

OMBUDSMANOK A KÖZÉRDEK VÉDELMEBEN

AZ OMBUDSMAN FUNKCIÓI

CSERVÁK CSABA

egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Az állam működésének alapvető jogoknak való megfelelése, ezzel összefüggésben pedig jogszerűsége ahhoz a több évezredes elváráshoz kapcsolódik, amelyet már Platón, majd Szent Ágoston megfogalmazott az antik államok tekintetében, és amely gondolatot Aquinói Szent Tamás bontott tovább: a közjóra épülő államhatalom.¹ A közjó az antik gondolkodók szemében erényelméleten alapuló fogalom, ahol is az államhoz köthető cselekedetek mozgatórugója az erényes jellem. A modern időkre vetítve e fogalom magában foglalja az állam felé támasztott – és jelentős mértékben az alapvető jogi kodifikációkban konkretizált – etikai követelményeket, kiegészülve a politológiai értelemben vett „számban, időben és térben eltérő érdekek” szintézisével,² amely így a közérdek fogalmává válik.³ Általános társadalmi elvárás tehát, hogy az állam a közjó, a közérdek megvalósítója legyen.⁴

A modern demokratikus jogállamok felvilágosodás eszméihez visszavezethető alapja az alkotmányra épülő államhatalom, ahol az alkotmány e megközelítésben a nép egyfajta társadalmi szerződése a mindenkori államhatalmat gyakorlókkal a közjó, a közérdek megvalósítása érdekében. Számos intézményi garancia végső soron ezen elv megvalósulását célozza, ilyenek a teljesség igénye nélkül a hatalommegosztás, az alkotmánybíráskodás, a közigazgatási bíráskodás, valamint az ombudsmani intézmények.

Az ombudsman az alkotmányjogi dogmatikában bevett fogalom. Az e tisztségnek megfelelő személyeket nemzetközi összevetésben sokféle névvel illetik. Hazánk mellett Ukrajnában országgyűlési biztosnak, Lengyelországban állampolgári jogok biztosának hívják. Oroszországban és Azerbajdzsánban

¹ KIRÁLY Miklós: Közjó és alkotmányozás, *Magyar Szemle*, Új évfolyam XX. 3-4. sz., 3.

² LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVGORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010. Budapest, 78.

³ A közérdek sajátosságáról, a közigazgatás egészét érintő szerepéről lásd RIXER Ádám: *A köz természet. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Patrocinium Kiadó, 2013. Budapest.

⁴ A közérdek hazai megnyilvánulásáról és fogalmának kiterjesztéséről lásd RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*, Patrocinium Kiadó, 2013. Budapest, különösen 57-60.

emberi jogok biztosának. Spanyolországban, Csehországban, Szlovákiában nép jogvédőnek. Albániában és Horvátországban nép szószólónak. Macedóniában népi ügyésznek. Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban mediátornak. Portugáliában egyszerűen jogvédőnek.⁵

Az ombudsmani tisztség az 1700-as évek elejének Svédországában alakult ki, noha hasonló tartalmú méltóságok már korábban felvetődtek a történelem folyamán.⁶ Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy nemzetközi, az emberi jogokért (is) felelős szervezetek javasolják az intézmény bevezetését a részes államoknak. Az Európa Tanács saját tagállamai számára ajánlást bocsátott ki e tárgykörben, és a közigazgatással szemben támasztott követelményekről szóló kézikönyve is foglalkozik a kérdéskörrel.⁷ Az Európa Tanács Tanácskozó Gyűlése 2003-ban egy kifejezetten az ombudsmanról szóló határozatában nyomatékkal hangsúlyozza az ilyen jellegű független tisztségviselők szerepét, az emberi jogok és a jogállamiság védelme tekintetében egyaránt.⁸

Az ombudsmanok típusainak a szakirodalomban igen sommás kategorizálásait találhatjuk meg. Gabriele Kucsko-Stadlmayer három kategóriát különít el az ellenőrzés tárgya, az ellenőrzés szabályai, valamint különösképp a hatáskörök alapján:

- az alapmodell vagy klasszikus modell,
- jogállami modell,
- emberi jogi modell.

Az elsónél a „puha” hatáskörök, az ajánlások jellemzőek a közigazgatás ellenőrzésében. A másodiknál már tágabb cselekvési lehetőségeket figyelhetünk meg, míg a harmadiknál kifejezetten az emberi jogok tekintetében állnak fenn számottevő jogosítványok.⁹

Álláspontom szerint a jogkörök terén nemzetközi összevetésben érvényesülő hallatlanul színes repertoárt rendkívül nehéz 3 modellbe bezsúfolni. A kategóriák határai elmosódhatnak és további altípusok igénye merülhet fel.¹⁰

⁵ Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman-intézmények*, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, Budapest. (A német kiadás alapján válogatta Szabó Máté-Péterfalvi Attila), 27.

⁶ VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel Kiadó 2004. 14.

⁷ VARGA 2004, 30-31.

⁸ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 29.

⁹ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 97-101. A szerző utal még Linda Reif „klasszikus” és „hibrid” csoportosítására, amely még inkább sommás; nagyon nehezen állapítható meg, hol van a „klasszikus” jogállás határa. (Lásd KUCSKO-STADLMAYER i. m. 96.) A magyar modellre jellemző jogköröket részben az emberi jogi csoportba sorolja. Megjegyezzük, rendkívül különleges, hogy az izraeli ombudsman szerepét az ottani álnemzeti számvevőszék látja el egyben.

¹⁰ Ilyen differenciáló szempont lehetne, hogy a vizsgált (mondjuk emberi jogi) hatáskörök egyáltalán megvannak-e az adott modell vonatkozásában, vagy pedig kifejezetten

Érdekes módon az ombudsman klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak, a „hivatalok packázásainak” ellenszere volt.¹¹ Ma pedig – leginkább a hazai nyilvánosságban – az alkotmányos alapjogok, emberi jogok letéteményes őreként szerepel. A vonatkozó gazdag szakirodalom górcső alá vétele során is megerősíthető ama véleményem, hogy e kettő között nemhogy ellentmondás nem feszül, de kifejezetten szoros összefüggés mutatható ki. Az alapjogokat megsértő közigazgatás ugyanis eleve jogszerűtlen működésűnek tekinthető. A törvénytelen állami adminisztráció pedig szinte végzettszerűen vonja maga után az emberi jogok csorbítását.¹²

A szakirodalom elég árnyaltan taglalja ezt a kérdéskört. „Az általános hatáskörű országgyűlési biztos eljárásának tárgya az alapvető jogokkal összefüggő visszásság. A visszásságnak (jogsérelemnek vagy a jogsérelem közvetlen veszélyének) tehát mindig valamely alapvető joggal kapcsolatban kell fennállnia. A közigazgatás jogszabálysértő vagy hibás működése, az úgynevezett közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg az ombudsmani kezdeményezést, ajánlást. Az „alkotmányos visszásság” kategóriája nem a „maladministration” szó magyar fordítása, nem a közigazgatási hiba magyar jogszabályi megfelelője. Nem is kell annak lennie, hiszen a magyar országgyűlési biztos funkciója nem a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésére irányul. Ezt azonban a hazai országgyűlési biztos gyakorlat nem vállalta fel a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog – ombudsman által alkotott – fogalmán keresztül igyekezett igazolni a közigazgatási hibáknak, a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének a vizsgálatát.”¹³ Ennek

dominálnak. (Mint látni fogjuk, a hazai rendszerre nem kizárólagosan az emberi jogi védelem jellemző.) A szerző az emberi jogi modellnél külön utal lehetséges jogkörként az utólagos normakontrollra és az „alkotmányos panaszra emberi jogi jogsértésre hivatkozva”, hazánknál kissé kérdéses módon az utóbbi hatáskört is feltüntetve.

