

Bedő Renáta

AZ ALAPJOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE MAGÁNVISZONYOKBAN MAGYARORSZÁGON – FÓKUSZBAN A FÓRUMRENDSZER

A XXI. században már magától értetődő az, hogy az alapjogok nemcsak az állam és egyén viszonyára, hanem a magánszemélyek egymás közötti kapcsolataira is kihatással vannak. Az alapjogok horizontális hatályának kérdése egyre intenzívebb diskurzus tárgya; a téma nemcsak a magyar jogtudomány művelői körében, hanem nemzetközi szinten is megosztó. Az államok eltérő történelmi fejlődése és jogi rendszere az alapjogvédelmi intézmények változatos alakzatait, illetve azok hiányát eredményezte. Ebből a helyzetből kifolyólag tanulmányomban – a nemzetközi kitekintést mellőzve – kizárólag a magyar horizontális alapjogvédelem intézményeire összpontosítok.

A horizontális alapjogvédelem tekintetében a bírósági típusú jogvédelem jelenik meg jogállami minimumként; ennek alternatívája – illetve egyes esetekben kiegészítése – a nem bírósági típusú jogvédelem. A rendes bíróságok ritkán hivatkoznak alkotmányjogi, illetve alapjogi érvekre, és ha hivatkoznak is, az alapjogi szabályok és követelmények valójában nem játszanak érdemi szerepet a magánjogi jogvitákat elbíráló ítéletekben. A horizontális hatály kérdése kapcsán megvizsgálom, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével milyen változások következtek be a bírói alapjogvédelemben. Arra is keresem a választ, hogy egyáltalán meghatározhatóak-e azok a szempontok, amelyeket a bíróságoknak szükséges lenne alkalmazniuk az ítélezés során, és ha igen, vajon képesek lennének-e a bíróságok ezeknek az alkalmazására.

A nem bírói alapjog-értékesítési fórumrendszerhez sorolom a hatósági alapjogvédelmet és az ombudsmani típusú alapjogvédelmet. Tanulmányomban bemutatom, hogy a kiválasztott nem bírósági típusú alapjogvédelmi szervek jogállás és hatáskörök tekintetében milyen változatosságot mutatnak. Az egyes intézményekkel kapcsolatos elméleti kérdések

felvetésével arra szeretnék rávilágítani, hogy vajon képesek-e betölteni szerepüket ezek az intézmények a horizontális hatályú alapjogvédelemben.

A RENDES BÍRÓSÁGOK ALAPJOGI BÍRÁSKODÁSA MAGÁNJOGI VISZONYOKBAN

A bírói jogértékesítés jelenti az alapjogvédelem intézményrendszerének kötelező minimumát. A bírói alapjogvédelem nem mellőzhető a fórumrendszerből, hiszen ezek az „alkotmányosan garantált független jogállású szervek, formalizált, garanciákkal övezett eljárásban, jogilag kötelező, kikényszeríthető döntési jogkör birtokában”¹ biztosítják az alapjogok érvényesülését. Ebből következik, hogy az alapjogok nem bírói típusú védelmét biztosító intézmények nem válthatják ki, és nem is helyettesíthetik a bírói jogvédelmet. A rendes bíróságok szerepe tehát alapvető és nélkülözhetetlen az alapjogok jogi úton történő kikényszerítésében.

Az Alaptörvény hatálybalépése számos változást hozott a bírói alapjogvédelemben, ami befolyásolja a horizontális hatály kérdésének megítélését is. Annak ellenére, hogy a korábbi alkotmány 70/K. §-a rendelkezett az alapjogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtti érvényesíthetőségéről, az Alaptörvény már nem tartalmaz kifejezett rendelkezést az alapjogok bírói úton történő kikényszerítéséről; a bírói út igénybevételeének lehetősége úgy jelenik meg az Alaptörvényben mint a szükségességi-arányossági alapjogi teszt által korlátozható jogosultság.²

Az Alaptörvény 28. cikke, amely kimondja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, rögzíti az alkotmánykonform értelmezést a bírói alapjogvédelemben.³ Az

A RENDES BÍRÓSÁGOK RITKÁN
HIVATKOZNAK ALKOTMÁNY-
JOGI, ILLETVE ALAPJOGI ÉR-
VEKRE, ÉS HA HIVATKOZNAK
IS, AZ ALAPJOGI SZABÁLYOK ÉS
KÖVETELMÉNYEK VALÓJÁBAN
NEM JÁTSZANAK ÉRDEMI SZE-
REPET A MAGÁNJOGI JOGVITÁ-
KAT ELBÍRÁLÓ ÍTÉLETEK BEN.

alkotmánykonform értelmezés azt jelenti, hogy ha az adott jogszabály különböző értelmezést enged meg, akkor az alkotmánynak megfelelő értelmezés élvez elsőbbséget a többivel szemben. Fontos megállapítani, hogy az alkotmánykonform értelmezés nem vezethet a jogszabály korrigálásához; illetve hathat tágító vagy korlátozó módon is.⁴ Az alkotmányból is levezethető értelmezés nem tekinthető csupán az értelmezések egyikének, ugyanis minden jogértelmezésnek meg kell felelnie az alkotmányossági szempontoknak. Ennek szellemében a jogalkalmazó az alkotmánykonform értelmezés során más lehetséges értelmezéseket elvet, ami a lehetséges normatartalom szűküléséhez vezet.⁵ Továbbá aggályos lehet, ha a több értelmezési módszer közül alkotmányi szinten az egyiket kötelezővé teszik, hiszen ez egyrészt kifejezetten széles – talán korlátlan – mérlegelési lehetőséget biztosíthat a jogalkalmazás számára, másrészt a bírói döntéshozatal alapjait ellenőrizhetetlenné teheti.⁶

Az Alaptörvény intézményesítette a bírósági határozatok felülvizsgálatára irányuló „valódi” alkotmányjogi panasz jogintézményét is, miáltal explicit tette, hogy a bírósági döntések jogszerűségének feltétele az alkotmány alkalmazása.⁷ Az alkotmányjogi panasz kapcsán szükséges kitérni arra is, hogy az Alaptörvény által bevezetett, bírósági határozatok felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz mennyiben tekinthető a német mintán alapuló valódi alkotmányjogi panasz megfelelőjének. Kovács Kriszta álláspontja szerint a magyar megoldás nem követi teljesen a német szabályozást. A két panasz-eljárás között többek között az a különbség, hogy – szemben a német valódi alkotmányjogi panasszal – a magyar alkotmányjogi panasz eljárás alapjául csak az ügy érdemében hozott bírói döntések vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntések szolgálhatnak. Vagyis a közigazgatási döntések és a bírósági eljárás során hozott döntések ellen nem lehet panasz eljárást kezdeményezni.⁸

Míg az egyén és állam viszonyában az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága megkérdőjelezhetetlen – az alapjogok funkciójából következően –, addig az alapjogok horizontális hatálya külön igazolást igényel. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében kimondja, hogy az ember veleszületett, sérthetetlen jogait tiszteletben kell tartani. Míg a korábbi alkotmány az állam elsőrendű kötelezettségeként deklarálta az alapjogok tiszteletben tartását és védel-

mét, addig az Alaptörvény általános alany vonatkozásában mondja ki az alapjogok tiszteletben tartásának követelményét. Továbbá, az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény⁹ is kimondja, hogy rendelkezései és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Ugyanakkor az, hogy mindenkinek tiszteletben kell tartania és védenie kell az alapjogokat és az alkotmány rendelkezéseit – így tehát az alapjogokra vonatkozó szabályok is mindenkire

kötelezőek –, nem jelenti azt, hogy az alapjogi igények bármilyen jogviszonyban, mindig érvényesíthetőek lennének. Az általános tiszteletben tartási kötelezettségből következik az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége,¹⁰ amely alapján az állam az alapjogok érvényesülését – törvényben előírt jogok és kötelezettségek útján – bizonyos mértékben a magánviszonyokban is megköveteli és garantálja.¹¹ Az intézményvédelmi kötelezettség kapcsán szük-

seges egy megállapítást tenni: nem következik belőle az, hogy az egyének joga volna az állam intézményvédelmi „szolgáltatásait” az alkotmányban biztosított jogosultságaira hivatkozva kikövetelni. Ezekben az esetekben az állami intézményvédelmi kötelezettséggel szemben nem áll egyéni alanyi jog, és a törvényhozásnak széles mérlegelési lehetősége van a megfelelő normatív intézmények kialakításakor.¹² Látható tehát, hogy elméletileg az Alkotmányból, valamint az Alaptörvényből is levezethető az alapjogok érvényesíthetősége a magánjogi viszonyokban, ugyanakkor egyik rendelkezésből sem lehet teljes mértékben levezetni, hogy Magyarországon a bíróságoknak közvetlen vagy közvetett módon alkalmazniuk kellene az Alaptörvényt.

