

ALAPJOGVÉDELEM A BÍRÁSKODÁSON TÚL

OMBUDSMANOK ÉS ALAPJOGVÉDŐ HATÓSÁGOK MAGYARORSZÁGON

Mind intézményi-hatásköri, mind tartalmi értelemben véve megfelelő alapjogvédelem nélkül nem lehet teljes az alapjogok fogalma, nem beszélhetünk jogi értelemben is létező, valódi jogosultságokról. Az alábbi írás a hazai alapjogvédelmi rendszernek egyes alapjogvédő intézmények mentén lehatárolt részterületével, az e területhez tartozó szervek által ellátott alapjogvédelem természetével foglalkozik. Az alapjogvédelmi rendszer alábbiakban elemzésre kerülő területére az általános hatáskörű és a szakosított országgyűlési biztosokat, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot (EBH), valamint a Független Rendészeti Panasztestületet (FRP) soroltam. Az említett intézmények különböző alapjogok, illetve szervek tekintetében nyújtanak jogérvényesítési mechanizmusokat a jogsérelmet szenvedett polgárok számára. A közöttük fennálló számos jogállási, illetve feladat- és hatásköri különbözőség ellenére összeköti őket az a közös tulajdonságuk, hogy az alapjogok *nem bírói típusú védelmének* biztosítására hivatottak. Más szavakkal: valamennyi itt felsorolt szerv híján van a bírászkodás valamely meghatározó jogállási vagy hatásköri jellemzőjének. Nem mindegyikük élvez – alkotmányosan garantált – független jogállást, nem mindegyikük eljárása szigorúan formalizált, továbbá nem mindegyikük hatásköre terjed ki arra, hogy kötelező erővel, jogilag kikényszeríthető módon döntsenek el jogvitákat, alkalmazzanak joghatrányt, amelyek pedig mégis jogosultak erre, azoknak a döntései bíróság előtt megtámadhatók.

Mindezek alapján adódnak a kérdések: mennyire lehetnek ezek a szervek hatékonyak? Milyen többlettel járulhatnak hozzá az alapjogoknak az – Alkotmánybíróság és a rendesbíróságok által megvalósított – bírói védelméhez? Mi az az általuk az alapjogvédelmi rendszerhez hozzáadott érték, amely indokolja létezésüket?

Miután vázlatosan áttekintem az itt vizsgált intézmények helyét a hazai alapjogvédelmi intézményrendszerben, a nemzetközi emberijog-védelem dokumentumaira is figyelemmel egy lehetséges katalógusba szedem, hogy a bírászkodáson és az ahhoz hasonló jellegű, kvázi bírászkodási hatáskörökön túl milyen tevékenységekkel szolgálhatják még a jogvédő intézmények az emberi jogok ügyét. Ezt követő-

en az alapjogvédelem jogállási-szervezeti előfeltételeit, a függetlenség és a pártatlanság követelményét, illetve azt vizsgálom, hogy az itt tárgyalt szervek tekintetében hogyan érvényesülnek ezek az elvárások. A bírói alapjogvédelmet Magyarországon a normák tekintetében az Alkotmánybíróság, az egyedi ügyekben pedig a rendesbíróságok hivatottak biztosítani. A következő pontokban azt elemzem, hogy az országgyűlési biztosok és az itt tárgyalt alapjogvédő hatóságok hogyan kapcsolódhatnak, illetve hogyan járulhatnak hozzá a normák alkotmányossági kontrolljához, valamint az alapjogok konkrét ügyekben való érvényesítéséhez. A végső kérdés mindezek alapján persze továbbra is az, hogy jót tesz-e a differenciált alapjogvédelmi rendszer az emberi jogok ügyének.

AZ ALAPJOGVÉDŐ INTÉZMÉNYEK RENDSZERE – AZ OMBUDSMANOK, AZ EBH ÉS AZ FRP HELYE A RENDSZERBEN

Kiindulópontként rögzíteni kell, hogy az alapjogok fogalmát olyan értelemben használom, mely szerint ezek a jogok az alkotmánytól függetlenül létező, az embert ember mivoltánál fogva megillető olyan jogosultságok, amelyeket – ennek megfelelően – az alkotmány nem létrehoz vagy adományoz, hanem „csupán” jogi értelemben elismeri őket, és a jogi elismerés egyik összetevőjeként gondoskodik a védelmükről, érvényesülésük biztosításáról is. Ez a fogalom meghatározás összhangban áll az alkotmány 8. § (1) bekezdésével is, amely az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak elismeréséről rendelkezik, majd az államnak a negatív jellegű, az alapjogok tiszteletben tartására irányuló kötelezettségén túl az alapjogok védelmére vonatkozó pozitív, tevőleges kötelezettségét is kimondja. Az alkotmánybírói gyakorlatban ez utóbbi fordulat (az alapjogok védelmére irányuló állami kötelezettség) az alkotmányi alapja az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének. E szerint az államnak nem elegendő tartózkodnia az egyes alanyi alapjogok megsértésétől, hanem – egyebek mellett – gondos-

kodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről is.¹ Ennek a feltételrendszernek kétségkívül részei azok intézmények, illetve feladat- és hatásköreik, amelyek az alapjogsérelmek orvoslásáról, az alapjogok védelméről gondoskodnak. Az állammal szemben az alkotmány 8. § (1) bekezdéséből, az intézményvédelmi kötelezettségből következő követelményrendszernek része az alapjogsérelmeket orvosló, alapjogvédő fórumok létrehozatala és működése.²

Az alapjogok védelmének feladatát elsősorban különböző alapjogvédő intézmények látják el.³ Ennek az intézményrendszernek a hazai közhatalmi szerveken kívül fontos összetevőit jelentik a nemzetközi emberijogvédő fórumok, hatékonyságánál és gyakorlatának jelentőségénél fogva azok közül is kiemelkedően a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága. Az alapjogvédelem – az alkotmány 8. § (1) bekezdéséből kiindulva – az állam feladata, vagyis e fogalom alatt elsődlegesen a közhatalmi szervek ilyen irányú tevékenységét kell érteni. A fogalom hatókörét tágítva ugyanakkor az alapjogvédelem intézményrendszeréhez sorolhatjuk a közhatalomtól független, civil jogvédő szervezeteket is. Ezek a szervezetek – közhatalmi eszközök híján – az állampolgári jogokat és a nyilvánosságot felhasználva küzdenek az emberi jogok érvényesüléséért, számos területen vállalnak – sokszor az állami szerveknél nagyobb rugalmassággal – a jogvédő állami szervekhez hasonló feladatokat. Az alábbiakban – amint ezt a bevezetőben már említettem – a hazai állami jogvédelmet megvalósító intézmények közül a nem bírói szervek és tevékenységük mibenlétével, sajátosságával, ennek keretében az országgyűlési biztosokkal, az EBH-val és az FRP-vel foglalkozom.

Az ombudsman intézménye az 1989-es köztársasági alkotmány megszületése óta része a magyar alkotmányos intézményrendszernek. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mellett Magyarországon immár három szakombudsman intézmény működik: a kisebbségi és az adatvédelmi biztos mellett 2007-ben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese pozíciójának megszüntetését követően – létrehozták a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának tisztségét is. Az országgyűlési biztosok valamennyien független jogállású parlamenti méltóságok, közülük az általános és a kisebbségi biztos intézményéről kifejezetten maga az alkotmány rendelkezik, míg a másik két biztosi intézményt – a szakombudsmanok választására vonatkozó általános alkotmányi felhatalmazás alapján – kétharmados törvények hozták létre.⁴ Az ombudsman intézményének független jogállását számos törvényi garancia biztosítja; a biztosok

kizárólag a parlamentnek felelősek, amelynek évente kötelesek beszámolni tevékenységükről. Az ombudsmanok alkotmányi rendeltetése az alkotmányos alapjogok védelme: az általános biztos hatásköre – a külön biztosok által őrzött jogok kivételével – az alkotmányos alapjogok teljes spektrumát lefedi. A szakosított biztosok egy-egy alapjog, illetve jogcsoport (a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog, valamint a környezethez való jog) tekintetében látnak el hasonló feladatokat. Általában az érintett panasza alapján folytatnak vizsgálatot, de kivételesen hivatalból is eljárhatnak; eljárásuk kötetlen, rugalmas; széles körű vizsgálati, információszerzési jogosítványaik, ugyanakkor a kötelező erőt nélkülöző intézkedési lehetőségeik vannak. Legjellemzőbb intézkedésük az alapjogsérelmet okozó hatóságnak címzett kezdeményezés, de emellett számos egyéb jogkörük is van, így például jogosultak jogalkotási javaslat megfogalmazására, illetve alkotmánybírói normakontroll eljárás kezdeményezésére.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóságot a 2003-as általános antidiszkriminációs törvény hozta létre az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzésére,⁵ felállítását ugyanakkor Magyarország európai uniós kötelezettségei is szükségessé tették.⁶ Jogállását tekintve az EBH csupán korlátozott, viszonylagos függetlenséggel rendelkező közigazgatási szerv: a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter által irányított központi hivatal, amely a törvény szerinti feladatkörében nem utasítható. A hatóság – egyéb feladatai mellett – elsődlegesen panaszügyeket vizsgál ki és orvosol: kérelem alapján vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy az antidiszkriminációs törvény hatálya alá tartozó jogviszonyokban megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét. Az EBH vizsgálatot lezáró határozatában bírságot is kiszabhat, a határozat ellen bírósághoz lehet fordulni.

Az EBH és az ombudsman intézménye, illetve az ombudsmani funkciók kapcsolatát mutatja és egyúttal a két szerv közös vizsgálhatóságát is alátámasztja az EBH létrehozatalát megelőző vita. Ekkor ugyanis felmerült, hogy az antidiszkriminációs szerv felállítására vonatkozó európai uniós kötelezettségnek ne egy külön hatóság létrehozásával tegyen eleget a jogalkotó, hanem – ahogy erre az uniós irányelvek lehetőséget biztosítanak – az egyik ombudsman jogköreit egészítsék ki az irányelvekben foglaltaknak megfelelően.