¹¹ VARGA 2004, 32.

¹² Egyes felfogások szerint a tisztességes közigazgatáshoz való jog önmagában is alapjognak tekinthető. „Az ombudsmani tevékenység kritikája szerint a biztosok számos esetben önmagában is megállapították a „jogbiztonsághoz való jog” mint alkotmányos jog sérelmét, alkotmányos alanyi jogi jelleget tulajdonítottak az alaptörvény 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, a közigazgatás jogszabálysértő, hibás eljárását, döntéseit, intézkedéseit a jogbiztonság közvetítésével, a jogbiztonság sérelmének megállapításával emelték az alkotmányosértés, az alkotmányos jogsérelem szintjére.” Nem minden esetben tudtak klasszikus alapjogra hivatkozni. Lásd SOMODY Bernadette: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai, *Jogtudományi közlöny*, 2004./10. szám, 327.

¹³ SOMODY Bernadette: A húszéves országgyűlési biztos intézmény: ki nem használt lehetőség, ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2009. október-november, 2. évfolyam 10-11. szám, 10.

talán csak látszatra mond ellent, miszerint „...nem vitatható, sőt inkább megerősíthető, hogy a tisztességes eljárás fogalmi definíciója részben hasonlóságot mutat a hagyományos ombudsmani hatáskörbe tartozó közigazgatási hiba fogalmával”.¹⁴ Magam úgy teremtenék konszenzust, hogy ha a közigazgatási hiba nem csupán szakmai, hanem tételes normába is beleütközik, továbbá az érintett személy alanyi jogait sérti, úgy mindenképp megnyílik az ombudsman mozgástere. (Amennyiben a hibának nincs az egyénre nézvést következménye, úgy a közigazgatás rendszerén belül orvosolni lehet a problémát, akár a felettes szerv, a KEHI, az ÁSZ vagy végső fokon az ügyészség által.) Ha viszont az érintett személy szabadságát sérti a közigazgatás, de ezt nem tudjuk normasértésre visszavezetni, úgy a biztosnak sajátos szerepe lehet, a „puha jog” eszközével akkor is kezdeményezhet például – egyedi kivételekre, joghézagokra rámutatva – jogszabály-módosítást.¹⁵

A fenti kettős funkciót tovább árnyalja, hogy egyesek az alapjogok védelme mellett általános alkotmányvédelmi szerepet tulajdonítanak a biztosnak,¹⁶ míg mások tagadják ennek létjogosultságát.¹⁷

Az ombusmannak minősülő szervek, személyek közös jellemzője, hogy a tág értelemben vett közigazgatást felügyelik. Eszközük az ajánlás, tehát „puha jogot alkalmaznak”, ami nem kikényszeríthető. Ez a „gyengéjük”, erejük alapja viszont a tekintély, a hatékony szaktudással megerősített hivatal, valamint a nagy mozgástér. Ez utóbbin főleg azt érthetjük, hogy az ombudsman a merev betű szerinti tételes jogból átcsalinkázhat a „de lege ferenda”, az ideális jog világába. Sok mindent vizsgálhat, de nem mindent kötelessége vizsgálni, tehát van e tekintetben is egyfajta mérlegelési lehetősége.

¹⁴ Somody Bernadette idézi a biztosi beszámólót (1999., 39.), lásd SOMODY Bernadette: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai, *Jogtudományi közlöny*, 2004./10. szám, 328.

¹⁵ Tehát úgy is fogalmazhatnánk, hogy ha „csak” szabadság áll fenn, és azzal szemben nincs konkrét kötelezettség, akkor léphet fel esetlegesen az ombudsman. A kikényszeríthető kötelezettségre jogosító igényjogok és a pusztán szabadságok (melyek elősegítése másnak nem kötelezettsége) elhatárolására lásd POKOL Béla: *Autentikus jogelmélet* (Dialóg-Campus Kiadó, 2010. Budapest-Pécs), 188-196.

¹⁶ SOMODY Bernadette: *Ombudsmanok a magyar alkotmányos rendszerben*, In: HARMATHY Attila (szerk.): *Jogi tanulmányok, ELTE-ÁJTK*, 2001, Budapest. A szerző utal arra, hogy – legalábbis kifejezetten az első – általános biztos az egyéni alapjogok védelmezőjének szerepén túlmenve (a bővebb tartalmú) általános alkotmányvédő szervként értelmezte önmagát.

¹⁷ VARGA 2004, 176. Ez azzal is összefügg, hogy az író szerint az ombudsman nem általános ellenőrző funkciót tölt be; főszabály szerint a panaszos indítványára jár el. (VARGA 2004., 81.) Márpedig (mint már utaltunk rá), a mindenkor alkotmányban foglalt, abból levezetett rendelkezések szinte már egy tekintet alá esnek – a jogosult személy oldaláról nézve – az alkotmányos jogokkal.

Az intézmény legkisebb közös többszörösének tekinthető még – mint látni fogjuk – a függetlenség is, amely egyrészt szervezeti függetlenséget (lehetőség szerint leválthatatlanságot) jelent, másrészt – valószínűleg – parlament általi megválasztást, bár ez utóbbi helyett láttunk alternatívákat a gyakorlatban. Megemlítendő, hogy az Európai Unió szintjén is létrejött az a kérdéses tisztség. A következőkben górcső alá vesszük néhány kiemelkedő fontosságú ombudsmannal rendelkező ország rendszerét.

2. Portugália ombudsmani rendszere

Az ország számottevően erős ombudsmani szervezettel rendelkezik. A modell monokratikus, két helyettest lehet kinevezni, akikre a biztos egyes hatásköreit átruházhatja.

A tisztség viselőjét a parlament kétharmados többséggel 4 éves mandátumidőre választja, megbízatása egyszer megújítható. Megemlítendő, hogy nincs semmi végzettségi feltétel; minden 18. életévét betöltött köztisztviselőnek örvendő személy jelölhető ombudsmanná.¹⁸ Az összeférhetetlenségi szabályok igen szigorúak: még egyesületi tisztség viselése is tilalmazott! Mondhatni ennek kompenzációjaként javadalmazása a miniszteri illetménnyel azonos mértékű. Leváltására semminemű mód nincs; letartóztatni csak a legalább 3 évi szabadságvesztéssel büntetendő cselekmények elkövetésének gyanúja esetén lehet, egyéb ügyekben kizárólag a parlament előzetes jóváhagyásával.

Feladatai közé tartozik az állampolgári jogok, szabadságjogok védelme mellett a közigazgatás igazságos működésének ellenőrzése is. A bíróságokat, ügyészségeket nem felügyelheti. Viszont vizsgálódásai kiterjedhetnek a hagyományos szűk értelemben vett közigazgatás mellett az állami vállalatokra, állami koncessziót birtokló magánvállalatokra, sőt, a munkavállalóikkal szemben jelentős fölérendeltségi viszonyban működő nagy cégekre (pl. pénzügyi szervezetekre) is.¹⁹

Az ombudsmani eljárás költségmentes. A biztoshoz fordulás határidőhöz nem kötött, viszont amíg van egyéb mód közigazgatási vagy bírói jogorvoslatra, addig beadványozásra mód nincs. (Szemben a hazai megoldással, ahol a bíróságilag már megvizsgált ügyek kivonva az ombudsman hatásköréből.)