A horizontális hatály kérdése a magyar jogirodalomban rendkívül megosztó; mind a magánjogászok, mind az alkotmányjogászok körében. A kérdés az, hogy a bírói jogalkalmazás során milyen módon érvényesülhetnek leghatékonyabban az alapjogok a magánszemélyek viszonyaiban. Felmerül a kérdés, hogy az alapjogok befolyásolhatják-e a magánszemélyek közötti jogviszonyokat, és ha igen, akkor milyen módon és terjedelemben. A kérdések megválaszolásához először a magyar jogirodalomban megjelent álláspontokat mutatom be, majd az eddigi alkotmánybírói gyakorlatot vizsgálom meg.

A közvetlen horizontális hatály modelljét¹³ a magánjogászok közül Lábady Tamás képviselte. Alapvetőnek tekinti, hogy az alkotmányban foglalt jogoknak közvetlen hatálya van; azok ugyanúgy jogalap-

ját képezik a polgári jogi ítélkezésnek, mint bármelyik másik jogszabály. Szerinte a jog uralmából is következik az, hogy „*az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat*”.¹⁴

Szintén az alkotmány közvetlen horizontális hatálya mellett érvel Kovács Krisztina. Véleménye szerint a közvetlen alkalmazás nem jelenti a magánjogi önállóság és a magánautonómia végét. Ezt azzal magyarázza, hogy amint a magánfelek kilépnek a magánautonómia alkotmány által védett köréből, be kell tartaniuk az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok rendelkezéseit. A közvetlen alkalmazás pont azt a joghézagot tölténé ki, amikor az alapjogok védelme magánjogi ügyben nem biztosítható. Ennek az oka lehet az, hogy nem állnak rendelkezésre a megfelelő magánjogi eszközök, vagy az, hogy a törvényhozó elmulasztotta megalkotni azokat a jogszabályokat, melyek elégséges alapot nyújtanának a döntés meghozatalára.¹⁵

A közvetlen horizontális hatály tanát támogatva emeli ki a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének szükségességét Tóth Gábor Attila és Halmai Gábor. Tóth Gábor Attila szerint, amennyiben a valódi alkotmányjogi panasz intézménye jelen van a jogrendszerben, a bíróságnak joga van arra, hogy az alkotmányt értelmezze, és közvetlenül alkalmazza.¹⁶ Halmai Gábor álláspontja pedig az volt a korábbi alkotmány kapcsán, hogy – az alkotmány jogi normájellege, valamint az alkotmányban megfogalmazott előírás megvalósítása miatt – a bíróságok alkotmányos kötelessége az alkotmány közvetlen alkalmazása. Ennek megfelelően a német típusú valódi alkotmányjogi panasz bevezetését tartja szükségesnek, aminek révén az Alkotmánybíróság garantálni tudná az alapjogi bíraskodás egységességét.¹⁷

A közvetlen horizontális hatály mellett szükséges bemutatni a horizontális hatály közvetett formájára¹⁸ vonatkozó nézeteket is. A magyar jogirodalomban a horizontális hatály kapcsán a közvetett érvényesülés melletti érvelés dominál,¹⁹ miszerint az alapjogokat objektív értékrendként kell figyelembe venni a polgári jogi bíraskodás során. Vékás Lajos rámutat, hogy az Alkotmány és a magánjog összefüggései különösen a szerződési szabadsággal, a tulajdonjog gyakorlásával, a vállalkozási joggal és a polgári jogi személyiségvédelemmel kapcsolatban merülnek fel. Véleménye szerint az alapvető emberi jogoknak a polgárok egymás közötti viszonyaiban való egységes érvényre juttatása az alkotmánybíróság közreműködése nélkül nem valósulhat meg. A közvetett horizontális hatállyal összhangban pedig megállapítja, hogy a jogalkotónak a magánjog értékrendjét és módszerét tükröző konkrét normákkal is közvetítenie kell az alkotmányos alapjogok követelményét.²⁰

Az alapjogok hatályának kérdése a munkajog számára is meghatározó jelentőségű. Kiss György véleménye szerint a munkajog magánjogi rendszere az alapjogok közvetett hatályának elismerése nélkül nem lenne fenntartható. Megjegyzi, hogy a jogalkotó nem mentesülhet az alkotmányokból fakadó jogalkotási kötelessége alól, amely kötelesség teljesítését erősíti az alapjogok intézményi védelme is, hiszen a munkajog – ami a magánautonómia egyik megvalósulási formája – alanyai a piaci viszonyrendszerben nem azonos pozícióban vannak jelen.²¹

Sonnevend Pál azt a következtetést vonja le – összhangban a német joggyakorlattal –, hogy a magánfelek közötti jogvitákban a magánjog közvetítésével érvényesülnek az alapjogok. Ahhoz, hogy a magánjog közvetítő szerepét betölthesse, a bíró köteles a magánjog generálklauzuláit alkalmazni, amelyek Sonnevend szerint a leginkább alkalmasak az alapjogi értékek érvényre juttatására.²²

Tekintettel a közjogi és magánjogi tradíciókra, Gárdos-Orosz Fruzsina az alapvető jogok érvényesülését a közvetett horizontális hatály útján tartja megvalósíthatónak. Szerinte elsősorban a magánjogi jogszabályok alapján kell elbírálni a magánjogi jogvitákat, az alapvető jogok érvényesítésének pedig kiegészítő szempontként kell megjelennie a bíraskodásban. Ezt szolgálná az alkotmányban rögzített horizontális hatály elve, valamint a bírói határozatok alkotmányossági felülvizsgálatának lehetősége.²³

Jakab András és Vincze Attila azt az álláspontot képviselik, miszerint az alkotmány közvetlen alkalmazhatósága – amiből következne a bíróságok félretételi jogosultsága is –, jogdogmatikai szempontból a jogbiztonság és a hatékony alapjogvédelem közti konfliktusként jelenik meg. Rávilágítanak arra, hogy az alapjog érvényesülése hatékonyabbá tehető úgy is, ha a rendes bíróságok a polgári jog által kínált lehetőségekkel élnek, és az értelmezést engedő általános fogalmakat az alkotmány szellemében értelmezik.²⁴

Somody Bernadette, Szabó Máté Dániel, Szigeti Tamás és Vissy Beatrix arra világítanak rá, hogy nem valamennyi alapjog jelenik meg jogosultságként a szakjogi bíraskodásban. Szükséges az alapjogok objektív és szubjektív funkcióinak elkülönítése, ugyanis az alapjogok differenciálatlan megközelítése a jogalkalmazásban rendszerszinten vezetne helytelen szakjogi ítélkezéshez.²⁵ Azokban az esetekben ugyanis, amikor az alapjogi szabályok csak szakjogi értelmező elvekként jelenhetnének meg, az alapjogi szabályok közvetlen alkalmazása torzítaná a magánjogi bíraskodást. Ezzel szemben a közvetett horizontális hatály intézménye nem engedi, hogy az alapjogok szubjektív jogosultságként jelenjenek

meg a magánviszonyokban; az alapjogok objektív értékeket jelentenek a bírászkodásban. Felhívják a figyelmet a közvetett horizontális hatállyal kapcsolatos agályokra is. Szerintük ugyanis a közvetett alkalmazás során alanyi alapjogok nem érvényesülhetnek, hiszen olyan ügyekben, amelyekben az alapjogok nemcsak relevanciával bírnak, hanem jogosultságokként jelennek meg, az alapjogok érvényesülése ki van szolgáltatva a magánjogi elveknek és szabályoknak. Ez pedig ellentétben áll az alapjogok fogalmi elemével, a jogi úton történő kikényszeríthetőséggel, amelyért a bíróság felel. Ezen túl ez a koncepció feltételezi az absztraktabb normák alkalmazását, ami rendkívül nehéz értelmezési feladat elé állíthatja a bírakat.²⁶