A Független Rendészeti Panasztestületet a rendőrségi törvény 2007-es módosításával hozta létre az Országgyűlés azzal a céllal, hogy a rendőrség füg-

getlen külső, úgynevezett civil kontrollját erősítse, fórumot teremtsen a rendőrség elleni panaszok független vizsgálatára azokban az esetekben, amikor a rendészeti jogalkalmazás során alapjogsértést követnek el.⁷ Az FRP ennek megfelelően a rendőrségi szervezet hierarchiájától független, az Országgyűlésnek felelős testületként a rendőrség alapvető jogokat sértő intézkedéseivel kapcsolatos panaszok kivizsgálásában jut szerephez: az alapjogsérelmet szenvedett polgár – a hagyományos panasz eljárás alternatívájaként – kérheti, hogy az ilyen tárgyú panaszát az országos rendőrfőkapitány a panasztestület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el. Az FRP állásfoglalása azonban az országos rendőrfőkapitányt nem köti.

Nemcsak az EBH, de az FRP is kapcsolatba hozható a parlamenti biztosokkal, azok tevékenységének természetével. Közös vonás az FRP-ben és az ombudsmani intézményben, hogy mindketten olyan – természetesen eltérő szinten garantált – független jogállású, az Országgyűlésnek felelős szervek, amelyek valamely hatóság (az FRP a rendőrség) alapjogsértéseit vizsgálják ki, kötetlen eljárásban, amelynek végén kötelező erővel nem bírói állásfoglalást alakítanak ki. A panasztestület és az ombudsmani intézmény bizonyos fokú rokoníthatóságára rámutat a rendőrségi törvény módosításának indokolása is, amely ezzel magyarázza, hogy a törvény alkalmazni rendeli az FRP-re az ombudsmanról szóló törvénynek a vizsgálati jogköröket illető egyes szabályait. A panasztestület önmeghatározása szerint ugyancsak egyfajta kollektív ombudsmani intézmény.⁸

AZ ALAPJOGOK VÉDELMÉT SZOLGÁLÓ TEVÉKENYSÉGEK

Bíraskodás és kvázi bíraskodás: egyedi panaszok kivizsgálása és orvoslása

Milyen tevékenységeket foglalhat magában az alapjogok védelme? Milyen hatáskörök gyakorlása útján vállalhatnak szerepet az egyes intézmények az alapjogok védelmében? Az alapjogvédelmi intézményrendszernek elsődlegesen az alanyi alapjogok érvényesülésének kikényszeríthetőségét, az alanyi alapjogsérelmek orvoslását kell biztosítania. Jogállami követelmény, hogy ezt a feladatot független bírói szerv (rendesbíróság, alkotmánybíróság) lássa el,

az alapjogok megsértése esetén nyitva kell tehát állnia a bírói útnak.⁹ A bírói út biztosításának kötelezettsége ugyanakkor nem zárja ki, hogy működjenek nem bírói típusú alapjogvédő szervek. Ezek az alapjogok nem bírói típusú védelmét biztosító intézmények pedig végezhetnek a bíraskodáshoz hasonló – de attól jogállási, hatásköri, illetve eljárási elemeiben eltérő –, kvázi bíraskodási tevékenységet. Ezek a szervek is szerepet vállalhatnak a konkrét ügyekben történő alanyi alapjog-érvényesítésben, az egyedi alapjogsérelmek orvoslásában – természetesen úgy, hogy eljárásuk, illetve döntésük nem bíraskodás. A jogsérelmet szenvedett polgár előtt nyit-

va áll annak a lehetősége, hogy az ügyben hatáskörrel rendelkező nem bírói típusú jogérvényesítési fórumot válasszon. Garanciális jelentősége van ugyanakkor annak, hogy ezeknek a fórumoknak az igénybevétele nem zárhatja ki a bírósághoz fordulás lehetőségét, sőt, a kötelező erejű hatósági döntésekkel szemben végső soron biztosítani kell a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

Az alapjogok konkrét ügyekben való érvényesülésének bizto-

sításában, az egyedi alapjogsérelmek orvoslásában részt vesznek az országgyűlési biztosok. Az itt tárgyalt jogvédelmi mechanizmusok közül elsősorban az ombudsmani eljárásra igaz, hogy a bírósági jogérvényesítés alternatíváját jelentheti a polgár számára. Bárki az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordulhat, ha megítélése szerint egy hatóság tevékenysége során alapvető jogaival összefüggésben visszásságot (vagyis alapjogsérelmet vagy annak közvetlen veszélyét) okozott. Az ombudsman a vizsgálata alapján kezdeményezést, illetve ajánlást fogalmazhat meg a hatóságnak (felügyeleti szervnek) a visszásság orvoslására.¹⁰ Ugyanezek a szabályok irányadók a kisebbségi ombudsman eljárására,¹¹ illetve a környezetvédelmi ombudsman tevékenységére,¹² és hasonló alapokon járhat el egyedi ügyekben az információs jogokkal kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye esetén az adatvédelmi biztos is.¹³ Az ombudsmanok tevékenysége anynyiban tér el lényegesen a bíraskodástól, hogy jogilag kötetlen eljárásuk során született intézkedéseik – eltekintve az adatvédelmi biztos hatósági jellegű jogosítványaitól – ajánlás jellegűek, azokhoz nem kapcsolódik jogi kötelező erő, csupán a megszólított hatóságnak a meghatározott időn belüli, érdemi válaszadási kötelezettsége. Az országgyűlési biztosok eljárása nem kezdeményezhető bírósági eljárással

párhuzamosan vagy azt követően,¹⁴ de az ombudsmani vizsgálat nem zárja ki, hogy később az érintett hatósági döntéssel szemben a panaszos igénybe vegye a bírósági jogorvoslat lehetőségét is. (Bár a bírósági felülvizsgálatra nyitva álló meghatározott határidő akadály lehet annak, hogy az országgyűlési biztos eljárását követően a panaszosnak ténylegesen is módja legyen bíróságához fordulni.) Az adatvédelmi biztos említett hatósági jellegű, kötelező erejű döntéseivel szemben pedig, amelyek az ombudsman intézménye szabályozásának igen kivételes és, mondhatjuk, egyúttal idegen elemei, a törvénynek végül biztosítania kell a bírói út igénybevételét, a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.¹⁵

Az EBH hatáskörei között szintén súlyponti szerepe van az egyedi alapjogsérelmek kivizsgálásának és orvoslásának: az EBH-hoz az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt fordulhat a jogsérelmet szenvedett polgár. Az antidiszkriminációs törvény hatáskör-megosztási szabályai a párhuzamos eljárásokat kizárják, így egyidejűleg bírósági és hatósági eljárás nem folytatható. Ha az érintett az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt bírósági eljárást (munkaügyi vagy személyiségi jogi pert) is indított, a hatósági eljárást fel kell függeszteni; a bírósági pert követően az ügyben a hatóság eljárását a törvény ugyancsak kizárja. Ugyanakkor lehetőség van arra, hogy az EBH eljárását követően indítson pert a jogsérelmet szenvedett személy; az EBH által hozott kötelező hatósági határozat pedig a közigazgatási döntésekre vonatkozó általános szabályok szerint természetesen bíróság előtt megkérdőjelezhető.¹⁶

Míg az országgyűlési biztosok és az EBH feladatkörének hangsúlyos, de nem kizárólagos eleme az egyedi panaszügyek intézése, addig az FRP lényegében csak konkrét alapjogsérelmek orvoslásában jut szerephez: eljárása az általános rendőrségi jogorvoslati mechanizmus alternatívájaként vehető igénybe abban az esetben, ha a kifogásolt rendőri intézkedés alapvető jogot sértett. Ha a polgár ezt a jogorvoslati utat választja, a rendőri intézkedéssel szembeni panaszt – közigazgatási hatósági eljárásban, kötelező erővel – az országos rendőrfőkapitány bírálja el az FRP által lefolytatott vizsgálatot követően. Az FRP-nek a rendőri intézkedés alapjogsértő voltáról hozott állásfoglalása nem bír kötelező erővel, nem köti az országos rendőrfőkapitányt, aki azonban köteles megindokolni azt, ha határozatában eltér a panasztestület által adott véleményétől.¹⁷ Az országos rendőrfőkapitány – kötelező erejű – határozatával szemben természetesen helye van a bírósági felülvizsgálatnak.¹⁸

Az alapjogok védelmének egyéb eszközei

Az alapjogok védelmét, érvényesülésük előmozdítását célzó funkciók köre ugyanakkor jóval szélesebb a bíraskodásnál, illetve általában a konkrét ügyekben való alapjog-érvényesítésnél. Az alapjogvédelem fogalma az egyéni alapjogsérelmeket kivizsgáló és – akár kötelező erővel, akár kötelező erő nélkül – orvosló különböző eljárásoknál sokkal szerteágazóbb tevékenységeket foglalhat magában.

Az alapjogvédelem ilyen felfogásán alapul a nemzeti emberijogvédő intézmények szerepével, jogállásával és működésével kapcsolatos ajánlásokat megfogalmazó úgynevezett párizsi elvekről szóló ENSZ-dokumentum.¹⁹ A nemzeti emberijogvédő intézmények olyan független jogállású állami szervek, amelyek kifejezett célja az emberi jogok nemzeti szinten történő védelme és érvényesülésük előmozdítása. Ezek a szervek monitorozzák az emberijogsértéseket, ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhatnak meg a kormánynak, parlamentnek és bármely más kompetens szervnek, együttműködnek nemzetközi szervezetekkel, továbbá nevelési és tájékoztatási szerepet töltenek be, valamint kvázi bíraskodási funkciójuk is lehet. A párizsi elvek rendszerében ez utóbbi, panaszkezelési hatáskör azonban csak másodlagos jelentőségű, opcionális jogkör, nem szükségszerű jogosítványa a jogvédő intézményeknek; bár igaz, hogy az utóbbi években erre a funkcióra is nagyobb hangsúly helyeződött.²⁰ A nemzeti emberijogvédő intézményeknek számos formája, típusa ismert. Ide sorolhatók az alapjogvédő funkciójú ombudsmani intézmények is,²¹ amilyen a magyar országgyűlési biztos intézmény.²² A magyar jogi szabályozásban az alapjogvédelemnek a párizsi elvek alap gondolatához hasonló tág értelmezése leginkább a legfiatalabb ombudsmani intézményre, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosára vonatkozó szabályanyagban érhető tetten.

Ugyancsak széles értelemben ragadja meg az alapjogvédelem feladatát az Európai Unió a faji és etnikai, illetve a nemi diszkrimináció elleni fellépésről szóló irányelveiben,²³ amelyekben a tagállamokat független antidiszkriminációs szerv létrehozatalára, illetve kijelölésére hívja fel. Az irányelvek szerint az antidiszkriminációs testület hatáskörének ki kell terjednie arra, hogy segítséget nyújtson a megkülönböztetés áldozatainak panaszai érvényesítésében, független vizsgálatokat folytassanak, illetve jelentéseket adjanak ki és javaslatot tegyenek a diszkriminációval kapcsolatos bármilyen kérdésben. Az utóbbi irányelv megfogalmazása szerint ezek a szervek „elősegítik, elemzik, ellenőrzik és támogatják az egyenlő, nemi megkülönböztetéstől mentes

bánásmódot”. Ezek a tagállami kötelezettségek jelentették az alapját az EBH felállításának, amelynek a jogi szabályozása is tükrözi az alapjogvédelem ilyen szemléletű értelmezését.

