

**Träger Anikó:**

## **A jogállami követelmények az ombudsmani gyakorlatban**

Valójában már a cím is magában hordozza az alapvető ellentétet. Az alapvető jogok biztosa – korábban állampolgári jogok országgyűlési biztosa<sup>1</sup> – ahogyan azt a neve is mutatja, elsősorban az egyéni jogok sérelmével kapcsolatban felmerülő visszásság esetén lép fel. Ezzel szemben a jogállamiság általános követelménye nem alanyi jog. Amennyiben mélyebben kezdjük vizsgálni ezt a kérdést, elsősre – ahelyett, hogy a megoldás közelebb kerülne – számos további ellentét tűnik fel: annak ellenére, hogy a jogállamiság nem egyéni jog, az ombudsmani gyakorlatban az alkotmányos visszásság talán legtöbbször hivatkozott alapja. Egyszerre általános elv, amely az egész jogrendszert áthatja, azonban sérelme önállóan is eredményez alkotmányellenességet. A legáltalánosabb alapelv, mégis hivatkozási alap lehet egy egészen jelentéktelennek tűnő jogsérelem esetében is. De felmerül a kérdés, meddig és hogyan békíthetők ki az ombudsmani jogértelmezésben ezek az elvek? Lehet-e egyetlen visszásság miatt rögtön a jogállamiság legalapvetőbb követelményéhez visszanyúlni?

A dolgozat célja annak bemutatása, hogyan jelenik meg a jogállamiság követelménye az ombudsmanok vizsgálataiban, elsősorban a húsz év gyakorlatából vett példákon keresztül. A jogbiztonság követelménye az alkotmánybírószági értelmezésből kiindulva széles körben alkalmazott hivatkozási alap, azonban meglehetősen változó módokon.

A jogállami követelményekre való hivatkozás a kezdetektől végigkíséri az ombudsmani vizsgálatokat. A dolgozatban célom annak feltárása is, hogyan változik, alakul ez a húsz éves gyakorlat során, milyen típusú panaszokban jelenik meg, hogyan függ ezekkel össze. Valóban nélkülözhetetlen-e vagy mindössze kiegészítő szerepet lát el? Az Alkotmánybírószági értelmezési alapjain indokolható-e a jogbiztonság követelményének kiterjesztő értelmezése, vagy egyes esetekben már szembekerül vele az ombudsmani gyakorlat?

A dolgozatban a jogállamiság követelményére történő hivatkozás vizsgálata elsősorban az ombudsman jelentéseiben és ajánlásain keresztül történik, az egyéni jogok védelmében és a hatóság eljárásának vizsgálatában betöltött jogfejlesztő szerep ezeken keresztül ismerhető meg a legjobban.

---

<sup>1</sup> A dolgozat az ombudsman szinonimájaként – összhangban a törvény szóhasználatával – a 2012 előtti eljárásokban az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, azt követően pedig az alapvető jogok biztosát használja.

## A kiindulási alap – az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az alapvető jogok biztosa több alkalommal jelzi, hogy a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményére való hivatkozás tekintetében elsődlegesen az Alkotmánybíróság által kidolgozott gyakorlatra épít.<sup>2</sup> Ennek következtében az ombudsman gyakorlatának elemzése előtt szükséges a hivatkozott alkotmánybírói döntések rövid áttekintése.

A korábbi Alkotmánnyal lényegében megegyezően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. Egyetlen rövid mondat, amellyel minden kezdődik, és amely ha nem így van, tulajdonképpen minden véget is ért. Ahogyan az alapvető jogok biztosa 2012. évi beszámolójában is fogalmaz, a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem pedig járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.<sup>3</sup>

A jogállamiság követelményével és az annak részét képező jogbiztonsággal számos alkotmánybírói határozat és tudományos munka is foglalkozott.<sup>4</sup> Tartalma rendkívül szerteágazó, elég csak utalni a normavilágosságra, a szerzett jogok védelmére, a kiszámíthatóságra, a jogalkotási garanciákra, de büntetőjogi területen a *nullum crimen sine lege* elv kivételt nem engedő érvényesülésére is. A felsorolt példák is látható, hogy a jogállamisággal összefüggő követelmények egy része törvényi szinten részletesen van szabályozva, más részük kifejezetten szerepel is az alkotmányban. Van továbbá a jogállamiság követelményének azon tartalma, amelyet csak az alkotmány értelmezésével elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlata bontott ki. Ezt az értelmezést (és a konkrét követelményeket) folytatja, bővíti ki az ombudsman gyakorlata is.

A jogbiztonság az Alkotmánybíróság értelmezésében kiemelkedően fontos jogállami érték, s ebből eredően meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó szervekre.<sup>5</sup> Az Alkotmánybíróság először az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban a

---

<sup>2</sup> Az éves beszámolók vonatkozó fejezeteiben ez külön kiemelésre kerül, valamint szinte minden döntés az érintett alapvető jogokkal kapcsolatos részben is kifejti.

<sup>3</sup> 2012. évi éves beszámoló 296.

<sup>4</sup> Ld. többek között: PAPP IMRE: *A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye*. Kodifikáció 2013/1. valamint VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon – Az országgyűlés biztosa és az Alkotmány védelme*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.

<sup>5</sup> Vö.: 28/1992. (IV. 30) AB határozat

jogállamiságból vezette le azt a követelményt, hogy a közhatalommal rendelkező szervek törvény által meghatározott módon, kiszámíthatóan működjenek.<sup>6</sup> A közhatalom gyakorlásának a jog uralma alá rendelése alapvető követelmény jogállamban.<sup>7</sup>

Ezt követően az Alkotmánybíróság rögzíti azt is, hogy „[a] jogállamiság elvét az Alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát.”<sup>8</sup> Ebben a határozatban jelenik meg továbbá – szemben a korábbi álláspontokkal<sup>9</sup> – először az a nézet, hogy [a]z Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.<sup>10</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatára alapozva tehát lehetséges alkotmányellenességre hivatkozni, pusztán a jogállamiság követelményének sérelmére hivatkozva is.

Az alkotmánybírósági gyakorlatból több határozat is kiemelhető, amely részletezi a jogállamiság elvének, és az abból levezetett jogbiztonság követelményének a tartalmát is. Ennek is kiemelkedő területe a jogalkotásra vonatkozó garanciális szabályok tiszteletben tartása. Ezeknek a szabályoknak egy része törvényi szinten rögzített, azonban az Alkotmánybíróság – amikor a delegált jogalkotással kapcsolatban rögzítette, hogy az erre adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a jogosultját, a tárgyát és a kereteit – kiemelte, hogy ezen garanciális szabályok „alkotmányos jelentőségű elvárást fogalmaznak meg.”<sup>11</sup>

A jogalkotási eljárással kapcsolatos garanciák kiemelt szerepét támasztja alá továbbá az is, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a jogalkotási eljárás szabályainak be nem tartása is alap lehet az *ex tunc* hatállyal történő megsemmisítésre. A jogalkotási eljárással elkövetett alkotmányértés tartalmi sérelem hiányában is megalapozhatja akár egy egész törvény közjogi érvénytelenségét.<sup>12</sup>

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá, hogy a jogi iránymutatások ilyen törvényi szabályozása mellett az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a

---

<sup>6</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH, 1990.

<sup>7</sup> JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 165. o.

<sup>8</sup> 9/1990. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 65.

<sup>9</sup> Lásd 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban: „Csak abban az esetben lehet közvetlenül a jogállamiság elvét fölhívni, ha adott kérdésben ilyen jogokat az Alkotmány nem ismer.”

<sup>10</sup> 9/1990. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

<sup>11</sup> 15/2008. (II. 28.) AB határozat, ABH 2008, 1324, 1331.

