
**MTA Law Working Papers
2014/47**

**A független
ombudsmanintézményeket helyre
kell állítani, az alapvető jogok
biztosától pedig továbbra is
elvárható a jogállami jogvédelem**

Majtényi László

Majtényi László: * A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami jogvédelem¹

Az alkotmányosság számos tényező eredője. A Negyedik Módosítás utáni Alaptörvényt, alkotmányosan feloldhatatlan benső ellentmondásai, az alkotmányosságot sértő tartalmi elemei miatt már nem tartom az alkotmányos értékek rendszerét képviselő alkotmánynak,² azonban ez nem jelenti azt, hogy hatálya alatt az alkotmányos működés egészében megszűnt volna, nézetem szerint, az alkotmányos működés elemei képesek funkcionálni olyan államban is, ahol az alkotmányos intézmény- és jogvédelmi rendszert súlyos veszteségek érik. Az ombudsman ebben a tekintetben, mint bemutatom, különleges karakterű intézmény.

Az intézmény története azt mutatja, hogy az ombudsman, de ez ún. *ombudsman* olykor csak hamis pecsét, olykor szépségtapasz a diktatúrán, Fülöp-szigeteken a népnúzó és népirtó Marcos elnök parlamentje (1979), Nigériában pedig a katonai diktatúra dekrétummal (1975) hozott létre pseudo ombudsman intézményt. Noha eldönthető, hogy egy ország demokratikus vagy zsarnoki, sokféle átmenetet láttunk. A valóság, mivel sokféle átmenettel találkozunk, kétségkívül gazdagabb annál, minthogy a világ társadalmainak mindegyike a valamelyik osztályba lennének besorolhatóak. A kulturális háttér, például a hivatásrendi ethoszoktól a jogi iskolák képzési színvonaláig és odáig, hogy vannak-e a szabad vitát lehetővé tevő akadémiai intézetek, részleges megléte vagy hiánya ezer tényezőkön múlik. A nyolcvanas évekre Fekete-Afrikának már nyolc államában működött ombudsman³, melyek között egypártrendszerű állam ugyanúgy akadt (Tanzánia), mint a többpártrendszerű (Zimbabwe). Ezek az országok ugyancsak az alkotmányos skála különböző pontján voltak megtalálhatóak, de normális demokráciát keveset lehetett találni közöttük.

Mindenesetre az intézménynek a harmadik világban betöltött egymással ellentétes kettős (demokráciaépítés vagy a demokrácia hiányának leplezése) szerepe rendszerint magában a szabályozás mikéntjében is tetten érhető. Akárcsak nálunk, ha összehasonlítjuk a médiatörvényeket és az ombudsmanról szólót, amely alapján, ellentétben az előbbivel, az alapvető jogok biztosja nem reménytelen eset.

Ahogy 1992-es monográfiámban írtam, mindenütt tehát, ahol nem kizárólag a "változásipar" része az intézmény létrehozása, valamelyest hozzájárul az adott társadalom humanizálásához⁴. Olykor az ombudsman egyenesen a diktatúra kritikusa és bomlasztója. Lengyelországban például a kommunizmus végvonaglója idején (1987), bármilyen különösen hangzik ez, igazi ombudsman-intézmény jött létre a még a kommunisták által megválasztott (elfogadott) nagyszerű Ewa Letowska vezetésével. 1988-ban, amikor elkezdtem az ombudsman intézményét népszerűsítő szövegeket írni,⁵ én is ilyesmi szerepet képzeltem el a hazai közjog humanizálásának egyik első reformlépéseként. Az ombudsman ugyanis elég lényeges, hogy egy autoriter rendszerben küzdjünk érte, és elég periférikus is ahhoz, hogy egy nem

* Egyetemi tanár, ME ÁJK.

¹ Álláspontom megfogalmazása során támaszkodom saját korábbi szövegeimre.

² Az állítás indoklására: Az alkotmányos helyreállítás feladatai a negyedik módosítás után <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=598>, az elemzés rövidített változata Magyar Narancs 2013/19.

³ Hatchard: The Institution of the Ombudsman in Africa with Special Reference to Zimbabwe, International and Comparative Law Quarterly, 1986. April 255-270. o.

⁴ Majtényi László: Ombudsmann – Állampolgári Jogok Biztosa, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992 ISBN 963 222496 5

⁵ Írásaim folyóiratokban, napi és hetilapokban elég nagy gyakorisággal jelentek meg.

demokratikus és szabadelvű rendszer, az „Eresszük ki a gózt!” felkiáltással elfogadja. Nekem akkor titkos jelöltem is volt a posztra, Sólyom László személyében. Csakhogy időközben, szerencsére, közbejött a rendszerváltás.