Mindezekre figyelemmel az alapjogvédelem fogalmát igen tágan határozhatjuk meg:

1. A bírászkodás, illetve ennél tágabban fogalmazva: az egyedi ügyekben történő alapjog-érvényesítés, az egyedi alapjogsérelemeket kifogásoló panaszok kivizsgálása és orvoslása (kvázi bírászkodás) az alapjogvédelemnek az alapját és a magját jelenti, de nem szűkíthető le erre a tevékenységre. Ebbe a fogalomkörbe sorolható számos egyéb – elsősorban állami, közhatalmi – tevékenység, amelynek célja az alapjogsérelem orvoslása, megelőzése, az alapjogok érvényesülésének előmozdítása.

2. A tág értelemben vett alapjogvédelem fogalomkörébe sorolandó az adott jogvédő intézmény feladatkörébe tartozó alapjog érvényesülésének általános, átfogó jellegű – vagyis nem egy konkrét jogsérelem kivizsgálásra és orvoslására irányuló – ellenőrzése, az alapjog-érvényesülés folyamatos „monitorozása” mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás területén.

Ennek a tevékenységnek fontos eszköze lehet, hogy a jogvédő szerv hatásköre kiterjedjen arra, hogy erre irányuló egyéni panasz nélkül, saját elhatározásából is vizsgálódhasson. A magyar törvények a vizsgálat hivatalból való megindításának jogkörét – a kérelemre induló eljárásokat kiegészítő lehetőségként – valamennyi országgyűlési biztos és az EBH számára is biztosítják. Az általános és a kisebbségi ombudsmanra vonatkozó törvény ennél több lehetőségről, illetve feladatról nem rendelkezik, de mindkét ombudsman élt és él a hivatalból indított átfogó, tematikus vizsgálat eszközével. Az adatvédelmi törvény ugyanakkor az adatvédelmi biztos egyik elsődleges feladataként az információs jogokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések megtartásának monitorozását, hivatalból történő ellenőrzését határozza meg. A szakombudsman figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit.²⁴ A környezetvédelmi ombudsman ugyancsak figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását.²⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának kezében különösen is jelentős ez a fajta alapjogvédelmi szerepvállalás. Az e külön biztos által védett egészséges környezethez való jog alapjogi természetét tekintve – az alkotmánybírósági gyakorlat alapján²⁶ – az állam önállósult és önmagában vett intézményvédel-

mi kötelezettségét jelenti. „Alanytalan” jog, alanyát nem tudjuk meghatározni, azok nem egyének vagy azok csoportjai, hanem az emberiség, a természet vagy a még meg nem született generációk lehetnének. A szakombudsman tevékenységének ebből következően szükségszerűen messze túl kell mutatnia az egyedi panaszbeadványok ügykövető intézésén – ezt tükrözi a jogi szabályozás és a biztos önértelmezése is.²⁷ Az antidiszkriminációs törvény az EBH-t is feljogosítja bizonyos esetekben a saját kezdeményezésű vizsgálatra – akkor, ha a jogsértést a magyar állam, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, illetve a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek követik el.²⁸ Igaz, hogy ennek gyakorlata – alapvetően a hatóság munkatársainak alacsony létszámára tekintettel – nem jellemző, tematikus ellenőrző vizsgálatokat az EBH egyáltalán nem folytat.²⁹

Az FRP általános ellenőrző funkcióval nem rendelkezik, és nincsenek meg az ennek kifejlesztéséhez szükséges törvényi alapok sem. A rendőrségi törvény igen szűkre szabja, hogy ki kezdeményezheti a panasztestület eljárását, erre csak az jogosult, akivel szemben – alapjogát sértő módon – a rendőri intézkedés alkalmazásra sor került. Ezzel a törvény kizárja, hogy más érintett személy (például szemtanú) forduljon az FRP-hez,³⁰ nincs mód az eljárás közérdekű kezdeményezésére, illetve arra sem, hogy a panasztestület hivatalból indítson vizsgálatot.

3. Az alapjogvédelem eszköze, hogy a jogvédő szerv nyilvánosan is megfogalmazhatja a véleményét, illetve ajánlásokat adhat, javaslatot tehet a parlamentnek, kormánynak, más állami szervezetnek az emberi jogok érvényesülésének előmozdítása érdekében. Lényeges, hogy ezek az ajánlások nem csupán egy – a kvázi bírászkodási tevékenység során kivizsgált – konkrét alapjogsérelem utólagos orvoslását célozhatják, hanem a jogalkotással, illetve a jogalkalmazással kapcsolatos általános jellegű állásfoglalások, ajánlások is lehetnek, amelyek természetüknél fogva inkább preventív módon járulhatnak hozzá az alapjogok védelméhez. Az általános javaslatok szólhatnak tehát a jogalkalmazás, a gyakorlat számára, emellett az általános jellegű javaslatokkal jellegzetes területe a jogszabály-veleményezés, a jogalkotási javaslatok megfogalmazása – mindegyik alább bővebben visszatérek. Garanciális jelentőségű, hogy ezek az ajánlások, állásfoglalások nyilvánosak.

4. Az alapjogok védelmének önálló területeként tartható számon a nemzetközi emberi jogi követelmények érvényesülésének előmozdítása. Ennek érdekében az alapjogvédő szerv – egyebek mellett – kapcsolatot tart, együttműködik a nemzetközi emberi jogi szervezetekkel, támogatja az állam újabb

emberi jogi egyezményekhez történő csatlakozását, illetve közreműködik a nemzetközi egyezmények végrehajtásával kapcsolatos országjelentések elkészítésében. Mivel ez utóbbi jellegzetesen a kormány feladata és felelőssége, különös körülmények között igényel, hogy a jelentéstételi munkába való bekapcsolódás ne érintse az alapjogvédő szervnek a végrehajtó hatalomtól való függetlenségét. A jelentéstételben való közreműködést kifejezetten nevesítő párizsi elvek is külön hangsúlyozzák, hogy ennek során tiszteletben kell tartani a nemzeti emberijogvédő intézmény függetlenségét.³¹ A jelentéstételi kötelezettségben való részvételnek alapvetően két módja képzelhető el: egyrészt a kormány megbízhatja a jogvédő intézményt a teljes országjelentés elkészítésével vagy azzal, hogy más módon vegyen részt annak az elkészítésében. Másrészt a jogvédő szerv készíthet egy külön kiegészítő árnyékjelentést, akár más jogvédőkkel, nem kormányzati vagy civilszervezetekkel együttműködve. Ez utóbbi megoldás nagyobb teret enged annak, hogy a jogvédő intézmény bemutassa kritikai álláspontját; azt a kormány nem szerkesztheti ki, szűrheti meg a hivatalos jelentés elkészítése során.³² Magyarországon a környezetvédelmi ombudsman és az EBH kapott ilyen, a nemzeti jelentések elkészítésében való közreműködésre vonatkozó törvényi feladatot.³³

5. Jelentős szerepet játszhat az emberi jogok érvényesülésének előmozdításában a kormányzati szervek, a nemzetközi szervezetek és a civilszervezetek együttműködése. Ezeknek az együttműködéseknek, hálózatoknak a megszervezése ugyancsak az alapjogvédelmet szolgáló tevékenység.

6. Mindezt fontos feladatkörként kiegészítik az emberi jogokkal kapcsolatos tájékoztató, jogismertetet fejlesztő, jogtudatosító tevékenységek. Az alapjogvédő intézmények szerepet vállalhatnak emberi jogi tárgyú kutatásokban. Betölthetnek általános alapjogi szószólói szerepkört az emberi jogi kultúra, az emberi jogi értékek iránti tisztelet fejlesztése érdekében.

7. Végül az alapjogvédelmi tevékenységek körébe tartozhatnak a hatósági, bírósági eljárásokkal kapcsolatos jogosítványok, így például jogsegély nyújtása, bírósági eljárásban való képviselőlet vagy a közérdekű igényérvényesítés. Ilyen típusú hatásköröket biztosít az ombudsmanról szóló törvény a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa és az antidiszkriminációs törvény az EBH számára. A zöldombudsman a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként részt vehet.³⁴ Az EBH a közérdekű igényérvényesítés joga alapján pert indíthat, illetve az érintetteknek segítséget nyújt az egyenlő

bánásmód megsértése elleni fellépéshez, továbbá az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult eljárásokban a jogsérelmet szenvedett fél meghatalmazása alapján képviselőként járhat el.³⁵

A fenti katalógust áttekintve látható, hogy a bírói jogvédelemtől eltérően a bírászkodáson és kvázi bírászkodáson túlmutató alapjogvédelmi tevékenységek elsősorban proaktív és preventív jellegűek – szemben a panaszokra, beadványokra reagáló, reaktív, a már bekövetkezett jogsérelmekre orvoslást nyújtó, a jogsérelmeket utólagosan követő jogvédelemmel. A felsorolt alapjogvédelmi tevékenységekben találunk egyrészt a kormányzatot, a jogalkalmazást vizsgáló és bíráló hatásköröket (egyedi panaszügyek kivizsgálása, monitoring vizsgálatok), másrészt a kormányzat számára nyújtott emberi jogi tanácsadói, konzultatív feladatokat (jogalkotási és egyéb emberi jogi tárgyú rendszerszerű javaslatok, vélemények megfogalmazása).³⁶ A tanácsadó szerep körben szükségszerűen benne rejlik a politikai involválódás kockázata – ennek kiküszöböléséhez, de legalábbis csökkentéséhez fontos, hogy a jogvédő intézmény független jogállású szervként nyilvánosan fogalmazza meg véleményét, ajánlását.

