

AZ OMBUDSMAN

Az ombudsmani rendszer 2015. évi állapotát a struktúra, a hatáskörök és a tevékenység leírásával lehet bemutatni. A struktúra, az ombudsmani rendszer felépítése terén az Alaptörvény paradigmaváltást hajtott végre; a korábbi több-biztosos modellt, melyben egy általános biztos és több szakombudsman működött, a monokratikus rendszer váltotta fel. 2013 óta megfigyelhető azonban, hogy a biztos-helyettesként működő szakombudsmanok egyre nagyobb szerepet kapnak, a jelenlegi gyakorlat az „önállóság az egységben” fordulattal jellemezhető. Megfigyelhető az ombudsman hatásköreinek folyamatos bővülése. Új, a klasszikus ombudsmani feladatoktól eltérő hatásköröket kapott az alapvető jogok biztosa, melyeket azonban jogállására tekintettel kell ellátnia. Az ombudsmani tevékenységet a tisztséget betöltő személy szerepfelfogása határozza meg. 2013-ig az ombudsman elsődlegesen a közigazgatás őreként jelent meg, ami a „nép ügyvédje” szerepre változott.

1. INTÉZMÉNYI KÖRNYEZET: ÚT A MODELLVÁLTÁSIG

Az ombudsmani intézmény eredete a 18. századra nyúlik vissza: 1709-ben az orosz seregektől elszenvedett vereség nyomán XII. Károly svéd király Törökországba menekült. Távolléte idejére elrendelte egy új hivatal felállítását – élén az ombudsmannal –, amelynek feladata a törvények és rendeletek betartatása volt, valamint a közhivatalnokok jogszerű működésének ellenőrzése.¹ Az ombudsman jogi intézményesülése a 19. századig váratott magára, a rá vonatkozó részletes szabályok 1809-ben kerültek részletesen a svéd alkotmányba (*justitieombudsman*).² Eredeti formájában a végrehajtó hatalom része volt, amely a történeti fejlődés következtében vált a jogállamiság és az emberi jogok védelmének – végrehajtó hatalomtól független – intézményévé.³

¹ KERÉKES ZSUZSA: „Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon” *Politikatudományi Szemle* 1998/2. 137.

² Lingvisztikai bizonyítékok nem állnak rendelkezésünkre, de említést érdemel, hogy az ombudsman szóban szereplő „bud” jelentése skandináv nyelvekben: üzenet. Elképzelhető tehát, hogy az ombudsman szó jelentése az üzenet továbbításához is köthető.

³ Vö. Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman intézmények* (Budapest: ELTE 2010) 20.

Az ombudsman intézménye csak a 20. század második felében terjedt el világszerte.⁴ Figyelemre méltó, hogy – az alkotmánybíráskodással szemben – az ombudsman eredetileg nem a poszt-autoriter, hanem a stabil demokráciákban honosodott meg (Svédország, Finnország, Új-Zéland), a közigazgatási döntések kiegészítő kontrolljaként.⁵ Az ombudsman „pótlólagos garancia” a jogrendszerben, nem az alapjogok (vagy általában az alkotmányosság) érvényesítésének elsődleges eszköze; eredendően nem jogvédelmi fórumként jött létre, hanem közigazgatási kontrollszervként.⁶ A történeti fejlődésből az a kettősség rajzolódik ki, hogy az ombudsman funkciója egyrészt a közigazgatás, a végrehajtó hatalom kontrollja,⁷ másrészt pedig az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszasságok kivizsgálója.⁸ Az ombudsman tehát részben rendszerszinten vizsgálja a közigazgatást, a hatósági eljárásokat, másrészt pedig az egyén oldaláról is vizsgálja a visszasságokat, az alapjogok érvényesülését.

E feladatok ellátásának számos modellje létezik. Gyakori az egységes ombudsmani modell, máshol az általános hatáskörű biztosi intézmények mellett szakosított ombudsmani intézmények jönnek létre,⁹ megint máshol pedig regionális szinten működnek ombudsmanok. Az Európa Tanács Kézikönyvében rögzített ombudsmanajánlás szerint nincs kívánatos modell, az intézmény struktúrája tulajdonképpen az egyes országok államszervezeti sajátosságainak megfelelően alakítható.¹⁰

Az ombudsmani intézmény létrehozása Magyarországon már az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon is felmerült,¹¹ és az intézményt az *Alkotmány* is rögzítette, az ombudsmani törvényt csak 1993-ban fogadta el a parlament és ténylegesen az első ombudsmanokat csak 1995-ban választották meg.¹² Az *Alkotmány* a több biztosból álló modellt választotta, bár kifejezetten csak az általános biztost és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokért felelős biztost nevesítette, a 32/B. § (4) bekezdése lehetővé tette, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is

⁴ A hazai jogirodalomban az ombudsman elnevezés a parlament független intézményeként működő biztosokat jelöli. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy léteznek nemcsak parlamenti, hanem a végrehajtó hatalomhoz köthető miniszteri biztosok is, továbbá a magánszektorban működő, a közhatalommal kapcsolatban nem álló panaszkezelőket is gyakran nevezik ombudsmanoknak. Vö. SOMODY Bernadette: „Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai” in HEIZERNÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon* (Budapest: OBH 2008) 100. CSINK LÓRÁNT – MAYER ANNAMÁRIA: *Variációk a szabályozásra* (Budapest: MTMI 2012) 52.

⁵ SZABÓ MÁTÉ: „Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései” *Alkotmánybírási Szemle* 2012/2. 67.

⁶ VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség* (Budapest: Pázmány Press 2012) 122.

⁷ SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem* (Budapest: ELTE 2010) 109–110.

⁸ A visszasság fogalmának kibontását lásd részletesen VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon* (Budapest: Rejtjel 2004) 76–80.

⁹ SOMODY (4. lj.) 101.

¹⁰ VARGA (6. lj.) 116.

¹¹ Az ombudsmani tisztséggel kapcsolatban a kerekasztal-tárgyalások tartalmi összegzését lásd SZABÓ MÁTÉ – HAJAS BARNABÁS: „Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről (1998–2008)” in SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Emberi jogok – alapvető jogok?* (Budapest: Kairosz 2011).

