

# SÁRI JÁNOS

Az ombudsman a modern alkotmányosság új intézménye. Mai funkcióköre, hatásköre, államszervezeti helyzete, egyáltalán „létezésének” alkotmányos értelme azoknak a társadalmi-történelmi körülményeknek, alkotmányos fejleményeknek az ismeretében ítélni lehet meg, amelyek létrehozásában szerepet játszottak és amelyek máig tartóan végigkísérték.

Az újkori alkotmányosság meghatározó jelentőségű eszmerendszere – a többségi elv mellett, azt bizonyos értelemben megelőzve – a hatalommegosztás köré épült. Az államhatalmak megosztásának célja egyrészt a hatalom ellenőrzése, másrészt, ami ezzel egyet jelentett, illetve annak következményének számított, az állampolgári jogok biztosítása. A hatalmaknak ezt az „elrendezését” érték olyan történelmi kihívások, amelyeknek való megfelelés új alkotmányos intézmények – köztük az alkotmánybíróság és az ombudsman – létrehozásához vezetett. Az állami funkciók és az állam személyi állományának növekedése több ponton is kikezdte az alkotmányosság hatalommegosztásos, tradicionális eszmerendszerét, de – tehetjük hozzá – a többségi elvet is.

A végrehajtó hatalom fogalma eredetileg a kormányzást és a közigazgatást is magában foglalta, azt a kétféle tevékenységet tehát, amely a törvényhozás és igazságszolgáltatás között helyezkedett el. Az egység annak ellenére is fennállott, hogy a kormányzás és a közigazgatás esetében különböző tartalmú tevékenységről volt szó. A kormány és a közigazgatás egymáshoz való viszonyának alkotmányi rendezettsége persze a végrehajtó hatalom törvényhozás általi ellenőrzésének szolgálatában állt. Miközben azonban a közigazgatás méretei kozmikus sebességgel növekedtek, a kormány és a törvényhozás méretei lényegében változatlanok maradtak, azért, mert e két alkotmányos szerv mérete nem elsősorban a közigazgatás ellenőrzéséből származó követelményeknek, hanem a reprezentativitás, a kormányozhatóság, a tanácskozóképeség stb. igényének kellett hogy megfeleljen. Nagyjában-egészében változatlan maradt a közigazgatás és a kormány törvényhozás általi ellenőrzésének eszközrendszere is, amelyben megkülönböztetett jelentősége a parlamenti bizottságoknak, illetve a képviselők által feltehető kérdéseknek, illetve interpellációknak volt.

A közigazgatás – méreteinek növekedése következtében – új és sajátos hatalomként való kezelése, illetve a végrehajtás kormányzati-politikai szelvényétől való megkülönböztetése általánossá vált. Az újabb alkotmányok a közigazgatás államszervezeti helyének

kijelölését, funkcióköreinek meghatározását, korlátozását(!) önálló szabályozási tárgykörként kezelik. A közigazgatás tehát ma már az alkotmányozási szabályozás szempontjából sem mindig (vagy csak nagyon ritkán, bizonyos szempontból) oldódik fel a végrehajtó hatalom egységes kategóriájában.

A bürokratikus kihívás alkalmazkodásra kényszerítette a törvényhozást is. A miniszteri felelősségen túlmutató szervezeti megoldások és módszerek jöttek létre. Ide sorolható a számvevőszékek működése, a parlamentek igazgatási szakágaknak megfelelő bizottsági tagolása stb. Az említett és más alkotmányos fejlemények a közigazgatás „mennyeségi” növekedéséhez kapcsolhatók. E növekedéssel párhuzamosan azonban gyökeresen átalakul a közigazgatás tevékenységének természete, minősége is.

A kontinensen az állam említett funkcióknövekedésével, a funkciók természetének átalakulásával párhuzamosan végbemegy egy folyamat, amelyet a jogállamiság válságával szoktak jellemezni. Ez pedig azt jelenti, hogy az állam, hagyományos imperatív-jogi eszközökkel már képtelennek bizonyul megnövekedett funkcióinak megvalósítására. A hagyományos állami funkciók ellátásának mértéke és értéke a törvényesség volt. Az új funkciók területén mértékké és értékévé a szakszerűség, a hatékonyság, az eredményesség stb. lép elő. Ezeknek a követelményeknek a megléte, illetve a hiánya végső soron az állampolgárt érinti. Az állampolgári érintettség azonban nem mindig közvetlen. Más oldalról tehát az állampolgár az állam azon funkcióinak gyakorlása során is sérelmet szenvedhet, amelyeknek mértéke és értéke az eredményesség, a szakszerűség, az elvárható gondosság és tisztesség stb.

A bíróságok hagyományosan csupán azon állami funkciók teljesítését vagy teljesítésük mikéntjét ellenőrzik, amelyek jogi-normatív formában jelennek meg. A hagyományos közigazgatási funkciók ellenőrzésében a törvényességet meghaladó, célszerűségi szempontok érvényesítésére is csupán korlátozottan alkalmazhatók. A nem hagyományos, gazdálkodási, intézményfenntartói stb. funkciók ellenőrzésére pedig szinte teljességgel alkalmatlanok.

Az ombudsman intézményét az említett alkotmányelméleti és alkotmánytörténeti áramlatban tudjuk elhelyezni, azaz a hagyományos parlamentarizmus-hoz, illetve a jogállamisághoz kapcsolódó, s a bürokratikus növekedés által előidézett kihívás metszéspontján keletkezett; az ombudsman esetében tehát olyan törvényhozáshoz „csatolt” intézményről van szó, amely a közigazgatás tevékenységének jogon túli, de azzal összefüggő ellenőrzésére hivatott. Valójában a maladministrationról van szó, amelynek tartalmáról hosszú viták folynak, fogalma azonban egzakta

módon nehezen határozható meg. A maladministration fogalma erősen emlékeztet a tevékenységnek arra a „minőségére”, amely szintén meghatározhatatlan s amely a miniszteri felelősségre vonás alapjául szolgál. Nem véletlen, hogy egyes angol szerzők szerint angol nyelvterületen az ombudsman intézményének bevezetése azért késett történetileg, mivel éppen a miniszteri felelősség hagyományos parlamenti intézményének továbbélését féltették tőle.

Az ombudsman intézménye európai térhódításának fent leírt módját támasztja alá, hogy Svédország 1809. évi alkotmánya vezette be, rohamos elterjedése azonban erre az évszázadra tehető. Svédországi meghonosítása még egy összefüggésben lehet érdekes. Közismert az a tény is, hogy a svéd alkotmány a végrehajtó hatalom két „szelvényét”, a kormányzatot, illetve a közigazgatást a legkorábban és talán a legélesebben különíti el. Ez azt jelenti, hogy a kormány és a közvetlen vezetése alá tartozó, meglehetősen kis létszámú kormányzati apparátus irányítja az igen nagy autonómiával rendelkező közigazgatás szervezeti egységeit. Ebben a rendszerben különösen szükség van arra, hogy az ombudsman intézménye célszerűségi, eredményességi, hatékonysági szempontokkal egészítse ki és tegye teljessé a közigazgatás joghoz kötöttségére épülő ellenőrzését.

A történeti és elméleti összefüggések közül még egy érdemel figyelmet. A kiindulópontul szolgáló hatalommegosztásos teória alapja a normativitás volt. Az ombudsman intézményének „ötlete” Törökországból került át Svédországba. Ha ez így van, az ombudsman intézményében a különböző jogrendszerek találkozásait is látnunk kell.

Az említett gondolatmenet mentén – és az összehasonlító jogi elemzés alapján – az ombudsman tevékenysége tovább „ágaztatható” el. Így például a törvényhozásnak alárendelt végrehajtás-közigazgatás területén vannak olyan szelvények, amelyek a dolog természete szerint nem lehetnek nyilvánosak. Ide sorolhatók a honvédelem egyes ügyei vagy a titkosszolgálatoké stb. Általában azt lehet mondani, hogy az ombudsman szakosodására nézve nincsenek egyszerű s mindenkorra szóló klisék. Itt is a közigazgatással kapcsolatos analógiát tartjuk alkalmazhatónak: amint a közigazgatás horizontális szintű – miniszteriális – tagolása egy bizonyos határon túl politikai kérdés, ugyanúgy a szakombudsmani tagolás az államigazgatás ellenőrzése mindenkori követelményének kell hogy megfeleljen.