A nemzeti emberijogvédő intézmények, köztük az emberijogvédő funkciójú ombudsmani intézmények elterjedését világszerte a XX. század utolsó évtizedeitől figyelhetjük meg. A nemzeti emberijogvédő intézmények jogállását és feladatait tisztázó párizsi elveket 1991-ben szövegezték meg. Az intézmények elterjedését előmozdították többek között az 1990-es években a kelet-közép-európai volt kommunista országokban és más totalitáriánus országokban végbement demokratizálódási folyamatok, amelyekben jelentős szerepet játszott az emberi jogok biztosítása.³⁷ Az ombudsmani intézmény a XX. század hatvanas–hetvenes éveiben indult el európai és világhódító útjára – ebben az időszakban a régi, érett demokráciákban való gyors terjedését figyelhetjük meg, ahol ekkor a parlamenti biztosi hivatalokat az egyre nagyobb és komplexebb közigazgatással szemben a polgár jogainak védelme érdekében hozták létre. A XX. század végén az új demokráciákban, mind Dél-Európa, mind Közép-Kelet-Európa országaiban, köztük Magyarországon is, már az alapvető alkotmányos jogok biztosítására illesztették az alkotmányokba az újabb és újabb parlamenti biztosi intézményeket. Ezeket a biztosi szerveket – a diktatúrákat követően – az emberi jogok védelme iránti fokozott érzékenység és igény hívta életre.

A születő új demokráciák alaptörvényeibe az ombudsmanok az emberijog-védelem szimbolikus intézményeiként kerültek be, amelyek sajátos eszkö-

zeikkel képesek lehetnek előmozdítani az alapvető alkotmányos jogok érvényesülését: megerősíthetik a polgárok alacsony szintű jogismeretét, jogtudatát, segíthetik a gyenge jogérvényesítési képességgel rendelkezőket, fejleszthetik az állami szervek körében és a társadalomban az emberi jogi kultúrát, az alkotmányos alapjogi értékek tiszteletét. Ezzel párhuzamosan azt is megállapíthatjuk, hogy az alapjogvédelem fogalomkörébe is az utóbbi két évtizedben fogadták és fogadják be a bírói típusú jogvédelmen, az egyedi panaszok orvoslásán túlmutató tevékenységeket. Az ilyen típusú tevékenységeknek az ellátásában pedig nemcsak az ügynevezett nemzeti emberijogvédő intézmények (Magyarországon ilyenek az állampolgári jogok országgyűlési biztosát tekinthetjük³⁸), hanem egy-egy alapjog, ágazat tekintetében más jogvédő szervek, a szakosított országgyűlési biztosok, illetve alapjogvédő hatóságok – így az EBH és az FRP – is szerepet vállalnak.³⁹

A JOGÁLLÁSI ELŐKÉRDÉS: FÜGGETLENSÉG ÉS PÁRTATLANSÁG

A megfelelő alapjogvédelem biztosításához a legfontosabb jogállási-szervezeti kritérium egyértelműen az alapjogvédő intézmény függetlensége: az intézmény legyen független az általa vizsgálható, ellenőrizendő szervektől. E jogállási követelmény alatt ennek megfelelően az alapjogvédő szervnek elsősorban, de nem kizárólagosan a végrehajtó hatalomtól való függetlensége értendő. Emellett következik belőle az az igény is, hogy senkinek – még a törvényhozásnak – se legyen joga befolyást gyakorolni arra, hogy az alapjogvédő szerv milyen ügyekben és miként jár el. Az intézmény tevékenysége nem szolgálhat egyetlen társadalmi, politikai, vallási vagy más érdekcsoportot. A függetlenség követelményével párban jár a pártatlanság kritériuma, amely alapján az adott intézménynek elfogulatlanul, részrehajlás nélkül kell vizsgálatot folytatnia és intézkednie.⁴⁰ Ebben az értelemben az alapjogvédő szervek nem tekinthetők az egyes panaszosaik képviselőjének, szószólójának, feladatuk nem az, hogy kijárják a panaszosok érdekeit a hatóságok, állami szervek előtt. A pártatlanság az egyik lényeges eltérés a közhatalmi, illetve a civil jogvédelem között, az utóbitól ugyanis a részrehajlás-mentességet nem várjuk el. A pártatlanság ilyen értelmezése természetesen nem zárja ki, hogy az emberijogvédő intézmények elkötelezettek legyenek az általuk képviselt ügy, az alapjogvédelem iránt, ellássák az emberi jogi értékek szószólójának szerepét. Sőt, ez olyan megkerülhetetlen szerepvállalás, amely kifejezetten következik

az alapjogvédelem előzőekben bemutatott tág értelmezéséből. Az egyedi ügyek kivizsgálásán és orvoslásán túlmutató alapjogvédő tevékenységek nem lehetnek alapjogi szempontból neutrálisak, azokat az emberi jogok érvényesülése előmozdításának kell vezérelnie, a jogvédő intézmények pedig nyilvánvalóan nem tehetnek olyan lépéseket, amelyek ezzel ellentétes hatást céloznak vagy váltanak ki.

Az alapjogvédő intézmények függetlenségét és pártatlanságát – hacsak e követelmények nem maradnak meg a pusztá deklaráció szintjén – számos jogszabályi rendelkezésnek kell szigorú előírásokkal garantálnia. Ide tartozik a megbízatás elnyerésének szabályozása: a kinevezésről, megválasztásról döntést hozó szerv függetlensége, ennek személyi-szakmai előfeltételei, a kinevezési vagy választási eljárás, a megbízatás időtartama és az elmozdíthatóság szabályai. A függetlenség garanciái között kell említeni az összeférhetetlenség szabályait, a mentelmi jog biztosítását, továbbá a megfelelő jövedelmet. A befolyástól mentes szakmai munka előfeltétele az utasíthatóság tilalma. Továbbá nem szabad megfedkezünk a személyi és anyagi értelemben megfelelően ellátott hivatalról, a költségvetési és a munkajogi függetlenségről sem.

A függetlenség tekintetében ki kell emelni az ombudsmani intézmények helyzetét. Az országgyűlési biztosokra vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozás magas szinten elégíti ki a fent felsorolt jogállási kritériumokat. Az itt vizsgált szervek közül alkotmányi szinten védett független státusa kizárólag a parlamenti biztosoknak, még közelebbről közülük is az állampolgári jogok, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának van, e két intézményről rendelkezik ugyanis kifejezetten, név szerint is az alkotmányszöveg. A többi intézményre is igaz ugyanakkor, hogy létezésük és működésük alapját törvényi szabályozás (az ombudsman-, az adatvédelmi, az antidiszkriminációs, valamint a rendőrségi törvény) jelenti, amelynek módosításához – az antidiszkriminációs törvény kivételével – az alkotmány kétharmados többséget követel meg. Az adatvédelmi biztos és az EBH működését továbbá európai uniós irányelvek is megalapozzák és védik.⁴¹

A széles körű garanciák mellett az ombudsman intézményének szabályozásában is található ugyanakkor gyenge pontok, ilyen az újráválasztathatóság lehetősége, valamint a megbízatás után válalható tisztségekre vonatkozó korlátozások hiánya. A szabályozás egy alkalommal lehetővé teszi az országgyűlési biztosok újráválasztását, és nem tartalmaz más pozíciók vállalásával kapcsolatos korlátozásokat sem, amely lehetőségekkel az érintettek

több alkalommal éltek is.⁴² Ugyancsak bírálható a parlamenti biztosok költségvetési függetlenségének területe. Az országgyűlési biztos és hivatali szervezete működési költségeit és létszámát külön költségvetési fejezetben kell meghatározni, amelynek elfogadására azonban az általános szabályok az irányadók, az ombudsman számára – a parlament másik ellenőrző szervére, az Állami Számvevőszékre, az Alkotmánybíróságra vagy a bíróságokra vonatkozó szabályozástól⁴³ eltérően – nem biztosított a költségvetésük meghatározása során a függetlenségüket garantáló speciális jogosítvány. Az országgyűlési biztosok egymástól is függetlenek, mellérendelt viszonyban látják el feladataikat, közöttük hierarchikus, utasíthatósági, felelősségi kapcsolat nincs. Ezzel kapcsolatban is problémákat vet fel a költségvetés szabályozása: az intézményre vonatkozó külön költségvetési fejezet valamennyi ombudsman költségvetését tartalmazza, ugyanakkor fejezetgazdaként a döntési jogkörök kizárólag az állampolgári jogok országgyűlési biztosát illetik meg, ami a szakombudsmanokat kiszolgáltatottá teheti az általános ombudsmannal szemben.

Ahogy az országgyűlési biztosok, úgy a Független Rendészeti Panasztestület is független, beszámolási kötelezettsége folytán kizárólag az Országgyűlésnek felelős testület. Kaltenbach Jenő, a panasztestület jelenlegi elnöke, volt kisebbségi biztos – az ombudsmanok és az Állami Számvevőszék mellett – az Országgyűlés ellenőrző szerveihez sorolja be.⁴⁴ A testület tagjait a parlament kétharmados többséggel választja meg hatéves időtartamra. Szemben az ombudsman intézményénél kritizált újraválaszthatósággal, az FRP esetében a tisztség ismételt betöltésének lehetőségét a törvény kizárja. Ugyanakkor bírálható, hogy nincs a testületnek önálló hivatala; illetve hogy a fenti szabályok által tételezett magas közjogi státus ellenére az FRP tagjait nem illeti meg a mentelmi jog,⁴⁵ illetve viszonylag alacsony a számukra biztosított tiszteletdíj is.

Sajátos kérdések merülhetnek fel a függetlenséggel kapcsolatban a többszemélyes intézmények (amilyen az FRP), illetve a több tisztségből álló intézményrendszer (amilyen az általános és szakosított országgyűlési biztosi rendszer) esetében. Amennyiben ugyanis több tisztség betöltéséről kell egyidejűleg dönteni, az – akár egyébként minősített többségű döntéshozatal esetén is – könnyen válhat politikai kompromisszum tárgyává. A 2007–2008-as,

számos sikertelen kísérlettel teli ombudsmanválasztási procedúrák nyomán a jelenleg hivatalban lévő négy parlamenti biztos ciklusa már teljesen elvált egymástól, az FRP tagjait ugyanakkor a rendőrségi törvény kifejezett előírása alapján az Országgyűlés – a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával – kifejezetten egyidejűen, listás módon, nyílt szavazással választja.⁴⁶

Bár eltérő szinten, de az országgyűlési biztosok, illetve az FRP függetlenségét jogszabályi biztosítékok övezik. Ezzel szemben az EBH jogállására vonatkozó szabályozás a függetlenség vonatkozásában jócskán hagy maga után kívánivalót. Bizonyos szakmai függetlenséget biztosít az EBH számára az, hogy a törvény kizárja a feladatkörében való utasíthatóságot, nem érvényesül azonban a függetlenség követelménye a szervezeti, illetve költségvetési kérdések tekintetében. Az, hogy az EBH gyakorlata igen visszafogott a szélesebb értelemben vett, a kvázi bí-

ráskodáson túli alapjogvédelem területén (például a hivatalból indított, tematikus vizsgálatok vonatkozásában), a létszámhiánnyal magyarázható. A költségvetési függés így teheti lehetetlenné a jogvédelmi tevékenység kiteljesedését (akár éppen a végrehajtó hatalmat érintő saját kezdeményezésű vizsgálatokat). Az EBH felállításának alapját jelentő európai uniós irányelvek végrehajtása során felmerült, hogy a tagállamok által létrehozandó független antidiszkriminációs szerv feladatainak ellátására ne hozzanak létre újabb hatóságot, hanem arra a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát jelöljék ki. Ez a megoldás kétségkívül jobban szolgálta volna a függetlenség követelményét – igaz, hogy hatásköri szempontból, különösen a magánszemélyekre és magánszervezetekre kiterjedő hatáskör, illetve az ombudsmani intézménytől idegen jogilag kötelező erejű intézkedési jogkörök, valamint ezeknek a hagyományos ombudsmani jogkörökkel való keveredése miatt problémákat is felvetett volna.