¹² 84/1995. (VII. 6.) OGY hat. Érdekesség, hogy az OGY már korábban is szavazott ombudsmanról: 1993 októberében a parlament – a hatpárti konszenzus ellenére – nem választotta meg a Göncz Árpád államfő által javasolt Trócsányi Lászlót és Tóth Juditot általános ombudsmanoknak és ombudsman-helyettesnek (Trócsányi esetében egyetlen szavazat hiányzott a szükséges kétharmados többséghez), az adatvédelmi posztra szánt Majtényi Lászlót pedig a parlamenti bizottságok meg sem hallgatták.

válasszon. E felhatalmazás alapján született meg az adatvédelmi biztos, és 2007-től a jövő nemzedékek biztosának intézménye.¹³

E rendszer kritikáját fogalmazza meg Szabó Máté, aki – Nikiforosz Diamaduros európai ombudsmanra hivatkozva – kifejti, hogy a magyar ombudsmani szervezetrendszer a „svéd modell rossz utánzata” volt, a szervezetrendszer kontraproduktívnak bizonyult és az ombudsmanok közötti konfliktusok jellemezték.¹⁴ Ezzel ellentétesen érvel Somody Bernadette, aki szerint az egybiztosos modell összességében nem az alapjogvédelmet szolgálja, és így az integrálás visszalépésnek tekinthető.¹⁵ Varga Zs. András viszont tévesnek tekinti azt a megközelítést, amely szerint az az adekvát védelem, ha minden jogot önálló biztos véd (ahány jog, annyi biztos). Az alapvető jogok ugyanis rendszert alkotnak, csak egymásra tekintettel értelmezhetők, így egy személy alkotmányos jogát nemcsak az őt megillető többi alkotmányos jog, hanem más személyek alkotmányos jogaival összefüggésben lehet érvényesíteni és védeni.¹⁶

Ugyan 2010-ben az Országgyűlés új alkotmány előkészítéséért felelős eseti bizottsága még a több biztosból álló modell mellett foglalt állást,¹⁷ az *Alaptörvény* mégis monokratikus tisztséget vezetett be, amelyben minden döntés a biztos kezében van, helyettesei és munkatársai az ő irányutatásai szerint látják el feladataikat.¹⁸ Az egységes ombudsmani rendszerben az *Alaptörvény* az alapvető jogok biztosának két helyetteséről rendelkezik, akik a nemzetiségek jogainak, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét látják el [30. cikk (3) bekezdés]. Érdekes módon tehát az *Alaptörvény* e területeket közvetlenül a helyettesekre bizza (mintha személyükben látnák el e jogok védelmét). Ez látszólag ellentmond annak, hogy az *Alaptörvény* szelleméből levezethetően az intézmény egyszemélyi vezetés alatt áll, a hatáskör jogosultja minden esetben az ombudsman, aki a helyettesek munkáját is irányíthatja. Petrétei József szerint e paradoxon feloldása érdekében az *Alaptörvény* 30. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az csak a helyettesek feladatkörét jelöli ki, és nem önálló döntési jogköréről rendelkezik.¹⁹ Megjegyzendő, hogy az ombudsman és helyettesei legitimációja azonos, mindhárom tisztség betöltőjét az Országgyűlés választja minősített többséggel.

Az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseinek (2011. december 31.) 15. cikke úgy rendelkezett, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosja. Az ombudsmani tisztségben személyi kontinuitás is volt: a hivatalban lévő Szabó Máté megtartotta ombudsmani tisztségét. A hivatalban lévő nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogi biztos (Kállay Ernő) és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja (Fülöp Sándor) *ipso iure* az alapvető jogok biztosának helyetteseivé vál-

¹³ Solyom László felhívja a figyelmet arra, hogy a jövő nemzedékek szószólója nem jogérvényesítő, hanem képviseleti feladatot lát el. „Ezért találó a guardian, a gyám kifejezés a nemzetközi jogban. A kiskorúnak vagy cselekvőképtelennek gyámja, vagy gondnoka van. A jövő nemzedék sem képes fellépni jogai érvényesítéséért, ezt teszi helyette a szószóló.” SÓLYOM László: „A jövő nemzedékek jogai és ezek képvisellete a jelenben” in SÁRKÖZY Tamás – VÉKÁS Lajos (szerk.): *Eörsi Gyula emlékkönyv 1922–1992* (Budapest: HVG-ORAC 2002) 198.

¹⁴ SZABÓ (5. lj.) 67.

¹⁵ SOMODY Bernadette: „Fórum” *Fundamentum* 2011/1. 49–50.

¹⁶ VARGA (6. lj.) 136.

¹⁷ Lásd www.parlament.hu/biz/aeb/resh/munkaanyag.htm.

¹⁸ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II.* (Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013) 215.

¹⁹ PETRÉTEI (18. lj.).

tak azzal, hogy megbízatásuk megszűnése az alapvető jogok biztosa mandátumának megszűnésével egybeesik.²⁰

2. ÖNÁLLÓSÁG AZ EGYSÉGBEN: AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA HELYETTESEINEK SZEREPVÁLLALÁSA

Tekintettel arra, hogy az *Alaptörvény* a korábbi „több biztosos” modell helyett monokratikus rendszert vezetett be, szükséges áttekinteni, hogy ez a változás mennyiben érintette annak a két területnek (a nemzetiségi jogok, illetve az egészséges környezet) védelmét, amelynek „gazdái” ombudsmanból biztos-helyettesé váltak. A következőkben ezért a biztos-helyettesek jogállásának alakulása a vizsgálat tárgya.

Az *Alaptörvény*ben konstruált intézményrendszer – a szubjektív jogalkotói szándékkal megegyezően – azt sejteti, hogy minden hatáskör jogosultja az alapvető jogok biztosa, a helyettesek pedig csak az ombudsmanon keresztül befolyásolják a jövő nemzedékekre, illetve a nemzetiségekre vonatkozó jogszabályi környezetet.

Az új ombudsmani rendszer működésének kezdete valóban így volt modellezhető. A későbbi fejlődés a biztos-helyettesek nagyobb önállóságát hozta, amelynek jelei a hatásköri változások, az intézmény belső szabályainak a változásai, az állomány alakulása és a közéleti szerepvállalás.

1) A hatásköröket tekintve figyelemre méltó az *alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv. (Ajbt.) 2013. évi CCXXIII. tv.-nyel (Ajbt mód.)* való módosítása. Az Ajbt mód. számos szimbolikus módosítást tartalmaz, olyanokat, amelyek vagy deklaratív jellegűek (például az alapvető jogok biztosa elősegíti az emberi jogok érvényesülését és védelmét), vagy pedig az intézmény gyakorlatában már korábban is kialakultak (például az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala törekszik „a nők, az etnikai, kisebbségi és hátrányos helyzetű csoportok megjelenítésére a Hivatal személyi állományában”).²¹

E változások mellett az Ajbt mód. több rendelkezése érintette a biztos-helyettesek hatásköreit. A módosítás következtében az Ajbt. 3. § (1) bekezdés *b)* pontja úgy rendelkezik, hogy a biztos-helyettes felhívja az alapvető jogok biztosa, az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére.²² Ebből következik, hogy a helyettes már nemcsak az ombudsmanon keresztül, hanem közvetlenül is „érintkezhet a külvilággal”, felhívhatja visszásságra a figyelmet. Ehhez hasonlóan ugyanennek a bekezdésnek a *g)* pontja lehetővé teszi, hogy a helyettes javaslatot

²⁰ A biztos-helyettesek esetében a státusváltozás az illetményt is érintette: korábban miniszteri illetményre voltak jogosultak, a helyettesi tisztséghez azonban csak államtitkári illetmény kapcsolódik.

²¹ E szabály leíró jellegét jelzi, hogy a módosítás elfogadásakor jelentős többségben voltak a női munkavállalók, a hivatal több munkatársa vallotta magát nemzetiséghez tartozónak, és a hivatal személyi állományához fogyatékkal élő munkatárs is tartozott. A módosítás vélhetően azt a célt szolgálta, hogy az ombudsman nagyobb eséllyel kapja meg az ENSZ Emberi Jogi intézményének ún. „A” státusát, amelyet az ombudsman végül 2014 novemberében meg is kapott.