Véleményünk szerint a magyar ombudsman, az országgyűlési biztos intézményének alkotmányos megítélése de lege lata és de lege ferenda az említett elméleti, történeti és összehasonlító elemzés mentén extrapolálható. A megítélés alapja jelenleg természete-

tesen a hatályos törvény, amely az alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében teszi lehetővé az országgyűlési biztos eljárását. Amint a törvény megfogalmazásából kitűnik, nyoma sincs benne azoknak a megfontolásoknak, amelyek az intézmény létrejöttében és történelmi sorsának alakulásában szerepet játszottak. A törvény ugyanis nem a (köz)igazgatás visszásságai (igazából ez lehet a maladministration sokat vitatott magyar fordítása) esetén teszi lehetővé az országgyűlési biztos beavatkozását, hanem „csupán” az alapjogokkal kapcsolatos visszásságok esetén. A „csak” itt arra vonatkozik, hogy a törvény megfogalmazását a közigazgatás visszásságaihoz képest szűkítőnek érezzük. Miközben a (köz)igazgatás visszássága fogalmilag magában kell hogy foglalja az állampolgári jogoknak a közigazgatás területén keletkező visszásságát is.

Az intézmény magyar adaptálásának értékelésekor több tényezőre is tekintettel kell lennünk. Az egyik ezek közül az, hogy az alkotmányos rendszerváltozás magával hozta az Alkotmánybíróság felállítását, az alkotmánybíráskodás bevezetését, ami az alapjogok érvényesülését a normakontroll, illetve az alkotmányjogi panasz által biztosítja. Mára már az egyes alapjogokról szóló külön törvények – lehet mondani: kivétel nélkül – megnyitják a bírósághoz való fordulás lehetőségét. Így rendelkezik például az egyesülről, a gyülekezésről, a lelkiismereti és vallásszabadságról, az adatvédelemről stb. szóló törvény. Az alapjogoknak van egy alkotmányban megfogalmazott területe, amelyhez nem minden esetben kapcsolódik külön törvény. A személyi, a személyhez fűződő jogokról, a személy autonómiáját biztosító jogokról van szó – a diszkrimináció tilalma, a levél- és magántitok stb. védelme –, amelyekhez nem minden esetben kapcsolódik külön törvény. Ezeket a Polgári törvénykönyv szinte teljes egészében szabályozza, s megsértésük esetén bírói jogorvoslatot tesz lehetővé.

Ami a szorosán értelmezett közigazgatást, illetve a keretei között keletkező állampolgári jogsérelmeket illeti, két tényezőt emelünk ki. Az egyik ezek közül az, hogy az alkotmányos rendszerváltozás előtti időkből az alapintézményeket szabályozó törvények közül egyedül az ügyészségről szóló törvény maradt meg. Ez eredetileg általános, ma már „csupán” törvényességi felügyelet keretében biztosít beavatkozást a törvényesség elhárítására. Érdekes módon vita folyt róla, s ma is vannak képviselői annak a felfogásnak, amely a szocialista ügyészi intézmény előzményét az ombudsmanban látja. A magunk részéről ezzel legalább két okból nem értünk egyet. Mindkettőnek szerepe van a mai magyar ombudsman státuszának megítélésében: az ügyész – szemben a hagyományos ombudsmani beavatkozással – csupán norma alapján

keletkező sérelmek elhárítására „van alkalmassá téve”; az ombudsmani eljárás állampolgári érdekek védelmében indul, az ügyészé ellenben állami érdekből, általában a szervezeti hierarchiától érkező utasításnak megfelelően. Az ügyész (általános) felügyelet mindenestre *alapvetően* a közigazgatás területén keletkező jogsérelmek elhárítására irányul, „óvással”, „felszólalással”, „figyelmeztetéssel”. Ugyancsak a közigazgatás területén keletkező jogi sérelmek elhárítására irányul – az ügyészi felügyeletnél sokkal hatékonyabb módon – a közigazgatási aktusok bíróság általi felülvizsgálatának lehetősége, ami ma már általánosnak tekinthető.

Meglehetősen nagy tehát azoknak az alkotmányos szerveknek, állami szerveknek a száma, amelyeknek nevesített feladatai közé tartozik az állampolgári jogok érvényesítése. Ehhez még hozzátehetjük, hogy a törvényesség megtartása, annak ellenőrzése és biztosítása számos állami szerv általános feladata. A törvényesség biztosításának „reflexhatásként” természetesen az állampolgári jogoknak is érvényesülniük kell.

Az állampolgári érdekeltsgű, állampolgári jogokhoz kötött, normatív alapon rendelkezésre álló jogvédelmi lehetőségek meglehetősen széles körűek. Mindez persze nem jelentheti azt, hogy a jogvédelem helyzete bármikor is elégedettségre adhat alkalmat. Ami viszont hiányzik alkotmányos rendszerünkben, az a közigazgatás és „csatolt részei”, intézményei ellenőrzésének modern eszköztársasága. Más oldalról tehát a közigazgatás és intézményei nem normatív alapon történő ellenőrzése megmaradt a hagyományos, mondhatni, évszázados keretek között: parlamenti interpelláció, kérdés, vizsgálóbizottságok rendszere stb. Változatlan tehát az a terület, amelynek ellentmondásai feloldására az ombudsman intézménye történelmileg választ jelentett. Ennek gyakorlati következménye az, hogy az Országgyűlés szinte fuldokol az olyan ellenőrzési kötelezettségében, amelynek az elvégzésére – a bizottságok testületi jellege következtében vagy kellő hozzáértés híján stb. – egyébként sincs alkalmassá téve. A közigazgatás ellenőrzetlensége „áldatlan” helyzetének felismerését mutatja, hogy a végrehajtó hatalmon belül jönnek létre ellenőrzési fórumok. Ezek azonban nem az alkotmányos rendszer, hanem a közigazgatás-végrehajtó hatalom részét képezik.

Ami az országgyűlési biztos mai tényleges tevékenységét illeti, általánosságban azt mondhatjuk, hogy az szétfeszíteni látszik azokat a kereteket, amelyek a törvényi megfogalmazásból erednek. Ez egyrészt azt jelenti, hogy nemcsak az alkotmányos alapjogok, hanem általában a jogok érvényesülésére terjed ki. Másrészt – bár erre nézve nem találunk kife-

jezett utalást – az országgyűlési biztos gyakorlatban a jogok vagy alapjogok nemcsak alanyi jogokként részesülnek védelemben, hanem azon felfogás szerint is, amelyet az Alkotmánybíróság következetesen alkalmaz, s amit a testület a jogokból az államra háruló intézményvédelmi kötelezettségnek nevez. (A német alkotmánybírósági gyakorlatban ez talán a jogok tartalmának felel meg.) Az ombudsmani szóhasználat a jogok ilyen jellegű kiterjesztését nem a jogok objektív intézményvédelmi oldalára való hivatkozással igazolja vissza, hanem az emberi méltóságra való gyakori utalással. (Ami persze az alkotmánybírósági gyakorlatban megint csak az alapjogok kiterjesztő értelmezésének formája.)

A közigazgatás tevékenységének értékelésekor gyakran találkozunk statisztikai mutatókkal, amelyek szerint a törvényt sértő határozatok száma mindössze egy-két százalékra tehető. Az állampolgári értékítélet azonban messze nem mutat ennyire kedvező képet: e téren fontosak olyan tényezők (is), amelyek a törvényesség eszközeivel nem mérhetők. Az ombudsmani hatáskör határai valamiképpen a törvényesség és a közigazgatásra vonatkozó állampolgári értékítélet között húzhatók meg.

## TILK PÉTER

Az alkotmányozó hatalom a jogállami forradalom során az alapjogok védelmének kialakításakor minél szélesebb, átfogóbb és összetettebb garancia-rendszer kiépítésére törekedett. A harmadik magyar köztársaságot megteremtő októberi alkotmány állította fel az Alkotmánybíróság és az országgyűlési biztosok intézményét. Mindkét intézmény jelentős szerepet játszik az alapjogvédelemben, s bár tevékenységük, eljárásuk és ebből fakadóan működésük is alapjaiban eltér egymástól, a két alkotmányos szerv jogértelmezésének összehasonlítása, néhány problematikus terület elemzése indokoltnak tűnik.