A JOGALKOTÁS ALAPJOGI ELLENŐRZÉSE ÉS BEFOLYÁSOLÁSA

Az állami jogalkotás az alapjogokat szükségszerűen érinti, korlátozza. Ennek alkotmányos feltételeit és határait az alkotmány 8. § (2) bekezdése jelöli ki, amely kimondja egyrészt a törvényi szabályozási szint követelményét, másrészt az alapjogok lényeges

tartalmának sérthetetlenségét. Az említett alkotmányos határokat áthágó, alapjogokat sértő törvényekkel, rendeletekkel (illetve a szükséges jogszabályok megalkotásának elmulasztásával) szembeni védelmet a jogalkotás alkotmányos ellenőrzése, a tág – nem csak alkotmánybírói – értelemben vett normakontroll tevékenységek biztosítják.

A jogszabályok alkotmányossági szempontú ellenőrzését elsősorban az alkotmánybíráskodás, a jogalkotás alkotmányosságának bírói kontrollja szolgálja. A jogalkotás alapjogi kontrolljának elsődleges – de nem kizárólagos – letéteményese tehát az Alkotmánybíróság, amely – mint az köztudott – nemzetközi összehasonlításban is a legszélesebb jogkörű alkotmányvédő szervek közé tartozik. Az absztrakt utólagos normakontroll eljárást bárki kezdeményezheti, személyes érintettség vagy érdekelttség nélkül is, az erre irányuló indítvány bármilyen normával szemben határidő és bármilyen további eljárási feltétel nélkül előterjeszhető. Hasonlóan szélesre tárt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség indítványozásának lehetősége: bárki indítványozhatja az Alkotmánybíróság eljárását, amely egyébként hivatalból is megindítható. E két eljárás kezdeményezésére az ombudsmanról szóló szabályozás az országgyűlési biztost kifejezetten is feljogosítja.⁴⁷ Ha konkrét ügyben merül fel, hogy az ügy megítélésének alapjául szolgáló jogszabály alapjogsértő, akkor az eljárás folyamán a bíró, annak jogerős lezárását követően pedig – alkotmányjogi panaszos eljárás keretében – a jogsérelmet szenvedett fél indítványozhatja az Alkotmánybíróság konkrét utólagos normakontroll eljárását. A törvények előzetes alkotmányossági ellenőrzésére irányuló eljárás jól mutatja, hogy a nem kifejezetten jogvédő rendeltetésű köztársasági elnök hogyan vállalhat szerepet az alapjogok védelmében. Az alapjogvédelem szempontjából különös jelentősége lehet az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát lehetővé tevő hatáskörének, amelynek keretében a belső jogi szabályozásnak a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel való összhangja bírálható el. Ez utóbbi eljárás indítványozására ugyanakkor csak meghatározott állami szervek jogosultak. Vizsgálódásunk szempontjából jelentős, hogy az ombudsmanról szóló törvény ebbe az indítványozói körbe sorolja az országgyűlési biztosokat.⁴⁸

Az Alkotmánybíróság mellett a jogalkotás alapjogi szempontú ellenőrzésében egyre nagyobb szerepet vállalnak a nem bírói típusú emberijogvédő intézmények is.⁴⁹ A jellemző, szinte valamennyi ombudsmant megillető jogosultságok közé tartozik a jogszabály kiadására, illetve módosítására irányuló ajánlástétel joga. Ahhoz kötődően pedig, hogy a XX. század utolsó éveiben az ombudsmani intézmé-

nyek funkciói között megjelent az emberi jogok védelme, a biztosok intézkedési lehetőségei közé beépült az alkotmánybíróshoz fordulás, a normakontroll eljárások kezdeményezésének joga.

Mindez tetten érhető a hazai törvényi szabályokban is, a legkomplexebb módon az ombudsmanról szóló szabályozásban. Valamennyi ombudsman jogosult arra, hogy alkotmánybírói normakontroll eljárásokat (utólagos normakontrollt, mulasztásos alkotmányellenesség megállapítását, valamint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát) kezdeményezzen.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság – *erga omnes* hatályú – döntésének kezdeményezése mellett az országgyűlési biztosok jogalkotási javaslat tételére is fel vannak hatalmazva, vagyis kezdeményezhetik a jogalkotónál jogszabály kiadását, módosítását, illetve hatályon kívül helyezését. Az általános és a kisebbségi ombudsman erre akkor jogosult, ha azt állapítja meg, hogy egy alapjoggal kapcsolatos visszászá- g a jogi szabályozás hibájára, hiányosságára vezethető vissza.⁵¹ Míg ez a törvényi szabályozás egyfajta konkrét normakontrollra jogosítja fel az ombudsmant abban az esetben, ha az általuk vizsgált konkrét ügyben merül fel a jogi szabályozással kapcsolatos probléma, addig a másik két szakombudsman jogalkotási javaslattételre vonatkozó jogkörét a törvényszöveg nem köti meg ilyen módon.⁵² Az EBH hatáskörébe ugyancsak beletartozik, hogy javaslatot tegyen az egyenlő bánásmódot érintő jogi szabályozásra.⁵³ Az FRP lehetőségei viszont igen szűkek: a panasztestület az országos rendőrfőkapitánynak utasítás kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére irányuló javaslatot tehet. Emellett az FRP háromévente beszámol az Országgyűlésnek, évente pedig tájékoztatja a parlament rendészeti, illetve emberi jogi bizottságát, ami alkalomként szolgálhat arra, hogy megfogalmazza a jogi szabályozással kapcsolatos véleményét, javaslatait.⁵⁴

Az itt vizsgált nem bírói típusú alapjogvédő szervek tevékenységének súlypontja az egyedi alapjogsérelmek kivizsgálása és orvoslása. Az alapjogok sérelmét ugyanakkor nem csak a jogalkalmazás, egy konkrét döntés, intézkedés, eljárás stb. hibája okozhatja. Ez utóbbiak lehetnek hibátlanok abban az értelemben, hogy megfelelnek a jogszabályi előírásoknak, ám ha maga a jogszabály alapjogsértő, akkor az azon alapuló egyedi döntés, intézkedés, eljárás is az lesz. Emellett általános jellegű ellenőrzések, monitoring vizsgálatok is elvezethetnek ahhoz a következtetéshez, hogy nem a gyakorlat, hanem a jogi szabályozás okoz alapjogsérelmet. Ezekben az esetekben a nem bírói típusú alapjogvédő intézmények is egyfajta normakontroll tevékenységet végeznek: egyrészt a jogszabályt vagy annak hiányát összevetik

az alapjogokkal, másrészt ennek alapján a jogalkotóra valamilyen, nem kötelező erejű (puha) befolyást gyakorolnak. Ez lehet közvetett befolyás, amikor a kötelező döntésre feljogosított Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezik, illetve lehet közvetlen befolyás, ha a jogvédő intézmény közvetlenül a jogalkotóhoz fordul javaslatával. Amint láthattuk: ebben a tekintetben a legszélesebb körű lehetőségekkel Magyarországon az országgyűlési biztosok rendelkeznek, de a többi vizsgált intézménynek is van jogalkotási javaslat tételére irányuló – különböző terjedelmű – hatásköre.

A jogalkotás befolyásolásával kapcsolatos egyik leghatékonyabb jogkörnek tűnhet az, ha az alapjogvédő szerv szerepet vállal a jogalkotás folyamatában, és a jogszabályok megszületését megelőzően véleményezi a feladatkörébe tartozó, emberi jogokat érintő jogszabályok tervezeteit. Ezzel ugyanis még az alapjogi probléma bekövetkezése előtt képes közbelépni és adott esetben megakadályozni a jogsérelmeknek vagy akár csak a jogsérelem veszélyének a felmerülését is. Az országgyűlési biztosok közül a törvények csak az adatvédelmi biztost és a környezetvédelmi ombudsmant jogosítják fel jogszabály-veleményezésre.⁵⁵ Ugyanakkor a gyakorlatban mindebből nem következett, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, valamint a kisebbségi biztos ne véleményezte volna a jogszabályok tervezeteit. Ugyancsak van ilyen hatásköre az EBH-nak is.⁵⁶

A jogalkotás ellenőrzésével, befolyásolásával kapcsolatos jogkörök, különösen a jogszabálytervezetek véleményezése ugyanakkor hordoz magában kockázatokat. Az új jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés meghozatalára irányuló ajánlás esetén az alapjogvédő intézménynek ügyelnie kell arra, hogy – a szabályozás tartalmára vonatkozó álláspontjával – ne tévedjen át a politika területére, ne sértse meg a pártatlanság követelményét. A jogszabálytervezetek véleményezése ugyancsak a politikai természetű jogalkotási folyamat részévé teheti az intézményt. Ezek a kockázatok tehát elsősorban a jogvédő intézmények tanácsadói, konzultatív szerepvállalásának politikai természetű veszélyei. Mind a jogalkotási javaslat tételével, mind a jogszabálytervezetek véleményezésével kapcsolatban felvethető az a kérdés is, hogy az alapjogvédő szerv hivatkozhat-e még hitelesen a későbbiekben a jogalkotás hibájára, ha a javaslatának, illetve véleményének megfelelő jogi szabályozás született. Kockázata továbbá az ilyen normakontroll tevékenységnek – szemben az *erga omnes* hatályú alkotmánybíráskodással –, hogy a megszólított jogalkotó nem köteles megfogadni az ajánlásban foglaltakat. Ez a kockázat azonban egyúttal az alkotmánybíráskodással szembeni előnyökhöz is ve-

zet: különösen jogszabály-módosítás vagy újabb jogszabályok megalkotásának kezdeményezésekor a nem bírói típusú alapjogvédő szervezeteknek több lehetőségük van a szabályozás kívánt tartalmáról állást foglalni, a jogalkotóval aktívan együttműködni.