²² A 2011. évi CXI. tv. az *alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)* szabályozási technikájában a 3. § tartalmazza a jövő nemzedékekért felelős, a 4. § pedig a nemzetiségekért felelős biztos-helyettes jogköreit, a kettő között nincs tartalmi különbség.

tegyen jogszabály megalkotására, módosítására, a *h*) pont pedig a nemzetközi tevékenység folytatásáról tesz említést.

Értelmezés kérdése, hogy az Ajbt. 3. § (1) bekezdés *g*) pontja arra jogosítja fel a biztos-helyettest, hogy az ombudsmanon *keresztül* tegyen jogalkotási javaslatot, vagy pedig arra is, hogy az ombudsmant *megkerülve*, akár vele ellentétesen is. Ebben a kérdésben ellentmondani látszik az Ajbt. rendszertani értelmezése (amelyik a biztos-helyettes önálló jogköréről rendelkezik) és az *Alaptörvény* teleologikus értelmezése (amely az „egybiztosos” modell mellett foglalt állást). A gyakorlatban ugyanakkor találunk példát olyan esetre, amikor biztos-helyettes önállóan kezdeményezte jogszabály módosítását: 2015 januárjában a jövő nemzedékekért felelős biztos-helyettes önállóan kezdeményezte törvény módosítását a napelemek termékdíjával kapcsolatban.²³

Kiemelendő, hogy még az Ajbt mód. hatálybalépését megelőzően került sor első alkalommal arra, hogy a biztos és a biztos-helyettes közös jelentést fogadjon el. 2013 októberében Székely László alapjogi biztos és Szabó Marcel jövő nemzedékekért felelős biztos-helyettes közös jelentésben tett intézkedési javaslatot az ózdi víziközmű-szolgáltató eljárásával kapcsolatban.²⁴ Ezt követően több alkalommal is előfordult, hogy a biztos és a biztos-helyettes közös jelentésben állapítson meg visszásságot. 2014 decemberében pedig a jövő nemzedékekért felelős biztos-helyettes önállóan adott ki – az Ajbt. terminológiájában nem ismert – elvi állásfoglalást a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodás tárgyában.²⁵

2) A biztos-helyettes szerepének növekedését jelzi az intézmény belső szabályainak (különösen a Hivatal SZMSZ-ének²⁶) a változása. Ilyen változás, hogy önálló szervezeti egységgé vált a biztos-helyettesi titkárság (élén főosztályvezető).²⁷ Ugyanez a módosítás vezette be azt is, hogy a biztos-helyettesek minden esetben részt vehetnek a feladatkörükbe tartozó ügyek kapcsán vizsgálatokban, valamint – a biztossal folytatott szakmai egyeztetést követően – a feladatkörükbe tartozó kérdésekben önálló állásfoglalásokat adnak ki. Megfigyelhető tehát az a változás, hogy 2012 elején minden jogkör az alapvető jogok biztosához került, ezt követően 2013 októberében – Szabó Máté mandátumának lejártát követően – megjelent a közös jelentés intézménye, az SZMSZ 2014 januárjában hatályos szövege pedig már csak a biztossal való egyeztetési kötelezettséget írja elő. A kézirat lezárásáig a biztos-helyettesek önállóan nem tettek jogalkotási javaslatot vagy hívták fel a figyelmet visszásságra, azonban az eddigi trend figyelembevételével ennek jövőbeli bekövetkezése nem elképzelhetetlen. A gyakorlatban nem merült fel élesen az a kérdés, hogy – a fentiekkel ellentétben – az SZMSZ más pontjai alapján a biztos-helyettes a *biztos által átruházott hatáskörben* tehet csak kezdeményezést és ajánlást.

A biztos-helyettesi önállóság további lépcsőfoka, hogy 2015. január 1-je óta a biztos-helyettesek a biztos által átruházott hatáskörben szakmai irányítási jogot gyakorolnak a hivatal Környezetvédelmi Osztályának, illetve Nemzetiségi Jogi Osztályának

²³ AJB-272/2015.

²⁴ AJB-557/2013.

²⁵ Lásd www.ajbh.hu/documents/10180/12318/Nemzeti_Park_JNBH_%C3%A111%C3%A1sfoglal%C3%A1s.pdf/05d1d19b-18f6-4154-bf55-3fa8b8d0a349.

²⁶ 1/2012. (I. 6.) AJB utasítás.

²⁷ 4/2013. (XII. 31.) AJB utasítás.

tevékenysége felett.²⁸ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ezeknek a hivatal állományába tartozó osztályoknak a tevékenységét a biztos-helyettes irányítja, azzal, hogy a kinevezési és felmentési kérdésekben csak véleményezési joggal rendelkezik.

3) A biztos-helyettesi titkárság személyi állományát – már az Ajbt. eredeti szövege szerint is – a biztos-helyettes nevezi ki és menti fel.²⁹ A biztos-helyettesi önállóság növekedését mutatja a titkárság létszámának növekedése is. 2012-ben a jövő nemzedékek érdekeiért felelős biztos-helyettes 3,5, a nemzetiségi jogi biztos-helyettes 4,5 státussal rendelkezett. A nemzetiségi jogi biztos-helyettes titkársága 2013-ban nem változott, 2014-ben hét főre emelkedett (ebből két fő részfoglalkozású). A jövő nemzedékek érdekeiért felelős biztos-helyettes titkárságának létszáma 2013-ban nyolcra, 2014-ben pedig kilencre emelkedett (mindkét évben két fő részfoglalkozású munkakört töltött be).

Az SZMSZ értelmében a biztos-helyettesi titkárság legfeljebb nyolc fős, a részmunkaidőt figyelembe véve a biztos-helyettesi titkárságok a kereten belül maradnak.

4) Érdekes megfigyelni a biztos-helyettesek közéleti megjelenését is. Az általuk kiadott közlemények száma ugyan csökkenő tendenciát mutat,³⁰ jelentősen megnőtt azonban a médiaszereplésük. A jövő nemzedékek biztos-helyettesével kapcsolatban 2012-ben 183, 2013-ban 349, 2014-ben 294 cikk jelent meg, a nemzetiségek jogaiért felelős biztos-helyetessel pedig kapcsolatban 2012-ben 121, 2013-ban 294, 2014-ben 396.

3. AZ OMBUDSMANI INTÉZMÉNY PROFILVÁLTOZÁSA

Megfigyelhető, hogy Európa-szerte az ombudsmanintézmények nagyon különböznek egymástól. Gabriele Kucsko-Stadlmayer hatáskörök alapján végzett csoportosítása alapmodell, jogállami modellt és emberi jogi modellt különböztet meg. Az alapmodellt a széles vizsgálati jogkör, ajánlástétel és beszámoló lehetősége jellemzi, a jogállami modellben a közigazgatás jogszerű működésével, az emberi jogi modellben az alapjogokkal kapcsolatos hatáskörök erősebbek.³¹ Ezek a modellek tehát elsősorban a módszertant és a prioritásokat illetően különböznek egymástól.