<sup>12</sup> 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 52/1997. (X. 14.) AB határozat 1997, 331, 332, 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683-690.

jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.<sup>13</sup>

A jogalkotási kérdések mellett a másik kiemelkedő terület a tisztességes eljárás követelményével és a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatban merül fel. A testület a 2/2000. (II. 25.) AB-határozatában összegzi, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is.<sup>14</sup>

Az Alkotmánybíróság 19/2009. (II. 25.) határozatában rögzítette, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát külön is garantálja, a tisztességes eljárás követelménye értelemszerűen kiterjed a közigazgatási eljárásokra. Hasonlóképpen, az ártatlanság véelme sem csupán a büntetőeljárásban irányadó, az a jogállam alapelve, s annak mindenképpen érvényesülnie kell egy „jogellenes magatartáshoz kapcsolódó, preventív-represszív jellegű szankció kiszabására irányuló eljárásban”. Az alkotmánybírósági gyakorlat így azt is megalapozza, hogy az ombudsman a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme esetén egyben a jogbiztonság követelményének sérelmét is megállapítsa. Ezt az Alaptörvény hatályba lépését követően egyszerűbbé teszi, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése már a hatóságokra nézve is tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét.

Az itt bemutatott és az alapvető jogok biztosa által is gyakran hivatkozott alkotmánybírósági határozatok többsége az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően született. Ennek következtében a jogállamiság követelményével kapcsolatban is felmerülhet a határozatok hivatkozhatóságának kérdése, amelyet az Alaptörvény Negyedik Módosítása által beiktatott rendelkezés vet fel. Ennek értelmében „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”<sup>15</sup>

Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) határozatában kifejtette, hogy „az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú –

<sup>13</sup> Vö.: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

<sup>14</sup> HAJAS BARNABÁS: A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendészetben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése. *Acta Humana*, 2013/1.108-109.

<sup>15</sup> Magyarország Alaptörvényének Záró és vegyes rendelkezései 5. pont.

rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”.<sup>16</sup> Ennek értelmében amennyiben az Alaptörvény tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyekben a korábbi, alkotmányos büntetőjoggal kapcsolatos határozatok alapultak, akkor az ezekben a határozatokban alkalmazott érvelés is fenntartható.

Az Alkotmánybíróság ezt később kiegészítette azzal, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése”.<sup>17</sup> Így a korábbi határozatok elvi megállapításai megfelelő tartalmi vizsgálat mellett figyelembe vehetőek az Alaptörvény negyedik módosítását követően is, ezáltal az alkotmányos büntetőjogra kialakított formai és tartalmi követelmények, az ezekben a határozatokban alkalmazott elvi megállapítások ekkor továbbra is alkalmazhatóak lehetnek.<sup>18</sup> Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat által lefektetett alapok továbbra is alkalmazhatóak az alapvető jogok biztosának eljárása során is. Számos esetben alkalmazza is az ombudsman a korábbi alkotmánybírósági döntések által lefektetett elveket, jelentéseiben esetenként át is emeli az Alkotmánybíróság által a korábbi határozatokra vonatkozóan kifejtett érvelést.<sup>19</sup>

### **Az alkotmányos visszásság és jogbiztonság**

Vizsgálataik során az ombudsmanok a kezdetektől fogva leggyakrabban a jogbiztonság követelményére hivatkoznak az alkotmányos visszásság megállapítása során,<sup>20</sup> annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – bár önmagában a jogállamiság sérelme is megalapozza az alkotmányellenességet – nem egyéni jog. Az ombudsmanok azonban mindkét típusú feladatkörükben eljárva alapvetően az egyéni jogok védelmét látják el. A jelenleg hatályos Alaptörvény rögzíti is, hogy „az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el”.<sup>21</sup> Az alapjogvédelmi tevékenység mellett a másik meghatározó feladatkör hatósági tevékenységek vizsgálata, azonban ebben a körben is akkor van lehetőség a biztoshoz fordulásra, amennyiben a

<sup>16</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat Indokolás [39]-[40]

<sup>17</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat Indokolás [32]

<sup>18</sup> TRÄGER ANIKÓ: Az alkotmányos büntetőjog, a demokratikus jogállam változatlan követelményrendszere. *Közjogi Szemle*, 2015/2. 53.

<sup>19</sup> Ld. pl.: AJB-645/2013 jelentés, AJB-3549/2013 jelentés, AJB-4315/2014. jelentés.

<sup>20</sup> Az éves beszámolóikban rögzített adatok alapján ez a szám esetenként a panaszok harmadát is eléri, sőt meghaladja.

<sup>21</sup> Magyarország Alaptörvénye 30. cikk (1) bekezdés.

hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyeztetésével jár.<sup>22</sup> A törvény az alapvető jog sérelmét vagy annak közvetlen veszélyét együttesen visszásságként definiálja. Ez lényegében meg is egyezik a korábbi törvény által tartalmazottakkal, amely az állampolgári jogok országgyűlési biztosának eljárásával kapcsolatban is az alapvető joggal összefüggő visszásság kifejezést használja.<sup>23</sup>

Ebből egyértelműnek látszik, hogy a jogalkotó szándékosan nem az alapjogsérelmet használta egyik törvény szövegében sem, a visszásság fogalma – az ombudsmanok feladatköréből adódóan is – tágabb, mint az alapjogsérelem. Ennek következtében szükséges tisztázni, hogy mi tekinthető alapvető joggal összefüggő visszásságnak. Gönczöl Katalin erre a kérdésre azt a választ adja, hogy „visszásságnak tekinthetjük, ha a hatóság eljárása indokolatlanul elhúzódik, ha a hatóság hallgat, vagyis nem válaszol az ügyfél beadványára, vagy az állami szerv túllépi a rendelkezésre álló határidőt. Jogszabály is okozhat alkotmányos visszásságot.”<sup>24</sup>

Az ombudsman a vizsgálataiban szükségyszerűen alapjog értelmezést végez, amelyben a törvény adta lehetőség alapján alkalmazza a visszásság kategóriáját. Az értelmezés ebben az esetben szükségyszerűen tágabb, mint a bíróságok vagy az Alkotmánybíróság eljárása során.<sup>25</sup> Ezen a ponton kapcsolódik össze a jogbiztonság követelményének gyakori felhívása és a visszásság kategóriájának tág értelmezése. Az alapvető joggal összefüggő visszásság fenti értelmezése alapján az ombudsman eljárása során felmerülhet olyan jogsérelem, amely nem – vagy nem csak – a mindenkori alkotmány által nevesített alapjogok sérelmét veti fel, hanem a jogbiztonság követelményével áll ellentétben.

Az egyéni jogok sérelme helyett vagy mellett a jogbiztonság követelményére hivatkozás között a visszásság tág értelmezése oldhatja fel ezt az ellentétet és jelenthet kapcsolatot az alapvető jogok sérelme és a sérelem közvetlen veszélye, valamint az egyedi ügyekben felmerülő és a rendszerszintű problémák megoldása között is.

„Az országgyűlési biztos vizsgálati gyakorlata ugyan azt mutatja, hogy a jogbiztonság sérelme nagyon sok esetben vezethető vissza valamely egyéb, jobban behatárolható alkotmányos jog sérelmére, ám ennek ellenére igen fontos, hogy a jogbiztonság fogalmát értelmezze és meghatározza. Ezzel összefüggésben külön említésre méltó például a szerzett jogok sérelme, a mérlegelési jogkör terjedelme, a méltányos eljárás követelménye vagy a szolgáltatás,

---

<sup>22</sup> 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 18 § (1) bekezdés.

<sup>23</sup> 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról 16-17. §§.

<sup>24</sup> „Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni”. Gönczöl Katalinnal, az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosával és Pólt Péterrel, az Országgyűlési Biztos általános helyettesével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 1999/1. 38.

<sup>25</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2. 16.

ellenszolgáltatás arányosságának szükségessége. Az alkotmányos sérelem az említett következményekkel összefüggésben a jogbiztonság körében merült fel.”<sup>26</sup>

Ennek megfelelően az ombudsman tevékenysége során a konkrét ügyekkel összefüggésben számos esetben merül fel a jogbiztonság követelményének értelmezése és alkalmazása, a jogfejlesztő tevékenység kiteljesedése. Mivel az ombudsman tevékenységét elsősorban az egyedi ügyekben hozzá benyújtott panaszok alapján látja el, az alapvető jogoknak és az alkotmányi rendelkezéseknek – így a jogbiztonság követelményének – értelmezése és meghatározása, valamint annak változásai is az egyes vizsgálatok során megfogalmazott ajánlásokon és jelentéseken keresztül ismerhetők meg a legjobban.

