

# Muskovszky Petra: Az alapjogokat érvényesítő szervezetrendszer

## I. BEVEZETÉS

Az alapjogok érvényesülésének legfontosabb garanciája azok alkotmányba (alaptörvénybe), illetve törvényekbe foglalása.[1] A jogok normatív erővel történő felruházása azonban nem elegendő, az alapvető jogok tényleges megvalósulása érdekében további biztosítékok is szükségesek. Egyrésztől szükség van egy olyan demokratikus rendszer kiépítésére, „*amely kiemelkedő jelentőségű alkotmányos értéknek tekinti az alapvető jogok biztosítását*”[2]. Ezzel összefüggésben másrésztől egyértelműen szükséges az alapjogok védelme intézményrendszerének a megteremtése és hatékony működtetése.[3] A második világháború óta nemzetközi egyetértés van abban, hogy „*az alapjogok érvényesüléséhez nélkülözhetetlenek a hatékony jogi garanciák és megfelelő szervezetrendszer felállítása.*”[4] Ezek nélkül az emberi jogok és az alapjogok megléte üres jogi fogalom.

A fentebb felvázolt gondolati előzményeket követően és hosszú történeti fejlődés eredményeképpen forrta ki magát a mai alapjogvédelmi intézményrendszer. Alapjogvédelmi intézmények mind hazánkban, mind nemzetközi szinten hatékonyan működnek és tevékenységük fontos szerepet játszik az alapjogvédelmi rendszer további fejlődése érdekében.

Jelen tanulmányom célja az alapjogokat érvényesítő hazai és a nemzetközi szervezetrendszer átfogó bemutatása, a szervezetrendszerben működő szervek és intézmények alapjogvédelmi tevékenységének összefoglaló áttekintése.

A tanulmányom első részében a hazai szervezetrendszert mutatom be, melynek során először áttekintem a Magyarországon működő intézményeket és kísérletet teszek azok kategorizálására. A hazai alapjogvédelmi szervezetrendszer keretén belül részletesebben az Alkotmánybíróságot, a bíróságokat és az alapvető jogok biztosának intézményét vizsgálom, bemutatva azok alapjogvédelmi tevékenységét, működését. A tanulmányom második részében, a nemzetközi szervezetrendszer kapcsán az Európai Unió alapjogvédelmi tevékenységet végző szerveit vizsgálom, illetve a nemzetközi szinten működő Emberi Jogok Európai Bíróság és az ENSZ égisze alatt működő intézmények alapjogvédelmi tevékenységére teszek rövid utalást.

Azt hiszem „Az alapjogokat érvényesítő szervezetrendszer” az egyik olyan téma, amiről hosszú-hosszú százoldalakat lehetne írni, illetve az egyes intézmények és tevékenységük bemutatása is külön tanulmányt érdemelne. A terjedelmi korlátokat figyelembe véve a tanulmányomban a fentebb felvázolt témákat csak röviden dolgozom fel, igyekezve persze az alapjogvédelmi tevékenység szempontjából legfontosabb információkat ismertetni. A fentiek mellett azért is döntöttem a szervezetrendszer átfogó jellegű vizsgálata mellett, mert kizárólag globális, átfogó összefüggésekből lehet az intézményi rendszerről objektív képet festeni. Az átfogó bemutatást támasztotta alá az a tény is, hogy az alapjogok és alapjogok védelme az egész jogrendszert mind nemzeti, mind pedig nemzetközi szinten átszövik.

## II. HAZAI ALAPJOGVÉDELMI SZERVEZETRENDSZER

Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetének legelső mondata a következők szerint rendelkezik: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége”*[5]. Az Alaptörvény idézett rendelkezése egyértelműen kimondja, hogy az államnak intézményi garanciákat kell megalkotnia azért, hogy az alapjogok a gyakorlatban is érvényesüljenek. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése szerint tehát az államnak olyan intézményeket és eljárásokat kell létrehoznia és működtetnie, amelyek biztosítják az alapjogok tényleges érvényesülését. Az Alaptörvényben rögzített szöveg egyértelműen összhangban áll a jelen publikációm Bevezetésben megfogalmazott gondolatokkal és az évek során nemzetközi szinten is kialakult konszenzussal, miszerint az alapjogok tényleges érvényesüléséhez hatékony jogi garanciák és megfelelő szervezetrendszer felállítása szükséges.

Hazánkban a nemzetközi és uniós trendekkel, valamint az Alaptörvény fentebb rögzített rendelkezésével összhangban a mai napra komplex alapjogvédelmi rendszer került kialakításra.[6]

A hazai alapjogvédelem és alapjog érvényesítése kapcsán nagyrészt mindenkinek elsősorban az Alkotmánybíróság jut eszébe. Ugyanakkor az alapjogvédelem nem csupán az Alkotmánybíróság eljárását jelenti. Az alapjogok és alapjogsérelemmel kapcsolatos igények érvényesíthetősége tekintetében Magyarországon számos egyéb szerv és intézmény létezik. Cservák Csabát idézve elmondható, hogy Magyarországon *„egy átfogó és összetett alapjogvédelmi intézményrendszer látszik kirajzolódni”*[7].

Jelen fejezet célja a hazai alapjogvédelmi szervezetrendszerbe tartozó intézmények

áttekintése. Mert bár valamennyi szerv és intézmény hatékony alapjogvédelmet lát el, mindegyik felépítése, szabályozása különböző, mindegyiknek megvan a maga sajátossága. Mielőtt azonban konkrét szerveket mutatnék be, fontosnak tartom áttekinteni, hogy mit is értünk hazai alapjogvédelmi szervezetrendszer alatt azaz, hogy melyek azok az intézmények, szervek, amiket ebbe a rendszerbe sorolhatunk. Emellett pedig felvázolom az magyar alapjogvédelmi rendszer részét képező szervek csoportosítását is.

A hagyományos felfogás szerint az alapjogvédő szervezetrendszerbe az alkotmánybíróságok, esetleg az ombudsmanok, valamint az egyes eljáró rendes bíróságok tartoznak. Egyes szakirodalmak ide sorolják továbbá a Független Rendészeti Panasztestületet, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóságot is.[8]

Cservák Csaba álláspontja szerint tág értelemben az alapjogvédő szervezetrendszerbe tartozónak kell tekinteni az Országos Választási Bizottságot, illetve jogutódját, a Nemzeti Választási Bizottságot, valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot, illetőleg annak Médiatanácsát is.[9]

Varga Zs. András az alapjogvédelmi intézményeket négy kategóriában rögzítette.[10] Egyrészt az alapjogvédelem intézményének tekinthetjük azokat a szerveket, amelyek az érintett akaratának következtében, közvetlenül hoznak kötelező döntést egy alapjog érvényesülése tárgyában. Ilyen pl. a közigazgatás és a bírászkodás. Másrészt egyes alapjogok védelme érdekében az Alaptörvény külön intézmény létrehozatalát és működését rendeli el. Ilyen pl. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága érdekében. Harmadrészt vannak olyan intézmények, amelyek nem hoznak ugyan kötelező döntést, de tevékenységükkel hozzájárulnak alapjogok érvényesüléséhez. Ide tartozik az ombudsmani jogvédelem. Negyedrész az alapjogvédelem intézményrendszerébe tartozik az alkotmánybírósági védelem, amely egy megelőző (jellemzőn bírósági) eljárás előzetes kimerítését feltételezi.

