

MINTA UTÁN SZABADON

AZ ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA HATÉVES TEVÉKENYSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa intézményének – csakúgy, mint a rendszerváltás által kialakított közjogi berendezkedés néhány más elemének – 1989-es létrehozásakor Magyarországon nem volt hagyománya, illetve múltja. Egyik terméke volt az 1989-es „alkotmányos forradalomnak”. Ugyanakkor, bár a jogintézmény még abban az évben bekerült a magyar alkotmányba s ezáltal részévé vált a többé-kevésbé máig gondosan őrzött közjogi status quónak, megalakulása kevésbé volt szerencsés, mint más, hasonlóan új alkotmányos szerveké. Sőt, működésének kezdete kifejezetten ellentmondásosra sikerült. Az országgyűlési biztos(ok)¹ jogállásáról szóló, vagyis a részletes szabályokat megállapító törvényt csak 1993-ban fogadták el, akkor, amikor már megszűnt az alkotmányos alapok vonatkozásában 1989–1990-ben még meglévő politikai egyetértés. Nyilván ennek volt köszönhető, hogy az ombudsman és helyettesének megválasztása első nekifutásra pártpolitikai csatározások terepe lett, ami mindenképp szerencsétlen indulás egy politikailag alapvetően semlegesnek szánt jogintézmény számára. A sikeres választásra végül csak 1995-ben került sor, így azt lehet mondani, hogy az általános ombudsman – mind legitimációjának megszerzését, mind gyakorlatának kialakítását illetően – más alkotmányos szervekhez képest több éves hátrányból indult.

Az indulás más szempontból is nehezebb volt, mint egyéb esetekben. Ekkorra már megjelentek olyan vélemények, amelyek szerint a későbbiekben problémákat okozhat, hogy a rendszerváltás hazai alkotmányozói 1989-ben minden demokratikusnak látszó, illetve jogvédő intézményt átvettek más alkotmányokból, és anélkül zsúfolták össze azokat a magyar alaptörvénybe, hogy átgondolták volna a hatalmi intézmények közti várható egyensúlyt vagy elemezték volna az új közjogi rendszer belső koherenciáját. Márpedig az ombudsman közjogi tisztsége éppen ilyen, előzmények nélküli intézmény volt. Mások még e jogvédelmi szerepkör kialakításában is az állam terjeszkedését látták, sokallva létrehozásának költségeit.²

A mai helyzet számos tekintetben más, azonban az ombudsman jogintézményének megítélése ma sem egységes. Az a tény, hogy egyre többen egyre többféle új (szak)ombudsmani tisztség létrehozására tesznek javaslatot, e szervtípus sikerességét látszik jelezni.³ Az általános biztos egyike az állampolgárok körében legnagyobb bizalmat élvező állami és politikai szerveknek. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa tisztségének létjogosultságát ma már senki sem kérdőjelezi meg komolyan, az ombudsman köztisztviselőként álló közjogi méltóság. A tevékenysége iránti lakossági vagy ügyféli érdeklődés nem csökken (igaz, nem is nő számottevően). Az ombudsman beszámolóit, amelyekben számos gyakorlati eredményről is jelentést tesz, az Országgyűlés nagy többséggel szokta elfogadni. Ezzel szemben a parlament több mint egy éve nem volt képes megválasztani az általános ombudsman helyettesét – sőt, az ombudsmanok megválasztása már ma is politikai kérdés. Ezen túl, az ombudsman működése csak igen csekély közfigyelmet kap; az intézménnyel általában, a magyar ombudsman munkájával pedig konkrétan alig foglalkozott a hazai szakirodalom az elmúlt években. A hivatalhoz fordulók csaknem háromnegyedének beadványát még ma, hat év működés után is el kell utasítani érdemi vizsgálat nélkül, jórészt azért, mert az ügyfelek jelentős része nincs tisztában e jogvédő szerv hatáskörével vagy eljárásának jellegével.

Akárhogy ítéljük is meg azonban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának elmúlt hatéves tevékenységét, az biztos, hogy Gönczöl Katalin ombudsman és Polt Péter – aki 2000 közepéig általános helyettese volt – jelentős és jól dokumentált⁴ munkát végzett, amely gondos értékelést érdemel. Ez az írás erre tesz kísérletet.

AZ ALKOTMÁNYOS VISSZÁSSÁG FOGALMÁNAK PROBLÉMÁJA

Az alkotmány az országgyűlési biztos feladatát az alkotmányos jogokkal kapcsolatos „visszásságok” te-

* E tanulmány megírásának előkészületei során az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és hivatala minden szükséges tájékoztatást és segítséget megadott számomra, amiért köszönettel tartozom.

kintetében határozza meg.⁵ Ezt az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) úgy konkretizálja, hogy „az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [...], illetve közszolgáltatást végző szerv [...] eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn...”⁶

Ahhoz a kérdéshez, hogy mit jelent az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság, a törvény indokolása próbált még jobban közelíteni. Eszerint „az alkotmányos jogokkal összefüggésben okozott sérelem, illetve ennek közvetlen veszélye tartozik a visszásság fogalomkörébe. A jogsérelem fogalmát tágan kell értelmezni, az nemcsak a jogszabályok tételes rendelkezéseibe való ütközést jelenti, hanem pl. a hatályos jogszabályok nem kielégítő voltát is. A visszásság fogalmának további pontosítását majd a jogalkalmazás során kell kialakítani.”

Az, hogy egy alkotmányos szerv hatásköre ne legyen előre pontosan megállapított, sőt, annak határait maga a szerv saját gyakorlatán keresztül határozza meg, jogállamban elég riasztó. Az ombudsman esetében azonban ez az általános biztos gyenge hatásköri pozíciója miatt végül is elfogadhatónak tűnhetett, másrészt a kezdeti bizonytalanságnak nyilván az új intézménnyel kapcsolatos tapasztalatok hiánya is oka volt.