ALAPJOGI SZAKÉRTELEM, ALAPJOGI SZEMLELET EGYEDI ÜGYEK BEN

A három szakosított országgyűlési biztos egy-egy alapjogért vagy jogcsoportért – a kisebbségi jogokért, az adatvédelemért és információszabadságért, illetve az egészséges környezethez való jogért – felelős. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság ugyancsak kifejezetten egy alkotmányos alapjognak, az egyenlő bánásmód követelményének a megtartása felett őrködik, míg a Független Rendészeti Panasztestület egy adott szervezet tekintetében lát el jogvédelmi feladatokat, az alapjogsértő rendőri intézkedésekkel kapcsolatban jár el. Ezekről az alapjogvédő szervekről tehát elmondható, hogy – szemben az általános hatáskörű bíróságokkal – felelősségi területükön speciális szakértelemmel rendelkeznek, hivatalaikban összpontosul az adott alapjogi területtel, problémakörrel kapcsolatos tudás. Az EBH-t feladatainak ellátásában egy kifejezetten az egyenlő bánásmód törvény értelmezésével megbízott szerv, az emberijog-védelem és az antidiszkrimináció területén kiemelkedő szakmai tapasztalattal rendelkező szakemberekből álló Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület is segíti.⁵⁷

Az általános hatáskörű országgyűlési biztos hatásköre ugyan – a külön biztosok által védett alapjogokat kivéve – valamennyi alapjogra kiterjed, a rendesbíróságokhoz hasonlítva még rá, illetve hivatalára is igaz a sajátos szakértelem, szaktudás tétele. Az ombudsman ugyanis – eltérően a bíróságoktól – nem bármilyen természetű jogvita, jogsérelem, hanem kizárólag alkotmányos alapjogsérelem esetén jár el. Külön elemzések tárgya kell legyen az, hogy az egyes alapjogvédő intézmények gyakorlata mennyiben igazolja a speciális szakértelem meglétét, illetve hogy szakmai értelemben jó vagy bírálható-e az, ahogyan ezek a szervek az általuk védett alapjogokat értelmezik és alkalmazzák. A megfogalmazható kritikák ellenére is igaz azonban, hogy a speciális szaktudás, illetve annak a fejlesztésére való lehetőség ezek mellett a jogvédő szervek mellett szóló erős érv.

Ez a speciális szakértelem a nem bírói típusú jogvédő szervek által jelentős hozzáadott érték lehet a bírói jogvédelemhez. A bíróságok alapjogok-

kal kapcsolatos gyakorlatát, számos konkrét ítéletet ért ugyanis kritika azért, mert az alkotmányos alapjogok nem megfelelően jutnak érvényre a bírósági döntésekben: sok esetben figyelmen kívül maradnak az alapjogi szabályok, vagy nem megfelelően – rendeltetésükkel ellentétesen, nem az egyén szabadságának állami beavatkozással szembeni védelmére – kerülnek alkalmazásra. Legutóbb 2008-ban jelent meg a bírósági gyakorlatot az alapjogok érvényesülése szempontjából értékelő tanulmány, amely – az elmúlt években napvilágot látott kritikákat megerősítve – még mindig azt állapítja meg, hogy a bíróságok ritkán élnek az alkotmányértelmezés lehetőségével; az alkotmányra és alkotmánybírói határozatokra történő hivatkozás sokszor csak díszítőeleme az ítéleteknek, a hivatkozások mögött alkotmányos (alapjogi) gondolkodás csak elvétve húzódik meg.⁵⁸ A bíróságok által elbírált egyedi ügyekben – erős kontrasztban az alkotmánybírói alapjog-értelmezési és -védelmi rendszer kidolgozottságával – az alapjogi szemlélet és érvelés sok kívánnivalót hagy maga után.

A rendesbíróságok alapjogokkal kapcsolatos ítélezése számára az alkotmánybírói gyakorlat ugyanakkor nem jelent megfelelő fejlesztési forrást. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek és így gyakorlatának döntő részét jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata teszi ki. A testület önmagában, az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálata nélkül soha nem foglalkozik egyedi jogalkalmazói döntésekkel. Konkrét jogalkalmazói aktusok, jogszabály-értelmezések alkotmányellenessége nem lehet alkotmánybírói eljárás tárgya. Az Alkotmánybíróság az élő jog, illetve a jogegységi határozat vizsgálatakor az állandósult, normává szilárdult gyakorlatot, a normaként, általános szabályként viselkedő jogegységi döntést vizsgálja.⁵⁹ Bár mind a bíró által kezdeményezett konkrét utólagos normakontroll eljárásban született, mind pedig az alkotmányjogi panasz alapján hozott döntés kihathat, illetve visszahathat az alapul szolgáló konkrét ügyre (ennyiben, vagyis jogkövetkezményeiben válik konkréttá az alkotmánybírói eljárás), az Alkotmánybíróság vizsgálata és érvelése nem a konkrét ügyre, hanem az abban alkalmazott jogszabályra vonatkozik (eltekintve az alkalmazási tilalom indokoltságától). Az alkotmánybírói gyakorlat tehát alapvetően a normakontroll követelményeihez igazodó, a jogszabályok alkotmányosságának megítélésére alkalmas alapjog-értelmezéseket és alapjogvédelmi rendszert alakított ki. A megsemmisítéstől megkímélt jogszabályi rendelkezéseknek az alkotmánnyal összhangban álló értelmezési tartományát kijelölő alkotmányos követelmények ugyan rendsze-

rint a jogalkalmazónak mutatnak irányt az egyedi ügyek elbírálásához, az Alkotmánybíróság által így megfogalmazott elveknek a gyakorlatban történő alkalmazásához azonban ebben az esetben is szükség van a rendesbíróságok általi további értelmezésre.⁶⁰

Az itt vizsgált, nem bírói típusú jogvédő szervek tevékenységének (egyik) súlypontját – hasonlóan a rendesbíróságok feladatához – az alapjogok érvényesülésével kapcsolatos egyedi ügyek jelentik. Az így kialakuló alapjog-értelmezési gyakorlatuk⁶¹ hozzájárulhat az alapjogok konkrét ügyekben való megfelelő érvényesülésének megalapozásához, közvetlenebb forrásul és iránymutatásul szolgálhat a rendesbíróságok alapjogi ítélezése számára. A közép- és kelet-európai országokban működő ombudsmani intézményeknek ezen a területen különös hiánypótló szerepük van. A régió más országainak ombudsmani gyakorlatát elemző szakemberek is úgy látják: a bírák felkészületlenek lehetnek az emberi jogi ítékezésben rejlő lehetőségek kihasználására, így az ombudsman lehet az, aki elősegíti az emberi jogok, az alapjogi normák és az alapjogi gondolkodásmód ismeretét, elfogadását, alkalmazását.⁶² Az országgyűlési biztos alkotmányos visszasságokról hozott állásfoglalásai az alapjogok értelmezése tekintetében rokonságot mutatnak az alapjogi bíráskodással, aminek a hiányát ezáltal a parlamenti biztos gyakorlata bizonyos mértékig pótolhatja is. Ahogyan ezt Sólyom László megfogalmazta: „Az ombudsmani vizsgálat során sok esetben elkerülhetetlen alapjog-értelmezés végül ahhoz hasonló alapjogi kazuisztikát eredményez, mint ami a valódi (nem a jogszabály alkotmányosságát vizsgáló) alkotmányjogi panaszokban hozott alkotmánybírói határozatokkal keletkezik, illetve mint amit a rendes bíróságok alapjogi bíráskodása fejleszthet ki, ha ezek a bíróságok az alapjogi ítélezést felvállalják. Szem előtt tartva azt az alapvető különbséget, ami a kötelező bírói határozat és az ombudsman ajánlása között van, mégis azt állítjuk, hogy legalábbis egyes alapjogok tekintetében [...] az ombudsman jogértelmezése képes a hiányzó alapjogi bíráskodás jogértelmező funkcióját legalább részben pótolni.”⁶³

A rendesbíróságok úgynevezett alapjogi bíráskodásának hiányosságai mögött – egyebek mellett – bizonyos alapjog-elméleti kérdések tisztázatlansága húzódik meg. A rendesbíróságok alapjogvédő, illetve alapjog-értelmező gyakorlatát gátoló elméleti kérdések, fenntartások azonban az itt elemzett jogvédő intézmények esetében jelentősen oldódnak. Az egyik ilyen probléma, hogy az alkotmányt, az alkotmány alapjogi rendelkezéseit értelmezendő és alkalmazandó normáknak tekintjük-e, vagy azok csak közvetítéssel, azokat kibontó alkotmányjogi vagy szakjog-

ági – például polgári jogi személyiségi jogi – szabályokon keresztül érvényesíthetők. Ehhez kapcsolódik az a kérdés, hogy befogadhatók, kivizsgálhatók-e a közvetlenül és kizárólag az alkotmányi előírásokra alapozott panaszok. (A rendesbíróságok tekintetében ez utóbbi problémakör egyik viszonyítási pontja az alkotmány 70/K. §-a, illetve annak értelmezése.) A dilemmák feloldását segíti egyrészt, hogy több szervnek nem (csak) közvetlenül az alkotmánnyal, hanem az érintett alapjogokat részletező törvényekkel (így az adatvédelmi ombudsmannak az adatvédelmi törvénnyel, az EBH-nak az egyenlő bánásmód törvénnyel) kell dolgoznia. Másrészt közvetlen kapcsolatot teremtenek az alkotmányhoz azok a hatáskört meghatározó törvényi rendelkezések, amelyek kifejezetten és direkt módon az alapjogsérelemeket utalják az adott intézmény jogkörébe: az országgyűlési biztoshoz akkor lehet fordulni, ha a hatóság a panaszos alapvető jogaival összefüggésben okozott visszásságot,⁶⁴ az FRP akkor járhat el, ha a rendőri intézkedés az érintett alapvető jogát sértette.⁶⁵

Az alapjogi bíraskodással kapcsolatos tisztázásra váró elméleti kérdések közé tartozik az, hogy a bíróságok alkalmazzák-e, és ha igen, milyen módon az alapjogi rendelkezéseket magánszemélyek, magánszervezetek egymás közötti jogviszonyaiban. Az alapjogvédő intézmények hatásköri szabályai semlegesítik ezt a kérdésfeltevést. Az országgyűlési biztos csak a törvényben meghatározott hatóságokkal és közszolgáltatókkal szemben vizsgálódhat, az FRP csak a rendőrséggel kapcsolatban járhat el. Az adatvédelmi és a környezetvédelmi ombudsmant a szabályozás feljogosítja a magánszemélyek és -szervezetek vizsgálatára. Az EBH hatásköre pedig kiterjed a törvényben nevesített magánviszonyokra: az úgynevezett nyilvános jogviszonyokra, vagyis arra, aki előre meg nem határozott személyek számára szerződéskötési ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív, illetve aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz, továbbá az állami támogatások felhasználása során létrejövő jogviszonyokra, valamint a foglalkoztatási jogviszonyokra. A hatáskörök egyértelmű jogszabályi lehatárolása vagy kiterjesztése miatt tehát ezeknek a szervezeteknek az esetében nem merül fel az alapjogok magánfelek közötti alkalmazásának jogértelmezési problémája.