Véleményem szerint a két alkotmányvédő szerv esetjogának egymáshoz való viszonyában egyértelműen az alkotmánybírósági jogértelmezés a domináns. Az 1998. évi ombudsmani beszámoló szerint is a biztosok „az alkotmányos jogok értelmezése során nagyban támaszkodnak a magyar Alkotmánybíróság mindenre kötelező döntéseire”, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának az egyezményt értelmező döntéseire. Előfordult olyan eset, hogy az ombudsman a párhuzamos eljárás miatt beárta az Alkotmánybíróság döntését, valamint – például az OBH 897/1995. – ajánlás kibocsátása előtt állásfoglalást kért az Alkotmánybíróságtól.

*A két jogértelmezés viszonya.* Az Alkotmánybíróság határozatai mindenkire, így az ombudsmanra nézve is kötelezők, míg az ombudsmani gyakorlat nem köti az Alkotmánybíróságot. Az ombudsman 1999-es beszámolójában is megjelenik az az álláspont, miszerint „a hatósági jogvédelem vizsgálatánál [...] figyelemmel kell lenni arra, hogy e jogvédelem milyen kötelezettségeket ró az államra [...] Ehhez az elemzéshez nyújt nélkülözhetetlen segítséget az Alkotmánybíróság. A jogszabályok alkotmányosságát eldöntő alkotmánybírósági határozatok – miután kötelezőek – kijelölik a jogalkalmazás meghatározó irányait. [...] E tekintetben nem egyszerűen az alkotmánybírósági határozatok rendelkező részét vesszük figyelembe, hanem az adott norma alkalmazását összevetjük az alkotmánybírósági határozat indoklásával is. Az alkotmánybírósági határozatokra támaszkodhatunk a jogszabályokkal kapcsolatos indítványok előkészítésében is [...] Nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróság által az Alkotmánnyal összhangban állónak nyilvánított jogszabályt az országgyűlési biztos sem minősíthet visszásnak, azaz közvetve az alkotmányos jogokat sértőnek vagy veszélyeztetőnek.” Nem zárhatjuk ki azonban annak lehetőségét sem, hogy az ombudsmani gyakorlatot az Alkotmánybíróság veszi figyelembe. Nézetem szerint az Alkotmánybíróság határozataihoz képest az ombudsman – alapjog-értelmezése során – szűkítő interpretációt nem alkalmazhat, mivel az az Alkotmánybíróság által kifejtetteket korlátozná, így az alkotmánybírósági gyakorlatot korlátok közé szorítaná. Kérdéses azonban, hogy az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezésnél alkalmazhat-e tágabb határokat az országgyűlési biztos. Ez annyiban ellentétes lenne az Alkotmánybíróság által megfogalmazottakkal, hogy olyan esetekre is kiterjesztené az alapjogvédelmet, amelyekre az Alkotmánybíróság ezt nem kívánta megtenni. A kérdés eldöntése kétirányú vizsgálódást kíván meg. Az Alkotmánybíróságénál tágabb értelmezést az ombudsman véleményem szerint akkor alkalmazhat, ha azt az Alkotmánybíróság nem zárta ki félreérthetetlenül – mint az történt például a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, az ún. lakáshatározat esetében. Amennyiben az Alkotmánybíróság nem vont az adott alapjog értelmezési tartományának pontosan meghatározott korlátokat, akkor az ombudsman értelmezheti az Alkotmánybíróságéhoz kiterjesztően az adott alkotmányi rendelkezést, ám ha az Alkotmánybíróság egzakt korlátokat állít fel, az ombudsman ehhez kifejezetten igazodnia kell. Pontos alkotmánybírósági alkotmányértelmezés hiányában az alapjogvédelem szintjének emelése érdekében hasznos és előremutató, ha az országgyűlési biztosok kiterjesztőbb értelmezést alkalmaznak.

Arra is tekintettel kell lenni, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság valamely norma alkotmányellenességét nem állapítja meg, azt mindig meghatározott aspektusból, csak néhány szempontot és csak néhány alkotmányi rendelkezést vizsgálva teszi. Ebből következően más összefüggésben a vizsgált norma lehet alkotmányellenes. Így más szempontból vizsgálva a kérdést, az Alkotmánybíróság határozata nem jelent res iudicatát, azaz a jogszabály alkotmányosságát illetően juthat az ombudsman eltérő álláspontra. Hasonló eset az ombudsmani gyakorlatban is felbukkant. A jelentésből kiderül, hogy az Alkotmánybíróság bizonyos szempontból vizsgálva már elutasította a vizsgált rendelet megsemmisítését, ám más szempontból az ombudsman alkotmányos visszásságot állapított meg, például az OBH 1985/2000., valamint az OBH 2638/2000. számú ajánlásokban.

*Az emberi méltósághoz való jog egyik aspektusa.* Az 1998. évi beszámolóban az ombudsman hangsúlyozta, hogy a méltósághoz való jog értelmezésekor az Alkotmánybíróság határozatait és a strasbourgi gyakorlatot veszi alapul. Az esetjogot áttekintve a kijelentés nem általánosítható. A biztos szerint „az emberi méltóságot oszthatatlannak kell tekinteni; olyan jognak, amely a születés pillanatától kezdve még a halál után is mindenkit megillet. Ezért az emberi méltósághoz való jog szoros összefüggésben van a kegyeleti jogokkal is.” Eltekintve attól, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatából világosan az következik, hogy e jog a halállal megszűnik, érdemes utalni arra is, hogy joga csak élő személynek lehet, így a kegyeleti jogok sem a halotthoz, hanem a hozzátartozókhoz kapcsolódnak. A 8441/1996. számú jelentésnél nem derül ki egyértelműen, hogy a kegyeleti jog kit is illet az ombudsman szerint. A 768/1998. számú jelentésben viszont az olvasható, hogy a vizsgált visszásságok sértik a hozzátartozók kegyeleti jogát és az elhunytak emlékét. Véleményem szerint ez utóbbi jelentés fogalmazásmódja a helyes. Ezzel összefüggésben a gyakorlat egységességét biztosítandó, törekedni kell a fogalmi pontosságra, amire az Alkotmánybíróság határozatai meghozatalakor egyértelműen ügyel.

*A diszkrimináció tilalma.* Véleményem szerint az ombudsman eltért az Alkotmánybíróság által alkotott diszkrimináció-fogalomtól az OBH 5622/1996. számú ügyben. Ebben az esetben a biztos szerint „a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben... visszássághoz vezet az a megkülönböztetés, amely ésszerű indok nélkül zárja ki a közlekedési kedvezmények köréből azokat az idős állampolgárokat, akiknek mindennapi élete szükségessé teszi komp vagy hajó gyakori igénybevételét.” A vonatkozó kormányrendelet értelmében az országgyűlési képviselők és a hadirokkantak díjmentességet élveztek, míg az idő-



sek még kedvezményben sem részesültek. Az ombudsmeni vizsgálat szerint a kormányrendelet kizárólag a belvízi személyszállítás és a révközlekedés vonatkozásában nem biztosított kedvezményt a hetven éven felülieknek, minden más utazási mód esetén igen. Az ombudsman általános helyettese szerint „ez a megkülönböztetés indokolatlanul zárta ki a kedvezmény köréből azokat az állampolgárokat – tehát itt már nem az öregekről van szó –, akiknek mindennapi élete szükségessé teszi a komp vagy hajó gyakori igénybevételét.” Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban – bár a testület ezt az adókedvezménnyel és az adómentességgel összefüggésben fejtette ki – a kedvezményre senkinek nincs alanyi joga, viszont az *ex gratia* juttatásoknál is érvényesülnie kell a diszkrimináció tilalmának. Ebben az esetben véleményem szerint nem történt diszkrimináció, egyrészt, mert az azonos körbe tartozók között nem állt fenn megkülönböztetés, másrészt a kedvezményezettek köre önmagában nem okoz a kirekesztetteknek sérelmet. Az ombudsmeni érvelés alapján ugyanis megállapítható lett volna a diszkrimináció más, szociálisan vagy egyéb okból a kedvezmények tekintetében preferálandó személyek vonatkozásában is. Úgy vélem, a megállapítás legfeljebb az igazságosság oldaláról védhető, ám nem okoz egyenlőségi jogsérelmet, továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlatával sincs teljesen összhangban.

