyi okok miatt az önkormányzat már 1992 óta szankcionálja a guberálást. A hulladékgyűjtőkben guberálók gyakran kiszórják a szemetet, beszennyezik a környezetet, sértik az ott élők érdekeit, sőt a tulajdonhoz való jogukat. A jegyző szerint nem a köztisztaságot és közegészségügyet sértő magatartást kell legalizálni, hanem a szociális ellátórendszer keretén belül kell segítséget nyújtani a rászorultaknak. A guberálás miatt négy és fél év alatt több mint 900 feljelentés érkezett, de gyakran előfordult, hogy a szabálysértési eljárást meg kellett szüntetni, mert nem tudták megállapítani a túlnyomórészt hajléktalan személyek lakó- vagy tartózkodási helyét.

Az országgyűlési biztos a jelentésben hivatkozott az emberi méltósághoz való jog tartalmával, a szükségességi-arányossági teszt elemeivel, a legitim célok alkotmánybírósági rangsorával kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatra, különösen arra, hogy milyen indokból lehet alapjogot korlátozni. Felidézte továbbá a helyi önkormányzatok szabálysértési

---

<sup>24</sup> Tilk, 2002. 174. o.

<sup>25</sup> Az országgyűlési biztos már 2008-ban átfogó vizsgálatot indított több önkormányzat a szociális segélyek kifizetését feltételekhez kötő rendeleteinek alkotmányosságával kapcsolatban. OBH-2972/2008. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200802972.rtf>

<sup>26</sup> AJB-756/2010. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201000756.rtf>

„jogalkotásával” és a felhatalmazás terjedelmével foglalkozó releváns AB döntéseket, utalva arra az Alkotmányi rendelkezésre, hogy csak törvényi szinten lehet alapvető jogot korlátozni.

A biztos az alkotmánybírósági gyakorlatban kiforrott tételekre hivatkozva úgy érvelt, hogy az általános cselekvési szabadság a főszabály, azaz jogszabály nem tilthat bármely magatartást. Egy adott magatartás jogellenessé nyilvánítása és büntetése értelemszerűen korlátozza a személyek önrendelkezési és cselekvési szabadságát, így alkalmazásához alkotmányos igazolásra van szükség. A töretlen AB gyakorlat megállapításait kiemelve a biztos utalt arra, hogy a korlátozás legitim célja csak mások alapjogának vagy valamely alkotmányos értéknek a védelme lehet. Az ombudsman elismerte, hogy a közterületen, a nyilvánosság szférájában a korlátozások jelentősebbek lehetnek, mint a magánszféra esetében, de ezek a „közterületi korlátozások” sem lehetnek önkényesek. A preventív jellegű jogkorlátozásoknak csak mások alapvető joga vagy valamely alkotmányos érték közvetlen veszélyeztetettsége esetén lehet helye, ha a jogsérelem azonnali bekövetkezésének valószínűsége igazoltan nagyon magas. Nem sorolható a legitim korlátozási célok körébe a városkép védelme, a helyi lakosok közérzete, a meghatározatlan „zavarástól” való védelmük. A parttalan, teljes mértékben szubjektív indokokra alapozott korlátozások mellett a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna. Az ombudsman szerint emellett a további jelzett indokok (pl. a tulajdonhoz való jog vagy az egészséges környezethez való jog védelme) sem állják meg a helyüket, és külön is jelezte, hogy a szemetelés, mint szabálysértés önmagában is szankcionálható.

A jelentés hangsúlyozta azt is, hogy a jogsérelem súlyát fokozza, hogy a guberálás szabálysértése miatt üldözött személyek többsége szociálisan rászoruló, kiszolgáltatott helyzetben lévő, perifériára szorult emberek. Bár az ombudsman egyetértett azzal a megállapítással, hogy a rászorultaknak elsődlegesen a szociális ellátórendszer keretén belül kell – megfelelő támogatásokkal – segítséget nyújtani, a releváns kérdés szerinte az, hogy mi a teendő akkor, ha erre a szociális ellátórendszer még minimálisan szinten sem képes. Ugyanis adekvát válasz semmi esetre sem lehet a guberálás, a szemetgyűjtés szabálysértési kriminalizálása, üldözése, az eleve megalázott, kiszolgáltatott helyzetben élők további stigmatizálása. A biztos megállapította, hogy az önkormányzat a guberálás szabálysértéssé nyilvánításával és szankcionálásával érdemi alkotmányos indok nélkül korlátozta az eljárás alá vont, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek alapvető jogait. Az önkormányzati szabályozás megalkotása folytán kialakult jogi helyzet az emberi méltósághoz való joggal és abból levezethető általános cselekvési szabadsággal összefüggő visszásságot okoz, a



jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti. Mindezek alapján arra kérte az önkormányzata képviselő-testületét, hogy vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül a szabálysértésekről szóló rendeletének vizsgált rendelkezését.