A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének vizsgálata során Téglási András megállapította, hogy visszamenőleges, és ezáltal önkényes jogalkalmazáshoz vezethet az, ha figyelmen kívül hagyjuk a magánjogi jogviszonyok alapelveit: például azt, hogy egy magánszemély nem róhat kötelezettségeket egy másik személyre; vagy azt, hogy egy magánszemély nem kötelezhető arra, hogy védje egy másik személy érdekét.²⁷

Dojcsák Dalma a szakjogági dogmatika és az alapjogi érvelés összebékítését tartja fontosnak. Szerinte a bírának fel kellene ismerniük azt, hogy számos feladatuk közül az alapjogok védelme a legfőbb. E szerepfelfogás nélkül az alapjogok csak papíron létező üres deklarációkká válnak, „*alapjogok nélküli országban pedig bírónak se jó lenni*”.²⁸

Az alkotmányjogi jogirodalomban megjelenő álláspontok szerint az alapvető jogok érvényesülése a magánviszonyokban is egyértelműen elvárható, ugyanakkor nincs egyetértés a tekintetben, hogy milyen szerepe legyen az Alaptörvénynek a magánjogi jogviták elbírálásánál. Érdekes, hogy több jogtudós a jogalkotástól és az Alkotmánybírástól tette függővé a magánviszonyok tekintetében érvényesülő alapjogvédelem hatékonyságát. Az Alaptörvény hatálybalépésével meg is jelentek ezek a külső hatások: az Alaptörvény kötelezővé tette a bíróságok számára az alkotmánykonform értelmezést, és bevezette a „valódi” alkotmányjogi panasz intézményét. Ennek értelmében megállapítható, hogy a jogalkotó megváltoztatta a keretet, és azt az Alkotmánybírósnak kell kitölteni tartalommal. A horizontális hatály kérdése összefügg a bíróságok általi alkotmányértelmezés kérdésével, hiszen nem arról van szó, hogy az alapjogok hatással vannak-e a magánviszonyokra, hanem arról, hogy a bíróságok mi-

képpen tudják elősegíteni a hatékony alapjogvédelmet. Az eddigi alkotmánybíróági gyakorlatból mozaikszerűen rajzolódnak ki a horizontális hatály tanának, illetve a bíróságok számára kötelezővé tett alkotmánykonform értelmezésnek a körvonalai. Látni kell, hogy egy-egy alkotmányjogi elv vagy alkotmányjogi nyitott norma tartalmának pontosabb meghatározása időigényes tevékenység; ennél fogva fontosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróóság értelmezéseit és szempontjait időrendben, az egymást követő döntéseken keresztül mutassam be.

Az Alkotmánybíróóság először a kormány devizahitel-szerződésekkel kapcsolatos indítványára vizsgálta meg azt a kérdést, hogy mennyiben lehet egy magánjogi szerződésnek közvetlenül az Alaptörvénybe ütközését megállapítani. Határozatában kimondta, hogy az alapjogok csak a magánjog generálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjog rendszerébe. Azokban az esetekben, ahol nem lehet generálklauzulákat alkalmazni, az alapjogok nem fejthetnek ki közvetlen hatást a magánjogban.²⁹ Az ilyen típusú esetre az Alkotmánybíróóság egy másik határozatában hoz példát: a jóhiszeműség és tisztesség követelménye, amely a Ptk. szintjén kodifikált jogelv, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján alkotmányos érték, így ez a generálklauzula a jogrendszer egészére kikényszerítően ható szabálynak tekinthető, különösen pedig a magánjog rendszerére és jogviszonyaira nézve.³⁰

Továbbá, az Alkotmánybíróóság rámutatott arra, hogy a horizontális hatály kérdése nem arról szól, hogy egyes szerződések közvetlenül alaptörvényellenesek lehetnek-e, hanem arról, hogy a bíróság jogalkalmazása és jogértelmezése során figyelembe vette-e az Alaptörvényben foglaltakat. Az Alaptörvény 28. cikke alapján azt a következtetést vonja le, hogy a bíróságoknak minden rendelkezést megfelelően és differenciáltan kell figyelembe vennie az ítékezés során. Az Alkotmánybíróóság szerint a rendes bíróságra tartozó kérdés, hogy egy perben – az eset összes körülményeinek mérlegelése során, a polgári jog generálklauzuláinak értelmezésekor – milyen intenzíven hivatkozik egy alapjogi norma egyes elemeire, de az értelmezés nem vezethet jogszabály szövegével ellentétes eredményre.³¹

A rágalmazási eljárással kapcsolatos 13/2014. (IV.18.) AB határozatban az Alkotmánybíróóság a bíróságok szakjogági kompetenciáját tiszteletben tartva határozza meg az alkotmányjogi panasz jogvédelmi szerepét az Alkotmánybíróóságok számára; ennek értelmében az Alkotmánybíróóságnak az a feladata,

AZ ALKOTMÁNYJOGI JOGIRODALOMBAN MEGJELENŐ ÁLLÁSPONTOK SZERINT AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉRVÉNYESÜLÉSE A MAGÁNVISZONYOKBAN IS EGYÉRTELMŰEN ELVÁRHATÓ.

hogy érvényt szerezzen az alapjogoknak egyedi ügyekben, még hozzá olyan módon, hogy meghatározza az Alaptörvényben elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel összhangban álló jogalkalmazást. A határozat kimondja, hogy az Alkotmánybíróságnak nem tartozik a hatáskörébe a jogszabályok értelmezése, illetve a jogági dogmatikák körébe tartozó álláspontok helytállóságának-érvényességének megítélése, ezért nem is foglal állást az ügyszakjogi kapcsolódó szakjogi kérdésekben. Mivel a közügyeket vitató szolgas minősítése során a szakjogi szabályok és az alkotmányjog ugyanúgy jelen vannak, az ügy elbírálásánál az alkotmányossági szempontú érvelés nélkülözhetetlen. Ennek megfelelően meghatározza az alapjogok közötti mérlegelésen alapuló szempontrendszert, ami ahhoz szükséges, hogy a közügyeket vitató nyilvános közlések büntetőjogi megítélése összhangban álljon az Alaptörvényből fakadó követelményekkel.³²

Az Alkotmánybíróság a rendőrök képmásának nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban³³ következetesen alkalmazta a rágalmazási eljárással kapcsolatos döntésének szempontjait. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is alapjogok közötti mérlegelés alapján határozta meg azt a szempontrendszert, amelyet a bíróságnak is alkalmaznia kellett volna a szabad tájékoztatás és a képmásvédelem szempontjainak mérlegelésénél. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a polgári jog rendelkezéseit a rendes bírói gyakorlat tölti meg tartalommal; ugyanakkor – az Alaptörvény 28. cikke alapján – úgy ítélte meg, hogy ebben az ügyben a sajtószabadsággal kapcsolatos alkotmányjogi szempontnak a mérlegelése is szükséges.³⁴

A tulajdonhoz való joggal összefüggésben a magánfelek egymás közötti jogviszonyában a mögöttes felelősségi konstrukció alkotmányos megítélését vizsgálta az Alkotmánybíróság; ennek keretében szintén megállapította, hogy a szerződéses szabadság tiszteletben tartása mellett a magánfelek közötti viszonyok megítélésének alkotmányjogi mércéjeként végső soron a magánjog generálklauzuláin keresztül szolgálhatnak az alkotmányos követelmények.³⁵

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a magánjogi viszonyokban a diszkrimináció tilalmával összefüggésben kivételt állított fel: megállapította, hogy a diszkrimináció tilalma erőteljesebben, közvetlenebbül érvényesül a magánjogi jogviszonyokban, mint más alkotmányos szabadságok. Ezt a közvetlenebb érvényesülést tükrözi a Polgári Törvénykönyv, amely a nevesített személyiségi jogok körében szintén tiltja a személyek hátrányos megkülönböztetését.³⁶