### **A jogbiztonság követelményére történő hivatkozás az egyes vizsgálatok tükrében**

Az előző fejezetben ismertetett alkotmányos visszássággal összefüggésben a jogállamiság és az abból levezetett további követelményekre való hivatkozás meghatározó szerepet tölt be az ombudsmanok vizsgálatainak során. A húsz éves gyakorlat során folyamatosan alakul, hogy az alkotmányban nevesített alapvető jogok mellett milyen esetekben hivatkoznak ennek az általános követelménynek a sérelmére. Ezek közül jelentős számban fordulnak elő a jogalkotással összefüggésben – így első sorban a jogforrási szinthez, a normavilágosság követelményéhez vagy szabályozási hiányosságokhoz kapcsolódó – visszásságok. A jogbiztonság követelménye merülhet fel a hatósági eljárások során is elkövetett jogsérelmekkel kapcsolatban is, erre vonatkozóan pedig az ombudsmani alkotmányértelmezési gyakorlatban kialakult a jogbiztonság követelményéből levezetett tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, amelyet azóta az Alaptörvény XXIV. cikke önállóan is nevesít.

### **A jogalkotással összefüggésben feltárt visszásságok során**

A jogbiztonság követelménye kiemelten érvényesül a jogalkotási szabályok során, az Alkotmánybíróság is kiemelte határozatában, hogy csak a formalizált eljárási szabályok megtartása mellett születhet érvényes jogszabály.<sup>27</sup> Hasonlóan fontos a megfelelő jogszabályi szinten való szabályozás, a jogforrási hierarchia megtartása, valamint a világos tartalom, és a visszaható hatály tilalmának tiszteletben tartása is. Mivel ezek az általános követelmények minden jogszabályra egyformán vonatkoznak, minden szabályozási terület esetében felmerülhet a jogalkotót érintő

---

<sup>26</sup> 1996. évi beszámoló 2015. 08. 03.

<sup>27</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 65.

kérdésekben a jogbiztonság követelménye is. Ezekben a vizsgálatokban is érintett számos esetben más alapvető jog is, amelynek sérelme a jogbiztonság követelménye mellett felmerülhet.

Egy esetben a személy- és vagyonvédelmi tevékenységek végzésével kapcsolatos képzések szabályozása miatt fordultak az ombudsmanhoz, mivel az átmeneti szabályok a korábbi képesítéseket nem ismerték el. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a vizsgálat során a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog mellett jelentésében hivatkozik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére is, és pontosan megjelöli, hogy a régi képesítések el nem fogadása a szerzett jogok védelmével ellentétes.<sup>28</sup> Ebben az esetben az egyéni jogsérelem mellett álláspontom szerint teljesen megalapozott a jogbiztonság követelményére hivatkozni, ráadásul a jelentés pontosan meg is jelöli, hogy a szerzett jogok védelme a panaszosok jogsérelmével szervesen összefügg.

Elsősorban a jogalkotási eljárások sérelmére hivatkozva hívta fel a biztos jelentésében<sup>29</sup> a honvédelmi minisztert, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt – a jogalkotási törvények és az alkotmánybírói gyakorlatnak megfelelően – rendeletben szabályozzon. A jelentésben az egyenlő bánásmód követelménye mellett, a jogalkotási szabályok be nem tartása miatt indokolt a jogállamiság követelményére hivatkozni, ezek a garanciák egyértelműen a jogállamiság követelményéhez kapcsolódnak, amelyeknek az Alkotmánybíró is kiemelt jelentőséget tulajdonít.<sup>30</sup>

Szintén jogalkotási hiányossággal volt kapcsolatos a gyermekjogi projekt során készült jelentés, amelyben a gyermekek drog- és alkoholfogyasztásával kapcsolatban folytatott vizsgálat eredményeit összegezte az alapvető jogok biztosa.<sup>31</sup> Ebben az esetben a problémát alapvetően az okozta, „hogy noha rendelkezésre állt a hatályos Nemzeti Drogstratégia, amelyet az Országgyűlés elfogadott, és amelynek egyik célkitűzéseként jelent meg a gyermek- és ifjúság addiktológia kialakítása, az erre vonatkozó cselekvési tervet nem fogadta el a Parlament.” A korábbi drogstratégiát egy országgyűlési határozat tartalmazta, amelyet azonban a Parlament elfogadhatatlannak nyilvánított, ezzel szemben a következőt nem fogadta el, valamint más hivatalos szabályzat sem született. Ez azt eredményezte, hogy a jelentés elkészültekor már közel két éve nem volt olyan központi stratégia, amelynek mentén egységes munka folyhatott volna a területen.

Ebben az esetben is teljesen megalapozott az egyéni jogok mellett a jogbiztonság követelményére való hivatkozás is. A jelentés részletesen, az alkotmánybírói gyakorlat és a

---

<sup>28</sup> 1452/1995. OBH jelentés

<sup>29</sup> 6066/1995. OBH jelentés

<sup>30</sup> 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 52/1997. (X. 14.) AB határozat 1997, 331, 332, 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683-690.

<sup>31</sup> AJB-2913/2012. jelentés



jogalkotási törvény rendelkezéseivel is alátámasztva indokolja, hogy a keretnormák hiánya és a központi stratégia hiányából adódó kiszámíthatatlanság önmagában is visszásságot eredményezne. Ezen felül a szabályozási hiányosságok az ellátást is negatívan befolyásolják, ami a testi és lelki egészséghez való alapvető joggal összefüggésben is visszásságot eredményez, valamint a hiányosságok orvoslásával számos további jogsérelem is megelőzhető lehet.

Jól látható, hogy a jogbiztonság követelménye az első vizsgálatoktól napjainkig végigkíséri a jogalkotással, szabályozási kérdésekkel összefüggésben megállapított visszásságokat. Az egyik legfrissebb jelentés szintén a jogbiztonság követelményével kapcsolatban is megállapított visszásságot. A gyógyszerárak ügyeleti nyitva tartására vonatkozó szabályok vizsgálata<sup>32</sup> során a vállalkozás szabadságával és a test-lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság mellett merült fel a jogbiztonság követelményének sérelme is. Ebben a jelentésben egyértelműen látszik a húsz év alatt kimunkált gyakorlat elemeinek tudatos beépítése. Az alapvető jogok biztosa a szabályozással kapcsolatban egyrészt kiemeli, hogy „[a]z alapjog-korlátozásnak ugyanis nem törvényi rendelkezések egymásra vonatkoztatott értelmezésén vagy törvényi rendelkezésekből logikailag levezethető következtetéseken, hanem konkrét, világos és egyértelmű törvényi rendelkezéseken kell alapulnia. Ennek rendeltetése, hogy alapjog korlátozására csak szabályozott, garanciákkal övezett, nyilvános eljárás eredményeként kerülhessen sor, továbbá a korlátozás előrelátható és egyértelmű legyen, amely jellemzők a jogbiztonság követelményének fontos kritériumai.”

A vizsgálat részletezi továbbá, hogy a szabályozás alapvető jogok korlátozásával jár, ezért szükséges lenne törvényi szinten rendezni. A kiszámítható működéssel összefüggésben a jelentés beépíti az Alkotmánybíróság gyakorlatát, összhangban az Alaptörvény hatályba lépését megelőző és az azt követő határozatokkal is. Részletesen indokolja, pontosan kifejti, hogy a szabályozás mely elemei idézik elő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét.