Az Alkotmánybíróságnak az egyenlőségi joggal kapcsolatos gyakorlata abban is eltér az országgyűlési biztosétól, hogy a közvetett diszkriminációt nem vizsgálja. Erre utal Kaltenbach Jenő 1999-es beszámolójában is: „az Alkotmánybíróság 349/B/1994-es határozatából arra lehet következtetni, hogy a közvetett diszkrimináció szempontját – vagyis azt, hogy bár egy jogszabály céljaiban nem, de eredményében irányulhat egy kisebbség ellen – nem tekinti vizsgálандónak. [...] A magyar jogrendszerben nem az Alkotmánybíróság feladata a mindennapi életben felmerülő diszkriminatív gyakorlat felszámolása és orvoslása, az Alkotmánybíróság határozatainak és tesztjeinek mégis irányadó szerepük van a diszkrimináció fogalmának kialakításában [...] Az ombudsmeni gyakorlat a vizsgálatok során nemcsak a direkt, hanem a közvetett diszkrimináció jogsértő voltát is megállapíthatja, hiszen nem hunyhat szemet a burkolt formában jelentkező hátrányos megkülönböztetés esetei felett sem.”

*Szociális jogok.* Az országgyűlési biztos fogékonyabb a szociális jogok értelmezésekor e kiterjesztő értelmezésre, mint az Alkotmánybíróság. Véleményem szerint ez annak ellenére is igaz, hogy az ombudsman 1999-es beszámolója szerint a szociális jogok „sem tartoznak az első generációs emberi és

szabadságjogok közé, és a biztosoknak is szűkebb a mozgásterük az idetartozó esetleges sérelmek orvoslására. E jogokkal összefüggésben több olyan alkotmánybírói határozat is született, amelyek számunkra behatárolják a visszásság megállapíthatóságát és viszonylag kevés ügytípusnál teszik lehetővé fellépésünket.” A tágabb értelmezési hajlamra jó példa lehet az ombudsmanok egyik legutóbbi beadványa, amely a szociális jog összetevőivel kapcsolatban kérte az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését. A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat (ún. lakáshatározat) az indítványt elutasította. Bár az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából következtethető volt, hogy a szociális biztonsághoz való jog alkotmányi szabályozása – mivel a testület azt a harmadik generációs jogokhoz való tartozás következtében államcélként kezeli – nem tartalmazza a lakáshoz való jogot, az ombudsman mégis erre vonatkozó alkotmányértelmezést kért, majd – mintegy megelőlegezve az Alkotmánybíróság pozitív döntését – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti igényt is előterjesztett, ami valójában az alkotmányértelmezés eredményessége nélkül nem volt pozitívan elbírálható. Ez két irányban értelmezhető ombudsmeni igény: egyrészt elképzelhető, hogy a leghalványabb esélyt is ki akarták használni az alkotmányos jogok védelme érdekében, ám az is lehetséges, hogy csak időt kívántak megtakarítani az együttes előterjesztéssel. Így ugyanis az alkotmányértelmezés számukra kedvező eredménye esetén nem kellett új eljárást indítani a mulasztás miatt – ami mindenképpen jelentős idővesztést jelentett volna –, hanem egy eljárásba vonták össze a két problémát. Lehet azonban, hogy az előterjesztésben mindkét körülmény szerepet játszott. Az eset érdekessége azonban az, hogy az országgyűlési biztos hajlott az alkotmánybírói gyakorlatból következő szociális biztonság fogalom kiterjesztésére, bővítésére. Ennek részben az is oka lehet, hogy az ombudsman mintegy testközelben, személyesen találkozik a szociális problémákkal, míg az Alkotmánybíróság iratokból ítélkezik nem kerül e hatás befolyása alá.

*Az élő jog értelmezése.* Az élő jog vizsgálata az ombudsman esetjogában is megjelenik, főként azért, mert az ombudsman fő szabályként a jogalkalmazás alkotmányosságát vizsgálja. Az élő jog tehát jóval markánsabb szerephez jut a biztosok gyakorlatában, mint az Alkotmánybíróságéban. Ezzel összefüggésben csak egy érdekességet jeleznék, mely az Alkotmánybíróság gyakorlatának ombudsmeni figyelembevételével kapcsolatos. A 380/2000. számú jelentésben foglaltak szerint „amint azt az Alkotmánybíróság egyik határozatában kifejtette, egy jogállamban a tör-

vényhozó akaratát tiszteletben kell tartani és érvényre kell juttatni. Ha tehát a jogalkalmazási gyakorlat valamely rendelkezés alkotmányellenes értelmezésével szembeszegül a törvénnyel, a jogalkalmazó szerveket kell a megfelelő jogi eszközök alkalmazásával rászorítani a törvény (vagy más jogszabály) alkotmányos értelmezésére és alkalmazására, nem pedig a jogalkotót 'megbüntetni' a jogalkalmazó szervek Alkotmányba ütköző jogértelmezése miatt azáltal, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisíti a helyes értelmezés mellett nem alkotmányellenes rendelkezést." A hosszú idézet citálása azért volt elengedhetetlen, hogy világossá váljon: az ombudsman az Alkotmánybíróság álláspontjaként idézte az élő joggal kapcsolatban Kilényi Géza alkotmánybírónak a témakört taglaló, 57/1991. (XI. 8.) számú alkotmánybírósági határozathoz fűzött, azzal homlokegyenest ellenkező különvéleményét. Bár a különvéleménnyel jómagam egyetérték – s az alkotmánykonform értelmezési technika később az Alkotmánybíróságon belül uralkodó állásponttá vált –, mégsem tartom szerencsésnek a különvéleményt az Alkotmánybíróság nézeteként citálni, még ha azzal egyet is lehet érteni.

Más alkalommal, így a OBH 2511/2000. jelentésben a biztos már az alkotmányellenes értelmezés kismértékű kockázatát is sérelmesnek tartotta. Az ombudsman szerint vizsgált törvény „sérelemzett rendelkezése – az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatával összhangban nem álló értelmezés esetén – magában hordja az alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét.” Az azonban, hogy valamely jogszabály alkotmányellenesen is értelmezhető, önmagában nem okoz alkotmányos sértést, sőt annak veszélyét sem jelenti. Ilyen alapon ugyanis bármely jogszabály félreértelmezhető lenne. E tekintetben elég a határozatlan jogfogalmakra gondolni, valamint arra, hogy egyes esetekben egyértelműnek látszó szabályokat is másként értelmezznek.

Befejezésként arra szeretnék utalni, hogy az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettségéből adódóan szerencsés, ha az ombudsmanok és az Alkotmánybíróság az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésekor – az Alkotmánybíróság természetesen nem kötelező erővel – figyelembe veszik egymás álláspontját. E szervek jellegéből adódó eltérések ellenére a jogvédelemben egymás tevékenységét kiegészítve, arra kölcsönösen hatva jelentős eredményeket érhetnek el. A jogállamiság további építése és az alapjogvédelem tekintetében mind egyik szerve még fontos feladatok várnak, melyek megoldása során meghatározott körben együttműködésük elengedhetetlen.

## SOMODY BERNADETTE

Az első ombudsmani ciklus végén tényként állíthatjuk, hogy mindegyik országgyűlési biztos sajátos, személyes filozófiával rendelkező intézményének feladatairól, és azt ennek megfelelően sajátos stílusban látta el. Az egyedi és eltérő szerepfelfogások kialakulásához az intézmény egyszemélyi jellege mellett hozzájárult a helyenként nem egyértelmű, inkohérens, sokféle értelmezési lehetőséget engedő jogi szabályozás is. Veszélyes leegyszerűsítés volna címkéket ragasztani az ombudsmanokra, ám tevékenységükben kimutathatók olyan tendenciák, amelyek a kívülálló számára is jelzik, hogy milyen irányban haladtak a biztosok a széles mozgásteret engedő normatív keretek között. Ez az írás arra vállalkozhat, hogy kiválaszt néhány olyan elemet az ombudsmanok tevékenységéből, amelyek érzékeltethetik a biztosok elgondolását az általuk működtetett intézményről, és amelyek stílusjegyként jellemezhetik szerepfelfogásukat.