Egy munkaügyi jogvitában hozott bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz eredményeképpen az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a bíróságoknak jogalkalmazásuk és jogértelmezésük során a szerződéses és más magánjogi jogviszonyok megítélésakor is figyelemmel kell lenniük az Alaptörvényben biztosított egyes jogokra. Az Alkotmánybíróság – pontosítva az alapjogi követelmények generálklauzulákon keresztüli érvényesülését – megállapította, hogy az Alaptörvényben garantált szabadságok a magánjogi viszonyokban közvetett érvényesülést kívánják meg. Az Alkotmánybíróság a szerződéses és egyéb magánjogi karakterű jogvitákat illető bírói döntések esetében azt vizsgálja, hogy az adott jogviszonyt szabályozó generálklauzulák bírói értelmezése összhangban áll-e az érintett alapjogból fakadó követelményekkel. Az érintett ügyben az volt a kérdés, hogy a jogvita alapjogi érintettségének fennállása esetén az ítélező bíróságok – a felek autonómiájából fakadó szerződéses szabadságának, szabad kötelezettségvállalásainak tiszteletben tartása mellett – a munkaviszonyt szabályozó generálklauzulákat az Alaptörvényre tekintettel értelmezik-e. Ennek megfelelően a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos jogvitákban a munkaügyi bírácnak elsődlegesen azonosítaniuk kell az adott ügynek a véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatos vonatkozásait, és a munkaviszonyra irányadó generálklauzulát az alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezniük.³⁷

A sajtó objektív felelősségével kapcsolatos alkotmánybírósági döntés értelmében a bíróságoknak a szakjogi szabályok engedte értelmezési mozgástéren belül kell érvényesíteniük a releváns alkotmányossági követelményeket. A sajtószabadság tárgyában kialakult, következetes alkotmánybírósági esetjog alapján megállapítható, hogy amennyiben a személyiségi jogsértést megállapító bírósági ítélet nem tartotta kellő mértékben tiszteletben a sajtószabadság alkotmányos tartalmát, az okot ad a bírósági döntés alkotmánybírósági megsemmisítésére.³⁸

Később a magántitokhoz való jog értelmezése kapcsán mutatott rá arra az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény 28. cikke az állam kötelezettségévé tette az alapjogoknak a magánjog alanyai közötti viszonyokban történő érvényesülését. Az Alaptörvény említett rendelkezése azt a kötelezettséget rója a bíróságokra, hogy az elbírálendő ügyek alapjogi relevanciáját felismerjék, az érintett alapvető jogok tartalmát feltárják, és erre tekintettel értelmezzék és alkalmazzák a konkrét jogvitákban a jogszabályokat. Az Alkot-

mánybíróság pontosította az alkotmányjogi panaszszal összefüggésben korábbi döntéseiben megfogalmazott szempontokat: ennek értelmében a bíróságoknak nem kell közvetlenül az Alaptörvény rendelkezéseire alapozniuk döntéseiket, de figyelemmel kell lenniük azokra az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések értelmezése és alkalmazása során.³⁹

A fenti döntésekben a horizontális hatály kérdését és az alkotmánykonform értelmezést vizsgálta meg az Alkotmánybíróság. Összességében megállapítható, hogy miként a magánjogi jogvitákban különböző alapjogi kérdéseket azonosíthatunk, úgy a bírósági jogalkalmazás alkotmánykonformitásának megállapítása is ügyenként más-más szempontokat kíván meg. Ebből következően ügycsoporttól ügycsoportra szükséges meghatározni a releváns szempontokat. A kiemelt döntések is azt mutatják, hogy az Alkotmánybíróság igyekszik párhuzamot vonni az azonos alapjogot érintő ügyek között, mint ahogyan azt például a sajtószabadság alkotmányos tartalmának számonkérése kapcsán is tette. Az Alkotmánybíróság – helyesen, rendeltetésének megfelelően – közelebb hozza az absztrakt alkotmányos normákat a rendes bíróságokhoz. A kiemelt döntésekből is látható, hogy egy alkotmányjogi doktrína értelmének kibontásához rengeteg konkrét ügy szükséges. Míg az első kiemelt döntés értelmében az Alkotmánybíróság elismeri a közvetett horizontális hatályt – a szerződési szabadsággal kapcsolatos konkrét ügyben indított alkotmányjogi panasz eljárás keretében –, addig az utolsó döntés már nem generálklauzulákat említ, hanem alkalmazandó jogszabályokat, amelyek értelmezése és alkalmazása során a bíróságnak figyelemmel kell lennie az Alaptörvényre.

Az alapjogok értelmezése és alkalmazása a magánjogi viták elbírálásánál ugyanakkor teljesen más szerepfelfogást követel meg a bíróságoktól: a magánjogi jogviták eldöntése során alkalmazandó jogszabályok mellett ugyanis az Alaptörvényre is tekintettel kell lenniük a bírácoknak. Ehhez pedig az szükséges, hogy a rendes bíróságok végre elfogadják, hogy nélkülözhetetlen szerepet töltenek be az alapjogok jogi úton történő kikényszerítésében; vagyis arra van szükség, hogy az alapjogokat szem előtt tartó szerepfelfogás és alapjogvédelmi felelősségtudat alakuljon ki a rendes bíróságok körében. Az alkotmánybírósági döntések is mutatják, hogy – a hatalommegosztás elvének megfelelően – az Alkotmánybíróság nem kíván a rendes bíróságok szuperbíróságaként fellépni, csupán alkotmányossági követelmények érvényesülését segíti elő. Ezzel szemben a bíróságoktól az alapjogok tekintetében több nyitottság és proaktivitás várható el, hiszen az alapjogvédelem első számú felelősei igazából maguk a bíróságok.

Az alapjogvédő hatóság fogalmi ismérvének az állam által kikényszeríthető határozatok meghozatalára való hatáskör, valamint az alapjogvédő feladat meglétét tekintem. Ennek tükrében a horizontális hatályú hatósági jogvédelem területére az Egyenlő Bánásmód Hatóságot (a továbbiakban: EBH), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: NAIH) és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: NMHH) soroltam. Az EBH és a NAIH egyes alapjogi részterületeken működnek: az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével szemben, illetve az információs jogok védelme érdekében lépnek fel, egyéni alapjogsérelemeket orvosolva; alapjogvédő funkciójuk alapján sorolhatók az alapjogvédő hatóságok közé. Az NMHH mint tág értelemben vett alapjogvédő hatóság a média területén felügyeli az emberi méltóság tiszteletben tartását. A továbbiakban az említett szervek horizontális hatályú alapjogvédelemben betöltött szerepét vizsgálom; függetlenségük, hatáskörük és eljárási szabályaik alapján.

A hatósági jogvédelem sajátosságainak vizsgálatára a jogirodalomban felmerül az a kérdés, hogy ombudsman vagy hatóság formájában intézményesítsék-e egy-egy alapjog fokozottabb védelmét. Az EBH létrehozásakor, 2003-ban született olyan javaslat, hogy a már működő nemzeti és etnikai kisebbségi biztosi intézménybe építsék be a funkciót, de a törvényalkotó végül külön hatóságot állított fel. Az információs jogok területén pedig 2010-ben az alkotmányozással kapcsolatban merült fel az ombudsmani és a hatósági típusú jogvédelem elkülönítésének fontossága, ami a típusok különbözőségéből is adódik.⁴⁰

A kiemelt szervek jogállását vizsgálva megállapítható, hogy az EBH és a NAIH – mint autonóm államigazgatási szervek – és a NMHH – mint önálló szabályozó szerv – a közigazgatás részeinek tekinthetők. Ennek következtében hiányoznak azok az intézményi garanciák, amelyek biztosítani tudnák a teljes függetlenségüket.⁴¹ Törvény szerinti feladatkörét illetően sem az EBH, sem a NAIH, sem pedig az NMHH nem utasítható ugyan, ám mindhárom hatóság elnökét a köztársasági elnök nevezi ki, a miniszterelnök javaslatára.⁴² A függetlenség követelményének részleges érvényesülése következtében megállapítható, hogy a hatósági jogvédelem önmagában nem tudja maradéktalanul kitölteni a bírói jogvédelem hiányosságait.

Hatásköri szempontból felmerül, hogy a kiemelt hatóságok elsősorban a garanciális törvényi szabályok betartását ellenőrzik, megsértésüket szankcionálják.