A variációk okai nem az adott alkotmányos rendben keresendők, különböző kormányformájú, társadalmi berendezkedésű országok is meglepően hasonló jogi keretet adtak ombudsmani intézményeiknek.³² Az ombudsmani rendszerek közötti különbségek összefüggnek azzal, hogy az egyes intézmények mennyire az alapjogok védelmét, illetve a közigazgatás ellenőrzését helyezik előtérbe. Ez a szemléletbeli különbség mutatkozik meg a különböző modellekben. Az ombudsman tevékenységének tényleges tartalmát nem csupán a kialakított modell, illetve a számára biztosított hatáskörök határozzák meg. Az ombudsmani intézmény „jellegadó sajátossága éppen az, hogy a tisztség betöltőjének nagy – igaz, meghatározott irányultságú – szabadsá-

²⁸ 4/2014. (XII. 23.) AJB utasítás.

²⁹ Ajbt. 42. § (3) bek.

³⁰ 2012-ben 28, ill. 16, 2013-ban 24, ill. 12, 2014-ben 8, ill. 6 közleményt adott ki a jövő nemzedékekért felelős, ill. a nemzetiségek jogaiért felelős biztos-helyettes.

³¹ KUCSKO-STADLMAYER (3. lj.) 97–100.

³² KUCSKO-STADLMAYER (3. lj.) 95.

ga van saját feladata értelmezésében”.³³ Az ombudsmeni intézmény esetében tehát különösen is jelentős körülmény, hogy az ombudsmeni hivatalt éppen betöltő személy „hogyan alkalmazza a hatáskörét szabályozó normákat, mihez kezd a szabályozás nyújtotta lehetőségekkel”.³⁴

Megállapítható tehát, hogy az ombudsman működésére nem „egy helyes szerepkör” létezik; a mindenkori ombudsmannak a társadalmi viszonyok, kihívások mentén kell meghatároznia, hogy tevékenységének a súlypontját inkább az alapjogok rendszerszintű érvényre juttatására vagy a közigazgatás működésének vizsgálatára helyezi.³⁵ Az ombudsmeni rendszer magyarországi történetét tekintve az állapítható meg, hogy alapvetően kétfajta szerepfelfogás létezik. Az egyik profil a „nép ügyvédje”, aki fő feladatának a „kisember” panaszának a meghallását, ügyének előmozdítását érzi. Ebben a szerepfelfogásban az ombudsman fő tevékenysége a beérkezett panaszok gyors, hatékony kivizsgálása és lehetőség szerint a jogsérelem orvoslásában való közreműködés.

A másik lehetséges attitűd szerint az ombudsman a közigazgatás kontrollja; az intézmény feladata a végrehajtó hatalom átfogó ellenőrzése alapjogi szempontból. Az angol nyelvű irodalom erre a szerepfelfogásra utal a „*watchdog*” kifejezéssel. Ez utóbbira utalnak az ombudsmeni rendszerre vonatkozó Párizsi elvek (*Paris principles*),³⁶ amelyek kiemelik az ombudsman szószóló, oktató, jogtudatosító szerepét.

A gyakorlatban minden esetben a két szerepfelfogás keveredése figyelhető meg. Minden ombudsman egyszerre tölti be a nép ügyvédjének és a közigazgatás kontrolljának a funkcióját, azonban abban már eltérés van, hogy a kettőnek mi az aránya, hol vannak a súlypontok. Feltehető a kérdés: hol van a hangsúly, melyik szerepet tölti be az ombudsman a rendszer 2012-es felállása óta? Erre a válasz több szempont együttes figyelembevételével adható meg.

1) Az egyik szempont a hivatalból indított ügyek száma. Általánosságban: a hivatalból indított ügyek magas száma a közigazgatás kontrollja szerepfelfogásra, az alacsony szám pedig a nép ügyvédje attitűdre enged következtetni. Ez utóbbi esetben ugyanis a fő feladat a panasz kivizsgálása, panasz hiányában az ombudsman nem vagy csak ritkán jár el. A „*watchdog*” szerepkörében viszont nem a panaszon (és a panaszoson) van a hangsúly, hanem a széles kört érintő visszásságon, így panasz hiányában, hivatalból is eljár a biztos.

Számszerűleg nézve: 2012-ben az ombudsman 210 ügyben rendelt el hivatalból vizsgálatot, 2013-ban 109-ben, 2014-ben 87-ben, 2015-ben pedig (augusztus 20-áig) 53-ban. A hivatalból indított ügyek számában tehát tendenciózus csökkenés mutatható ki.

³³ SOMODY (4. lj.) 106.

³⁴ SOMODY (4. lj.) 101.

³⁵ Az 1996 és 2009 közötti ombudsmeni ciklusok alatt az egyes ombudsmannok prioritásait, szerepfelfogását tanulságosan foglalja össze: SZABÓ-HAJAS (11. lj.) 120–132. A nemzetközi trendben érvényesülő szerepfelfogásokat lásd részletesen LARRY B. HILL: „The Self-Perceptions of Ombudsmen: A Comparative Survey” in GERALD E. CAIDEN (szerk.): *International Handbook of the Ombudsman* (Westport – London: Greenwood Press 1983) 43–56.

³⁶ Az ENSZ közgyűlésének 48/134. határozata a Nemzeti intézmények jogállásával kapcsolatban (1993. december 20.).

2) Az egyes ombudsmanok szemléletmódja közötti különbséget jól jellemzi, hogy Szabó Máté ombudsmani megbízatása idején rendszeressé vált átfogó projektek kidolgozása. Az ombudsman 2012-ben négy (Gyermekközpontú igazságszolgáltatás, A válság vesztesei, A munka méltósága, Büntetés-végrehajtási és ügyvédi projekt), 2013-ban három (Gyűlöletbeszéd, Gyermekes egészséges környezete, Méltó kezdet – a fiatalok foglalkoztatása) tárgykörben folytatott projektszerű vizsgálatot. Székely László mandátuma alatt a projektek helyett az egyedi ügyek vizsgálatára helyeződött a hangsúly.

3) Szintén szempont az is, hogy az ombudsman hány alkalommal fordult Alkotmánybírósághoz.³⁷ Az absztrakt normakontroll, a jogszabály alkotmányossági vizsgálatának indítványozása tipikusan a *watchdog*-szerepre utal: ezzel az eszközzel az ombudsman nem egyedi problémát kíván orvosolni, hanem valamilyen általános problémára (a jogszabály alkotmányellenes voltára) hívja fel a figyelmet.

Ezt illetően első ránézésre drasztikus változás figyelhető meg 2012 óta. Szabó Máté 2012 és mandátumának 2013 őszi lejárta között 37 alkalommal (ebből öt hivatalból) fordult az Alkotmánybírósághoz, Székely László pedig 2013. október és 2015. október között négy alkalommal (ebből egy hivatalból).

4) Megfigyelhető az ombudsmanhoz érkező panaszok számának általános csökkenése is. 2011-ben (az akkori több-biztosi modellben) az állampolgári jogok országgyűlési biztosához 5 191, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosához 1 025, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához 834 panasz érkezett (összesen tehát 7 050 a három ombudsmanhoz együtt). 2012-ben szinte pontosan ugyanennyi, 7 049 panasz érkezett az alapvető jogok biztosához, 2013-ban már csak 6 977, 2014-ben pedig 5 471.