\*\*\*

Az országgyűlési biztosok olyan alapjogvédő intézmények, amelyek az alkotmány szerint elsősorban arra rendeltettek, hogy az alkotmányos jogokkal összefüggésben tudomásukra jutott visszaességekát kivizsgálják és orvosolásuk érdekében intézkedéseket kezdeményezzenek. Így alapvetően jellemzi működésüket, hogy mit is értenek az intézményük által védett joggal, illetve annak a visszaessé fogalmát kimerítő sérelméről. Az általános ombudsman gyakorlatát tekintve azt mondhatjuk, hogy ő az alkotmányos jogok szigorúan értelmezett kategóriájából két irányban is kilépett. Egyrészt az alkotmányos alapjogok szintjénél alacsonyabb szinten megfogalmazott jogok sérelme esetén is eljár, másrészt nemcsak az alkotmányos alapjogok védelmezőjeként, hanem – ennél bővebb tartalmú – alkotmányvédő szervként értelmezte az intézményt.

Az állampolgári jogok biztosa valamennyi országgyűlési beszámolójában igyekezett általános érvénnyel is meghatározni, hogy mit tekintett munkája során védendő alkotmányos jognak. Többször megfogalmazta azt a tételt, hogy „... nem egyszerűen az egyes alkotmányos alapjogok Alkotmányban szereplő szabályainak betű szerinti vizsgálata és az ezzel ellentétes döntés, eljárás vagy mulasztás alapozza meg az alkotmányos joggal összefüggő visszaességet, hanem az alkotmányos alapjogból származtatott elv

megsértése is”. Az 1998. évről szóló országgyűlési beszámoló is ezt a szemléletet juttatta kifejezésre, amikor az alkotmányos jog kifejezést értelmezte: „Több-ről van tehát szó, mint az Alkotmányba foglalt jogokról. Minden olyan jog idetartozik, amely az Alkotmányra visszavezethető.”

Ezzel az értelmezéssel igen nagy mozgásteret teremtett magának az általános biztos, hiszen nehezen tudnánk olyan, jogszabályban rögzített jogosultságot mondani, amely valamilyen módon ne lenne az alkotmányra visszavezethető, valamely alkotmányos joggal összefüggésbe hozható. Ezt a gondolatot egyébként az Alkotmánybíróság is megfogalmazta, amikor az alapjogok törvényi, illetve rendeleti szabályozásának problémájáról döntött: „... nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.” Vagyis minden jogosultság – ha közvetett és távoli módon is – összefüggést mutat az alapjogokkal. A fenti értelmezés szerint tehát az általános biztos nem csupán az alkotmányos jogokból levezethető részjogosítványokat, az alkotmányos jog kifejtett, részletezett tartalmát tartotta védendőnek, hanem minden, az alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható, azokra visszavezethető jogot, tulajdonképpen bármely jogszabályban megfogalmazott jogosultságot.

Az általános biztos ilyen irányú gyakorlatában különleges szerepe volt a jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos elvének. Egyetlen más alkotmányos jog vagy elv sem közelítette meg azt a számot, ahányszor a jogbiztonság – önmagában vagy más joggal együtt megvalósuló – sérelme miatt került sor visszásság megállapításra. Leggyakrabban ugyanis a jogbiztonság sérelme volt az összekötő láncszem az „egyszerű” jogsértések és az alkotmányos visszásság megállapítása között, az ombudsman a jogbiztonság elvének segítségével emelte a jogszabálysértést az alkotmány megsértésének szintjére. Az általános biztos országgyűlési beszámolóiban következetesen hangsúlyozta, hogy a jogbiztonság olyan elv, amely önmagában nem fogható fel alkotmányos alanyi jogként, érintettsége önmagában nem állapítható meg, mindig csak valamely alanyi joggal összefüggésben értelmezhető és vezethet alkotmányos visszásság megállapításához. 1999. évi országgyűlési beszámolójában így fogalmazott: „Jeleztük, hogy a jogalkalmazáson belül milyen körben értékeli az országgyűlési biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásságként a 2. § (1) be-

kezdésében foglaltak sérelmét vagy közvetlen veszélyeztetését. [...] Nem elegendő a visszásság megállapításához az a tény, hogy valamely hatóság vagy közszolgáltató jogszabályt sért. Ezen túlmenően elengedhetetlen valamely, a 2. § (1) bekezdés keretébe tartozó jogos érdek sérelme is. A jogos érdekek körének kialakítása és az adott ügyre történő alkalmazása az országgyűlési biztosok értelmezési és mérlegelési feladata.” Az ombudsmani gyakorlatban tehát a jogbiztonság sérelmét az valósította meg, hogy a hatóságok nem tartották be a rájuk vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, azonban az alkotmányos visszásság megállapításához még valaminek a sérelmét megkívánta a biztos, ez pedig egy „más alkotmányos elveken nyugvó érdek” sérelme volt.

Az általános biztos alapjogvédelmen túlmutató, alkotmányvédő szervként való szerepvállalását azok az esetek mutatják, amelyekben a visszásság megállapítását nem valamely alapjog, hanem más alaptörvényi rendelkezés sérelmére alapozta, mint például a népszuverenitás gyakorlása [2. § (2) bekezdés], a nemzetközi jog a belső jog viszonya [7. § (1) bekezdés], vagy az állam alapvető jogvédelmi kötelezettsége [8. § (1) bekezdés]. Az ombudsman a népszavazásnak (28/C. §), a népszuverenitás közvetlen gyakorlásának [2. § (2) bekezdés] alkotmányi szabályozása alapján járt el a Magyarország NATO-hoz történő csatlakozása és a földtörvény módosítása tárgyában való népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos ügyben. Több jelentésben került sor visszásság megállapítására az alkotmány 7. § (1) bekezdésének, vagy ahogyan a biztos fogalmazott, „a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjához való jognak” a megsértése miatt is.

A kisebbségi biztos törvény szerinti feladata nem valamely meghatározott alkotmányos jog védelme, hanem a Nektv.-ben szabályozott nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásságok orvoslása; a törvény 20. § (3) bekezdése értelmében a szakombudsman a Nektv. hatálya alá tartozó kérdésekben jár el. A biztos gyakorlata azt mutatja, hogy széles területen látott el jogvédő feladatokat. Nemcsak a Nektv.-ben meghatározott jogok sérelme, hanem bármely jog megsértése esetén is fellépett, ha a konkrét esetben annak alanya valamely kisebbséghez tartozó személy vagy kisebbségi csoport volt. Hatáskörét az alapozta meg, hogy a sérelmezett intézkedésre a kisebbséghez tartozás miatt került sor, valamely joguk vonatkozásában – akár közvetett módon is, például szociális helyzetükből adódóan – hátrányosan megkülönböztették a kisebbséghez tartozó személyeket. A biztos jogértelmező, jogvédő tevékenysége azonban olykor túlmutatott a kisebbségi jogokat

érvényesítő feladatán, a kisebbséghez tartozó személyek esetében különösen sérülékeny – például a szociális biztonsághoz való jog körébe tartozó – jogok védelmének irányába. Számos ügyről elmondhatjuk, hogy ha a panaszos az általános biztost kereste volna meg, valószínűleg ő is lefolytatta volna a vizsgálatot. Bár a szakombudsman többször elhatárolta saját hatáskörét az adatvédelmi biztosétól, gyakorlatában olyan ügygel is találkozhatunk, amelyben – többek között – kimondta, hogy a vizsgált hatóság megsértette az Avtv. közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit.