Az EBH és a NAIH – egyebek mellett – kérelem alapján vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy az egyes alapjogok érvényesültek-e a rájuk vonatkozó törvények hatálya alá tartozó jogviszonyokban. Az EBH a magánszféra viszonyaiban akkor folytathat vizsgálatot, ha a foglalkoztatási jogviszonyban a munkáltató, állami támogatás felhasználása során a támogatásban részesülő egyéni és társas vállalkozások, vendéglátó-ipari, kereskedelmi, valamint művelődés és szórakozás céljára létrehozott intézmények, szerződéskötésre ajánlatot tevő vagy ajánlattételre felhívó felek sértik meg az egyenlő bánásmód követelményét. Feladatellátásuk során ezért elmosódhat a valódi alapjogvédelem, illetve a törvényi előírások betartásának felügyelete. Ezt tükrözi a NAIH rendelkezésének meghatározása az Alaptörvényben: míg a jogelődnek tekinthető adatvédelmi biztost⁴³ az információs jogok „védelmére” választották, addig a hatóság az információs jogok érvényesülését ellenőrzi.

Az NMHH alapjogvédő hatásköre alapján felügyeli, hogy a médiaszolgáltatók tiszteletben tartják-e az emberi méltóságot.⁴⁴ Az Alkotmánybíróság⁴⁵ kifejtette, hogy az emberi méltóság tiszteletben tartása az emberi jogok „intézményes tartalmának” közösség érdekében történő védelmét jelenti, ennek értelmében a médiahatóság eljárása során nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről dönt, hanem arról, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartotta-e az emberi méltóság elvét.

Az Országos Rádió és Televízió Testület⁴⁶ (a továbbiakban: ORTT) korábbi gyakorlatában több olyan döntés született, amely egyéni sérelem esetén a jogok intézményes tartalmának sérelme nélkül állapította meg az emberi méltóság megsértését; például abban az esetben, amikor egy műsorban Pártai Luciát szexuális viccelődés tárgyává tették.⁴⁷ A Médiatanács később viszont az emberi méltóság intézményének megsértését állapította meg, amikor az „Éden Hotel” című valóságshow keretében bemutattak egy olyan jelenetet, amelyben egy női játékos megalázó helyzetbe kerül (férfi játékosára szexuálisan zaklatja, verbálisan bántalmazza).⁴⁸ Érzékelhető, hogy a két kiválasztott határozat esetében nem ugyanoda helyeződik a hangsúly: az előbbi döntésben az egyén emberi méltóságára, az utóbbi esetben pedig az emberi méltóság intézményes védelmére.

Felmerül a kérdés, hogy az emberi méltóság sérelme megállapítható-e egyéni jogsérelem bekövetkezése nélkül, és hogy miért nem az egyéni jogsérelme-

ket orvosolja a hatóság. Koltay András álláspontja szerint az egyéni jogsérelem fontos körülmény, ugyanakkor nem feltétlenül szükséges az emberi méltóság megsértésének megállapításához.⁴⁹ Ezzel szemben Polyák Gábor úgy véli, hogy az emberi méltóság sérelme személyiségi jogok megsértése esetén állapítható meg.⁵⁰

Az emberi méltóság intézményes védelme szerepének meghatározásakor Koltay András rámutat, hogy az emberi méltóság kifejezés használata mögött a különféle törvényekben nem ugyanaz a jogalkotói szándék áll; a jogágak szétválasztásával érhető el,

hogy az emberi méltóság változatos jelentéstartalmú fogalma ne okozzon zavart a jogrendszeren belül.⁵¹ Az Alkotmánybíróság pedig az egyéni jogvédelem és az intézményes védelem szétválasztásával indokolja meg az intézményes védelem szükségességét, és határozza meg a mediaszabályozás célját, ami „az emberi méltóság tiszteletének kultúrájának megőrzése”.

Ezzel kapcsolatban – összhangban az Alkotmánybírósággal – Majtényi László, az ORTT utolsó elnöke kiemeli, hogy a bíróságok hatáskörébe való beavatkozást jelentene, ha a hatóság megállapíthatná az egyedi alapjogsérelmet.⁵³ A fentiek alapján leszögezhető, hogy az államnak az NMHH-n keresztül is szükséges biztosítania az alapjogok érvényesülését a magánviszonyokban. Az intézmény alapjogvédő hatáskörének dilemmái pedig megmutatják, hogy az emberi méltóság mediaszabályozás általi védelme nem lezárt kérdés.

Az eljárási dimenziót vizsgálva: a hatósági eljárások részletekbe menően szabályozottak. A formális szabályozásból adódóan a hatóság elnökének személyisége, alapjogvédő szerepfelfogása nem érinti jelentősen a szerv alapjogvédelmi tevékenységét. A hatóságok esetében a részletes szabályozásnak az az oka, hogy – bár elrendelhetik a jogsértést megállapító jogerős határozatok nyilvános közzétételét – nemcsak a nyilvánosság erejével érhetnek el eredményeket tevékenységük során, hanem közhatalmi eszközöket is igénybe vehetnek az alapjogok érvényesítése érdekében. Többek között elrendelhetik a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatják a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, valamint bírságot szabhatnak ki.

Az említett intézmények hatósági működésének legfőbb kritikája éppen az, hogy hatóságként nem állhatnak rendelkezésükre direkt alapjogvédelmi eszközök. Idegen például egy hatóságtól az alapjogi garanciák morális tartalmának kibontása. Közigazgatási szervektől nem várható el, hogy kapcsolatot te-

remtsenek az elvont alkotmányos követelmények és a konkrét törvényi szabályozás között, és szükség esetén közvetlen alapjogértelmezést, valamint alapjog-alkalmazást végezzenek.⁵⁴ A NAIH 2012. évi beszámolója ki is emeli, hogy az adatvédelmi biztos tevékenységének köszönhetően a hatóság sok évnyi előzményre támaszkodhat, felhasználhatja a korábbi biztos gyakorlatát, ugyanakkor a hatósági vizsgálati eljárás a jogvédő ombudsmani hozzáálláshoz képest új nézőpontokat követel meg. A hatósági eljárás a tényállás tisztázásán, bizonyítékok beszerzésén, illetve jogszabályok értelmezésén, alkalmazásán alapul.⁵⁵ Az EBH tevékenysége során pedig nagy figyelmet fordít a vonatkozó nemzetközi jogi szabályozások és joggyakorlat, valamint a hazai bírósági döntések és joggyakorlat nyomán követésére, valamint saját tevékenységébe való beépítésére.⁵⁶

Az EBH és NAIH egy-egy érzékeny alapjogi területet részesítenek kiemelt figyelemben. Ezzel áttételesen olyan kiszolgáltatott helyzetű csoportok jogait is védik, amelyek tagjai nem képesek kifejezésre juttatni panaszukat, nem rendelkeznek kellő információval, vagy nem is tudják, hogy az őket ért sérelem jogsérelemnek számít. Ezt figyelembe véve nagy jelentősége van a hatóságok esetében is a hivatalból indított eljárásoknak, mivel ezáltal ellensúlyozható a kiszolgáltatott csoportok részéről tapasztalható – említett körülményeikből adódó – passzivitás. A NAIH adatvédelmi hatósági eljárást és titokfelügyeleti hatósági eljárást folytathat hivatalból,⁵⁷ az NMHH pedig – többek között – az emberi méltóság intézményes védelme keretében a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek öncélúan megalázó, sérelmes médiamegjelenítésének jogi szankcionálását végzi.⁵⁸ Az EBH viszont csak akkor jogosult saját kezdeményezésű vizsgálatra, ha a magyar állam, a helyi vagy nemzetiségi önkormányzatok, illetve ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a Magyar Honvédség vagy a rendvédelmi szervek sértik meg az egyenlő bánásmód követelményét; ez az általam vizsgált horizontális hatály szempontjából akkor releváns, ha magánviszonyokban történik a jogsértés.⁵⁹

Összességében megállapítható, hogy a hatályos jogszabályi környezetben a hatóságok a magánszemélyek viszonyait illetően nem tudják a bíróságok okozta alapjogvédelmi űrt betölteni. A bíróságokkal ellentétben a hatóságokról nem mondható el, hogy független jogállásúak lennének, noha a hatékony alapjogvédelemhez ez szükséges lenne. Ezen túl – mi-

vel a kikényszeríthető döntések meghozatala formalizált eljárást és konkrétan meghatározott jogi hátteret igényel, tekintettel a jogbiztonság követelményére – a hatóságok alapvetően alkalmatlanok az absztrakt alapjogi problémák kezelésére. Továbbá, a magánszférában a hatósági alapjogvédelem hiányos és részleges; a vertikális hatályú alapjogvédelemhez képest a magánfelek közötti jogvitákban a hatóságok alapjogvédelmi eszközei korlátozottan érhetők csak el.

AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK SZEREPE

A hatályos szabályozás alapján az ombudsman tevékenysége úgy írható le, hogy a közszféra alapjogsértő tevékenységét vagy mulasztását, illetve ezek közvetlen veszélyét vizsgálja ki; olyan esetekben, amikor a beadványt előterjesztő panaszos fél a rendelkezésre

KÖZIGAZGATÁSI SZERVEKTŐL NEM VÁRHATÓ EL, HOGY KAPCSOLATOT TEREMTSENEK AZ ELVONT ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNYEK ÉS A KONKRÉT TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS KÖZÖTT, ÉS SZÜKSÉG ESETÉN KÖZVETLEN ALAPJOGÉRTELMEZÉST, VALAMINT ALAPJOG-ALKALMAZÁST VÉGEZ- ZENEK

álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve nem áll rendelkezésére jogorvoslati lehetőség.⁶⁰ Ezt egészíti ki a kivételes vizsgálat lehetősége, olyan esetek vonatkozásában, amikor a fentiekben fel nem sorolt, hatóságnak nem minősülő szervek tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti.⁶¹ Tekintve, hogy az alapvető jogok biztosa vizsgálat indítá-

sának jogosultságával bír a magánszektorban előforduló alapjogsértések orvoslására, az ombudsman a horizontális alapjogvédelmi fórumrendszer részének tekinthető. Az ombudsman tevékenységét vizsgálva ugyanakkor az látható, hogy nincs kivételes vizsgálattal kapcsolatos joggyakorlata. Ezzel összefüggésben szükséges áttekinteni – a magyar szabályozás alapján – az ombudsmannak a magánszektorra kiterjedő vizsgálati hatáskörét. Felmerül továbbá az a kérdés, hogy mi a vonatkozó joggyakorlat hiányának az oka; valamint az is, hogy összeegyeztethető-e ez a kivételes vizsgálat hatásköre az ombudsmani alapjogvédelem sajátosságaival.

Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény alapján kivételes vizsgálatra akkor van lehetőség, amikor a hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti. Kivételes vizsgálat alkalmával a hatóságnak nem minősülő szervezet együttműködésre köteles;⁶² a kivételes vizsgálat lefolytatása céljából írásbeli magyarázat, nyilatkozat, felvilágosítás vagy vélemény kérhető a szerve-

zettől. Környezetet károsító tevékenység esetén az alapvető jogok biztos a helyszíni ellenőrzést folytathat.⁶³ A vizsgálat lefolytatásának eredményeivel nem csupán a nyilvánossághoz fordulhat jelentése révén, hanem a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását is kezdeményezheti, minek alapján a hatóság az eljárást haladéktalanul megindíthatja.⁶⁴

A kivételes vizsgálat szabályozása alapján feltételezem, hogy az elsősorban olyan esetekben lehetséges, amikor nem állami jogalanyok – például magánvállalatok – sértik meg természetes személyek nagyobb csoportjának alapjogait. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvényjavaslat indoklása⁶⁵ alapján a kivételes vizsgálatnak akkor van helye, amikor környezetet károsító tevékenység történik; ez a hatáskör adott esetben megakadályozhatja egy visszafordíthatatlan környezeti károkat okozó folyamat megindulását⁶⁶. Ugyanakkor látni kell, hogy a kivételes vizsgálat nemcsak a környezet védelmében alkalmazható, hanem általános alapjogvédelmi hatáskör. A kivételes vizsgálat szükségességének vizsgálatakor figyelembe kell venni azt is, hogy a közéleti és a gazdasági szférában közhatalommal nem rendelkező intézmények komolyan veszélyeztethetik az egyének alapjogait.

Az ombudsman-típusú alapjogvédelem jellege országoként változó, hiszen minden országban különböző folyamatok eredményeképpen alakult ki, más-más tényezők hatottak a működésére.⁶⁷ Alkotmányos rendeltetése, preventív és proaktív joggyakorlata alapján a magyar ombudsmani intézmény az emberi jogi modellű intézménytípust képviseli. Ezt igazolja az is, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2015 decemberében megkapta a legmagasabb szintű és presztízsű, „A”-státuszú besorolást mint ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézmény.⁶⁸ Ennek fényében hangsúlyosabbá válik az ombudsman emberi jogi jogvédő funkciója. A klasszikus ombudsmani feladatok kiegészülnek: az ombudsman feladata többek között az emberi jogi jogsértések nemzeti szintű feltérképezése, a nemzetközi emberi jogi egyezmények ratifikációjának ajánlása vagy elősegítése, illetve a társadalom figyelmének felhívása emberi jogi témákra, jogsértésekre.⁶⁹ Továbbá, az alapvető jogok biztosának figyelemmel kell lennie az emberi jogi tárgyú regionális és nemzetközi egyezmények értékeinek megővésére is.⁷⁰ Ennek alapján az ombudsmantól – mint emberi jogok védelmével foglalkozó intézménytől – elvárható lenne, hogy a magánszektorban történő, nagyobb lélekszámú csoportokat érintő alapjogsérelmek orvoslásában közreműködjön.

AZ OMBUDSMAN TEVÉKENYSÉGÉT VIZSGÁLVA UGYANAKKOR AZ LÁTHATÓ, HOGY NINCS KIVÉTELES VIZSGÁLATTAL KAPCSOLATOS JOGGYAKORLATA

Az ombudsman szerepének vizsgálatakor nem lehet eltekinteni attól, hogy az ombudsmani intézménnyel szemben támasztott egyik követelmény a független jogállás. A független jogállást biztosítja többek között az is, hogy az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja.⁷¹ A hatóságok jogállásához viszonyítva az ombudsman-intézmény a végrehajtó hatalomtól függetlenebb szervnek minősül, ami hozzájárulhat az alapjogvédelem hatékonyságának fokozásához.

Ugyanakkor meg kell említeni azt is, hogy a klasszikus ombudsmani alapjogvédelmi eszközöktől (ajánlás, jogon kívüli eszközök) eltér a kivételes vizsgálati hatáskör, hiszen egyrészt e hatáskör keretében nem hatóság jellegű szervezetet vizsgálhat, másrészt ez erősebb jogosítványt jelent: a biztos által kezdeményezett hatósági eljárást ugyanis a hatóságnak kötelező megindítania. Az ombudsmanokkal kapcsolatban leggyakrabban emlegetett tulajdonságpár „az erős vizsgálati jogkörök – gyenge intézkedési lehetőségek kettősége”.⁷² Kivételesen, az Alaptörvény hatálybalépéséig a két szakombudsman – az adatvédelmi biztos és a környezetvédelmi ombudsman – rendelkeztek magánszemélyekre és magánszervezetekre kiterjedő hatósági jellegű jogosítványokkal, továbbá Kállai Ernő kisebbségi biztos részéről is felmerült az ilyen irányú hatáskör-kiterjesztés igénye a diszkrimináció elleni ombudsmani fellépés hatékonyabbá tétele érdekében.⁷³ Az ombudsman-intézmény szükségzerű sajátossága a kötelező erő nélküli intézkedés, ami kellően ellensúlyozza az erős vizsgálati jogosítványokat.⁷⁴ Ebben a kérdésben szükséges figyelembe venni azt, hogy nem a vizsgálat eredményei bírnak kötelező erővel, hanem a vizsgálat eredményei alapján kezdeményezi a biztos a kötelező hatósági eljárást nagyobb lélekszámú csoportok alapjogsérelmének orvoslására; olyan esetekben, amikor határozottabb fellépésre van szükség. Bár a kivételes vizsgálat keretében a hatóságok kényszerből járnak el, a biztos ilyen típusú vizsgálata mégsem áll ellentétben az intézmény természetével. A fentiek alapján megállapítható, hogy a magánszektorra kiterjedő vizsgálati jogosultság összeegyeztethető az ombudsman intézményének koncepciójával.