**2.2.4** Egy másik ügyben a biztos az alkotmánybírósági sztenderdek felhasználásával és önálló alkotmányértelmezése révén mutatott rá egy *törvényi szabályozás okozta visszására*.<sup>27</sup> A megállapított tényállás szerint a panaszost az első fokú adóhatóság öröklési illeték megfizetésére kötelezte, a kötelezettségét megállapító fizetési meghagyás pedig jogerőre emelkedett. A panaszos levélben fordult az APEH illetéket kiszabó osztályához és méltányosságból – az időközben megváltozott illetékszabályokra hivatkozva – kérte az illeték visszatérítését. Az igazgatóság határozatában a kérelmet elutasította, arra hivatkozva, hogy a törvény kihirdetésének napján a panaszost érintő fizetési meghagyás jogerős volt. A panaszos fellebbezett, amely nyomán a másodfokú hatóság arról tájékoztatta, hogy külön határozatában megsemmisítette az első fokú hatóság határozatát és rögzítette, hogy a beadványt jelen eljárásban vizsgálja. Az eljárás során kijelentette, hogy miután a fellebbezése elkésett, az adózás rendjéről szóló törvény egyik rendelkezése alapján a beadványa felügyeleti intézkedés iránti kérelemnek minősül. A hatóság ismertette a panaszossal, hogy felülvizsgálata során megállapította, hogy a megtámadott határozat jogszabályt nem sért, így a felügyeleti intézkedés iránti kérelem megalapozatlan. Végül az illetékköteles felügyeleti intézkedés iránti kérelem miatt indult eljárásban, a fellebbezés illetéknél akkor jóval magasabb illetékösszeg megfizetésére kötelezték a panaszost.

A jogi háttér feltérképezése során kiderült, hogy kezdetben egy APEH irányelv, majd maga az adózás rendjéről szóló törvény<sup>28</sup> alapján az eljáró adóhatóságnak az elkésett fellebbezést a felügyeleti szervhez kell megküldenie felügyeleti intézkedés iránti kérelemként. A biztos a jelentésben – a jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos alaphatározatok tételein túl – hivatkozott arra az alkotmánybírósági megállapításra, amely szerint a jogorvoslathoz való jog, alanyi jogként megillet mindenkit, akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási hatóság döntése sérti. A közigazgatási eljárásban a jogorvoslathoz való jog az ügyfeleket megillető jog, amelynek érvényesülését az ügyfél által kezdeményezhető jogorvoslati eljárások biztosítják, a felügyeleti eljárás nem az ügyfél jogorvoslati jogának érvényesítésére szolgáló jogorvoslati eszköz, a felügyeleti eljárás a

---

<sup>27</sup> AJB-70/2010. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201000070.rtf>

<sup>28</sup> Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.).

döntés törvényességének biztosítékaként hivatalból folytatott eljárás.<sup>29</sup>

A biztos az idézett alkotmánybírósági döntéssel összefüggésben hangsúlyozta, hogy az Alkotmány nem jogorvoslati kötelezettséget ír elő, hanem jogorvoslathoz való jogot. Az alanyi jog lényege, hogy a vele való rendelkezés mindig az alanyi jog jogosultját, azaz jelen esetben a rendes jogorvoslati jogával (fellebbezési jogával) élni kívánó ügyfelet illeti meg. Az ügyfelet megillető jogorvoslati jogot az általa – és nem a hatóság által – kezdeményezhető jogorvoslati eszközök, pl. a fellebbezés biztosítják. A jelentésben kifejtettek szerint a jogorvoslati joggal való rendelkezési jogosultságból következik, hogy az Alkotmány által védett rendes jogorvoslat és az Alkotmány által nem érintett rendkívüli jogorvoslat egymással nem cserélhető fel, köztük nem lehet olyan „átjárási lehetőség”, amelyről a hatóság – vagy akár jogszabály – az ügyfél akarata ellenére, vagy annak hiányában dönt. Az ombudsman utalt arra, hogy az ügyfél számára biztosított rendes jogorvoslati jogot még az ő vélelmezett érdekében sem lehet elvonni, sem „ügyfélbarát eljárásra” hivatkozva felcserélni más jellegű, rendkívüli jogorvoslati lehetőséggel.

Az ombudsman az AB gyakorlat alapján kiemelte, hogy a jogorvoslati jog gyakorolhatóságának korlátja a jogerő intézménye. Az adózás rendjéről szóló törvény által bevezetett megoldással ugyanakkor sérül a jogerő intézménye, hiszen a fellebbezési határidő lejártát követően benyújtott fellebbezés is automatikusan eljárási kötelezettséget ír elő a felügyeleti szerv számára. A szabályozás alapján a jogorvoslati jogával élő ügyfelet az adóhatóság azzal sújtja, hogy nyilvánvaló tévedése és mulasztása esetén is az ügyet további illetékköteles eljárásra tereli úgy, hogy még mulasztási bírsággal is fenyegeti. Az ombudsman megállapította, hogy a közigazgatási eljárás alapelveivel és szabályaival ellentétes törvényi szabályozás sérti a jogorvoslathoz való jogot, valamint a jogbiztonság követelményét.