Más megközelítésben alapjogvédelmi tevékenységet végző szerveket az általuk hozott határozatok kikényszeríthetősége alapján is csoportosíthatjuk. Ez alapján egyik csoportba tartozik a „puha jogot” alkalmazó, azaz nem kikényszeríthető ajánlásokat, jogértelmezéseket megfogalmazó ombudsman intézménye és a Független Rendészeti Panasztestület. Kikényszeríthető határozatok meghozatalára jogosult intézmények tartoznak a másik kategóriába. Ide sorolható az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.

Az alapjogvédelmi tevékenységet végző szerveket autonóm és önálló szabályozó szervek

kategóriák szerint is csoportosíthatjuk. Önálló szabályozó szervek azok, amelyek jogszabályalkotással felruházottak. Ilyen például a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. Minden egyéb, jogszabályalkotásra nem jogosult szerv autonóm.

Az Alkotmánybíróság az egyetlen úgynevezett negatív jogalkotó, mert bár klasszikus értelemben nem végez igazságszolgáltatást, de igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatokat is ellát és mindezt úgy, hogy hatáskörébe tartozik a jogszabályok megsemmisítése mindenkire kötelező hatállyal.

Belső alapjogvédelmi szervezetrendszer szempontjából említésre méltó az ügyészség. Az ügyész az Alaptörvény rendelkezései szerint az igazságszolgáltatás közreműködője. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 1. § (2) bekezdése kifejezetten rögzíti az ügyészség fellépésének alapjogvédelmi jelentőségét.<sup>[11]</sup> A legfőbb ügyész az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontrollt és alkotmányjogi panasz indítványozását kezdeményezheti.

Tágabb értelemben a közhatalomtól független nemzeti és nemzetközi civil jogvédő szervezetek is az alapjogvédelem intézményrendszeréhez tartoznak.[12] Ilyen például a Helsinki Bizottság. Ezek a szervezetek segítséget nyújthatnak az alapjogi igények érvényesítésében, de emellett rendszerszintű alapjogi problémákkal is foglalkoznak és szükség szerint állami szervek eljárásait kezdeményezik.[13] Fontos alapjogvédő tevékenységüket elismerve a jogrendszer bizonyos esetekben a jogi képviselőt, illetve a közérdekű igényérvényesítés jogával ruházza fel őket.

Én magam összességében azon az állásponton vagyok, hogy – összhangban az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetének legelső mondatával – valamennyi állami szerv végez alapjogvédő tevékenységet, csak van olyan szerv, amelyik kizárólag ezzel foglalkozik és van olyan, amelyiknek az alapjogvédő tevékenység nem elsődleges feladata, de alapfunkciójának ellátása során az alapjogvédelemhez is hozzájárul.

A hazai alapjogvédelmi szervezetrendszer keretén belül részletesebben a hagyományos felfogás szerinti alapjogvédelmi tevékenységet ellátó szerveket fogom áttekinteni: az Alkotmánybíróságot, a bíróságokat és az alapvető jogok biztosának intézményét.

## 2.1. Alkotmánybíróság

Az Alkotmánybíróság az egyik legfontosabb hazai alapjogvédő szervünk. Összességében és általánosságban azt mondhatjuk, hogy az alkotmánybíróság *„olyan normakontrollt végző testület, mely adott állam jogszabályait alkotmányossági szempontból veszi górcső alá”*[14].

A régi magyar közjogban az alkotmánybíráskodás klasszikus funkcióit gyakorló intézmény nem létezett. Az 1949-es alkotmány – amely szakított az európai és a magyar alkotmánytörténet tradícióival – megszüntette azokat a közjogi intézményeket is, amelyek korábban az alkotmánybíráskodáshoz hasonló feladatokat láttak el (ilyen intézmény volt például a Választási Bíróság vagy a Közigazgatási Bíróság). Az 1956. évi forradalom felszámolta a diktatúra addigi rendszerét, az alkotmányosság tényleges megteremtésére azonban már nem került sor. Az 1972-es alkotmányreform során – a rendszer korlátai között – erőteljesebb hangsúlyt kapott az alkotmányvédelem, felmerült például egy külön parlamenti bizottság felállítása az alkotmányosság ellenőrzésére.[15]

Az intézménnyel szembeni politikai elutasítás az 1980-as évek elején kezdett enyhülni, ekkor – az 1983. évi II. törvénnyel – jött létre az Alkotmányjogi Tanács. Az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozó részletes szabályokat az 1984. évi I. törvény rögzítette. Bár a szerv az akkori politikai viszonyok között nem tölthetett be komolynak mondható alkotmányvédő funkciót, mégis elmondható, hogy létrehozása és működése alkotmányvédelemi szempontból jelentős.[16]

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó elképzelések már jóval a rendszerváltozás előtt megjelentek Magyarországon. Ádám Antal már 1974-ben akként érvelt, miszerint szükséges, hogy *„az Alkotmány bármilyen sérelme feltárásban és – a mulasztásos alkotmánysértés pótlásban, a tevékenységgel előidézett sérelem pedig az alkotmányellenes aktus megsemmisítésével vagy megváltoztatásával – orvoslásban részesüljön”*. [17] Kukorelli István mutatatott rá, hogy a szakirodalomban már 1965-től érveltek az alkotmánybíráskodás mellett.[18]

Az Alkotmánybíróság létrehozásáról 1989 januárjában határozott az Országgyűlés. 1989 októberében módosította az Országgyűlés az Alkotmányt és fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló alapvető rendelkezéseket tartalmazó 32/A. §-t. Az Alkotmánynak ezek az új szabályai már a rendszerváltás igényeit fejezték ki. Az új intézmény létrehozásának célja a jogállam megteremtésének, az alkotmányos rend és az alapjogok védelmének elősegítése volt. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt 1989. október 19-én fogadta el az Országgyűlés és október 30-án léptette hatályba. Az

Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte meg működését.

2011. január 1-jétől jelen pillanatig az Alkotmánybíróság tevékenységét az Alaptörvény 24. cikke és számos más rendelkezése, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szabályozza. Az Alkotmánybíróság működését a testület teljes ülése által elfogadott ügyrend határozza meg.

Az alkotmánybíráskodásnak nemzetközi szinten két típusa alakult ki. Az egyik az úgynevezett decentralizált (angolszász) típus, amely rendszerben bármely bíróságnak joga van alkotmányossági vizsgálat lefolytatására, de kizárólag az adott bíróság elé került ügyben, mely csak az adott ügyben érintett felekre bír kötelező erővel. A decentralizált rendszerben az eljáró bíróság az alkotmányossági szempontból aggályos jogszabályokat nem semmisíti meg, de azok alkalmazásától az adott ügyben eltekint. Ezzel szemben a centralizált (európai) típusú rendszerben egy külön, alkotmánybíráskodásra felállított szerv létezik, amely kötelező erejű ítélet (amelynek indokolása is kötelező erővel bír) meghozatalára jogosult.