Úgy vélem, az ombudsman az elmúlt években folyamatosan birkózott azzal a feladattal, hogy az alkotmányos visszásság fogalmának világos meghatározást adjon, s ezáltal pontosan behatárolható legyen hatásköre. Már első, 1995–1996-ról szóló beszámolójától kezdve kísérletet tett arra, hogy megfeleljen a törvényi indokolás várakozásainak, s maga adja meg e fogalom meghatározását. Ám az egyes beszámolók első sorban csak az alkotmányos jogok értelmezésében jutottak előbbre, a visszásság fogalma tekintetében rendszerint megrekedtek annak ismételtetésében, hogy e kategória tartalmának megállapítása bizony nehéz, s még a jogi szakirodalom sem ad támpontot. Mindazonáltal néhány részletkérdésben mégis sikerült olyan gyakorlatot kialakítani, amely már eddig is precedens értékű volt a gyakorlatban, s irányadó lehet a későbbiekben is.⁷

Az alkotmányos visszásság alapvető természetének meghatározása azonban nem ment túl az amúgy is teljesen általános törvényi definíció indokolásának megismétlésén. Ennek lényege szerint alkotmányos visszásságot okozhat az

– olyan jogszabálysértő eljárás vagy hatósági döntés, illetőleg

– jogszerű eljárás vagy hatósági döntés, amely – mindkét esetben valakinek alkotmányos jogaival összefüggésben sérelmet okoz, vagy annak közvetlen veszélyét jelenti.

Ennek a meghatározásnak azonban szinte minden eleme komoly problémákat vet fel, amelyek – szerintem – mind a konkrét eljárásokban, mind azok fogadtatásában többször okoztak zavarokat. Az ombudsman például csak olyan ügyekben járhat el, amelyekben minden jogorvoslati lehetőséget kimerítettek. Ilyen körülmények között azonban nehéz elfogadni, ha az országgyűlési biztos a jogorvoslati fórumokat végigjárt döntést jogellenesnek mondja. S valóban, a gyakorlatban többször utasították el az ombudsman ajánlását arra hivatkozva, hogy az alap-, illetve a jogorvoslati eljárások nem igazolták a későbbi ombudsmani aggályokat, illetve hogy a befejezett eljárások után már nem látnak indokot további intézkedésre.

Ha viszont az eljárás vagy a hatósági döntés jogszerű volt, és az ombudsman annak kapcsán mégis valamely alkotmányos jog sérelmét állapítja meg, akkor ez elvileg vagy csak úgy lehetséges, ha az alkalmazott jogszabály alkotmányellenes, vagy az ombudsman funkciója eleve a közigazgatás hatékonysági és méltányossági szempontok szerinti jobbításában merül ki.

Gondot okozott az is, hogy a tipikusnak tekinthető „visszásságok” – a hatósági eljárás vagy döntés jogellenessége, a hatóság hallgatása vagy az eljárás indokolatlan elhúzódása – csupa olyan esetre vonatkoznak, amelyeknek más, „rendes” elintézési módjuk van (például a rendes jogorvoslatok, az államigazgatási eljárásban a hatóság hallgatására vonatkozó szabályok,⁸ a különböző típusú eljárásokban a felügyeleti intézkedés vagy az ügyészégi általános törvényességi felügyelet).

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az ombudsmani szerepkör meghatározása, más alkotmányos szervek hatáskörétől való elhatárolása ne lenne lehetséges. Csak az gondolhatja ezt, aki szerint minden jogszabály tekintettel van az alkotmányos jogokra, valamennyi hatósági eljárás hibátlan, és az összes jogerős hatósági döntés az alapjogok érvényesülése szempontjából is aggálymentes. Az ombudsman éves beszámolóiban azonban elegendő bizonyítékot kínálnak ennek ellenkezőjére.

A jogellenesnek tartott eljárások és döntések kapcsán az ombudsman – az ügyészség általános törvényességi felügyeleti jogkörének mintájára⁹ – például arra hivatkozhat, hogy a hatóság állandó gyakorlata az alkotmányba foglalt jogok szempontjából jogellenes, még akkor is, ha a felettes vagy a jogorvoslati szervek hasonló jogalkalmazási gyakorlatot folytatnak. A formailag helyes (vagy annak látszó) eljárások és dönté-

sek vonatkozásában továbbá hivatkozási alap lehet az alkotmányos jogszabályok alkotmányellenes értelmezési gyakorlata is, minden olyan esetben, amelyben a jogszabály többféle értelmezésre ad lehetőséget.¹⁰ Ebben a tekintetben az ombudsmani gyakorlat akár a hiányzó alapjogi bírászkodás miatti új egyfajta betöltésére is irányulhatott volna (ha azt nem is helyettesítheti vagy pótolhatja).

A jogszerű eljárásokat (és határozatokat) illetően elvileg megfelelő értelmezési keretet jelenthetett volna a nemzetközi gyakorlatban elterjedt és kifejlesztett adminisztratív hiba (*maladministration*) kategóriájának meghatározása. A szakirodalomban gyakran idézett meghatározás szerint a *maladministration* magába foglalhat „elfogultságot, hanyagságot, figyelmetlenséget, késedelmet, hozzá nem értést, alkalmatlanságot, kompromisszum-képtelenséget, aljasságot, önkényességet, és így tovább”.¹¹ Az érdeksérelemet okozó adminisztratív hiba kategóriájától¹² mint az alkotmányos visszásság értelmezési keretétől azonban az országgyűlési biztos szemmel láthatóan tartózkodott. Ennek oka nyilvánvalóan az alkotmányban, illetve az Obtv.-ben a jogkör sarokpontjaként meghatározott alkotmányos jogok klauzulája volt. Ez ugyanis az alkotmányos visszásság fogalmát kimondva-kimondatlanul is jogiasította, ami az ombudsman minden esetben (még a bagatell ügyekben is) arra szorította, hogy a visszásságot valamely nevesített alkotmányos jog konkrét megsértésére vezesse vissza. Ez csupán egyetlen, kényelmetlen alternatívát biztosított az ombudsman számára: vagy eltekintett a hanyag, méltánytalan, szakszerűtlen stb. eljárás vagy döntés okozta, de az alkotmányban nem nevesített jogok megsértése, illetve – ad absurdum – az ebből eredő egyéni érdeksérelem eseteinek kivizsgálásától, vagy az alkotmányos jogok fogalmát terjesztette ki alig védhető módon.¹³

Úgy gondolom, az ombudsman jobbra az utóbbi megoldást választotta. A jogvédelmi szerepkör e kiterjesztése ésszerű választás volt, ám az adott szabályozási keretek között csakis hatásköri aktivizmussal történhetett. Az alábbiakban erről lesz szó.