Az állami szerveknek kötelességük a biztossal együttműködniük, információval ellátniuk, iratokat rendelkezésére bocsátaniuk stb. A sürgős megkeresés határideje rendkívül feszes: 10 nap! Vizsgálódása keretében állampolgárokat is berendelhet hivatalába; igazolatlan távollét büncselekményi tényállást is

¹⁸ CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az alkotmánybíróságig – az alapvető jogok védelmének rendszere*, Lícium-Art, 2013, Debrecen, 221-222.

¹⁹ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 225.

megvalósíthat.²⁰ A megkeresett szervnek a biztos ajánlására 60 napon belül reagálnia kell, egyetértés hiánya esetén indokolási kötelezettséggel terhelten. Az ombudsman ajánlásait a hivatalos közlönyben közzé kell tenni. Éves beszámolót állít össze a parlament számára, de kiemelt ügyekről külön jelentést is készíthet.

Az ombudsman a bíróságok mulasztása miatt az alkotmánybírósághoz fordulhat. Ezen kívül törvények vagy rendeletek normakontrollját is kérvényezheti. Nem csupán jogalkotási, hanem jogértelmezési javaslatokkal is élhet. Továbbá feladata az alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos ismeretterjesztés is.²¹ Nagy tekintélyt jelent a biztosnak, hogy tisztségénél fogva tagja az Államtanácsnak.²²

3. Spanyolország és az ombudsman

A jogvédelem hatékonyságát jelentősen növeli az országos szintű ombudsmani funkciójú intézmény, a „nép védője”. A tisztségviselőt a parlament mindkét kamarájának tagjaiból álló jelölőbizottság javaslatára 3/5-ös többséggel választják, öt esztendőre. Az ombudsman két helyettest javasolhat munkája segítésére; megválasztásukhoz szintén mindkét kamara jóváhagyása szükséges.

Sajátlagos mentelmi joggal rendelkezik a tisztség betöltője. Munkájával összefüggő tetteikért nem, egyéb cselekményeikért pedig csupán tettenérés esetén vonhatók felelősségre. Mint lényegében minden, parlament által megválasztott ombudsman esetében, Spanyolországban is kimondják a vonatkozó normák az utasíthatatlanság tilalmát.²³ Hivatalból vagy állampolgári kezdeményezésre indítja eljárását. Klasszikusan a közigazgatás ellenőrzése tartozik hatáskörébe; igazgatási tevékenysége vonatkozásában még az igazságszolgáltatás is. Kezdeményező még jogi személy is lehet, de mindenki (még természetes személyek) esetében feltétel a személyes érintettség. Az eljárás költségmentes. A tisztségviselőnek el kell utasítania a névtelen, nyilvánvalóan alaptalan panaszokat, és azokat is, amelyek harmadik személyek érdekeit sértik.²⁴ Természetesen nincs hatásköre a közigazgatás aktusainak

²⁰ Uo.

²¹ Uo.

²² Az Államtanács konzultatív, véleményformáló tanácsadó testület. Elnöke az államfő. Tagjai: a Nemzetgyűlés elnöke, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az ombudsman, a régiók kormányainak elnökei, a korábbi köztársasági elnökök, az államfő által kinevezett 5 fő, valamint a Nemzetgyűlés által az arányosan elve szerint választott 5 személy.

²³ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 239.

²⁴ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 240.

megváltoztatására, csupán ajánlástételi jogköre van. Erre viszont a megke-resett szervnek 30 napon belül válaszolnia kell. Kiemelendő, hogy joga van a nép védőjének az alkotmánybírástól normakontrollt kérnie törvények és rendeletek vonatkozásában. Leginkább számottevő lehetősége álláspontom szerint, hogy egyedi ügyekben, közigazgatási és bírói döntéseket is megtámad-hat alkotmányjogi panasszal alkotmány sértésre hivatkozva! Jogosult jogsza-bályalkotást vagy módosítást is kezdeményezni az érintett szervnél. Érdekes, hogy a spanyol állampolgárság és a cselekvőképesség megléte mellett nincs semmilyen speciális végzettségi kritérium az ombudsman-jelöltek számára.²⁵

Meg kell említenünk, hogy az országos szint mellett regionális jellegű, hasonló funkciójú szervek is működnek.

4. Ombudsmanok Szlovéniában

Szlovénia ombudsman-rendszere komoly hasonlóságokat mutat a magyar modellel. A rendszerváltást követően egy emberi jogok védelmére is felha-talmazott testület látta el ideiglenesen az ombudsmani szerepet, majd az 1993-as törvény hívta életre a ma működő rendszert. Eszerint a monokrati-kus szervezet az általános biztos mellett minimum 2, maximum 4 helyettes megbízatását teszi lehetővé. (A kézirat lezártakor 4 helyettes működött.)

A tisztség viselőjét a parlament választja, garanciális jelentőségű a függet-lenség miatt, hogy 2/3-os szavazattöbbséggel. (A helyettesek a vezető biztos javaslatára szintén a parlamenttől nyerik el megbízatásukat.)

A biztos helyettesének díjazása az alkotmánybírást elnökének javadalma-zásával azonos, míg a helyettesek fizetése az alkotmánybírói tiszteletdíjnak megfelelő. Figyelemre méltó, hogy a megválasztáshoz szintén az alkotmánybírói kritériumok irányadók.²⁶ (Eszert alkotmánybíró lehet minden 40 évesnél idősebb jogi szakértő.) Az ellenőrzés hatóköre a közigazgatásra, illetőleg a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervekre terjed ki, ugyanakkor kiemelendő, hogy egyértelmű hatásköri visszaélés és az eljárás indokolatlan elhúzódása tekintetében a bíróságok tevékenységét is értékelheti a biztos! Egyedi ügyek kapcsán az alkotmánybírástnál utólagos normakontrollt kez-deményezhet, valamint az érintett előzetes hozzájárulásával alkotmányos panaszt nyújthat be. Érdekes hatáskör, miszerint ha az ombudsman iránymu-tatását nem követik, úgy a kérdéstről a médiában is beszámolhat, azon szerv költségére, amely nem megfelelően követte az ajánlást.²⁷

²⁵ CSERVÁK i. m. 225.

²⁶ CSERVÁK i. m. 227.

²⁷ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 264-267.