A párizsi alapelvek is hangsúlyozzák: a nemzeti emberijog-védő szervek hatásköre ki kell hogy terjedjen arra, hogy ajánlásait, jelentéseiket stb. nyilvánosságra hozzák.⁶⁶ Különösen fontos ez azoknak az intézményeknek az esetében, amelyek döntéseikhez nem kapcsolódik jogi kötelező erő – ilyenek Magyarországon az országgyűlési biztosok és az FRP. Az ombudsman által megszólított szerv csak a

meghatározott határidőn belüli érdemi válaszára köteles, magának az ajánlásnak a teljesítése jogilag nem kötelező. Az FRP állásfoglalása után a rendőri intézkedés jogszerűségéről kötelező erejű döntést hozó országos rendőrfőkapitányt a panasztestület véleménye szintén nem köti, csak indokolni köteles azt, ha eltér az abban foglaltaktól. Kötelező erő hiányában ezek a jogvédő szervek érvelésük meggyőző ereje, az intézmény és saját személyük tekintélye mellett a nyilvánosságra támaszkodhatnak – amely faktorok persze kölcsönösen erősíthetik vagy rossz esetben gyengíthetik egymást. Mindemelllett a munka eredményének nyilvánossága ahhoz is nélkülözhetetlen, hogy más szervek, így a rendesbíróságok alapjogi szakértelmének és szemléletének fejlődéséhez hozzájárulhassanak. Az FRP esetében a rendőrségi törvény kifejezetten is előírja, hogy a panasztestület állásfoglalásait – a személyes adatok védelmét természetesen tiszteletben tartva – az interneten is közzé kell tenni.⁶⁷ Az EBH tekintetében a jogi szabályozás ugyancsak előírja az internetes nyilvánosságot, igaz, nem teljes körűen.⁶⁸

A DIFFERENCIÁLT INTÉZMÉNYRENDSZER ELŐNYE

A nem bírói típusú alapjogvédő intézmények – ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok – által egyértelműen a jogvédelmi rendszerhez hozzáadott értéket jelentenek mindazok a tevékenységek, amelyek az alapjogvédelemnek a bíraskodáson túli területét jelentik. A kvázi bíraskodási, vagyis az egyéni panaszok kivizsgálására és orvoslására vonatkozó hatáskörüik pedig a bírói út alternatívájaként jelenthet alapjogvédelmi többletet – az ügyfélbarátság, vagyis az általuk nyújtott eljárás rugalmassága, kötetlensége (nem kötelező erejű intézkedések esetén, az ombudsmanok és az FRP esetében), könnyű hozzáférhetősége, olcsósága (illetékmentessége), gyorsasága, illetve az adott szervnél koncentráció szakértelem folytán. Mindaddig igaz ez a pozitív megállapítás, amíg a nem bírói jellegű jogérvényesítési lehetőségek csupán alternatívaként kerülnek szabályozásra, és nem vonják el a polgároktól a bírósághoz fordulás lehetőségét. A magyar szabályozásban ilyen problémával nem találkozunk: egyik jogvédő intézmény választása sem zárja ki a bírósághoz fordulás lehetőségét, az általuk hozott vagy a közreműködésükkel születő kötelező hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatát kérni ugyancsak minden esetben van mód.

Emellett a nem bírói típusú alapjogvédő szervek sok szálon kapcsolódnak az Alkotmánybírósághoz és a

rendesbíróóságok alapjogvédelmi hatásköreikhez, tevékenységéhez. Ha az országgyűlési biztosok jogalkotási problémákkal szembesülnek, beindíthatják az alkotmánybíróasági normakontroll eljárást; az alapjogvédő intézmények saját jogalkotási javaslataikkal pedig közvetíthetik az alkotmánybíróasági standardokat a jogalkotónak. Alapjogi szakértelem és szemléletmód birtokában az alapjogvédő intézmények bizonyos megszorításokkal pótolhatják, illetve előmozdíthatják a rendesbíróóságok alapjogvédő, illetve alapjog-értelmező tevékenységét.

Meggyőződésem, hogy a differenciált alapjogvédelmi intézményrendszer nem árt az alapjogok ügyének. Természetesen a jogalkotó feladata és felelőssége, hogy az alapjogvédelmi intézményrendszer újabb, nem bírói típusú, illetve – az országgyűlési biztosok kivételével⁶⁹ – nem hagyományos elemeit, mint amilyenek a jelen írásban vizsgált jogvédő fórumok, megfelelő jogállással és hatáskörökkel illeszse a jogvédő intézményi struktúrába. Ha ennek során a jogalkotó hibát követ el, azt korigálni kell.⁷⁰ Ugyancsak fejlesztésre szorulhat az intézmények alapjogvédelmi gyakorlata annak érdekében, hogy minél inkább betölthessék sajátos alapjogvédelmi rendeltetésüket.

Annak érdekében, hogy a polgárok eligazodjanak a jogvédő szervek rendszerében, elsősorban nem az alapjogvédelmi rendszert kell átalakítani, hanem megfelelő információkhoz kell juttatni az érintetteket, hogy megalapozottan választhassanak a fórumok közül. Ez utóbbi, tájékoztató, jogismeretet fejlesztő funkció egyként az alapjogvédő tevékenységek egyik jelentős összetevője. Az egyutas-egységes, különösen is a hierarchikus szervezettű⁷¹ jogvédelmi intézményrendszer függetlensége sokkal könnyebben támadható, tevékenysége sokkal könnyebben befolyásolható. Az ilyen célok, felvetések tehát legalább is gyanúsak kell legyenek.

JEGYZETEK

1. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.
2. Vö. BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2003, 231.
3. Emellett az alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján az alapjogvédelem valamennyi állami szerv feladata.
4. Lásd alkotmány 32/B. §; 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról (Obtv.); 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Nektv.), valamint 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (Avtv.).

5. Lásd 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebktv.) és 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól. Az EBH 2005-ben kezdte meg működését.
6. A releváns irányelvekre a későbbiekben visszatérünk.
7. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.); az FRP-re vonatkozó szabályokkal kiegészítette a 2007. évi XC. törvény. Az FRP 2008-tól működik.
8. G. KARÁCSONY Gergely: *Gondolatok a Független Rendészeti Panasztestület működéséről*, Rendészeti Szemle, 2009/9, 37; KALTENBACH Jenő: *A rendőrség civil kontrollja Magyarországon*, Rendészeti Szemle, 2009/4, 13.
9. Külön szerteágazó jogirodalmi vita és elemzések tárgya, hogy ezt hogyan, milyen jogszabály-alkotási áttételekkel alapozzák meg az alkotmány releváns rendelkezései [57. § (1) bekezdés, 70/K. §].
10. Obtv. 16. § (1) bekezdés, 29. § (4) bekezdés, 20. § (1) bekezdés, 21. § (1) bekezdés.
11. Nektv. 20. §.
12. Obtv. 27/B. § (2) bekezdés.
13. Avtv. 27. § (1) bekezdés.
14. Vö. Obtv. 17. § (5) bekezdés.
15. Az adatvédelmi biztos hatósági jellegű jogosítványairól a jogellenes személyesadat-kezelés vonatkozásában az Avtv. 25. § (4)–(5) bekezdése, illetve a titokminősítéssel kapcsolatban a 26. § (5) bekezdése rendelkezik. Az intézkedések kötelező erejének hiánya az ombudsmani intézmény jellegadó sajátossága, ezzel szemben a kötelező erejű, kvázi hatósági jogkörök az adatvédelmi biztost eltávolítják az ombudsman jellegtől. Azáltal, hogy a hatósági jellegű döntéssel szemben biztosítani kell a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, illetve hogy garanciális okokból az ilyen jellegű döntést eredményező ombudsmani eljárás maga is nagyobb formalizáltságot igényel, az ombudsmani intézmény éppen azokból az előnyeiből veszít, amelyek indokolják működtetését a bírósági eljárás alternatívájaként – végső soron az intézmény létjogosultsága válhat kétségessé.
16. Ebktv. 14. § (1) bekezdés a) pont, 15/A. §, 17. §.
17. Kaltenbach Jenőnek, az FRP elnökének értékelése szerint ez igen gyenge garancia: kb. 20 százalékos csupán az állásfoglalások országos rendőrfőkapitány általi elfogadásának aránya, ugyanakkor az eltérések indokolása nem tűnik érdeminek. Lásd KALTENBACH (8. vj.) 16.
18. Rtv. 92. § (1) bekezdés és 93/A. § (7) és (9) bekezdés.
19. *Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights (Paris Principles)*. Az 1991-ben Párizsban, a nemzeti emberijog-védő intézmények első nemzetközi konferenciáján meghatározott követelményeket 1992-ben az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (UN Commission on Human Rights Resolution 1992/54 of 3 March