A mai helyzetről elmondhatjuk, hogy a NER által lerombolt ombudsman-rendszert egyszer majd vissza kell építeni, továbbá, hogy annyi alkotmányosság biztosan nem maradt a NER-ben, hogy például jogállami információszabadság intézményt működtessen, de annyi egyelőre igen, hogy minimális szakmai kurázsival esély legyen arra, hogy némi szerencsét feltételezve többé-kevésbé független, de igen mérsékelt aktivista, „politikával” nemigen foglalkozó alapjogi biztos megmaradjon. Valószínűleg ismernie illik a bíráló határait. Sem nem nagyon szép, sem nagyon hősies kilátás, de nem is teljesen haszontalan. Ehhez hozzá kell tennem, hogy az autonómia kísértése erős, erről a jelenlegi biztos elődje is adott példát.

Feladatok, általában

Az ombudsman a kezdetektől a „jó közigazgatás” követelményét képviselte a maladministration-nel szemben. Mára viszont, emellett és ezen túl, emberi jogi védnökké vált⁶.

Brenda Danet szerint a bürokráciának az ombudsman által orvoslandó három főbűne az, amikor a polgár számára hozzáférhetetlen, amikor nem hatékony, valamint, ha nem humánus.⁷

D. C. Rowat még egy 1968-as munkájában az intézmény három lényegi vonását különbözteti meg: Szerinte a törvényhozás független, nem partizán (magyarán: nem mozgalmi) méltósága, hivatalának létrehozásáról rendszerint (de nem mindig, így pl. néhány alkotmány sokáig nem tett említést róla) az alkotmány gondoskodik, amely a közigazgatás ellenőrzését látja el. Megjegyzem, hogy Svédországban, valamint néhány, e vonatkozásban is a svéd mintát követő államban - ilyenek: Ausztria, Tanzánia, Zambia, Nigéria, Pápua Új-Guinea az együtt megválasztott - három- négy ombudsman felosztja egymás között a közigazgatást. Ez azonban nem érinti az intézmény perszonalizáltságát.

Azokkal a panaszokkal foglalkozik, melyekben a polgárok a közigazgatás igazságtalanságait és jogellenességeit kifogásolják.

Jogköre kiterjed a vizsgálatra, a bírálatra, a nyilvánosságra hozatalra, de nem változtathatja meg a közigazgatás döntéseit⁸.

Az intézmény szerepét L. B. Hill a következőképpen látja:

- orvosolja az egyéni közigazgatási sérelmeket;
- hozzájárul a bürokrácia humanizálásához;
- csökkenti a társadalom elidegenedtségét a kormányzattól;
- rajta tartja a szemét a bürokrácián, ezzel megelőzi a visszaéléseket;
- védelmet nyújt a közalkalmazottaknak a nemtelen vádaskodásokkal szemben;
- elősegíti a közigazgatás kisebb-nagyobb reformjait.⁹

Caiden az intézmény tizennégy jellemző vonását sorolja fel. Eszerint az ombudsmannok:

- fenntartják a bürokrácia felelősségét, el számoltathatóságát a politikai intézmények, végső soron a társadalommal szemben;

⁶ Majtényi László, i.m. 19. o.

⁷ B. Danet: Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role, Administration and Society, 1978. nov., 337. o.

⁸ D. C. Rowat: The Ombudsmann: Citizen's Defender, London, Allen & Unwin, 1968., 24. o.

⁹ L. B. Hill: Defining the ombudsman: a comparative analysis, Paper presented at the the International Omb. Conf. Edmonton, 1976. Sept., idézi: B. Danet: Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role, 341. o., Administration and Society, 1978. nov.

- vizsgálják a bürokrácia helytelenkedéseit, mint amilyenek a jogellenesség, a méltányosság megsértése, a hatáskör túllépése;
- figyelemmel kísérik azon közigazgatási, fellebbviteli szerveket, amelyeknek rendeltetésük lefolytatni az ügydöntő eljárásokat;
- folyamatos megfigyelés alatt tartják a bürokráciát és könnyen elérhető;
- vizsgálat aik módszereit tekintve aktivista magatartást tanúsítanak;
- szabadon jutnak információhoz;
- magas állású hivatalos személyek;
- független szervezetek;
- elszámoltatják a hivatalokat;
- maguk is hivatalok, meghatározott jogállás alapján működnek, hatáskörük nem személyhez kötött;
- hierarchizáltan működnek;
- függetlenek az általuk vizsgált közigazgatási egységektől;
- tevékenységük független a politika hatalmaitól;
- vizsgálataikról részletes jelentéseket adnak közre;
- nem változtathatnak meg közigazgatási döntéseket, csupán meggyőzéssel vehetik rá a vizsgált szerveket, hogy fogadják el megállapításaikat, ajánlásaikat¹⁰