Ezzel fordítottan arányos a „rövid utas”, telefonos panaszmeghallgatás, tájékoztatás számának alakulása. 2014-ben 14 365 ilyen ügyintézés volt az ombudsman hivatalában, 2015-ben (júniusig) 6 432. Ebből az adatból is az a következtetés vonható le, hogy az informálisabb ügyintézés felértékelődött, míg a formalizáltabb panaszok száma csökkent.

Megjegyzendő egyébként, hogy általános jelenség a panaszok számának csökkenése az alapjogok érvényesülésével foglalkozó állami szerveknél, ami az alábbi táblázatból is látható:

1. táblázat. Panaszok számának alakulása 2012–2014

<i>Panaszok számának alakulása</i>	<i>AJB</i>	<i>EBH</i>	<i>FRPT</i>	<i>NAIH</i>	<i>OJB</i>
2012	7 049	850	829	2 579	1 632
2013	6 977	589	374	2 976	822
2014	5 471	532	352	2 063	641

alapvető jogok biztos (AJB)

Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH)

Független Rendészeti Panasztestület (FRPT)

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH)

oktatási jogok biztos (OJB)

³⁷ Az alkotmánybírósági indítványozás témakörével külön pont foglalkozik, e helyen csak az indítványozás azon vetületeire térünk ki, amelyekből a szerepfelfogásra következtetni lehet.

5) Hasonló tendencia figyelhető meg az ombudsman közéleti megjelenése terén is. Az ombudsman (és helyettesei) által kiadott közlemények száma csökkenő tendenciát mutat: 2012-ben 248, 2013-ban 185, 2014-ben 54 közleményt adott ki az ombudsman. Az ombudsmannal összefüggő médiatartalom száma azonban nem csökkent, ez a szám 2012-ben 4 919, 2013-ban 5 602, 2014-ben 5 213.³⁸

6) Különbég van a két megközelítésben az alapján is, hogy mi a vizsgálat zsinórmértéke. A „*watchdog*”-megközelítés a közigazgatási hibára (*maladministration*), a visszásságra összpontosít, amely a hatóság nem megfelelő intézkedését, eljárását, mulasztását jelenti. A „nép ügyvédje”-megközelítés az alapjogsérelemre összpontosít.

Fontos megjegyezni, hogy a „nép ügyvédje”- és a „*watchdog*”-megközelítés nem ugyanannak a tevékenységnek a két végpontja. A „nép ügyvédje”-szemlélet erősödése nem jelenti automatikusan a „*watchdog*”-szerep gyengülését, és fordítva. A fenti szempontok külön-külön történő mérlegelésével ítékelhető meg, hogy az adott országban mennyire érvényesül a rendszerszintű megközelítés és mennyire az egyedi panaszvizsgálat.

4. HATÁSKÖRI VÁLTOZÁSOK

4.1. ALAPFELADAT

Az *Alaptörvény* 30. cikk (2) bekezdése szerint: „az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.” Az *Alaptörvény* a klasszikus ombudsmani funkciót jelöli, melynek két kulcsszava a *kivizsgálás* (a visszásság feltárása hivatalból vagy panasz alapján) és a *kezdeményezés* (a visszásság orvoslására való javaslatétel). Ennek tipikus módja a jelentés, amelyben a biztos ismerteti a vizsgálat eredményeit, feltárja az esetleges visszásságot és szükséges esetben ajánlást fogalmaz meg annak orvoslására.

Az ombudsmani intézmény gyakorlati működésében megjegyzést érdemel, hogy a jelentés nem kizárólagos eszköz a visszásság orvoslására. Előfordul, hogy az ombudsman közvetlenül (jelentés nélkül) a jogalkotóhoz fordul, jelezve valamilyen alkotmányossági problémát vagy kérve jogszabály módosítását.³⁹

Az ombudsmani intézményeket abból a szempontból is lehet csoportosítani, hogy a klasszikus (a közigazgatást az alanyi jog érvényesülése szempontjából vizsgáló) funkcióra mennyiben rakódott rá egyéb „járulékos” funkció (például környezetvédelem, antikorrupciós feladatok, etikai kódexek érvényesítése stb.).⁴⁰ Általánosságban az állapítható meg, hogy 2012 óta folyamatosan növekedtek a járulékos, az alapfeladattól eltérő funkciók, melyeket az alábbiakban foglalunk össze.

³⁸ Megjegyzendő, hogy 2013-ban a korábbi ombudsman leköszönése és az új ombudsman hivatalba lépése jelentősen fokozta a média érdeklődését.

³⁹ Pl. AJB-4147/2013 az OGY elnökének fegyelmi jogköre tárgyában.

⁴⁰ Linda C. REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden: Martinus Nijhoff 2004) 9-10.

Össességében kijelenthető, hogy a járulékos feladatok – amellett, hogy a jogrendszer egésze számára pozitív hozzáadékkal bírhat – kettős kihívás elé állítja az ombudsmant: egyrészt ezeknél a feladatoknál sem lépheti túl az ombudsman az államszervezetben elfoglalt helyéből adódó sajátosságokat, másrészt a járulékos feladatok elvégzése mellett sem lehet az alapfeladatokról megfeledkeznie.

4.2. JOGSZABÁLY-VÉLEMÉNYEZÉS

Már a 2012-es modell kialakítását megelőzően is volt hatásköre az ombudsmannak az alapjogi tárgyú jogszabályok véleményezésére, és az Ajbt. 2. § (2) bekezdése is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

A jogalkotási törvény előírása szerint a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy ha a törvény valamely szervezet számára kifejezetten jogot biztosít a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteinek véleményezésére, úgy élhessen ezzel a joggal.

E hatáskörrel összefüggésben több gyakorlati probléma is felmerül. Az egyik, hogy az Ajbt. vonatkozó szabálya *lex imperfecta*, nincs következménye annak, ha a jogszabály előkészítője nem küldi meg az alapjogi tárgyú tervezetet az ombudsman számára. A gyakorlatban is változatos képet mutat, hogy mely tervezeteket küldik meg az alapvető jogok biztosja számára véleményezésre.

A másik probléma a véleményezésre nyitva álló határidő: az ombudsman beszámolójában kiemeli, hogy az előterjesztéseket jellemzően nagyon szűk határidővel küldték meg véleményezésre. 2014-ben a minisztériumok átlagosan 5,3 munkanapot biztosítottak az ombudsman számára álláspontja kialakítására, annak ellenére, hogy a kormány ügyrendje alapján a kormányzati előterjesztések és a miniszteri rendeletek tervezetének véleményezésére legalább tíz munkanapot kell biztosítani. Bár a kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, soron kívüli egyeztetésre is lehetőség van, a határidő ekkor sem lehet öt munkanapnál rövidebb.

Rövidebb, vagy csak technikai módosításokat tartalmazó jogszabály-módosításoknál a bő ötnapos határidő is elegendőnek tűnik, ám a véleményezési határidők között igen nagy eltérés tapasztalható, sok esetben ugyanis csak egy vagy két munkanap állt rendelkezésre.⁴¹ Ráadásul gyakran éppen az alapjogok védelme szempontjából részletesebb elemzést igénylő jogszabály-tervezetek esetében határoztak meg nagyon rövid határidőt. Az érdemi véleményezés lehetőségét akadályozza, hogy már 2013-ban is a kivételes soronkívülség vált általánossá, 2014-ben pedig a minisztériumok

⁴¹ *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről* (Budapest: AJBH 2014) 229-230.

már a véleményezések több mint fele esetében nem tartották be az egyeztetésnek a kormány által meghatározott szabályait.