5. Lengyelország és az ombudsmanok

A volt szocialista országok első ombudsmanját Lengyelországban választották meg. A szervezet monokratikus felépítésű, a vezető biztosnak legfeljebb három helyettese lehet. Feladataikat az ombudsman határozza meg, azzal a kitételrel, hogy egyiküknek mindenképp el kell látniuk a katonák jogvédelmét. A hivatal rendkívül számottevő, a kézirat lezártakor nagyjából 250 munkatársat foglalkoztatnak.²⁸

A biztost a Szejm egyszerű többséggel választja meg 5 évre, sajátos, hogy jelölési joga egy 35 képviselőből álló jelölőbizottságnak és a parlament marschaljának is van. A szenátus 30 napon belül megerősíti vagy megvétózza a jelöltet; a hallgatás érdekes módon bejegyzésnek minősítetik. (A helyetteseket ugyanígy.) Jelölési kritérium – dicséretes módon – a lengyel állampolgárság, a kiemelkedő jogi tudás és a szakmai tapasztalat. Fontosak továbbá a személy „erkölcsi értékei és szociális érzékenysége”.²⁹

Ellenőrzési jogköre kiterjed a klasszikus közigazgatás mellett az egyéb jogalkalmazó, tehát quasi közigazgatási feladatokat ellátó szervekre is, így szociális, szakmai és szövetkezeti intézményekre. Védendő kategóriának a polgárok szabadságai és törvényes jogai tekinthetők. Nem csupán panaszra jár el, hanem akár hivatalból, akár a Szejm elnökének felkérésére. A beadványozásra nincs határidő, sőt, az előzetes jogorvoslatok kimerítése sem alapfeltétel.³⁰

Az érintett szerv megkeresésére 30 napon belül reagálnia kell, vizsgálódási, iratbetekintési jogosultságai hagyományosnak tekinthetők. A biztos azon felül, hogy eljárásokat kezdeményezhet, a folyamatban lévő ügyekbe beavatkozóként beléphet. Az alkotmánybíróságnál utólagos normakontrollt indítványozhat. A legfelsőbb bíróságnál kötelezően jogértelmezést kezdeményezhet. Sajátos módon a bíróságok ellenőrzése általános érvénnyel nincs kivonva hatásköréből, de ez inkább vizsgálódási lehetőséget jelent. Természetszerűleg az ítélkező tevékenységbe nem szólhat bele. A magyarhoz hasonló módon be kell számolnia a biztosnak a parlamentben, ráadásul mindkét házban. Ezt egyrészt szóban is megvitatják, de írásban is közzéteszik a jelentést. Ezen felül az ombudsman rendszeresen beszámol a médiában tevékenységéről, tájékoztatja a közvéleményt a legfontosabb ügyekről. A biztos jogosult részt venni a Szejm ülésein is; jogszabály-alkotási és módosítási kezdeményezés lehetőségével rendelkezik.

²⁸ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 187.

²⁹ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 188.

³⁰ Bár ez utóbbit a gyakorlat szinte elvárja, lásd KUCSKO-STADLMAYER i. m. 189.

6. Ombudsmani funkciók Belgiumban

Belgiumban az országos szintű ombudsmani funkciót egy testület látja el. (Emellett működnek az országban regionális és helyi ombudsmanok is.)³¹

A kollektíva tagjait a parlament egyszerű többséggel választja. Az állampolgárság, a feddhetetlenség és egy másik (tehát összesen 2) nemzeti nyelv ismerete mellett feltétel a legmagasabb közhivatalok viselésére jogosító diploma, valamint a közigazgatási jellegű területen szerzett legalább 5 éves gyakorlat.³²

A mandátumidő 6 év, amelyet egymás után kétszer lehet betölteni. A tisztség mellett csak nevesített – általában közigazgatási – pozíciókat tilos viselni, tehát nem tiltott általánosságban minden keresőfoglalkozás folytatása. Az összeférhetlenség megszegése esetén a parlament egyszerű többséggel visszahívhatja a biztosokat; egyéb okokból leváltásra mód nincs. A tiszteletdíj megegyezik egy állami számvevő fizetésével, ami valamivel kisebb, mint a miniszteri illetmény.³³

A testület a hagyományos közigazgatás mellett a közfeladatot ellátó magánszervezeteket is ellenőrzi. Az ellenőrzési jogosultság a bíróságok mellett a titkosszolgálatokra és a bűnügyi rendőrségre sem terjed ki, illetőleg utóbbiakra csak korlátozott esetkörben. A vizsgálódás oka nagyjából a jó közigazgatás és a méltányosság megsértése lehet. (Sajátos, hogy a szervnek nincs kifejezetten emberi jogvédő funkciója, a nemzeti emberi jogi intézmény szerepét az Egyenlő Esélyek és Rasszizmus Elleni Központ kapta meg.) A magyar rendszerhez hasonlóan a névtelen és az egy éven túl érkezett beadványokat el lehet utasítani. Nem a jogorvoslatok kimerítését követelik meg a szokásos módon, hanem az állampolgárnak mintegy meg kell kísérelnie ügyét rendeznie az érintett hatóságnál; bírósági keresetindítás esetén az ombudsman saját eljárását köteles felfüggeszteni. A vizsgálódási, iratbetekintési, információszolgáltatási, parlamenti beszámolási szabályok hagyományosnak tekinthetők. (A parlamenti beszámoló, ha sürgőszerű, negyedéves is lehet.) Érdekes, hogy a megkeresett hatóságnak nem kötelessége az ombudsmani ajánlásra reagálni.

7. Szlovákia ombudsmani rendszere

A szlovák ombudsmani struktúra olyannyira monokratikus, hogy a biztosnak helyettese sincs. Az ombudsmant a parlament egyszerű többséggel választja meg. Minimum 15 képviselőnek van jelölési joga. Kiemelendő, hogy speciális végzettségi kritériumok nincsenek a tisztség betöltőjével szemben. Lényegé-

³¹ CSERVÁK i. m. 240.

³² KUCSKO-STADLMAYER i. m. 120.

³³ Uo.

ben szlovák állampolgárság, szlovákiai lakhely, cselekvőképesség szükséges, illetőleg az, hogy az illető makulátlan személyiség legyen.³⁴ Az irányadó törvény említi az „iskolázottságot” mint követelményt, azonban nem látja el ezt tiszta definícióval.³⁵ A tisztség szinte minden munkakörrel összeférhetetlen, a klasszikus oktatás, kutatás, szerzői jog alá eső tevékenység képez kivételt.

A biztos függetlenségének követelményét kimondják a vonatkozó jogszabályok, azonban büntetőjogi mentelmi jogot nem élvez. Költségvetését egy 2004-es módosítás óta nem külön fejezet, hanem a pénzügyminisztérium kerete tartalmazza.³⁶ A biztos vizsgálatát megalapozhatják alkotmányos alapjogok, nemzetközi szerződésben ratifikált emberi jogok, valamint demokratikus államelvek.

Az ombudsman nem csupán a klasszikus közigazgatást ellenőrzi, hanem a „döntéshozó természetes és jogi személyeket”, tehát a magyar modellhez hasonlóan működésének keretei tágan értelmezhetők.³⁷ Az igazságügyi szakigazgatást is ellenőrizheti, az ügyek elhúzódásáról is jelentést tehet. Természetszerűleg hatásköre nem terjed ki az ítélkező tevékenység felülbírálatára. Bárki fordulhat panaszával a szervhez, sőt az hivatalból is eljárhat. A három évnél régebbi ügyre kiterjedő, valamint a nyilvánvalóan alaptalan panaszokat elutasíthatja.

Ellenőrzés nélkül tarthat kapcsolatot a személyes szabadságukban korlátozott személyekkel. Klasszikus ajánlási joggal rendelkezik, az illetékes hatósághoz fordulhat, kezdeményezhet büntetőeljárást, valamint alkotmánybírói normakontrollt is. Minden év elején jelentést készít a parlament részére. Ezen felül sok embert érintő, vagy egyebekben nagy jelentőségű ügyekben különjelentést is benyújthat. Jogszabályalkotást közvetlenül nem kezdeményezhet, hanem csupán közvetve, az ombudsmannal való kapcsolattartásra kijelölt parlamenti bizottságokon keresztül. (Ezek az emberi jogi, a nemzetiségi és a nők helyzetével foglalkozó bizottságok.)