D. C. Rowat öt követelményt határoz meg az intézménnyel kapcsolatban:

- Kívánatos, hogy az indítványok közvetlenül legyenek benyújthatók az ombudsmannhoz, ellentétben a brit és francia modellel, azaz az indítványozó saját ügyében ügyfél lehessen, ne pedig egy parlamenti képviselő kétséges objektivitású partizánkodásának függvényében kerülhessen csak ügye a parlamenti biztos színe elé.
- Az ombudsmanhivatal legyen széles körben ismert és könnyen elérhető. Több helyen, ahol már hosszabb ideje működik ombuds, a lakosság jelentős része nem is tud a létezéséről. Az ombudsmannok használják ki a publicitást, a sajtónyilvánosság minden lehetséges formáját, létesítsenek, ha szükséges, regionális hivatalokat, járják az országot, keressék a kapcsolatot a lakossággal.
- Az ombud vizsgálati jogosultsága legyen a lehető legtágabb, fogja át a közigazgatási szervek minden típusát, a kormányzati tevékenység minden szintjét, mert ahol a kormányzati tevékenységnek csak egy részére terjed ki ez a jogosultság, ott elárasztják a hivatalt olyan panaszokkal, melyekre nincs hatásköre.
- Az erős vizsgálati jogosultsághoz az ügydöntő jogosultság gyengesége társuljon. Jogot kell kapnia az ésszerűtlen diszkrecionális döntések bírálatára. Saját kezdeményezése alapján is vizsgálódhasson, tehessen javaslatot jogszabály módosítására. Fontos intézmény a nyilvánosságra hozott és a parlament számára küldött jelentés, valamint az ombudsmannal kapcsolatot tartó parlamenti különbizottság.
- Talán a legfontosabb kívánalom pedig az, hogy az ombudsmanni hivatal legyen abszolút független a végrehajtó hatalomtól és a pártos-mozgalmi befolyástól. Ez biztosítandó mind a kinevezés (választás) időtartama, a jövedelem, az intézmény költségvetésének meghatározása, de a munkatársak jogállása útján is.¹¹

¹⁰ G. E. Caiden, Niall MacDermot, Ake Sander i. m. 9. o.

¹¹ D.C. Rowat, id. mű, Majtényi László, 30-31. o.

A 20. század végén a fejlett világba mindenütt erősödött az emberi jogok intézményesülése, az ombudsmanok emberi jogi jogvédő szerepe deklaráltan megnőtt, immár a harmadik generációs intézményei nem a „jó közigazgatás” alkotmányos „értékét” képviselik, hanem, és ez minőségi változás, a nemzeti alkotmányok által is elismert egyetemes emberi jogokét. Ebben a tekintetben korszakhatárként emlegetik a „Párizsi Elveket”.¹² A Párizsi Elvek¹³ kétségkívül reflektálnak az immár világszerte általánossá vált ombudsmani intézményrendszer részleges funkcióváltására, ami abban áll, hogy nagy eréllyel hangsúlyozzák emberi jogi jogvédő szerepét. Azt ugyanis, hogy az olyan független fórum, amely olykor ádáz védelmezőként lép fel az állam és a társadalmi nyilvánosság fórumain, nemzeti, sőt nemzetközi szinten is az emberi jogi jogsértések esetében. Ajánl, közvélemény, jó hangosan bírál törvényhozást és közigazgatást, kritizál, ötletel, javasol, új törvényeket, akár átfogó jogalkotási reformokat is kezdeményez, ha kell, olykor még golyófogóként is fellép az emberi jogok megsértése eseteiben, kivizsgál, konzultál, beszerez bizalmas információkat,¹⁴ tényállást állapít meg, tanít, jogi felvilágosítást végez. Költségvetésében, meg egyébként is, szervezetiileg is, személyesen is, mindenben teljesen független stb. Azonban, mindez, sem a működési elveiben, sem a kvázi jogalkalmazási feladatai között egyáltalán nem esik szó szigorú értelemben vett alapjogi jogalkalmazásról.¹⁵ Azt, teszem hozzá, persze senki nem mondja vagy mondhatja, hogy ettől a szép feladattól és szellemi kalandtól el lennének tiltva. Ám, és ide akartam kilukadni, az alapjogi jogalkalmazás még az ombudsmanok esetében sincs sehol követelményként megfogalmazva. Ha tetszik, szabadon választott gyakorlat. Annak, hogy az alapjogi jogalkalmazás tekintetében az ombudsmanok képbe kerültek, Magyarországon sajátos okai is vannak.¹⁶ Személyesek is, társadalmiak is. Az alapjogi jogalkalmazás nem megfelelő kiterjedésű, kevéssé szerves magyarországi recepciójának van egy véletlenek által is befolyásolt lokális oki tényezője. A jogállami forradalmat követően az alkotmánybíráskodás magyarországi kifejlődése az Alkotmánybíróságot az állami élet központi tényezőjévé tette. Mindazonáltal – az *actio popularis* tágkeblű meghonosítása mellett is, amellyel a *nép* különlegesen széles jogokhoz jutott, és amit a magam részéről a hazai alkotmányosság rendkívül örvendetes vonásának tartottam – a fejlődés fájón nélkülözte az (igazi) alkotmányjogi panasz lehetőségét. Márpedig ez a megjelenésében egyéni, funkciójában inkább objektív jogvédelmi eszköz kiválóan alkalmas az alapjogi jogalkalmazás eszméinek elterjesztésére. Hiszen általa demonstratív nyíltsággal és egyúttal szükségképpen dogmatikai kidolgozottsággal lép be a személyes jogviszonyok alakításába közvetlenül az *alkotmány*, mondataival, jogalkalmazási technikáival és háttérelméleteivel együtt, mégpedig úgy, hogy a hasonló tényállásokra a későbbi rendesbírói és egyéb jogalkalmazói