- 1992), majd 1993-ban az ENSZ Közgyűlése határozatban (UN General Assembly Resolution 48/134 of 20 December 1993) fogadta el. Magyarul összefoglalja LEGÉNY Krisztián: *Jogvédő szervek a Magyar Köztársaságban*, Magyar Közigazgatás, 2005, 5.
20. Morten KJAERUM: *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, 6–7; Anna-Elina POHJOLAINEN: *The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the United Nations*, The Danish Institute for Human Rights, 2006, 7–8.
21. POHJOLAINEN (20. vj.) 1.
22. Az ombudsmani intézmény világszerte való elterjedésével párhuzamosan változott, fejlődött az intézmény funkciója is. Az ombudsmanadaptációk legutóbbi hullámában, a XX. század második felének totalitáriánus államrendezkedéseire adott válaszként jöttek létre azok az ombudsmani hivatalok, amelyek feladata kifejezetten az emberi jogok védelme. Ezt megelőzően az ombudsmanok elsődleges rendeltetése a közigazgatás feletti kontroll erősítése volt, amelynek érdekében fogadták, kivizsgálták és orvosoltatták a polgároknak a közigazgatási hibákat sérelmező panaszait. Az ombudsmanok mint nemzeti emberijogvédő intézmények kérdéséhez lásd Linda C. REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, 82.
23. *A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. július 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról*, 13 cikk. A független antidiszkriminációs szerv létrehozatalára irányuló kötelezettséget 2002-ben az EU a nemi diszkrimináció területére terjesztette ki: *Az Európai Parlament és a Tanács 2002/73/EK irányelve (2002. szeptember 23.) a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról* szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról, 1. cikk 7. pont.
24. Avtv. 25. § (1) bekezdés.
25. Obtv. 27/B. § (1) bekezdés.
26. Lásd az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatát: 28/1994. (V. 20.) AB határozat.
27. Lásd a zöldbudsman tevékenységeinek leírását: <http://www.jno.hu/hu/?&menu=magunkrol>.
28. Ebktv. 15. § (5) bekezdés.
29. KÁDÁR András Kristóf: *A bőség zavara? A magyar antidiszkriminációs fórumrendszer vázlatja*, in *Lejtős pálya. Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség*, szerk. MAJTÉNYI Balázs, Budapest, L'Hartmann, 2009, 47. A tematikus vizsgálatok folytatására vonatkozó jogkört a szerző az EBH egyéb hatásköreiből kifejezett jogszabályi előírás nélkül is levezethetőnek tartja.
30. KALTENBACH (8. vj.) 15.
31. Párizsi alapelvek A. 3. (iv) d) pont.
32. KJAERUM (20. vj.) 18.
33. Obtv. 27/B. § (3) bekezdés g) pont, Ebktv. 14. § (1) bekezdés h) pont; a jelentés EBH általi elfogadásához az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület egyetértése szükséges [Ebktv. 17/B. § (3) bekezdés].
34. Obtv. 27/B. § (3) bekezdés d) pont.
35. Ebktv. 14. § (1) bekezdés b) és g) pont, 18. § (1) bekezdés. Ezeknek a hatásköröknek a problémáira hívja fel a figyelmet KÁDÁR (29. vj.) 48.
36. A párizsi alapelvek rendszerét tekintve a vizsgálati funkciók a nemzeti emberijogvédő intézmények ombudsmani hagyományából erednek, míg ezeknek a szervezeteknek a másik gyökeréből, a többtagú testületként működő vizsgálóbizottságoktól származtatható a tanácsadói szerepkör. Lásd Christopher S ELMENDORF: *Advisory Counterparts to Constitutional Courts*, Duke Law Journal, February 2007. 962. A különböző funkcióknak az aránya alapján különböztethető meg a nemzeti emberijogvédő intézmények típusai is. A nemzeti emberijogvédő intézmények típusaihoz lásd POHJOLAINEN (20. vj.) 16-tól.
37. A nemzeti emberijogvédő intézmények vonatkozásában vö. KJAERUM (20. vj.) 5–6 és POHJOLAINEN (20. vj.) 2.
38. Mivel ez a szerv felel meg a független jogállás és az általános alapjogvédő hatáskör követelményének; más megközelítések szerint ide sorolható szakosított ombudsmani intézmények együttese is. Vö. KJAERUM (20. vj.) 6.
39. Legkevesbé az FRP-re igazak ezek a megállapítások; a panasztestület az egyedi panaszok kivizsgálásán túl nem rendelkezik széles körű alapjogvédelmi funkciókkal, csak szűk terjedelmű jogalkotási javaslattevési hatáskörrel. Az FRP – szemben az országgyűlési biztosokkal – kifejezetten egyéni alapjogvédő szerv.
40. Ennek adják egyfajta strukturális garanciáját a párizsi alapelvek azzal, hogy – a függetlenség mellett – a nemzeti emberijogvédő intézmény plurális összetételét kívánják meg, amely biztosítja az emberijogvédelemben érintett különböző társadalmi csoportok képviseletét. Az utóbbi években ennek a követelménynek a szükségessége megkérdőjeleződött, tekintettel arra, hogy a párizsi alapelvekben foglaltaknak megfelelő alapjogvédelmet ellátó intézmények közül számos egyszemélyes formában működik (ahogyan Magyarországon is az országgyűlési biztosi intézmények). Vö. POHJOLAINEN (20. vj.) 7–8.
41. Az Európai Unió már említett antidiszkriminációs irányelvei mellett lásd *Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról*, 28. cikk.
42. Eddig egy ombudsmant választottak újra, az első kisebbségi biztost (aki jelenleg egyébként az FRP elnö-

ke), és még egy esetben, a 2007-ben leköszönt adatvédelmi biztos esetében került sor újrajelölésre, azonban ez nem volt sikeres. Igaz ugyanakkor, hogy Péterfalvi Attila volt adatvédelmi biztos, újrajelölésének sikertelenségét követően, 2008-ban az ombudsmani hivatal hivatalvezetőjeként folytatta pályafutását. Ehhez a hivatalban lévő biztosok döntésére volt szükség.

Ehhez képest sok példát említhetünk arra, hogy országgyűlési biztosok még hivatali idejük lejárta előtt másik közjogi megbízatást vállaltak. Az első ombudsmani ciklusban az általános helyettes lemondott tiszttségéről, mert az Országgyűlés legfőbb ügyésznek választotta. A második ciklusban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alkotmánybíróvá választása, az általános helyettes pedig miniszterré való kinevezése miatt mondott le. Az említett tiszttségek közül a miniszteri pozíció a miniszterelnöktől függ, az egyszerű többséggel megválasztandó legfőbb ügyészi tiszttség elnyerése pedig a kormánytöbbség függvénye. A parlamenti pártok közötti politikai természetű megegyezés az alkotmánybírák kiválasztási eljárásában (a jelölőbizottságban) is szerepet játszik.

43. Lásd 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről 1. § (3)–(4) bekezdés, 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 2. §, valamint 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 6. § és 39. § b) pont.
44. KALTENBACH (8. vj.) 12–13.
45. KALTENBACH (8. vj.) 12.
46. Rtv. 6/A. § (2) bekezdés.
47. Obtv. 22. § a) és d) pont.
48. Obtv. 22. § b) pont.
49. A nemzeti emberijogvédő intézményeknek az alkotmánybíráskodáshoz hasonló szerepvállalásához, illetve jelentőségének növekedéséhez lásd ELMENDORF (36. vj.) 955–956.
50. Obtv. 22. §.
51. Obtv. 25. §.
52. Az adatvédelmi biztos vonatkozásában: Avtv. 25. § (1) bekezdés, illetve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vonatkozásában: Obtv. 27/B. § (3) bekezdés e) pont.
53. Ebktv. 14. § (1) bekezdés d) pont. A 17/B. § (3) bekezdése értelmében a javaslatok hatóság által történő elfogadásához az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület egyetértése szükséges.
54. Rtv. 6/A. § (1) b)–c) pont.
55. Avtv. 25. § (1) bekezdés, Obtv. 27/B. § (3) bekezdés e) pont.
56. Ebktv. 14. § (1) bekezdés c) pont.
57. Lásd Ebktv. 17/B–C. §. Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület által adott értelmezés az EBH-t nem köti, de egyes döntéseinek meghozatalához a tanácsadó testület egyetértése szükséges.

58. D. TÓTH Balázs – ENYEDI Krisztián – HALMAI Gábor – NÉMETH Attila – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter: *Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában*, in *Bíróságok mérlegen II.* szerk. FLECK Zoltán, Budapest, Pallas, 2008, 83. és 87. Lásd még BENCZE Mátyás: *A magyar felsőbbbíróági gyakorlat jellemző problémái*, in *uo.*, 218–219.
59. Vö. 57/1991. (XI. 8.) és 45/2005. (XI. 14.) AB határozat.
60. Ennek klasszikus és sokszor tárgyalt példája a közszereplők bírálhatóságával foglalkozó 36/1994. (VI. 24.) AB határozat. Hosszan elemzi D. TÓTH et al. (58. vj.) 89. Az alkotmányos követelmény és jogalkalmazás kapcsolatához vö. továbbá URTZ Renáta: *Egyéni jogszerelemek és az Alkotmánybíróság*, in *A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*, szerk. HALMAI Gábor, Budapest, INDOK, 2000, 198–204.
61. Az FRP gyakorlatának G. Karácsony által adott kritikája összefügg ezzel a szereppel. A szerző felveti, hogy az FRP nem épít esetjogot, nem hivatkozik saját korábbi állásfoglalásaira, pedig ezzel jobban szolgálhatná, hogy az általa kialakított alapjogvédelmi szint és irányvonalak a jogalkalmazás számára is irányt mutassanak. Ugyanakkor megállapítja, hogy a panasztesztület állásfoglalásaiból kirajzolódik az általa alkalmazott alapjogszérelmi teszt. Lásd G. KARÁCSONY (8. vj.) 44–46.
62. Jane DINSDALE: *Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény*, in *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*, Budapest, Országgyűlési Biztosok Hivatala, 1997, 30; Ewa LETOWSKA: *Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán*, in *uo.*, 36–37 és 39.
63. SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”*, in *Az odaáttra nyíló ajtó*, szerk. MAJTÉNYI László, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001, 83.
64. Obtv. 16. § (1) bekezdés.
65. Rtv. 92. § (1) bekezdés.
66. Párizsi alapelvek A. 3. (a) pont.
67. Rtv. 93/A. § (8) bekezdés.
68. 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 16. §.
69. Az ombudsmani intézmények – eltérően a bírói típusú alapjogvédelemtől – nem tekinthetők a modern jogállami alapjogvédelem nélkülözhetetlen összetevőinek, ugyanakkor az kijelenthető, hogy napjainkban már nemzetközi, illetve európai összehasonlításban is a jogvédelmi struktúra szokásos elemeivé váltak.
70. Az FRP-re vonatkozó szabályozás hibáihoz, hiányosságaihoz lásd KALTENBACH (30. vj.)
71. Például egy főombudsmanból és neki alárendelt szakosított helyettes biztosokból álló rendszer – szemben a jelenlegi önálló, független országgyűlési biztosokból álló rendszerrel.