A jelentésben feltárt visszasság orvoslása érdekében a biztos a jogalkalmazó és a jogalkotó szervek felé is kezdeményezést fogalmazott meg: felkérte az APEH elnökét, hogy semmisítse meg a kifogásolt határozatot és rendelje el a megfizetett illetékek teljes összegében való visszatérítését, valamint javasolta a területért felelős miniszternél, hogy kezdeményezze az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezésének hatályon kívül helyezését.

**2.2.5** Előfordulhat az érdekes helyzet, hogy az *ombudsmani eljárás lényegében az alkotmánybírósági vizsgálatot „pótolja”*: ha olyan jogalkotói mulasztásról van szó, amely

---

<sup>29</sup> 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

nem valamely jogszabály kiadásában nyilvánult meg.<sup>30</sup> Az ügy tényállása szerint panaszos azzal fordult a biztoshoz, hogy évek óta azért nem tehet gépjárművezető szakoktatói vizsgát, mivel a Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) – arra hivatkozással, hogy a vonatkozó jogszabály átdolgozás alatt áll – szünetelteti a járművezető szakoktatói képzést. A panaszos szerint a közlekedési hatóság az időhúzással szelektálást kíván végrehajtani az oktatók között, illetve korlátozni kívánja a számukat, emiatt pedig sérül a foglalkozás szabad megválasztásához, illetve a vállalkozáshoz való joga. Mivel a jogszabály módosítás elhúzódása miatt a szakoktató-képzésre nem került sor, a panaszos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt indítványt terjesztett elő az Alkotmánybíróságon. Az Alkotmánybíróság hatáskör hiányra való hivatkozással az indítványt elutasította, mivel álláspontja szerint a gépjárművezető-képző szakoktatói képzés szünetelése nem a jogalkotó szerv jogszabályalkotásai kötelezettségének elmulasztásából adódik, hanem azt az NKH ilyen irányú döntése okozza.

A jogi háttér áttekintése után világossá vált, hogy a közúti közlekedésről szóló törvény a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek tanfolyami képzése, továbbképzése és utánképzése kizárólag a közlekedési hatóság engedélyével végezhető. A jogi szabályozás az NKH-t, mint a közlekedési szakemberek képzéséért felelős hatóságot, a szakoktatói képzés megszervezésében kizárólagos jogosítványokkal ruházza fel, azaz amennyiben a szakoktatói képzés jogi kereteit nem alakítja ki és azt nem felügyeli, úgy a képzésre nem kerülhet sor. Az ombudsmannak adott válaszában az NKH elnöke is elismerte, hogy 2005 októbere óta gépjárművezetői szakoktatói képzés nem történt, mivel elnökként *nem alkotta meg* a járművezető-képző szakoktatók képzéséről és vizsgáztatásáról szóló szabályzatot, illetve a szakoktatók képzésének *kerettantervét*.

A jelentés hivatkozik a jogbiztonságból következő kiszámíthatósági követelményével foglalkozó, valamint a munkához való jog tartalmát, jellegét értelmező alkotmánybíróági döntésekre. A biztos az alkotmánybíróági gyakorlatból kiemelte azt a megállapítást, amely szerint a munkához, foglalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Az Alkotmánybíróság szerint az egyes foglalkozásoknál tárgyi ismérvek alapján bevezetett numerus clausus, ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását, az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát szigorúan kell vizsgálni. A szubjektív

---

<sup>30</sup> AJB-6588/2010. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201006588.rtf>

feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása, ezek teljesítése azonban elvileg mindenki számára nyitva áll, ezért a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Mindebből következően megállapította, hogy a mulasztás kiváltotta jogi helyzet, a járművezető-képzés több éves „szüneteltetése” közvetett módon és hatásában egyfajta objektív korlátozást jelentett e foglalkozás választhatóságára.

A vizsgálat nem tárt fel semmilyen olyan okot, amely indokolta volna a szabályozás elhúzódsát, a szakoktató képzés szünetelésének indokoltságát. Az országgyűlési biztos szerint ezért az NKH elnökének azon mulasztása, hogy éveken keresztül nem tett eleget a jogszabályból fakadó kötelezettségének és nem alkotta meg a gépjárművezető-szakoktató képzés lebonyolításához szükséges elnöki szabályzatot, a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a munka- és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a gépjárművezető-szakoktató képzés lebonyolításához szükséges elnöki szabályzat 2009-ben elkészült, ezért a konkrét ügyel kapcsolatban intézkedést a biztos nem kezdeményezett.