8. Ombudsmanok Ausztriában

Az osztrák ombudsmani szerv egy három főből álló testület, az elnöki pozíció rotációval cserélődik köztük. A tagokat a parlament egyszerű többséggel

³⁴ SZIKLAY Júlia: *Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában*, In: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újrászabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, Országgyűlés Hivatala, 2012. Budapest, 19.

³⁵ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 257.

³⁶ Uo.

³⁷ Uo.

választja meg, voltaképp a legnagyobb parlamenti pártok jelölnék 1-1 főt.³⁸ A mandátum időtartama 6 évre szól, egyszeri újraválasztásra van mód. Képviselői mentelmi jogot a biztosok nem élveznek, illetményük viszont a képviselői tiszteletdíj 160%-a.³⁹ Az ombudsmanok ellenőrzik nem csupán a közigazgatást, hanem az igazságszolgáltatás határidőinek megtartását, sőt, az ún. magánjogi jogviszonyokat érintő igazgatási tevékenységeket is.⁴⁰ Az ombudsmanok speciális jogosítványa, hogy az elhúzódó eljárások miatt a legfelsőbb bíróságnál határidő kitérését indítványozzák a késlekedő bíróság számára.⁴¹ Az ellenőrzés nem csupán a konkrét törvényességre, hanem az eljárások tisztességességére is kiterjed. Az előzetes jogorvoslati lehetőségeket ki kell mérítenie a beadványozónak, kivéve, ha épp az eljárás indokolatlan elhúzódására hivatkozik. Egyéb formai kritérium, eljárási határidő nincs, miképp illeték sincs.

A vizsgálódási, ajánlási jogosultságok nagyjából megfelelnek a nemzetközi gyakorlatnak. A vizsgált hatóság felügyeleti szervének 8 héten belül reagálnia kell az ombudsmani felvetésekre. Jogalkotási javaslatok megtételére az éves parlamenti beszámoló keretében van lehetőség, de ez semminemű kötelező erővel nem rendelkezik. A biztosok rendelkeznek eljárásindítási és büntetőfeljelentési jogosultsággal. Hatáskörük van a szövetségi rendeletek tekintetében alkotmánybírósághoz fordulni. *Ki kell azonban emelnünk, hogy a törvények vonatkozásában nincs meg ezen jogosítványuk.* A fentiek mellett meg kell említenünk, hogy Ausztriában regionális ombudsmanok is tevékenykednek, így a voralbergi és a tiroli regionális biztos.

9. Ombudsman a balti államokban

A litván alkotmányos rendszer *parlamenti biztos vagy ellenőr* néven ismeri az ombudsman intézményét is. Nem kifejezetten az emberi jogi modellbe sorolhatjuk be (bár kétségtől ilyen feladatokat is ellát), nevesített feladata ugyanis a közigazgatási tisztviselők visszaéléseinek megakadályozása, a közigazgatás törvényes működésének ellenőrzése. (Nem vizsgálhatja az államfő, a képviselők és a bírák munkáját.)⁴² Az intézmény a parlamenttől is elkülönül, attól is független. Az ombudsman nem csak emberi jogi visszasságok, hanem

³⁸ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 109.

³⁹ CSERVÁK i. m. 251.

⁴⁰ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 110.

⁴¹ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 108.

⁴² CHRONOWSKI Nóra: *Litván köztársaság*, In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007, 309.

közigazgatási jogsértések esetén is – közigazgatási vagy polgári – bírósághoz fordulhat, ez az úgymond jogállami kategóriára utaló ismérv.⁴³ A törvényhozó szerv sajátos módon 5 általános biztost választ 5 éves mandátummal. Emellett érdekes, hogy egyes speciális területekre (gyermekjogok, esélyegyenlőség) a parlament külön biztosokat is kinevezhet.

Összességében egy viszonylag erős modellre figyelhetünk fel, ahol a jogszabályok alkotmányossága (mint objektív intézményvédelem) és az egyéni alapjogvédelem is kellően biztosított.

A *lett* ombudsmant a parlament választja 5 évre. Fő feladata az emberi jogok védelmének támogatása, valamint őrködik a közigazgatás hatékonysága felett. Az ombudsman teljesen független és csak a törvények határozhatják meg tevékenységét. Sem személyeknek, sem állami, illetve önkormányzati intézményeknek nincs joguk és lehetőségük, hogy befolyást gyakoroljanak az ombudsman tevékenységére

Ombudsman az a lett állampolgár lehet, aki betöltötte a 30. életévét, büntetlen előéletű, felsőfokú végzettséggel rendelkezik, ismeri és gyakorlattal rendelkezik a jogvédelem területén, és az állambiztonsági követelményeknek megfelel.

Az ombudsmani hivatal 4 fő divíziója:

- gyermekjogok,
- szociális, gazdasági és kulturális jogok,
- polgári és politikai jog,
- egyenlő bánásmód.

A 4 fő divízióon túl a struktúrában kiemelkedő a kommunikáció és nemzetközi kapcsolatok, valamint az adminisztráció divíziója. Az Ombudsman munkáját közvetlenül a kancellária segíti. A divízióvezetők közvetlenül az ombudsman-nak tartoznak beszámolási kötelezettséggel.

A polgári és politikai jogi divízió az alábbi területeket öleli fel: az ombudsmani törvény által deklaráltak, valamint az ombudsmani stratégiában rögzítettek szerint a polgári és politikai jog területén az alábbiak megvalósulása. Az élet-hoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, a magánélet sérthetlensége és a családhoz, családi élethez való jog, az állampolgárok szabad mozgáshoz való joga, az ország elhagyásának és az országba való szabad visszautazás joga, az egyén jogképességének joga, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága, a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága, az egyesüléshez, a gyülekezéshez való jog, aktív és passzív választójog, stb.

A szociális, gazdasági és kulturális divízió feladatai: a munkához való jog, a tulajdonhoz való jog, a szociális biztonsághoz való jog, a lakhatáshoz való

⁴³ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 99.

jog, az egészségvédelemhez való jog, a fogyatékosok joga, az oktatáshoz való jog, a tudomány, a művészet és egyéb kreatív munkák szabadságának joga, a tisztességes eljáráshoz való jog az államigazgatásban.⁴⁴ Az ombudsman havonta egyszer tart személyes fogadóórát, amelyre telefonon előre kell bejelentkezni.