HATÁSKÖRI AKTIVIZMUS, AVAGY AZ OMBUDSMANI HATÁSKÖR TÁRGYI ÉS SZERVI HATÁLYÁNAK KIALAKÍTÁSA

Az általános ombudsman már működésének korai szakaszában érzekelte hatáskörének azokat a korlátozásokat, amelyek az alkotmányos visszásságnak az alkotmányos jogokhoz kötéséből származtak. Ez azonban

nyilván nem tűnt ésszerű korlátozásnak; alighogy megválasztották az országgyűlési biztost, rögtön egy csomó olyan panasz érkezett hozzá, amelyek megalapozottnak, kivizsgálást és orvoslást érdemlőknek tündek, mégis nehéz lett volna a bennük foglalt sérelmeket közvetlenül valamely alkotmányos alapjogra visszavezetni. Ennek megfelelően az ombudsman kezdettől fogva olyan alkotmányértelmezési gyakorlatot folytatott, amely szélsőségesen kiterjesztette az alkotmányos jogok körét.¹⁴ Így például az alkotmányos jogok kategóriáját a nemzetközi egyezményekben (például az Emberi jogok európai egyezményében) foglalt jogokra is kiterjesztette az alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján.¹⁵ Az alkotmányos jogok fogalmába később beleértette az alkotmányban nem (vagy csak alacsonyabb szintű jogszabályban) nevesített egyéni jogokat is, sőt, egy eljárás akkor is kifogásolható, „ha nem felel meg a méltányosság követelményének”.¹⁶

Az ombudsmani eljárás tárgyi hatályának e kiterjesztései valójában korrigálják az alkotmány és az Obtv. vonatkozó rendelkezéseit, hiszen azok kifejezetten az alkotmányban foglalt emberi és állampolgári jogok védelmére hozták létre az országgyűlési biztos intézményét. Azt hiszem, az ombudsman hatáskörét eleve a jogszabályok (s nem csak az alkotmány) által védett jogok tekintetében kellett volna meghatározni. Ebbe a körbe sem férnek bele azonban az olyan jogosultságok, amelyek önmagukban nem születési vagy állampolgári alapon illetik meg a magán-személyeket, hanem konkrét jogviszonyból erednek. Márpedig egyes esetekben az ombudsman fellépése túl közel került peresíthető (és egyébként jogos) polgári vagy munkajogi igények képviseletéhez, vagy másként, túl messze került az alkotmányos alapjogok védelmétől.¹⁷ Ezzel kapcsolatban megjegyezhető, hogy a magánjogi jogi személyekkel kapcsolatos polgári jogviszonyok bevonása az ombudsmani gyakorlatba akkor sem indokolt,¹⁸ ha a benyújtott panaszok egy része megalapozottnak tűnik, illetve ha az ombudsman a hatósági tevékenység magánjogi következményeinek vizsgálatát állandó gyakorlata szerint fel is vállalja.

Az ombudsman több alkalommal ütközött hatásköre szervi hatályának korlátaiba is. Így már első beszámolójában jelezte hatáskörének hiányát a pénztézetekkel, a kötelező biztosítás tárgyában a biztosítókkal, a szövetkezetekkel és a hatóságok nem hatósági intézkedéseivel kapcsolatban. Maga kényszerült kialakítani a „közszolgáltatók” pontos definícióját is.

Emlékezetes az ügyészséggel kapcsolatos vita is. Ennek lényege az volt, hogy az ombudsmanok vizsgálati és intézkedési jogköre kiterjed-e az ügyészségre. A legfőbb ügyész álláspontja szerint, mivel az

ügyészség csak az Országgyűlésnek felelős, rá nem terjedhet ki az ombudsman jogköre. Az ombudsmanok ezzel szemben közös alkotmánybíróági absztrakt jogértelmezési beadványukban (amelynek eldöntését később hatásköri vitaként is kérték az Alkotmánybíróságtól) az alkotmány általános – az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságokat illetően korlátozásmentes – megfogalmazására, illetve az Obtv. azon szabályára hivatkoztak, amely szerint hatáskörük a bíróságok kivételével minden igazságügyi szervre kiterjed. Miután az ombudsmanok és az ügyészség közti tényleges együttműködés mindkét fél szerint megfelelő volt, a vita kívülről inkább presztízscsatának tűnt, amely végül az ombudsmanok alkotmánybíróági beadványának visszavonásával zárult.¹⁹

Az ombudsman hatáskörének szervei hatálya tekintetében újabb fordulat történt 2001 márciusában, amikor az Alkotmánybíróság megsemmisítette az Obtv.-nek az államhatalmi szerveket, a bíróságok kivételével az igazságügyi szerveket, valamint a bíróságon kívüli jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő szerveket az országgyűlési biztos vizsgálati és intézkedési jogkörébe vonó rendelkezését.²⁰ Eltekintve a határozat egyéb furcsaságaitól,²¹ az Alkotmánybíróság paradox módon e meghatározások bizonytalan, nem világos tartalmára hivatkozva, a jogállamiságból eredő jogbiztonság sérelme miatt semmisítette meg ezeket a rendelkezéseket. A fentiek alapján talán megkockáztatható, hogy ilyen alapon az „alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság” kategóriáját, s ezen keresztül az egész ombudsmantörvényt sokkal inkább megsemmisíthették volna, mint épp ezeket az egyébként valóban szerencsétlenül fogalmazott pontokat.