**2.3** Érdekes kérdés, hogy a biztos az általa vizsgált egyedi ügyben az *Alkotmánybíróság értelmezési monopóliumára* figyelemmel, azzal összhangban juthat-e más következtetésre: mekkora a biztos alkotmányértelmezésének mozgástere. A biztosnak tekintettel kell lennie az AB értelmezési monopóliumára, ami nem csak annyit jelent, hogy a rendelkező részben foglaltak kötelező erejűek rá nézve, hanem az indokolásban kifejtett autentikus alkotmányértelmezések is irányadóak. Az Alkotmánybíróság és a biztosok részéről a koherens, egységes felfogást – legalábbis az ellentétes értelmezések elkerülését – a jogállamiság elve és a jogbiztonság is megköveteli.<sup>31</sup> A szakirodalmi megállapítások szerint az alkotmánybíróági jogértelmezés a domináns, ezt a biztosoknak is el kell fogadnia.<sup>32</sup> Az ombudsman tehát szűkítőbb interpretációt nem alkalmazhat az egyedi ügyekben kifejtett álláspontjában, ugyanakkor, ha az AB maga nem zárta ki kifejezetten a tágabb, az alapjogvédelmi szintet emelő értelmezést, akkor ennek rögzítésére megvan a lehetősége.

Figyelmesen eljárva a biztosnak arra is módja van, hogy más összefüggés esetén (például más alapjog vagy alkotmányos elv sérelmét vizsgálva) akár az alkotmánybíróságától eltérő következtetésre jusson, különösen akkor, ha ez indokolt módon az egyéni alapjogvédelem irányában jelent pozitív elmozdulást. Említésre érdemes, hogy az első

---

<sup>31</sup> Szikinger, 2004. 35. o.

<sup>32</sup> Somody, 2004. 319. o., Tilk, 2002. 171. o.

ombudsmani ciklus elemzésekor megállapítható volt, hogy az ombudsmani alapjogsérelem-értékelések inkább „személyes jellegűek”, mint az Alkotmánybíróság alapjogokat érintő vizsgálatai, emiatt is a biztosok hajlamosabbak voltak az egyes alapjogok határait az Alkotmánybíróságnál tágabban értelmezni, megjelent az igazságosságra való törekvés is.<sup>33</sup>

**2.3.1** A guberálás szabálysértési szankcionálásával foglalkozó jelentésében az ombudsman azzal a helyzettel szembesült, hogy az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában *már foglalkozott egy hasonló tényállás alkotmányosságával*.<sup>34</sup> A testület 1996-ban kimondta, hogy a helyi életviszonyok szabályozására a helyi önkormányzatnak szabálysértési tényállás megállapítására is kiterjedő hatásköre van. Az AB szerint az akkor vizsgált önkormányzati rendeletben meghatározott egyes szabálysértési tényállások – köztük a „guberálás tilalma” megszegésének szankcionálása – nem ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, nem ismétli annak tartalmát. A döntés alapján a szemétszállítási és ártalmatlanítási helyi szabályok végrehajtásának elősegítését célzó, ezek biztosítására szabálysértési tényállásokat megállapító és az előírások megsértőivel szemben szankciót is kilátásba helyező rendeleti előírásokat az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából így nem találta alkotmányellenesnek. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint ugyanakkor az ismertetett alkotmánybíróági megállapítások csupán szűkítették, de nem zárták ki a kaposvári önkormányzat szabálysértési rendeletének alapjogi szempontú vizsgálatát.

**2.3.2** Az országgyűlési biztosnak a már említett, a praxisjog (működtetési jog) elidegenítésének korlátozásával és a kártalanítás intézményének hiányával foglalkozó jelentése elkészítésekor tekintettel kellett lennie arra, hogy *a kérdéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság két 2006-os határozatban már részben állást foglalt*.<sup>35</sup> Az AB első irányadó döntésében megsemmisítette az önálló orvosi tevékenységről szóló törvény<sup>36</sup> végrehajtási rendeletének azon pontját, amely szerint csak olyan személy részére lehet a működtetési jogot elidegeníteni, aki önkormányzati nyilatkozattal vagy előszerződéssel rendelkezik. A testület szerint ez a feltétel a működtetési jog folytatására jogosult személyek alkotmányos védelem alá tartozó vagyoni értékű jogosultságának gyakorlása szempontjából lényeges korlátozást jelent, amelyet csak törvény állapíthatott volna meg.

---

<sup>33</sup> Tilk, 2002. 169. o.

<sup>34</sup> 1288/B/1996. AB határozat.

<sup>35</sup> A 28/2006. (VI. 21.) AB határozat, valamint a 29/2006. (VI. 21.) AB határozat.

<sup>36</sup> Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (Öotv.).

A második releváns, praxisjoggal foglalkozó AB határozat indokolásában az alkotmánybírák többsége kiemelte, hogy a törvény alapesetben a fennálló háziiorvosi körzethez kapcsolt orvosi tevékenységre ismeri el a működtetési jogot. A törvény hatálybalépése után megadott engedéllyel a működtetési jog nem áll összefüggésben háziiorvosi körzettel, a háziiorvosi körzetben végzendő tevékenység az önkormányzattal való megállapodástól függ, a működtetési jog a háziiorvosi körzetre való pályázás feltétele. Így az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás igényelhet jogértelmezést, de nem állapítható meg, hogy jogalkotói mulasztás állna fenn, és ennek következtében alkotmányellenes helyzet jött volna létre. A törvényi megoldások szakmai vita tárgyát képezik, ugyanakkor nem annyira bizonytalanok, hogy jogalkalmazói önkényre adnának alapot vagy döntésképtelenséghez vezetnének. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nincs jogköre arra, hogy az Országgyűlés által elfogadott szabályozási koncepció helyett újat alkosson és tegyen kötelezővé, így valamennyi indítványt elutasította.