10. Görögország

A görög alkotmányos rendszer is bevezette az ombudsman intézményét, ráadásul az új magyar rendszerhez hasonló módon. Ennek lényege, hogy a parlament egyetlen általános biztost választ meg. Ennek a „főombudsmannak” van joga ezek után szakosított helyetteseket jelölni, akiket aztán a javaslat alapján például a köztársasági elnök nevezi ki. Egyes vélemények szerint ez a biztosi helyek elosztására irányuló politikai paktumok ellen hat, mert a kompromisszumos független jelölt a szakmai kiválóság alapján tesz indítványt helyetteseire.⁴⁵

(Mint már korábban említettük, az ombudsman éves parlamenti beszámolót tart, jelentését közzéteszi internetes honlapján. Kissé aggályosnak tűnhet, hogy javadalmazását a hatáskörrel rendelkező minisztérium állapítja meg. Viszont dicsérhetjük, hogy az állam meghatározó tulajdonosi részesedéséhez vagy befolyásához kötve a biztos a magánszektort is vizsgálhatja. Ráadásul adott esetben magánjogi jogalanyok gyermekjogokat érintő aktusait lehet górcső alá venni.)⁴⁶

Összességében – a sajátos alkotmánybíráskodással is összefüggésben – hatékony jogvédelmi rendszer lehet, de sok függ a változó részletszabályoktól, valamint a fent említett normák értelmezésétől, az alkalmazás politikai kultúrájától.

11. Az ombudsmani tisztség hazánkban

Hazánkban az akkori Alkotmány előírásainak megfelelően az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, „többfejű” formában. Az általános ombudsman elnevezése állampolgári jogok országgyűlési biztosa

⁴⁴ A lett ombudsman hivatalos honlapja. Letöltés ideje: 2013. május 22. Elérhetőség: <http://www.tiesibsargs.lv>

⁴⁵ SOMODY Bernadette: *Az ombudsman-intézmények jogállási jellemzői*, In: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar – Alkotmányjogi Tanszék, Ünnepi kötet, Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 307-308.

⁴⁶ Lásd még korábban a magyar ombudsman összehasonlításánál.

volt. Működött egy kisebbségi ügyi⁴⁷ és egy adatvédelmi biztos is. Mindhármuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy általános helyettesessel is, aki államtitkári besorolásban tevékenykedett. Az első ombudsmanokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúsztatva, 1995-ben választották meg.⁴⁸ Az új Alaptörvény megalkotását követően fogadták el az új vonatkozó jogszabályt, a 2011. évi CXI. törvényt, amelyet a későbbiekben Ajbtv.-ként fogunk emlegetni. Az általános biztos elnevezése alapvető jogok biztosává változott. A név nem pusztán egyszerű nyelvi fordulatot fejez ki, valamelyest megszabja a működési irányt is. Varga Zs. András kiváló monográfiájában széles példasort állít fel arra, hogy az Alkotmánybíróság miképp használja (kissé következtelenül) az alkotmányos jog, állampolgári jog, alapvető jog, emberi jog fogalmakat.⁴⁹ Az egyértelmű, hogy az emberi jog filozófiai kategória. Onnantól lesz ennek egyik eleme (mondjuk a gyülekezési jog) alkotmányos jog, hogy bekerül egy adott ország alaptörvényébe. Alapvető jog adott személy tekintetében nem csupán az alkotmányban foglalt jog lehet, hanem például egy nemzetközi szerződés által szavatolt emberi jog is.⁵⁰ Állampolgári joga csak az adott állam polgárának lehet, így ez egyfelől szűkebb fogalom az alapvető jognál.⁵¹ Viszont másfelől az állampolgári jog tágabb kört is felölelhet. Ugyanis a személynek lehetnek alacsonyabb szintű jogszabályok által garantált alanyi jogai is, amelyek nem alkotmányos szintűek. Persze szinte minden alanyi jog áttételesen összefüggésbe hozható valamelyik alapjoggal.

„Összegezve tehát az mondható ki, hogy vannak olyan, az Alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályokban biztosított jogosultságok, amelyek meg-

⁴⁷ A kisebbségi ombudsman tisztségét az Alkotmány korábbi szövege alapján egy kollektíva töltötte volna be.

⁴⁸ Általános biztossá Gönczöl Katalint, helyettesévé Polt Pétert, adatvédelmi biztossá Majtényi Lászlót, kisebbségi ombudsmanná Kaltenbach Jenőt választották. (Mindannyian egyetemi oktatók voltak ekkor). Az azt követő ciklusban Lenkovics Barnabás lett az általános biztos, Takács Albert a helyettese. Kaltenbach mandátumát meghosszabbították. Adatvédelmi biztossá Péterfalvi Attilát választották. Lenkovics utódja Szabó Máté, Péterfalvi Jóri András, Kaltenbaché Kállai Ernő lett. Ezzel párhuzamosan került sor a rendszer átszervezésére. 2007-ben megszűnt az általános helyettesi titulus és bevezették a „zöldombudsman” kategóriáját.

⁴⁹ VARGA 2004, 72-73. Pokol Béla (már említett művében) következetesen az alkotmányos alapjog kifejezés mellett tesz hitet.

⁵⁰ Utal erre Varga Zs. András is, lásd uo.

⁵¹ Az egy külön elemzést érne meg, amelyik kategória vonatkozhat csak természetes személyekre és amelyik akár jogi személyekre is. (Álláspontom szerint az emberi jog és az állampolgári jog fogalmilag mindenképp csak természetes személyekre, míg az alapvető jog – kontextustól függően – bizonyos körben akár jogi személyekre is.)

sértése egyúttal valamely alkotmányos jog sérelmét is megvalósítja. Nem elegendő azonban, hogy ezek a jogosultságok csupán összefüggést mutassanak valamely alkotmányos joggal. A kapcsolatnak kell, hogy valamilyen sajátossága, megkülönböztető jegye legyen, amely az adott jogosultságot alkotmányos jelentőségűvé emeli. Ilyen lehet például, ha egy törvényi rendelkezés egy alapjog tartalmát határozza meg, vagy egy alkotmányos jog érvényesülésének lényeges garanciáját rögzíti.”⁵²

Mindezek tükrében az alapvető jogok biztosa elnevezés megfelelőbbnek tűnik, ellenkező esetben a biztos az egész jogrendszer egyfajta „szuper ellenőrének” tűnhetne. Másrészt így jobban tekintetbe veendő az Alaptörvény által nem tartalmazott alapjogok is.⁵³

11.1. Az ombudsman és a helyettesek jogállása, hatásköre

A továbbiakban a hatályos normák alapján fogunk elemezni, ott utalva a szabályra vagy nemzetközi példára, ahol az jogelméleti érdekességet jelent. (A struktúrán kívül a hatáskörök nem változtak igazán jelentősen.)

Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a *fogyatékosággal* élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Az ombudsman az új Ajbtv. értelmében kiemelt feladatot kap; a popularis actio megszűnése után különösen fontos, hogy a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát kérheti az Alkotmánybíróságnál. Az alapvető jogok biztosa közreműködik a feladat- és hatáskörét érintő *nemzetközi szerződések alapján készülő nemzeti jelentések* előkészítésében, figyelemmel kíséri és értékeli e szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését.

11.1.1. Az ombudsman és a helyettesek megválasztása

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a javaslatára választja meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét, valamint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét.

Az alapvető jogok biztosának helyettese felett – a megbízatás létrejöttének és megszüntetésének kivételével – a munkáltatói jogokat az ombudsman

⁵² SOMODY 2004, 324.

⁵³ Somody Bernadette előbb említett tanulmányában említi, hogy a korábbi ciklusok alatt az ombudsmanok kifejezetten hangsúlyozták, hogy munkájuk során nagy figyelmet szentelnek az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának. Lásd SOMODY 2004, 322.

gyakorolja. Alapvető jogok biztosának és helyettesének minden olyan jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár megválasztható, aki az e szakaszban előírt követelményeknek megfelel.