AZ OMBUDSMAN ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉSI GYAKORLATA

Funkciójánál fogva az országgyűlési biztos az alkotmány egyik legfontosabb értelmezője. Az elmúlt hat év alatt az ombudsman saját értelmezési gyakorlatot alakított ki. Ennek során az alkotmányos jogok kategóriáját, illetve az egyes alkotmányos jogokat nem csupán mint a rá vonatkozó hatásköri normákat értelmezte kiterjesztően, hanem mint védendő értékeket, azaz egyéni jogokat is. E törekvésében már megválasztásától szövetségesre, illetve segítségre lelt; 1995-ben az Alkotmánybíróság már túl volt első alapjogi aktivista korszakán, és semmi sem utalt arra, hogy a jövőben az alapjogok értelmezése során az alkotmány írott normáit fogja követni. Így az ombudsman már

első, az 1995–1996-os évekre vonatkozó beszámolójában kifejtette, hogy „az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően jártunk el akkor, amikor az alkotmányt nem egyszerűen konkrét szabályok katalógusának, hanem olyan elvek kartájának tekintettük, amelyet egy egységes rendszerben kell értelmezni és érvényre juttatni. Következésképpen nem csupán az egyes alkotmányos alapjogok alkotmányban szereplő szabályainak betű szerinti vizsgálata és az ezzel ellentétes döntés, eljárás vagy mulasztás alapozhatja meg az alkotmányos visszásságot, hanem az alkotmányos alapjogból származtatott elv megsértése is. A biztosok vizsgálataik során gyakran találtak olyan ügyekkel, amelyekben az alapjogból származtatott elv sérelme miatt kellett alkotmányos visszásságot megállapítani.”

Természetesen azok számára, akik – mint e sorok szerzője – elfogadhatatlannak tartják az Alkotmánybíróságnak az alkotmányszövegtől függetlenített értelmezési gyakorlatát, az azon alapuló ombudsmani gyakorlat sem lehet aggálymentes. E gyakorlatért azonban az ombudsman aligha hibáztatható, s kétségtelen az is, hogy Gönczöl Katalin legális módon, hatékonyan és mindig „a jó ügy érdekében” használta ki az alkotmánybíróági aktivizmusból eredő értelmezési lehetőségeket. Amíg viszont az Alkotmánybíróság értelmezései minden állami szerv számára kötelezők, addig az ombudsman a „származtatott” jogokra alapozott aktusai csupán nem kötelező ajánlások. Ebben a konstrukcióban pedig sokkal inkább elfogadhatók a tételesjogból hiányzó jogokra való hivatkozások és a méltánylandó panaszokat benyújtók érdekeinek előmozdítását szolgáló javaslatok, mint egy nem jogalkotó szerv kötelező előírásai az általa kitalált vagy levezetett jogokkal kapcsolatban.

Az ombudsman tehát igyekezett híven követni az Alkotmánybíróság alapjogi aktivizmusát. Az országgyűlési biztos által leggyakrabban megállapított visszásság például a jogállamiságból eredő jogokkal volt kapcsolatos. Gyakorlatában az ombudsman ezen alkotmányos alapelvnek – egyfajta saját, de az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban lévő precedensjog alapján – részletes interpretációját adta. A jogállamiságnak eszerint része a jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogi normák nyelvtani érthetősége, egyértelműsége és a jogalkalmazás számára való értelmezhetősége. Sérti a jogbiztonságot – egyebek mellett – az állampolgárok jogainak érvényesülése szempontjából valamely fontos életviszony szabályozatlanul hagyása, az alkotmánybíróági határozatból eredő szükséges változtatás átvezetésének elmulasztása, de a jogszabály által meghatározott kötelezettségek hatóság általi elmulasztása is.

Értelmezési gyakorlatában a parlamenti biztos megkülönböztet első, másod- és harmadgenerációs

jogokat, különbséget tesz kikényszeríthető alanyi jogok és követendő államcélok között, aminek azután befolyása lesz az ajánlásban megfogalmazott javaslatokra.

Az ombudsman alapjogértelmezési gyakorlatának lehetséges kritikája megint csak a rá vonatkozó szabályozás problémáiból ered. Az alkotmányos jogokra való állandó kényszerű hivatkozás a jogalkalmazás legapróbb kérdéseit is alkotmányjogiasítja, s ebből eredően szinte szükségszerűen konfrontálódik a mindennapi hatósági jogalkalmazással. Így válik az ombudsman gyakorlatában a nyugdíjfolyósító hibás kalkulációja a tulajdonjog sérelmévé, a működési szabályzat hiányossága a jogállamiság megrövidítésévé, vagy a jogszabályi standardok be nem tartása az emberi méltóság elleni támadássá. Az persze nem baj, sőt eredmény, ha az alkotmányosság áthatja a mindennapok jogalkalmazását, és ha az alkotmány ténylegesen működő jogszabállyá vagy gondosan alkalmazott elvek kartájává válik. Számolnunk kell azonban a jogrendszer destabilizálásának kockázatával, ami akkor válik valós veszéllyé, ha az absztrakt alkotmányos jogok értelmezése és érvényesítése során kihagyjuk azokat a közbülső lépcsőfokokat, amelyeket az e jogok érvényesítését is szolgáló – alkotmányos – jogszabályok és az azokon alapuló – szintén alkotmánykonform – végrehajtási joggyakorlat jelentenek.

Valószínűleg maga az ombudsman is felismerte azt a szakadékot, amely gyakran a tényleges ügyek tényállásának megállapítása és annak az absztrakt alkotmányos jogokhoz való kötése között tátong, s ezért igyekezett kerülni állásfoglalásaiban az olyan érvelést, amelynek során kizárólag a jogállamiságra, a jogbiztonságra vagy az emberi méltóságra és hasonlókra kellene hivatkozni.

Összességében azonban az ombudsman kiterjesztő alapjogértelmezése – ha eltekintünk az említett kényszerből eredő problémáktól – igen jól szolgálta az országgyűlési biztos munkájának sikerét. E gyakorlat olyan eredményekhez vezetett, amelyek a legtöbb esetben igazi iránymutatóul szolgálhatnak a hatósági és közszolgáltatást nyújtó szervek, intézmények működése számára. Igazából csak az sajnálható, hogy az ombudsman vizsgálatait és ajánlásait nyomán kialakuló „esetjog” (amely például az emberi méltóság elvont kategóriájának sérelmét több tucat ügyben konkretizálta) nem került olyan generalizálásra, amely hatékonyabban befolyásolhatná a jogalkotást és a jogalkalmazást.