¹² Somody Bernadette jellemzésében: „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 bíráskodási funkciójuk is lehet. A párizsi elvek rendszerében ez utóbbi, panaszkezelési hatáskör azonban csak másodlagos jelentőségű, opcionális jogkör, nem szükségszerű jogosítványa a jogvédő intézményeknek.” Somody: i.m., 137-138. o, 439. l.

¹³ 85th plenary meeting, 20 December 1993, 48/134. National institutions for the promotion and protection of human rights.

¹⁴ Az egyik német tartományi adatvédelmi biztos személyes közlése szerint az ellenőrzés részeként bizalmas állami informatikai rendszereket is feltört.

¹⁵ Lásd erre: Majtényi László: Határvidéken, Alapjogvédelem vs. alapjogi jogalkalmazás In: Somody Bernadette (szerk) Alapjogi bíráskodás – Alapjogok az ítékezésben, LHarmattan, 2013, 119-149. o.

¹⁶ Az intézmény magyarországi recepciójáról pl. lásd a velem készített interjúrészeteket: Gönczöl Katalin-Kóthy Judit: Ombudsman 1995-2001. Bp., Helikon, 2002. 246. o.

döntésekben kényszerítő erővel nem csak a kimondott jogi tétel, hanem annak egész érvrendszere és életszerűsége is szükségképpen megjelenik.¹⁷ Ha valami, ami az alapjogi jogalkalmazás természetes velejárója, hiányzik, az mellékutakat keres, szükségképpen. Az egyedi jogsérelmek alapjogi vizsgálata emiatt nálunk jelentős hányadban kényszerpályán mozgott. Ami az ombudsman intézményeknek különös esélyt adott.

Egyébként, miután meglehetősen alaposan ismerem az ombudsman-sagat, az emberi jogi paradigmaváltás jelentőségét sem túloznám el, mindaz, amit az egyébként persze üdvözlendő Párizsi Elvek deklarál, szabályozási és működési tekintetben lehetőségként nyitva állt már korábban is, és ne feledjük, ennél az intézménytípusnál sok minden személyes elhivatottság, felkészültség és bátorság kérdése volt és marad mindig.

Az ombudsmani jogvédelem meghonosítói esetében némileg eltérő a helyzet. Somody Bernadette az egyéni jogorvoslatra irányuló ombudsmani tevékenységet, megjegyezve, hogy működése (eljárás)jogilag kötetlen és a döntés nem kötelező, kvázi bíraskodásként azonosítja,¹⁸ míg „[a] bírói alapjogvédelmet Magyarországon a normák tekintetében az Alkotmánybíróság, az egyedi ügyekben pedig a rendesbíróságok hivatottak biztosítani”.¹⁹

Sólyom László e témát tárgyaló kiváló tanulmányában²⁰ az általános hatáskörű ombudsman és az adatvédelmi biztos esetén keresztül a posztkommunista alkotmányosság sajátos körülményeire tekintettel elemzi a problémát. Sólyom kiindulópontja²¹ kettős: az ombudsmani alapjogvédelmi szerep első jellegadó sajátosságának azt tartja, hogy az túlmutat az egyéni jogsérelmek orvoslásán. Az ombudsmani alapjogvédelem hatékonyságában nem versenghet a jogállami alkotmánybíróságok alkotmányjogi panaszgyakorlatával, miközben tárgyi kiterjedése tágasabb. Amint erre Sólyom is rámutat, a tartalmában pontosan nem definiálható alkotmányos visszásság fogalmára tekintettel, az ombudsmani fellépés lehetősége tágabb, mint az alkotmányellenesség tekintetében lenne.²²

Pontos megfigyelése, hogy Magyarországon az ombudsmanok valóban nem szerettek volna az alkotmányértelmezés tekintetében az elvont alkotmányértelmezés esetét leszámítva az Alkotmánybíróságra szorulni. Úgy vélték – megjegyzem, helyesen –, hogy önálló felhatalmazással rendelkeznek az alkotmány értelmezésére. Ehhez, mindenekelőtt a saját ombudsmani tevékenységem alapján hozzáteszem, hogy alapvetően, ritka kivételtől eltekintve, az alkotmánybírósági döntések keretei között folyt az önálló ombudsmani alapjogértelmezés,²³ illetve annak hiányaiban,²⁴ de az esetjogi rendszerbe illeszkedve mindenkor, kifejezetten támaszkodva és tiszteletben tartva az Alkotmánybíróság esetjogát.²⁵

¹⁷ Sólyom: Az alkotmánybíraskodás kezdetei... 117., 165. o.