Természetesen léteznek a két modellt vegyesen alkalmazó rendszerek is[19].

Magyarországon centralizált alkotmánybírási rendszer működik.

Az 1990 óta működő Alkotmánybíróság szervezetében és hatáskörében jelentős változást hozott az Alaptörvény és az ezzel együtt, 2012. január 1. napján hatályba lépő sarkalatos Abtv. Az új törvény – preambuluma szerint – a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében szabályozta újra az Alkotmánybíróságot mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szervét[20]. Az Alkotmánybíróság a legönállóbb alapjogvédelmi szerv. Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be az Országgyűlésnek.[21]

Alapjogvédelmi szempontból az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság legfontosabb hatásköre. Az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság jogkörei a korábbiakhoz képest megváltoztak. Egyrészt megszűnt az actio popularison alapuló utólagos absztrakt normakontroll, de bevezetésre került az ún. valódi, vagyis magával a bírói döntéssel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz. A hatályos jogszabályok az alkotmányjogi panasz három formáját különböztetik meg:

1. előzetes normakontroll eljárás, azaz Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata,
2. utólagos normakontroll eljárás, azaz Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata, és
3. bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt (valódi alkotmányjogi panasz).

Az alkotmányjogi panasz egyrésztől szubjektív jogvédelmi funkciót tölt be, azaz a panasz jogorvoslatot eredményezhet a panaszos számára, hiszen megsemmisítheti a panasz alapjául szolgáló közhatalmi aktust (normát vagy bírói döntést) és ez közvetlenül kihat a panaszos jogi helyzetére. Másrésztől objektív jogvédelmi funkciót is megvalósít, mert a panasz egyedi ügyön túlmutató jelentőséggel is bír. Az alkotmányjogi panasz útján az Alkotmánybíróság építi, fejleszti az alapjogi dogmatikát, újabb és újabb alapjogi mércéket dolgoz ki, ezáltal nemcsak az egyedi ügyben, hanem általában véve is hozzásegít ahhoz, hogy a bírói jogalkalmazás az alapjogokkal összhangban történjen.[22]

A három alkotmányjogi panasz közül a valódi alkotmányjogi panasz a legerősebb alapjogvédelmi forma. Ezzel az Alkotmánybíróság kvázi felülvizsgálja a jogerős bírói döntéseket. Fontos azonban rögzíteni, hogy ez egy korlátozott felülvizsgálat, mert kizárólag az alapjogok érvényesülésének vonatkozásában vizsgálja meg a jogerős bírói döntéseket. Az Alkotmánybíróság tehát kizárólag a bírói döntés alkotmányosságát vizsgálja felül.[23] Az Alkotmánybíróság nem negyedfokú bírói szerv és nem szuperbíróság.

Az alkotmánybíróságok fokozatosan erősödő hatásköre az alapjogi bíráskodás, az emberi jogok érvényesítése. Ez alatt azt értjük, hogy az alapjogok közvetlenül az Alaptörvény alapján, bírói úton kikényszeríthetők. Ennek egyre szélesebb körben érvényesíthető intézménye az ún. alkotmányjogi panasz. Alkotmányjogi panasz esetében az alapjogok címzettjei vagy egy jogszabályt vagy/és egy közhatalmi(bírói) aktust támadnak meg azzal a kifogással, hogy azok az érintettek valamely alkotmányos jogát sértették. Az Abtv. különleges hangsúlyt adott az alkotmányjogi panaszra azzal, hogy lehetővé tette nem csak az alkalmazott jogszabály, hanem a bírói döntések megtámadhatóságát is.

Az alkotmányjogi panasz mellett az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyekből lényegében minden olyan kérdés kapcsolatba hozható az alapjogok védelmével, ahol az indítvány tárgya az Alaptörvénnyel való összhang, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata.

A taláros testület kezdeti működését több probléma is nehezítette, melyeket többségükben az intézmény gyors megjelenése miatt nem sikerült előzetesen orvosolni.[24] Az egyes – akár szervezeti, akár a testület elfogadásában megnyilvánuló – nehézségeket azonban az Alkotmánybíróságnak rövid időn belül sikerült felszámolnia. A testület az első évektől kezdve

folyamatosan növelve tekintélyét, napjainkra az alkotmányos szervek között az egyik legnagyobb elfogadottsággal és társadalmi támogatottsággal rendelkező, az Alaptörvény védelmében meghatározó és nélkülözhetetlen szerepet betöltő intézménnyé vált.[25]

Az Alkotmánybíróság alapjogvédő funkció mellett számos más hatáskört is ellát, így feladata például a nemzetközi szerződések vizsgálata, valamint a népszavazási és választási ügyek elbírálása is.

## 2.2. Ombudsman

Az ombudsman napjainkban egész Európában elterjedt alkotmányos intézmény. „A közvélekedés és a szakirodalom klasszikusan az ombudsmanokat tekinti az alapjogvédelem letéteményésének.”[26]

Az ombudsman, mint intézmény valamikor az 1800-as évek elején született meg. 1709-ben az orosz seregektől elszenvedett vereség nyomán XII. Károly svéd király Törökországba menekült és távolléte idejére elrendelte egy új hivatal felállítását élén az ombudsmannal, amelynek feladata a törvények és rendeletek betartatása volt, valamint a közhivatalnokok jogszerű működésének ellenőrzése.[27] Az ombudsman tényleges működését csak a XX. század második felében kezdte el. És bár az egyes országokban más és más ombudsmani intézmény alakult ki és az ilyen tisztséget betöltő személyek elnevezése is különbözik az egyes országokban (Így például Lengyelországban állampolgári jogok biztosa, Ukrajnában országgyűlési biztos, Spanyolországban, Csehországban és Szlovákiában népjogvédő, Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban mediátor, Portugáliában jogvédő), elmondható, hogy a hosszú történeti fejlődés eredményeképpen mára Európa valamennyi országában létezik és hatékony szerepet tölt be. Az országok közötti különbségek alapvetően abból adódnak, hogy az egyes intézmények mennyire az alapjogok védelmét vagy mennyire a közigazgatás ellenőrzését helyezik előtérbe.[28] Az ombudsman intézményének funkció szerint kategorizálása is ebből fakad. Az intézménynek napjainkban két alaptípusát különböztethetjük meg: a klasszikus, közigazgatást ellenőrző hivatalokat és az emberi jogok védelmével is foglalkozó ombudsmanokat.

