

Cservák Csaba

Az alapvető jogok biztosa nemzetközi összevetésben

The Ombudsman in an International Comparison



Összefoglalás

Az önkénytől mentes állam, a „jó kormányzás” alapvető jogállami követelmény, amelynek sine qua nonja az alapvető jogok érvényesülése. Azonban látható, hogy még hatékony – alkotmánybíraskodással megtámogatott – igazságszolgáltatási rendszer mellett is könnyen befuthatnak a polgárok olyan visszasságokba, amelyek az alapvető jog(ok) sérelmét okozhatják. Különösen igaz ez a helyzetükből fakadóan veszélyeztetettebb helyzetűek, így például gyermekek, vagy éppen fogyatékkal élők esetén. Az ombudsman e visszasságok orvoslását segíti elő, valamint hozzájárul a jogállam fejlesztéséhez.

Kulcsszavak: alapvető jogok biztosa, ombudsman, alapvető jogok

Summary

A non-arbitrary state and “good government” are essential requirements for the maintenance of the rule of law, with the enforcement of fundamental rights and their practical implementation as its indispensable condition. However, clearly even in an efficient justice – reinforced by the presence of a constitutional court – there may be situations that encroach upon the fundamental rights of their citizens, especially more vulnerable people, such as minors or the disabled. Ombudsmen are tasked with remedying such inequities while promoting the improvement of the rule of law.

Keywords: commissioner for fundamental rights, ombudsman, fundamental rights

AZ OMBUDSMAN FOGALMI KÖRE

Az ombudsman az alkotmányjogi dogmatikában bevett fogalom. Az e tisztségnek megfelelő személyeket nemzetközi összevetésben sokféle névvel illetik. Hazánk mellett Ukrajnában országgyűlési biztosnak, Lengyelországban állampolgári jogok biztosának hívják, Oroszországban és Azerbajdzsánban emberi jogok biztosának, Spanyolországban, Csehországban, Szlovákiában népjogvédőnek, Albániában és Horvátországban szószólónak, Macedóniában népi ügyésznek, Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban mediátornak, Portugáliában egyszerűen jogvédőnek (Kucsko-Stadlmayer, 2010). Az ombudsman fogalma az 1700-as évek elejének Svédországában alakult ki, noha hasonló tartalmú méltóságok már korábban megjelentek a történelem folyamán (Varga, 2004:14).

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy nemzetközi, az emberi jogokért (is) felelős szervezetek javasolják a részes államoknak az intézmény bevezetését. Az Európa Tanács saját tagállamai számára ajánlást bocsátott ki e tárgykörben, és a közigazgatással szemben támasztott követelményekről szóló kézikönyve is foglalkozik a kérdéskörrel (Varga, 2004:30–31). Az Európa Tanács Tanácskozó Gyűlése 2003-ban, egy kifejezetten az ombudsmanról szóló határozatában nyomatékkal hangsúlyozza az ilyen jellegű független tisztségviselők szerepét, az emberi jogok és a jogállamiság védelme tekintetében egyaránt (Kucsko-Stadlmayer, 2010:29). Érdekes módon az ombudsman klaszszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak, a „hivatalok packázásainak” ellenszere volt (Varga, 2004:32). Ma pedig – leginkább a hazai nyilvánosságban – az alkotmányos alapjogok, emberi jogok letéteményes őreként szerepel.

A vonatkozó gazdag szakirodalom görcső alá vétele során is megerősíthető ama véleményem, hogy e kettő között nemhogy ellentmondás nem feszül, de kifejezetten szoros összefüggés mutatható ki. Az alapjogokat megsértő közigazgatás ugyanis eleve jogszerűtlen működésűnek tekinthető. A törvénytelen állami adminisztráció pedig szinte végzettszerűen vonja maga után az emberi jogok csorbítását. A szakirodalom elég árnyaltan taglalja ezt a kérdéskört: „Az általános hatáskörű országgyűlési biztos eljárásának tárgya az alapvető jogokkal összefüggő visszásság. A visszásságnak (jogsérelemnek vagy a jogsérelem közvetlen veszélyének) tehát mindig valamely alapvető joggal kapcsolatban kell fennállnia. A közigazgatás jogszabálysértő vagy hibás működése, az úgynevezett közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg az ombudsmani kezdeményezést, ajánlást. Az »alkotmányos visszásság« kategóriája nem a »maladministratív« szó magyar fordítása, nem a közigazgatási hiba magyar jogszabályi megfelelője. Nem is kell annak lennie, hiszen a magyar országgyűlési biztos funkciója nem a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésére irányul. Ezt azonban a hazai országgyűlési biztos gyakorlat nem vállalta fel a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog – ombudsman által alkotott – fogalmán keresztül igyekezett igazolni a közigazgatási hibáknak, a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének a vizsgálatát” (Somo dy, 2009:10). Ennek talán csak látszatra mond ellent, miszerint „...nem vitatható, sőt inkább megerősíthető, hogy a tisztességes eljárás fogalmi definíciója részben hasonlóságot mutat a hagyományos ombudsmani hatáskörbe tartozó közigazgatási hiba fo-

galmával”.¹ Magam úgy teremtenék konszenzust, hogy ha a közigazgatási hiba nem csupán szakmai, hanem tételes normába is ütközik, továbbá az érintett személy alanyi jogait sérti, úgy mindenképp megnyílik az ombudsman mozgástere. (Amennyiben a hibának nincs az egyénre nézve következménye, úgy a közigazgatás rendszerén belül orvosolni lehet a problémát, akár a felettes szerv, a KEHI, az ÁSZ vagy végső fokon az ügyészség által.) Ha viszont az érintett személy szabadságát sérti a közigazgatás, de ezt nem tudjuk normasértésre visszavezetni, úgy a biztosnak sajátos szerepe lehet, a „puha jog” eszközével akkor is kezdeményezhet például – egyedi kivételekre, joghézagokra rámutatva – jogszabály-módosítást.² A fenti kettős funkciót tovább árnyalja, hogy egyesek az alapjogok védelme mellett általános alkotmányvédelmi szerepet tulajdonítanak a biztosnak (Somody, 2001),³ míg mások tagadják ennek létjogát (Varga, 2004:176).⁴