A biztos a jelentésben értelmezte az alkotmánybírósági megállapításokat és rögzítette, hogy az indítványozók beadványukban kifejezetten azt kifogásolták, hogy a vizsgált törvény nem szabályozza a működtetési jognak a földrajzi területhez kötöttségét és ezzel sérti a tulajdonhoz való jog érvényesülését, valamint a jogállamiság követelményeit, így az Alkotmánybíróság értelemszerűen ezzel kapcsolatban foglalhatott akkor állást. Az ombudsman megerősítette az AB azon megállapítását, hogy a szabályozás már korábban határozott jogértelmezést igényelt volna, különösen azért, mert a gyakorlatban a működtetési joggal kapcsolatos, szükségképpen több tényezős eljárás egyes résztvevői az eredeti és az új, módosított normaszövegű koncepció egyes elemeit különbözőképpen igyekeznek érvényesíteni. A jelentés szerint a két ellentétes jellegű működési elv (általános licenc v területhez kötöttség) párhuzamos, együttes alkalmazása azonban egyrészt lehetetlen, másrészt értelmetlen: a 2002-től, illetőleg a 2006-os alkotmánybírósági döntések óta eltelt idő megerősítette, hogy a szükséges és kívánt jogértelmezés nem történt meg, illetve azt az egyes eljárási szereplők – saját érdekeik védelmében – nem azonos tartalommal tették magukévá. A szabályozásból adódó jogszerű károkozást rendező állami kompenzációs mechanizmus hiánya miatt kialakult visszas helyzet pedig semmiképp nem oldható meg pusztán a jogalkalmazás, jogértelmezés útján, ezért a biztos kezdeményezte a jogi szabályozás kiegészítését.

**2.3.3** A biztos 2009-ben a pszichiátriai és addiktológiai betegellátás helyzetét a betegek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülését tekintette át.<sup>37</sup> Az átfogó vizsgálat eredményeit rögzítő jelentésben az ombudsman egyrészt összefoglalta az egészséghez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatot, másrészt azt is kimondta, hogy az egészségügyi ellátások területén az ombudsmani jogvédelem *az alkotmánybíróságitól részben eltérő, magasabb mércéjében* két végpont határozható meg. Nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása, a rendelkezésre álló ágyak számának csökkentése miatt. Az ombudsman szerint egy ilyen szemlélet ugyanis parttalanná és esetlegessé tenné az országgyűlési biztos által biztosított jogvédelmet. Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül – pl. a pszichiátriai ellátás terén – meghatározott területeken bizonyos szakellátások megszűnnek, elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül stabilizálódik. Az ombudsman álláspontja szerint az egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozhat az a helyzet, ha az intézményrendszer átalakításának hatására – pusztán a teherbíró képességre hivatkozva, az anyagi, célszerűségi megfontolások miatt – potenciálisan vagy ténylegesen jelentős számú beteg kerülhet veszélybe.

### **3. Visszahatás az alkotmánybírósági gyakorlatra: az ombudsman dogmatikai újításai**

Az Alkotmánybíróságot értelemszerűen semmilyen módon nem köti az ombudsmani alkotmányértelmezés, közvetve azonban lehet hatása az egyes esetjogi véleményekben kifejtetteknek: korántsem zárható ki, hogy a figyelmes és érdeklődő alkotmánybírók, illetve tanácsadók értően olvassák és akár felhasználják, munkájuk során figyelembe veszik az egyes jelentésekben, beszámolóokban megfogalmazott elemeket. Vannak azonban olyan helyzetek, amikor az eljáró alkotmánybíróknak hivatalból olvasniuk és foglalkozniuk kell az országgyűlési biztos érvrendszerével, megállapításaival: amikor a biztos az Alkotmánybíróságtól kéri valamely jogszabály alkotmányosságának felülvizsgálatát, mulasztásos alkotmányértés megállapítását vagy – élve speciális indítványozói jogosultságával<sup>38</sup> – absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványt terjeszt a testület elé.

