

# HATALOMMEGOSZTÁS VAGY ALAPJOGVÉDELMI MONOPÓLIUM

## ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KONTRA OMBUDSMANOK

Az Alkotmánybíróság 7/2001. (III. 14.) AB határozata jelentős lépés a rendszerváltást követően kiépített magyar alkotmányvédelmi rendszer gyengítése irányába. Az alkotmánybíráknak ez a döntése számottevően csorbította az ombudsmanok jogkörét, és ezzel meggyengítette azt az alapjogvédelmi intézményrendszert, amelynek maguk is részét képezik. Az elmúlt egy évben ez a harmadik eset, amikor az Alkotmánybíróság az ombudsmanokkal szemben foglal állást. Az első esetben a bírák érdemi vizsgálat nélkül visszautasították a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának azt az indítványát, amely arra irányult, hogy a testület értelmezze az alkotmány 68. §-ának a kisebbségek „államalkotó tényező” volta vonatkozó utalását.<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapvetően a jogalkotásra tartozó általános elvárásokat fogalmaz meg, nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, ezért nem felel meg az absztrakt alkotmányértelmezéssel szemben támasztott követelményeknek. A második esetben az alkotmánybírák befogadták ugyan az állampolgári jogok általános biztosa és a kisebbségi biztos közös indítványát az alkotmánynak a szociális biztonságról rendelkező 70/E. §-ának értelmezésére, de az értelmezés eredménye ellentétes volt azzal, amit – beadványuk tartalma alapján – az ombudsmanok képviseltek. A határozat indokolásában ismertetett indítvány értelmében ugyanis „a szociális biztonság-hoz való alapjognak a hajlékhoz (lakhatáshoz) való jog nélkülözhetetlen részét képezi, mert annak hiányában egyetlen szociális intézkedés sem érheti el célját”. Ezzel szemben az alkotmánybírák álláspontja szerint „az alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonság-hoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a »lakhatáshoz való jog« – mint alkotmányos alapjog nem vezethetők le.”<sup>2</sup> Természetesen csak találgatni lehet azokat a motívumokat, amelyek az Alkotmánybíróságot e három határozat elfogadásakor vezérelték. Sajnálatos módon e spekulációk köréből nem zárható ki az sem, hogy az alkotmánybírák

saját alkotmányvédelmi monopóliumukat igyekeztek védelmezni az ombudsmanok alapjogvédelmi tevékenységével szemben.<sup>3</sup>

Mint a továbbiakban igazolni igyekszem, a bírák egy olyan indítványozói felfogást tettek magukévá, amely explicit formában is magában foglalja az alkotmánybíráskodás háttérbe szorítását alkotmányos rendszerünkben. Mielőtt azonban erre rátérnénk, nézzük meg, mit is jelent valójában az ártalmatlannak tűnő alkotmánybírási határozat, amely mindössze néhány szót törölt ki az országgyűlési biztosokról szóló kétharmados törvény, az 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) záró rendelkezéseiből.

### AZ OMBUDSMANI JOGKÖR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI KURTÍTÁSA

Az Obtv. 29. § (1) bekezdésének értelmező rendelkezései az országgyűlési biztosok által vizsgálható hatóságokat sorolják fel. A 2001. december 15. napjával történt alkotmánybírási megsemmisítés az „államhatalmi”, az „igazságügyi” és a „bíráson kívül jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő szerveket” érintette. Vagyis e határidőt követően – hacsak időközben a törvényhozó új megfogalmazással nem pótolja a hatályon kívül helyezettet – ezekre a szervekre nem terjed majd ki az ombudsmanok alapjogvédelmi ellenőrző tevékenysége. Érdekes módon erre az eredményre két, egymással ellentétes célú beadvány nyomán jutott a testület. Az Országgyűlés alkotmányügyi bizottságának elnöki tisztét is betöltő, az ombudsmanok (és az Alkotmánybíróság) túl széles hatáskörét évek óta kritizáló kiszagda politikustól származó egyik indítvány az államhatalmi szervek közül az Országgyűlés biztosok általi vizsgálatát tartotta a jogállamiság és a népszuverenitás elvével ellentétesnek. Ezzel szemben a másik beadvány szerzője éppen azt kifogásolta, hogy az Obtv. hatóság-fogalma meghatározott szervekre szűkíti le az alkotmányos visszassággokkal szembeni fellépés lehetőségét, márpedig az indítványozó szerint az alkotmány nem teszi lehető-

vé a szűkítést. Ez utóbbi indítványozó kifogásolta az igazságügyi és a bíróságon kívül jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő szervek törvényi fogalmának bizonytalanságát is. Az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttsége szempontjából már önmagában az sem agálytalan, hogy az alkotmánybírák egy, a törvény alkotmányellenes „szűkösségét” kifogásoló beadvány alapján a támadott passzusokat – az indítványozó intencióival éppen ellentétesen – azok „szélessége” miatt semmisítették meg. (Ennél már csak Kiss László alkotmánybíró szakadt el jobban az indítványtól, aki – különvéleménye szerint – tovább ment volna a többséget alkotó társainál, és az Obtv. 29. §-a egészét felülvizsgálta volna a jogbiztonság részét képező normapontosság szempontjából, ugyancsak az indítványozói szándékkal ellentétes motiváció alapján.)

Az Alkotmánybíróság többségi döntésének indokolása megállapítja, hogy az „államhatalmi” szerv kifejezés nem egyértelmű, akár arra is alkalmas lehet, hogy lefedje az államszervezet egészét. Márpedig – érvelnek az alkotmánybírák – az országgyűlési biztosok az Országgyűlés szervei, ezért hatáskörük a parlament közhatalmi tevékenységének vizsgálatára, így az általa alkotott normák felülvizsgálatára nem terjedhet ki. Erre a következtetésre a hatalommegosztás alkotmányos követelményére való hivatkozással, valamint annak alkotmányértelmezéssel történt megállapításával jutott az Alkotmánybíróság, hogy az ombudsmanok alkotmányos funkciója a végrehajtó hatalom ellenőrzésére korlátozódik.