Megemlítendő és ez erősíti az ombudsmanok alapjogvédelemben betöltött fontos szerepét is,

hogy a 20. század második felében az ENSZ és az Európa Tanács is ösztönözte tagállamaiban az ombudsmani intézmények létrehozását.[29]

Magyarországon az országgyűlési biztosi intézménye 1989-ben jelent meg. Ekkor került a rendszerváltó Alkotmányba az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló önálló fejezet. Az Alkotmány rendelkezéseit végrehajtó törvény 1993-ban született meg, de az első országgyűlési biztosokat csak további két év múlva, 1995-ben választotta meg a parlament. Az országgyűlési biztosi hivatal ennek megfelelően ténylegesen csak 1995-ben kezdte meg működését.

Az Alaptörvény és az annak rendelkezéseit végrehajtó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) alapvető jogok biztosára módosította az ombudsman intézménye megnevezést és radikálisan átalakította az intézmény szerkezetét is. Az Ajbtv. megalkotásával az intézményre vonatkozó legnagyobb változás tehát az, hogy monokratikus ombudsmani rendszer került bevezetésére és az eddigi három szakombudsman megszűnt. Az alapvető jogok biztosa mellett azonban létrehozásra került a jövő nemzedékek, illetve a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelme érdekében eljáró helyettesek. 2012-ben a korábbi adatvédelmi biztosi intézmény megszűnt és 2012-től önálló hatóságként, Nemzeti Adatvédelem és Információszabadság Hatóság néven látja el feladatát.

Az alapvető jogok biztosa független, önálló költségvetéssel rendelkező közigazgatási szerv.

Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése rögzíti az alapvető jogok biztosa alapvető funkcióját, e szerint *„az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálhatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez”*. Az Alaptörvény hatálybalépése tehát egyértelműen megalapozta azt és lehetőséget adott arra, hogy az intézmény tekintetében az alapjogvédő funkció még jobban érvényesülhessen. Ezt bizonyítja, hogy egyrészt az elnevezés az alapvető jogok biztosára módosult, másrészt az Alaptörvény kifejezetten kimondja, hogy az intézmény alapjogvédelmi tevékenységet lát el. Az alapvető jogok biztosa gyakorlatát is egyértelműen az alapjogvédő funkcióját előtérbe helyezve alakította ki.

A klasszikus jogvédelem körében a biztos vizsgál, azaz a visszasságot hivatalból vagy panasz alapján feltárja, illetve kezdeményez, azaz a visszasság orvoslására javaslatot fogalmaz meg. Az ombudsmani gyakorlat szerint a visszasságnak valamely alapjoggal kapcsolatban kell fennállnia ahhoz, hogy a biztos élhessen a rendelkezésére álló vizsgálati és intézkedési eszközökkel. Az úgynevezett közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg

az alapvető jogok biztosa kezdeményezését, intézkedését. Ebből következően és hivatkozva a fentebb említett két ombudsmani kategóriára rögzíthető, hogy hazánkban emberi jogi ombudsman intézmény létezik. Ugyanakkor elmondható, hogy az alapvető jogok biztosa a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog fogalmán keresztül igyekszik igazolni a közigazgatási hibáknak, a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének a vizsgálatát.[30] Ahogyan Cservák Csaba fogalmaz: *„ha a közigazgatási hiba nem csupán szakmai, hanem tételes normába is beleütközik, továbbá az érintett személy alanyi jogait sérti, úgy mindenképp megnyílik az ombudsman mozgásteré.”*[31]

A biztos az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A biztos jelentése nyilvános. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat személyes adatot, minősített adatot, a törvény által védett titkot és hivatás gyakorlásához kötött titkot.

Az alapvető jogok biztosa évente, minden tárgyévet követő év március 31-ig beszámolót készít és azt az Országgyűlés elé terjeszti. Az alapvető jogok biztosa az éves beszámolóban tájékoztatást ad az alapjogvédelmi tevékenységéről, az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről, valamint az alapvető jogokkal kapcsolatos jogsértésekről készült statisztikai kimutatás alapján értékeli az alapvető jogok helyzetét.[32] Összhangban a nemzetközi gyakorlattal az alapvető jogok biztosa (éves) jelentését az internetes honlapján teszi közzé.

A jelentés nem kizárólagos ombudsmani eszköz a visszásság orvoslására. Előfordul, hogy az ombudsman közvetlenül (jelentés nélkül) a jogalkotóhoz fordul, jelezve valamilyen alkotmányossági problémát vagy kérve jogszabály módosítását.[33] A popularis actio megszűnése után pedig különösen fontos hatásköre, hogy a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát kérheti az Alkotmánybíróságnál. A rendszerváltás eredményeképpen az ombudsmannak új típusú kapcsolatrendszere alakult ki az Alkotmánybírósággal. A monokratikus rendszer tette szükségessé azt, hogy az alapvető jogok biztosa és az Alkotmánybíróság együttműködjenek az utólagos normakontroll bizonyos típusaiban.[34]

Az alapvető jogok biztosa közreműködik a feladat- és hatáskörét érintő nemzetközi szerződések alapján készülő nemzeti jelentések előkészítésében, figyelemmel kíséri és értékeli e szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését.

Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során együttműködik azon szervezetekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása.

Az alapvető jogok biztosa bár hatékony alapjogvédelmi tevékenységet végez, „gyenge pontja”, hogy nem rendelkezik kikényszeríthető határozathozatali hatáskörrel, úgynevezett „puha jogot” alkalmaz (ajánlást fogalmaz meg). És bár kikényszeríthető határozathozatali jogkörrel nem rendelkezik, fontos, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésére minden esetben érdemben kell válaszolni. Annak ellenére, hogy a biztos kikényszeríthető határozathozatali hatáskörrel nem rendelkezik, mégis számos ügyet oldott meg a visszásság kivizsgálása eredményeképpen megfogalmazott ajánlásával, javaslatával, intézkedésével. [35] Elmondható tehát, hogy az alapvető jogok biztosa hatékony alapjogvédelmi tevékenységet folytat.

Osztva Cservák Csaba véleményét, a visszásságok hatékonyabb rendezése érdekében célszerű lenne az alapvető jogok biztosát kikényszerítő határozathozatali hatáskörrel felruházni vagy – ha a jogintézmény jellegére tekintettel ez kizárt – javasolt lenne legalább az ombudsmani ajánlásoknak – az ombudsman ellenőrző szerepének növelése érdekében – egyfajta kötelező erőt biztosítani a bírósági határozatokhoz hasonlóan.

Az ombudsman intézményével szemben támasztott egyik leglényegesebb követelmény a független jogállás. Az ombudsman működésének egyik legfontosabb garanciája az általa vizsgálható szervektől való függetlenség.

### 2.3. Rendes bíróságok

Az igazságszolgáltatásért felelős bíróság a jogállamiság alapintézményének nélkülözhetetlen eleme, mely az alapjogvédelem rendszerében igen fontos és hatékony szerepet tölt be.