## **A hatóságok jogalkalmazásával összefüggő visszásságok során**

### ***A jogalkotásra visszavezethető visszásságokkal összefüggésben***

Gyakran előfordul, hogy a hatóságok által előidézett alkotmányos visszásságot nem – vagy nem önmagában – az eljáró hatóság gyakorlata okozza, hanem az a jogszabályi környezetre vezethető vissza. Ezekben az ügyekben gyakran merül fel a jogállamiság és az annak részét képező jogbiztonság követelményének sérelme. Azonban ennek során is árnyalható a vizsgálatban kifejtett érvelés. Nem feltétlenül egyértelmű, hogy a jogbiztonság követelményének sérelmét

---

<sup>32</sup> 3752/2014. AJBH jelentés.

végző soron mi okozta, el kell különíteni a jogalkotó és a hatóság tevékenységét is. Ez azonban az egyes jelentések indokolásaiban változó részletességgel szerepel.

A jogbiztonság követelményének sérelmét állapította meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosa abban az ügyben is, amelyben a kérelmező azért fordult a hivatalhoz, mert nem kapott a teljes munkaszolgálat idejére kártalanítást.<sup>33</sup> Itt elsősorban a jogalkotónak – az Alkotmánybíróság döntését követő – mulasztása alapozta meg a visszásságot, azonban a biztos jelentésében kitért arra is, hogy a hatóság eljárása során többek között jóval túllépte az ügyintézési határidőt. A jelentés alapján mindkét visszásság esetében együttesen a jogbiztonság sérelmének megállapítására került sor. Felmerülhet ezáltal a kérdés, hogy külön-külön is megalapozza-e a jogalkotó mulasztása és a hatóság eljárása a visszásságot, vagy csak a két tényező együttesen. Továbbá a jelentés jelen esetben nem is hivatkozik az alapjogi katalógusban található jog sérelmére. Az alkotmányos visszásság megállapítása még nem áll szemben az alkotmánybírósági gyakorlattal, mivel az alkotmányellenességet megalapozza a jogállamiság sérelme is. Azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem alanyi jog, tehát részletes indokolás hiányában problémát vethet fel az egyéni jogsérelem esetén a pusztán erre való hivatkozás.

Hasonló ellentmondás látszik egy másik ombudsmani vizsgálat esetében is: a panaszos az egyszer használatos orvosi eszközökre vonatkozó szabályozás, valamint az ezek alapján folyó eljárásokkal kapcsolatban fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.<sup>34</sup> A jelentésben részletesen elemzésre kerül az alkotmánybírósági gyakorlattal alátámasztva a legmagasabb testi-lelki egészséghez való jog, valamint a társadalombiztosítás és annak a tulajdonjoggal összefüggő kérdései is. Ezen alapjogok mellett azonban ebben a vizsgálatban is felmerül a jogbiztonság követelményével összefüggő alkotmányos visszásság. A jelentés bevezető részében „jogbiztonsághoz való jogot” említ, amely már önmagában kérdéseket vet fel. Ahogyan azt az ombudsman is szinte minden beszámolójában kiemeli – és a dolgozat korábbi fejezetében részletesen is kifejtésre került –, a jogbiztonság tartalmának értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlatára épít. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ezt felhasználva nem fejlesztheti, bővítheti az értelmezést saját gyakorlatában (ahogyan ezt számos esetben meg is teszi), azonban a jogállamiság alanyi jogként felfogása ellentétes a testület gyakorlatával. A jelentés a továbbiakban jogbiztonsághoz fűződő érdeket említ azzal összefüggésben, hogy az eszközök ismételt felhasználása a gazdasági helyzet következménye; sem a szabályozás, sem a hatóságok gyakorlata nem megfelelő. Ennek következtében a testi-lelki egészséghez való joggal összefüggésben, a nem megfelelő szabályzás miatt állapítja meg a biztos a jogsérelmet. Jelen esetben azonban álláspontom szerint nehezen érthető, miért volt szükséges a jogbiztonság

---

<sup>33</sup> 1963/1996 OBH jelentés.

<sup>34</sup> 3839/1996 OBH jelentés.

követelményének sérelmére is hivatkozni, összemossa azt az alapjogokkal, mivel a testi-lelki egészséghez való joggal összefüggésben megállapított visszásság lefedi a panaszban foglalt sérelem tartalmát.

A gyermekek jogaival összefüggésben azok mellett jelenik meg a jogbiztonság követelménye a gyermekbarát igazságszolgáltatással kapcsolatos jelentésben.<sup>35</sup> A jelentés elkészítését részletes kutatás előzte meg, amelynek során a gyámhivatalok, fiatalkorúakkal is foglalkozó büntetés-végrehajtási intézetek dolgozóitól kérdezték meg, hogy részt vettek-e gyermekjogokkal, esélyegyenlőségi programokkal kapcsolatos képzéseken, illetve hogy a munkatársak felvétele során mennyiben veszik figyelembe a toleranciát, empátiát. A vizsgálat számos további kérdést is tartalmazott, melyek többek között arra vonatkoztak, hogy ki választja a vezetőket, illetve van-e lehetőség képzéseken való részvételre, diszkriminációs panasz tételére.

A jelentés egy kiemelkedő problémával összefüggésben készült, amelyet átfogó alapos vizsgálat előzött meg. A jogbiztonság követelményének sérelme elsősorban az esélyegyenlőségi tervek, programok, szakemberek hiánya és a diszkriminációs panasz eljárásrendjének hiánya, valamint az eltérő fogalomértelmezés miatt kialakuló – esetenként egymástól teljesen különböző – helyzetek miatt merül fel. Ebben a jelentésben például az egyéni jogok mellett ténylegesen felmerül a jogbiztonság követelményének a sérelme is, hiszen a széttartó értelmezés kiszámíthatatlansághoz vezet, amely – összhangban az Alkotmánybíróság álláspontjával<sup>36</sup> – a jogbiztonság követelményének nélkülözhetetlen tartalmával is ellentétben áll.

Érdekes azonban, hogy a jelentés a tisztességes eljárás követelményét is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből vezeti le, pedig az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése már tartalmazza a hatóságokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. Amennyiben a jelentés a tisztességes eljárás sérelmével a rendszerszintű probléma mellett az egyedi esetekre utal, ez megfelelő alapja lehetett volna a visszásság megállapításának.

### **A hatóságok jogalkalmazásával szorosan összefüggő visszásságok során**

Az ombudsman egyik fő feladata hatóságok működésének során elkövetett jogsértések feltárása. Bár a hatósági eljárások számos egyéni jogot is sérthetnek, itt is gyakran felmerül a jogállamiság követelményének sérelmére történő hivatkozás. Ez történt abban az esetben is, amelyben a panaszos a nyomozás hiányosságai miatt fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.<sup>37</sup> A vizsgálat során megállapításra került, hogy a nyomozóhatóság eljárása sérti a Be. 5. § (1)

---

<sup>35</sup> 2614/2012. AJBH jelentés.

<sup>36</sup> Vö.: 56/1991. (XI. 8) AB határozat.

<sup>37</sup> 1996/1996. OBH jelentés.

bekezdésében foglalt eljárási alapelvet, amely az eljárás minden szakaszában feladatként írja elő az ügyben eljáró hatóság számára a tényállás alapos és hiánytalan tisztázását. Ezt követően pedig egy mondatban annyit állapít meg, hogy „ennél fogva a jogállamiság követelményeinek meg nem felelő eljárás alkotmányos visszásságot idézett elő”. Ezen döntésben álláspontom szerint több szempontból problémás a jogállamiság követelményére hivatkozni. A jelen ügyben a nyomozóhatóság eljárása valóban nem volt jogszerű, azonban ez „csak” a Be. egyik alapelvével áll ellentétben, nem általában a jogállamiság követelményével. Természetesen a kettő között szoros kapcsolat van, azonban ezt az összefüggést az indokolás is részletezhette volna.

További problémát vethet fel az ügygel kapcsolatban, hogy a jelentés egyáltalán nem konkretizálja, hogy a jogállamiság általános követelményén belül pontosan mivel ellentétes a hatóság eljárása, mindössze egyetlen mondat jelöli meg az általános követelményt a jogsérelem alapjaként. Felmerül továbbá a kérdés, hogy a hatóság egyszeri mulasztása vagy jogszerűtlen eljárása már önmagában megalapozza-e a jogállamiság sérelmét. Jelen ügyből ugyanis az derül ki, hogy a nyomozóhatóság egyetlen ügyben nem tárta fel kellő alaposággal a tényállást, nem pedig az általános gyakorlatával szemben érkezett panasz. Amennyiben egy hatóság rendszeresen jogszerűtlenül jár el, az valóban megalapozhatja a jogállamiság követelmények sérelmét.<sup>38</sup> Azonban ezen vizsgálatra a hatóság egyszeri – az eljárási törvénnyel ellentétes – eljárása adott alapot, melyben túlzottan általános lehet a jogállamiság követelményére hivatkozni.