Változó sikerrel szerepelt az ombudsman alkotmánybírói beadványaival. Bár az ombudsman napi gyakorlatában igyekezett híven követni az Alkotmánybírói értekezéseit, viszonylag ritkán élt az

Alkotmánybírói fordulásra irányuló, az Obtv.-ben biztosított jogosítványával. Az ügyészeti beadvánnyal kapcsolatos vereségről már volt szó. Nem volt sikeres az a nem régi kezdeményezése sem, amellyel – a kisebbségi ombudsmannal együtt – az alkotmány rendkívül általános szociális rendelkezéseiből az Alkotmánybírói akarta kiolvasatni a lakhatáshoz való jogot.²² Az ombudsman két esetben – a népszavazással és a médiatörvénnyel kapcsolatban²³ – olyan kérdés kapcsán fordult az Alkotmánybírói, amely egyébként végletesen megosztotta a korabeli ellenzéki és kormánypártokat, s ezáltal politikai természetűvé vált. Azt gondolom, hogy az ilyesfajta, a hatalomgyakorlás mechanizmusát érintő, meglehetősen absztrakt politikai jogok érdekében való ritka fellépés nemigen illeszkedik az ombudsman szokásos gyakorlatába, s nem is volt túl szerencsés. Mert bár az ombudsman álláspontja nyilván az volt, hogy a konkrét ügyekben nem térhetett ki a panaszok kivizsgálása elől, eljárása nem volt szükségszerű, hiszen mindkét ügyben nyitott volt még a megoldásukra irányuló politikai döntéshozatali processzus, nem beszélve arról, hogy e precedens értékű eljárásai után nehezen utasíthatná el a vizsgálatot nagy tömegű, hasonlóan (párt)politikai indítatású ügyekben.

Itt kell megjegyezni ugyanakkor, hogy Gönczöl Katalin magas közjogi tiszttségét – annak alkotmányos rendeltetésének megfelelően – politikailag semleges módon látta el, politikai típusú elfogultság nem mutatható ki tevékenységében.

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOS ELJÁRÁSÁNAK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához – 2000 végéig – több mint 42 000 panaszt nyújtottak be. Az ombudsman több mint 7000 érdemi, s ezen felül több száz, hivatalból indított átfogó vizsgálatot folytatott le. Aktivitása rendkívül figyelemre méltó, hivatalának ügyhátraléka – az összeshez viszonyítva – csekélynek mondható. E mennyiségileg roppant teljesítmény elemzése éppen ezért nagyon nehéz, inkább csak az ombudsman vizsgálati, illetve intézkedési gyakorlata egyes kimutatható jellemzőinek értékelésére van lehetőség.

Az ombudsman eljárása általában két külön eljárási szakaszra osztható. A hivatal először azt vizsgálja meg, hogy a panasz tárgyában van-e a biztosnak hatásköre. Ennek része annak megállapítása is, hogy a panaszban foglalt sérelem kapcsolatba hozható-e a panaszos valamely alkotmányos jogával. Bár az alkot-

mányos jogok fentebb kifejtett kiterjesztő értelmezése miatt ebben a vonatkozásban felvethetők bizonyos kétségek, az országgyűlési biztos beszámolóí szerint ez utóbbi tényleges szűrőt jelent: csak akkor indulhat érdemi vizsgálat, ha a sérelem összefüggésbe hozható egy (vagy több) alkotmányos joggal. 1997 óta az ombudsman gyakorlata világosan megkülönbözteti az alkotmányos jogokkal való összefüggés, illetve az alkotmányos visszásság hiányának eseteit, ami azért lényeges, mert az utóbbi eset csak érdemi vizsgálat eredményeként derülhet ki.

Az ombudsman vizsgálataival és javasolt intézkedéseivel kapcsolatban nincs arra utaló jel, hogy a parlamenti biztos ne vállalta volna fel az ezekkel járó szükségszerű konfliktusokat, bármely hatóságról vagy akár közjogi méltóságról legyen szó. Arra azonban több jel is utal, hogy eljárásai során nem kereste mindenáron a konfliktus lehetőségét. Gönczöl Katalin tevékenységében szemmel láthatóan eredménycentrikus volt: került a bombasztikus bejelentéseket, a gyakori hangos tiltakozásokat, s inkább a „házon belüli” megoldások elérésére törekedett. Az intézkedésekről vezetett statisztikák szerint nem szaladt rögtön a felettes szervhez vagy a miniszterhez. Mégis, amikor ismételt ajánlásai nem vezettek eredményre, vagy az alkotmányos visszásságot ésszerű határidőn belül orvosolhatatlannak látta, kész volt olyan radikális kezdeményezésekre is, mint amilyen az intézménybezáráásra irányuló javaslat.

Az országgyűlési biztos fokozatosan terjesztette ki tevékenységét hivatalból indított, az emberi és állampolgári jogokat széles körben érintő szervezeteket vagy tevékenységeket átfogó vizsgálatokra. Ennek során az alapjogokra klasszikusan fokozott veszélyt jelentő intézményeket és működési formákat érintett (például pszichiátriai fekvőbeteg-intézeteket, börtönöket, idegenrendészeti szállásokat, illetőleg közszolgáltatási ármegállapításokat, kárpótlási, kényszerbérleti ügyintézési gyakorlatot). Az ombudsman által folytatott gyakorlatra kezdettől fogva általában is érvényes volt, hogy az alapjogok érvényesítését nem csupán az egyedi panaszok kivizsgálásában és orvoslásában látta, hanem az Obtv. által biztosított valamennyi jogosítványát igyekezett – bár különböző gyakorisággal – felhasználni. Az ombudsman több esetben sikerrel kezdeményezett jogszabályalkotást, illetve – bár igen rendszertelenül érkező felkérések alapján – vett részt jogszabálytervezetek véleményezésében. A vizsgálatai során felhalmozott tapasztalatokhoz viszonyítva e tevékeny-

segei ugyan mérsékeltnek tűnnek, ám figyelemmel kell lennünk arra, hogy az országgyűlési biztos működése elsősorban a jogalkalmazáshoz kötődik. Viszonylag ritkán élt fegyelmi, illetve büntetőeljárás indítási jogával, ezzel kapcsolatos felfogása azonban nagyon szimpatikus, és úgy érzem, jól illik a hivatal ethoszához.²⁴