A bíróságok általános alapjogvédelmi szerepe esetében az alapjogok kikényszeríthetőségéből kell kiindulnunk. Ahogy azt fentebb is rögzítettem, az alanyi alapjogok legfontosabb fogalmi ismérve azok kikényszeríthetősége. A kikényszeríthetőség követelménye az egyes alapjogi jogosultságok esetében pedig akkor és azzal teljesül, ha a jogrendszer bírói jogvédelmet kapcsol érvényesülésükhöz. Egy jogállamban a kikényszeríthetőség hézagmentes jogvédelmet követel meg, azaz bármely alanyi alapjogon esett bármely sérelemnek bíróság által orvosolhatónak és kiküszöbölhetőnek kell lennie. A kikényszeríthetőség követelménye

maga is alapjogi védeltséget élvez az Alaptörvényben rögzített bírósághoz fordulás joga szerint [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bek.].

A bíróságok a hatékony jogvédelem elemeinek összetéveszthetetlen kombinációja, mely három elemből áll össze.[36]Egyrészt jelenti a magas szinten garantált független jogállást, másrészt garanciákkal övezett eljárás lefolytatását (természetesen a tisztességes eljárás követelményeinek figyelembe vételével), harmadrészt kötelező erejű, végleges döntés meghozatalát.

A bíróságok alapjogvédelmi szerepe a fenteb körülírt általános megfogalmazáson túl konkrét eljárásokban is megfogalmazódik. A bíróságok alapjogvédelem szempontból kiemelhető eljárásait az Alaptörvény és az Abtv. részletezi.

A bíróságok konkrét (egyedi) normakontroll eljárást kezdeményeznek, amennyiben egyedi ügyben olyan jogszabályt kell alkalmazniuk, amelynek alaptörvény-ellenességét észlelik, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.[37] Az eljárás célja, hogy kiemelje a jogrendszerből azokat az alkotmánysértő normákat, amelyek az egyedi ügyben alkotmánysértő döntést eredményeznének. Az eljárás kezdeményezése a bíró szuverén joga, a felek kérelme nem köti a bírót. Az eljárás eredményeképpen megsemmisített jogszabály alkalmazását a törvény automatikusan kizárja az alkalmazható normák köréből[38], de csakis az eljárásra okot adó ügyben, minden más ügyben külön indítványt szükséges előterjeszteni az alkalmazás kizárása érdekében. A centralizált alkotmánybíráskodási modellben, amilyen a magyar is és ahol az alkotmányos normakontroll az Alkotmánybíróság monopóliuma és a rendes bíróságoknak nincs ún. „*félretételi joga*” (azaz nem dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák az alapjogsértőnek vélt normákat), ez a hatásköri kapcsolat és eljárási forma elengedhetetlen az alapjogok kikényszeríthetőségéhez.

A Kúria elnöke az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontrollt kezdeményez a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata[39], az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása, közjogi érvénytelenségének megállapítása[40] és a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata[41] tekintetében. A Kúria „közvetett” Alaptörvény-ellenesség[42] esetén dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről vagy megsemmisítéséről, dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

A Hetedik Alaptörvény-módosítás kibővítette a bíróságok kötelező jogértelmezési módszereit azzal, hogy meghatározta, a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló

javaslat indokolását kell figyelembe venni. Emellett változatlan az alapkonstrukció, azaz a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.[43]

### III. NEMZETKÖZI ÉS UNIÓS ALAPJOGVÉDELMI SZERVEZETRENDSZER

Az alapjogok védelmében a XX. század második felétől egyre nagyobb szerepet játszanak a nemzetközi emberi jogi fórumok, illetve az utóbbi évtizedekben az Európai Unió is. Jelen fejezetben az uniós és nemzetközi intézmények, szervek és azok alapjogvédelmi tevékenységét, valamint a hozzájuk kapcsolódó dokumentumokat ismertetem röviden, kiemelve azok szerepét a hazai szervek és intézmények alapjogvédelmi tevékenységére és a hazai alapjogérvényesítésre gyakorolt hatásukra.

#### 3.1. Nemzetközi alapjogvédelmi szervezetrendszer

A nemzetközi alapjogvédelmi rendszer ismertetését megelőzően fontosnak tartom tisztázni az emberi jog és az alapvető jogok közötti különbséget, illetve a különbség hiányát. A nemzetközi dokumentumok – például Európai Emberi Jogi Egyezmény – többsége emberi jogokról beszél, Alaptörvényünk viszont alapvető jogokról ír. Valójában a különböző fogalmak között nem sok tartalmi különbség van, az értelmezésbeli különbségtétel erősen elvi természetű.[44] Egyetértve Somody Bernadette véleményével, az alapjogok olyan jogosultságok, melyek az alkotmánytól függetlenül léteznek, az embert emberi mivoltánál fogva illeti meg és az Alaptörvény vagy más nemzeti alkotmányok nem létrehozzák azokat, hanem csupán elismerik őket. Jogi értelemben gondoskodnak védelmükről és érvényesülésük biztosításáról.[45]

A nemzetközi alapjogvédő intézmények közül – hatékonyságánál fogva – kiemelkedik az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) alapján működő, strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB). Az Európa Tanács keretein belül működő EJEB azaz strasbourgi bíróság az EJEE-ben rögzített jog megsértése esetén államok egymás közötti, illetve természetese személyek és nem állami szervek államokkal

szembeni vitáit bírálja el a kérelmező indítványa alapján.

Az univerzális nemzetközi egyezmények közül meg kell még említeni az ENSZ Alapokmányát[46], az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát[47] és a Polgári és Politikai Nyilatkozatok Egyezségokmányát, melyek ugyanazon célja az emberi egyenlőség deklarálása. Az ENSZ égisze alatt működő Emberi Jogi Bizottság és a Gazdasági és Szociális Tanács országjelentések készítésével és ajánlások megfogalmazásával segíti a nemzetközi jogvédelmet. Az Emberi Jogi Bizottság ezen túl egyéni panaszokat is elbírál kérelemre, a Polgári és Politikai Nyilatkozatok Egyezségokmányban foglalt jog megsértése esetén.

Látható tehát, hogy számos nemzetközi fórum létezik az alapjogok érvényesítése tekintetében Megjegyezendő ugyanakkor, hogy ezek tudomásul veszik, illetve építenek más regionális vagy univerzális jogvédő mechanizmusok létezésére, illetve a nemzeti jogvédelemhez képest kiegészítő jellegűek, mivel csak a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítése után vagy ilyenek hiányában van lehetőség a nemzetközi fórumokhoz fordulni.[48]