Az ombudsmanok típusainak a szakirodalomban igen sommás kategorizálásait találhatjuk meg. Gabriele Kucsko-Stadlmayer három kategóriát különít el az ellenőrzés tárgya, az ellenőrzés szabályai, valamint különösképp a hatáskörök alapján: az alapmodellt vagy klasszikus modell, jogállami modellt és az emberi jogi modellt. Az elsőnél a „puha” hatáskörök, az ajánlások jellemzőek a közigazgatás ellenőrzésében. A másodiknál már tágabb cselekvési lehetőségeket figyelhetünk meg, míg a harmadiknál kifejezetten az emberi jogok tekintetében állnak fenn számottevő jogosítványok (Kucsko-Stadlmayer, 2010:97–101).⁵ Álláspontom szerint a jogkörök terén nemzetközi összevetésben érvényesülő hallatlanul színes repertoárt rendkívül nehéz három modellbe bezsűfolni. A kategóriák határai elmosódhatnak, és további altípusok igénye merülhet fel.⁶

Hazánkban, az akkori Alkotmány előírásainak megfelelően, az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, „többfejű” formában. Az általános ombudsman az állampolgári jogok országgyűlési biztosa volt, és működött egy kisebbségi ügyi⁷ és egy adatvédelmi biztos is; mindhármuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy államtitkári besorolásban tevékenykedő általános helyettesessel is. Az első ombudsmanokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúsztatva, 1995-ben választották meg.⁸ Az új Alaptörvény megalkotását követően fogadták el a vonatkozó jogszabályt, a 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Obtv.). Az általános biztos elnevezése alapvető jogok biztosává változott. A név nem pusztán egyszerű nyelvi fordulatot fejez ki, valamelyest megszabja a működési irányt is.

Varga Zs. András kiváló monográfiájában széles példasort állít fel arra, hogy az Alkotmánybíróság miképp használja (kissé következtetlően) az alkotmányos jog, állampolgári jog, alapvető jog, emberi jog fogalmakat (Varga, 2004:72–73).⁹ Egyértelmű, hogy az emberi jog filozófiai kategória. Onnantól lesz ennek egyik eleme (mondjuk a gyülekezési jog) alkotmányos jog, hogy bekerül egy adott ország alaptörvényébe. Alapvető jog adott személy tekintetében nem csupán az alkotmányban foglalt jog lehet, hanem például egy nemzetközi szerződés által szavatolt emberi jog is.¹⁰ Állampolgári joga csak az adott állam polgárának lehet, így ez egyfelől szűkebb fogalom az alapvető jognál,¹¹ másfelől viszont az állampolgári jog tágabb kört is felölelhet. Ugyanis a személynek lehetnek alacsonyabb, nem alkotmányos szintű jogszabályok által garantált alanyi jogai is. Persze szinte minden alanyi jog áttételesen összefüggésbe hoz-

ható valamelyik alapjoggal. „Összegezve tehát az mondható ki, hogy vannak olyan, az Alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályokban biztosított jogosultságok, amelyek megsértése egyúttal valamely alkotmányos jog sérelmét is megvalósítja. Nem elegendő azonban, hogy ezek a jogosultságok csupán összefüggést mutassanak valamely alkotmányos joggal. A kapcsolatnak kell hogy legyen valamilyen sajátossága, megkülönböztető jegye, amely az adott jogosultságot alkotmányos jelentőségűvé emeli. Ilyen lehet például, ha egy törvényi rendelkezés egy alapjog tartalmát határozza meg, vagy egy alkotmányos jog érvényesülésének lényeges garanciáját rögzíti” (Somody, 2004:324).

Mindezek tükrében az alapvető jogok biztosa elnevezés megfelelőbbnek tűnik, ellenkező esetben a biztos az egész jogrendszer egyfajta „szuper ellenőrének” tűnhetne. Másrészt így jobban tekintetbe veendő az Alaptörvény által nem tartalmazott alapjogok is.¹²

AZ OMBUDSMAN ÉS A HELYETTESEK HATÁSKÖRE

Az alapvető jogok biztosa, az alapjogok átfogó védelmének feladata mellett, az Obtv. ben speciális feladatokat kapott: néhány célcsoportot mintegy kiemelten kell védelmeznie, illetőleg néhány feladatot – a klasszikus jogvédelem mellett – el kell látnia. Tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szerv, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Független Rendészeti Panasztestület, az oktatási jogok biztosa, az alapvető jogok biztosának megkeresése alapján, a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó összesített adatokat szolgáltat. Az ombudsman az Obtv. értelmében kiemelt feladatot kapott: a popularis actio megszűnése után különösen fontos, hogy a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát kérheti az Alkotmánybíróságnál.

AZ OMBUDSMAN ÉS A HELYETTESEK MEGVÁLASZTÁSA

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a javaslatára választja meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét, valamint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét. Az alapvető jogok biztosának helyettese felett – a megbízatás létrejöttének és megszüntetésének kivételével – a munkáltatói jogokat az alapvető jogok biztosa gyakorolja. Alapvető jogok biztosának és helyettesének minden olyan jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár megválasztható, aki az e szakaszban előírt követelményeknek megfelel. Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosát azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább

tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik harmincötödik életévüket betöltötték, és az *alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek*. E szabályok – különösen az Alkotmánybíróság később említendő szabályozásához képest – dicséretesek, ugyanis a vonatkozó szakmai gyakorlatot kifejezetten az alkotmányos alapjogok tekintetében várják el. (Mondjuk egy kiemelkedő agrárjogász professzor nem biztos, hogy az alkotmányjog tekintetében is kiemelkedő tudással rendelkezik.) Alkotmánybíró viszont lehet egy 45. életévet betöltött szakember, bármilyen jogterületen is tevékenykedik. (Tegyük hozzá, az Alkotmánybíróság az egyes szakjogágak normáit veti össze az Alaptörvénnyel, így az előbbiek terén is fontos a kiemelkedő szakértelem. A tizenöt alkotmánybíró tudása „összeadódik”.) Ki kell emelnünk, hogy a hazai szabályozás szakmai elvárásai nemzetközi összevetésben is példásan szigorúak, helyesen. Érdekes, hogy a klasszikus svéd modellnél, valamint például az erős ombudsmannal rendelkező Portugáliában és Spanyolországban sincs végzettségi kritérium (Kucsko-Stadlmayer, 2010:32, 225, 239). A svédországi gyakorlat szerint viszont az ombudsmanok szinte mindig korábbi magas beosztású bírák (Sziklay, 2012:19). Lengyelországban a kifejezetten „kiemelkedő jogi tudás” a jelölési feltétel, míg Romániában ezzel párhuzamosan a miénket is jóval meghaladó, 18 év gyakorlatot várnak el az ombudsmantól. Nyilvánvalóan a biztos morális hatalma miatt a személyisége is igen fontos, a szaktudása mellett. Lengyelországban a jelölt erkölcsi értékei és szociális érzékenysége is elvárás, Szlovákiában ombudsman „makulátlan személyiség” lehet (Sziklay, 2012:19). A helyettesekre analóg szabály vonatkozik. A parlament az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét azok közül a harmincötödik életévüket betöltött jogászok közül választja meg, akik kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkeznek, és a *jövő nemzedékek érdekeit érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal bírnak*.