Az adatvédelmi biztos két alkotmányos jog: a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog védelmére hivatott szakombudsman. Az Avtv. alapján azonban nem csak az említett alapjogok közvetlen sérelme esetén járhat el, feladata szélesebb ennél: ellenőrzi az Avtv. és az adatkezelésre vonatkozó más jogszabályok megtartását, kivizsgálja azokat a panaszokat, amelyekben valaki személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogának gyakorlásával kapcsolatos jogsérelmet kifogásol. Az adatvédelmi biztosra nem is volt jellemző, hogy az alkotmány sérelmére hivatkozva tett volna ajánlást ügyeiben, azokat az Avtv., illetve más, adatkezelésre vonatkozó jogszabályi rendelkezés megsértésére alapozta. Talán ebből is adódott, hogy gyakorlatában nem foglalkozott az alaptörvény egyéb rendelkezéseivel és nem járt el azok védelmében. Ha ügyeiben más alapjog érintettségével találkozunk, a végén mindig ott találjuk a hatáskörrel rendelkező általános vagy kisebbségi biztos aláírását is. A hatásköri korlátokat következetesen betartó gyakorlat is alkalmas volt azonban arra, hogy a magánszférához való jog valamennyi – akár külön nevesített – részterületének védelmét is ellássa. Ennek a jognak a szűk értelemben vett személyes adatok védelmén kívül számos eleme van, amelyek a hatályos szabályozás folytán az adatvédelmi biztos eszközeivel is védhetők. Ezt a feladatot pedig a szakombudsman felvállalta: az információs önrendelkezési jog érintettsége alapján eljár például magántitokkal, levéltitokkal, hang és képmás védelmével kapcsolatos ügyekben. Hasonló jellegű szerepvállalás megfigyelhető a biztos által védett másik alapjog, az információs szabadság körében is, hiszen eljár annak egyik speciális, de az alkotmányban külön nevesített területével, a tudományos kutatás szabadságával összefüggésben is.

\*\*\*

Valamennyi országgyűlési biztost megilleti az az egyedi alapjogvédelmen túlmutató jogosultság, hogy

javaslatot tegyen jogszabályok megalkotására, módosítására, illetve hatályon kívül helyezésére. Az adatvédelmi biztos feladatkörében az Avtv. szerint mintegy folyamatos kontrollt gyakorolhat az adatvédelemre és az információs szabadságra vonatkozó joganyag felett, a törvény 25. § (1) bekezdése értelmében a szakombudsmannek konkrét visszasság, jogsértés megállapítása nélkül is joga van jogalkotási javaslat tételére. Az általános és a kisebbségi biztos azonban az Obtv. 25. §-a alapján csak akkor élhet ezzel az indítványtételi jogával, ha valamely konkrét visszasság vezethető vissza jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze „főlöszleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára)”. Az országgyűlési biztosok e jogosultságát összevetve azzal, hogy az Obtv. 22. §-a alapján kifejezetten megilleti őket az Alkotmánybírósághoz fordulás joga normakontroll kezdeményezése iránt, felvethető az a kérdés, hogy milyen alapon választottak a biztosok a két lehetséges intézkedés, az Alkotmánybírósághoz, illetve a jogalkotóhoz való fordulás között. Az erre irányuló döntést az Obtv. nem köti meg, hiszen a biztos – a törvény 17. § (1) bekezdése értelmében – a célszerűnek tartott intézkedést maga választja meg. Az Alkotmánybírósághoz fordulás mellett szól az, hogy e testület erga omnes hatályú döntést hoz a felvetett kérdésben, ami különösen fontos, ha alkotmányértelmezést is kíván a probléma; ám nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alkotmánybíróság ilyen erivel el is utasíthatja az ombudsmanok indítványát; és persze a testülethez fordulás elsősorban a jogszabályok megsemmisítésére lehet alkalmas. A közvetlenül a jogalkotóhoz intézett javaslatnak nincs kötelező ereje, de adott esetben egyszerűbb, gyorsabb, talán kevesebb feszültséget okozó eljárás lehet, amely az aktív együttműködésre is lehetőséget adhat, bár ebben az esetben a szakmai érveknek sokszor a jogalkotó politikai szempontjaival kell megvívnia. Ez is oka lehet annak, hogy kevés alkalommal éltek az ombudsmanok az Alkotmánybírósághoz fordulás jogával normakontroll iránt, míg a jogalkotó ez irányú megkeresése gyakori intézkedésnek mondható.

Az ombudsmanok számára biztosított jogosítványok léte természetesen nem változtat azon a tényen, hogy a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének megállapítása és azok megsemmisítése az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Így vitathatatlanul nehéz volt a biztosoknak megtalálni azt az eljárási, vagy inkább fogalmazásbeli módot, amellyel nem tesznek kifogásolható megállapításokat a normák alkotmánynak való megfelelését illetően. Kifogásolható például az, ahogyan az általános biztos önkormányzati rendeletek te-



kintetében megállapította, hogy „a magasabb rendű jogszabállyal ellentétes rendelet a kiadására visszamenő hatállyal érvénytelen, és arra jogkövetkezményt alapozni nem lehet”. A kisebbségi biztos gyakorlatában is található olyan esetet, amelyben a szakombudsman alkotmányellenesnek minősített egy önkormányzati határozatot, és visszavonását kezdeményezte. A megfogalmazás módja mellett a hatáskör gyakorlásának megalapozása tekintetében is találkozhatunk olyan esetekkel, amelyekben az ombudsmanok a jogalkotás befolyásolására vonatkozó hatáskör kereteit lazán értelmezték. Az általános biztos a jogalkotással kapcsolatos indítványtételi jogát használva absztrakt normakontrollszerű tevékenységet is kifejtett, bár hangsúlyozta, hogy erre nem hivatott, csak „olyan esetekben léphet fel, amikor a jogalkalmazás során derül ki, hogy a hatóság által okozott és az alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásság jogszabály hiányára vagy feleslegességére vezethető vissza.”

A jogszabályok absztrakt vizsgálata a kisebbségi biztos gyakorlatától sem idegen. A szakombudsman megfogalmazott jogalkotási javaslatot olyan panasz nyomán, amelyben – konkrét jogsérelem előadása nélkül – egyes törvényi rendelkezések diszkriminatív voltát kifogásolták, vagy amelyben egy önkormányzati rendeletben szereplő szabálysértési alakzat létét sérelmezték.

A kvázi utólagos normakontroll mellett a biztosok a jogszabálytervezetek véleményezésének eszközével is szerepet vállaltak a jogalkotás folyamatában. Ezzel az eszközzel – a polgárok alapjogainak védelme érdekében – mindegyik ombudsman élt, bár erre nincs normatív felhatalmazása valamennyi országgyűlési biztosnak. Az ombudsmanokra vonatkozó három törvény közül csupán az Avtv. tartalmaz ilyen rendelkezést; a törvény 25. § (1) bekezdése szerint az adatvédelmi biztos véleményezi az adatkezelést és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok tervezetét. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa parlamenti beszámolóiban kifejezetten is elismerte, hogy őt, „ellentétben az adatvédelmi biztossal, a jogalkotó a jogszabálytervezetek véleményezésével, észrevételezésével kapcsolatos feladat- és hatáskörrel nem ruházta fel”. Az ombudsman mégis gyakorolta ezt a funkciót, amit két érveléssel indokolt: egyrészt nem létezik olyan jogszabályi tilalom, amely megakadályozná a jogszabálytervezetek véleményezését; másrészt pedig az eljárást megalapozó visszásság fogalmkörébe nemcsak az alkotmányos jogokkal összefüggő sérelem, hanem annak veszélye is beletartozik, ezt a veszélyt pedig magában hordozhatja egy jogszabály tervezete. A biztos hatásköre kiterjesztő értelmezését olyan jogszabálytervezetek véleményezésére

használta fel, „amelyek az alkotmányos jogok gyakorlati érvényesülésével függtek össze és széles rétegek emberi jogait érintették”. A kifejezett jogszabályi alapot nélkülöző tevékenységet egyébként maguk a jogalkotó szervek igényelték: a jogszabálytervezetek általában a jogszabály-előkészítésért felelős szervektől, minisztériumoktól, országgyűlési bizottságoktól jutottak az ombudsman elé.