### 3.2. Uniós alapjogvédelmi szervezetrendszer

Uniós szinten az alapjogokat érvényesítő szervezetrendszer nem tekint vissza hosszú történelmi múltra. Az első igazán érdemi lépés néhány évtizedes előzményt követően[49] csak 1999-ben történt meg, amikor az Európai Tanács keretében az Európai Unió tagállamainak állam-és kormányfői elhatározták, hogy alapjogi rendszerrel bővítik az unió rendszerét. Ennek keretében, ugyanebben az évben jogalkotó konventet hoztak létre, mely egy év alatt összeállította az európai alapjogok jegyzékét. Az Alapjogi Charta névre keresztelt dokumentumot 2000-ben, Nizzában hirdette ki a Parlament, a Tanács és a Bizottság, de kötelező erő még nem fűződött hozzá, csupán az alapvető jogokról szóló nyilatkozata volt és ún. soft-law-ként érvényesült. A dokumentum hatálybalépésére egészen 2004-ig kellett várni. Ekkor született meg az Európai Alkotmány koncepciója, melynek második része tartalmazta az európai alapjogok jegyzékét az Unió Alapjogi Chartája címmel. Az Európai Alkotmányt 2004. október 29-én, Rómában írták alá. Hatályba lépésének feltétele volt azonban, hogy valamennyi tagállam – parlamenti döntés vagy népszavazás útján – megerősítse azt. Ahhoz, hogy az alapjogok jegyzékéből jogszabály legyen tíz évnek kellett eltelnie és megállapítható, hogy a végül hatályba lépett jogszabály távol van az eredetileg kidolgozott koncepciótól. Az Európai Parlament 2007. december 12. napján tartott ülésén fogadták el a Chartát. A hatálybalépésére további két évet kellett várni, a Lisszaboni Szerződés alkalmazásának megkezdésével, 2009-ben történt meg. A Lisszaboni Szerződés és így az Alapjogi Charta 2009. december 1-jén lépett hatályba. Az Európai Unió Alapjogi

Chartája bár nem került be közvetlen módon a Lisszaboni Szerződésbe, de az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének (1) bekezdése alapján a szerződésekével azonos kötelező jogi erővel bír.[50]

A Charta hatálybalépésével egy időben megalakult az EU Alapjogi Ügynöksége is. A szervezet célja a polgári, politikai, gazdasági és szociális jog védelme, valamint a Charta érvényesülésének monitorozása.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája – mely felett az Európai Bíróság őrökdi – az EU emberi jogi kódexe, számos alkotmányjogász véleménye szerint máig az emberi jogok legteljesebb jegyzéke. Az Alapjogi Charta kiindulási pontja volt az EJE, az Európai Szociális Charta, a tagállami alkotmányok, a nemzetközi emberi jogi egyezmények, valamint az EJE-t értelmező strasbourgi EJB gyakorlata. Az Alapjogi Charta egy preambulumból és 7 fejezetet (méltóság, szabadságok, egyenlőség, szolidaritás, polgárok jogai, igazságszolgáltatás, általános rendelkezések) alkotó 54 cikkből áll.

A Lisszaboni Szerződést, valamint a Chartát Magyarország az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvénnyel ültette át a nemzeti jogrendbe és a vonatkozó rendelkezések hatálybalépését a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének időpontjára utalással határozta meg.[51] A törvény 1. számú melléklete tartalmazza a Lisszaboni Szerződés, 2. számú melléklete pedig az Alapjogi Charta hiteles magyar nyelvű szövegét.

Az Alapjogi Charta alkalmazási körét annak 51. cikke rögzíti[52]. Az Alapjogi Chartának elsősorban maga az EU a címzettje azaz az Alapjogi Charta – az abban megfogalmazott szubszidiaritás elvével összhangban – elsősorban az EU intézményeit, szerveit és hivatalait köti. Ennek megfelelően az EU valamennyi intézményének minden tevékenysége, különösen az uniós jogalkotás, összhangban kell, hogy álljon az Alapjogi Chartával. Az Alapjogi Charta – annak hivatkozott 51. cikke szerint – az EU tagállamaira (ideértve természetesen a központi hatóságokat és a regionális vagy helyi szerveket, valamint a közjogi szervezeteket) is kötelező, de csak akkor, „amennyiben az Unió jogát hajtják végre” vagy – a bírósági gyakorlatban megfogalmazottak szerint – amennyiben a nemzeti szabályozás az uniós jog hatálya alá tartozik (amikor az európai irányelveket ültetik át a nemzeti jogba).[53]

A Charta 52. cikke alapján amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJE-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a

rendelet nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson. A Charta 52. cikke továbbá kimondja, hogy amennyiben Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományából eredő alapvető jogokat ismer el, akkor ezeket a jogokat e hagyományokkal összhangban kell értelmezni. A nemzeti jog és a Charta viszonyáról 2012-ben nagy jelentőségű határozatot hozott az osztrák alkotmánybíróság (U466/11-18, U1836/11-13, 14.03.12). Az osztrák talárostestület kimondta, hogy az európai alapjogi jegyzéknek az osztrák alkotmánnyal megegyező rangja van. Minden osztrák jogszabálynak és közigazgatási aktusnak összhangban kell lennie az Alapjogi Chartával. Ezzel egyértelműen kibővítésre került a Charta 51. cikkében lefektetett tárgyi hatályra vonatkozó szabály.

Fontosnak tartom megemlíteni az 53. cikket („legkedvezőbb rendelkezés elve”), amely rögzíti, hogy a Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az szűkítene az unió joga, az egyes tagállami alkotmányok, illetve a nemzetközi szerződések által, saját alkalmazási területükön garantált alapvető jogokat és szabadságokat.[54]

A fentiekből kiindulva megállapítható, hogy az Alapjogi Charta kiegészíti az Unióban részes tagállamok nemzeti alapjogvédelmi rendszerét, ennek megfelelően a magyart is.[55]

Az Európai Unióban az alapjogok érvényesítésének számos fóruma és eszköze áll rendelkezésre, melyeket az alábbiakban vázolólok fel.

Az Európai Bizottság ellenőrzési funkciója keretében eljár annak érdekében, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák az alapjogi rendelkezéseket az uniós jog végrehajtása során. Ennek érdekében a Bizottság jogkörrel rendelkezik[56], hogy kötelezettségszegési eljárás keretében a tagállammal egyeztessen és indokolt véleményt bocsásson ki a feltételezett jogsértésről, majd a tárgyalások eredménytelensége esetén az Európai Bíróság előtt nyújtson be keresetet az érintett tagállammal szemben. Amennyiben a tagállam az ítéletben foglaltaknak nem tesz eleget és az alapjogi jogsértés továbbra is fennáll, a Bíróság újabb eljárásban kényszerítő bírság kiszabását is elrendelheti[57]. Ugyanakkor ez az eljárás nem alkalmas közvetlen egyéni jogérvényesítésre. A magánszemélyek a feltételezhetően uniós jogot sértő tagállami magatartásokkal összefüggésben panaszt, illetve észrevételt nyújthatnak be az Európai Bizottsághoz, amely alapján a Bizottság mérlegelésétől függően dönthet a kötelezettségszegési eljárás megindításáról. A tagállamokkal szembeni alapjogi érvényesítés végső eszköze az EUSz 7. cikkében szabályozott kikényszerítési eljárás. Abban az esetben indítható, ha fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Unió értékeit, amelyek magukban foglalják az emberi jogok tiszteletben tartását is.[58]