Az alkotmánybírósági értelmezés szerint is „[a]z Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen.”<sup>39</sup> Így valóban a jogbiztonság követelményével került ellentétbe, amikor az Adó-és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal az első fokú határozat ellen benyújtott fellebbezést követően az eljárást felfüggesztette. Ebben az esetben ráadásul nem is egyetlen ügyben volt jogszerűtlen az eljárás, többen fordultak emiatt panasszal a biztoshoz.<sup>40</sup> Az előző jelentéssel szemben itt pontosan megindokolásra kerül az alkotmánybírósági értelmezéssel is alátámasztva, hogy a közigazgatás hallgatása okozza a jogállamiság követelményének a sérelmét. A jelentésben a jogorvoslathoz való jog sérelme mellett – mivel nem csupán egyetlen esetben történt mulasztás – a hatóság gyakorlata valóban kiszámíthatatlansághoz vezet, amely szintén ellentétbe kerül a jogbiztonság követelményével.

---

<sup>38</sup>A közigazgatási szervek kiszámítható működéséről ld.: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

<sup>39</sup>Vö.: 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

<sup>40</sup>6134/1996 OBH jelentés.

A hatósági eljárás és a jogbiztonság követelmények összefüggése az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában a későbbiekben tovább tisztul. Egy későbbi éves beszámolóban már ezt olvashatjuk: „A biztosok a jogállam követelményei közé felvették a tisztességes eljárás követelményét is. A tisztességes eljárás követelménye – mint a hatóságok jogállami értékrendű eljárásának összetevője – azt fejezi ki, hogy a jogalkalmazás során meg kell valósulnia a hatósági eszközök rendeltetésszerű használatának, méltányos, humánus, célszerű és hatékony alkalmazásának. A tisztességes eljárás a hatóság kötelessége, az ügyfélnek pedig alkotmányos joga. E jog alapján az ügyfél azt igényelheti, hogy a hatóság szükségtelen, indokolatlan vagy aránytalan érdeksérelmet ne okozzon még akkor sem, ha egyébként az ügyfélre hátrányos döntést hoz.”<sup>41</sup>

Ennek alapján egyértelművé válik, hogy a hatóságok eljárása során a jogbiztonság követelménye elsősorban a tisztességes eljárással összefüggésben nyilvánul meg. A beszámolóban is megjelölt szempontok következetes alkalmazásával pedig egyértelművé tehető, hogy pontosan mi okozta az eljárás során az ügyfél számára a jogsérelmet.

Ennek az alkalmazása érhető tetten abban a jelentésben is, amelyet megalapozó panaszban a kérelmező az ügyészségi kihallgatása során történtek miatt fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.<sup>42</sup> Ez a döntés már a bevezetésben pontosabban jelöli meg a jogsérelem alapjául „a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság elve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog” sérelmét. Az érvelés pontosan megjelöli, hogy a jogorvoslathoz való jog mellett a tanúvallomás megtagadásának lehetőségére való figyelmeztetés elmaradása ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal.

A korábbiakkal ellentétben ez a jelentés – összhangban a beszámolóban leírtakkal – már nem általánosságban tartalmazza a jogbiztonság követelményének sérelmére történő hivatkozást. Pontosán megjelöli, hogy az ügyészségnek mely eljárási cselekményei, vagy azok hiánya, okozza az alapjog sérelmét. Továbbá nem általánosságban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétes, hanem csak az annak részét képező tisztességes eljárás követelményével ellentétes. A pontos és részletes indokolás arra is megoldást jelenthet, hogy áthidalja a jogbiztonság általános elve és az alapvető jogokra hivatkozás között feszülő ellentétet. Itt ugyanis az indokolás részletesen kifejtésre kerül, hogy a tanúvallomás megtagadására való figyelmeztetés elmaradása okozza az egyéni jogsérelmet, a hatóságra nézve pedig a tisztességes eljárás követelménye a jogbiztonság, végső soron pedig a jogállamiság követelményére vezethető vissza. A tisztességes eljáráshoz való jog levezetése és részleges elkülönítése a jogbiztonság általános követelményétől áthidalhatja azt a problémát is, hogy egyedi ügyben szükségessé válhat az általános követelményekre hivatkozni. Itt

---

<sup>41</sup> 2001. évi éves beszámoló.

<sup>42</sup> 3649/2000. OBH jelentés.

ugyanis a hatóságok tisztességes eljárásának követelménye elkülöníthető az egyéni jogsérelemtől. Amennyiben a hatóság általános gyakorlata nem jogszerűtlen, pusztán egy ügyfél esetében „hibázott”, akkor csak a tisztességes eljáráshoz való jog sérült. Abban az esetben viszont, ha az eljárás visszatérően sérti meg az előírásokat, akkor már a tágabban értelmezett jogbiztonság követelménye is sérül, amely összhangban áll az Alkotmánybíróság gyakorlatával is.<sup>43</sup>

Valamint ebben az esetben sem igaz az, hogy az általános követelményre nem lehet hivatkozni, hiszen a visszatérően jogszerűtlen eljárás természetesen ugyanúgy sérti az egyes ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogát is, hiszen a hatóság minden egyes jogsértő eljárása az adott ügyben érintett ügyfélnek vagy ügyfeleknek is jogsérelmet okoz.

Alapvetően az ombudsmani gyakorlatban sem kell, hogy feltétlenül törést jelentsen az Alaptörvény hatálybalépése, összhangban az Alkotmánybíróság gyakorlatával, a legtöbb esetben itt is továbbvihető és fejleszthető a korábban kialakított álláspont. Azonban éppen a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban hozott változást az új Alaptörvény. Az Alkotmány ugyanis nem nevesítette a hatóságokra nézve a tisztességes eljárás követelményét.<sup>44</sup> Ezzel szemben a hatályos Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok a törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa feladatköréből adódóan jelentős számú esetben a hatóságok jogalkalmazása által okozott visszásságokat tárta fel. Alkotmányi rendelkezés hiányában azonban nem maradt más lehetősége, mint az alkotmánybírósági határozatokat alapul véve a jogbiztonság követelményének sérelmén keresztül megállapítani ezekben az esetekben az alkotmányos visszásság fennállását.

Az Alaptörvény XXIV. cikkével kapcsolatban az alapvető jogok biztosának álláspontja értelmében „E rendelkezések gyakorlatilag az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat összefoglalásaként is értelmezhetőek, így az azokban foglalt megállapítások továbbra is hivatkozhatók, mércét jelentenek a hatósági eljárás során.”<sup>45</sup> Az tehát, hogy az Alaptörvény szövegének Szabadság és felelősség című részében az Alaptörvény a hatóságokra nézve is rögzíti a tisztességes eljárás követelményét, megoldja azt a problémát, hogy amikor nem sérül más alapvető jog, csak önmagában a hatóság eljárása okozta a visszásságot. Így szemben az Alaptörvény hatályba lépését megelőző gyakorlattal, a jogbiztonság követelményéből való

---

<sup>43</sup> A közigazgatási szervek kiszámítható működéséről ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>44</sup> Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése csak azt rögzítette, hogy a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

<sup>45</sup> 2012. évi Éves beszámoló 296.

levezetés helyett a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelme a visszásság alapja, feloldva ezzel az általános követelmény és alanyi jog között feszülő esetleges ellentétet.