A hivatalból történt eljárások tehát az alkotmányos jogok által legnagyobb kockázatot jelentő intézményekre és tevékenységi formákra terjedtek ki. Az elmúlt hat esztendő alatt csaknem minden, e szempontból szóba jöhető terület sorra került. Az ombudsman „témaválasztása” egy-két esetben némi meglepetést okozott ugyan – például a rendőrök vagy a büntetés-végrehajtásban dolgozók emberi jogai kapcsán –, ám rendkívül meggyőző a parlamenti biztos azon érvelése, mely szerint egyes jogsértések hatásosan megelőzhetőek azáltal, ha odafigyelnek azok jogaira is, akik tevékenysége – helyzetüknél vagy állásuknál fogva – jelentős hatással van mások alkotmányos jogaira.

Az ombudsman tevékenységének elemzésekor nem tekinthetünk el a nyilvánosságban betöltött szerepének, sajtókapcsolatainak értékelésétől. Középpont, hogy hatósági döntési jogkör hiányában az ombudsman egyik legfőbb fegyvere a nyilvánosság, amely kényszerítő erővel hat a jogsértő hatóságra vagy közszolgáltatást végző szervezetre. Ezzel azonban, véleményem szerint, kezdettől fogva szemben állt az a tény, hogy a fokozatosan piaci alapúvá vált sajtó számára legtöbbször csak csekély jelentősége vagy hírértéke van az olyan hétköznapi jogsértéseknek, az olyan, ismeretlen, sikertelen és elesett emberekkel szembeni méltánytalanságoknak, amelyek pedig az ombudsman tevékenysége szempontjából központi jelentőségűek. Gönczöl nem vált médiasztárrá, s közszerepléseinek hangvételét, esetleg gyakoriságát is nyilván tudatosan alakította annak érdekében, hogy fellépésének, a nyilvánossághoz való fordulásának értéke ne inflálódjék. Ugyanakkor számos esetben szerintem nem is kapta meg azt a sajtófigyelmet, amelyet pedig eljárásának szakszerűsége vagy a feltárt alkotmányos visszásságok súlya megérdemelt volna.

Az országgyűlési biztos másik fő fegyvere saját tekintélyén és tevékenységének szakszerűségén nyugvó meggyőző, érdekérvényesítő képessége. Gönczöl Katalin sportszerűen elismeri talán minden beszámolójában, hogy a legtöbb hivatal, amelyhez fordult, készségesen segítette munkáját; igaz, kivé-

GÖNCZÖL KATALIN TEVÉKENYSÉGÉBEN SZEMMEL LÁTHATÓAN EREDMÉNYCENTRIKUS VOLT: KERÜLTE A BOMBASZTIKUS BEJELENTÉSEKET, A GYAKORI HANGOS TILTAKOZÁSOKAT, S INKÁBB A „HÁZON BELÜLI” MEGOLDÁSOK ELÉRÉSÉRE TÖREKEDETT

telek (majd a jelentés elkészülte utáni kifogások vagy tiltakozások) mindig előfordultak. Nem vitás, hogy az ombudsman mára jelentős (mind személyes, mind a hivatalát illető) tekintélyre tett szert, mint közjogi méltóság és mint jogvédő állami szerv általános elfogadottságot szerzett és élvez. „Az ombudsman elégedett”, vagy „nem talált alkotmányos visszásságot” kezdetű hírek ma már fontos dicséretnek számítanak.

Ezt a tekintélyt Gönczöl és csapata szívós munkával alapozta meg. Ha az egyes jelentések vagy a beszámolóikban részletesen leírt esetek között szemeztünk, kiderül, hogy ha a szükség úgy kívánta, az ombudsmani hivatal emberei bizony a helyszínen számolták meg az ülőke nélküli véceket, ellenőrizték a fogdák vagy a zuhanyozók tisztaságát és hallgatták meg például a kényszergyógykezelés alatt állók panaszait. Mégis – ahogy az várható volt – rendszeresen érték az ombudsmant olyan vádak, amelyek szerint megállapításai nem igazak vagy munkatársai nem végeztek kielégítő helyszíni vizsgálatokat. Az ilyen típusú védekezésekkel nyilván mindig külön kell foglalkozni, az azonban mégiscsak eredmény, ha az ombudsman megállapításaival szembeni tiltakozásig hirtelen előkerültek a korábban hiányolt technikai eszközök vagy berendezési tárgyak, vagy időközben mégiscsak sor került a szükséges beruházásokra, esetleg éppen befejeződött a régóta elhúzódozó eljárás és így tovább. Úgy látom egyébként, hogy az ombudsman igen nagy gondot fordít vizsgálatainak és megállapításainak megalapozottságára. Ennek során más szervek dokumentált vizsgálati eredményeit is gyakran felhasználja, azaz nem zárkózik arisztokratikus magányba.

Az ombudsman eljárásainak kifinomultságát és feltétlen ügyfélbarátságát mutatja a panaszok elutasításának gyakorlata is. Az országgyűlési biztos minden beszámolójában gondot fordított arra, hogy részletesen indokolja azokat a döntéseit, amelyekben – a hatáskör hiánya vagy formai hibák miatt – nem végzett érdemi vizsgálatot. Miután, ahogy utaltam rá, hatáskör-értelmezése különösen tárgyi szempontból kiterjesztő, megállapítható, hogy az ombudsman valóban csak akkor utasította el a panaszok kivizsgálását, ha arra kényszerítő oka volt.