4.3. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI INDÍTVÁNY BENYÚJTÁSA

Formálisan az Alkotmánybíróság eljárását az ombudsman 2012 előtt is kezdeményezhette (több alkalommal kezdeményezte is az általános biztos, illetve a külön biztosok), azonban ez a lehetőség 2012. január 1-jétől új minőséget kapott. Ennek oka az alkotmánybíráskodás paradigmaváltása, amelynek értelmében az absztrakt normakontroll főszabályának helyébe az egyéni panaszok vizsgálata lépett.

Megszűnt az absztrakt normakontroll bárki általi indítványozhatóságának a lehetősége, az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint ilyen indítványt a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, továbbá 2013. április 1-je óta a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész tehet. A gyakorlatban a kép nem ennyire színes: amíg az ombudsman 2012 óta (2015 augusztusáig) 40 alkalommal fordult az Alkotmánybírósághoz, az országgyűlési képviselők egynegyede háromszor, a kormány és a Kúria elnöke egyszer-számra, a legfőbb ügyész pedig egyszer sem. A szórás nem véletlen. 2012 óta a magyar parlamentben az ellenzéki képviselők politikai identitása nem azonos, ezért csak kivételes esetben tudnak összefogni az indítvány benyújtásához (ami szükséges az egynegyed eléréséhez). A kormány indítványozási lehetősége nehezen magyarázható: ha a kormány álláspontja szerint egy jogszabály alkotmányellenes, akkor a parlamenti többsége folytán az alkotmánybírói eljárásnál egyszerűbben el tudja érni a jogszabály hatályvesztését.⁴² A Kúria elnöke és a legfőbb ügyész szerepfelfogásából pedig az olvasható ki, hogy ezt a hatáskört a bírák, bíróság, illetve az ügyészek, ügyészség jogainak, szervezetének védelmében kívánják érvényesíteni, és nem általános alkotmányvédelmi funkcióként. Az eddigi gyakorlat alapján kijelenthető tehát, hogy az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés e) pontja praktikusán az ombudsman indítványozási jogát jelenti.

Számítani lehetett arra, hogy az *actio popularis* megszűnésével és az ombudsman indítványozói jogkörének hangsúlyossá válásával együtt fog járni az, hogy jelentős mennyiségű alkotmányossági beadvány fog érkezni, különösen azért, mert az alapvető jogok biztosa nem mulasztotta el széles körben, gyakorlatilag minden sajtómegjelenése alkalmával felhívni a figyelmet régi-új jogkörére. Kérdésként merült fel kezdetben ugyanakkor az, hogy az Alkotmánybírósághoz való fordulásban milyen pozíciót, milyen szerepet kell betöltenie a biztosnak. Plasztikusán megfogalmazva „postásként” kell-e viselkednie, vagy önálló véleményt kell formálnia önálló alapjogi érveléssel.⁴³ E kérdésre a választ két sarkalatos törvény, az Ajbt. és az Abtv. adta meg. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése értelmében „az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál”. Ezt az Abtv. 24. § (2) bekezdése kiegészíti az alábbiival: „Az

⁴² Érdekes helyzetet eredményezhet azonban, ha a kormány (egy korábbi kormány által támogatott) sarkalatos tv. alaptörvény-ellenességének megállapítását kérné az Alkotmánybíróságtól.

⁴³ Vö. SZABÓ (5. l.) 70.

Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.” Azzal tehát, hogy az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet kell benyújtania, amelyben a saját álláspontját kell megfogalmaznia, a kérdés megválaszolást nyert: az ombudsmannak a hozzá beérkező, jogszabály alkotmányellenességét állító panaszok alapján saját alkotmányjogi álláspontot kell kialakítania, és ha álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály alkotmányellenes, akkor kéri annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. E szabályozásból egy másik tény is következik: az ombudsmanhoz érkezett beadványok esetében gyakorlatilag nincs formai érvényességi kellék és nem szükséges a jogi képviselet sem. Az alapvető jogok biztosa nem „elsőfokú Alkotmánybíróság”, aki továbbengedi a megalapozottnak tartott beadványt; amennyiben az ombudsman szerint a beadványban kifogásolt norma valóban alkotmányellenes, akkor önálló érvrendszerrel, a beadványtól eltérő tartalommal és érvekkel is kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását.

A fentiekből következik az is, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás joga nem intézkedés, hanem önálló hatáskör. Ez azt jelenti, hogy az indítványozást megelőzően nem szükséges vizsgálatot lefolytatni, megkeresni az érintett szervezetet, stb. Az absztrakt normakontroll sajátosságaiból kifolyólag az ombudsmannak csupán a jogszabályt kell figyelembe vennie, azt kell összevetnie az *Alaptörvény* vonatkozó rendelkezéseivel. Nem kell tényeket feltárni, a panaszost ért alapjogsérelmet elemezni, így vizsgálat lefolytatására sincs szükség. A hatásköri jellegből következik az is, hogy az ombudsmanhoz érkező beadvány irányulhat közvetlenül az alkotmánybírósági indítvány benyújtására is, a panaszosnak – más ombudsman által vizsgálható panaszoktól eltérően – nem kell egyéni jogsérelemre hivatkoznia.

Megjegyzendő továbbá, hogy az ombudsmani gyakorlat az Ajbt. egy olyan értelmezését követte, amely szerint nem csupán alapjogi visszasságok támadhatók az Alkotmánybíróságon. Éppen az első indítványában (az *Alaptörvény* átmeneti rendelkezéseinek megtámadása) az alapvető jogok biztosa a hagyományosnak tekintett alapjogvédő szerepén túl, határozottan alkotmányvédelmi megfontolásból lépett fel. Emellett is több ombudsmani indítványban megjelent a járulékos alkotmányvédelem, a formai kifogások megfértek az alapjogi tartalmi kritika mellett.⁴⁴

Végül az alkotmánybírósági indítványokkal összefüggésben megemlítendő, hogy – szintén a hatásköri jellegből kifolyólag – az ombudsman érdemi választ ad azokra a panaszokra is, amelyeket nem tart megalapozottnak. Az alapvető jogok biztosa tehát minden, jogszabály alkotmányellenességét állító panasz esetében érdemben foglal állást a beadvány megalapozottságáról, és erről tájékoztatja a panaszost. Erre tekintettel kijelenthető, hogy az *actio popularis* nem veszett el teljesen a jogrendszerből; bárki, jogi érdekeltség nélkül kezdeményezheti egy közhatalmi szerv arra irányuló eljárását, hogy egy jogszabály megfelel-e az *Alaptörvénynek*. Ezt a feladatot azonban jelenleg nem az Alkotmánybíróság, hanem (egy személyben) az alapvető jogok biztosa látja el.

⁴⁴ LÁPOSSY Attila: „Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem” *Közjogi Szemle* 2013/3. 45.