¹⁸ Somody Bernadette: Alapjogvédelem a bíraskodáson túl. *Fundamentum*, 2010. 2. 7. o.

¹⁹ Somody: i.m., 5. o.

²⁰ Sólyom László: Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja” In: *Az odaát nyíló ajtó*. Bp., Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001. 77-96. o.

²¹ Sólyom: i.m., 83. o.

²² Halmai Gábor ellenben az alkotmányos visszásságot az alkotmányértéssel azonosítja: „nem lehet mást tenni, mint abból kiindulni, hogy azt valójában az alkotmányos jogok sérelmének értelmében” használni. Sőt: „Ha már polgárjogot nyert ez a meghatározatlan tartalmú jogfogalom, valószínűleg hasznos lenne az általános alkotmányellenességnél szűkebb jelentést tulajdonítani”. Halmai Gábor: Az alkotmányellenesség mint politikai szitokszó. *Fundamentum*, 1998. 4. 71, 74. o. A törvény indokolása mellesleg azzal magyarázta az ombudsmani intézmény létjogosultságát, hogy összehasonlítva a bírói jogvédelemmel, az ombudsman, ellentétben a bíróval, akkor is jogosult fellépni, ha a visszásságot maga jogszabály okozza.

²³ Ha az alkotmánybírósági gyakorlat ellentmondó volt, pl. a „lehet-e személyes adat egyúttal közérdekű adat” kérdésében 60/1994 (XII.24.) AB határozat, akkor persze a „jó” döntést kellett választani, különösen, ha az egyúttal az alapjog dogmatikáját kibontó adatvédelmi törvénynek is megfelelt. Lásd erről: Halmai Gábor (szerk.): *Ügynökök és akták*. Bp., Soros Alapítvány, 2003, az Alkotmányossági követelmények cím alatti előadásokat, Sólyom László, 118. o.; Majtényi László 124, 125. o.; Halmai Gábor 140. o.

Eszerint a vizsgálódó tekintet számára nem az ombudsman hatásköri korlátai az érdekesek itt, nem az, hogy az ombudsman a saját puha kooperatív eszközeivel valamiféle védelmet nyújt, hanem az az esély, hogy tevékenysége valamiféle alapjogi kazuisztikát eredményez, akár a rendesbírósághoz, akár az elkülönült alapjogi bíraskodáshoz hasonlóan, olykor ezeknek útmutatást is adva.²⁶ Ez a lehetőség Sólyom elemzése szerint különösen akkor áll meg, ha az adott alapjognak külön ombudsmanja van. Az általános ombudsman esetében nagyobb a kísértés ugyanis arra, hogy az általános jogelvek (jogbiztonság, jogállamiság) és olyan napi kellemetlenségek, sérelmek között, mint amilyen a csatornabűz, kapcsolatot keressen, amely tényállásoknak nincs erős közük az igazi alapjogi jogalkalmazáshoz. Az ombudsman kezdeményezte általános intézkedések pedig az alkotmánybíraskodásban ugyancsak nem ismeretlen szelíd kooperatív szankciókkal mutatnak rokonságot.

Különös sajátossága továbbá ennek, erre Sólyom ugyancsak felhívja a figyelmet, hogy az ombudsmani alapjogértelmezés, ha a meghatározott alapjog(ok) mellé külön biztost állítanak, pontosan jelölheti ki a jogosultságok valóságos határait. Ehhez külön esélyt ad, hogy a döntés egy kézben van. Ily módon Sólyom szerint előállhat az a helyzet, amelyben az ombudsman állásfoglalásai a rendesbíróságok adott esetben hiányzó vagy hiányos alapjogi ítélezését pótolhatják. Az adatvédelem és az információszabadság esetében az alapjogi szabályozás súlypontja az ezekről szóló szektorális törvényekre kerül, míg az alkotmány és a törvények összefüggéseinek és a versengő jogok közötti alkotmányos viszonyoknak a feltárása főként azokban az esetekben válik indokolttá, amikor további alapjog, például a tudományos kutatás szabadsága is bekerül az értelmezés közegebe.²⁷ Sólyom finom megfigyelése, hogy az adatvédelmi/információszabadság törvény alkalmazása közvetlenül alapjogvédelem, az adatvédelmi biztosnak nem is kell rendszerint az alkotmányhoz nyúlnia.²⁸ Hiszen az adatvédelmi törvény alkotmányos alapjog közvetlen végrehajtására irányul. Az általános hatáskörű ombudsman gyakorlatában viszont olyan alapelvek, mint a „jogállamiság” aránytalan szerephez jutnak a nevesített, jogilag megfoghatóbb alapjogok rovására.²⁹ Ennek pedig következménye, oka is lehet, hogy jogilag szinte megfoghatatlan, jelentéktelen sérelmek és az alkotmány legfontosabb alapelvei között jogi kapcsolat létesül.³⁰ Vajon az ilyen típusa az alkotmányos hivatkozásoknak nevezhető-e alapjogi jogalkalmazásnak? Több mint kétséges. Sőt, az eddigieket összefoglalva – ez a kijelentés e gyakorlat társadalmi hasznait nem érinti – szerintem nem.