Az Obtv. rendkívül szigorú, ún. visszamenőleges összeférhetlenségi szabályokat is alkalmaz. Nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. Nyilvánvalóan e szabályok a *részrehajlástól mentes működést* hivatottak szavatolni. Az ombudsman ugyanis a fent említett szerveket fokozott valószínűséggel ellenőrzi. A parlamenti képviselőség visszamenőleges összeférhetlenné nyilvánítása ezen összefüggésben (mivel az ombudsman az Országgyűlést nem felügyeli) érdekesnek tűnhet, de a parlamentarizmus logikájából, vagyis a kormányzat parlamenti függőségéből logikusan következik a tilalom. A köztársasági elnök az alapvető jogok biztosának a személyére az alapvető jogok biztosa megbízási idejének a lejártát megelőző kilencven napon belül, de legkésőbb a megbízási idő lejártát megelőző negyvenötödik napon tesz javaslatot. Ha az alapvető jogok biztosának a

megbízása az Obtv. 16. § (1) bekezdés b)–g) pontjában meghatározott okból szűnt meg, a köztársasági elnök a megbízás megszűnésétől számított harminc napon belül tesz javaslatot az alapvető jogok biztosának a személyére. Ha a javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, az államfő legkésőbb harminc napon belül új javaslatot tesz. Az alapvető jogok biztosának javasolt személyt a parlament – az ombudsman feladatkörét érintően – hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja. A biztos egy alkalommal újraválasztható.

Az alapvető jogok biztosa a helyettesének a személyére a helyettes megbízási idejének a lejártát megelőző kilencven napon belül, de legkésőbb a megbízási idő lejártát megelőző negyvenötödik napon tesz javaslatot. Ha az alapvető jogok biztosa helyettesének a megbízása az Obtv. 17. § (1) bekezdés b)–g) pontjában meghatározott okból szűnt meg, az alapvető jogok biztosa a megbízás megszűnésétől számított harminc napon belül tesz javaslatot az alapvető jogok biztosa helyettesének a személyére. Ha az alapvető jogok biztosa helyettesének javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, az alapvető jogok biztosa legkésőbb harminc napon belül új javaslatot tesz. A jelölési rendszer logikája az volt, hogy az alapvető jogok biztosa választhassa meg a személyt, akivel hatékonyan képes együttműködni. Az alapvető jogok biztosa a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesének személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt köteles kikérni az országos nemzetiségi önkormányzatok véleményét. (Tegyük hozzá, hogy ez a vélemény tartalmilag nem köti az ombudsmant.) Az alapvető jogok biztosa helyettesének javasolt személyt az Országgyűlésnek a helyettes feladatkörét érintően hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja. Az alapvető jogok biztosának helyettese egyszer újraválasztható.

ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

Az ombudsman és a helyettesek tevékenysége összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással. Az alapvető jogok biztosa és helyettese más keresőtevékenységet nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogi védelem alá eső, valamint lektori és szerkesztői tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el, és nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, valamint gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett tagja. Az alapvető jogok biztosa és helyettese a megválasztását követő harminc napon belül, majd ezt követően minden évben január 31-ig, valamint a megbízásának megszűnését követő harminc napon belül az országgyűlési képviselők vagyonynyilatkozatával azonos tartalmú vagyonynyilatkozatot tesz. A vagyonynyilatkozathoz csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, gyermekeinek (a továbbiakban együtt: családtag) az alapvető jogok biztosa és helyettese vagyonynyilatkozatával azonos tartalmú vagyonynyilatkozatát. A vagyonynyilatkozat-tétel elmulasztása esetén – a vagyonynyilatkozat benyújtásáig – az alapvető jogok biztosa és helyettese megbízatását nem gyakorolhatja, javadalmazásban nem részesül.

AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK ÉS HELYETTESEINEK JOGÁLLÁSA ÉS JAVADALMAZÁSA

A hatályos Obtv. szerint az alapvető jogok biztosa és helyettese az elődje megbízatásának megszűnésekor, vagy ha elődje megbízatásának megszűnését követően választották meg, a megválasztásával lép hivatalba. Megválasztásukat követően az Országgyűlés előtt esküt tesznek. *Az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható.* E deklaratív rendelkezés az Obtv. tételes szabályai által nyer garanciát. Az alapvető jogok biztosa miniszteri illetményre és juttatásokra jogosult azzal, hogy a vezetői illetménypótlék mértéke a miniszteri vezetői illetménypótlék másfélszerese, helyettese államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult. Az alapvető jogok biztosa és helyettese a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultság szempontjából közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott biztosítottaknak minősül. Az ombudsmanok megbízatásának időtartama közigazgatási szervnél közszolgálati jogviszonyban töltött időnek számít. (A más, magas tisztséghez való viszonyítás megfelel az ombudsmani díjazás nemzetközi gyakorlatának. Van, ahol szintén a miniszterekhez, képviselőkhez, máshol legfelsőbb bírósági bírák javadalmához szabják a díjazást. Nem tekinthetjük szerencsésnek azon modellt, ahol más szerv esetileg dönt az illetményről. Főképp azt helyteleníthetjük, ha ez a más szerv egy minisztérium.)

MONOKRATIKUS VAGY „TÖBBFEJŰ” BIZTOST?