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosát azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik harmincötödik életévüket betöltötték, és *az alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében* jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek. E szabályok – különösen az Alkotmánybíróság később említendő szabályozásához képest – dicséretesek, ugyanis a vonatkozó szakmai gyakorlatot kifejezetten az alkotmányos alapjogok tekintetében várják el. *Mondjuk egy kiemelkedő agrárjogász professzor nem biztos, hogy az alkotmányjog tekintetében is kiemelkedő tudással rendelkezik...* Alkotmánybíró viszont lehet egy 45. életévet betöltött szakember, bármilyen jogterületen is tevékenykedik. (Tegyük hozzá, az Alkotmánybíróság az egyes szakjogágak normáit veti össze az Alaptörvénnyel, így az előbbiek terén is fontos a kiemelkedő szakértelem. A 15 alkotmánybíró tudása úgymond összeadódik. Az általános ombudsman azonban leginkább alapjogi összefüggésekkel foglalkozik, így nála tényleg még inkább fontos az ilyen szabályozás.)

Ki kell emelnünk, a hazai szabályozás szakmai elvárásai nemzetközi összehasonlításban is példásan szigorúak – helyesen. Érdekes, hogy – mint utaltunk rá – a klasszikus svéd modellnél, valamint például az erős ombudsmannal rendelkező Portugáliában és Spanyolországban sincs végzettségi kritérium.⁵⁴ Viszont a gyakorlat Svédországban az, hogy az ombudsmanok szinte mindig korábbi magas beosztású bírák.⁵⁵ Lengyelországban kifejezetten „kiemelkedő jogi tudás” a jelölési feltétel, míg Romániában ezzel párhuzamosan a miénket is jóval meghaladó 18 év gyakorlatot várnak el az ombudsmantól.⁵⁶

Nyilvánvalóan a biztos morális hatalma miatt a személyisége is igen fontos a szaktudás mellett.⁵⁷ Lengyelországban a jelölt erkölcsi értékei és szociális érzékenysége is elvárás, Szlovákiában ombudsman csak „makulátlan személyiség” lehet.⁵⁸

A helyettesekre analóg szabály vonatkozik. A parlament az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét azok

⁵⁴ KUCSKO-STADLMAYER i. m. 32., 225., 239.

⁵⁵ SZIKLAY i. m. 19. o

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Egyes felfogások szerint éppen ezért lehetnek aggályosak a szigorú szakmai feltételek, lásd: KUCSKO-STADLMAYER i. m. 33. Álláspontom szerint a kettő egyáltalán nem zárja ki egymást.

⁵⁸ Lásd SZIKLAY i. m. 19.

közül a harmincötödik életévüket betöltött jogászok közül választja meg, akik kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkeznek, és a *jövő nemzedékek érdekeit érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal bírnak*. Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét azok közül a harmincötödik életévüket betöltött jogászok közül választja meg, akik kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkeznek, és a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek.

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

A köztársasági elnök az alapvető jogok biztosának a személyére az alapvető jogok biztosa megbíratási idejének a lejártát megelőző kilencven napon belül, de legkésőbb a megbíratási idő lejártát megelőző negyvenötödik napon tesz javaslatot.

Ha az alapvető jogok biztosának a megbíratása az Ajbtv. 16. § (1) bekezdés *b)–g)* pontjában⁵⁹ meghatározott okból szűnt meg, a köztársasági elnök a megbíratás megszűnésétől számított harminc napon belül tesz javaslatot

⁵⁹ 16. § (1) Az alapvető jogok biztosának a megbíratása megszűnik
b) a halálával,
c) a lemondásával,
d) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn,
e) az összeférhetlenség kimondásával,
f) a felmentésével vagy
g) a tisztségtől való megfosztással.

az alapvető jogok biztosának a személyére. Amennyiben a javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, az államfő legkésőbb harminc napon belül új javaslatot tesz. Az alapvető jogok biztosának javasolt személyt az parlament – az ombudsman feladatkörét érintően – hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja. *A biztos egy alkalommal újraválasztható.*

A jelölési rendszer logikája az volt, hogy az általános biztos választhassa meg a személyt, akivel hatékonyan képes együttműködni.⁶⁰ Az alapvető jogok biztosa a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesének személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt köteles kikérni az országos nemzetiségi önkormányzatok véleményét.⁶¹ *Tegyük hozzá, hogy ez a vélemény tartalmilag nem köti az ombudsmant.*

11.1.2. Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek jogállása és javadal-mazása

Az alapvető jogok biztosa és helyettese az elődje megbízatásának megszű-nésekor, vagy ha elődje megbízatásának megszűnését követően választották meg, a megválasztásával lép hivatalba. Az ombudsman és helyettesei meg-választásukat követően az Országgyűlés előtt esküt tesznek. *Az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható.* E deklaratív rendelkezés az Ajbtv. tételes szabályai által nyer garanciát.

Az ombudsman és a helyettesek tevékenysége összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással. Az alapvető jogok biztosa és helyettese más keresőtevékeny-séget nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogi védelem alá eső, valamint lektori és szerkesztői tevé-kenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el; nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, valamint gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett tagja.

Az alapvető jogok biztosa miniszteri illetményre és juttatásokra jogosult, azzal a kitételrel, hogy a vezetői illetménypótlék mértéke a miniszteri veze-tői illetménypótlék másfélszerese. Az ombudsman helyettesei államtitkári illetményre és juttatásokra jogosultak. *A valamilyen más magas tisztséghez való viszonyítás megfelel az ombudsmani díjazás nemzetközi gyakorlatának.*

⁶⁰ Ezért némileg kodifikációs hibának tűnhet, hogy a jogszabály betűje szerint – mivel az ombudsman és helyettesének mandátuma egyszerre szűnik meg 2013 szeptemberé-ben – még a korábbi biztos jelölhet utódja számára 6 évre helyettest...

⁶¹ FARKAS György Tamás: *Többség és kisebbség a hatalommegosztás rendszerében, kéz-irat*, 3.

Van, ahol szintén a miniszterekhez, képviselőhöz,⁶² máshol legfelsőbb bírósági bírák javadalmához⁶³ van szabva a díjazás. Nem tekinthetjük szerencsésnek azon modellt, ahol más szerv esetileg dönt az illetményről.⁶⁴ Főképp azt helyteleníthetjük, ha ez a más szerv egy minisztérium.⁶⁵

12. Összefoglalás: monokratikus vagy „többfejű” biztost?

E kérdésről oszlik meg talán leginkább a szakma véleménye. A korábbi több biztosra építkező modellt többek között a már említett irányítási bizonytalanság miatt alakították át „egyfejűvé”.⁶⁶ Viszont részben a szakma aggódó kritikája övezte a reformokat.