Az ombudsman eljárásainak eredményessége – természetesen – változó volt, ám a mérleg inkább pozitív képet mutat. 2000-ben például a biztos ajánlását, illetve kezdeményezését az érintett hatóságok 71,5%-a fogadta el úgy, hogy további több mint 17%-uk esetében a beszámoló elkészítésének idején még nem volt ismert, hogy a megkeresett szerv elfogadja-e az ombudsman javaslatait (egy évvel korábban ugyanez a két arányszám 63,6 és 25,6%

volt). Márpedig ezek a statisztikák jelentik a legjobb bizonyítékát az ombudsman eljárásai és ajánlásai megalapozottságának.²⁵

ÖSSZEGRZÉS

Összefoglalva a fentieket, elmondhatjuk, hogy akár igazak azok az állítások, amelyek szerint az ombudsmannak nem sikerült világosan meghatározni az alkotmányos visszásság fogalmát, vagy hogy az ombudsman gyakran túlterjeszkedett törvényes hatásköreinek határain, akár nem, az biztos, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztos megalapította, illetve kialakította saját helyét és szerepét a jogvédelem körében. Az „állam fizetett ellensége” (Majtényi László) elmúlt hatéves tevékenységével igazolta, hogy lehetséges állami jogvédelem az állam közhatalmi, hatósági tevékenységével szemben is, és hogy az ombudsmani hivatal képes ellátni alkotmányos funkcióját.

Felfogásom szerint az ombudsman alkotmányértelmezési gyakorlata sajnos része azon újabb hazai tendenciáknak, amelyek a jogértelmezés során elszakadnak a pozitív jogtól (sőt, felülírják azt). Az állampolgári jogok országgyűlési biztos esetében azonban a mérleg másik serpenyőjében nagyobb súlyok szerepelnek; egyrészt itt valóban minden esetben az egyéni jogok érdekében történik a kiterjesztő értelmezés, másrészt az ombudsman ajánlásai nem kötelezők.

Ami Gönczöl Katalint illeti, személye szerencsés választásnak bizonyult. Az alkotmányos jogok iránt igazi elkötelezettséget mutatva, hivatalát a belpolitikai küzdelmekről távol tartva olyan presztízst szerzett, amely jelentősen hozzájárulhat a tisztáshoz a magyar közjogi rendszerben való meggyökeresedéséhez. Szakmai teljesítménye – úgy gondolom – vállalható lesz utódai számára is, azzal, hogy az intézmény fejlődésében még vannak további lehetőségek. Gönczöl alatt az ombudsmani tisztáság – tudatosan – elsősorban jogvédelmi szerepkört látott el, s ezen alapvetően nem is kell változtatni. A lehetséges ombudsmani szerepkörök közül – bár szerintem ez kevésbé múlik a mindenkorin ombudsmanon – nagyobb figyelmet érdemelne azonban az országgyűlési biztosnak a közigazgatás jobbítására, működésének méltányosabbá, polgárbarátabbá tételére irányuló tevékenysége. Végül – bár a jelenlegi ombudsmannak is voltak ilyen kezdeményezései –, jelentősebb szerepet kaphatna (különösen a nagyobb csoportokat vagy egész hatósági, közszolgáltatási tevékenységeket érintő területeken) a mediátori, békéltetői, sőt, egyes esetekben akár a kvázi döntőbírói tevékenység.

JEGYZETEK

1. A szabályozás és a gyakorlat sajátosságai miatt – egy-két kivételtől eltekintve – nem teszünk különbséget az országgyűlési biztos és általános helyettesének tevékenysége között. Ismereteim szerint Gönczöl Katalin és Polt Péter között nem volt hierarchikus viszony, hanem mintegy egyenrangú felekként osztották meg egymás között a munkát. Így „az ombudsman” munkájának elemzése lényegében kettőjük közös teljesítményeként értékelendő. Ezzel kapcsolatban azonban megjegyzem, hogy álláspontom szerint ez a helyzet alkotmányos aggályokat vet fel, mert az alkotmány szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egyszemélyi közjogi tisztség, amelynek alkotmányos szabályozása nem teszi lehetővé a közhivatal egyszerű megkettőzését.
2. Elsősorban a Pokol Béla, Sárközy Tamás és Bihari Mihály által megfogalmazott kifogásokra gondolok. Ezekről összefoglalóan lásd SEREG András: *Négy ombudsman keres egy szerepet*, Népszabadság, 1995. november 4.
3. Már az 1994–1996 közötti alkotmányozási előkészületek során megfogalmazódtak büntetőjogi, egészségügyi és környezetvédelmi szakombudsmanok iránti igények. A legutóbbi ismert példa a Sólyom László kezdeményezte ötlet a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével foglalkozó ombudsmannal kapcsolatban.
4. Az ombudsman tevékenységének értékelése során alapvető forrásként az ombudsman éves beszámolóit használtam: *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának 1995/1996., 1997., 1998., 1999., illetve 2000. évi tevékenységéről*. Minden éves beszámoló külön kötetben, a tárgyévet követő évben jelent meg. A beszámolók tartalma mindenki számára hozzáférhető az interneten is a www.obh.hu honlapon.
5. Alkotmány, 32/B. § (1) bekezdés.
6. Obtv. 16. § (1) bekezdés.
7. Így például alkotmányos visszásságot állapít meg, ha a panaszos alkotmányos jogainak sérelme ugyan nem állami szerv, hanem egy magánszemély vagy -szervezet tevékenységére vagy mulasztására vezethető vissza, ám a hatáskörrel rendelkező hatóság elmulasztotta ellenőrzési (felügyeleti) jogosítványainak gyakorlását, amely által pedig a jogsérelem megakadályozható lett volna; vagy: az alkotmányos jogok sérelmének veszélye olyan konkrét ismérveket nyert, amelyek kiszámíthatóvá és konzekvenssé teszik az ombudsman gyakorlatát ebben a vonatkozásban.
8. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, többször módosított 1957. évi IV. törvénybe például 1997-ben, tehát az Obtv. után négy évvel vették be a hatóság hallgatása esetén folytatandó eljárás szabályait, látszólag kiüresítve – legalábbis az államigazgatási eljárások vonatkozásában – az idevonatkozó ombudsmani hatáskört.
9. Lásd az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény 16. § (1) bekezdésében foglalt ügyészi felszólalást és figyelmeztetést. Az ombudsman ilyen irányú fellépését nem zárja ki, hogy az országgyűlési biztos jogkörét hangsúlyozottan az ügyészség törvényességi felügyeleti hatáskörének érintetlenül hagyása mellett határozták meg.
10. A jogalkalmazás alkotmányosságának kérdéséhez adalékként lásd az „élő jogról” szóló alkotmánybírósági próbálkozásokat [leginkább az 57/1991 (XI. 8.) és 38/1993 (VI. 11.) AB határozatokban].
11. R. H. S. CROSSMANN képviselő felszólalása 1966. október 18-án a brit alsóházban a parlamenti megbízottról (ombudsmanról) szóló törvényjavaslat vitájában. House of Commons Debates, Vol. 754., c. 51. Idézi: E. C. S. WADE, A. W. BRADLEY: *Constitutional and Administrative Law*, London–New York, Longman, 1986, 721.
12. Ennek lehetséges ismérveiről részletesen lásd *A helyi kormányzati ombudsman Angliában* című munkámat a Jogállam 1994/1. számában.
13. Majtényi László egy korábbi írásában az Obtv. – később e tekintetben elfogadott – tervezetének hibájaként bírálta, hogy az hallgat a „visszásság” jelentéséről, valamint a visszásság által okozott jogsérelem és az alkotmányos jogok kapcsolatának mibenlétéről. MAJTÉNYI László: *Ombudsman. Az állampolgári jogok biztosa*, 105.
14. Polt Péter szerint az ombudsman eleve nem lehet aktivista, mivel nem hozhat másokat kötelező határozatokat. Lásd „Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni”. Gönczöl Katalinnal, az állampolgári jogok országgyűlési biztossával és Polt Péterrel, az országgyűlési biztos általános helyettesével Tóth Gábor Attila beszélget, Fundamentum, 1999/1. Az országgyűlési biztosnak azonban széles körű vizsgálati és intézkedési jogkörei vannak. Hatásköri aktivizmusnak azt nevezem, ha az ombudsman e hatásköreit az Obtv.-ben meghatározott szervek körén kívüli szervezetekre, illetve az alkotmányos jogokon túli jogokra vagy értékekre és érdekekre terjeszti ki.
15. E szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, és biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ebből azonban aligha következik, hogy a nemzetközi jog valamennyi általánosan elfogadott szabálya és az azokból eredő minden kötelezettség az alkotmány szintjén válik a magyar jog részévé.
16. Ez utóbbit Polt Péter mondta az említett Fundamentum-interjúban.
17. Mint például az OTP lakáshitel-kamatainak egyoldalú módosításával vagy a földkiadó bizottságok egyes döntéseivel kapcsolatos ügyekben.
18. Néhány országban a parlamenti megbízottra vonatkozó szabályozás kifejezetten is kivonja az ombudsman hatásköréből a személyzeti és munkaügyi vitákat, a fe-