E kérdésről oszlik meg talán leginkább a szakma véleménye. A korábbi több biztosra építkező modellt többek között a már említett irányítási bizonytalanság miatt alakították át „egyfejtűvé”. A szakma egy részének aggódo kritikája övezte a reformokat. „A helyettesi rendszer fogalmilag magában hordoz egy ellentmondást: ebben a szisztémában ugyanis egyrészt létrehozunk egy (helyettes) biztosi tisztséget annak érdekében, hogy az azt betöltő (helyettes) ombudsman személyes fellépéssel, személyisége erejét felhasználva lássa el feladatát, másrészt azonban ehhez nem biztosítanak számára önállóságot. Nehezen adhatja egy helyettes biztos a személyiség, a személyes meggyőződés erejét egy olyan állásponthez, amelyet valójában az adott ombudsmanstruktúra belső szabályai szerinti megegyezés vagy utasítás alapján képvisel. Mindezzel szemben a szakosítás, vagyis a kiemelt és speciális jogvédelem biztosítása olyan nyomós érv lehet az egyszemélyes általános hatáskörű ombudsmani intézmény differenciálása mellett, ami önálló szakbiztosi rendszerben megvalósítható olyan módon, hogy az nem jár az említett hátrányokkal, viszont a differenciálás számos további előnyét is magában hordozza” (Somody, 2009:7).¹³ Varga Zs. András azonban kiválóan mutat rá a több egyenrangú biztossal dolgozó modell mellékszövegére. „Nem vitás, hogy az egy meghatározott alkotmányos jog védelmére választott biztosnak ezt az alkotmányos jogot kell látókörében tartania. Első megközelítésben ez nem okozhat gondot, akár akkor sem, ha minden egyes alkotmányos jogot önálló biztos védene: ahány jog, annyi biztos, ergo maximális védelem. Csakhogy hibás eredményre jutunk, ha az egyes alkot-

mányos jogokat kizárólag a jogrend magukban való, függetlenül leírható értékeinek tekintjük. Az egyes alkotmányos jogok ugyanis elválaszthatatlanok az őket hordozó jogalanytól, a személytől. Ebből következően a személyt megillető egyes alkotmányos jogok egymástól sem választhatók el, csak egymásra tekintettel értelmezhetők” (Varga, 2010:433). További probléma lehet, hogy a jogalkotó a „többfejű” rendszerrel akarva-akaratlan egyfajta alapjogi értékrendet állít fel, egyes alapjogokat kiemelve, külön jelentőséget tulajdonítva nekik, míg másokat kissé háttérbe szorít, mintegy az általános kalapba helyezve azokat. A legnehezebben eldönthető jogi probléma rendszerint az, ha több alapjog kerül kollízióba. Az emberi méltósághoz való jog és a véleménynyilvánítás való jog ütközése esetén például a két téma közül melyik ombudsman járna el? Jakab András szerint a sajtónyilvánosságot az egyszemélyi vezetés jobban ki tudja használni, ezen összefüggésben a külön ombudsmanok nem pusztán sürgősszerűen, hanem kifejezetten kontraproduktívak. Ennek is tulajdonítható, hogy Európában a 49 rendszerből mintegy 40 monokratikusnak minősíthető (Jakab, 2011:138). Kétségtelen azonban, hogy a sok eltérő strukturális megoldás közül az egyszemélyes, perszonalizált jellegű ombudsmani intézmény igazi ellentétpárját a testületi jelleggel működő, kollektív ombudsmani szerv jelenti.

AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK ELJÁRÁSA

Fentebb már említettük, hogy az ombudsman klasszikusan a közigazgatás működését, illetve ezen működés során az emberi jogok érvényre juttatását vizsgálja (a magyar modellben a közigazgatás e körben tágran értelmezendő): ha a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti, vagy annak közvetlen veszélyével jár (összefoglaló elnevezéssel: *visszásság*), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A hatályos Obtv. a korábbival szemben a fentiek szerint – ha igen lakonikusan is – de legalább definiálja a jogirodalomban és a tételes jogban korábban nem elterjedt *visszásság* fogalmát, az előző vonatkozó jogszabályban még ez sem szerepelt. Korábban csupán – normatív támpont hiányában – maga az ombudsmani gyakorlat volt kénytelen értelmezni a fogalmat (Sólyom, 2001:14).¹⁴ Nyelvtanilag a *visszásság*on helytelen, rendellenes, kellemetlen helyzetet értünk (Varga, 2004:77).¹⁵ Hozzáteve, hogy a kategória (legalább tömör) definiálása elengedhetetlen egy ilyen súlyú jogszabály tekintetében, a fogalmat magam mégis kifejezőnek tartom. Kifejezi méghozzá azt, hogy nem csupán a szűk értelemben vett jogsértések esetén járhat el a biztos, hanem például rámutathat olyan jogi hibákra, melyeket a jogalkalmazó szervek, hatóságok a tételes jog alapján nem tartanak törvényellenesnek, talán még az AB sem ítélné Alaptörvénybe ütközőnek, de a jogalkotó szerveknek célszerű lehet a vonatkozó normát finomítaniuk. Vagy esetleg az eljáró hatóságnak – még ha a felettes szerve nem is feltétlenül utasítaná erre – illene gyakorlatán szakmailag változtatnia. Fogalmi ellentmondást látok – adott esetben – abban, hogy a jogorvoslati lehetőségeket ki kell méríteni, viszont jogorvoslati lehetőség általában eleve csak már megtörtént jogsérté-

sekkel szemben áll fenn. A veszéllyel szemben nem lehet igénybe venni jogorvoslatot. Ezt a mindenkori konkrét jogesetek fényében kell helyesen értelmezni. (Álláspontom szerint a helyes értelmezés az, hogy amennyiben valamilyen jogi értelemben vett veszély konkrétan kimutatható és elhárítható, úgy a törvénynek azon fordulata alapján van lehetőség ombudsmani fellépésre, miszerint az adott helyzetre – a veszélyre – nézvést „jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”).

A *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – *kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható*. Nemzetközi összevetésben egyre inkább jellemzővé válik, hogy az ombudsmanok nem csupán a szó legszűkebb értelmében vett közigazgatást vizsgálhatják. A biztos vizsgálata sok helyen kiterjeszthető nemcsak közigazgatási funkciót, hanem „közfeladatot” ellátó, „közszolgáltatást végző” magánszervezetekre is.