4.4. KÖZÉRDEKŰ BEJELENTŐK VÉDELME

Az ombudsman klasszikusan nem antikorrupciós szerv; a parlamenti ellenőrzés elkönyvelt szerveként nincsenek végrehajtó hatalmi (hatósági) jogkörei, így kvázi nyomozóhatóságként nem vehet részt korrupciós és más közérdeket sértő cselekmények vizsgálatában. Ennek ellenére több esetben előfordul, hogy az ombudsmani intézmény antikorrupciós feladatokat is ellát. Erre is figyelemmel az Országgyűlés 2014. január 1-jei hatállyal új hatáskört adott az alapvető jogok biztosának: a közérdekű bejelentések vizsgálatát.

Az antikorrupciós harc általában két – preventív (a korrupciós helyzetek megelőzése) és represszív (feltárt esetek vizsgálata és szankcionálása) – pilléren nyugszik.⁴⁵ Jellegéből adódóan az ombudsman szerepe leginkább a korrupciós kockázatokra, a megelőzésre terjedhet ki, a törvénymódosítás mégis a közérdeket sértő esetek kivizsgálásában, illetve a kapcsolódó adatbázis gondozásában adott szerepet az ombudsmannak. Erre az esetre is vonatkozik ugyanakkor az az általános korlát, amely szerint az ombudsman nem ruházható fel hatósági jogkörökkel (nem hozhat kötelező döntést, nem bírságozhat), tevékenysége csak a hatóságokra terjedhet ki (az üzleti szféra korrupcióit nem vizsgálhatja), továbbá e vonatkozásban sem vizsgálhatja azokat a szerveket, amelyekre az Ajbt. alapján egyébként nincs hatásköre (például köztársasági elnök, Állami Számvevőszék, Országgyűlés stb.).

A *panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. tv.* (Pkbt.) értelmező rendelkezése szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A Pkbt. célja a közérdekű bejelentők támogatása, személyes adataik védelme, adott esetben azok zárt kezelése, valamint tényleges védelmük biztosítása volt. E tényezőkkel a korrupció visszaszorítására törekednek, ugyanis amennyiben a bejelentők kellő biztosítékot éreznek arra, hogy nem éri őket retorzió, és bejelentett ügyeiket érdemben kivizsgálják, bátrabban hívják fel a figyelmet a társadalmat veszélyeztető korrupciós tevékenységekre. A Pkbt.-től a jogalkotó az antikorrupciós társadalmi részvétel növekedését és ezen keresztül a korrupciós cselekmények visszaszorulását várta. A rendszer központi eleme az állampolgárok közbizalmát élvező, alapvető jogaikat védő alapvető jogok biztosja, aki közvetítő szerepet vállal a közérdekű bejelentések kezelésében, emellett egyéni bejelentésre és hivatalból vizsgálhatja az állami szervek közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát is.

A közérdekű bejelentés fogalmának tágabb törvényi meghatározása – a korrupció visszaszorítására való törekvésen túlmenően – ugyanakkor lehetőséget ad valamely állami szerv működése során tapasztalt visszaélések, hiányosságok feltárására, illetve bármely olyan körülményre – így többek között környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedési – is felhívhatja a figyelmet, amelynek orvoslása a bejelentő esetleges egyéni jogsérelmének kivizsgálásán túl, a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hiva-

⁴⁵ SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: „A korrupció és az állampolgári kultúra” in SZABÓ Máté (szerk.): *Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem* (Budapest: Kairosz 2010) 178.

talból induló eljárás kezdeményezését jelenti.⁴⁶ A rendelkezésre álló statisztikából is az valószínűsíthető, hogy az ombudsman által vizsgált közérdekű bejelentések jelentős része nem korrupciós tárgykorú.

A Pkbt. és az Ajbt. szabályaiból következően a közérdekű bejelentő online felületen vagy személyes meghallgatáson fordulhat ombudsmanhoz. A bejelentés alapján az ombudsman megkeresi az érintett szervet, annak válaszát megküldi a bejelentőnek. Amennyiben a bejelentő a kivizsgáló szerv válaszát nem fogadja el, akkor kérheti az ombudsmantól a válasz felülvizsgálatát.

A hatáskör gyakorlásának első évében 309 közérdekű bejelentés érkezett a hivatalhoz, 29 alkalommal kérték a kivizsgáló szerv válaszában a felülvizsgálatát, egy alkalommal pedig az ombudsman hivatalból indított eljárást. 2015-ben (június 12-éig) 179 közérdekű bejelentés érkezett, és 20 esetben kértek felülvizsgálatot.

4.5. OPCAT – RÉSZVÉTEL A NEMZETI MEGELŐZŐ MECHANIZMUSBAN

1987-ben hatályba lépett az ENSZ kínzás elleni egyezménye, amely nem csupán az elkövetők felelősségre vonása, az áldozatok kárpótlása tárgyában határoz meg állami kötelezettségeket, hanem a megelőzés terén is. Már ez előtt is felmerült az igénye annak, hogy – a preventív intézkedések jegyében – épüljön ki a börtönlátogatás nemzetközi rendszere, azonban az államok nem akarták egységesen elfogadni, hogy legyen egy tisztán nemzetközi ellenőrző szerv, amely a rendszeres látogatásokat végezné. Az államok szuverenitását érintő lényeges kérdést végül 2001-ben a mexikói delegációnak – köztük más latin-amerikai állam delegáltjával – sikerült áthidalni. Egy újító és nemzetközi egyezmények szintjén eddig ismeretlen megoldást tártak a munkacsoport elé. Ennek értelmében kötelezővé kívánták tenni az államok számára, hogy amennyiben aláírják a fakultatív jegyzőkönyvet, egyben arra is kötelezik magukat, hogy felállítsanak egy nemzeti ellenőrző szervet.⁴⁷ Végül az ENSZ közgyűlése 2002. december 18-án elfogadta az OPCAT-ot, azaz az ENSZ kínzás elleni egyezményének fakultatív jegyzőkönyvét, amely 2006. június 22-én, a 20. ratifikációt követően lépett hatályba.

Magyarország az OPCAT kötelező hatályát a *2011. évi CXLI. tv.*-nyel ismerte el, azzal, hogy a nemzeti megelőző mechanizmussal kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítését három évvel elhalasztja. A törvény a mechanizmus működtetésére az ombudsman intézményét jelölte ki, amely így 2015. január 1-jével kezdte meg működését.

Az Ajbt. 39/D. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében való közreműködésre az alapvető jogok biztosa – saját hivatali apparátusa mellett – eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazhat. Ez a gyakorlatban civil szervezetek részvételét jelenti az OPCAT-mechanizmus munkájában.

Néhány állam (például Ausztria) úgy döntött, hogy az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmus feladatát civil szervezetekkel megosztva köteles ellátni, ezt a meg-

⁴⁶ Beszámoló (41. l.) 136-137.

⁴⁷ Török Réka: „OPCAT, avagy küzdelem a kínzás ellen” *Acta Humana* 2015/3. 61.

oldást nevezi a szakirodalom „ombudsman plus” modellnek.⁴⁸ Mind az Ajb. szövegéből, mind a demokratikus legitimitáció elvéből az következik, hogy Magyarországon az ombudsman a hatáskör kizárólagos jogosultja; a civil szervezetek szakértőiken keresztül – az ombudsmannal kötött megállapodás alapján – részt vesznek vizsgálatokban, de a következtetések levonása, a jelentés megtétele az ombudsman kizárólagos jogosítványa.