Tartalmában természetesen az alaptörvényi rendelkezés sem változtat azon, hogy a hatóságok mely cselekménye – vagy azok elmulasztása – sérti az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogát. Ennek következtében a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban kialakított gyakorlat továbbvihető és fejleszthető ezután is. Azonban álláspontom szerint így sem kell, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a jogbiztonság követelménye eltávolodjon az alapvető jogok biztosának gyakorlatában. Ugyanis egy ügyféllel szemben jogsértő módon lefolytatott ellátás valóban csak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezi, azonban amennyiben sorozatosan fordul elő, az már a kiszámíthatóság követelményével is ellentétben áll, és a jogbiztonság követelményének sérelmét is eredményezi.

Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően sem kizárólag a hatóságok eljárása során a tisztességes eljárással összefüggésben merülhetett fel a jogbiztonság sérelme. Így a XXIV. cikkre hivatkozás mellett továbbra is fennmarad a jogbiztonság követelményére való hivatkozás is. Ezeknek az eseteknek egy része jogalkotási kérdésekkel függ össze, azonban megjelenik a jogalkalmazással összefüggő kérdésekben is. Ennek ellenére továbbra is előfordul, hogy a tisztességes eljárás követelménye mellett a jelentés megállapítja a B) cikk (1) bekezdésének sérelmét is. Ez történt egy önálló bírósági végrehajtóval kapcsolatban érkezett panasz során is,<sup>46</sup> amelyben mindössze egyetlen ügyfél esetében nem történt meg a végrehajtási cselekmény a követelés érvényesítése érdekében. Ebben az esetben az ügyfél tisztességes eljáráshoz való joga valóban sérült, ahogyan ezt az alapvető jogok biztosa meg is állapította. Ezzel szemben viszont a jelentés alapján nem áll fenn olyan gyakorlat, amely a rendszeres mulasztások miatt a kiszámítható működést is veszélyeztetni. Ennek következtében a jelentésben nem feltétlenül volt szükségszerű a jogbiztonság követelményére is hivatkozni.

Bár részben a jogalkotással függ össze a közszolgálati hulladékszállítással kapcsolatos jelentés,<sup>47</sup> jól mutatja a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogbiztonság követelményére történő hivatkozás közötti különbséget. A jelentés mindkét alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában sérelmet állapít meg, azonban az érvelésben világosan elkülönül, hogy melyiket mi okozza. A kérelmezők tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét az idézi elő, hogy a közszolgáltató a konkrét ügyben számukra jogszabállyal ellentétes tájékoztatást nyújtott. Ezzel szemben a jogbiztonság követelményének sérelmét az okozta, hogy az önkormányzati rendelet egyes rendelkezései a hulladékról szóló törvénnyel ellentétesek, illetve bizonyos kérdéseket a rendelet

---

<sup>46</sup> 4315/2014. AJBH jelentés.

<sup>47</sup> Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-3131/2014. számú ügyben.

nem rendez, valamint a társulási megállapodás bizonyos kérdéseket az önkormányzati rendelettel ellentétesen rendez. Itt jól látszik, hogy a sérelmet a rendszerszintű probléma és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény rendelkezéseinek nem megfelelően megalkotott szabályozás okozza, a tisztességes eljárás mellett nemcsak kiegészítő szerepben hívja fel a jelentés az általános követelményt, hanem a visszásság elkülönült része ezt meg is alapozza.

Hasonló megközelítést figyelhetünk meg a közfoglalkoztatottak jogainak védelmével foglalkozó jelentésben.<sup>48</sup> Az ombudsman által vizsgált ügy alapját az képezte, hogy több panasz is érkezett a Hivatalhoz közfoglalkoztatással kapcsolatos kifizetések, így különösen az aktív korúak ellátásának megvonásával kapcsolatban. Bár a vizsgálat jogalkotási hiányosságokra is rámutatott, elsősorban az eljárási gyakorlattal kapcsolatos visszásságokat tárta fel. Így jól látható a jelentésben, hogy elkülönül a jogbiztonság követelményével ellentétes gyakorlat és önálló esetekben a tisztességes eljárás követelménye. A jelentés részletezi, hogy „a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetlegessége, a pontos eljárási rend szabályozatlansága sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá a közfoglalkoztatottak tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, mivel a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában.” Hangsúlyozza továbbá, hogy a jogszabályi kötelezettségek figyelmen kívül hagyása és az önkormányzatok részéről a szervezési mulasztások szintén kiszámíthatatlansághoz vezetnek. A jelentés ezen rendszerszintű problémák közül kiemelte a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben Gyöngyös Város Polgármesteri Hivatalának eljárását, miszerint a hatósági ellenőrzési feladatokat megbízási jogviszony keretében oldja meg. Itt a jelentés kiemeli, hogy a jogbiztonság követelményén túl itt már a kérelmezők tisztességes eljáráshoz való joga is sérült.

Ebben a jelentésben más alapvető jogok sérelme mellett a hatóságok visszatérően jogsértő gyakorlata rendszerszintű problémákhoz vezet, az eljárások előreláthatatlansága a jogbiztonság követelményével ellentétes, és több más alapvető jog sérelméhez is vezet. Ez a jelentés már részletesen kifejti, hogy mely eljárások vagy mulasztások okozzák a sérelmét, pontosan alátámasztja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére való hivatkozás indokoltságát.

Szintén megjelenik a jogállamiság mellett önállóan – ezúttal már az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére hivatkozva – a tisztességes eljárás követelménye az áldozatsegítéssel kapcsolatos jelentésben is.<sup>49</sup> Az áldozatsegítéssel kapcsolatban az alapvető jogok biztosa hangsúlyozza, hogy az állam bűnmegelőzési kötelezettségével és a büntetőhatalom alkalmazásával összefüggésben kiemelt szerepe van a jogbiztonság követelményének. Ezzel kapcsolatban a jelentés több visszásságot is megállapít. Ezek közül az egyik eset a támogatásokkal kapcsolatos tájékoztatások

---

<sup>48</sup> 4162/2012. AJBH jelentés

<sup>49</sup> 7599/2012. AJBH jelentés



hiányosságaival függ össze. Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy „[a]z állam által fenntartott támogatási rendszer működésének kiszámíthatóságához hozzátartozik az a körülmény is, hogy a rendszer által megcélzott személyi körhöz, a támogatás jogosultjaihoz garantáltan eljusson az az információ, amely alapján dönteni tudnak a támogatás igénybevételéről. Megállapítható, hogy a rendőrség és a Szolgálat jelenlegi gyakorlata az áldozatokkal való kapcsolatfelvétel terén nem kellően hatékony, az áldozatokat igen alacsony arányban érik el, sok esetben nem, vagy nem megfelelő a tájékoztatás. Mindez a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz. Megállapítható továbbá, hogy az a körülmény, miszerint a rendőrség és a Szolgálat a súlyos bűncselekményt elszennvedők és a sérülékenyebb áldozati csoportok elérése tekintetében nem rendelkezik speciális módszerekkel, sérti az esélyegyenlőséget és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.” Ebben az esetben a kapcsolatfelvétel és a módszertani hiányosság fennállása bizonytalanságot okoz, amely tágabb értelemben összefüggésbe hozható a jogbiztonság követelményével. A jelentés által feltárt másik probléma a segély kifizetésének elmaradásával áll kapcsolatban, amelynek indoka részben az, hogy egyes megyékben nem is áll rendelkezésre olyan pénztár vagy hivatal, amely ezek kifizetését le tudná bonyolítani. A szolgáltatás megszervezése miatt fennálló bizonytalanság, a hivatalok hiánya valóban kiszámíthatatlanságot eredményez, amely az alkotmánybírósági gyakorlat szerint sem összeegyeztethető a jogbiztonság követelményével,<sup>50</sup> így itt teljesen megalapozott a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére történő hivatkozás.

A jelentés felvet egy harmadik problémát is, amely amiatt merül fel, hogy az állami kárenyhítéshez a vagyoni kár bekövetkeztét igazolni kell, azonban a jogszabály minden esetben megköveteli a számla, nyugta csatolását a bekövetkezett károk igazolására.