„A helyettesi rendszer fogalmilag magában hordoz egy ellentmondást: ebben a szisztémában ugyanis egyrésztől létrehozunk egy (helyettes) biztosi tisztséget annak érdekében, hogy az azt betöltő (helyettes) ombudsman személyes fellépéssel, személyisége erejét felhasználva lássa el feladatát, másrésztől azonban ehhez nem biztosítanak számára önállóságot. Nehezen adhatja egy helyettes biztos a személyiség, a személyes meggyőződés erejét egy olyan állásponthoz, amelyet valójában az adott ombudsman–struktúra belső szabályai szerinti megegyezés vagy utasítás alapján képvisel. Mindezzel szemben a szakosítás, vagyis a kiemelt és speciális jogvédelem biztosítása olyan nyomós érv lehet az egyszemélyes általános hatáskörű ombudsman intézmény differenciálása mellett, ami önálló szakbiztosi rendszerben megvalósítható olyan módon, hogy az nem jár az említett hátrányokkal, viszont a differenciálás számos további előnyét is magában hordozza.”⁶⁷

Varga Zs. András kiválóan mutat rá viszont a több egyenrangú biztossal dolgozó modell mellézköngéire. „Nem vitás, hogy az egy meghatározott alkotmányos jog védelmére választott biztosnak ezt az alkotmányos jogot kell látókörében tartania. Első megközelítésben ez nem okozhat gondot, akár akkor sem, ha minden egyes alkotmányos jogot önálló biztos védene:

⁶² Portugália, Románia, lásd KUCSKO-STADLMAYER i. m. 39.

⁶³ Málta, Albánia, Örményország, Moldávia, lásd uo.

⁶⁴ Például Dániában, Angliában, Izlandon, Izraelben a parlament, lásd uo.

⁶⁵ Franciaország, Görögország. Lásd uo.

⁶⁶ Bár hozzátehetjük, az irányítási bizonytalanságot némileg ad absurdum az is mérsékelhette volna, ha mindegyik biztosnak van egy önállóan irányított hivatala.

⁶⁷ SOMODY Bernadette: A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség, ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2009. október-november, 2. évfolyam 10-11 szám, 7. Somydy részben Majtényi Lászlóra hivatkozik, miszerint a hierarchikus modell ellen szól annak sérülékenysége, könnyű támadhatósága is: az egyetlen főombudsman esetleges befolyásolása ebben a szisztémában az egész biztosi intézményre hatással van. Lásd uo.

ahány jog annyi biztos, ergo maximális védelem. *Csakhogy hibás eredményre jutunk, ha az egyes alkotmányos jogokat kizárólag a jogrend magukban való, függetlenül leírható értékeinek tekintjük.* Az egyes alkotmányos jogok ugyanis elválaszthatatlanok az őket hordozó jogalanytól, a személytől. Ebből következően a személyt megillető egyes alkotmányos jogok egymástól sem választható el, csak egymásra tekintettel értelmezhetők.⁶⁸ További probléma lehet, hogy a jogalkotó a „többfejű” rendszerrel akarva-akaratlan egyfajta alapjogi értékrendet állít fel, egyes alapjogokat kiemelve, külön jelentőséget tulajdonítva nekik, míg másokat kissé háttérbe szorítva, mintegy az általános kalapba helyezve azokat.

A legnehezebben eldönthető jogi probléma rendszerint az, ha több alapjog kerül kollízióba. Például az emberi méltósághoz való jog és a véleménynyilvánítás való jog ütközése esetén a két téma közül amelyiknek a saját ombudsmanja járna el?

Jakab András szerint a sajtónyilvánosságot az egyszemélyi vezetés jobban ki tudja használni, ezen összefüggésben a külön ombudsmanok nem pusztán sürgősségi, hanem kifejezetten kontraproduktívak. Ennek is tulajdonítható, hogy Európában a 49 rendszerből mintegy 40 monokratikusnak minősíthető.⁶⁹

„Kétségtelen azonban, hogy a sok eltérő strukturális megoldás közül az egyszemélyes, perszonalizált jellegű ombudsman-intézmény igazi ellentétpárját a testületi jelleggel működő, kollektív ombudsman-szerv jelenti.⁷⁰ Ebben az esetben ugyanis nem arról van szó, hogy az ombudsmani feladatokat valamilyen módon elosztják több személy, akár egymástól független, akár együttműködő, akár hierarchikus kapcsolatban álló több biztos között. Kollektív szerv esetén az egyetlen ombudsman-intézmény áll több személyből, akik e testület tagjaiként önállóan nem, vagy csak a testület által meghatározott esetekben, és akkor is értelemszerűen a testület nevében járhatnak el.”⁷¹ Tehát úgy is összegezhethetjük, hogy a több egyenrangú, külön témára ráállított biztossal szemben itt is több egyenrangú, de összességében általános hatáskörű kollektíva jár el ombudsmanként.

⁶⁸ VARGA Zs. András: *A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről* In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2010.), 433.

⁶⁹ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-ORAC, Budapest 2011, 138.

⁷⁰ Mint látjuk ilyen jellegű az osztrák és a görög modell.

⁷¹ SOMODY Bernadette: *Az ombudsman-intézmények jogállási jellemzői*, In: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar – Alkotmányjogi Tanszék, Ünnepi kötet, Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 303.

A több egyenrangú biztosra építkező rendszer tehát kaotikus lehet, míg az egybiztosos modellel kapcsolatos ellenérvek közül nem söpörhetjük szőnyeg alá azt, miszerint személyes karizma alapján, mozgástér nélkül nem lehet a helyettesnek – a főnöke járszalagján sínylődvé – hatékony jogvédelmet nyújtania. Álláspontom szerint a mostani magyar struktúra részben orvosolja a fenti problémákat. Az irányítási rendszer nem bizonytalan, az egységesség biztosított, viszont a helyettesek leválthatatlanságával kizárjuk azt, hogy csupán főnökük akaratának lelketlen kiszolgálói legyenek. De lege ferenda elképzelhető volna a helyetteseket kicsit megerősíteni,⁷² legalább a hivatalon belül nagyobb szervezeti egységgel ellátni őket.⁷³ Azt sem ártana kimondani – amit helyes értelmezés mellett a hatályos törvény sem zár ki – hogy a helyettesek nem kizárólag a maguk nevében szereplő 1-1 terület jogvédői, hanem quasi általános helyettesek, de a megjelölt témáknak fokozott figyelmet kell szentelniük.⁷⁴ A testületi rendszer kétségkívül rendelkezik előnyökkel. Nem csupán közhely az, hogy több szem többet lát, és ha egyetlen biztosnak elsősorban személyes tekintélye a fegyvere, akkor egy erős testület tekintélye még számottevőbb lehet. A rendszer ellen szól, hogy nem garantáltan hatékony. Az alapjogsértés már említett szféráinak problémája kapcsán mutathatunk rá, hogy az ombudsman gyors, informális segítséget tud elvi szinten nyújtani a jogvédelem hagyományos intézményrendszeréhez képest. Egy testületi döntéshozatal lassúsága, konszenzus hiányában a kompromisszumos álláspont keresése kétség kívül lassítja a jogvédelmet, továbbá a testületen belüli egyetértés hiánya külső szervek számára csökkentheti az ombudsmani fellépés tekintélyét.⁷⁵

⁷² Somody Bernadette részben ilyen jellegűként említi a svéd modellt. Lásd SOMODY 2008, 304.

⁷³ Lásd majd a hivatalról szóló részt.

⁷⁴ Lásd Varga Zs. András előbbi idézetét.

⁷⁵ Ad absurdum egy olyan modellt el lehetne de lege ferenda képzelni, ahol a vezető ombudsmannak több helyettese van, nem csupán a mostani két külön témára ráállítva. Általánosságban ő a „főnök”, de bizonyos kérdésekhez testületi döntésre lenne szükség. (például testületi döntéssel hozott jogértelmezés lehetne bizonyos körben kötelező külső szervekre.)