Az alapjogi jogérvényesítés általánosabb eszköze az Európai Bíróság által indított megsemmisítési, illetve intézményi mulasztás megállapítása iránti eljárások. A semmisségi eljárás[59] célja a jogalkotási aktusok, a Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank egyes jogi aktusait, illetve az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással bíró aktusainak a felülvizsgálata. Az aktusok semmisségét az uniós alapjogi jogsértés is megalapozhatja. Megsemmisítési eljárás kezdeményezésére a tagállamok és az uniós intézmények mellett magánszemélyek is jogosultak. A magánszemély semmisségi keresetet a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő, végrehajtási intézkedéseket nem tartalmazó rendeleti jellegű jogi aktusok ellen nyújthat be. Az intézményi mulasztás megállapítása miatti eljárás[60] abban esetben jelenthet adekvát jogérvényesítési eszközt, amennyiben az alapjogi jogsértés éppen valamely uniós intézmény döntéshozatalának az elmulasztásában nyilvánul meg. A tagállamok és uniós intézmények mellett magánszemély szintén keresetet nyújthat be, ha az Unió valamely intézménye a neki címzendő jogi aktus kibocsátását mulasztotta el.[61]

A fenti jogérvényesítési eljárások mellett – elsősorban magánszemélyek esetében – jelentőséggel bírnak az uniós szinten bevezetett panaszeljárások is. Ezek közül kiemelkedő a speciális intézményként működő európai ombudsman intézménye. Az intézmény működésének célja, hogy lehetőséget adjon a közigazgatás túlkapásai elleni védekezésre költséges jogi eljárások igénybevétele nélkül, illetve olyan esetben, ahol a jogi eljárás eleve nem lehetséges.

Az ombudsman mellett említést érdemel az Európai Adatvédelmi Biztos intézménye is. Feladata annak ellenőrzése, hogy a személyes adatok feldolgozása során az uniós intézmények és szervek érvényesítik-e a magánszféra védelméhez való jogot. A biztoshoz panaszt lehet benyújtani, ha az intézmények az adatvédelmi elveket megsértik. Ha a vizsgálat során a panasz megalapozottnak tűnik, a biztos utasítja a szervet a jogsértés megszüntetésére. Ha a panaszos kárt is szenvedett, akkor a Bíróságnál kártérítési eljárást is kezdeményezhet. A másik fontos vitarendezési fórum az Európai Parlament Petíciós Bizottság. Az EUMSz 227. cikke alapján bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy egyénileg vagy más polgárokkal vagy személyekkel közösen petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez az Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben. A petíciós jog tehát jóval általánosabb az ombudsmanhoz fordulás jogához képest, hiszen az minden uniós szintű tevékenység kapcsán benyújtható, akár olyan esetekben is, amikor az uniós tevékenység tagállami intézményeket, hatóságokat is érint.[62]

Végül meg kell jegyezni, hogy az uniós jog alkalmazása során a tagállamok által elkövetett jogsértések orvoslására bizonyos esetekben – pl. magánszemélyek által indított kártérítési eljárásban – a tagállami bíróságok előtt is sor kerülhet. Ezekben az esetekben a tagállami bíróságok kötelesek az uniós jog és az abban foglalt alapjogok alkalmazására.

Az Európai Unión belül számos további régi és új alapjogvédelmi eszköz létezik: Az Unión belüli jogállamiság megerősítése – Intézkedési terv” című közlemény, párbeszéd a Tanácson belül a jogállamiság előmozdítása és védelme érdekében, az Unió költségvetésének védelméről szóló rendelet terve.

#### IV. ÖSSZEGRZÉS

Tényként állapítható meg, hogy az elmúlt évtizedek eredményeképpen az alapvető jogok érvényesülése és érvényesítése érdekében mind hazai, mind nemzetközi és uniós szinten hatékony alapjogvédelmi eszköz- és intézményrendszer került kialakításra. Az is rögzíthető, hogy ezek az intézmények a hatékony alapjogvédelem elősegítése végett igyekeznek kölcsönösen együttműködni egymással, egymás alapjogvédelmi tevékenységét kiegészíteni.

Ugyanakkor az alapjogokat érvényesítő szervezetrendszer és az intézmények alapjogvédelmi tevékenységének hatékonysága kapcsán – Cservák Csaba dilemmáira utalva – számos kérdés vetődhet fel bennünk: rendelkeznek-e a feljogosított szervek kellően fajsúlyos hatáskörökkel az alapjogsérelem orvoslására, léteznek-e az alapjogvédelem vonatkozásában „légüres terek”, melyek esetében egyetlen állami szervnek sincs hatásköre fellépni az állampolgárok védelme érdekében vagy megtörténhet-e az alapjogvédelem tekintetében jogszerűségi döntések álarca mögött célszerűségi döntések születnek.<sup>[63]</sup> Ezekre a kérdésekre egy külön részletes tanulmányban lehetne megfelelő választ találni.

Publikációm zárásaként Lenkovics Barnabás gondolatait idézném miszerint „*az ideális állapot*

*az, ha az emberi jogok az egyes emberek tudatába, gondolkodásmódjába, moráljába, értékrendjébe beépülve belülről érvényesülnek a mások irányába tanúsított magatartásaikon keresztül.”*[64] Egyetértve Lenkovics Barnabás véleményével én magam is nélkülözhetetlennek tartom, hogy mi emberek is úgy éljük mindennapjainkat, hogy az emberi jogokat és az alapjogokat a lehető legtágabb értelemben figyelembe vegyük, azokat a lehető legszélesebb körben tiszteletben tartsuk és érvényesítsük.

[1] Dr. Kiss Barnabás: Emberi jogok- alapjogok általános kérdései. Forrás: <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=48277> (2020), 15. o.

[2] Uo., 15. o.

[3] Uo., 15. o.

[4] Somody Bernadette – Vissy Beatrix: „Az alapjogok védelme” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme> (2020), bevezetés

[5] Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés

[6] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 13. o.

[7] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 13. o.

[8] Somody Bernadette (2010): Alapjogvédelem a bíráskodáson túl Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon, FUNDAMENTUM, 2010. 2. szám. 5-19. o. Forrás: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/10-2-01.pdf> (2020), 5. o.

[9] Uo., 19. o.

[10] Csink Lóránt (4-6.) – Varga Zs. András (1-3.): Az alapjogvédelem intézményrendszere.

Forrás:

[http://jak.ppke.hu/uploads/articles/2166539/file/7\\_3\\_Az\\_alapjogvedelem\\_intezmenyrendszere.pdf](http://jak.ppke.hu/uploads/articles/2166539/file/7_3_Az_alapjogvedelem_intezmenyrendszere.pdf) (2020), 920. o.

[11] *„Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében. Ha törvény másként nem rendelkezik, fellépésre akkor köteles, ha a törvényt sértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvényt sértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.”*

[12] Somody Bernadette – Vissy Beatrix: „Az alapjogok védelme” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András)  
<http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme> (2020), [7]

[13] Uo.

[14] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 18. o.

[15] Tilk Péter (2008): A magyar Alkotmánybíróság. PhD értekezés. Forrás:  
<https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tilk-peter/tilk-peter-vedes-ertekezes.pdf> (2020), 14. o.