Az alapvető jogok biztosa a jelentésben felveti, hogy számos olyan eset merülhet fel, amikor az anyagi kár jelentős, azonban az áldozatnak nem áll rendelkezésére ennek igazolására a számla, így ezek az áldozatok végső soron kizárásra kerülnek, amely szintén ellentétben áll a jogbiztonság követelményével. Ebben az esetben viszont felvethető, hogy a szabályozás valóban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes-e, vagy elég lett volna az Alaptörvény XV. cikkére hivatkozni. Ugyanis a szabályozás elfogadásával kapcsolatban a jelentés alapján nem áll fenn eljárási, formai hiba, valamint hiányosság sem. Mindössze egy olyan rendelkezést tartalmaz, amely az áldozatok egy csoportjának kizárását eredményezheti a kárenyhítésből.

---

<sup>50</sup> Vö.: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

## A jogbiztonság követelményére történő hivatkozás alakulása, változásai

Ahogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egyik beszámolójában fogalmaz, „a jogbiztonság sérelmének gyakori előfordulását annak tükrében kell értékelni, hogy ez kiegészítő elvként jelenik meg az ombudsmanok gyakorlatában, és a statisztikában minden olyan esetben jelentkezik, amikor valamilyen jogszabály vagy állami irányítás egyéb eszközébe foglalt normákat sért a hatóság vagy közszolgáltató döntése, mulasztása, illetve eljárása.”<sup>51</sup> Ennek értelmében gyakorlatilag egy hatóságnak bármilyen – akár egyszeri – megalapozatlan vagy más módon jogsértő döntése is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelméhez vezethetne, ami szélsőségesen kitérít a jogállamiságra hivatkozást. Természetesen árnyalja a helyzetet, hogy ugyanebben a beszámolóban kifejtésre kerül, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa gyakorlatában csak akkor értékeli visszássággként a jogbiztonság sérelmét, ha más alkotmányos jog vagy jogos érdek is sérült vagy veszélybe került.

Az első évek jelentéseiben nem válik el egyértelműen a vizsgálatok során az egyéni jogok sérelmének megállapítása és a jogbiztonság követelménye. Több beszámolóban, jelentésben is előfordul, hogy más egyéni jogok mellett megjelenik a „jogbiztonsághoz való jog” sérelme is. Ez azért is vet fel problémákat, mert az ombudsman a legtöbb beszámolójában kitér arra, hogy a jogállamiság követelményével kapcsolatban az alkotmánybíróági gyakorlatot tekinti alapnak.

Önmagában a jogállamiság követelményének tágabb értelmezése, a jogbiztonság követelményére történő szélesebb körű hivatkozás nem feltétlenül ellentétes az alkotmánybíróági gyakorlattal, azonban a jogbiztonság alanyi jogként való felfogása alapjaiban tér el a testület álláspontjától. A jelentésben, illetve a beszámolóknak nem is kerül alátámasztásra, hogy mi indokolja az Alkotmánybíróóság értelmezésétől való ilyen mértékű eltérést. Ezt az ellentétet tovább erősíti, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése<sup>52</sup> a jogállamiság követelményét tartalmazza, amelynek egyik nélkülözhetetlen elemeként rögzítette az Alkotmánybíróóság a jogbiztonság követelményét. Ennek értelmében semmiképp nem tehető egyenlőségjel a „jogbiztonsághoz való jog” kifejezés alkalmazása által a jogbiztonság (vagy annak valamely részeleme, pl. tisztességes hatósági eljáráshoz való jog) és az alkotmány hivatkozott rendelkezésének sérelme között.

Az az alkotmánybíróági kiindulópont, hogy a jogbiztonság nem alanyi jog, álláspontom szerint az alapvető jogok biztosának gyakorlatában sem zárhatja ki azt, hogy önmagában ennek sérelme alkotmányos visszássághoz vezessen. Az alkotmánybíróági gyakorlatban is megalapozza

---

<sup>51</sup> 1998. évi éves beszámoló.

<sup>52</sup>A jogállamiság elvét korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmazta.

önállóan a jogbiztonság sérelme is az alkotmányellenességet. Amennyiben teljesen kizárnánk a jogbiztonságra való hivatkozás lehetőségét, az előző fejezetben bemutatott – a gyakorlatból kiemelt – példák alapján is számos olyan eset merülhet fel,<sup>53</sup> amely esetében a visszásság valóban fennáll, azonban nem áll rendelkezésre más olyan alkotmányi rendelkezés, amelynek sérelmével igazolható. Ennek következtében a teljes kizárás az ombudsman eljárási lehetőségeinek szükségtelen szűkítéséhez vezethetne, ennek következtében pedig végeredményben a jogvédelmi szint csökkenését is eredményezné.

Az Alkotmánybíróság határozatai és az ombudsman által már korábban vizsgált esetek lehetőséget adnak arra, hogy a jogbiztonság körében felmerülő sérelem esetében pontosan indokolható legyen, hogy melyik elemét milyen eljárással, milyen joggal összefüggésben sértették meg, így az indokolás során pontosan alátámasztható lehet az általános követelmény felhívása. Ez az irány határozottan meg is jelenik az ombudsmanok gyakorlatában, elsősorban a hatóságok tisztességes eljárásának követelményével összefüggésben.<sup>54</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kialakította azt az érvelést, amelyben más egyéni jog sérelmének hiányában is megállapítja az alkotmányos visszásság fennállását, a hatóság jogsértő eljárása vagy döntése esetében – amennyiben nem áll rendelkezésre jogorvoslat – és részletesebben indokolja, hogy ezt a jogbiztonság követelményének részét képező tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme alapozza meg. Ez már nem áll ellentétben az alkotmánybírósági gyakorlattal sem, ugyanis nem emeli a jogbiztonság általános követelményét ért sérelemmel azonos szintre az egyedi ügyben okozott sérelmet.

Továbbá a jogbiztonság követelményének részeként valóban levezethető a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, amely következik egyrészt abból, hogy az Alkotmánybíróság egyértelműen a jogbiztonság követelménye részének tekinti a hatóságok jogszerű, kiszámítható működését, ez pedig végső soron az egyes eljárásokból épül fel. Továbbá indokolja a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, amely szintén általános követelmény és nem egyéni jog, de mindkettő sérelme közvetlenül az ügyfélnek okoz hátrányt az eljárásban. Amennyiben ez rendszeresen előfordul, csökken a hatóságokba vetett bizalom, továbbá a sorozatosan törvénytörő működés már a jogbiztonság követelményével is ellentétben áll.

Az egyedi ügyek és a hatóság általános működésének elkülönítését, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog kiemelését segítette az új Alaptörvényben a tisztességes hatósági eljárás nevesítése. Az alapvető jogok biztosa ezt a módosítást beépítette a gyakorlatba, a tartalmi elemek tekintetében felhasználta saját és az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát is, azonban a

---

<sup>53</sup> Ld. pl.: Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-3131/2014. számú ügyben, 1452/1995. OBH jelentés, 6066/1995. OBH jelentés.

<sup>54</sup> Ld.: 2001. évi éves beszámoló.

hivatkozási alap tekintetében egyértelműbbé tette az alanyi jogok és a jogállamiság – valamint annak részét képező jogbiztonság – közötti viszonyt is. Ez a jogértelmezési, jogfejlesztési folyamat azonban még nem ért véget, az esetleges bizonytalanságok kiküszöbölésére, a gyakorlat még egységesebbé tételére nyitva áll a további lehetőség is.