Az ombudsmanok *igazságszolgáltatással kapcsolatos jogköre* nemzetközi összevetésben igen tarka képet mutat. Érdekesképpen jelezzük, hogy a korábbi Obtv. eredetileg a bíróságokon kívül az igazságügyi szerveket nem vonta ki a biztos vizsgálódási térrénumából. Az Alkotmánybíróság ezt a lehetőséget megsemmisítette, mondván: jogbizonytalanságot eredményez a sokak szerint igazságszolgáltatással rokon „igazságügyi szerv” fogalmának pontatlansága (Juhász, 2012:39). Ennek nyomán 2001 decemberében törvénymódosítás történt. Ez alapján a bírósági végrehajtók (az igazságügy tag fogalmi köréből egyedül) bekerültek a biztos vizsgálódási körébe. Az új Obtv. lényegében ezt a rendszert vette át (Juhász, 2012:40). A hatalommegosztás elvéből és az igazságszolgáltatás függetlenségének követelményéből adódóan az ombudsmanok az igazságszolgáltatásnak általában legfeljebb az adminisztratív tevékenységét vizsgálhatják. Ez alól markáns kivétel a svéd, finn és lengyel rendszer. Előbbi kettőben arra is van mód, hogy a biztos érdemben beavatkozzon a bírósági eljárásba, tájékoztatást kérjen a bírótól, és végső soron befolyásolja a döntést (Kucsko-Stadlmayer, 2010:54). E jogkörökkel azonban – a betű szerinti törvényi felhatalmazás ellenére – természetesen viszonylag visszafogottan élnek, leginkább eljárási mulasztások esetében. Szlovéniában a biztos eljárási késedelem és nyilvánvaló hatásköri visszaélés esetén avatkozhat be a bírósági szakaszban lévő ügyekbe (Kucsko-Stadlmayer, 2010:55). Szlovákiában a bíróság „elvi hibája” esetére a törvény biztosítja az ombudsman jogát a beavatkozásra, ezen megfogalmazás azonban – a gyakorlat alapján is – igen képlékeny (Kucsko-Stadlmayer, 2010:56). Álláspontom szerint az igazságszolgáltatás függetlenségének elvébe jobban belefér a cseh és az osztrák ombudsmani testület ez irányú mozgásteré: ők a bíróságok adminisztratív tevékenységét vizsgálhatják (Juhász, 2012:34-35).

De lege ferenda magam ez utóbbi modellt engedélyezném Magyarországon is, vagyis az *igazságszolgáltatási adminisztrációt és az eljárások elhúzódtását ellenőrizhetné az alapvető jogok biztosa*. Ezt a mozgásteret kiterjeszteném az Alkotmánybíróság apparátusának igazgatási tevékenységére is. Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Ha az ügyben jogerős közigazgatási

határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni. Az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki. Az Obtv.-nek e korábbi törvénnyel megegyező rendelkezése deklaráltan elhatárolódik a rendszerváltozás előtti eljárásoktól, a jogállamiságot – a korábbi rezsimmel jogfolytonosságot nem vállalva – csupán a kérdéses időponttól eredeztetve. Az azóta eltelt majd három évtized miatt eleve valószínűtlen, hogy a jogorvoslatok kimerítése miatt egyáltalán eljárhatna-e a biztos. Az alapvető jogok biztosa nem járhat el ugyanis olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

A beadványt benyújtó személy kilétét az alapvető jogok biztosa csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosa nem fedheti fel. *Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.* „Az ombudsman mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezel, de a panasztos/indítványozót, a helyzet parancsára, még egyenlőbbnek” (Majtényi, 2009:13). Az alapvető jogok biztosának eljárása ingyenes, a vizsgálat költségeit a Hivatal viseli. Az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza. Ez utóbbi fordulat nyilván nagyban függ a mindenkori biztos értelmezésétől. A külső szemlélő számára „csékély jelentőségű” probléma az érintettnek lehet, hogy az életét keseríti meg. Ezért fontos az ombudsman már említett szociális érzékenysége. A beadvány elutasítását minden esetben indokolni kell. Az alapvető jogok biztosa a beadvány elutasításáról a beadványtevőt értesíti. Az alapvető jogok biztosa a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó beadványt – a beadványtevő egyidejű értesítése mellett – az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi, ha a rendelkezésére álló adatok alapján a hatáskörrel rendelkező szerv megállapítható. Ha az alapvető jogok biztosa a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó beadvány alapján azt állapítja meg, hogy az ügyben bírósági eljárás kezdeményezésének van helye, erről a beadványtevőt értesíti.

AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK VIZSGÁLATA

Az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során

a) a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti;

b) vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét;

c) közmeghallgatáson részt vehet;¹⁶ valamint

d) helyszíni ellenőrzést folytathat.

A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa vagy a felhatalmazása alapján a vizsgálatot végző munkatársa többféle módon is végezheti ellenőrzési tevékenységét. Bizonyos rendészeti és nemzetbiztonsági szervek esetén a helyszíni vizsgálatoknak ad-

minisztratív feltételei lehetnek. A vizsgált hatóság helyiségébe való belépést szabályozó jogszabály a helyszíni ellenőrzést érdemben nem akadályozhatja. A vizsgált hatóság munkatársa a meghallgatás során a válaszadást megtagadhatja, ha az a személy, akit az alapvető jogok biztosa vizsgálatának az alapját képező beadvány érint, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozója, vagy a válaszadás során magát vagy a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná az azzal kapcsolatos kérdésben.