E kérdéskör vizsgálatánál azt is figyelembe kell venni, hogy az alapjogok érvényesítésének és védelmének intézményi garanciáit azok a megoldások jelentik, amelyek egymástól eltérő szervezetek ruháznak fel hatáskörökkel; vagyis azok, amelyek összetett intézményrendszer kialakítására törekednek.⁷⁵ Ez a

megállapítás a horizontális hatályú alapjogvédelem intézményrendszerére is igaz, és ennek megfelelően hasznos lehet az ombudsmani típusú alapjogvédelem jelenléte is. Látni kell, hogy az ombudsman intézménye elősegíti az emberi jogok, az alapjogi normák ismeretét, valamint az alapjogi-, alkotmányjogi gondolkodásmód elfogadását, elterjedését a bíróságok és a hatóságok jogalkalmazásában. Az ombudsman egyedi jogsérelem elbírálása során kapcsolatot teremt az absztrakt alkotmányos követelmények, alapjogi értékek és a konkrét esetek között; ez mintául szolgálhat a horizontális hatályú alapjogvédelmi fórumrendszer többi résztvevője számára.

Az alapvető jogok biztosa szerepének vizsgálatakor azt is szükséges megállapítani, hogy mivel a biztosnak nagy szabadsága van módszerei és eljárásai kiválasztása tekintetében, a biztos szerepfelfogása, illetve személyisége – kötelező erejű döntési jogkör hiányában is – nagymértékben befolyásolja az alapjogvédelmi tevékenységét.⁷⁶ A kivételes vizsgálat mint jogvédelmi eszköz kihasználatlanságának ténye ennek tükrében értékelendő. Az ombudsman-intézmény sajátosságaiból, valamint a magyar alapjogvédelemben betöltött szerepéből azonban az következik, hogy a magánfelek viszonyában is segítse az alapjogok érvényesülését a kivételes vizsgálat intézkedésén keresztül.

ÖSSZEZGZÉS

Az nem lehet vitás, hogy a magánszemélyek közötti jogviszonyokban is érvényesülniük kell az alapjogoknak, továbbá az sem, hogy az alapjogok pusztá deklarációja nem elegendő. Az alapjogok érvényesíthetőségére hatékony eszközöket is kell biztosítani az egyének számára. Az értelemszerűen több fajta intézményből álló, horizontális hatályú alapjogvédelmi intézményrendszerrel komplex alapjogvédelem várható el, azonban a magánviszonyokban megvalósuló alapjogvédelem hiányosságokat mutat.

A horizontális hatály tartalma az Alaptörvényre tekintettel úgy határozható meg, hogy a magánjogi viszonyokban az alkalmazandó jogszabályok értelmezésekor és alkalmazásakor figyelembe kell venni az Alaptörvény rendelkezéseit; az, hogy milyen intenzíven kell figyelembe venni az Alaptörvényben deklarált követelményeket és alapjogokat, az ügy jellegétől függ.

Ehhez a rendes bíróságok alapjogvédelmi felelősségtudatának kialakítására van szükség, amiben szerepet játszik az, hogy a bírói ítélezésben ritkán fordulnak elő az alkotmányjogi érvek, a bírák tartózkodnak az alapjogok érvényesítésétől. Látni kell azt is, hogy a horizontális hatály és az alkotmánykonform

értelmezés tartalmát lassan kibontó alkotmánybíróági gyakorlat is nehézkessé teszi az Alaptörvénnyel összhangban történő jogalkalmazás elsajátítását. Megállapítható ugyanakkor, hogy a legnagyobb szerepe a szemléletmód formálásában maguknak a bíróságoknak van, hiszen hiába írja elő a jogszabály és az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás követelményeit és szempontrendszerét a bíróságok számára, ha a bíróságok nem fogadják el szerepüket az alapjogvédelemben, ha nem nyitottak az alapjogi szemlélet irányába.

A magánviszonyokban a hatósági szintű jogvédelemet az EBH, a NAIH és az NMHH látja el. Nem kétséges, hogy a hatósági alapjogvédelem egyes részterületek esetén kikényszeríthető döntések meghozatala által hatékonyan lép fel az alapjogsértésekkel szemben, azonban az alapjogvédelmi hatóságok rendszerének hiányos kialakítása miatt számos alapjoggal kapcsolatban nem valósul meg a hatósági jogvédelem. Továbbá, a döntéshozók konkrét tételes normákat érvényesítenek, és nem alkalmaznak alapjogi érvrendszert. Az ombudsmannek a horizontális hatályú alapjogvédelemben egyelőre nincs szerepe, pedig a jogszabályi keretek lehetőséget adnak erre. Szükséges rávilágítani, hogy az ombudsman szerepe a komplex alapjogvédelemben elengedhetetlen, mivel hatékony eszközökkel rendelkezik a jogtudatosítás, az alapjogi gondolkodás fejlesztése terén.

JEGYZETEK

1. SOMODY Bernadette: Az Alapjogok védelme: bírászkodás, és ami azon túl van, in *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére*, szerk. TRÓCSÁNYI László, Szeged, Pólay Egon Alapítvány, 2012, 116.
2. Alaptörvény XXVIII. cikk.
3. JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében, *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4, 86.
4. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 137–138.
5. CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény, *Közjogi Szemle*, 2017/4, 7–15.
6. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az alaptörvény? in *Magyarország új alkotmányosága*, szerk. DRINÓCZI Tímea, Pécs, PTE ÁJK, 2011, 49–50.
7. SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bírászkodás kézikönyve*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2013, 31.
8. Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás jövője, *Fundamentum*, 2011/4, 74–77.
9. Alaptörvény R) cikk (2) bekezdés.