Csorbított függetlenségű quasi ombudsmanok

A nem bírói jogvédő szervek kialakuló alapjog-értelmezési gyakorlata hozzájárulhat az alapjogok konkrét ügyekben való megfelelő érvényesülésének megalapozásához, közvetlenebb forrásul és iránymutatásul szolgálhat a rendesbíróságok alapjogi ítélezése

²⁴ Lásd például az Ellenzéki Kerekasztal jegyzőkönyveinek nyilvánosságáról szóló 466/1996. sz. adatvédelmi biztosi ajánlást, http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=beszamolok/1997/M/1/2&dok=466_A_1996

²⁵ A magam részéről könnyű helyzetben voltam, mert ezt az esetjogot, beleértve az információs jogokkal kapcsolatos halmazát, alapvetően jónak tartottam.

²⁶ Sólyom: i.m., 84. o.

²⁷ Az információs jogok elhelyezkedésére a Jogrendszerben lásd: Szabó Máté Dániel: *Az információs hatalom alkotmányos korlátai*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012.

²⁸ Itt fontos megjegyezni, hogy akad ellenpélda, mert miközben a jogállami forradalomnak az alapjogok terén egyáltalán nem kazuisztikus alkotmánya tartalmazta a közérdekű adatok *terjesztésének* szabadságát, ez az amúgy részletes alapjogi dogmatikát tartalmazó adatvédelmi törvényből, legalábbis explicit megfogalmazásban, hiányzott. Ebben a kérdésben ezért szükség volt közvetlenül az alkotmány szövegéhez fordulni.

²⁹ Sólyom: i.m., 87. o.

³⁰ Uo. 88. o.

számára”³¹ – állapítja meg Sólyom álláspontjával lényegében összhangban Somody Bernadette.

Igen, hozzájárulhat, de nem feltétlenül járul hozzá. Például nem tekinthetünk el attól, hogy az ugyancsak alapjogi jogvédelemre is szakosodott Független Rendészeti Panasztestület megalakulása óta, némi iróniával írom ide a határozót (hiszen a következetesség hiányáról van szó), *következetesen* nem épít esetjogot és szokása szerint nem is hivatkozik saját korábbi döntéseire. Ezután kell némi fantázia ahhoz, hogy tevékenysége mögé alapjogi teszteket lássunk.³² Nagyobb figyelmet az itt elvben ugyancsak tárgyalható Egyenlő Bánásmód Hatóságra sem fordítok, mert szerintem az alapjogvédelem tekintetében ugyancsak nem teljesítette a várakozásokat, ami talán nem egészen független attól a körülménytől, hogy esetében függetlenségről csak jelentős megszorításokkal beszélhetünk. Attól korlátozott, viszonylagos ez a „függetlenség”, mert ez a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter által irányított(!) hivatal, habár igaz, a törvény szerinti feladatkörében nem utasítható, és tevékenységére nem vet olyan sötét árnyékot a politikai (és üzleti) érdek, mint a médiahatóságéra.

A médiahatóság ugyanakkor, amely pedig a demokratikus társadalom legfontosabb és az alapjogi jogalkalmazás szempontjából legkényesebb politikai jogai közé tartozó alapjogok jogalkalmazói problémáival (sajtó-, szólás-, véleménynyilvánítás szabadsága, kiskorúak védelme, gyűlöletbeszéd, kiegyensúlyozottság, közösségi és közszolgálati médiumok alkotmányos feladatai) foglalkozik, működését belülről ismerem, ebből a szempontból különösen izgalmas.

A szabályozás megváltozásának világos, egyértelmű társadalmi-politikai céljai voltak és vannak, ezek egy átfogó társadalmi vízió megnyilvánulásai, amelynek értelme a jogállam lebontása, a súlyok és ellensúlyok rendszerének megszüntetése.

A szabályozásban a legfontosabb változást az hozta, hogy egyrészt megszűnt a helyettesekké lefokozott szakosított ombudsmanok függetlensége (az Adatvédelmi Biztos Hivatalából egyenesen sóhivatalt csináltak), másrészt a politikai befolyás alatt álló Médiatanácstól idegen az alapjogi következetesség.³³

Az alapvető jogok biztosa és helyettesei

A szabályozás nem ellentétes a nemzetközi jogi követelményekkel, hiszen a szakirodalom az, amely követelményekről beszél, nem pedig a nemzetközi jog.