Az alapvető jogok biztosának *adatmegismerési joga bizonyos körben korlátozott*. A Magyar Honvédséget érintő vizsgálata során nem tekinthet be egyes iratokba, anyagokba, ahogy a nemzetbiztonsági szolgálatokat, rendőrséget érintő vizsgálatok vonatkozásában szintén bizonyos korlátozások érintik az iratbetekintési jogot illetően. Az alapvető jogok biztosa a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámhatósági feladatokat ellátó szerveit és bünyügyi főigazgatóságát érintő vizsgálata során nem tekinthet be az Obtv.-ben meghatározott bizonyos iratokba. A Nemzeti Biztonsági Felügyeletnek a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott feladatait érintő vizsgálata során nem tekinthet be a rejtjeltevékenység szakirányításával és hatósági engedélyezésével, felügyeletével kapcsolatos iratba. Ha az alapvető jogok biztosa az ügy teljes körű feltárása érdekében az egyes fentebb meghatározott iratok megvizsgálását is szükségesnek tartja, a feladatkörrel rendelkező minisztertől kérheti azok megvizsgálását, aki köteles az alapvető jogok biztosa által megkívánt vizsgálatot elvégezni vagy elvégeztetni, és a vizsgálat eredményéről az alapvető jogok biztosát az általa megállapított határidőn belül tájékoztatni. Ha alappal tehető fel, hogy az alapvető jogok biztosa intézkedésének késedelme esetén természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogai súlyosan sérülnének, az alapvető jogok biztosának a felhatalmazása alapján vizsgálatot végző munkatársa a jogsérelem veszélyét a vizsgált hatóság vezetőjének jelezheti, egyidejűleg az alapvető jogok biztosának az intézkedését kezdeményezi. A jelzést az ügyiraton rögzíteni kell. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során olyan körülményt észlel, amelyből a kényszerintézkedés elrendelésének jogszerűtlenségére lehet következtetni, erről a legfőbb ügyész útján haladéktalanul értesíti az illetékes ügyészt. Ha a kényszerintézkedést az ügyészség rendelte el, az alapvető jogok biztosa a bíróságot is értesíti. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa az Obtv. 21. §-ában meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása érdekében az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy, valamint a vizsgálattal nem érintett hatóság közreműködésre köteles. Az ombudsman az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől vagy személytől, illetve a szervezet munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. A vizsgálat során a vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A vizsgálat során *beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak*. Az alapvető jogok biztosa és a hatóság, a közreműködésre kötelezett szervezet vagy személy, valamint a kivételes vizsgálattal érintett szervezet között a kapcsolat elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentum alkalmazásával is fenntartható.

Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. *Az alapvető jogok biztosának jelentése nyilvános*. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat személyes adatot, minősített adatot, a törvény által védett és hivatás gyakorlásához kötött titkot. Ez összefüggésben áll azzal a nemzetközi gyakorlattal, miszerint az ombudsman (éves) jelentését az internetes honlapján közzéteszi.

Az alapvető jogok biztosának a beadványt elutasító döntésével, valamint a jelentésével szemben jogorvoslatnak nincs helye. Az ombudsman a lefolytatott vizsgálat eredményéről, illetve esetleges intézkedéséről a beadványtevőt értesíti. A biztos az általa lefolytatott vizsgálatok szakmai szabályait és módszereit normatív utasításban határozza meg.

AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK INTÉZKEDÉSEI

Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására (a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett) *ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének*. Ez a lehetőség mintegy az ombudsman fogalmi ismérve. Nemzetközi összevetésben a kikényszeríthető határozathozatali hatáskörrel szemben kifejezetten az ajánlás tekinthető az intézmény általános eszközének. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal *nem értett egyet*, az erre vonatkozó közlés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül az alapvető jogok biztosa tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról. Ha az alapvető jogok biztosa az ajánlást módosítja, azt a megteendő intézkedések szempontjából *új ajánlásnak* kell tekinteni. Amennyiben a vizsgált hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az alapvető jogok biztosa a vizsgált hatóság számára tesz ajánlást. Ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton – távbeszélőn, szóban vagy elektronikus levélben – is történhet, ez esetben a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton kell rögzíteni.

A vizsgált hatóság a kezdeményezés tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül, környezetet károsító tevékenység esetén haladéktalanul tájékoztatja az alapvető jogok biztosát.

Ha a vizsgált hatóság a kezdeményezéssel nem ért egyet – az Obtv. 31. § (4) bekezdésében meghatározott hatóság kivételével –, a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az alapvető jogok biztosát értesíteni. A felügyeleti szerv, illetve az alapvető jogok biztosa további eljárására az Obtv. 31. § (1)–(3) bekezdésében foglaltak megfelelően irányadóak azzal, hogy az alapvető jogok biztosa arról értesíti a felügyeleti szervet, hogy a kezdeményezést változatlan vagy módosított formában ajánlásként tartja-e fenn.

Az alapvető jogok biztosa a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében *a legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését*. Az ügyész a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapít meg, de jogszabálysértésre utaló körülményt észlel, a beadványt a legfőbb ügyész útján megküldheti az illetékes ügyésznek. Az alapvető jogok biztosa a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként részt vehet. A monokratikus rendszerhez híven figyelemre méltó, hogy nem a „zöldügyi helyettes”, hanem maga az alapvető jogok biztosa vehet részt a peres eljárásban. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat utólagos normakontrollt indítványozva. Mivel e tárgykörben megszűnt a popularis actio, így a biztos kiemelt alkotmányvédelmi szerepet kap, mert ő lesz a szűrő az állampolgári panaszok áradata és az AB között. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél. Ha a vizsgálata során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárást kezdeményez a szabálysértési, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására jogosult szervnél. E jogosult szerv az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról – törvény eltérő rendelkezése hiányában – harminc napon belül, az eljárás eredményéről pedig az annak befejezését követő harminc napon belül tájékoztatja az alapvető jogok biztosát. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz. Amennyiben az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésre, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály

vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv az állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az alapvető jogok biztosa az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és kérheti, hogy az ügyet a parlament vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy a parlament az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre. A napirendre tűzés kérdésében az Országgyűlés dönt. Ha az alapvető jogok biztosa az Obtv. 34. §-ában meghatározott intézkedést tette, illetve az Obtv. 37. §-ában meghatározott esetben az Országgyűlést kereste meg, az alapvető jogok biztosa az intézkedését, illetve a megkeresett szerv intézkedését vagy annak elmulasztását az éves beszámolóban jelzi.

Nemzetközi összevetésben érdekes lehetőség, hogy az ombudsmant bizonyos állami szervezeteknek bármikor fogadniuk kell. Van, ahol a vizsgált szerv (vezetője) mellett ez a kötelezettség vonatkozik a legfontosabb közjogi méltóságokra is. Macedóniában az államelnöknek, a miniszterelnöknek és a parlament elnökének is késedelem nélkül fogadnia kell a biztost. A szlovén rendszer még nagyobb tekintélyt ad a biztosnak, a kormányfő ugyanis 48 órán belül fogadni köteles (Kucsko-Stadlmayer, 2010:73).