Ahogy már korábban már említésre került, kérdéses lehet a jogbiztonság követelményére egyedi ügyben hivatkozni. Mivel nem tekinthető egyéni jognak, így a panaszosnak nincs alanyi joga a jogbiztonsághoz, vagyis egyetlen „rossz” döntés azt nem is sértheti (de természetesen ugyanez a jogsértés más alapvető jog sérelmét megalapozhatja). Így amennyiben a hatóság jogszerűtlen eljárása egyedi ügyben okozott jogsérelmet, megállapítható a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme, a jogbiztonság általános követelménye viszont nem. Azonban egy ismétlődő, törvénysértő gyakorlat már az egyéni jogsérelmek mellett – vagy azok hiányában – is megalapozhatja a jogállamiság általános követelményének sérelmét is. Ez összhangban van az alkotmánybírói gyakorlattal is, kiszámítható, előre látható, törvény alá rendelt. A jogbiztonság követelményének sérelmét eredményezhetik továbbá a jogalkotási kérdésekkel összefüggésben feltárt visszasságok. Ezek minden esetben rendszerszintű problémát vetnek fel, valamint a jogalkotási eljárások garanciális szabályainak az Alkotmánybíróság is kiemelt jelentőséget tulajdonított.<sup>55</sup>

Előfordulnak azonban olyan esetek is, amikor más alapvető jogok sérelme mellett hivatkozik az ombudsman a jogbiztonság követelményére.<sup>56</sup> Ezek közül nem minden esetben szükséges azonban az általános követelményre is hivatkozni. Az esetek egy részében ugyanis az alapvető jogok sérelme önmagában is megalapozza az alkotmányos visszasság fennállását, így a kiegészítő alkalmazásra nincs szükség. Továbbá nem áll fenn olyan rendszerszintű vagy szabályozási kérdésekben található probléma, amely bizonytalansághoz vezetne, ellentétbe kerülve ezáltal a kiszámíthatóság követelményével. Ilyen esetekben nélkülözhető lenne a jogbiztonság követelményének sérelmére történő hivatkozás. Az esetleges félreértés azáltal is elkerülhető lehet, ha ilyen esetekben – amennyiben az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint sérelmet szenved a jogbiztonság követelménye – részletesebb és pontosabb indokolást kapunk, hogy mi okozza ezt. A jogbiztonság követelményének egységes, pontosan indokolt alkalmazása elősegíti a vizsgálatok során a következes alkalmazást, amely a jogvédelem biztosítását is hatékonyan segítheti.

Felmerülnek természetesen olyan helyzetek is, amelyekben az alapvető jogokat sértő eljárás vagy jogszabályi környezet valóban felveti a jogbiztonság követelményének sérelmét. Ezekben az

---

<sup>55</sup> 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122; 52/1997. (X. 14.) AB határozat 1997, 331., 332.; 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683–690.

<sup>56</sup> Lásd pl.: 8421/2012. AJBH jelentés.

esetekben semmi nem zárja ki mindkét alkotmányos követelmény sérelmének megállapítását. Az alapvető jogok biztosának gyakorlatában a jogbiztonság értelmezésnek kidolgozása során egyre jobban letisztult, kialakult annak a gyakorlata, hogyan állapítja meg ezekben az esetekben a visszásságokat. Számos esetben az egyéni jogok sérelme mellett egyértelműen jelzi a jogbiztonság követelményét érintő visszásságot, azonban ezt a kettő között fennálló kapcsolatot és a rendszerszintű problémákat is kimutatva teszi meg.

## **Összegzés**

Az ombudsmanok eljárásaik során szükségszerűen értelmezik az alkotmányi rendelkezéseket, így a jogbiztonság követelményét. Feladatkörükből adódóan ez részben különbözik mind az Alkotmánybíróság, mind pedig más szervek értelmezéseitől. Azonban ez az egyediség sem menti fel az alól, hogy az értelmezést konzekvensen végezze, jogfejlesztő tevékenysége nem terjedhet túl a céljai eléréséhez szükséges mértéken. Bár nem hoz kötelező döntéseket, a következetes alkalmazás nem nélkülözhető, hiszen jelentéseinek, ajánlásainak az adott ügyön túlmutató jelentősége is van. Amennyiben tehát nem következetesen alkalmazza szempontjait, az a jogvédelem szempontjából is negatív hatásokhoz vezethet.

Azonban nélkülözhetetlen, hogy ahol valóban fennáll ennek a legalapvetőbb alkotmányos követelménynek a sérelme, szükséges, hogy erre a vizsgálat eredményeként rámutasson. Itt teremtheti meg a kapcsolatot az alapjogok sérelmével a jogbiztonság követelménye mint a visszásság megállapításának alapja. Az ombudsmanoknak ezen a téren kialakított gyakorlata – részben a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben – vitathatatlan jelentőséggel bír, azonban néhány esetben még felmerülnek bizonytalanságok, amelyek a kritikák alapjait is képezik.

Egyes esetekben még felmerül, hogy a jogbiztonság követelménye akkor is említésre kerül egy jelentésben, amikor a panaszban megjelölt visszásságot csak egy másik alapvető jog sérelme okozta. További bizonytalanságot vethet fel, hogy az egyedi ügyekben a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme és a hatóságok rendszeres törvénysértő eljárása között nem minden esetben jelenik meg a különbség. Azonban ezek az eltérések is egyre kisebb számban jelennek meg, és a későbbiekben ezek is kiküszöbölhetőek lehetnek. Alapvetően az Alkotmánybíróság által kialakított alapokra támaszkodnak az indokolások, néha azonban megjelenik a jogbiztonság követelményének a „jogbiztonsághoz való jogként” való felfogáshoz közeledése, amely viszont nem áll összhangban a testület felfogásával.

A jogbiztonság követelményével kapcsolatban kialakított gyakorlat tovább fejleszthető az egyéni jogsérelmek és a rendszerszintű problémák következetes elkülönítésével. Követhetőbbé

teheti a jelentésekben képviselt álláspontot, amennyiben a jogbiztonság követelményének sérelmét csak abban az esetekben jelölik meg a visszásság alapjaként, amikor ez ténylegesen szükségszerű. A félreértések elkerülését segítheti, ha az indokolás az alkotmánybírósági gyakorlat bemutatásán túl ilyen esetekben részletesebben indokolja a visszásság fennállását.

Mindezek mellett azonban ki kell emelni, hogy a húsz év alatt az alkotmánybírósági gyakorlatra alapozva az ombudsmanok gyakorlata önálló értelmezést is adott a jogállamiság követelményének, az egyéni jogokkal együtt való alkalmazása pedig kiegészítette, bővítette a szükséges módon a jogvédő tevékenységét.

Az alapvető jogok biztosához az élet minden területéről érkeznek panaszok, így átfogó tevékenysége során kiemelkedő lehet a jogfejlesztő szerepe is, amely akkor érheti el célját, ha következetes, amelynek a jogbiztonság követelményének pontos, érvek mentén való hivatkozása is részét képezheti. Amennyiben tehát teljesen kizárnánk a jogbiztonság követelményére való hivatkozás lehetőségét, az végső soron a jogvédelmi szint csökkenését is eredményezné.

## Felhasznált irodalom

BAKOS KITTI: A tisztességes eljáráshoz való jog a jogágak határán. *De iurisprudentia et iure publico – Jog-és politikatudományi folyóirat*, 2011/2.

BARANYI BERTOLD–KÁSA IMRE–LÁPOSSY ATTILA–SIMON ÁKOS–TÍMÁR KINGA: *Az ombudsman jogfejlesztő tevékenységének lehetőségei és korlátai*. In: KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): *Tízéves az ombudsmantörvény*. Az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004.

CSERVÁK CSABA: A jogdogmatika és alkotmányos alapjogok közötti réteg képződése. *Jogelméleti Szemle*, 2014/2.

DEZSŐ MÁRTA–KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

HAJAS BARNABÁS: A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendészetben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése. *Acta Humana*, 2013/1.

HALMAI GÁBOR–TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

PAPP IMRE: A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2013/1.

SÁRI JÁNOS–SOMODY BERNADETTE: *Alkotmánytan II. – Alapjogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

- SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2.
- SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- SOMODY BERNADETTE: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai? *Jogtudományi Közlöny*, 2004/10.
- SOMODY BERNADETTE: *Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai*. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. OBH, 2008.
- TÓTH GÁBOR ATTILA: *A jogok törvénye – Értekezés az alkotmányos szabadságról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2014.
- TÓTH GÁBOR ATTILA: „Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni”. *Fundamentum*, 1999/1.
- TRÄGER ANIKÓ: Az alkotmányos büntetőjog, a demokratikus jogállam változatlan követelményrendszere. *Közjogi Szemle*, 2015/2. 53.
- VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon – Az országgyűlés biztosai és az Alkotmány védelme*. Rejtjel Kiadó, Budapest 2004.