Az állampolgári jogok biztosának közel tizenöt éves gyakorlatában az alkotmánybírósági eljárás indítványozása végső eszköznek számított, bár az utóbbi években

<sup>37</sup> AJB-3536/2009. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200903536.rtf>

<sup>38</sup> Az Obtv. 22. § e) pontja alapján.

gyakoribbá vált a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának kezdeményezése.<sup>39</sup> A viszonylag ritka indítványozás egyik alapvető magyarázata, hogy azokban az esetekben, amikor alkotmányosan aggályos jogi szabályozással szembesült a biztos, akkor a jogalkotó szervnél kezdeményezte a fennálló visszásság orvoslását, a jogszabály módosítását vagy hatályon kívül helyezését: Alkotmánybírói eljárásra leginkább akkor került sor, ha az ombudsman a jogalkotó felhívását feleslegesnek, indokolatlannak tartotta vagy a kezdeményezésére nem kapott választ, a visszásságot nem orvosolták.<sup>40</sup> Az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmányossági aggályok esetén az alkotmánybírói indítványozás helyett, azt megelőzően inkább a törvényességi ellenőrzést ellátó közigazgatási hivatalok (2011-től kormányhivatalok) eljárását kérte az országgyűlési biztos.<sup>41</sup>

A viszonylag csekély számúnak mondható alkotmánybírói indítvány közül azokat érdemes kiemelni, amelyekben – az esetjog gazdagításán túl – valamilyen hatással voltak az Alkotmánybíróira, ahol alapjogokat érintő dogmatikai újítás, alkotmányos alapjog kiolvasztása, levezetése vagy megszilárdítása volt az ombudsmani intézkedés célja.

**3.1** Az első ilyen, ma már klasszikusnak számító ügy központjában az ún. *lakhatáshoz való jog (állami) biztosítása* állt. Az állampolgári jogok biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségek biztosa közös indítványukban amellet érveltek, hogy a hajlékhoz (lakhatáshoz) való jog nélkülözhetetlen részét képezi a szociális biztonsághoz való jognak, mivel annak hiányában egyetlen szociális intézkedés sem érheti el a célját. A két országgyűlési biztos abban a tekintetben kérte az Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bekezdésének értelmezését, hogy a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog részét képezi-e a lakhatáshoz való jog, és e jog milyen

---

<sup>39</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztos alkotmánybírói indítványai nyomán 2009-ben és 2010-ben például három határozat is született, a szuperbruttó jövedelemadó-alap számításával kapcsolatos ombudsmani indítványt az AB elutasította [110/2009. (XI. 18.) AB határozat], míg a vagyonadó alapjának számítását, bevallását [8/2010. (I. 28.) AB határozat], valamint közúti közlekedésről szóló törvény objektív felelősséggel és a közigazgatási bírsággal kapcsolatos szabályait [60/2009. (V. 29.) AB határozat] kifogásoló ombudsmani indítványokat részben megalapozottnak találta és a támadott rendelkezések egy részét megsemmisítette.

<sup>40</sup> A monoki önkormányzat szociális kártya bevezetéséről szóló rendeletének vizsgálatával foglalkozó jelentésben a biztos a rendelet felülvizsgálatát kérte a képviselő-testülettől, de az ajánlásra választ nem kapott, ezért több, eredménytelen sürgetést követően indítványozta az Alkotmánybírói eljárásra a rendelet felülvizsgálatát 2010 júniusában. A JB-1062/2010. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201001062.rtf>

<sup>41</sup> A már többször is említett, a guberálás szabálysértési szankcionálásával foglalkozó vizsgálat során a biztos előbb a kaposvári önkormányzat közgyűlését kérte fel a rendelet módosítására, majd – ennek eredménytelensége után – az illetékes közigazgatási hivatalhoz fordult a visszásság orvoslása érdekében. Végül csak a közigazgatási hivatal elutasító jellegű, a kifogásolt rendelet alkotmányellenes voltát vitató hivatalos válaszát követően, 2011 januárjában fordult az ombudsman az Alkotmánybírói eljárásához.



terjedelmű, továbbá abban is, hogy megállapítható-e az állam felelőssége a lakhatáshoz való jog érvényesülésének biztosításában.

Az Alkotmánybíróság a 2000-ben hozott határozat<sup>42</sup> rendelkező részében kifejtett értelmezésében megállapította, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok - így a „lakhatáshoz való jog” -, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság szerint a megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. A határozat ugyanakkor azt is rögzítette, hogy az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni. Az AB ebből következően a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Az alkotmánybírósági döntés ugyan közvetlenül nem fogadta el, nem követte az országgyűlési biztosok okfejtését, azonban közvetve a szociális biztonsághoz való jog tartalmának kibontása, különösen pedig az emberi méltósághoz való jog biztosításával történő összekapcsolása révén a határozat mindenképp előrelépést, újítást jelentett.

**3.2** Az állampolgári jogok biztosa hivatalból lefolytatott vizsgálata alapján kiadott 2008-as jelentését<sup>43</sup> követően – más indítványozók mellett – a *közúti közlekedésről szóló törvény*<sup>44</sup> *objektív felelősségre, illetve közigazgatás bírságolásra vonatkozó rendelkezéseinek megsemmisítését* kérte az Alkotmánybíróságtól. A biztos az alkotmányos büntetőjog követelményével nem tartotta összeegyeztethetőnek, hogy olyan cselekményekért, amelyekkel összefüggésben a közigazgatási jog és a büntetőjog dogmatikájának megfelelően a hagyományosan a felrőhatóságon alapuló felelősségnek és a represszív jellegű, jogsértéssel arányos szankciónak kellene érvényesülnie, a törvény az objektív felelősség elvén alapuló inkább reparatív jellegű, rögzített összegű bírság kiszabását rendeli el. A biztos véleménye szerint a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából aggályos, hogy a törvény a bírság

---

<sup>42</sup> 42/2000. (XI. 8.) AB határozat.