Illetve nem egészen. Az Adatvédelmi biztos intézményének megszüntetése ellentétes az európai joggal. Erre időben felhívtuk a kormányzat figyelmét³⁴ A 2010-ben Németországot elmarasztaló ítélet³⁵ előrevetítette a kötelezettségszegés megállapítását, ez ugyanis megállapította, hogy a NSZK azzal, hogy adatvédelmi ellenőrző intézményeit egyes tartományokban állami felügyelet alá vonta, megsértette az irányelvet. Azzal tehát, hogy az adatvédelmet felügyelő közjogi intézménynek az irányelvben megkövetelt "teljes függetlensége" csökkent (!), Németország megszegte jogi kötelezettségeit. Magyarországot ezek után, ha nem is az átszervezés miatt, de az adatvédelmi biztos átszervezés ürügyén

³¹ Somody: i.m., 15. o.

³² G. Karácsony Gergely: Gondolatok a Független Rendészeti Panasztestület működéséről. *Rendészeti Szemle*, 2009. 9.

³³ <http://mertek.postr.hu/a-tudatlansag-hatalom>

³⁴ Magyarország legyőzi önmagát: <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=460>

³⁵ C-518/07

történt hivatalvesztése miatt elmarasztalták.³⁶ A magyar ügyben hozott döntés kevésbé radikális, mint a német. Az ítélet alapján Jóri Andrászt vissza kellene helyezni, nem az eredeti hivatalába, hanem a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság élére. Azaz, miközben, hangsúlyozom, nincsenek nemzetközi jogi követelmények, a hivatal átalakítását mégiscsak sikerült a nemzetközi jogot sértő módon végrehajtani.

Azon túl, hogy az egyenlő jogállású ombudsmanok rendszerét az alapvető jogok biztosáról szóló törvény megszüntette³⁷, az azt pótolandó helyettesek tisztségéről elmondható, hogy valójában nem helyettesek, inkább alapvető jogok biztosának alantasai, beosztottjai, önálló intézkedési joggal nem rendelkeznek. A jövő nemzedékek érdekeinek(?) védelmét, és a nemzetiségek jogainak védelmét „ellátó” helyetteseket az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a javaslatára választja meg. Felettük a munkáltatói jogokat, a megbízatás létrejöttének és megszüntetésének kivételével, az alapvető jogok biztosa gyakorolja³⁸! A helyetteseknek, ha szakmai vitájuk lenne a főnökkel, gondolnánk, a lemondáson kívül legfeljebb arra van módjuk, erre az új intézmény működésében volt már példa, hogy a szép irodájukban üldögéljenek, autózzanak. A legdurvább korlátozás kétségkívül az, hogy önálló vizsgálatot egyáltalán nem folytathatnak, ilyenre - csak hivatalbóli eljárás esetén - megkérhetik a főnököt, a panaszeljárás megindítását még csak nem is kérhetik, abban, ha az eljárást a biztos megindította, az ő által megszabott keretben esetleg közreműködhetnek. Ez egyébként szemben áll a nemzetközi gyakorlattal, amely a helyettesek önálló intézkedési jogát általában elismeri. Ellenben viselhetik a „jövő nemzedékek szószólója” és a „nemzetiségi jogok védelmezője” büszke címet. Ez nem sok.

Mégis az autonómia emléke azért ott kísért a szabályozásban. A törvény szerint, anélkül hogy erre engedélyt kérnének, önállóan figyelmeztethetik az „intézményeket(?)” és a nyilvánosságot, feltéve, ha a jogsértés nem egyéneket(!), hanem nagyobb állampolgári csoportokat vagy valamely nemzetiséget érint (különösen a sajtóhoz fordulásnak lenne jelentősége, ha lenne értelme munkáltatói jog gyakorlójának óhajaival dacolni).

Különös szépsége a szabályozásnak – gondolom abból a célból hogy ne legyenek véletlenül se hazaárulók - külföldön nem bírálhatják sem az intézményrendszert sem annak bármely gyakorlatát, hanem quasi propagandistaként feladatuk a „hazai intézményrendszer értékeinek bemutatása”. Ez maga a csoda. Aki bármi keveset tud az intézményről, az jól tudja, hogy az ombudsman ádáz kritikus, otthon is, külföldön is. A nemzetközi ombudsman-konferenciákon például a biztosok azzal igazolják, hogy normális demokratikus országból érkeztek, hogy számot adnak arról, mely ügyekben konfrontálódnak a kormányzatokkal. Ha ehelyett, a hazájukat tekintve az „intézményrendszer értékeinek felmutatásával” lesznek elfoglalva, csak közneveltség tárgyává teszik magukat is, akárcsak a felmutatott intézményrendszert és annak úgynevezett „értékeit”.

Ezen túl saját döntésük alapján javasolhatják, hogy az alapvető jogok biztosát az Alkotmánybírósághoz forduljon. Továbbá jogszabály alkotására és módosítására javaslatokat tehetnek.

³⁶ C-288/12, 2014 április 8.

³⁷ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról.

³⁸ 4. § (1)-(2) bekezdés.