Ha a visszásság feltárása minősített adatot érintene, az ügyet az alapvető jogok biztosa éves beszámolójával egyidejűleg, vagy – ha a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti – az éves beszámolót megelőzően, a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősítési szintű jelentésben az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjeszti. A napirendre tűzés kérdéséről a bizottság zárt ülésen dönt. Ki kell emelnünk, hogy egyes államokban az ombudsman kifejezetten általános, bíróság előtti fellépési jogosultsággal is rendelkezik. (Ezt összességében kicsit az ügyészi fellépés lehetőségéhez hasonlíthatjuk. Tehát nem csupán büntetőeljárás kezdeményezésére vonatkozik.) Néhány államban a biztos – jogsértés észlelése esetén – bírósághoz fordulhat.¹⁷ Finnországban az ombudsman büntetőügyi ítéletek megsemmisítését indítványozhatja (Kucsko-Stadlmayer, 2010:87). Talán a legnagyobb mozgásteret a lengyel modell biztosítja, ahol a biztos megtámadhat a legfelsőbb bíróságon minden alsóbb szinten született jogerős ítéletet a megsértett állampolgári jogok orvoslása érdekében.¹⁸

DE LEGE FERENDA

A jelenlegi szabályozás – mint az eddigiekből is kiderült – teljességgel megállja a helyét a jog-összehasonlítás tükrében, de természetesen – ad absurdum a „tökéletes-ségre törekvés” jegyében – néhány javaslattal állnék elő. Az ombudsman fontossága

ellenére, minden szimpátiám dacára, pontosan a jogintézmény jellege miatt, kizárt-nak tartom, hogy a biztos kikényszeríthető határozathozatali (akár bírságolási) jog-körökkel rendelkezzen. Más szervek irányába azonban kontrolláló, ellenőrző szerepe növelhető.

– Amennyiben egy valószínűleg releváns jogszabály Alaptörvény-ellenessége már az ügy elején látszik, bírói kezdeményezésre fel lehet függeszteni az eljárást, az Alkotmánybíróság normakontrollját kérve. E tekintetben azonban a felek indítványa nem mérvadó, a bírónak abszolút mérlegelési jogköre van. El lehetne képzelni egy olyan modellt, hogy ilyenkor az ombudsmannak legyen speciális hatásköre az esettel összefüggésben utólagos normakontrollt kérnie, és ilyenkor az Alkotmánybíróságnak legyen joga felfüggeszteni az eljárást.

– Célszerű lenne bevezetni, hogy az ombudsman a bíróságok és az Alkotmánybíró-ság ügyviteli, adminisztratív tevékenységét vizsgálhassa, különös tekintettel az eljárás elhúzódására.

– A bírósági eljárásoknál a vesztes fél perköltségei sokszor a kereseti követeléseket is meghaladják. Nem lenne ördögtől való egy régi német példából tanulni. Ha a peres eljárás előtt az ombudsman az érintett fél alapjogai vonatkozásában aggályosnak tartaná az ügyet, és alapot látna a polgári jogi perindítás javaslására, akkor megfontolandó, hogy e fél – esetleges vesztesé válása esetén is – mentesüljön a perköltségek viselése alól (Pokol, 2010:107).

– Az ombudsmannak legyen általános joga jelen lenni és felszólalni a parlament plenáris és bizottsági ülésein. A tisztség komolysága miatt, valamint az igazán komoly ügyek jelentőségének kiemelése okából a mindenkori biztosok aligha élnének vissza ezzel a lehetőséggel. Továbbá (nemzetközi példák alapján) legyen meghatározva, egyes közjogi méltóságok mennyi időn belül kötelesek fogadni a biztost.

– Támogatnám, hogy a biztos kérhessen elvi Alaptörvény-értelmezést az Alkotmánybíróságtól.

– Felvetődhet, hogy – amennyiben hosszú távon fennmarad a majd Alkotmánybí-róságnál tárgyalandó költségvetési kérdések normakontrolljának kizártsága – a taláros testület adók, járulékok vonatkozásában akkor járhasson el, ha az ombudsman (is) indítványozza. Ez a kettős szűrő szigorú feltétel volna, ugyanakkor a jelenlegihez képest előrelépést jelentene.¹⁹

– Örömteli volna, ha az ombudsmani jogértelmezéseknek lenne egyfajta kvázi kö-telező erejük. Ez lehetne „szokásjogilag kötelező jelleg”. Ezt úgy képezem el, hogy az illetékes bíróság, amennyiben a hozzá került ügyben egy ombudsman által korábban értelmezett esetre ismer, úgy indokolásában utaljon legalább arra, hogy adott esetben miért alkalmazott más értelmezést. (Bár fogalmilag ezt igen nehéz törvény által kö-telezővé tenni.)

– Az ombudsman működési körét – például globálisan a legalább részben állami tulajdonú vállalatokra – ki lehetne terjeszteni a jogszabály által, a gyakorlat azonban, a jelenlegi törvényi felhatalmazás mellett is, részben megteszi ezt. Megfontolandó egyes egyéb magánjogi intézményekre is a kiterjesztés, az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz hasonlóan.