10. Magyarországon az alanyi alapjog és az objektív intézményvédelem szembenállása először a terhességmegszakításáról szóló 64/1991. számú határozatban jelent meg; az anya alanyi jogi jellegű önrendelkezési jogának és az állam intézményes életvédelmi kötelezettségének szembeállításával.
11. SOMODY Bernadette: Absztrakt érvek-konkrét ügyek az alapjogi szemlélet és érvelés igénye egyedi ügyekben, in *A köztársasági alkotmány 20 éve tanulmánykötet*, szerk. KOCSIS Miklós – ZELLER Judit, Pécs, Pama könyvek, 2009, 240.
12. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 107.
13. A közvetlen hatály modelljének egyik képviselője Lengyelország: a Lengyel Köztársaság Alkotmányának 8. cikke kifejezetten deklarálja, hogy az alkotmány közvetlenül alkalmazandó minden jogviszonyban. Az lengyel alkotmánybíróság 2000. március 22-i döntésében kimondta, hogy a rendes bíróságoknak a lehető legnagyobb gondossággal kell eljárniuk az alkotmányos kérdések megítélésakor, és csak akkor hozhatnak határozatot, ha az alkotmányos passzusuk kellően precíz; továbbá azt, hogy a rendes bíróságok nem tehetik félre a jogszabályokat még akkor sem, ha azt alkotmányellenesnek vélik. Az alapjogok közvetlen érvényesülését segítette a magánszemélyek viszonyaiban az is, hogy a lengyel legfelső bíróság szerint a belső jogot az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltaknak megfelelően kell értelmezni, így a bírák nyitottabbak az absztraktabb normák alkalmazására egy-egy ügy eldöntése során. Ezek a tényezők együttesen alakították ki azt a szándékot, hogy a bíróságok a horizontális jogviszonyokban is alkalmazzák az alapjogi érvelést. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban* Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011, 70.
14. LÁBADY Tamás: Alkotmányjogi hatások a készülő Ptk. szabályaira, *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000/2, 13–19. Lásd: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat.
15. KOVÁCS Krisztina: Emberi jogaink magánjogi viszonyokban, *Fundamentum*, 1998/4, 88.
16. TÓTH Gábor Attila: Az emberi jogok bírói védelme, *Társadalmi szemle*, 1995/7, 40–44.
17. HALMAI Gábor: Az Alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban, *Fundamentum*, 1998/3, 77–81.
18. A német jogfelfogás a közvetett horizontális hatályt (*Drittwirkung*) ismerte el, ami azt jelenti, hogy az alapjogok nem közvetlenül kötelezik a magánszemélyeket, hanem objektív értékrendet állítanak fel. Ennek az értékrendnek – mint alkotmányjogi alapdöntésnek – a jog minden területén érvényesülnie kell. Ebből az következik, hogy az alapjogban megjelenő értékek a magánjog közvetítésével érvényesülnek a magánszemélyek között, mégpedig a bíró általi jogértelmezés útján. A bíró köteles a magánjogi szabályokat úgy értelmezni, hogy azok érvényre juttassák az alapjogokban kifejezett értékeket. A német alkotmánybíróság a Lüth-ügyben hozott ítéletében elismeri, hogy az alkotmányos jogoknak hatásuk van az életnek azokon a területein is, ahol az állam nincs jelen. SONNEVEND Pál: Az alapjogi bíraskodás és korlátai, *Fundamentum*, 1998/4, 81.
19. SONNEVEND (18. vj.); GÁRDOS-OROSZ (13. vj.); VÉKÁS Lajos: *Az új Polgári Törvénykönyv elméleti előkérdései*, Budapest, HVG-ORAC, 2001.
20. VÉKÁS (19. vj.).
21. KISS György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*, Pécs, Justis, 2010.
22. Lásd SONNEVEND (18. vj.) 81.
23. Lásd GÁRDOS-OROSZ (13. vj.).
24. JAKAB András – VINCE Attila: Alapjogok érvényesíthetősége a bíróságokon, in *Az Alkotmány kommentárja II*, szerk. JAKAB András, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 2666–2684.
25. Sólyom László szintén arra hívja fel a figyelmet, hogy nem lehetséges valamennyi alapjog azonos módon való érvényesülése, viszont az alapjogokat érintő jogvitákban feltétlenül biztosítani kell, hogy az alapjogok mint jogosultságok érvényre jussanak. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris Kiadó, 2001, 229.
26. SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – SZIGETI Tamás – VISSY Beatrix: Alapjogi igények, alapjogi szabályok: az alapjogi ítélkezés egy koncepciója, in *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben*, szerk. SOMODY Bernadette, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2013, 63.
27. TÉGLÁSI András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére, *Jogtudományi Közlöny*, 2015/3, 148–157.
28. DOJCSÁK Dalma: Beszűrődő alapjogok. Alapjogi bíráskodás és annak hiánya a rendesbíráskodás gyakorlatában: Ki védje az alapjogokat? *Fundamentum*, 2016/1, 75–78.
29. 8/2014. (III.20.) AB határozat, Indokolás [55]–[56].
30. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [94].
31. 8/2014. (III.20.) AB határozat, Indokolás [64]. Lásd: DRINÓCZI Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről, *Jogesetek Magyarázata*, 2014/2, 3–12.
32. 13/2014. (IV.18.) AB határozat, Indokolás [38]–[42], [51].
33. 28/2014. (IX.29.) AB határozat.
34. Lásd az alkotmánybíráskodás döntés utóéletét: SOMODY

- Bernadette: A rendőrcarképmás-ügy mint az alapjogi ítélkezés próbája, *Fundamentum*, 2016/1, 103–112.
35. 3052/2016. (III.22.) AB határozat, Indoklás [53].
 36. 3001/2016. (I.15.) AB határozat, Indoklás [56]–[57].
 37. 14/2017. (VI.30.) AB határozat, Indoklás [17]–[18], [34].
 38. 34/2017. (XII.11.) AB határozat Indoklás [19].
 39. 3312/2017. (XI.30.) AB határozat, Indoklás [31].
 40. Az akkori adatvédelmi biztos javaslatában kiemeli, hogy amennyiben az alkotmányozó hatalom az egybiztosos modell mellett dönt, elengedhetetlen egy *sui generis*, nem ombudsmanként működő adatvédelmi intézmény létrehozása. Indoka az volt, hogy ő nem csupán klasszikus ombudsmeni feladatkört lát el, hanem más jellegű alapjogvédelmet és hatósági funkciót is. Ennek a felállítandó szervnek szerinte teljes függetlenséget kell élveznie mind a kormánytól, mind pedig a felügyelete alatt álló, nem állami szektortól. BÁRÁNDY Gergely: *Centralizált Magyarország – Megtépázott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010–2014)*, Budapest, Scolar Kiadó, 2014, 326–327.
 41. Lásd: KÁDÁR András Kristóf: Az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlenségéről, *Fundamentum*, 2010/2, 99.
 42. 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 35. § (1) bekezdés; 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 40. § (1) bekezdés, Alaptörvény 3. cikk (2).
 43. 2007-től az Alaptörvény hatálybalépéséig az információs jogok védelmét a szakombudsman – az adatvédelmi biztos – látta el.
 44. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, 14. § (1) bekezdés.
 45. 46/2007. (VI.27.) AB határozat, 165/2011. (XII.20.) AB határozat.
 46. A korábbi médiahatóság, amely 1996 és 2010 között működött.
 47. 2089/2005.(X.13.) számú ORTT határozat.
 48. Médiatanács 774/2015. (VI. 23.) számú határozata.
 49. KOLTAY András: Az emberi jogok, az emberi méltóság és az alkotmányos rend védelme a magyar médiaszabályozásban, *In Medias Res*, 2012/1, 63–64.
 50. POLYÁK Gábor: A Legfelsőbb Bíróság ítélete Az igazságra című televíziós műsorszámról, *Jogesetek Magyarországra*, 2011/2, 30–48.
 51. Lásd KOLTAY (49. vj.) 52.
 52. 165/2011. (XII.20.) AB határozat.
 53. Majtényi László 1707/2008. (IX.17.) számú ORTT határozathoz fűzött különvéleménye.
 54. SZABÓ Máté Dániel: Az adatvédelmi ombudsman hiánya, *Szuverén*, 2012. február 23., <http://www.szuveren.hu/vendeglap/szabo-mate-daniel/az-adatvedelmi-ombudsman-hianyana>.
 55. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012. évi beszámoló, 37.
 56. Lásd például 23/2010. számú ügy, 316/2016. számú ügy, 182/2016 számú ügy.
 57. Infotv. 38. § (3) bekezdés b)-c) pontok.
 58. Smtv. 14. § (2) bekezdés.
 59. Ebktv. 15. § (5) bekezdés.
 60. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdés.
 61. Ajbt. 39. § (1) bekezdés.
 62. Ajbt. 39. § (3) bekezdés.
 63. Ajbt. 39. § (4) bekezdés.
 64. Ajbt. 39. § (5) bekezdés.
 65. T/3585. számú törvényjavaslat az alapvető jogok biztosáról, <http://www.parlament.hu/irom39/03585/03585.pdf>.
 66. Ilyen speciális esetben a biztos kezdeményezheti a személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat átadását. Lásd: az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 27. §.
 67. Míg a svéd parlamenti ombudsmant a parlamenti ellenőrzés egyik eszközeként hozták létre a jogok bírák és állami hivatalnokok által történő megtartásának ellenőrzésére, addig a volt szocialista országokban – a rendszerváltásnak, a demokratikus államszervezet létrehozásának és a nemzetközi ajánlásoknak köszönhetően – úgynevezett hibrid (vegyes funkciójú), illetve emberi jogi ombudsmanok jöttek létre. SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 108.
 68. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2015. évi beszámoló, 28.
 69. SZIKLAY Júlia: Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa, *Nemzet és biztonság*, 2011/10, 89–90.
 70. HAÁSZ Veronika: Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos, *Közjogi Szemle*, 2011/4, 51.
 71. Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdés.
 72. SOMODY (67. vj.), 49.
 73. KÁLLAI Ernő: A kisebbségi ombudsman lehetőségei napjainkban, in *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*, szerk. HEIZER NÉ HEGERDŐS Éva, Budapest, 2008, 25–26.
 74. Lásd SOMODY (67. vj.) 51.
 75. SZABÓ (54. vj.).
 76. JOVÁNOVICS Eszter: Alapjogvédő szervezetek, *Fundamentum*, 2010/2, 37.