Ez az érvelés sem az alkotmánybírák által a törvény rovására írt normapontosság, sem a formális logika elemi szabályainak nem felel meg. Merthogy mi az alkotmányos alapja, de legfőképpen a tartalma annak a megállapításnak, hogy az ombudsmanok az „Országgyűlés szervei”, és mit jelent a parlament közhatalmi tevékenysége, hogyan viszonyul az a normaalkotáshoz? Logikai alapon abból az állításból, hogy az ombudsmanok „az Országgyűlés szervei”, sem az nem következik, hogy a biztosok hatásköre ne terjedhetne ki a parlament definiálatlan tartalmú közhatalmi tevékenységének vizsgálatára, de végképp nem következik a normakontroll kizártsága, ami valóban korlátozza az ombudsmanok jogkörének. Az olyan alkotmányos intézmények, mint például az Állami Számvevőszék vagy maga az Alkotmánybíróság, amelyek szintén képviselők általi választás nyomán jönnek létre – tehát az alkotmánybírák önkényes szóhasználata szerint akár lehetnének ugyancsak „az Országgyűlés szervei” –, nyilvánvalóan vizsgálhatják a parlament közhatalmi tevékenységét, sőt éppenséggel ez a legfontosabb funkciójuk. Ugyanakkor közülük az Alkotmánybíróság hatalma kiterjed az országgyűlési normák kontrolljára, a Számvevőszéké pedig

nem. Miért ne lehetnének hát a parlamenti biztosok egyszerre „az Országgyűlés szervei” (már ha egyáltalán van értelme ennek a kategóriának) és közhatalmi tevékenységének ellenőrzői – legalábbis egyetlen fontos szempontból, az alkotmányos jogok védelme szempontjából – (miként az Alkotmánybíróság is), anélkül, hogy fel lennének jogosítva a törvények alkotmányossági felülvizsgálatára (ahogyan az Állami Számvevőszék sincs).

Abban igazuk van az alkotmánybíráknak, hogy az „igazságügyi”, illetve a „bíróságon kívül jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő” szerv törvényi fogalma bizonytalan, és ez ellentétes az alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság alapértékét képező jogbiztonság elvével. Korábban maguk az ombudsmanok vetették fel például, hogy az ügyészségek egyik kategória részeként sincsenek nevesítve az értelmező rendelkezések között, jóllehet értelmezésük szerint azok – egyrészt mint „igazságügyi szerv”, másrészt mint „államhatalmi szerv” – beletartoznak a hatóság törvényi fogalmába. E véleményük érvényesítése érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, annak általános helyettese, továbbá a kisebbségi, valamint az adatvédelmi biztos közös indítvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz. Ebben az alkotmánynak az ombudsmanok feladatairól szóló 32/B. § (1) és (2) bekezdései, valamint az ügyészségre vonatkozó XI. fejezet értelmezésével kérték annak eldöntését, vajon alkotmányos-e, hogy az ügyészség nem tartozik az ombudsmanok vizsgálati és ellenőrzési hatásköre alá. Az Alkotmánybíróság megkezdte az érdemi vizsgálatot, de a határozathozatal előtt az indítványozók visszavonták indítványukat, aminek következtében az Alkotmánybíróság megszüntette az eljárást.<sup>4</sup>

Ha az alkotmánybírák mostani határozatuk kapcsán úgy gondolták volna, hogy akár az ügyészség, akár más igazságügyi szervek (mint például a közjegyzők), vagy pedig a bíróságokon kívül jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő szervek (mint amilyenek az eseti és állandó választott bíróságok) ombudsmani ellenőrzése a biztosok alkotmányos funkciójából következik, akkor kötelezték volna az Országgyűlést, hogy feltétlenül pótolják az alkotmányellenesen bizonytalan tartalmúnak ítélt fogalmakat. Ezt nagyon egyszerűen megtehették volna, ha a határozatlan jogfogalmak megsemmisítésével egyidejűleg hivatalból indított eljárásban megállapították volna, hogy e fogalmak teljes hiánya alkotmányellenes mulasztást valósít meg. Az elmúlt évek szokásos alkotmánybíróági gyakorlatát követve pedig azt a megoldást is választhatták volna, hogy meghatározzák e bizonytalan fogalmak alkotmányos tartalmát. Miatán az alkotmánybírák a helyzet orvoslásának mindkét kínálkozó mód-

ját elmulasztották alkalmazni, az Országgyűlés meglehet, hogy nem pótolja a keletkezett hiátusokat a törvényben, és ezzel megfosztja a parlamenti biztoso-  
kat a hatóságok ezen csoportjának mindenféle ellen-  
őrzésétől. Az alkotmányos jogok védelme szempont-  
jából a büntetés-végrehajtási intézeteknek (fogházak,  
börtönök, fegyházak) mint nyilvánvalóan igazságügyi  
szerveknek az ellenőrzés köréből történő kizárása jár  
a legkomolyabb következményekkel. Ezzel ugyanis  
az ombudsmanokat megfosztják a sok tekintetben  
leginkább kiszolgáltatott helyzetben lévő elítéltek jo-  
gi védelmének lehetőségétől.

Szintén sajátos indokolással utasította el az Alkot-  
mánybíróság azt az indítványt, amely szerint éppen a  
vizsgált hatóságok körének törvényi szűkítése sérti az  
ombudsmanok alkotmányban foglalt funkcióit. Az ér-  
velés lényege, hogy amíg az alkotmány a biztosok fel-  
adatkeretét, addig a kifogásolt törvényi hatóság-fogalom  
tevékenységük szervei hatályát szabályozza, így a két  
rendelkezés kollíziója kizárt. Csakhogy a formális lo-  
gika szabályai alapján elég könnyű belátni, hogy ha az  
alkotmányozó szűkíteni kívánta volna az ombudsma-  
nok feladatkeretét meghatározott szervezetekre, akkor  
nyilván szólhatott volna szervei hatályról.

E logikai bakiknál sokkal nagyobb probléma, hogy  
úgy tűnik, az alkotmánybírák egyszerűen nincsenek  
tisztában az ombudsmani intézmény mibenlétével,  
sem általában, sem pedig annak magyarországi saját-  
osságaival. Ellenkező esetben nem szűkítették vol-  
na le minden bizonyítás és alkotmányi hivatkozás  
nélkül a biztosok alkotmányos funkcióját a végrehaj-  
tó hatalom ellenőrzésére. Sőt, azt kell gondolnunk,  
hogy a bírák, miközben a hatalommegosztás elvére  
hivatkoznak, valójában a hatalom egységének felfo-  
gását képviselik. A továbbiakban megkísérlem felidézni,  
miért is lettek részei a magyar alkotmányos  
rendszernek az országgyűlési biztosok, majd ezt kö-  
vetően azt igyekszem igazolni, hogy az alkotmánybí-  
rósági határozatban tükröződő felfogás nem felel meg  
az ombudsmanokkal kapcsolatos magyar alkotmányos  
doktrínának.

## A PARLAMENTI BIZTOSOK A MAGYAR ALKOTMÁNYOS RENDSZERBEN

Az 1989-es alkotmányos rendszerváltást követően a  
módosított alkotmány 32/B. §-ának (1) és (2) bekez-  
dése speciális jogvédelmi szervekként szabályozta az  
állampolgári jogok országgyűlési biztosát és a nemze-  
ti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát,  
feladatukul szabva, hogy az alkotmányos, illetve a  
nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban  
tudomásukra jutott visszasságokat vizsgálják vagy

kivizsgáltság, és orvoslásuk érdekében általános  
vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzenek.  
Ugyanezen paragrafus (4) bekezdése lehetővé teszi,  
hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok vé-  
delmére külön biztost is válasszon. A (7) bekezdés-  
ben említett, az országgyűlési biztosokról szóló két-  
harmados törvény, az Obtv. még külön is szól az or-  
szággyűlési biztos általános helyetteséről, valamint a  
külön biztosokról ugyancsak.<sup>5</sup> Külön biztost szabá-  
lyoz a személyes adatok védelméről és a közérdekű  
adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. tör-  
vény (a továbbiakban: Avtv.).<sup>6</sup> 1995-ben az Ország-  
gyűlés a köztársasági elnök javaslatára a képviselők  
kétharmadának szavazatával egyidejűleg négy om-  
budsmant választott: az állampolgári jogok országgyű-  
lési biztosát és helyettesét, a nemzeti és etnikai ki-  
sebbségi jogok országgyűlési biztosát és az adatvédel-  
mi biztost.<sup>7</sup> A 32/B. §-nak az országgyűlési biztosok-  
ról szóló törvényről rendelkező (7) bekezdése közve-  
títésével a biztosok valamennyi jogköre megilleti a  
parlament adatvédelmi biztosát is.

Az országgyűlési biztosok kizárólag az Országgyű-  
lésnek tartoznak beszámolási kötelezettséggel tev-  
kenységük tapasztalatairól.<sup>8</sup> Az alkotmány 32/B. § (6)  
bekezdésében említett és az Obtv. 27. §-ában részle-  
tezett éves beszámoló keretében az ombudsmanok  
számot adnak az alkotmányos jogok hatósági eljárás-  
okkal kapcsolatos jogvédelme helyzetéről, az általuk  
tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és  
eredményeiről. Az általános ombudsman és helyette-  
se közös beszámolót nyújtanak be tevékenységükről.  
Az alkotmánybírósági érveléssel ellentétesen könnyű  
belátnunk, hogy ez a beszámolási kötelezettség sem  
zárja ki a parlament ellenőrzésének lehetőségét, hi-  
szen akkor ezt az Állami Számvevőszék esetében is  
ki kellene zárnunk, amely pedig az alkotmány 32/C. §  
(2) bekezdése értelmében szintén jelentésben tájé-  
koztatja az Országgyűlést az általa végzett ellenőrzé-  
sekről.

Az állampolgári jogok biztosainak feladatait az al-  
kotmány 32/B. §-ának (1) bekezdése (egyébként az  
Obtv. 1. §-ával azonos szövegezéssel) akként határo-  
za meg, hogy annak középpontjába az alkotmányos  
jogokkal kapcsolatban tudomásukra jutott „visszasság-  
ok” kivizsgálását állítja. Az Obtv. 16. §-ának (1) be-  
kezdése ugyanakkor az országgyűlési biztosi eljárás  
kezdeményezése kapcsán már nem használja a  
visszasság kifejezést, csak arról szól, hogy az fordul-  
hat a biztosokhoz, akit alkotmányos jogaival összefü-  
gésben sérelem ért. Mint látható, a törvényszöveg a  
visszasság szót az alkotmányos jogokkal kapcsolatban  
használja, ez indokolhatja a jelzős szerkezetű forma  
kialakulását. Amíg a terminus tartalmát törvény vagy  
az országgyűlési biztosok gyakorlata közelebről meg

nem világítja, abból indulhatunk ki, hogy azt valójában az alkotmányos jogok sérelmének értelmében, annak mintegy szinonimájaként használják. Annyi azonban bizonyos, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nemcsak a magyar állampolgárok, hanem az alkotmányos jogok minden címzettjének jogsérelmével foglalkozik, sőt a gyakorlatban gyakran nem is kizárólag az alkotmányban szereplő jogokkal, hanem olyanokkal is, amelyeket alacsonyabb szintű jogszabályok vagy éppen nemzetközi szerződések garantálnak. A magyar szabályozás a külföldi mintáknál kétségtől ambíciózusból volt az ombudsmanok hatáskörének kialakításakor. A nyugat-európai típusú (francia, spanyol) ombudsmanok tipikus funkciója a közigazgatás diszfunkcionális működésének (maladministration) feltárása, javítása. Ennek érdekében egyes ombudsmanok – mint a működésüket először megkezdő skandináv országokbeliek – meglehetősen aktívak, ajánlásaikkal folyamatosan bombázzák a közigazgatást, de alapvetően mégis a kormányzat oldaláról igyekeznek segíteni a polgárok helyzetén. Ezzel szemben a magyar biztosok – ellentétben az alkotmánybírák értékelésével – sokkal inkább tekinthetők jogvédő típusú ombudsmanoknak. E jogvédő tevékenység során nemcsak a hatóságok jogszabálynak megfelelő tevékenységét ellenőrzik, hanem figyelemmel vannak az esetleges elfogult, önkényes, hanyag eljárásra is, illetve a méltányosság követelményének érvényesülésére.<sup>9</sup>

A törvényben felsorolt feltételek fennállása esetén az ombudsman nemcsak indítvány nyomán, hanem hivatalból is eljárhat. Az már inkább az egyes ombudsmanok felfogásától függ, hogy milyen arányban indítanak saját kezdeményezésű vizsgálatokat. Ebben a tekintetben látványos különbség volt megfigyelhető az állampolgári jogok első országgyűlési biztosa és helyettese, illetve az adatvédelmi biztos gyakorlati között. Míg az előbbieket módszeresen végigvizsgálták a feladatkörükbe tartozó alapjogok érvényesülését, addig az utóbbi inkább a hozzá érkezett indítványok kivizsgálására koncentrált. Érdekes módon a politika részéről messze a legtöbb támadást mégis a legkevésbé aktivistának mondható adatvédelmi biztos kapta az első hatéves ciklusban.<sup>10</sup>

Az alkotmánybírák teljesen kívül hagyták határozatuk meghozatala során, hogy a magyar ombudsmanok egyik hagyományos eszköze az Alkotmánybírósághoz fordulás, amely éppenséggel a parlament törvényalkotó tevékenységének is egyfajta tudatosan beépített kontrollja. Ez a jog az Alkotmánybíróság hatáskörei közül öt esetben illeti meg az országgyűlési biztosokat. Az utólagos normakontroll és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség esetében ez a jogkör azért nem bír különösebb jelen-

tősséggel, mert ezeket az eljárásokat bárki kezdeményezheti, és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) értelmében az ombudsmani indítvány semmilyen tekintetben nem részesül különleges bánásmódban. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége sem ad több jogot a biztosoknak, mint az alkotmányos jogokban sértett személyeknek. (Említésre méltó, hogy az ombudsmanok feljogosítása a panasz benyújtására ellentétesnek látszik az Abtv. logikájával, amely ezzel a joggal kifejezetten csak a jogsérelmet szenvedetteket ruházta fel, tehát a biztos fellépése az ő örendelkezési jogaikkal is ellentétesnek tűnik.) Ezenkívül ebben az esetben sem élvez semmilyen kiváltságot az ombudsmani indítvány a sértettéhez képest.

Két alkotmánybírósi eljárás, a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, illetve az alkotmány absztrakt értelmezése esetében azonban az ombudsman indítványa valóban fontos, hiszen ezekben esetekben az állampolgárok maguk nem jogosultak eljárás kezdeményezésére. 1997-ben például az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a népszavazással kapcsolatos alkotmányos rendelkezések értelmezését kérte.<sup>11</sup>

Ami a két szakosított ombudsmant illeti, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nek.), illetve a már említett adatvédelmi törvény jogkörükre nézve tartalmaz bizonyos további rendelkezéseket. A Nek. 20. §-ának (3) bekezdése értelmében a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az e törvény hatálya alá tartozó kérdésekben jár el. A törvény szerint egyéni kisebbségi jogok minősül egyebek között az anyanyelv-használat és az anyanyelvű oktatásban való részvétel joga, míg a kisebbségek közösségi jogai közé tartozik az önazonosság megőrzéséhez való jog vagy az országgyűlési képviselő joga. Ezen kisebbségi jogokon kívül az ombudsman eljárhat a kisebbségekkel szembeni mindennemű hátrányos megkülönböztetés esetén, amelyet a törvény 3. §-ának (5) bekezdése külön is tilt, illetve a kisebbségekkel kapcsolatos pozitív diszkrimináció esetében, amit a törvény 6. §-a – az alkotmány 70/A. §-ának (3) bekezdésére való hivatkozással – szintén nevesít. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy vajon a kisebbségi ombudsman, miközben kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasságokat vizsgál, megállapíthatja-e más alkotmányos jogok sérelmét is.<sup>12</sup>

A másik szakombudsman, az adatvédelmi biztos jogállásának szabályozása annyiban tér el a kisebbségi biztosétól, hogy arra vonatkozóan a korábban már említett Abtv. IV. fejezete részletes szabályokat tartalmaz. Ennek az eltérésnek az az egyszerű magyará-

zata, hogy míg a Nek. az Obtv. után, az Avtv. egy évvel az előtt született. Természetesen az adatvédelmi biztosra alkalmazni kell az Obtv. rendelkezéseit, de az Avtv.-ben foglalt viszonylag nagyszámú eltéréssel. Az adatvédelmi jogszabályok megtartásának ellenőrzése körében az adatvédelmi biztost különböző, a többi ombudsmanétól bizonyos tekintetben eltérő jogosítványok illetik meg. Ezek közé tartozik a javaslattétel joga az adatkezelést és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására; az ilyen jogszabályok véleményezésének joga (a többi ombudsman hatáskörei között nem szerepel a jogszabályok véleményezési joga); a kezdeményezési jog az államtitokkörben, valamint a szolgálati titokkörben meghatározott adatfajták szűkítését vagy bővítését illetően.

Az adatvédelmi biztos intézkedési jogai között is találunk olyat, amelyet hiába keresünk a többi ombudsmannál. Ha az adatvédelmi biztos jogellenes adatkezelést észlel, az adatkezelőt az adatkezelés megszüntetésére szólítja fel, aminek az adatkezelő haladéktalanul köteles eleget tenni és erről harminc napon belül a biztost írásban tájékoztatni. Ha az adatkezelő nem szünteti meg a jogellenes adatkezelést, az ombudsman tájékoztatja a nyilvánosságot. Az adatvédelmi biztos legerősebb intézkedési joga, amely egyszersmind az egyetlen az összes ombudsmani jogosítvány közül, amely a döntések közvetlen felülvizsgálatának lehetőségét jelenti, az állam- és szolgálati titkok minősítésével függ össze. Ha ugyanis az ombudsman eljárása során az adat minősítését indokolatlannak tartja, a minősítőt a minősítés megváltoztatására vagy megszüntetésére szólítja fel. Ha a titokgazda megalapozatlannak tartja a felszólítást, annak megállapítása iránt harminc napon belül keresetet indíthat a Fővárosi Bíróságon. Ha azonban ezt nem teszi meg, illetve a bíróság a soron kívüli eljárás során nem ad helyt keresetének, akkor az ombudsman minősítése érvényesül.

Ha az adatvédelmi biztosnak ezeket a széles körű intézkedési jogait tekintjük, már egy kicsit érthetőbb az alkotmányügyi bizottság elnökének megkülönböztetett figyelme, ugyanakkor nehéz megmagyarázni azt, hogy az ombudsmanellenes elnök alkotmánybíróági indítványa során miért feledkezett el az adatvédelmi biztos sajátos jogosítványainak kifogásolásáról. Így ugyanis az a paradox helyzet állt elő, hogy az indítványozó által leginkább kifogásolt, széles hatáskörrel rendelkező ombudsman jogkörei – miután azok zömmel a felülvizsgálat által nem érintett Avtv.-ben szerepelnek –, alkotmányos rendszerünk szerencséjére, érintetlenek maradtak az Alkotmánybíróság határozata nyomán. Az adatvédelmi biztos jogkörét ugyanis nem korlátozza a hatóság fogalmi körének

szűkítése, hiszen az Avtv. nemcsak az Obtv. szerinti hatóságok, hanem minden adatkezelő, így természetesen az Országgyűlés ellenőrzésére is feljogosítja.<sup>13</sup>

## A HATALOM EGYSÉGÉNEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ELVE

Mint említettem, az alkotmánybírósági határozat a hatalommegosztás alkotmányos követelményére hivatkozással kurtította meg az ombudsmanok jogköreit. Az alkotmánybírák érvelése valójában nem a hatalommegosztás, hanem a korlátlan parlamenti szuverenitás felfogását tükrözi, anélkül, hogy ezt explicit módon említenek, de sajnos, úgy tűnik, anélkül is, hogy ennek tudatában lettek volna. Az elméleti tudatosság hiánya abban is megmutatkozik, hogy az indoklás fő hivatkozási alapja az alkotmány 19. § (1) bekezdésének az 1949-es alkotmányszövegből ránk hagyományozódott szövege, amely szerint az Országgyűlés a legfelsőbb államhatalmi szerv. Ez a megfogalmazás az egykor „létezett szocializmus” alkotmányainak tipikus terméke, amely a törvényhozó szervet a népszuverenitásból eredő összes jog gyakorlójaként tünteti fel. A népszuverenitásnak ez a felfogása, amely a hatalomnak a népképviselési szervben megtestesülő egysége lenni elvére épült, természetesen nem tűrte meg a „legfőbb szuverén”, az Országgyűlés politikai akaratának korlátozását semmilyen más szerv által, legyen az ombudsman vagy alkotmánybíróság. Mégsem gondolom azt, hogy a mai magyar Alkotmánybíróság egy ilyen, az alkotmányvédelmet teljesen elutasító, és az Országgyűlés mögött a Párt vezető szerepére épülő felfogást képviselne.

Az alkotmánybíráknak ez a korlátlan parlamenti szuverenitást feltételező megoldása – még egyszer mondom, szerintem nem tudatosan – sokkal inkább emlékeztet a parlamenti szupremácia angol elméletére és gyakorlatára, amely nem az alkotmányvédelmet, csak annak parlamenten kívüli intézményeit utasítja el. Ugyanakkor ez a felfogás kísértetiesen hasonlít az indítványozó alkotmányügyi bizottsági elnök sokszor hangoztatott és publikált politikusi és tudományos felfogására. Az akkor még nem politizáló Pokol Béla már az 1990-es évek elején törekedett az 1989–90-ben létrejött rendszerváltó kormányformát a tiszta parlamentárishoz közelíteni. Az általa elkészített szöveges alkotmánytervezetben<sup>14</sup> – mivel az államszervezetet „félprezidenciaális” megoldásokkal terhesnek ítélte – javasolta például „visszametszeni” az államszervezeti struktúrából az államfői „ellensúlyokat”.<sup>15</sup> Immár az Országgyűlés alkotmányügyi bizottságának elnökeként Pokol Béla újra javasolta a tiszta parlamentarizmusra való áttérést, és ennek jegyében a

köztársasági elnöki jogkörnek, az Alkotmánybíróság hatáskörének és az ombudsmanok alkotmányos jogosítványainak minimálisra csökkentését.

De mit is állít a tudós-politikus, mostani indítványozó? Alapvetően azt, hogy az 1989-ben kialakított parlamentáris kormányforma a központi hatalom széttagolásának extrém formája.<sup>16</sup> Szerinte Magyarországon az elhibázott konszenzusos demokrácia azáltal jöhetett létre, hogy az alapító atyák, majd később az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvét szigorúbb amerikai formájában terjesztették el. Ezzel szemben az erős kormányhatalmat – ennek révén például az elit rétegek cseréjét is – legtisztábban az angol típusú parlamentarizmus képes megvalósítani. Felfogása szerint a kormányhatalom gyengítéséhez 1989 óta a következő tényezők járultak hozzá: az egyedülállóan széles hatáskörrel felruházott Alkotmánybíróság, a kétharmados törvények, a választási rendszer listás jellege, a bírói igazgatási jogok teljes elszakítása az igazságügyi tárcától, csökkentve ezzel a kormány jogpolitikai eszköztárát, az „ügyési hierarchia különartása” a kormánytól és az ombudsmanok erős jogai. Az ügyészség kormány alá rendeléséről rendezett parlamenti vitában a politikus az angol és a vele azonosnak tekintett európai parlamentarizmust a hatalom egységén alapuló kormányformának minősítette.

Mi a baj ezzel a teóriával? Először is az, hogy elképzelése az angol parlamentarizmus teljes félreértésén alapszik. Elfelejtji, hogy a látszólag mindenható angol parlamentet – és annak két választás között stabilnak tűnő kormánytöbbségét – is korlátozzák íratlan szabályok, a hagyománnyá szilárdult józan belátás, az úri jó modor és nem utolsósorban a common law szellemében gyakorolt bírói jogalkotás. A Magyarország számára 1989–90-ben modellül szolgált kontinentális kormányzati rendszerekről a legkevésbé sem állítható, hogy ott a hatalommegosztás (division of power) kizárólag mint a „hatáskörmegosztás enyhített formája” létezne. Megannyi alkotmányjogi intézmény ismert, amely korlátozza a kormánytöbbség hatalmát: a kétkamarás parlament, az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom szétválasztása, az alkotmánybíróság, a megváltoztathatatlan, úgynevezett örökös klauzulák alkotmányba foglalása (lásd Olaszország, Franciaország, Németország, Portugália), az alapvető jogok lényeges tartalmának parlamenti korlátozását tiltó szabályok (Németország), a minősített többséget előíró törvények és döntések, az államfő egyes jogai, az önkormányzatok autonómiáját biztosító rendelkezések stb.

A nyugat-európai hatalommegosztási konstrukció természetesen nem azonos a hatalmi ágak szétválasztásának (separation of power) az Egyesült Államokban érvényesülő rendszerével. Ez utóbbi jellemzője

ugyanis, hogy a törvényhozás nem mozdíthatja el a végrehajtó hatalmat gyakorló elnököt, de a mégoly nagy hatalmú elnök sem oszthatja fel a neki nem tetsző törvényhozó testületet. De a hatalmi ágak ilyen intézményes szétválasztásának hiánya még nem jelenti a hatalommegosztás hiányát, és végképp nem a szocialista államberendezkedés alapjául szolgáló lenini hatalom egységének érvényesülését.

A magyarországi ellensúlyok kiiktatására Pokol szerint azért van szükség, mert azok „visszametrik” a demokráciát, ami legfeljebb a szovjet birodalomból való kiszakadás első éveiben igazolható. Ez a demokrácia-felfogás nem hajlandó tudomásul venni a többségi zsarnoksággal szembeni garanciák, végső soron az alkotmányosság, a jogállamiság fontosságát. Pokol felfogása a korlátlan parlamenti hatalomról nem tűri tehát a legfőbb szuverén semmilyen ellensúlyát. Az alkotmányos rendszerbe beépített, a kormányzati hatalmat korlátozó intézményi fékek viszont Pokol szerint elősegítik a fennálló társadalmi hierarchia „betonba öntését”.

A látszólag ártalmatlan tudományos felfogással ellentétben annak alkotmánybírósági legitimálása komoly veszélyeket rejt magában. A fékek és ellensúlyok kiiktatása és a westminsteri modell irányába történő elmozdulás a Duna–Tisza táján nemcsak az eltérő alkotmányos fejlődés miatt elképzelhetetlen, hanem azért is, mert – amint a kormányok törekvései olykor igazolják – még nem vált a hatalom birtokosainak vérévé, hogy nem illik áthágni az alkotmányos szabályokat és elveket, de még a kialakult szokásokat sem. Ennek megakadályozására nálunk, úgy tűnik, még jó ideig szükség lesz intézményes garanciákra. Ezek közé tartozik a köztársasági elnök a maga korlátozott balanszírozó jogosítványival. Ennél lényegesen erősebb korlátja a kormányzati hatalomnak az Alkotmánybíróság európai összehasonlításban is széles hatásköre.

A puha ellensúlyok körébe tartozik az ombudsmanok alkotmány által biztosított lehetősége arra, hogy az állampolgári jogok érvényesülésnek vizsgálata során észlelt „alkotmányos visszasságokra” felhívják az illetékesek figyelmét. Ennek az ellensúlynak a működését nehezítette meg mostani határozatával a másik, ellensúlyként működő intézmény, gyakorlatilag kizárva az alapjogvédelem fontos területeiről a „konkurenseket”. Tették mindezt akkor, amikor a rendes bíróságok gyakorlatilag a rendszer-váltás óta – éppen az Alkotmánybíróság versengő hatásköre miatt<sup>17</sup> – folyamatos bizonytalanságban vannak az alapjogi bíraskodást illetően, és a 1990-es évek közepétől magának az Alkotmánybíróságnak az alapjogvédelmi aktivizmusa is jelentősen visszaszorult.<sup>18</sup> Vagyis úgy tűnik, mintha az alkotmánybí-

rák mostani döntése mögött meghúzódó filozófia valahogy így hangzana: ha már mi nem védjük az alapvető jogokat, más se tegye helyettünk.

## JEGYZETEK

1. 1041/G/1999. AB végzés (2000. szeptember 5.).
2. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat.
3. Erre utal az, hogy az ombudsmanok jogkörének korlátozását illetően a bírák mindhárom döntés során azonos véleményen voltak. Alkotmányjogászai körökben tartja magát az a – szintén nem bizonyítható – feltételezés is, hogy ez a három határozat tulajdonképpen a „Németh-bíróság” tagjainak egyfajta „visszavágása” az általános ombudsmannak az akkori ellenzéki pártok által kezdeményezett alkotmányértelmezési indítványáért, amelynek nyomán a „Sólyom-bíróság” az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban az akkori kormánypártok gyakorlatával ellentétesen értelmezte az alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezéseit.
4. 42/1998. (X. 2.) AB határozat. Nyilatkozataik szerint az ombudsmanok azért döntöttek a visszavonás mellett, mert időközben normalizálódott az ügyészséggel való viszonyuk. Ennek megfelelően az ombudsmanok az ügyészséggel kapcsolatban továbbra sem adhatnak ki ajánlásokat, ezért az ügyészségnél előforduló alkotmányos visszasságokkal kapcsolatos véleményüket kérés, indítvány formájában fogalmazzák. Lásd TÓTH Gábor Attila: „*Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni.*” *Interjú Gönczöl Katalinnal és Pólt Péterrel*, Fundamentum, 1999/1, 37.
5. Az a tény, hogy a törvény külön említi az általános helyettest és a külön biztosokat, arra utal, hogy a törvényhozó a helyettest nem tekintette külön biztosnak. Ez viszont azt a problémát veti fel, hogy az alkotmány szövege csak külön biztosok megválasztására hatalmazza fel az Országgyűlést, vagyis az Obtv. az általános helyettesi tisztség intézményesítésével túlment az alkotmányos felhatalmazáson. Ezzel az értelmezéssel ellentétesen az ombudsman elsőként megválasztott általános helyettese saját tisztségét külön biztos funkciónak nevezi, beismerve, hogy őt az Országgyűlés nem „egyes alkotmányos jogok védelmére” választotta, hanem feladatkörébe mindazok a jogok beletartoznak, amelyek az általános biztoséba is. Vö. TÓTH Gábor Attila interjúja.
6. Az alkotmány átfogó módosítását tartalmazó 1989. évi XXXI. törvény 32/B. §-a még csak az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról rendelkezett, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról szóló részlet az 1990. évi XI. törvény egészítette ki a paragrafust, ugyanakkor az Avtv. által intézményesített, majd az Obtv. által szabályozott adatvédelmi biztos jogintézménye azóta sem került be az alkotmány szövegébe. Azóta

több esetben felmerült külön országgyűlési biztos megválasztásának ötlete, például a katonák, a gyermekek, a nők, a fogyasztók, illetve legutóbb a jövő nemzedék jogainak védelmére. Ezek a javaslatok ez idáig nem valósultak meg, ugyanakkor 1999 óta az Oktatási Minisztérium keretében működik oktatási „ombudsman”, a miniszter által kinevezett, neki alárendelt köztisztviselő, akinek feladata a közigazgatás munkájának segítése, konfliktusok kezelése. (Az egészségügyi, illetve a gyermekvédelmi törvény vitája során szóba került a betegjogi, illetve a gyermekvédelmi minisztériumi biztosok kinevezésének lehetősége is.) A minisztériumi ombudsman nem parlamenti biztos.

7. Lásd 84/1995. (VII. 6.) OGY határozat.
8. Ez azt jelenti, hogy az egyes ombudsmanok önállóak, sem az általános helyettes, sem a két külön biztos nincs sem munkajogi, sem egyéb alá- vagy fölrendeltségi viszonyban az állampolgári jogok országgyűlési biztosával.
9. Ezt az attitűdöt képviseli gyakorlatában az elsőként megválasztott ombudsman és helyettese is. Lásd TÓTH Gábor Attila interjúját. Ugyanakkor a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok első országgyűlési biztosa ars poeticájában inkább az eredeti svéd filozófiát vallva azt hangsúlyozza, hogy „az ombudsman neutrális: nem áll sem a panaszos, sem az állam oldalán”. Abban viszont a kisebbségi biztos is egyetért kollégáival, hogy az ombudsman nemcsak törvénytértés, hanem a jogelvek sérelme esetén is eljárhat. Ezzel magyarázza azt is, hogy az alkotmány és a törvény a jogsértés és a jogellenesség helyett a visszasság kategóriáját használja. Lásd KERÉNYI György: „*Fontos, hogy ne vesszítsem el a jóérzésű közvélemény bizalmát.*” *Interjú Kaltenbach Jenővel*, Fundamentum, 2000/2, 35.
10. Úgy tűnik, hogy az Országgyűlés alkotmányügyi bizottságának kiscsapatjának elnöke, a mostani alkotmánybírói eljárás egyik kezdeményezője valamilyen okból megkülönböztetett figyelemben részesítette az adatvédelmi biztos tevékenységét. Ellene intézett sajtótámadásaiban az sem zavarta, hogy a jogász szakma jeles képviselői olvasták fejére vádjainak jogi képtelenségét. Például állította, hogy a biztos nem kezdeményezhet a vizsgált szerv felettesénél fegyelmi felelősségre vonást, jóllehet ezt mind a törvény szövege, mind pedig annak indoklása kifejezetten tartalmazza. Egy 1999-es alkotmányügyi bizottsági meghallgatás során a bizottsági elnök azt vetette az adatvédelmi biztos szemére, hogy ő – egyébként a törvény előírásainak megfelelően – magánadatkezelőket is vizsgál. 2001 márciusában, azt követően, hogy az ombudsman két, hozzá forduló szocialista parlamenti képviselőhöz írott levelében úgy foglalt állást, hogy az Országgyűlés határozata és az ennek nyomán felállított vagyonzvizsgáló bizottság működése sérti az adatvédelmi törvény számos rendelkezését, a bizottsági elnök azzal vádolta meg, hogy szembebelhelykedett az

Alkotmánybíróság döntésével, amelynek értelmében az ombudsmanok a parlamentet nem ellenőrizhetik. Az ombudsmanok arra a reagálására, hogy ő ezt a vizsgálatot az adatvédelmi törvényben meghatározott hatáskörét gyakorolva végezte, és az Alkotmánybíróság egyébként is csak az év december 15. napjával semmisítette meg a kifogásolt rendelkezést, az elnök azt a furcsa választ adta, hogy a határidő a parlamentnek szól a törvénymódosítás megalkotására. (Mint említettük, az Alkotmánybíróság határozata egyáltalán nem írt elő törvénymódosítást az Országgyűlés számára.)

11. 52/1997. (X. 14.) AB határozat.
12. A zámolyi romákkal kapcsolatos vizsgálata során például az ombudsman egyebek között megállapította az alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslat-hoz való jognak a megsértését is a hatóság részéről. A kisebbségi ombudsman megállapításai a hajléktalanná vált zámolyi roma családok ügyében. Lásd részletesebben HALMAI Gábor: *Az alkotmányvédelem mint politikai szitokszó*, Fundamentum, 1998/4, 71.
13. Az adatkezelők ellenőrzése szempontjából éppenséggel az ombudsman hatásköre tekinthető egyfajta hatósági tevékenységnek. Nyilván senkinek nem jutna kétségbe vonni például a tűzoltóság jogosítványait annak ellenőrzésére, hogy az államszervezet minden eleme, beleértve az Országgyűlést is, betartja-e a tűzvédelemre vonatkozó előírásokat; az adatvédelmi biztos adatkezelőket ellenőrző munkája sem kérdőjelezhető meg a hatalommegosztás elvére hivatkozással. E sorok szerzőjének felfogása szerint – éppen az adatvédelmi biztos Avtv. által biztosított hatásköreinek ilyen hatósági jellege miatt – értelmetlen az a megállapítás, ami a 2001. június végén sikeresen megválasztott ombudsmanok között jött létre a meg nem választott adatvédelmi ombudsmanok az általános biztos általi helyettesítéséről a. Feltéve, de meg nem engedve, hogy az Országgyűlés által meg nem választott biztos akadályoztatottnak és így helyettesíthetőnek tekinthető egyáltalán, ez a helyettesítés semmi-

képpen nem terjedhet ki az adatvédelmi ombudsmanok az Avtv.-ben szabályozott hatásköreire.

14. Megjelent POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*, Budapest, Cserépfalvi, 1994.
15. Lásd POKOL Béla: *A „hatalmi négyes” súlyeloszlásai*, Társadalmi Szemle, 1993/8–9, 10.
16. Vö. POKOL Béla: *1989 – tíz év után*, Napi Magyarország, 1999. május 22.
17. A „Sólyom-bíróság” előbb az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában, majd kilencéves mandátumának vége előtt a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatában újra világossá tette a bíróságok számára, hogy az alkotmányjogi panasz hatáskörét kiterjesztően értelmezve, saját magát tekinti az alapjogi bíraskodás letéteményesének. Lásd erről részletesen HALMAI Gábor: *Az aktivizmus vége? A Sólyom-bíróság kilenc éve*, Fundamentum, 1999/2.
18. Vö. HALMAI: *Uo.* Hasonlóan értékelt KIS János is, aki az „alapjogvédelem kifulladásáról” beszél az *Alkotmánybíraskodás a mérlegen* című tanulmányában (in Uő.: *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*, Budapest, INDOK, 2000, 227–234.). A megtorpanás talán első komolyabb jeleként mindkét szerző azt a döntést értékeli, amelyben a testület alkotmányosnak ismerte el, hogy az állam korlátozza a fiatalkorúak részvételét homoszexuálisok érdekeinek védelmére létrehozott egyesületekben [21/1996. (V. 17.) AB határozat]. Bírálataát lásd HALMAI Gábor: *Egy alkotmánybírósági (elő)ítélet nyomában*, Világosság, 1996/7, illetve KIS János: *A Szívárvány-teszt*, Beszélő, 1996. július. Később a „Németh-bíróság” számos korábbi alapjogvédelmi ügyben visszalépett elődjének liberális gyakorlatához képest. A véleményszabadsággal kapcsolatos gyakorlat változásairól lásd HALMAI Gábor: *Hátramenetben az alapjogvédelem?*, Fundamentum, 2000/3, illetve Uő.: *Változó minták és mércék. A véleményszabadság az Alkotmánybíróság gyakorlatában*, in *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíraskodás első kilenc éve*, szerk. HALMAI Gábor, Budapest, INDOK, 2000.