gyelmi és iskolai belső ügyeket és a kereskedelmi ügyletek vizsgálatát; lásd SZENTE: *I. m.*, vagy hatáskörei eleve csak a közigazgatás területére vonatkoznak. D. C. ROWAT: *The Ombudsmann. Citizens' Defender*, London, Allen & Unwin, 1968, 24; Ph. GIDDINS, R. GREGORY, V. MOORE, J. PEARSON: *Controlling administrative action in the United Kingdom: the role of ombudsman system and the courts compared*, International Review of Administrative Sciences, 59/2; és MAJTÉNYI László: *I. m.*, 24–31.

19. Azt hiszem, e vita jelentőségét mégis az adta, hogy képet nyújtott arról, milyen mechanizmussal dönthető el állami szervek, sőt, közjogi méltóságok egymás közti hatásköri vitája. Véleményem szerint a konkrét ügyben az ombudsmanoknak volt igaza. Az Obtv. által megállapított szervi hatály ugyanis – akkor még – egyaránt kiterjedt az államhatalmi szervekre és – a bíróságok kivételével – minden igazságügyi szervre is. Az ügyészség biztosan beleesett legalább az egyik kategóriába. Az ombudsmanok hatáskörének gyakorlása az ügyészségek vonatkozásában pedig semmilyen tekintetben nem jelenthette volna, hogy az ügyészség az Országgyűlésen kívül az ombudsmanoknak is felelőssé válik.
20. 7/2001. (III. 14.) AB határozat. A vitatott rendelkezések megsemmisítésének – vagy absztrakt értelmezésének – egyik kezdeményezői érdekes módon maguk az ombudsmanok voltak, köztük az a Gönczöl Katalin, aki más ügyekben – például az ügyészséggel folytatott vitájában – maga is hivatkozott rájuk.
21. Az Alkotmánybíróságon kívül bármely más szervtől elfogadhatóbb lett volna, hogy elavultnak, illetve bizonytalan tartalmúnak minősítse az „államhatalmi szerv” kifejezést, hiszen ezt a kategóriát maga az alkotmány is használja. (Vajon mit mondana az Alkotmánybíróság egy absztrakt alkotmányértelmezés során az alkotmány 19. § (1) bekezdéséről, mely szerint az Országgyűlés a Köztársaság „legfelsőbb államhatalmi ...szerve” ?)
22. Igaz, az Alkotmánybíróság hektikus gyakorlata ösztönzi a hasonló „próba szerencse” beadványokat, és az alkotmányértelmezésre irányuló ombudsmani javaslat sikerének valószínűsége a határozat kihirdetéséig 50 százalékos volt.
23. Az első beadvány 1997-ben a NATO-ra, illetve a földkérdésre vonatkozó népszavazás kapcsán az Országgyűlés kötelező és fakultatív népszavazás kiírására vonatkozó hatáskörével, a második, 1999-ben a közszolgálati médiumok kuratóriumi elnökségének tagságával volt kapcsolatos.
24. E felfogás szerint, ha jól tudom, az ilyesfajta eljárás indítási jogosítvánnyal az ombudsman csak súlyos következményekkel járó és ismétlődően előforduló esetekben kíván élni.
25. Az eljárások tárgyilagosságát sejteti, hogy az alkotmányos visszasságot nem találó érdemi vizsgálatok aránya is stabilan 30% fölött van.