Az egyetlen kicsiny garanciaszerűség itt bukkan fel, amennyiben feltételeződik valami nézeteltérés lehetősége a biztossal. Ez azt mondja, hogyha a helyettes javasolta, hogy az alapvető jogok biztosa hivatalból járjon el vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz, de ezt ő nem tette meg, a helyettest ugyan nem, de az elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést írásban tájékoztatni köteles az alapvető jogok biztosa. Az eddigiek fényében (a szereplőket többre tartom annál, hogy színjátékot játszanak) valószínűtlen, hogy ilyesmi megtörténjen.

A nemrégiben hivatalba lépő ombudsman Székely László első sajtónyilatkozataival két dolgot állított, az egyiket, amely szerint a szegények, megalázottak oldalán kíván állni, örömmel vehetjük tudomásul, ez az intézmény 19. századi megalakulása óta alapkövetelménye a hivatal minden válfajának. A másik értelmezésre szorul, eszerint, mint ugyancsak mondta, politikai vitákba nem óhajtja magát beleártani. A jó ombudsman nem a földhivatalok és a társadalombiztosítási ügyintézők réme, hanem -- legalábbis emellett, de inkább ezt megelőzően -- a politikai hatalmaskodások éles szemű és bátor hangú kritikusa. Olykor akár golyófogó is. Az tehát, hogy valamely állásfoglalását a politika szereplői kihasználhatják és, jellemzően, a mindenkori ellenzék politikai hasznot igyekszik ezekből húzni, teljes mértékig hidegen hagyja, és a bírálattól egyáltalán nem tartja vissza. Az pedig meg sem fordul a fejében, hogy jó magaviselete jutalmául újraválaszthatják. (Hivatalban lévő ombudsmanként itthon és külföldön is bíráltam az újraválaszthatóság lehetőségét.)

Az önálló ombudsmanok és az autonómia-verseny előnyei

A független intézmény visszaállítása mellett, ha nem is üggyöntő, de lényeges érv a szakmai kompetencia. Az eddig hivatalban volt általános hatáskörű, illetve alapvető jogok biztosainak szakmai háttere nem az alkotmányjog vagy az alapvető jogok elmélete és/vagy gyakorlata volt. Az emberi jogoknak általában és az egyes alapvető jogoknak önállóan is komoly dogmatikája, kiterjedt szakirodalma, háttérelméletei vannak. Ez az adatvédelem és az információszabadság mellett a kisebbségi jogokról és a környezetvédelmi jogról is elmondható. Aligha találunk olyan valakit, egyetlen személyt, aki mindezek felett kellő áttekintéssel rendelkezik.

Azt állítom, hogy az eredeti magyar modellt kellene helyreállítani. Az ezzel szemben megfogalmazódó ellenvéleményeknek súlya csekély. Az eredeti magyar modell rendkívül sikeres és eredményes volt, nemzetközi kisugárzása pedig ugyancsak jelentékenynek minősíthető. Werbőczy óta nem nagyon ismerünk olyan eseteket, hogy magyar közjogi megoldásokat tudatosan átvettek volna nyugat-európai államok. Ez a magyar ombudsmanrendszer tekintetében megtörtént, az adatvédelmi-információszabadság biztos egyenesen nemzetközi divatot diktált.³⁹ Az az érv, amely szerint a szakosított ombudsmanok hivatalának megszüntetésére azért került sor, mert érdemi tevékenységük nem volt jelentős, komolytalan, hiszen éppen azt az önálló hivatalt, az adatvédelmi biztosét, szüntették meg nyom nélkül, amely vitathatatlanul nagy társadalmi igényt szolgált, jelentős eredményekkel.

³⁹ Dix, Alexander: The influence of Hungarian Freedom of Information Legislation Abroad – The Brandenburg Example and Experience, in Az odaátra nyíló ajtó-The door onto the other side, ABI, Budapest, 2001. 231-239. pp.

Az intézményrendszert helyre kell tehát állítani. Nem lehet persze minden alapjoghoz külön védnököt állítani. Megítélésem szerint az eredeti teszt, amely szerint szakosított ombudsman-intézményre abban az esetben van szükség, ha a védett csoport kiszolgáltatottsága nagy, önvédelmi képessége csekély – azaz a kiszolgáltatott roma lakosság miatt ez indokolja a kisebbségi jogok biztosának hivatalát – illetve, ha fenyegetés jelentős, de az önvédelmi reflexek gyengék, aránylag nehezen válaszolnak történelmi-kulturális okok miatt is, meg azért mert a jogsérelmek az egyes emberek ingerküszöbét kevésbé érik el, hiszen a sérelmek társadalmi szinten összegződnek. (Lásd: adatvédelem és információszabadság, illetve környezetvédelem.)⁴⁰

Az önálló jogvédő biztosok egymással is autonómiaversenyben állnak, míg a hierarchizált hivatal függetlensége egyetlen pontból támadható.

⁴⁰ Majtényi, im. 85-90. o.

© Majtényi László, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515