<sup>43</sup> OBH-4750/2008. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200804750.rtf>

<sup>44</sup> A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. §, 21/A. § és 21/B. §-ai.

kiszabása körében semmilyen tekintetben nem biztosít mérlegelési lehetőséget az eljáró hatóság számára, és nem egyértelmű az sem, hogy mikor mentesülhet-e a felelősség alól a gépjármű üzemeltetője. A jogbiztonság követelményével ellentétesnek minősült az indítvány szerint az is, hogy a közigazgatási eljárásról szóló törvény (Ket.)<sup>45</sup> nem ismeri az objektív felelősség fogalmát, ezért a törvény alapján kiszabott közigazgatási bírság nem felel meg Ket. rendelkezéseinek abban az esetben, ha a behajthatatlan bírság megfizetésére az üzemben tartót kötelezik. A biztos a szabálysértési és a közigazgatási eljárás párhuzamos lefolytatásának lehetőségét pedig a ne bis in idem elvébe ütközőnek vélte.

Bár magát a jogintézményt, és így a támadott rendelkezések jelentős részét az Alkotmánybíróság alkotmányosnak minősítette, a határozatában<sup>46</sup> az ombudsmani érvelését részben megalapozottnak találta, és két törvényi rendelkezés esetében megállapította alkotmányellenességet, és azokat a határozat kihirdetése napjával megsemmisítette. Az AB emellett két koncepcionális jellegű kérdésben – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított. Megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy nem szabályozták megfelelően a felelősség alóli mentesülés eseteit, valamint a közigazgatási eljárás és a szabálysértési eljárás egymáshoz való viszonyát. Az AB az alkotmányossági problémák feltárása során a határozatban több vonatkozásban is figyelemmel volt az ombudsmani jelentésben kialakított érvelésre. Az Alkotmánybíróság megerősítette azon álláspontját, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog kiterjed a közigazgatási hatósági eljárásra, és világossá tette azt is, hogy a jogalkotó mérlegelési szabadságának szempontjából a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása egy határozott alkotmányossági korlátot jelent. A határozatban külön is kimondta, hogy a Ket. szabályait, ideértve az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának védelmét szolgáló törvényi alapelveket, a törvény által szabályozott közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban alkalmazni kell. Az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítésén túl, az AB épp a garanciális, megfelelő törvényi szabályok hiányával és a két törvény közötti viszonyrendszer szabályozatlanságával indokolta a mulasztásos alkotmányértést. Annyi bizonyosan állítható, hogy e határozatban megállapított követelményekre hivatkozva később az országgyűlési

---

<sup>45</sup> A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.).

<sup>46</sup> A 60/2009. (V. 28.) AB határozat.

biztos kellő alappal és hatásosabban érvelhetett a közlekedési ügyekben alkalmazott közigazgatási bírságolás gyakorlatának áttekintése, vizsgálata során.<sup>47</sup>

**3.3** Bár még nem született határozat az ügyben, az elméleti szempontból is figyelemre érdemes lehet az általános ombudsman *sztrájk törvénnyel*<sup>48</sup> kapcsolatos indítványának alkotmánybíróági fogadtatása. A biztos 2009-ben több, a sztrájkjog gyakorlásával foglalkozó jelentésében állapított meg a törvényi szabályozás hiányosságaira visszavezethető, mind a sztrájkolók, mind pedig a sztrájjal „érintett” személyek alapjogaival összefüggő visszásságot. Mivel a jogalkotó szervek irányába tett kezdeményezései nem jártak érdemi eredménnyel a biztos az Alkotmánybíróasághoz fordult.<sup>49</sup> Az indítványban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, mivel álláspontja szerint a sztrájk törvény nem rendelkezik kellő egyértelműséggel a sztrájkjog gyakorlására jogosultak köréről (alanyi kör) a sztrájk kezdeményezése és az abban való részvétel tekintetében, nem határozza meg a „szolidaritási sztrájk” fogalmi elemeit, gyakorolhatóságának feltételeit és korlátait. A biztos szerint abban a tekintetben is alkotmánysértő mulasztás áll fenn, hogy az nem tartalmazza az egyeztető eljárás lefolytatására vonatkozó alapvető garanciális szabályokat, nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál zajló sztrájk esetében hogyan biztosítható a törvényben előírt „még elégséges szolgáltatás” teljesítése akkor, amikor a sztrájkot megelőzően az ellentétes érdekű felek erről nem tudnak megegyezni. A sztrájk törvény végül pedig nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan sem, hogy a sztrájk megkezdése előtt a sztrájkot kezdeményezők mely időpontban és milyen módon kötelesek bejelenteni a sztrájk tényét.<sup>50</sup>

A fenti rövid esetjogi elemzések is visszaigazolják, hogy az állampolgári jogok biztosa, az egyes szakombudsmanokkal és más nem bírói típusú alapjogvédő szervekkel kiegészülve, tevékenységével képes hozzájárulni az alkotmányos alapjogok egyedi ügyekben való érvényesítéséhez, mind pedig a jogalkotás (jogi szabályozás) alapjogi-alkotmányossági szempontú ellenőrzéséhez. Természetesen egy magas színvonalú, mind a panaszosok

---

<sup>47</sup> AJB-726/2010. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201000726.rtf>

<sup>48</sup> A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény.