A kisebbségi jogok biztosja is elismerte, hogy az Obtv. külön nem nevesíti a jogszabálytervezetek véleményezésének jogát, ám úgy vélte, hogy közvetetten felhatalmazást ad erre. Országgyűlési beszámolójában úgy fogalmazott, hogy „a visszásságot a jogvagy érdeksérelem veszélye is előidézhetheti, ezért sokkal célszerűbb az ennek lehetőségét hordozó jogszabálytervezetek kapcsán észrevételeink megfogalmazása, mint a már kiadott jogszabályok bírálata”. A szakombudsman ezért megkereséssel fordult a minisztériumok felé, kérve, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos jogszabályok tervezeteibe betekintessen és azokat véleményezhesse.

A kisebbségi jogok biztosja a jogalkotás folyamatával összefüggésben még egy sajátos, bár – ahogyan azt maga az ombudsman is elismerte – normatív alapok nélküli tevékenységi kört vállalt fel. A biztos az 1999. évi országgyűlési beszámolójában kodifikátori munkájáról is hírt adott, ettől az évtől pedig közzétette a hivatala által készített jogszabálytervezeteket. Bemutatta egyrészt azokat a szövegszerű tervezeteket – így a magyarországi nemzetiségek jogairól szóló, valamint az anti-diszkriminációs törvény tervezetét –, amelyeket általa is hangsúlyozottan nem az Obtv. 25. §-a alapján született jogalkotási javaslatnak, hanem egyfajta műhelymunkának kell tekinteni. Másrészt jogalkotási javaslatait, egyes konkrét ügyekben szerzett tapasztalatai alapján, normaszöveggé is megfogalmazta.

\*\*\*

Az országgyűlési biztosok alkotmányos feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomásukra jutott visszásságokat kivizsgálják vagy kivizsgáltassák, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzenek. Az Obtv., illetve az Avtv. az ombudsmanok számára e feladatuk ellátásához biztosítja az eljárás megindításának kérelemre történő vagy hivatalbóli lehetőségét, a vizsgálati eszközöket, valamint az intézkedési lehetőségeket. A fentieket a jogszabályok lényegében azonos módon szabályozzák, a biztosok gyakorlatában azonban eltérő hangsúlyok alakultak ki abban a tekintetben, hogy – szerepvállalásukkal összhangban – hogyan éltek a lehetőségekkel: milyen alapon indítottak eljárást, és

annak lefolytatása során milyen módon alkalmazták vizsgálati eszköztárukat.

A törvényalkotó nem határozta meg, hogy milyen esetek szolgálhatnak alapul a hivatalbóli vizsgálat megindításához, az Obtv. rendszeréből csupán arra következtethetünk – amit ma már a számok is igazolnak –, hogy a hivatalból indított eljárás a kérelemre indulóhoz képest kiegészítő lehetőség. E törvényi környezetben az ombudsmanoknak teljes szabadságuk volt arra, hogy eldöntsék, milyen esetekben és milyen gyakorisággal tartják indokoltnak a hivatalból való vizsgálódást, és ehhez kialakítsák saját kritériumrendszerüket.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatát elemezve kikristályosodnak a hivatalbóli vizsgálat indításának alapjául szolgáló jellemző indokok. (a) A hivatalból indított vizsgálatok legjelentősebb csoportját az „elesett, kiszolgáltatott helyzetben lévő”, a „még panaszkodni sem tudó” személyek érdekében kezdeményezett eljárások jelentették. Figyelemre méltó, hogy ebben a körben a „hivatalbóliség” és az átfogó jelleg gyakran együttesen jellemezte a vizsgálatot. Több, hivatalból indított vizsgálat foglalkozott a betegek, az idősek, a gyermekek, a tanulók emberi és állampolgári jogainak érvényesülésével. A kiszolgáltatott helyzetben lévők érdekében indított vizsgálatok körébe sorolhatók azok is, amelyek a büntetőeljárás, illetve rendőrségi eljárás alá vont személyek sérelmeivel, a rendőrség eljárásával foglalkoztak. Az országgyűlési biztos feladatának tartotta, hogy hivatalból ellenőrizze a menekültek helyzetét is, mivel „szabadságuk nagymértékben korlátozott”, „jogérvényesítő képességük – helyzetüknél fogva – kisebb”. Az állampolgárok kiszolgáltatottsága szolgált indokul a monopóliumhelyzetben lévő közszolgáltatókat érintő hivatalbóli eljárásoknál is. (b) A hivatalból indított eljárást megalapozó kritérium volt az „igen súlyos, illetve az emberek nagy csoportját érintő sérelem”. Az ombudsman igen gyakran kezdeményezett hivatalból vizsgálatot olyan esetben, amikor a médiából rendkívüli körülmények között bekövetkezett halálesetről szerzett tudomást. Az a lehetőség, hogy az élet elvesztése valamilyen alkotmányos joggal összefüggő visszássággal állhat kapcsolatban, a biztos eljárását vonta maga után. A probléma súlyossága miatt hivatalból készítette az ombudsman átfogó jelentést az öngyilkosságot megkísérlő személyek emberi jogairól. Az emberek nagy csoportját érintő sérelem alapozta meg a vizsgálatot például a kényszerbérletek felszámolásának problémáival, az állampolgárság megszerzésének körülményeivel, vagy a felsőoktatási intézmények úgynevezett nulladik évfolyamaival kapcsolatban. (c) Ezeknél ritkábban, de az ombudsman a „közmegettélés szerint csekély jelen-

tőségű” sérelmek esetén is szükségesnek tartotta vizsgálatok hivatalbóli elrendelését abban az esetben, ha azzal fel lehetett hívni a figyelmet emberi jogi értékekre, illetőleg fel lehetett kelteni irántuk a társadalmi érzékenységet. (d) A hivatalbóli vizsgálatok önálló csoportjaként emelte ki az országgyűlési biztos az olyan intézményeket érintő vizsgálatokat, „ahol az ügyintézés rendje, az ezzel kapcsolatos eljárási hibák a jogbiztonság követelményét veszélyeztetik”. Ebből az okból tartott vizsgálatot az ombudsman a Fővárosi Kerületek Földhivatalában, amelynek során a biztonságos és közhiteles nyilvántartást ellenőrizte. (e) Hivatalbóli vizsgálat megindításának alapjául szolgálhattott végül az országgyűlési biztos tevékenységének akadályozása is.

Azt, hogy maga az általános biztos is kiemelkedő jelentőséget tulajdonított a „hivatalbóliség” lehetőségnek, az is mutatja, hogy az 1995–1996. évről szóló országgyűlési beszámolóban javasolta a parlamentnek, hogy az országgyűlési alkotmánykonceptió a biztos hivatalból való eljárását alapelveként rendezze. Nem véletlen ez a különleges hangsúly, hiszen a hivatalbóli vizsgálat az ombudsmani gyakorlatban többé vált, mint az eljárások megindításának egyik módja. Olyan intézkedési eszköz lett, amelynek célja a kiszolgáltatott helyzetben lévők védelme, az elesettek és az emberi jogok iránti társadalmi érzékenység erősítése, a társadalmi igazságosság feletti örökös. A hivatalból való eljárás az emberi jogoknak az egész társadalomban megvalósuló védelme eszközüvé vált, ami sokkal általánosabb jellegű funkció, mint az alkotmányos jogok megsértésének alkotmányjogi eszközökkel való védelme.

A hivatalbóliség mellett a vizsgálatok másik különleges jellemzője lehet átfogó jellegük. Munkája során valamennyi biztos szembesült azzal, hogy bizonyos esetekben nem elegendő az egyes ügyekben, beadványokban megfogalmazott konkrét jogséremlmek vizsgálata, egyes problémaköröket átfogó jelleggel kell kivizsgálni. Az átfogó vizsgálatok a legtöbb esetben egyúttal hivatalbóliak is voltak. Ritkábban került sor ilyen vizsgálatokra panasz alapján. Az átfogó jelleg többet jelentett a vizsgálati módszerek egyikénél; ezek a jelentések nem pusztán szélesebb körű, nagyobb terjedelmű vizsgálatok voltak, hanem az általános ombudsman olyan eszközüvé váltak, amelyek célja az átfogó tényfeltárás mellett ugyanabban jelölhető meg, mint a hivatalból indított eljárásoké.