4.6. A NEMZETBIZTONSÁGI ELLENŐRZÉS FELÜLVIZSGÁLATA

A nemzetbiztonsági ellenőrzés a nemzetbiztonsági szolgálatok egyik „leglátványosabb” feladata. Emiatt az Alkotmánybíróság több döntésében is szükségesnek tartotta a nemzetbiztonsági ellenőrzés külső (végrehajtó hatalmon kívüli) kontrollját. A 629/B/2005. AB határozattal, ABH 2006, 1768–1774. elbírált ügyben az indítványozó azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert alkotmányellenesnek tartotta, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által készített biztonsági szakvéleménnyel szemben csak a miniszterhez lehet fordulni panasszal, de nincs lehetőség arra, hogy az ügyben független bíróság döntsön. E határozatában az Alkotmánybíróság a jogorvoslat-hoz való jog sérelmét állító indítványt arra hivatkozással utasította el, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés eredménye mint szakvélemény csupán biztonsági kockázatokat állapít meg, amelyeket az ellenőrzést kezdeményező szabadon mérlegelhet, de közvetlenül nem állapít meg az érintett számára jogokat és kötelezettségeket. Ez a döntés azonban csak alanyi oldalról, az érintett alapjogai szempontjából fogalmazott meg követelményeket, azt vizsgálta, hogy következik-e a jogorvoslat-hoz való jogból annak követelménye, hogy biztosítani kell-e a nemzetbiztonsági ellenőrzés külső, bírói kontrollját. A bírói kontroll szükségessége következik a 1117/B/2004. AB határozatból is, ABH 2011, 1517–1523; ez a döntés amiatt nem tartotta az információs jog aránytalan sérelmének azt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat megtagadhatja az érintett-re vonatkozó információ kiadását, mert az érintett jogainak megsértése esetén ilyen esetben is bírósághoz fordulhat.

Az ombudsman indítványára részletesen vizsgálta – egyéb kérdések mellett – a nemzetbiztonsági ellenőrzés kontrollmechanizmusát, a 9/2014. (III. 21.) AB határozat rámutatott, hogy

[...] a kontinentális jog államai elsődlegesen a törvényhozói ellenőrzésre építenek, ezzel szemben a »common law« országai a bírói kontrollt tekintik a szolgálatok feletti ellenőrzés legfontosabb eszközének. A parlamenti ellenőrzés során jelentősége van annak, hogy az ellenőrzés alá vont szervek valamennyi államban speciális jogállásúak, ami jelentősen megnehezíti az eredményes vizsgálatok lefolytatását. Ilyen nehezítő tényező a titkosság követelménye, az ágazat szakterületi jellege és a többi állam felől ható kényszerítő körülmények. A hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan

⁴⁸ HARASZTI Margit Katalin: „Civil szervezetek és az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmusban” *Magyar Jog* 2014/11. 645.

a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelezettsége is a megfelelő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és azok működtetése. A titkosszolgálati tevékenység feletti, parlamenti külső kontroll általános, még a különleges esetekben sem külön indokolandó hatásköre a parlamentáris demokráciáknak. Más kérdés, hogy a parlamenti nyilvánosság elve, és a szolgálatok tevékenységének titkossága között egyensúlyt kell teremteni: a minősített adatok megismerésére jogosultak köre korlátozható. Az alkotmányjogi kérdés nem olyan formában merül fel, hogy miért kellene egyáltalán a szolgálatokat ellenőrizni, hanem úgy, hogy miért maradhatna egyáltalán tevékenységük az ellenőrzés alól kivont terület. Egyrészt a szolgálatok működését az érintettek a titkosság követelményéből adódóan nem (minden esetben) érzékelik. Így a személyek objektív körülmény miatt nem tudnak – a törvény alapján – az őket megillető jogorvoslattal élni. Ez a ténybeli helyzet egyértelműen mutatja az utólagos bírói kontroll leggyengébb elemét, vagyis azt, hogy a bíróság generálisan csak az érintett kezdeményezésére járhat el a titkosszolgálati tevékenység utólagos ellenőrzése során.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a törvényhozó módosította a nemzetbiztonsági törvényt. A módosítás az ellenőrzéssel kapcsolatban felmerülő jogorvoslatot két részre bontja. A biztonsági szakvélemény megállapításaival szemben (akár annak valóságtartalma kapcsán, akár abban a kérdésben, hogy a körülmény biztonsági kockázatot jelent-e) az érintett tizenöt napon belül panasszal élhet, amelyet a miniszter bírál el. A miniszter döntésével szemben tizenöt napon belül lehet panasszal fordulni a parlament nemzetbiztonsági bizottságához. A biztonsági szakvélemény kérdésében tehát a jogorvoslatot politikai szervek bírálják el.

Más a helyzet abban a kérdésben, hogy volt-e helye egyáltalán az eljárás lefolytatásának, azaz, hogy jogszerű volt-e a felülvizsgálati eljárás elrendelése. 2015. február 1-je óta a felülvizsgálati eljárás alá vont személy a vizsgálat lefolytatása érdekében, a felülvizsgálati eljárásról történő tudomásszerzést követő hat hónapon belül fordulhat az ombudsmanhoz. Emellett az alapvető jogok biztos a hivatalból is vizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok felülvizsgálati eljárásra vonatkozó gyakorlatát. Amennyiben a biztos a felülvizsgálati eljárás elrendelése és lefolytatása körében az alapvető jogokkal összefüggésben visszásságot állapít meg, tájékoztatja a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító minisztert, egyben kezdeményezi az általa szükségesnek tartott intézkedések megtételét, amelyet ha nem tart megfelelőnek, erről tájékoztatja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Az ombudsman alapfeladata, hogy a tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja, és kezdeményezze azok orvoslását. Pusztán számszerűségi mutatókkal nem lehet megállapítani az ombudsmani tevékenység sikerességét: az ombudsmani jogvédelem szintje nem azzal a kvantitatív mérőszámmal mérhető, hogy hány ügyet fejez be, hanem hogy milyen mértékben és főként milyen irányban képes befolyásolni az alapjogvédelem szintjét.

A hazai jogtörténetben viszonylag új intézmény kontúrjait az *Alaptörvény* átrajzolta; az általános biztos – külön biztosok modelljét az egybiztosos modell váltotta fel. Ez a kép azonban folyamatosan változik, 2012 óta különböző tendenciák figyelhetők meg.

Az *Alaptörvény*vel bevezetett modellváltás – mint az a fentiekből megállapítható – nem változtatott az alapjogvédelem szintjén: tudományosan nem igazolható az a megállapítás, hogy a több-biztosos modell hatékonyabb, mint az egybiztosos, igaz, ennek az ellenkezője sem. A jogvédelem tényleges szintje ténylegesen számos tényező függvénye, amelyek közül csak egy az intézményi keret. Ez a keret pedig az ombudsman szemléletéből eredően többféle tartalommal tölthető ki.