<sup>49</sup> Az alkotmánybíróási indítvány elbírálása jelenleg is folyamatban van. AJB-4620/2009. számú jelentés: <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200904620.rtf>

<sup>50</sup> Az ombudsman szerint emellett formai szempontból aggályosnak minősül a sztrájk törvény azon megoldása, hogy az államigazgatási szerveknél dolgozók körére nézve a sztrájkjog korlátozására vonatkozó szabályok meghatározására a Kormány és az érintett szakszervezetek közötti megállapodás keretében ad felhatalmazást.

kívánalmait, mind a legkényesebb tudományos ízlést kielégítő ombudsman-típusú jogvédelem – jellegénél fogva – sem tudja pótolni a bíróságok vagy az Alkotmánybíróság munkáját.

Gyakori kritika a bíróságokkal szemben, hogy az Alkotmányt nem tekintik konkrét ügyekben alkalmazható normának, azokat legfeljebb díszítésként vagy még úgy sem használják az ítéletek indokolásában. Az „alapjogi szemléletet nélkülöző jogalkalmazás” kritikáját az alapjogvédő alapállású országgyűlési biztos egyszerűen nem engedheti meg magának. Egyéni alapjogsérelem esetén – sok más tényező mellett – a „bíróság vagy ombudsman” fórumválasztást ideális esetben komolyan befolyásolhatja az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és a mögötte álló stábnak az alapjogi érzékenysége és felkészültsége, az alapjogi értékrend következetes képviselője.<sup>51</sup>

A tanulmány lezárásának pillanatában, a meglévő koncepció fényében sem látható még pontosan előre, hogy a készülő új alkotmányban mi lesz az alkotmánybíráskodás, illetve ombudsman-intézmény sorsa: marad-e a jelenlegi struktúra és jogállás, vagy markáns változások következnek. Vitán felül áll álláspontom szerint, hogy az alkotmánybíráskodás Magyarországon a jövőben is nélkülözhetetlen, az általános jogkörű és szakombudsmanokra pedig nagy szükség van, szerepük felértékelődik, ha csökken az alkotmánybíráskodás vizsgálati terepe. A kölcsönös olvasásra továbbra is szükség lesz: a két évtizedes jogfejlesztő, az európai sztenderdek követő alkotmánybírósági döntések, a határozatok által képviselt szemléletmód olyan értéket jelentenek, amelyeknek továbbra is át kell hatnia a gyakorlatot.

---

<sup>51</sup> Vissy, 2010. 163. o.

## Irodalomjegyzék

- "Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni". *Tóth Gábor Attila interjúja Gönczöl Katalinnal és Polt Péterrel. Fundamentum*, 1999/1. sz. 37-48. o.
- „A polgári bíraskodás és az alkotmányos alapjogvédelmi szemlélet még nincs összhangban”. *Somody Bernadette interjúja Lenkovics Barnabással. Fundamentum*, 2004/2. sz. 43-50. o.
- Majtényi László*: Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa. KJK, Budapest, 1992.
- Sólyom László*: Az ombudsman alapjog-értelmezése és normakontrollja. *Fundamentum*, 2001/2. sz. 14-23. o.
- Somody Bernadette*: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai? *Jogtudományi Közlöny*. 2004/10. sz. 317-328. o.
- Somody Bernadette*: A „tisztességes ember érdeke” – a második általános országgyűlési biztos jogszemlélete. *Fundamentum*. 2007/2. sz. 94-101. o.
- Somody Bernadette*: A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: a ki nem használt lehetőség. *Új Magyar Közigazgatás*. 2009/10-11. sz. 2-11. o.
- Somody Bernadette*: Alapjogvédelem a bíraskodáson túl: ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon. *Fundamentum*. 2010/2. sz. 5-19. o.
- Szikinger István*: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei. In: *Komlósy Szilvia (szerk.): Tízéves az ombudsmantörvény. Országgyűlés Hivatala*. Budapest, 2004.
- Tilk Péter*: Az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok viszonya a Magyar Köztársaságban. *Jogtudományi Közlöny*. 2002/4. sz. 168-178. o.
- Varga Zs. András*: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.
- Vissy Beatrix*: Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt. In *Nagy Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok*. ELTE ÁJK, Budapest, 2010. I. 151-164. o.