A kisebbségi biztos is kiemelt fontosságú feladatának tekintette, hogy hivatalból indított eljárások keretében vizsgálja meg a kisebbségi jogok érvényesülését. Magától értetődően elsősorban azokban az esetekben élt ezzel az eszközzel, amelyekben a jogsérelem rendkívül súlyos volt, illetve sok embert érintett,

valamint olyan területeken, ahol a kisebbségi jogok különösen érzékenyek voltak. Hivatalból vizsgálta a kisebbségi oktatásban jelentkező visszásságokat, a foglalkoztatás területén jelentkező hátrányos megkülönböztetés okait. Hivatalból járt el a rádió, illetve a televízió nemzetiségi műsorai sugárzási időpontjának megváltoztatásával kapcsolatos ügyben, a cigány tanulók külön ballagásával kapcsolatban, illetve diszkriminatív álláshirdetések nyomán. A kisebbségi biztos gyakorlatában is megtalálható az átfogó vizsgálat módszere, amelynek alkalmazása ez esetben is a hivatalból indított vizsgálatokat jellemezte.

A hivatalbóli eljárások területén az adatvédelmi biztos gyakorlata volt a legvisszafogottabb, a szakombudsman „rendszerint megvárja a vizsgálat megindításával azt, hogy valamelyik érintett, jogsérelmet szenvedett kezdeményezze a vizsgálatot”. Azzal is igyekezett elhárítani „a kísértést a népboldogító, rossz értelemben megnyilvánuló aktivizmusra”, hogy csak kivételes esetben folytatott hivatalból vizsgálatot. Ezek a következők voltak: ha az alkotmányos jogában megsértett személy – életkora, egészségi állapota vagy egyéb körülményei miatt – ennek kezdeményezésére képtelen volt; rendkívül súlyos, vagy az emberek nagy csoportját érintő jogsérelmek esetén; „ha az egyéni panaszok összegzéseként kell nagy rendszereket egységes szempontok alapján megvizsgálni”. Az adatvédelmi biztos is végzett átfogó vizsgálatokat, de ezek nem jelentettek többet, mint amire az elnevezés utal: átfogó módon „kiválasztott adatkezelő szervezetek tevékenységének megismerése, vagy egyes – adatvédelmi szempontból figyelemre méltó, központilag meghatározott – aktuális adatkezelési eljárások ellenőrzése”. Átfogó vizsgálatai általában tömegesen érkező panaszok alapján indultak, amikor a biztos megelégedte a valamely adatkezelővel szemben érkező panaszokat, és szükségesnek látta, hogy az adott nagy adatkezelő szervezetek adatkezelési tevékenységét mint egészet vizsgálja.

Az országgyűlési biztosok működésük kezdete óta fontos feladatuknak tartották, hogy kilépjenek hivataluk falai közül, munkájukat megismertessék a polgárokkal, az intézményt hozzáférhetővé tegyék számukra, valamint szakmai kapcsolatot tartsanak fenn a hatóságokkal, illetve az adatkezelőkkel. Ez irányú tevékenységüknek jó példáját jelentik az évi rendszerességgel végzett megyei vizsgálatok, amelyek során a biztosok és munkatársaik amellet, hogy a helyszínen vizsgálódtak és ellenőriztek a hatáskörükbe tartozó ügyekben, találkoztak a hatóságok és adatkezelők képviselőivel, előadásokat és szakmai konzultációkat tartottak, és a polgárokhöz is közelebb vitték hivatalukat.

Valamennyi országgyűlési biztos kialakított sajátos technikákat azon ügyek kezelésére, amelyekben nem volt helye a szoros értelemben vett feladatuk teljesítésének, az alkotmányos visszásság orvoslása érdekében intézkedés megtételének. Az általános ombudsman gyakorlatában jelentős szerepet kapott az elutasított, illetve a más szervhez áttett panaszok kezelése, a biztosok „– erejükhez mérten – a polgárok jogainak érvényesülését így is elő kívánják segíteni”. Az ombudsman – hogy meggyőződjön arról, az adott hatóság az ügyben lefolytatta-e az eljárást – minden esetben visszajelzést kért az elintézésről. Ez a technika nemcsak a polgárok jogvédelmét, az ombudsmani tekintély általi segítségét, támogatását szolgálta, de tulajdonképpen a hatóságok, a közigazgatás (közvetett) ellenőrzését is megvalósította.

A tájékoztatás és az áttett ügyek követése a kisebbségi biztos gyakorlatában is megtalálható. A szakombudsman szintén fontosnak tartotta a panaszok elutasítása mellett a beadványozók tájékoztatását: meggyőződése szerint egyes esetekben az ügy jogi háttéréről adott részletes felvilágosítás csökkentheti a becsapottság, igazságtalanság érzését; más esetekben pedig az igénybe vehető jogi lehetőségekről adott információkat. A kisebbségi biztos ügyei között jelentős számban találhatunk olyanokat, amelyekben nem panaszt vizsgált ki, hanem a beadványozók – jellemzően hatóságok, jogalkalmazók, sokszor kisebbségi önkormányzatok – kérdésére válaszolva állásfoglalást fogalmazott meg a jogszabályok értelmezését, alkalmazását illetően, esetleg a probléma megoldási módjait is felvázolta. A kisebbségi biztos a fentiekén túl egy sajátos, mediátori technikát is választott azon ügyek kezelésére, amelyekben hatáskör vagy jogsérelem hiányában nem volt módja a törvény által biztosított intézkedések megtételére. Az adatvédelmi biztos szintén feladatának tartotta, hogy a panasz hatáskör, jogsérelem hiányában történő elutasítása esetén tájékoztassa a beadványt tevőt arról, milyen jogorvoslati lehetőségekkel élhet, milyen más eszközöket vehet igénybe sérelme orvoslása érdekében. Feltehetően említést érdemelnek az úgynevezett konzultációs vizsgálatok is: a panasz alapján, illetve a hivatalból indított eljárások mellett az adatvédelmi biztos ügyeinek több mint negyedét jelentették azok, amelyekben az ombudsman a hozzá forduló adatkezelők vagy érintettek kérdéseire válaszolt. A konkrét kérdés megválaszolásán, az adatvédelmi probléma megoldásán, az esetleges jogsérelem megelőzésén túl a konzultációs ügyek a joggyakorlat egységesítését, a jogfejlődést is elősegítették.

Összegzésül megállapítható, hogy az általános biztos munkájában kirajzolódott szerepfelfogásának egy sa-

játos oldala: a kiszolgáltatott helyzetben lévő emberek védelmezése, a társadalmi érzékenység erősítése az emberi jogok tisztelete iránt. Ez a szándék túlmutat mind a közigazgatás ellenőrének, mind az alapjogvédőnek a feladatán, és mondhatjuk, hogy az országgyűlési biztos általános társadalmi szerepvállalásaként értékelhető. Ezt a célt jellegzetesen mutatják a hivatalból indított, valamint az átfogó vizsgálatok. Hasonló felfogást – a kisebbséghez tartozók érdekében – a kisebbségi biztos gyakorlatában is megfigyelhettünk. Ő nemcsak a kisebbségi jogok, illetve a kisebbséghez tartozók egyenjogúsága iránti társadalmi odafigyelést igyekezett erősíteni, hanem fellépett a kisebbséghez tartozók szociális jogainak védelme érdekében is, mediátorként eljáró ügyeikben. A szakombudsman munkájának különlegessége volt kodifikátori tevékenysége; az utóbbi

években jogalkotási javaslatok kapcsán és attól függetlenül is több szövegszerű jogszabálytervezetet fogalmazott meg. A jogalkotásban vállalt szerepével, beszámolóji jellegével is igyekezett hozzájárulni a kisebbségi jogokat érintő szabályozás jobbításához, fejlesztéséhez. Az adatvédelmi biztos tevékenységét az információs jogokkal kapcsolatos joganyag „jogász” felügyelete, és e joganyag, illetve a joggyakorlat fejlesztésének és egységesítésének szándéka jellemezte. Erre indíthatta a jogszabályi környezet, az általa védett jogoknak, illetve a jogalkotásban játszott szerepének szabályozása; és ezt jellegzetesen mutatták gyakorlatában a konzultációs ügyek is. Az általános és a kisebbségi biztossal ellentétben – talán az információs jogok jellegéből adódóan is – az ő munkájára nem volt jellemző a hatáskörök szociális érzékenységből alakító gyakorlat.