[16] Uo.

[17] Ádám Antal (2015): Alkotmányosság és alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban, Jogtudományi Közlöny 1974/7., 333. o.

[18] Tilk Péter (2008): A magyar Alkotmánybíróság. PhD értekezés. Forrás:  
<https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tilk-peter/tilk-peter-vedes-ertekezes.pdf> (2020), 13. o.

[19] Ilyen például Finnországban az alkotmányjogi bizottság vagy például Észtországban a jogi kancellár.

[20] Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény preambuluma: *„Az Országgyűlés a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének szabályozásáról – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján – a következő törvényt alkotja:”*

[21] Abtv. 4. §

[22] Somody Bernadette – Vissy Beatrix: „Az alapjogok védelme” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András)  
<http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme> (2020) [38]

[23] pl.: 3325/2012. (XI.12.) AB végzés [14], ld. még ehhez az iskolateremtő német rendszer tanulságait. Arató Balázs: Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére, In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (2019) pp. 502-515., ill. Arató Balázs –Cservák Csaba (2020): A német alapjogvédelem és alkotmánybíráskodás rendszeréről, *Jogelméleti Szemle* 2020/2., 3-14. o.

[24] Tilk Péter (2008): A magyar Alkotmánybíróság. PhD értekezés. Forrás:  
<https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tilk-peter/tilk-peter-vedes-ertekezes.pdf> (2020), 17. o.

[25] Uo., 18. o.

[26] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, *Pro futuro* 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 13. o

[27] Csink Lóránt: Az ombudsman. Forrás:  
[https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/21\\_Csink\\_Lorant.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/21_Csink_Lorant.pdf) (2020) 600. o.

[28] Uo. 605. o.

[29] SOMODY Bernadette: „Ombudsman” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <https://ijoten.hu/szocikk/ombudsman> (2020)., 2. o., valamint Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 14. o.

[30] Somody Bernadette: A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség, Új Magyar Közigazgatás, Complex, 2(2009. október–november)/10–11. szám, 10. o.

[31] Cservák Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon, Pro futuro 2015/1 PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA, 3. évfolyam, 3. szám, 15. o.

[32] Abjtv. 40. § (2)

[33] Pl. A/B-4147/2013 az Országgyűlés elnökének fegyelmi jogköre tárgyában.

[34] AZ OMBUDSMANI RENDSZER ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS ÁTALAKULÁSA  
Tanulmányok az alapjogvédelem köréből Szerkesztette: BERKES LILLA – CSINK LÓRÁNT,  
PÁZMÁNY PRESS Budapest 2015., 11. oldal

[35] Lásd pl.: KRESZ néhány szabályának megváltoztatása, bírósági végrehajtás, büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak küldött pénzüsszeggel való rendelkezés.

[36] Somody Bernadette – Vissy Beatrix: „Az alapjogok védelme” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme> (2020) [10]

[37] Alaptörvény 24. cikk (2) bek. b) pont és Abtv.25. §.

[38] Abtv. 45. § (2) bek.

[39] Alaptörvény 24. cikk e) pont

[40] Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés, b) pont

[41] Abtv. 32. § (2) bek.

[42] Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés

[43] Alaptörvény 28. cikke: *„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”*

[44] Herbert Küpper: „Az „állampolgári jogok” és az „alkotmányos jogok fogalma”, In: Az Alkotmány kommentárja szerk. Jakab. A. Századvég, 2009. Bp.

[45] Somody Bernadette: Alapjogvédelem a bíráskodáson túl, In: Fundamentum, 2010. 2. sz., 5. o.

[46] *„Hitet teszünk az alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők, valamint a nagy és kis nemzetek egyenjogúsága mellett”.*

[47] 1. cikk: Minden ember szabadnak és egyenlő méltóságúnak született, egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése alkotja a szabadság, az igazság és a béke alapját

[48] Chronowski Nóra (2011): Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. Pázmány Law Working Papers. Forrás: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-26.pdf> (2020), 7. o.

[49] Lásd részletesebben: Costa kontra ENEL, Solange I, Frontini Stauder és Solange II ügyek

[50] Az Egyesült Királyság és Lengyelország felmentést kapott a Charta alkalmazása alól a Lisszaboni Szerződés életbe lépése esetére is, a Cseh Köztársaság pedig egy ideig ugyancsak távolmaradt a Charta alkalmazásától. Jelenleg – a BREXIT után – Lengyelország az egyetlen tagállam, ahol az Alapjogi Charta nem alkalmazható.

[51] 143/2010 (VII. 14.) AB határozat (magyar Lisszabon-határozat) alkotmányossági vizsgálat alá vetette a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvényt (magyar jogszabály uniós jogi tartalommal), többek között a szuverenitás és jogállamiság elvei alapján.

[52] *„E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását. (2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”*

[53] A tagállami alkalmazás szempontjából az Európai Unió Bírósága alábbi döntéseit fontos kiemelnünk: Wachauf-ügy (1989), Annibaldi-ügyben (1997).

[54] Lásd Omega-ügy és Melloni-ügy.

[55] A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában a következőket mondta: *„az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani [...]”*

[56] EUMSZ 258–259. cikkek

[57] EUMSZ 260. cikk

[58] Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerének fejlődése és főbb intézményei. Forrás: [http://real.mtak.hu/85728/1/Friedery\\_Horvathy\\_Ziegler%20EU%20alapjogv%C3%A9delem.pdf](http://real.mtak.hu/85728/1/Friedery_Horvathy_Ziegler%20EU%20alapjogv%C3%A9delem.pdf) (2020), 5-6.o.

[59] EUMSZ 263–264. cikk

[60] EUMSZ 265. cikk

[61] Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerének fejlődése és főbb intézményei. Forrás:

[http://real.mtak.hu/85728/1/Friedery\\_Horvathy\\_Ziegler%20EU%20alapjogv%C3%A9delem.pdf](http://real.mtak.hu/85728/1/Friedery_Horvathy_Ziegler%20EU%20alapjogv%C3%A9delem.pdf)  
(2020), 5-6. o.

[62] Uo., 6. o.

[63] Cservák Csaba: Habilitációs tézisei. Az alapjogi réteg érvényesülése és intézményrendszere. Forrás:

[https://ajk.kre.hu/images/doc4/JDI/habilitacio/Cservak\\_Csaba\\_Habil.tezisek.v1.pdf](https://ajk.kre.hu/images/doc4/JDI/habilitacio/Cservak_Csaba_Habil.tezisek.v1.pdf) (2020), 1-2. o.

[64] Csere Dorottya (2012): Alapjogvédő intézményeink hatékonysága és értékközvetítése a gyakorlat tükrében, ars boni jogi folyóirat. Forrás:

[http://www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Csere\\_Dorottya\\_Alapjogvedo\\_intezmenyeink.pdf](http://www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Csere_Dorottya_Alapjogvedo_intezmenyeink.pdf), 3. o.