JEGYZETEK

- ¹ Somody Bernadette idézi a biztosi beszámolót (1999, 39.). Lásd Somody, 2004:328.
- ² Tehát úgy is fogalmazhatnánk, hogy ha „csak” szabadság áll fenn, és azzal szemben nincs konkrét kötelezettség, akkor léphet fel esetlegesen az ombudsman. A kikényszeríthető kötelezettségre jogosító igényjogok és a pusztá szabadságok (melyek elősegítése másnak nem kötelezettsége) elhatárolására lásd Pokol, 2010:188–196.
- ³ A szerző utal arra, hogy – legalábbis kifejezetten az első – általános biztos az egyéni alapjogok védelmezőjének szerepén túlmenve (a bővebb tartalmú) általános alkotmányvédő szervként értelmezte önmagát.
- ⁴ Ez azzal is összefügg, hogy az író szerint az ombudsman nem általános ellenőrző funkciót tölt be; főszabály szerint a panaszos indítványára jár el (Varga, 2004:81). Márpedig (mint már utaltunk rá) a mindenkori alkotmányban foglalt, abból levezetett rendelkezések szinte már egy tekintet alá esnek – a jogosult személy oldaláról nézve – az alkotmányos jogokkal.
- ⁵ A szerző utal még Linda Reif „klasszikus” és „hibrid” csoportosítására, mely még inkább sommás; nagyon nehezen állapítható meg, hol van a „klasszikus” jogállás határa. A magyar modellre jellemző jogköröket részben az emberi jogi csoportba sorolja. Megjegyezzük, rendkívül különleges, hogy az izraeli ombudsman szerepét az ottani állami számvevőszék látja el.
- ⁶ Ilyen differenciáló szempont lehetne, hogy a vizsgált (mondjuk emberi jogi) hatáskörök egyáltalán megvannak-e az adott modell vonatkozásában, vagy pedig kifejezetten dominálnak. (Mint látni fogjuk, a hazai rendszerre nem kizárólagosan az emberi jogi védelem jellemző.)
- ⁷ A kisebbségi ombudsman tisztségét az Alkotmány korábbi alapján egy kollektíva töltötte volna be.
- ⁸ Általános biztossá Gönczöl Katalint, helyettesévé Polt Pétert, adatvédelmi biztossá Majtényi Lászlót, kisebbségi ombudsmanná Kaltenbach Jenőt választották. (Mindannyian egyetemi oktatók voltak ekkor.) Az azt követő ciklusban Lenkovics Barnabás lett az általános biztos, Takács Albert a helyettese. Kaltenbach mandátumát meghosszabbították. Adatvédelmi biztossá Péterfalvi Attilát választották. Lenkovics utódja Szabó Máté, Péterfalvi Jóri András, Kaltenbaché Kállai Ernő lett. Ezzel párhuzamosan került sor a rendszer átszervezésére. 2007-ben megszűnt az általános helyettesi titulus, és bevezették a „zöldombudsman” kategóriáját.
- ⁹ Pokol Béla (már említett művében) következetesen az alkotmányos alapjog kifejezés mellett tesz hitet.
- ¹⁰ Utal erre Varga Zs. András is (Varga, 2004).
- ¹¹ Külön elemzést érdemelne, melyik kategória vonatkozhat csak természetes személyekre, és melyik akár jogi személyekre is. (Álláspontom szerint az emberi jog és az állampolgári jog fogalmilag mindenképp csak természetes személyekre, míg az alapvető jog – kontextustól függően – bizonyos körben akár jogi személyekre is.)
- ¹² Somody Bernadette tanulmányában említi, hogy a korábbi ciklusok alatt az ombudsmanok kifejezetten hangsúlyozták, hogy munkájuk során nagy figyelmet szentelnek az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának. Lásd Somody, 2004:322.
- ¹³ Somody részben Majtényi Lászlóra hivatkozik, miszerint a hierarchikus modell ellen szól annak sérülékenysége, könnyű támadhatósága is: az egyetlen főombudsman esetleges befolyásolása ebben a szisztémában az egész biztosi intézményre hatással van.
- ¹⁴ A volt államfő utal arra is, hogy ez az értelmezés alkalmanként és ombudsmanonként (így az adatvédelmi és az általános biztos viszonylatában) változhat lehetett.
- ¹⁵ A szerző – mint az ombudsman hivatalának korábbi vezetője – nyilván a gyakorlatban is alkalmazta ezen értelmezést. Rámutat arra, hogy az Alkotmány eredeti szövege az „alkotmányos jogokat érintő eljárásokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat” utalta az ombudsman hatáskörébe, míg a vonatkozó miniszeri indokolás szerint ezeken nemcsak államigazgatási eljárásokat érthetünk.
- ¹⁶ Talán szerencsésebb szöfordulat lenne az Obtv.-ben, hogy maga a biztos szervezhet közmeghallgatást.
- ¹⁷ Így Lettorszáiban, Kazahsztánban, Moldáviában, Romániában közigazgatási bírósághoz, Bosznia-Hercegovinában és Spanyolországban általános polgári bírósághoz. Lásd Kucsko-Stadlmayer, 2010:87.
- ¹⁸ Követelheti az ítéletek megváltoztatását. Lásd Varga, 2004:26.
- ¹⁹ Fel kell hívnunk a figyelmet, hogy az ombudsman saját eszközeivel eljárhat – az AB-tól eltérően – a „költségvetési kérdésekben” is. Lásd Lápósy, 2011:129.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Jakab András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest.
- Juhász Zoltán (2012): Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani jogvédelem viszonya. In: *Az ombudsmani intézmények újrászabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Szerk. Hajas Barnabás, Szabó Máté, Országgyűlés Hivatala, Budapest.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2010): *Európai ombudsman-intézmények*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. (A német kiadás alapján válogatta Szabó Máté, Péterfalvi Attila).
- Láposy Attila (2011): Populáris akciókból ombudsmani akciók? *Magyar Közigazgatás*, 61. évf., 3. sz., 120–131.
- Majtényi László (2009): Adatvédelem és ombudsmankodás. In: *Az információs jogok kihívásai a XXI. században*. Szerk. Sziklay Júlia, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest.
- Pokol Béla (2010): *Autentikus jogelmélet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Somody Bernadette (2001): Ombudsmanok a magyar alkotmányos rendszerben. In: *Jogi tanulmányok*. Szerk. Harmath Attila, ELTE ÁJK, Budapest.
- Somody Bernadette (2004): Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai. *Jogtudományi Közlöny*, 59. évf., 10. sz., 317–328.
- Somody Bernadette (2008): Az ombudsman-intézmények jogállási jellemzői. In: *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Szerk. Dezső Márta, Kukorelli István, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Somody Bernadette (2009): A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf., 10–11. sz., 2–11.
- Sólyom László (2001): Az ombudsman „alapjogi bíraskodása” és „normakontrollja”. In: *Az odaátra nyitló ajtó. The Door Onto the Other Side*. Szerk. Majtényi László, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest. (Utánközlés: *Fundamentum*, 6. évf., 2. sz., 14–23.)
- Sziklay Júlia (2012): Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában. In: *Az ombudsmani intézmények újrászabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Szerk. Hajas Barnabás, Szabó Máté, Országgyűlés Hivatala, Budapest.
- Varga Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Varga Zs. András (2010): A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről. In: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Szerk. Chronowski Nóra, Petrétei József, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs.