

**Bedő Renáta:**  
**Merre tovább? – Az ombudsman szerepváltásának kérdése**

A világ első parlamenti biztosaként számon tartott intézményt 1809-ben Svédországban hozták létre, amit a huszadik század második felében az intézmény Európa- és világszerte történő térhódítása követett. A svéd parlamenti ombudsman intézményét a parlamenti ellenőrzés egyik eszközeként alakították ki a törvények bírák és állami hivatalnokok által történő megtartásának ellenőrzésére. A klasszikus ombudsman-modell tehát inkább a közigazgatás fórumrendszerében elhelyezkedve, elsősorban közigazgatási funkciót látott el.

A kommunista vagy más totalitárius rendszerekből átalakuló országokban a változások velejárójaként az eredeti ombudsman-modelltől eltérően az ombudsmanok elsősorban az alapjogvédelmi fórumrendszerben kaptak helyet, az emberi jog-védelem különleges szereplőivé váltak, elősegítve a jogállami átmenetet, őrködve a demokratikus értékek felett. Ennek alapján az ombudsman alapjogvédő funkciója a demokrácia és az emberi jogok tudatosításában különleges jelentőségű. Hazánkban is egy vegyes funkciójú, emberi jogi ombudsman-intézmény jött létre.

Az intézmény fennállásának húsz éve során számos törvénymódosításnak, az Európai Unióba való csatlakozásnak köszönhetően, továbbá az Alaptörvény hatálybalépésével újabb és újabb kérdések merültek fel az ombudsman-intézmény továbbfejlesztésével kapcsolatban. A megváltozott közjogi környezetben felmerül a kérdés, hogy még mindig szükséges-e, hogy alapjogvédő intézményként tekintsünk rá. Átmeneti megoldásként kell-e értékelnünk a jelenlegi helyzetet, vagy ebben a szerepben kell elképzelnünk hosszútávon is a biztost. Vajon eljön valamikor a funkcióváltás ideje, amikor az ombudsmani intézmény visszatér klasszikus szerepköréhez? Ennek fényében szükséges az ombudsman alapjogvédelmi tevékenységéről leltárt készíteni, és megvizsgálni, hogy milyen szerepet is tölt be az alapjogvédelmi fórumrendszerben. Ezért az ombudsman alapjogvédő funkciójának kiemelésével elhelyezem a fórumrendszerben, és más alapjogvédő intézményekkel összevetve értékelem e funkció szükségességét.

### **Az ombudsmani alapjogvédelem**

#### ***Az ombudsman funkciója Magyarországon***

Az ombudsman-típusú alapjogvédelem jellege országonként változó, hiszen minden országban különböző folyamatok eredményeképpen alakult ki, más-más tényezők hatottak működésére. Ezzel párhuzamosan az intézmény funkciója is változott, az alkotmányos rendeltetése jelentős

átalakuláson ment keresztül.<sup>1</sup> Alábbiakban a magyar ombudsman alapjogvédő szerepének kialakulását befolyásoló tényezőket mutatom be.

Magyarországon az ombudsman intézménye 1989-ben a rendszerváltó alkotmány állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló önálló fejezetében jelent meg, vagyis az ombudsman-intézmény elterjedésének harmadik hullámában jött létre. A rendszerváltás mint demokratizálódási folyamat mind alkotmányelméleti, mind alkotmánytörténeti szempontból hatalmas jelentőséggel bír. Miközben az alkotmányosság és törvényesség közjogi szemlélete megváltozott, az állampolgárok alapjogai a jogállamiság részévé váltak. Ebből adódóan a poszt-kommunista Kelet-Európában az újonnan megszülető jogállamokban – mint hazánkban is – gyorsan népszerűvé vált az ombudsman, az állampolgári jogok biztosának intézménye. Magyarországon részben az alkotmányból következő jogalkotási kényszer, részben az erre vonatkozó igény hatására 1993-ban hirdették ki az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvényt, az országgyűlési biztos hivatal pedig tényleges működését 1995-ben kezdte meg. A fentiekben ismertetett folyamat eredményeként Magyarországon az emberijog-védő ombudsman intézménye honosodott meg az új demokratikus államszervezetben.

Az ombudsmani funkció sokszínűségét és hibrid jellegét az intézményi elnevezésének változatai is mutatják. Az elnevezés körül élénk vita folyt már az intézmény születésekor is. Általánosan meghonosodott és mindenki számára érthetővé vált az ombudsman elnevezés, de elfogadottá vált az országgyűlési vagy parlamenti biztos kifejezés is. Míg 1989 márciusában az Országgyűlés által elfogadott Alkotmány koncepciója a politikai átmenet időszakára az állampolgári jogok szószólója elnevezést akarta használni, addig annak egyik módosító javaslata már az alkotmányos jogok országgyűlési biztosa elnevezést indítványozta.<sup>2</sup> Ehhez hozzájárult az is, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény megalkotásakor elmaradt a jogintézménynek az alkotmányos garanciák rendszerébe való pontos beillesztése, sőt még a tárgyi hatályát meghatározó „alkotmányos visszásság” fogalom tartalmi kitöltését is az ombudsmani gyakorlatra hagyták.<sup>3</sup> Az Alaptörvény hatálybalépése lehetőséget adott, hogy az alapjogvédő funkció még jobban érvényesülhessen. Ezt bizonyítja, hogy egyrészt az elnevezés az alapvető jogok biztosára módosult, másrészt az Alaptörvény kifejezetten deklarálja, hogy az intézmény alapjogvédelmi tevékenységet lát el.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> SOMODY BERNADETTE: Az országgyűlési biztosok funkciója- a közigazgatás ombudsmani kontrollja. *Jog-Állam-Politika*, 2011/3. 74. o.

<sup>2</sup> DR. KUKORELLI ISTVÁN: *Dr. Kukorelli István alkotmánybíró előadása*. In KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala. 11–12. o.

<sup>3</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2. 14. o.

<sup>4</sup> Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdés.

Az ombudsman vegyes funkciója ellenére igazából csak dogmatikai szinten jelentek meg viták az ombudsmani szerepet illetően, míg ehhez képest a gyakorlatban egyértelműen az alapjogvédelmi szerepfelfogás valósult meg. Még a 1993-as ombudsmantörvény megszületése előtt Majtényi László határozta meg a magyar jogirodalom és általában az ombudsman-intézményről való hazai gondolkodás ombudsman-képét<sup>5</sup>, amely szerint az ombudsman egy személy, parlamenti méltóság, akinek az a feladata, hogy az állampolgárok részére a közigazgatás által okozott jogsérelmekkel szemben jogvédelmet nyújtson, miközben kiszélesíti a parlament információs bázisát, ily módon a parlament ellenőrző funkcióját támogatja. A bürokrácia információs és szakszerűségi túlhatalmával szemben némi ellensúlyt képez. Az ombudsman mindig a jó közigazgatás követelményét szem előtt tartva lép fel az állami bürokrácia ellen a jog megsértése esetén („maladministration”), valamint bírálhatja a társadalmi funkcióját szervezetszociológiai okok miatt törvényszerűen el-eltévesztő közigazgatást.<sup>6</sup> Látható, hogy Majtényi László 1992-ben még csak a közigazgatás feletti kontroll szükségességét emelte ki.

Sári János az ombudsmannak a közigazgatás kétirányú ellenőrzésében játszott szerepét emeli ki, ezen belül egyrészt az egyéni állampolgári sérelmek orvoslását, másrészt a közigazgatás parlament általi ellenőrzéséhez hasonló általános funkciót írja le.<sup>7</sup> Rámutat arra: az intézmény létrehozásának, illetőleg a múlt században történt elterjedésének oka egyebek mellett azon megoldásban keresendő, amely abból indul ki, hogy törvényes igazgatási aktus is okozhat sérelmet az állampolgár számára.<sup>8</sup>

A lényegre törő definícióknál sokkal részletesebb, összetettebb értelmezések is az ombudsman típusú alapjogvédelem kettőségét tükrözik. Varga Zs. András 2004-ben megjelent könyvében már az ombudsman-intézmény általános ismérvei között említi az emberi jogok védelmét is.<sup>9</sup> Ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a biztosok az alkotmányos jogok védelmének kitüntetett, de nem kizárólagos szereplői, kötetlen jogvédelmi eljárásuk, amely az állami működés nem jogi jellegű felügyeletében nyilvánul meg, csak másodlagosan tekinthető alkotmányvédelemnek; ez az alkotmányvédelmi jelleg pedig működésüknek nem meghatározó vonása.<sup>10</sup> Somody Bernadette, összegezve az ombudsman-meghatározásokat, megállapítja, hogy az ombudsman olyan független, általában a parlamenthez kötődő jogállású intézmény, amelynek feladata a közigazgatás ellenőrzése, illetve polgárok jogainak védelme.<sup>11</sup> Ezt kiegészítve kijelenti,

---

<sup>5</sup> VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó. 13. o.

<sup>6</sup> MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsman*. Budapest, 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 19. o.

<sup>7</sup> SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, 1995, Osiris Kiadó. 164. o.

<sup>8</sup> I.m. 158. o.

<sup>9</sup> VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó. 43. o.

<sup>10</sup> I.m. 176. o.

<sup>11</sup> SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó. 24. o.

hogy a közigazgatási kontrollfunkció a hazai ombudsmannál csak másodlagos lehet az elsődleges alapjogvédelmi funkció teljesítése mellett.<sup>12</sup>

Az ombudsman egyértelműen az alapjogvédő funkcióját előtérbe helyezve alakította ki gyakorlatát. Ebben természetesen nagy szerepe volt a biztosok szerepfelfogásának is. Az ombudsmani tevékenység tárgyi hatályaként megjelölt „visszásság” fogalmát ugyanis az ombudsmani gyakorlat töltötte ki tartalommal, amely szerint a visszásságnak valamely alapjoggal kapcsolatban kell fennállnia ahhoz, hogy a biztos élhessen a rendelkezésére álló vizsgálati és intézkedési eszközökkel. A szabályozás nem említi a közigazgatási hibát (a „maladministration” szó magyar megfelelője), nem szól a közigazgatás működése törvényességének és tisztességének vizsgálatáról. Ennek alapján a közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg az ombudsmani eljárást. Mindezek ellenére az ombudsman gyakorlatában a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének ellenőrzése utat tört magának. A vegyes funkciójú működés lehetősége önmagában nem kifogásolható. Ugyanakkor az ombudsmani funkciók elhatárolása és önálló megalapozása még nem történt meg. A közigazgatás törvényes és tisztességes működésének vizsgálatát a biztosok az alkotmányos visszásság, nevezetesen a jogállamiság vagy jogbiztonság követelményén keresztül igyekeztek igazolni.<sup>13</sup>

Befolyásoló tényezőként meg kell még említeni az ENSZ és az Európa Tanács tevékenységét. Az ENSZ az ombudsmanokat az adott ország „reprezentáns emberi jogi szervezeteként” definiálja.<sup>14</sup> A párizsi elveket tartalmazó ENSZ-dokumentum<sup>15</sup> alap gondolata, hogy a nemzeti emberijog-védő független jogállású állami szervek monitorozzák az emberi jogi jogsértéseket, ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhatnak meg a kormányoknak, parlamenteknek, együttműködnek nemzetközi szervezetekkel. Nevelési és tájékoztatási szerepet töltenek be, továbbá kvázi bíraskodási funkciót is elláthatnak.<sup>16</sup> Az Európa Tanács égisze alatt szintén történtek erőfeszítések annak érdekében, hogy az ombudsman-intézményeket az emberijogvédelem lényeges kiegészítő eszközeként elterjesszék. Az Európa Tanács szorgalmazta az ombudsman hatáskörének olyan irányú bővítését, amely lehetővé teszi az emberi jogi dokumentumokra való hivatkozást és emberi jogok védelmével összefüggő törvények

---

<sup>12</sup> SOMODY BERNADETTE: Az országgyűlési biztosok funkciója- a közigazgatás ombudsmani kontrollja. *Jog-Állam-Politika*, 2011/3. 83.o.

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> KUCSKO-STADLMAYER, GABRIELE (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények. Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról*. Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó. 30. o.

<sup>15</sup> Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights (Paris Principles). Az 1991-ben Párizsban, a nemzeti emberijog-védő intézmények első nemzetközi konferenciáján meghatározott követelményeket 1992-ben az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága, majd 1993-ban az ENSZ Közgyűlése határozatban fogadta el.

<sup>16</sup> SOMODY BERNADETTE: Alapjogvédelem a bíraskodáson túl. *Fundamentum*, 2010/2. 6. o.

megalkotására irányuló javaslatok benyújtását.<sup>17</sup> A Miniszteri Bizottság ajánlásaival<sup>18</sup> szintén olyan ombudsman-intézmények létrehozását sürgette, melyek az emberi jogi kérdésekre különös figyelmet fordítanak. A Parlamenti Közgyűlés 2003-as ajánlásában az ombudsman intézményét mind az emberi jogok védelmének nemzeti rendszerében, mind a helyes közigazgatásában biztosításában fontos szereplőnek tekintette.<sup>19</sup>

Az ombudsmannak az alapvető alkotmányos jogok érvényesülésének előmozdításán túl figyelemmel kell lennie az emberi jogi tárgyú regionális és nemzetközi egyezmények értékeinek a megóvására is.<sup>20</sup> Ezt alapozza meg az is, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2015 decemberében megkapta az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézmény „A” státuszú besorolást.<sup>21</sup> Ennek fényében hangsúlyosabbá válik az ombudsman emberi jogvédő funkciója. Az ombudsmani klasszikus feladatok kiegészülnek, így az ombudsman a nemzetközi mércék alkalmazására nagyobb tekintéllyel hívhat fel, feladata többek között az emberi jogi jogsértések nemzeti feltérképezése, a nemzetközi jogi egyezmények ratifikációjának ajánlása vagy elősegítése, illetve a társadalom figyelmének felhívása emberi jogi témákra, jogsértésekre.<sup>22</sup>

A fejlődést áttekintve összességében megállapítható, hogy míg a svéd parlamenti ombudsmant a parlamenti ellenőrzés egyik eszközeként hozták létre a törvények bírák és állami hivatalnokok által történő megtartásának ellenőrzésére, addig a volt szocialista országokban – így hazánkban is – a rendszerváltásnak, a demokratikus államszervezet létrehozásának és a nemzetközi ajánlásoknak köszönhetően úgynevezett hibrid (vegyes funkciójú) vagy emberi jogi ombudsmanok jöttek létre. Ez az a tulajdonság, amely megkülönbözteti ezeket az intézményeket a klasszikus ombudsmani hivataloktól: vagyis hogy a közigazgatási hibákat sérelmező panaszok fogadásán kívül emberijog-védelmet is ellátnak.<sup>23</sup>

## ***A kívánalmak***

A hatályos szabályozás alapján az ombudsman tevékenysége úgy írható le, hogy a közsféra alapjogsértő tevékenységét vagy mulasztását, illetve annak csupán közvetlen veszélyét vizsgálja ki, feltéve, hogy a beadványt előterjesztő panaszos fél a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati

---

<sup>17</sup> SOMODY BERNADETTE (2010) 107. o.

<sup>18</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(85)13. számú ajánlása az ombudsman intézményről; 1985. szeptember 23., az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(97)14. számú ajánlása az emberi jogok előmozdítását és védelmét szolgáló független nemzeti intézmények felállításáról; 1997. szeptember 30.

<sup>19</sup> A Parlamenti Közgyűlés 1615. (2003) számú ajánlása az ombudsman intézményéről; 2003. szeptember 8.

<sup>20</sup> HAÁSZ VERONIKA: Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos. *Közjogi Szemle*, 2011/4. 51. o.

<sup>21</sup> Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2015. évi beszámoló. 28. o.

<sup>22</sup> SZIKLAY JÚLIA: Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. *Nemzet és biztonság*, 2011. december. 89–90. o.

<sup>23</sup> SOMODY BERNADETTE (2010) 108. o.

lehetőségeket már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.<sup>24</sup> Ezt egészíti ki a kivételes vizsgálat lehetősége, amikor a fentiekben fel nem sorolt, hatóságnak nem minősülő szervek tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti.<sup>25</sup> A biztos elsősorban a közszolgáltatást végző hatóságok alapjogsértő tevékenységével szemben tud fellépni, és csak kivételes esetben képes orvosolni a magánszférában történt visszaeségeket. Tevékenysége két irányba is hat, a jogalkotó és a jogalkalmazás felé is javaslatokat fogalmaz meg. Az egyéni alapjogvédelemben a jogalkotó számára tett javaslatok jellegükből adódóan háttérbe szorulnak, így ebben az esetben a jogalkalmazó felé intézett ajánlásoknak, állásfoglalásoknak kiemelkedő szerepük van.

Ahhoz, hogy az ombudsman állásfoglalásaival és ajánlásaival tettekre tudja ösztökélni a vizsgált intézményeket, számos követelménynek kell még teljesülnie az ombudsman-intézménnyel szemben. Az ombudsmani hivatalnak abszolút függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól és a „pártos-mozgalmi befolyástól”.<sup>26</sup> Hazánkban ez a követelmény teljesül. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény (a továbbiakban: Ajbt.)<sup>27</sup> szigorúan kizár minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséget a megbízás időtartamára.<sup>28</sup> A jelöltek kiválasztásánál pedig főképpen a szakmai érdemekre kell figyelemmel lenni. A hivatal függetlenségét biztosítja az is, hogy a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezetet képez az intézmény.<sup>29</sup> Az Országgyűlés éves beszámolóra kötelezi az ombudsmant, de tevékenységében nem utasíthatja. A pártatlanság az egyik fontos különbség az állami ombudsmani és a civil jogvédelem között, ugyanis az utóbbtól a részrehajlás-mentességet nem várjuk el.<sup>30</sup> A pártatlanság ennek alapján pontosan azt jelenti, hogy az ombudsman a panaszok között nem tesz különbséget szimpátia alapján, valamint hogy nem részrehajló a panaszos iránt. A panaszok elfogadásához számos feltételnek meg kell felelni, de ezek objektív követelmények.

Az ombudsmani jogvédelemnek könnyen hozzáférhetőnek, olcsónak, gyorsnak és átláthatónak, vagyis ügyfélbarátnak kell lennie. Az Ajbt. kimondja, hogy az alapvető jogok biztosának eljárása ingyenes, a vizsgálat költségeit a Hivatal előlegezi és viseli.<sup>31</sup> Ugyanakkor számos rendelkezés korlátozza a könnyen hozzáférhető eljárást. Például jogerős közigazgatási határozat esetén a közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni az alapvető jogok biztosához. Mivel az ombudsmani alapjogvédelem nem konkurálhat a bírói

---

<sup>24</sup> Ajbt. 18.§ (1) bekezdés.

<sup>25</sup> Ajbt. 39.§.

<sup>26</sup> MAJTÉNYI LÁSZLÓ: i. m. 31. o.

<sup>27</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.

<sup>28</sup> Ajbt. 8.§ (1) bekezdés.

<sup>29</sup> Ajbt. 41.§ (4) bekezdés.

<sup>30</sup> SOMODY BERNADETTE (2010) 270. o.

<sup>31</sup> Ajbt. 19.§.

jogérvényesítéssel, az Ajbt. kifejezetten kizárja az ombudsman beavatkozását az olyan ügyekbe, amelyekben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult vagy amelyekben jogerős bírósági határozat született.<sup>32</sup>

Kötelező erejű, kikényszeríthető döntéshozatal hiányában az egyik leghatékonyabb eszköz az ombudsmani jogvédelemben a nyilvánosság erejére való támaszkodás. Nyilvánosságon érthetjük a parlamenti nyilvánosságot, az éves beszámoló törvényhozás elé tárását. Tágabb értelemben pedig ide tartozik a társadalmi nyilvánosság, amely főképpen a média közvetítésével valósul meg. A nyilvánosság követelményének érvényesüléséhez természetesen egy hiteles biztosi személy is elengedhetetlen. Itt érdemes kiemelni, hogy minél több különálló biztos van – tehát a több biztosi rendszerben –, annál jobban megoszlik a figyelem, elveszítve a nyilvánosságban rejlő előnyöket. Ahhoz, hogy súlya legyen az ajánlásoknak, olyan biztosra van szükség, aki meggyőzően érvel, akinek állásfoglalása kidolgozott, személyének tekintélye van. „Ha azonban az ombudsmani munka következtlen, néhol meggyőzés helyett akár csupán tekintélye alapján, erőből akarja érvényesíteni véleményét, vagy éppen olykor a nyilvánosságot kizárja, azzal a veszéllyel számolhat, hogy elveszíti tekintélyét és a szövetséges nyilvánosság támogatását.”<sup>33</sup>

### ***A jogvédelmi eszközök***

Az ombudsmani jelentések intézkedésként csak ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhatnak meg. Azonban Sólyom László szerint az éves beszámolók szerencsés esetben úgy működnek, mint a bírósági döntvénytárak. Az ombudsmani állásfoglalások az ombudsman tekintélyénél fogva idővel szokásjogi erőt nyerhetnek.<sup>34</sup> Majtényi László véleménye szerint általában ez is elegendő, mert a közigazgatás rendszerint tart annyira mind a parlamenttől, mind a nyilvánosság hatalmától, hogy elfogadja az ombudsmani kritikát.<sup>35</sup> Az éves beszámolók egy másik funkciójára is szeretném felhívni a figyelmet, amely az alapjogvédelemben jelentős hatással bír. Az éves beszámolóknak köszönhetően ugyanis az egyes alapjogok védelmének kialakulása is nyomon követhető, amely segít az alapjogok helyzetének feltérképezésében is.

Az ombudsmanokkal kapcsolatban leggyakrabban emlegetett tulajdonságpár „az erős vizsgálati jogkörök - gyenge intézkedési lehetőségek kettősége”.<sup>36</sup> Az Ajbt. az alapjogokkal kapcsolatos visszasságok fennállásának feltárásához megfelelő eszközöket biztosít az alapvető jogok biztosa részére: adatokat, felvilágosítást vagy a vizsgálat lefolytatását kérheti a vizsgált

---

<sup>32</sup> Ajbt. 18. § (5), (7) bekezdés.

<sup>33</sup> SOMODY BERNADETTE (2010) 49. o.

<sup>34</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 17. o.

<sup>35</sup> MAJTÉNYI LÁSZLÓ: i. m. 26. o.

<sup>36</sup> SOMODY BERNADETTE (2010) 44. o.

hatóságtól, részt vehet közmeghallgatáson, valamint helyszíni ellenőrzést folytathat.<sup>37</sup> Helyszíni ellenőrzés során a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthez, azokról másolatot, kivonatot készíthet és a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja.<sup>38</sup>

Mivel a hatóságokkal, illetve a bíróságokkal ellentétben kikényszerítő döntéseket nem hozhat, széles körű, nagyon erős vizsgálati jogosultsággal szükséges rendelkeznie. Ezek csak megfelelő jogi szabályozással garantálhatók. A vizsgált szervekkel való együttműködés egyik alapját képezik a jogilag szabályozott határidők, amelyekben belül a szervek kötelesek válaszolni, reagálni vagy vizsgálatot lefolytatni. Ha valamely szerv ennek nem tesz eleget, e tény az ombudsman jelentésében rögzíti, éves beszámolójában kiemeli.<sup>39</sup>

Az ombudsman típusú alapjogvédelem jellegzetessége, amelyben eltér a bírói típusú alapjogvédelemtől, hogy hivatalból is indíthat vizsgálatokat.<sup>40</sup> Itt ki kell emelni, hogy a hivatalbóli eljárások a legtöbb esetben az átlagnál kiszolgáltatottabb emberek –például a belátási képességeikben korlátozottak – alapjogainak védelme érdekében szükségesek.

Itt szükséges megemlíteni, hogy a leginkább veszélyeztetett csoportok érdekében kifejtett szószólói munka kifejezetten az ombudsman sajátja. Már a leginkább veszélyeztetett csoport elnevezés is az ombudsmani gyakorlatból ered, így az ombudsman egy szinonimával váltotta ki az európai szóhasználatot, a „társadalmilag sérülékeny csoport” kifejezést, amely talán jobban kifejezi e csoportok különlegességét a hazai környezetben. Ezen felül a biztos törvényi kötelezettségéből adódóan a leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesülésére megkülönböztetett figyelmet fordít. A kiszolgáltatott csoportok jogainak védelme érdekében a proaktív szerepfelfogásnak és a preventív jogvédelemnek nagy jelentősége van, s e feladatoknak az ombudsmani eszközök kifejezetten megfelelnek.<sup>41</sup>

Aktivizmusából adódóan az ombudsman jogon kívüli eszközöket is igénybe vesz: projekteket indít, különböző programsorozatokat, műhelybeszélgetéseket és kiállításokat rendez. Az úgynevezett projekt-módszert az eddigi gyakorlat alapján a leginkább veszélyeztetett csoportok emberi méltóságának érvényesülése érdekében alkalmazta az ombudsman, ezzel is hatékonyabbá téve a jogvédelmüket. Az ő esetükben ugyanis elsősorban a társadalmat kell közelebb hozni az emberi jogok fontosságához, s ez az efféle eszközökkel hatékonyan biztosítható. Természetesen egy bírósági vagy hatósági határozat is kaphat nyilvánosságot, és

---

<sup>37</sup> T/3585. számú törvényjavaslat az alapvető jogok biztosáról, 14. o.

<sup>38</sup> Ajbt. 22.§.

<sup>39</sup> Ajbt. 25.§.

<sup>40</sup> Ajbt. 18.§ (4) bekezdés.

<sup>41</sup> Lásd HAJAS BARNABÁS et al.: *A problémák, az eszközök és a lehetőségek*. In HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Pajzsuk a törvény, Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*. Budapest, 2013, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. 9–23. o.



hathat a közvéleményre. Azonban ez inkább az adott ügy média által megszabott hírértékén múlik, kevésbé annak fontosságán, a belőle leszűrhető tanulságok jelentőségén. Ezek a szervezetek nem rendelkeznek eszközökkel a döntéseik által képviselt értékrend propagálására, és nem is ez a rendeltetésük. Ezzel szemben az ombudsmani jogtudatosítás keretében például számtalan konferencia került megrendezésre,<sup>42</sup> amelyek során különböző szakmai csoportok álláspontjai találkozhattak alapjogi aspektusú kérdésekben, ezzel is segítve az emberi jogok érvényesülésének áttekintését.

### **Az ombudsman az alapjogvédelem rendszerében**

A demokratikus jogállamokban ma már alapvető követelménynek tekinthető, hogy az állam ne csak az alkotmányban deklarálja az alapjogokat, hanem olyan intézmény- és mechanizmusrendszert építsen ki, amely garantálja az érvényesülésüket is. Az alapjogvédelmi fórumrendszer napjainkban egyre összetettebbé válik, egyre több intézménytípust foglal magában.

Általános sztenderdként a bírósági típusú jogvédelem jelenik meg, amelynek alternatívája – vagy egyes esetekben kiegészítése – a nem bírósági típusú jogvédelem. A nem bírósági típusú alapjogvédelem egyik eleme az ombudsman, amelynek helyét szükséges az alapjogvédelmi fórumrendszerben megvizsgálni, és a többi alapjogvédő intézménnyel való viszonyát, kapcsolódási pontját elemezni és értékelni. Az ombudsman-intézmény fennállásának húsz évében számos változás történt, amelynek figyelembe vétele elengedhetetlen annak érdekében, hogy tisztább képet kaphassunk az ombudsman-intézmény szerepéről.

### ***Régi-új szerepben: kapcsolat az Alkotmánybírósággal***

Az Alaptörvény hatálybalépésével határozott karakterváltás történt a magyar alkotmánybíráskodásban, és ez egyúttal jelentős változást hozott az alapjogvédelmi intézményrendszer vonatkozásában is. Az Alkotmánybíróság előtti populáris akció ugyanis megszűnt, azaz egyéni érdekeltség nélkül a magánszemélyek, civil szervezetek már nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz. Ezzel az alapjogvédelemben az absztrakt normakontrollról a hangsúly a konkrét normakontrollra, az egyedi ügyek alkotmánybírói

---

<sup>42</sup> Többek között: 2012-ben a „Beteg vagy egészségügy” – A betegjogok helyzete egy átalakuló rendszerben – avagy, kinek fontos a beteg? – konferencia, 2014-ben „Épségben és biztonságban: mit tehetnek az európai államok a kísérő nélküli és szüleiktől elszakított gyermekek mindenek felett álló érdekének tiszteletben tartásáért?” című konferencia, 2015-ben a „Brave School World? – Gyermekek jogok az iskola világában / Rights of the child at school” című konferencia.

vizsgálatára helyeződik át.<sup>43</sup> Jogi érdekeltség nélkül már csak egy szűk indítványozói kör jogosult absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére, nevezetesen kormányzati szereplők (a Kormány, országgyűlési képviselők egynegyede), a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosja számára teszi ezt lehetővé az Alaptörvény.<sup>44</sup> Mivel az ombudsmanon kívül a többi indítványozó alkalmatlannak tűnik arra, hogy ellensúlyt jelentsen az alaptörvény-ellenes szabályozással szemben, az ombudsman absztrakt normakontroll indítványozási jogköre kivételessé vált, így a biztos helyzete különlegesebb, a felelőssége pedig nagyobb lett az alapjogvédelemben.

A megváltozott közjogi helyzetben az alapjogvédelmi rendszer szereplőinek kapcsolata szorosabbá vált, így az Alkotmánybíróság és az ombudsman közötti viszony is átalakult. A hatékony absztrakt alapjogvédelem érdekében az ombudsman felértékelődött indítványozási jogköréhez szükséges, hogy az Alkotmánybíróság ne legyen teljes mértékben elutasító az indítványokkal szemben. Ennek értelmében a kölcsönhatás kétirányúvá vált a két intézmény között.<sup>45</sup> Az indítványozói jogkörrel kapcsolatban számos kétség merül fel. Kérdéses, hogy a magyar ombudsman – mint egyes funkciójú intézmény – milyen szerepet vállal indítványozóként. Az állampolgárok indítványait postásként közvetlenül kézbesíti az Alkotmánybíróságnak, vagy azokat – mintegy előszűrőként – szelektálja és csak ezt követően továbbítja? Vajon az ombudsman az „utolsó szalmaszál” az állampolgárok számára az Alkotmánybírósághoz fordulás tekintetében?

Az indítványozói jogkörrel összefüggő szerepe kapcsán egyik befolyásoló tényező, hogy a jogalkotó a Velencei Bizottság javaslatára választotta a biztost absztrakt utólagos normakontroll-eljárás indítványozónak; a Bizottság állásfoglalásában kijelentette, hogy az *actio popularis* megszűnése miatt szükséges egy közvetett eljárási mechanizmust kialakítani, egy olyan közvetítő intézmény kijelölésével, amelyen keresztül eljuthatnak az indítványok az Alkotmánybíróság elé.<sup>46</sup> A biztos indítványozói hatásköre azonban nem újdonság, hiszen az Alaptörvény hatálybalépése előtt is jogosult volt az Alkotmánybírósághoz fordulni az alkotmányos visszasságok felszámolása érdekében, úgy, mint általában az alapjogvédő biztos intézmények, amelyeknél ez alapvetően az emberi jogok védelmének egyik eszköze.<sup>47</sup> Erre azonban nem került sor gyakran, és az Alkotmánybíróság sem foglalkozott kiemelten az ombudsman beadványaival. Az alkotmány- és

---

<sup>43</sup> LÁPOSSY ATTILA: *Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban*. In HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető jogok biztosjának Hivatala. 186. o.

<sup>44</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja.

<sup>45</sup> LÁPOSSY ATTILA: i. m. 188. o.

<sup>46</sup> Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2012. évi beszámoló. 90. o.

<sup>47</sup> SOMODY BERNADETTE: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012/2. 114. o.

az alapjogvédelem szempontjából ugyanis a biztos csak egy volt az indítványozásra jogosultak közül. Ebben a közjogi helyzetben az ombudsman indítványozási jogkörének csupán az volt a hozzáadott értéke, hogy személyes tekintélyét és szakmai hitelét kapcsolhatta a beadványhoz.

Az Alkotmánybíróságra és az alapvető jogok biztosára vonatkozó új törvények viszonylag kevés előírást tartalmaznak a biztos indítványozási jogkörével összefüggésben. A hatáskör szabályozásánál az Abtv.<sup>48</sup> és az ombudsmani munka szakmai standardjait megállapító, 2/2012.(I.20.) AJB utasítás szolgál iránymutatással. Ezek előírják, hogy a biztosnak csak saját nevében lehet indítványoznia,<sup>49</sup> azaz nem továbbíthatja a normakontrollt kérő állampolgár vagy szervezet panaszát, az indítványát pedig szakmailag megfelelő és határozott alkotmányjogi indokolással kell ellátnia. A normatív módszertani utasítás pedig meghatározza, hogy a biztos kizárólag egy adott jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek alaptörvény-ellenességét vagy nemzetközi szerződésbe ütközését állító panasz esetében, az abban foglaltak, illetve az utasításban meghatározott szempontok együttes mérlegelésével dönt arról, hogy kezdeményezi-e az Alkotmánybíróság eljárását, a panaszost pedig az alkotmánybírósági indítvány benyújtásáról tájékoztatja. Az utasítás szempontrendszerként azt tartalmazza, hogy különösen akkor indokolt az utólagos normakontroll-indítvány benyújtása, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jognak a sérelme áll fenn, az alapjogsérelem kirívó súlyú, illetve az utólagos normakontroll-indítvány benyújtását a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.

Mіндеzekén túl az utasítás rögzíti, hogy a biztos által benyújtott alkotmánybírósági indítvány nem irányulhat az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog korlátozására. Továbbá kimondja, hogy indítvány benyújtására nem kerülhet sor akkor, ha a kifogásolt szabályozással kapcsolatban a *res iudicata* fennáll, de ebben az esetben is vizsgálni kell, hogy a körülmények alapvetően megváltoztak-e vagy sem. Lényeges hozzátenni, hogy az alkotmánybírósági döntés nem csak a rendelkező rész tekintetében köti az ombudsmant, hanem az abban foglalt elvi indokolás alkotmányossági zsinórmértéket jelent a későbbi indítványok benyújtásának megítélésében.<sup>50</sup> A fent vázolt rendelkezésekből látható, hogy a biztosnak kevés előírássra kell figyelemmel lennie. A szabályozás rugalmas, inkább módszertani áttekintésként értelmezhető, ezért az ombudsmani szerepfelfogásnak, gyakorlatnak és az alkotmánybírósági befogadó készségnek van jelentősége az indítványozói jogkör értékelésében.

---

<sup>48</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

<sup>49</sup> Abtv. 24.§ (2) bekezdése.

<sup>50</sup> Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2014. évi beszámoló. 222. o.

Az egyszemélyes ombudsman-intézmények egyik sajátossága, hogy a rugalmas szabályozási koncepcióból, hatáskör-mérlegelési lehetőségből kiindulva a biztos személyiségének, az általa vallott jogfelfogásnak kiemelt szerepe van. Mindenekelőtt érdemes leszögezni, hogy a postás szerepkör mindenképp kizárható. Ezt a szabályozás is kizárja, de ezen felül az ombudsman szakmai presztízsének megőrzése és az egymásnak ellentmondó tartalmú indítványok kézbesítésével esetlegesen létrejövő skizofrén helyzet elkerülése is indokolja, hogy a biztos szűrőként vegyen részt az absztrakt alapjogvédelemben.<sup>51</sup>

Az ombudsmani gyakorlatot vizsgálva látható, hogy a biztos többek között akkor élt indítványozói jogosultságával, amikor kevesebb eséllyel juthatott volna el alkotmányjogi panasz útján az Alkotmánybírósághoz az adott kérdés. Ilyen volt az első, az indítványozói szerepvállalással összefüggésben egyik legnagyobb jelentőségű beadvány, amely az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit támadta meg.<sup>52</sup> A beadvány egyértelműen alátámasztja az indítványozói jogkör kiterjesztőbb értelmezését, ugyanis a biztos nemcsak előzetes vizsgálat lefolytatása nélkül tette meg indítványát, hanem még alapjogok sérelmére sem hivatkozott az alaptörvény-ellenesség megalapozásaként. A biztos szerint az Átmeneti Rendelkezések bizonytalan jogforrási státusza sérti nemcsak a jogállamiság és a jogbiztonság elvét, hanem az Alaptörvényben rögzített garanciális szabályokat is. Határozatában<sup>53</sup> az Alkotmánybíróság a biztos álláspontjával összhangban alaptörvény-ellenesnek ítélte meg a kifogásolt rendelkezéseket és megsemmisítette azokat.

Az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggésben megfogalmazott indítvány egyfajta deklarációja a fenti indítványozói szerepfelfogásnak. Ebben az indítványban ugyanis a jogi szabályozást tartalommal töltötte ki a biztos, kifejtette saját alaptörvény-védő funkcióját. Rámutatott, hogy az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el és ez a funkció az ombudsman minden hatáskörének gyakorlása során irányadó. Az alapjogvédő szerepkör értelmezése során nem hagyható figyelmen kívül az actio popularis eltörlése, így az alkotmányjogi panaszjárás keretében nem kifogásolható alkotmányossági aggályok Alkotmánybíróság elé kerülését szükséges biztosítani. A biztos hangsúlyozta, hogy a jogállamban nem válhat kizárólag politikai alapú döntés kérdésévé a közjogilag érvénytelen normák alkotmánybírósági vizsgálata, ilyen helyzetekben az ombudsman egyfajta alkotmányvédelmi „pótfeladattal” rendelkezik. Mindezen felül hozzátette, hogy mivel az államfő nem léphetett fel az államszervezet

---

<sup>51</sup> LÁPOSSY ATTILA: Popularis akcióból ombudsmani akció? *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. 121. o.

<sup>52</sup> AJB-2302/2012. Lásd: [/documents/10180/143994/201202302AiF.rtf/94c7646d-3189-4dd5-aff5-5001bb9bcd6a](#) (2016.07.15.)

<sup>53</sup> 45/2012.(XII.29.) AB határozat.

demokratikus működése felett őrködve, a biztos a jogállamiság megóvása érdekében szükségesnek találta az indítvány megfogalmazását.<sup>54</sup>

Az ombudsman indítványozási jogosultságával élt akkor is, ha preventív jelleggel kellett beavatkoznia, ugyanis a biztosnak módja van a kihirdetett, de még nem hatályos jogszabályi rendelkezés Alkotmánybíróság előtti megtámadására, ezzel egyidejűleg pedig a hatálybalépés felfüggesztését javasolhatja. Szükséges hangsúlyozni, hogy a hatálybalépés felfüggesztéséről szóló döntés teljes mértékben az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, elvben nem köteles indokolni, hogy miért tekint el az intézkedéstől. Példaként említhető, hogy a családok védelméről szóló törvény egyes rendelkezései hatálybalépésének felfüggesztésére került sor a biztos javaslatára. Az alkotmánybírósági határozat<sup>55</sup> azért jelentős, mert meghatározta a felfüggesztésre vonatkozó vizsgálati szempontokat. Rögzítette, hogy csak hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését lehet felfüggeszteni, és a felfüggesztésre „súlyos és helyrehozhatatlan” következmény elkerülése érdekében kerülhet sor. Feltétel a hátrányos következmény is, amelyet a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén belátható időn belül okozna. Továbbá, a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie, önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ezeknek a feltételeknek egyidejű teljesülése esetén lehetséges a felfüggesztés.

Az indítványozói jogkört további tartalommal tölti ki a jogi segítségnyújtásról szóló törvényt megtámadó ombudsmani indítvány, amelyben a biztos azt kifogásolta, hogy az egyébként ügyvédkényszerrel terhelt alkotmányjogi panaszos eljárásban kizárt a jogi segítségnyújtás igénybevétele.<sup>56</sup> Ismét vizsgálat lefolytatása nélkül fordult az Alkotmánybírósághoz, tehát ez az indítvány is absztrakt volt, ugyanakkor az előzőektől eltérő szerepben jelent meg. Érvelésének lényege az volt, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések miatt kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek nem férhetnek hozzá az alapjogvédelmi intézményrendszer egyik fontos összetevőjét jelentő alkotmányjogi panaszhoz.<sup>57</sup>

A nemzetközi emberi jogi mércék teljesebb érvényesülését teszi lehetővé, hogy az alapvető jogok biztosja indítványozhatja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Ez a jogosultság azokon a területeken jelentős, ahol az európai minimumkövetelmények teljesítésében visszalépés történt. Ilyen merülhet fel az egyes speciális alapjogi területeken, különösen a Gyermekjogi Egyezmény vagy a Fogyatékosokkal élőknél jogairól szóló Egyezmény

---

<sup>54</sup> Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2013. évi beszámoló. 232. o.

<sup>55</sup> 31/2012.(VI.29.) AB határozat.

<sup>56</sup> AJB-1961/2012.

<sup>57</sup> SOMODY BERNADETTE: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012/2. 116. o.

kapcsán. A már említett családvédelmi törvénnyel kapcsolatban a biztos nemzetközi egyezménybe ütközés megállapítását is kérte, mert azt az Emberi Jogok Európai Egyezmény 8. cikkével ellentétesnek ítélte.

Jelenleg az ombudsman az egyetlen valódi csatorna az állampolgárok és az Alkotmánybíróság között az objektív alapjogvédelemben, így e tekintetben az utolsó szalmaszál az állampolgárok számára. Ráadásul, nem is akármilyen szalmaszál. A biztos már alaptevékenysége során is folyamatosan követi és elemzi az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági határozatokat, ezzel professzionális indítványozóvá lép elő.<sup>58</sup> Ugyanakkor Láposy Attila felhívja a figyelmet, hogy az indítványozási jogkör a biztos alapfeladataihoz, „azaz a hatósági és közszolgáltatók jogalkalmazási gyakorlat, tevékenység panaszok alapján történő vizsgálatához képest kiegészítő, járulékos jellegű jogosítvány.”<sup>59</sup> Ez a járulékos jogosítvány azonban azzal járhat, hogy az alapvető feladatainak ellátása csorbát szenvedhet.<sup>60</sup>, hiszen a beadványok feldolgozásához más munkamódszerek szükségesek, mint általában tevékenysége során. Ezzel az ombudsmanra háruló ügyteher nagysága szükségessé teszi az indítványozó személyek újragondolását. Megfontolandó szerintem a civil szervezetek bevonása, hiszen az alapjogvédelem fórumrendszerében ők is kulcsszereplők (amint azt az alábbiakban majd látni fogjuk).

Megállapítható, hogy az alkotmányvédő szerepkör az ombudsman részéről történő felvállalásával lehetségessé válik az *actio popularis* eltörlésével keletkezett űr valamilyen szintű betöltése. Szükséges azonban itt megemlíteni, hogy az alkotmány- és alapjogvédő, szószólói, aktivista szerepfelfogás egyébként sem idegen az ombudsman klasszikus feladatainak ellátása során. Az ombudsmani beszámolókból már a kezdetek óta folyamatosan kitűnik, hogy a hatóságok legtöbbször nem az egyes alapvető jogokat, hanem a jogállamiság és jogbiztonság követelményét és az ezekből fakadó tisztességes eljáráshoz való jogot sértik meg.<sup>61</sup> Az Alkotmánybírósághoz címzett beadványok a nyilvánosság révén mindenféleképpen az aktivista, alkotmányvédő funkciót helyezik előtérbe, így egyértelműen kijelenthető, hogy az alapjogvédő szerep kiszélesedett.

Az ombudsmani indítványozási gyakorlatból az is kitűnik, hogy nehezen választható el a szűkebb alapjogvédelem a tágabb alkotmányvédelemtől. A tartalmi aggályok mellett pedig szükséges a formai alkotmányos követelmények sérelmét is jelezni az Alkotmánybíróság felé.

---

<sup>58</sup> LÁPOSSY ATTILA: *Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban*. In HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.) (2012) 194. o.

<sup>59</sup> I.m. 190. o.

<sup>60</sup> KELEMEN ROLAND: *Utólagos normakontroll Magyarországon az actio popularis megszüntetése után*. In DR. KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Quot capita, tot sententiae – A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.* 132. o.

<sup>61</sup> SZABÓ MÁTÉ: *Emberi jogok – alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Budapest, 2011, Kairosz Kiadó. 122. o.

Problémát okozhat azonban, ha pusztán a formai kifogások kivizsgálása és orvoslása nem oldja fel az alapjogi jogsértést. Ez történt a hallgatói szerződések esetében is.<sup>62</sup> Ugyanis a felsőoktatásról szóló törvény felhatalmazása alapján a hallgatói szerződésre vonatkozó szabályokat, jogokat és kötelezettségeket rendeleti szinten szabályozták, amelynek formai alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság megállapította.<sup>63</sup> Mivel a testület a hallgatói szerződés szabályrendszerének tartalmi vizsgálatát nem végezte el, a szabályozás megfelelő jogforrási szintű rögzítése után az ombudsman ismételten indítványozásra kényszerült a felmerülő alapjogi problémák miatt.

Az ombudsman-intézmény jellegéhez híven – tekintettel a részleteket nem érintő szabályozásra is – pozitívan értékelendő, hogy a biztos vállalta az alkotmányvédő szerepkört, és indítványában ennek hangot is adott. Véleményem szerint az is szerencsés, hogy az Alkotmánybíróság az indítványok befogadásán túl már megtette az első lépést az indítványozói jogkör jogszabályi kereteinek gyakorlati értelmezésére azzal, hogy a jogszabály hatálybalépése felfüggesztésének feltételeit rögzítette erga omnes határozatában. Ugyanakkor hiányolom a normakontroll-indítványozói szerepkör általános értékelését, ugyanis az Alkotmánybíróság hallgatólagos szerepe veszélyeket rejt magában. Somody Bernadette álláspontjával egyetértve úgy látom, ezzel a szerepfelfogással az Alkotmánybíróság nyitva hagyja magának a lehetőséget, hogy a későbbiekben bármely ügyben, kifejtve az eljárásindítás kritériumrendszerét, visszautasítsa az ombudsman beadványát, ezzel pedig fenntartja a kérdéskört övező bizonytalanságot.<sup>64</sup>

### ***Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani alapjogvédelem viszonya***

A bíróság és az ombudsmani intézmény kapcsolata több irányból vizsgálható. Az egyik irány, hogy vajon a sérelmet szenvedett személy sérelmét a bírói vagy az ombudsmani jogvédelem tudja nagyobb valószínűséggel orvosolni. Elsőként érdemes leszögezni, hogy a bírói jogérvényesítés jelenti az alapjogvédelem intézményrendszerének kötelező minimumát. A bírósághoz fordulás joga többek között az Alaptörvényben és nemzetközi dokumentumokban<sup>65</sup> is deklarálva van. A bírói alapjogvédelem nem mellőzhető a fórumrendszerből, hiszen ezek az „alkotmányosan garantált független jogállású szervek, formalizált, garanciákkal övezett eljárásban, jogilag kötelező, kikényszeríthető döntési jogkör birtokában”<sup>66</sup> garantálják az alapjogok érvényesülését. Ebből

---

<sup>62</sup> LÁPOSSY ATTILA: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3. 51. o.

<sup>63</sup> 32/2012. (VII.4.) AB határozat.

<sup>64</sup> SOMODY BERNADETTE: i.m. 117. o.

<sup>65</sup> Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk, Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikk.

<sup>66</sup> SOMODY BERNADETTE: *Az Alapjogok védelme: bírászkodás, és ami azon túl van*. In TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére*. Szeged, 2012, Pólay Egon Alapítvány. 116.o.

következik az, hogy az ombudsmani alapjogvédelem nem válthatja ki és nem is helyettesítheti a bírói jogvédelmet.

Mára már az egyes alapjogokról szóló törvények közvetlenül is megnyitják a bírósághoz fordulás lehetőségét (az egyesülésről, a gyülekezésről, a lelkiismereti- és vallásszabadságról, az adatvédelemről szóló törvények). A személyhez fűződő jogok a Polgári törvénykönyvben kerültek szabályozásra a bírói jogorvoslatot lehetővé téve. A bíráskodás során azonban a komplex alapjogi szemlélet nem érvényesül, és a törvénybe nem foglalt alapjogok védelme igazából nem valósul meg. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt a bíróságok valójában valamely törvény vagy más jogszabály alkalmazása során, annak közvetítésével láttak el alapjogvédelmi feladatot. A korábbi gyakorlatot megváltoztatva az Alaptörvény intézményesítette a valódi alkotmányjogi panaszt, ezzel is kikényszerítette, hogy a bíróságok alkalmazzák az alkotmányt. „Az új jogintézmény explicitté tette, hogy a bírósági döntések jogszerűségének feltétele az alkotmány alkalmazása.”<sup>67</sup>

A valódi alkotmányjogi panasz intézményével ugyan javult az alapjogi bíráskodás a rendes bíróságok esetében, de az alapvető jogok biztosa még mindig sok tekintetben az alapjogi bíráskodás hiánya által okozott űrt tölti be.<sup>68</sup> Az ombudsman mindennapi alapjog-értelmezési tevékenysége mankóként szolgálhat az egyedi alapjogsérelemek megítéléséhez.<sup>69</sup> Ráadásul alapjogi szakértelme miatt az utóbbi megállapítás különösen igaz.<sup>70</sup> A hatékony egyéni alapjogvédelmet szolgálná az, ha a bíróságok az ombudsmani gyakorlatot is számba vennék, és természetesen a bírói alkotmányértelmezés hatása a biztosí tevékenységre nézve is jelentős lehet.

Az ombudsmani eljárás a polgár szemszögéből a bírói út alternatívája:<sup>71</sup> sem a bírósági eljárással párhuzamosan, sem azt követően nem kerülhet rá sor. Érdeemes kiemelni, hogy például a leginkább veszélyeztetett csoportok tekintetében, akiknek a legtöbbször sérülnek az alapvető jogaik. a bíróság előtti jogérvényesítés számos problémát rejt magában. A polgári, személyiségi jogi per során a sérelmet szenvedett személynek kell bizonyítania a kár bekövetkeztének tényét, amit igen nehéz ilyen esetekben. Továbbá a pereskedés érzelmileg igen megterhelő, ráadásul költséges és hosszabb időn át is elhúzódhat. Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége során kifejezetten az alkotmányos alapjogok érvényesülését segíti elő, amihez speciális, alkotmányjogi szakértelemmel rendelkezik. Ezen felül a bírói típusú alapjogvédelemtől eltérően a panaszosnak a kérelem benyújtásán túl nem kell bizonyítással foglalkoznia, minden „bizonyítási cselekményt” a

---

<sup>67</sup> SOMODY BERNADETTE – SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL – VISSY BEATRIX: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*. Budapest, 2013, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 31. o.

<sup>68</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: i.m. 19. o.

<sup>69</sup> I.m. 17. o.

<sup>70</sup> VISSY BEATRIX: *Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt*. In NAGY MARIANNA (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. I. kötet. Budapest, 2010, Kiadó nélkül. 160. o.

<sup>71</sup> SOMODY BERNADETTE (2010) 133. o.



biztos végez. Ezek megfontolásával belátható, hogy például a kiszolgáltatott csoportok jellegéből és helyzetéből adódóan a bírói út kevésbé adja meg a szükséges hatékony alapjogvédelmet.

A bíróság és az ombudsman közti viszony tanulmányozásakor egy másik kérdés is felmerül, amely a szakirodalmat is jelentősen megosztja; az a kérdés, hogy vajon az ombudsman mint alapjogvédő szerv, működhetne-e kontrollmechanizmusként a bírói hatalom irányában, közreműködhetne-e a bírói hatalom számon kérhetőségének megteremtésében.

A jogfejlődés során több, egymással párhuzamosan jelentkező kényszerítő erő együttes hatása eredményezte azt, hogy a bírói hatalom számon kérhetősége a bírói függetlenség érvényesülése mellett is megvalósuljon. A rendszerváltó államokban – függetlenül a demokratizálódás sebességétől, valamint az azt megelőző diktatúra természetétől – különös jelentőségre tett szert a bírói függetlenség elvárása.<sup>72</sup> Ennek az lehet a magyarázata, hogy azon országokban, ahol a totalitárius rendszer megszűntével a demokrácia és a jogállamiság csak megszületőben van, „a bíróságokról kialakult kép még mindig szenvedhet azoknak a napoknak az emlékéttől, amikor a bíróságok csupán a párt akaratának végrehajtói voltak”.<sup>73</sup> Ez teszi fontossá a bíróságok iránti közbizalom helyreállítását.<sup>74</sup>

A másik jelenség a közigazgatásban megjelenő „new public management” irányzat volt, amely megfogalmazta a hatékony, átlátható és magas színvonalon működő igazgatás követelményét. Ezt a kívánalmat állították a bírósági rendszer működése és igazgatása elé is azon folyamat keretében, amely állami kiadások csökkentésére, a jóléti állam funkcióinak átgondolására és egyúttal a közigazgatási rendszer hatékonyságának növelésére irányult.<sup>75</sup>

Az Alkotmánybíróság<sup>76</sup> a bírói függetlenség elvét elég mereven értelmezte, amikor az indítványozó annak a megállapítását kérte, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény rendelkezése alkotmányellenes, amennyiben a hatóság fogalmából, így a biztos vizsgálati jogköréből is, kiveszi a bíróságokat. A testület amellett foglalt állást, hogy az ombudsman a bíróságok ítélezési tevékenységét nem vizsgálhatja. Az indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság nem volt tekintettel az alapjogvédő ombudsman-funkcióra, így indoklásában mind az ombudsman-intézmény létét, mind funkcióját a közigazgatást ellenőrző parlamenti

---

<sup>72</sup> FLECK ZOLTÁN: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban*. Budapest, 2008, Pallas Páholy – Gondolat Kiadó. 155.o.

<sup>73</sup> LAURI LEHTIMAJA: *Az ombudsman és a bíróságok*. In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Budapest, 1997, Országgyűlési Biztosok Hivatala. 48–51. o.

<sup>74</sup> Magyarországon a nagy szervezeti változtatások ellenére még mindig jelen vannak a magyar bírósági rendszerre jellemző káros vonások. Lásd JUHÁSZ ZOLTÁN: *A hatalmi egyensúly új rendszere: a bírói hatalom ombudsmani kontrolljának gyakorlati tapasztalatai Európában*. *Közjogi Szemle*, 2013/2. 47–48. o.

<sup>75</sup> F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Függetlenül hatékony bíróságok*. In *Jogi tanulmányok 2004*. Budapest, 2004, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 151–176. o.

<sup>76</sup> 17/1994.(III. 29.) AB határozat.

biztosokra vonatkozó érvekkel és elemekkel magyarázta.<sup>77</sup> Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem zárta ki teljesen a külső kontrollt a bírói hatalom felett, ugyanis kimondta, hogy: „Amíg tehát a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani, addig a bírói hatalomba való külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai.”

A 2001-es törvénymódosításnak köszönhetően végül az általános hatáskörű ombudsman vizsgálati hatáskörébe kerültek a bírósági végrehajtók.<sup>78</sup> Az Alkotmánybíróság is kiemelte a bírói ítéletek végrehajtásának jelentőségét, hiszen egy olyan jogrendszerben, ahol a viták eldöntésére felhatalmazott állami intézmények döntéseit nem lehet kikényszeríteni, súlyosan sérül az alkotmányosság követelménye, végső soron a jogállam.<sup>79</sup> Ezen felül fontos, hogy egy olyan, az alapjogok korlátozását magában foglaló eljárás során, mint a végrehajtási eljárás, az alapjogok érvényesülése garantálva legyen. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény megtartotta e hatáskört, így az önálló bírósági végrehajtókra és a törvényszéki végrehajtókra, a bírósági rendszer egy szeletére kiterjed a hatásköre. Fontos lépésként értékelhető, hogy a bírósági végrehajtók eljárása esetében már nincs jelen teljes mértékben a bírói függetlenség merev értelmezése, az ombudsmani külső kontroll kiterjed a bírói hatalom egy-egy szeletére.

A posztkommunista térség szakértői felfigyeltek arra, hogy a bírók eredetileg felkészületlenek az emberi jogi ítélkezés speciális feladataira, ezt az értéket kívülről kell bevinni a bírói szervezetbe.<sup>80</sup> Ezt mutatják a bírói eljárás során megjelenő alkotmányos visszasságok hazánkban is. Példaként említhető, hogy a vádlottak tárgyalótermi bilincselésének problémája rendezetlen, így előfordult, hogy a vádlottnak hátra bilincselés kézzel kellett végigülnie egy tárgyalást, anélkül hogy egyébként erre okot szolgáltatott volna, de az is megtörtént már, hogy még ellenséges viszonyban lévő vádlottak jelenléte esetén is elrendelte a bíró az összes bilincs eltávolítását. Megjegyzendő, hogy az ilyen visszasságok kifogásolhatóak érdemi határozat elleni fellebbezésben, azonban mivel nem befolyásolják az ügy végső eredményét, ezért ezek a sérelmek orvoslás nélkül maradnak. Vannak olyan esetek, amelyek fellebbezésben sem támadhatóak meg, ilyen volt például, amikor a hallgatóság tagjainak törvényben nem szereplő szempontok szerinti szelektálására került sor.<sup>81</sup> Ezt küszöbölheti ki az ombudsman tevékenysége, amely a bíróságok

---

<sup>77</sup> SOMODY BERNADETTE (2010) 145. o.

<sup>78</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi 53. törvény 29.§ (1) bekezdés j) pontja.

<sup>79</sup> 46/1991. (IX.10.) AB határozat.

<sup>80</sup> EWA LETOWSKA: *Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán*. In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Budapest, 1997, Országgyűlési Biztosok Hivatala. 32–40. o.

<sup>81</sup> DR. SZIKINGER ISTVÁN: *Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei*. In KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala. 32. o.

gondolkodását „alkotmányjogiasítaná” és ezáltal általánossá tenné az emberi jogi egyezmények és az Európai Konvenció alkalmazását a rendes bíróságok által.<sup>82</sup> A problémák összegyűjtése és jelzése az ombudsmani beszámolóokban, a sajtónyilvánosság felhasználása egyértelműen alkalmas a kontroll megjelenítésére.<sup>83</sup> Ezzel kapcsolatban azonban fontos kitérni arra is, hogy előállhat olyan helyzet, amikor a bírók úgy érzik, az ombudsman indokolatlanul alázza meg őket a nyilvánosság előtt.<sup>84</sup> Ezen felül a tapasztalatok alapján ma már látszik, hogy nem igaz az a kiindulópont, hogy a politikai függetlenséget a minél elszigeteltebb struktúrával lehet biztosítani.<sup>85</sup>

Mindez nem lenne példátlan: az ombudsman bíróságokkal kapcsolatos jogköre nem csak az első ombudsmani rendszerekben van jelen, hanem például az alapjogvédő lengyel ombudsman is rendelkezik ilyen hatáskörrel. A finn és a svéd ombudsman hivatalos elnevezése – „Igazságszolgáltatási ombudsman” – is mutatja, hogy a bíróságok feletti kontroll nem idegen az ombudsman-intézmény természetétől. A svéd igazságszolgáltatási ombudsman eredeti funkciója a bíróságok működésének felügyelete volt, hatáskörét azonban később kiterjesztették a közigazgatásra.<sup>86</sup> A finn ombudsman azonban rávilágított arra, hogy ez a jogkör nem arról szól, hogy az ombudsman a bíróságoknak jogilag kötelező utasításokat adhatna vagy a bírói döntéseket hatályon kívül helyezné, megváltoztatná. Általában az eljárást vizsgálja, legtöbbször a tisztességes tárgyalás különböző elemeivel, valamint a bírák általános magatartásával foglalkozik, ideértve a peres felekkel és a tanúkkal való bánásmódot a tárgyalás során. Az elhúzódó eljárások miatti panaszok, a nyilvánosság vagy az okiratokhoz való hozzájutás korlátozása, a nyelvi jogok sérelme vagy a bírák állítólagos elfogultsága szintén nem ritkán fordulnak elő. Hangsúlyozta, hogy a függetlenség nem zárja ki a felelősségre vonhatóságot és annak nem szabad a bírói hatalommal való visszaélés jogalapjául szolgálnia.<sup>87</sup> Egy svéd bíró azonban felhívja a figyelmet arra, hogy az ombudsman sajátos kontrollmechanizmusként való működése megköveteli egy ezt elfogadó, megfelelő jogi kultúra létezését.<sup>88</sup>

Összességében látni kell, hogy az ombudsman és a bíróságok közti viszony jogi szabályozása rendkívül érzékeny terület. A fentiek is mutatják, hogy szükséges a bírói függetlenség elvének újragondolása a megváltozott közjogi környezetben. Az ombudsman intézménye sajátosságainak köszönhetően véleményem szerint betölthetné a külső kontrollmechanizmus

---

<sup>82</sup> Például Finnországban a parlamenti ombudsman volt az első, aki aktív szerepet játszott az Európai Emberi Jogi Konvenció nemzeti szintű végrehajtásában, különösen azzal, hogy emlékeztette a bíróságokat ezen új jogforrás relevanciájára a belföldi jogszabályok értelmezésében. Lásd LAURI LEHTIMAJA: i. m. 50. o.

<sup>83</sup> JUHÁSZ ZOLTÁN: *Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani jogvédelem viszonya*. In HAJAS BARNABÁS – SZABÓ MÁTÉ (szerk.) (2012) 45. o.

<sup>84</sup> LAURI LEHTIMAJA: i. m. 48–51. o.

<sup>85</sup> FLECK ZOLTÁN: i. m. 156. o.

<sup>86</sup> LAURI LEHTIMAJA: i. m. 46. o.

<sup>87</sup> LAURI LEHTIMAJA: i. m. 47. o.

<sup>88</sup> MAJTÉNYI LÁSZLÓ: i. m. 35. o.

szerepét a bíróságok felett, úgy, hogy ezzel a bírói függetlenség követelménye se sérüljön. Az indítványozói jogkör kapcsán már felvállalt alkotmányvédő, proaktív szemlélet alapján létrejöhet egy olyan kontroll, amely az eljárási kérdésekre, az igazságügyi adminisztráció működésére koncentrálna, és amely elősegíti a bíróságok függetlenségének megőrzését, fokozását. Az ombudsman által megvalósított külső kontrollmechanizmus nem az igazságszolgáltatás bírálatát jelentené, inkább egyfajta szakmai eszmecsere indítana el a két szerv között, ezzel is szorosabbra fűzve viszonyukat, hatékonyabbá téve az alapjogvédelmet. Ugyanakkor felmerül annak a veszélye, hogy a folyamatos felülbírálnak az alapjogvédelmi fórumrendszer legitimitásának megkérdőjelezéséhez és ezzel az alapjogvédelmi rendszerbe vetett hit megrendüléséhez vezethet. Ez a veszély az ombudsman esetében nem áll fenn, hiszen kötelező erejű utasítások hiányában jogtudatosítóként inkább párbeszédet kezdeményez és jogon kívüli eszközökkel hívja fel a figyelmet az alapjogok érvényesülésének fontosságára.

### *A hatóságok és az ombudsman kapcsolata*

A hatóságok és az ombudsman viszonyában számos elméleti és gyakorlati kérdés merült már fel. Először is a speciális alapjogok védelme tekintetében érdemes fontolóra venni, hogy az önálló szakombudsman vagy hatóság formájában intézményesítsék-e a fokozott védelmet egyes alapjogok esetében. Vajon összeegyeztethető-e az ombudsman tevékenysége hatósági jogkörrel?

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság létrehozásánál 2003-ban született olyan javaslat, hogy a már működő nemzeti és etnikai kisebbségi biztosi intézményébe építsék be a funkciót, de a törvényalkotó végül külön hatóságot állított fel. Az információs jogok területén pedig 2010-ben az alkotmányozással kapcsolatban merült fel az ombudsmani és a hatósági típusú jogvédelem elkülönítésének fontossága, amely a típusok különbözőségéből is adódik. Az akkori adatvédelmi biztos javaslatában kiemeli, hogy amennyiben az alkotmányozó hatalom az ún. egybiztosos modell mellett dönt, elengedhetetlen egy sui generis, nem ombudsmanként működő adatvédelmi intézmény létrehozása. Indoka az volt, hogy ő nem csupán klasszikus ombudsmani feladatkört lát el, hanem más jellegű alapjogvédelmet és hatósági funkciót is. Ennek a felállítandó szervnek teljes függetlenséget kell élveznie mind a kormánytól, mind pedig a felügyelete alatt álló, nem állami szektortól.<sup>89</sup>

Az Alaptörvénnyel hatályba lépett egybiztosos modell tulajdonképpen pontot is tesz annak a kérdésnek a végére, hogy az ombudsman kaphat-e hatósági jogköröket. Ugyanis ez a megoldás

---

<sup>89</sup> BÁRÁNDY GERGELY: *Centralizált Magyarország – Megtépázott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010-2014)*. Budapest, 2014, Scolar Kiadó. 326–327. o.

az ombudsman fogalmából kiindulva csakis önálló ombudsmanok esetében, megfelelő garanciák beépítésével valósulhatna meg, azoknak az általános ombudsmani hatáskörtől egyértelműen elválasztott speciális felelősségi területén.<sup>90</sup> Ennek következtében az egybiztosos ombudsman-modell esetében felmerül a kérdés, hogy a biztosnak, a nemzetiségek jogainak esetében pedig a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesnek milyen szerepe van a hatósági védelemmel ellátott alapjogok (így az információs jogok és az egyenlő bánásmód) érvényesítésében.

Az ombudsman típusú jogvédelemhez képest a hatósági alapjogvédelem esetében kijelenthető, hogy az kevésbé független, mint az ombudsman. Ez abból adódik, hogy a hatóságok a közigazgatási struktúrába vannak beillesztve. Habár mind az EBH, mind a NAIH függetlenített jogállása biztosítva van törvényi szinten, a közigazgatás részeként hiányoznak azok az intézményi garanciák, amelyek biztosítani tudnák a hatóságok teljes függetlenségét.<sup>91</sup> Erre példa, hogy az EBH és a NAIH hiába autonóm államigazgatási szervek, amelyek a törvény szerinti feladatkörükben nem utasíthatók, a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára nevezi ki a hatóságok elnökét.<sup>92</sup> A függetlenség követelményének részleges érvényesülése következtében azt lehet megállapítani, hogy a hatósági jogvédelem önmagában a bírói jogvédelem hiányosságait nem tudja maradéktalanul kitölteni.

A két kiemelt hatóság elsősorban a garanciális törvényi szabályok betartását ellenőrzi, megsértésüket szankcionálja. Feladatellátásuk során ezért elmosódhat a valódi alapjogvédelem, illetve a törvényi előírások betartásának felügyelete. Ezt jól mutatja a NAIH rendeltetésének meghatározása az Alaptörvényben: ugyanis míg az adatvédelmi biztost az információs jogok „védelmére” választották, addig a hatóság az információs jogok érvényesülését ellenőrzi. A hatósági eljárások jellemzője továbbá az, hogy részletekbe menően szabályozottak, ami világosan elkülöníti őket az ombudsmani működés formátlanságától. A formális szabályozásból adódóan a hatóság elnökének személyisége, alapjogvédő szerepfelfogása nem érinti jelentősen a szerv alapjogvédelmi tevékenységét. A hatóságok esetében a részletes szabályozásnak az az oka, hogy – bár elrendelhetik a jogsértést megállapító jogerős határozatok nyilvános közzétételét – nem csak a nyilvánosság erejével érhetnek el eredményeket tevékenységük során, hanem más, közhatalmi eszközöket is igénybe vehetnek az alapjogok érvényesítése érdekében. Többek között elrendelhetik a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatják a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, valamint bírságot szabhatnak ki.

---

<sup>90</sup> SOMODY BERNADETTE (2010). 86. o.

<sup>91</sup> KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: Az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlenségéről. *Fundamentum*, 2010/2. 99. o.

<sup>92</sup> 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebkvtv.) 35. § (1) bekezdés; 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.) 40. § (1) bekezdés.

A fentiekhez képest a NAIH, illetve az EBH hatósági működésének legfőbb kritikája éppen az, hogy hatóságként nem állhatnak rendelkezésükre ugyanazok a direkt alapjogvédelmi eszközök, mint egy ombudsmannak. Idegen például egy hatóságtól az alapjogi garanciák morális tartalmának kibontása, ami viszont az ombudsmani eszköztár jellemző eleme. Az ombudsman alapjogvédő tevékenysége során kapcsolatot teremt az elvont alkotmányos követelmények és a konkrét törvényi szabályozás között, szükség esetén közvetlen alapjog-értelmezést és alapjog-alkalmazást végezhet. Ez egy közigazgatási szervtől nem várható el.<sup>93</sup> Ráadásul az ombudsmani ajánlások, kezdeményezések a preventív alapjogvédelmet is megvalósítják a jövőbeni visszásság veszélyének elhárítása érdekében, mivel az egyedi sérelmen túlmutató általános problémák orvoslására is javaslatot tesznek.

A hatósági jogvédelemmel kapcsolatban érdemes megemlíteni a horizontális hatály kérdését. A horizontális hatály az alapjogvédelemben igazán intenzív diskurzus tárgya. A köz- és magánszféra, közjog és magánjog szigorú dogmatikai elválasztása problémát okoz. Kovács Krisztina – többekkel egyetemben – az alkotmány közvetlen horizontális hatálya mellett érvel. Véleménye szerint az alapjogi jelleg megköveteli a közvetlen alkalmazást a magánjogi viszonyokban, ameddig az nem zavarja a magánautonómia alkotmányosan védett körét.<sup>94</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina kiemeli továbbá, hogy egyes magánjogi jogviszonyokban vannak olyan helyzetek, ahol az állam kívülmaradása ellentétes volna az alkotmány rendelkezéseivel. Az alapjogoknak csupán az egyén és az állam viszonyában való védelme ilyenkor nem elegendő, hanem szükséges a jogvédelem kiterjesztése a magánjogi jogviszonyokra.<sup>95</sup> Ehhez képest Sonnevend Pál – összhangban a német jogtudomány által képviselt állásponttal – elveti a közvetlen horizontális hatály elismerésének lehetőségét.<sup>96</sup>

Ezekon a hatóságokon keresztül a horizontális hatály beszivárog az alapjogvédelmi rendszerbe, mivel a hatóságokat szabályozó törvények hatálya kiterjed magánjogviszonyokra is. Ez esetben az állam a bírói jogérvényesítési módon felül többletgaranciát vállal, hogy az alapjogok érvényesüljenek a magánviszonyokban is. Ezen kívül viszont a horizontális hatály csak az ombudsman által kivételesen van jelen az alapjogvédelemben, így csak az alapjogok két területén, az egyenlő bánásmód követelménye terén és az információs jogok körében valósul meg a teljes körű alapjogvédelem.

---

<sup>93</sup> SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Az adatvédelmi ombudsman hiánya. [online] <http://www.szuveren.hu/vendeglap/szabomate-daniel/az-adatvedelmi-ombudsman-hianya>

<sup>94</sup> KOVÁCS KRISZTINA: Emberi jogaink magánjogi viszonyokban. *Fundamentum*, 1998/4. 85–90. o.

<sup>95</sup> GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA: *Alapvető emberi jogok a magánjogi jogviszonyokban – horizontális hatály a közösségi jogban*. In NÓTÁRI TAMÁS–TÖRÖK GÁBOR (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate: Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Budapest, 2010, MTA Jogtudományi Intézet. 201. o.

<sup>96</sup> SONNEVEND PÁL: Az alapjogi bíraskodás és korlátai. *Fundamentum*, 1998/4. 79–82. o.

Az alapjogvédő hatóságok általánosságban egy-egy érzékeny alapjogi területet részesítenek kiemelt figyelemben. Ezzel áttételesen olyan kiszolgáltatott csoportok jogait is védik, amelyek nem képesek kifejezésre juttatni panaszukat, nem rendelkeznek kellő információval, vagy nem is tudják, hogy az őket ért sérelem jogsérelemnek számít. Ebben a tekintetben a hivatalból indított eljárásoknak nagy jelentőségük van a hatóságok esetében is, mivel ezzel tudják ellensúlyozni az említett körülményekből adódó passzivitást ezeknél a kiszolgáltatott csoportoknál. Az EBH jogosult saját kezdeményezésű vizsgálatra, abban az esetben, ha a jogsértést a magyar állam, a helyi és a nemzetiségi önkormányzatok, ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a Magyar Honvédség, illetve a rendvédelmi szervek követik el, és az adott ügyben más közigazgatási szerv előtt nincs folyamatban eljárás.<sup>97</sup> A NAIH pedig adatvédelmi hatósági eljárást és titokfelügyeleti hatósági eljárást folytathat hivatalból.<sup>98</sup> Sajátos tevékenységi körük a jogsegély nyújtása, bírósági eljárásban való képviselőlet vagy a közérdekű igényérvényesítés, amely szintén bizonyos csoportok alapjogvédelmét szolgálja.<sup>99</sup> Ugyanakkor ez az intézkedési szerepkör a hatóságokat skizofrén helyzetbe hozza, ugyanis a jogsegély nyújtása és a panaszok kivizsgálása eltérő magatartást igényelnek.

Az ombudsmanhoz hasonlóan a hatóságok is ügyfélbarát intézmények, eljárásuk gyors és illetékmentes. Az EBH esetében a kérelemre indult eljárásban az eljárási költségeket a hatóság, illetve az eljárásban való részvétellel kapcsolatosan felmerülő költségek tekintetében az eljárás alá vont előlegezi meg, a kérelem elutasítása esetén pedig a sérelmet szenvedett fél csak akkor viseli az egyéb eljárási költségeket, ha a hatóság megállapította rosszhiszeműségét.<sup>100</sup> Ehhez hasonlóan a NAIH is megelőlegezi és viseli az eljárás költségeit.<sup>101</sup>

A fentiek alapján látható, hogy a hatóságok egyik előnye, hogy határozataik kikényszeríthetők, hatósági jogköreikkel közvetlenül oldják fel az alapjogsérelemet. Azonban a hatósági jogvédelem csupán egy-egy alapjog érvényesülését kényszeríti ki. Ráadásul a hatóságok nem alkalmasak összetettebb, absztrakt alapjogi problémák kezelésére, jobbára a törvényben lefektetett konkrét normák érvényesítésével foglalkoznak.

## *Partnerség az alapjogvédelemben*

---

<sup>97</sup> Ebktv. 15. § (5) bekezdés.

<sup>98</sup> Infotv. 38. § (3) b) - c) pontok.

<sup>99</sup> Infotv. 22. § 38. § (3) d) pont; Ebktv. 20.§.

<sup>100</sup> Ebktv. 16. § (2) - (3) bekezdések.

<sup>101</sup> Infotv. 52. § (4) bekezdés.

Az alapjogvédelmi fórumrendszert tágabban értelmezve az intézményrendszer szerves részét képezik a közhatalomtól független, civil jogvédő szervezetek. A fórumrendszerben való jelenlétük szükségessége a civil szervezet sajátosságából ered, amely alapján a panaszosok képviselőjeként, szószólójaként küzd az alapjogok érvényesüléséért. Ezen a ponton is elkülönülnek a civil szervezetek a többi alapjogvédelmi intézménytől, hiszen lényegükből adódóan a pártatlanság nem követelmény velük szemben, sőt ebben a tekintetben még akadályozó tényező is lehet. A civil szervezetek fontosságát az adja, hogy elősegítik az emberi jogi kérdéskör médiában, közgondolkodásban való egyre hangsúlyosabb megjelenését, és ezzel a társadalom emberi jogokra vonatkozó ismereteinek bővülését.

Fontos a pártatlanság hiányával szemben kiemelni a civil jogvédő szervezeteknek államtól való függetlenségét. A legfőbb előnyként kell ugyanis megemlíteni rugalmasságukat, önállóságukat, amely a nem állami létükből fakad. A civil alapjogvédelem jelentőségét az adja továbbá, hogy közreműködő szervként a legközelebbi kapcsolatba kerülhetnek a panaszosokkal. A civil szféra különlegessége ugyanis, hogy az ügyfél velük való kapcsolatában feltételezhető, hogy az egyén iránti jóakarattal vezérli őket.<sup>102</sup> Mindemellett azonban az állami szervekhez, így az ombudsmanhoz képest is igen szerény, gyakorlatilag az átlagos állampolgárokéval egyező eszközrendszer áll a rendelkezésükre az alapjogok védelméhez. Fő fegyverük az egyes területekre vonatkozó speciális tudásuk és a nyilvánosság.

A civil szférának nem az állami intézmények helyettesítése a célja, hanem az, hogy kiegészítő, alternatív, informális korrekciós fórumokat nyisson meg a rászoruló ügyfelek számára. Ezen felül a civil szervezetek közvetítik „early warning” mechanizmusként a társadalom igényeit a hatalmi centrumok felé, továbbá olyan szociális problémákat, amelyek az állami intézmények által – bürokratikus és politikai racionalitásuk miatt – nem érzékelhetők.<sup>103</sup>

Az ombudsmani alapjogvédő tevékenység jellegét tekintve valahol az alkotmányos jogvédelem és a civil jogvédelem között egyensúlyozva kell meghatározni az identitását. Az állami, alapjogvédelmi tevékenysége során az ombudsman partneri és egyben konkuráló szerepet tölt be a nem hivatali formában működő, jogszabályok által be nem határolt civil jogvédő szervezetek mellett.<sup>104</sup>

Nem merül fel kérdés azzal kapcsolatban, hogy az ombudsman és a civil szervezetek összefogása elengedhetetlen a hatékony alapjogvédelem érdekében. Ezt segíti elő, hogy az Ajbt.

---

<sup>102</sup> TÖRÖK MARIANNA: A nonprofit szervezetek iránti bizalom. *Civil Szemle*, 2014/I. 48. o.

<sup>103</sup> SZABÓ MÁTÉ: *Az állampolgári jogok civil és alkotmányos védelme a globalizált civil társadalomban*. In HEIZER NÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. A 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala. 42–43. o.

<sup>104</sup> CSIKÓS TÍMEA – TÓTH LÁSZLÓ: Közvetítés és partnerség – Civil szervezetekkel való együttműködés az alapvető jogok biztosának új típusú gyakorlatában. *Civil Szemle*, 2013/I. 6. o.



már az ombudsman feladat- és hatásköre részeként határozza meg, hogy tevékenysége során együttműködik azon szervezetekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása. Továbbá az ombudsman mint az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye, szintén együttműködik az emberi jogi területen tevékenykedő civil, nem-kormányzati szervezetekkel, erősítve ezen szervezetek alapjogvédő tevékenységét.

A civil kapcsolati rendszer erősíti az ombudsmani alapjogvédelmi tevékenységét, hiszen kutatásaival, tanulmányaival elősegíti egy-egy alapjog hazai helyzetének felmérését. Erre példa, hogy az Európai Betegjogi Chartába foglalt betegjogok érvényesülését kutató felmérés eredményének ismertetésével a TASZ jelentős segítséget nyújtott a hazai betegjogok helyzetének a nemzetközi helyzettel való összehasonlításában. Az ombudsmani hivatalban megrendezett szakmai programok és műhelybeszélgetések során pedig magas szintű szakmai eszmecsere kerül sor a civilekkel. Ráadásul a civil szervezetek nemzetközi és európai hálózatokkal rendelkeznek, amely szintén szélesíti a szakértelmet egy-egy területen. Ez különösen fontos a jövő nemzedékek biztoshelyettese esetében, aki feladatköréből adódóan átlépi a nemzetállam szuverenitásának a határát és a globális jogi sztenderdekre összpontosít.<sup>105</sup>

A civil szervezetek és az ombudsman együttműködésének az alapját az adja, hogy amit „nem tud” az egyik, azt „tudja” a másik. Az ombudsman ugyanis, amennyiben ajánlásának címzettje nem kellően együttműködő, a jogsértés megállapításán és a visszasság nyilvánosságra hozatalán túlmenően egyéb segítséget nem tud nyújtani a panaszosnak. Ezt a problémát a civil jogvédőkkel együttműködve ki lehet küszöbölni.<sup>106</sup> Erre példa többek között a karcagi ügyként ismertté vált eset,<sup>107</sup> amelyben a kisebbségi ombudsman hagyományos eszközeinek eredménytelensége miatt végül az ügyvédek is foglalkoztató Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodát kérte meg a jogérvényesítés elősegítésére.

Az egy-egy problémakörre fókuszáló, határozott tematikára épülő, különböző alapjogi projektek – amelyek immár az ombudsmani tevékenység szerves részévé váltak – számos lehetőséget teremtettek a konzultációra és az együttműködésre az egyes szakágak gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkező szakértőivel és a civil szervezetekkel.<sup>108</sup> A projekt módszer elhagyása szűkítette ennek a lehetőségét. Úgy gondolom, hogy fentiekből adódóan a civil szervezetekkel való együttműködés lehetőségének a kialakítása az ombudsmani jogvédelmi feladatok ellátása során még fontosabb.

---

<sup>105</sup> SZABÓ MÁTÉ (2008). 75. o.

<sup>106</sup> KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: *Civil és állami jogvédelem. A civil jogvédő szervezetek és az országgyűlési biztosok együttműködési lehetőségei.* In HEIZERNÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon.* A 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala. 121. o.

<sup>107</sup> I.m. 122. o.

<sup>108</sup> Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2012. évi beszámoló. 30. o.

Kiemelkedő jelentőséggel bír nemcsak a civil szervezetekkel való szorosabb együttműködés, hanem az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége szempontjából is, hogy az alapvető jogok biztosa a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyv (OPCAT) szerinti nemzeti megelőző mechanizmusként jár el. Ennek értelmében 2015. január 1-jétől személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosa rendszeresen látogatja azokat a helyszíneket, ahol a szabadságuktól megfosztott emberek tartózkodnak (például pszichiátriai zárt osztályokat, büntetés-végrehajtási intézményeket). A speciális szakértelmet kívánó intézkedési jogkör miatt a Magyar Helsinki Bizottság javaslatára felmerült, hogy az ombudsman ezt a feladatot olyan civil szervezetekkel lássa el, amelyek magas szintű szakértelemmel rendelkeznek a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód. terén Ezt a megoldást a szakirodalom „ombudsman plus” modellnek nevezi.

Ezzel kapcsolatban megfontolandóak Haraszti Katalin megállapításai, amelyek szerint ez a modell – előnyei mellett – kockázatokat is rejt magában. Többek között nehézséget jelent, hogy a civil szervezetek jogszabályi kereteket tiszteletben tartva végezzék feladataikat. Különösen a fogvatartási helyek látogatásakor állhat fenn annak a veszélye, hogy a civil szervezetek munkatársai a saját elképzeléseiket követve, akaratlanul is hátráltatják a nemzeti megelőző mechanizmus munkáját.<sup>109</sup> Végül Magyarországon nem valósult meg ez a modell, hanem a biztos a civil szervezetekből álló Civil Konzultációs Testületet hozott létre, amelynek tagjai javaslatokkal és észrevételekkel egyértelműen segítik a nemzeti megelőző mechanizmus munkáját.

Az Alaptörvény hatálybalépése közvetetten erősítette az együttműködést az ombudsman és a civilek között, ugyanis az *actio popularis* megszűnésével a civil jogvédő szervezetek sem léphetnek már fel absztrakt normakontroll indítványozóként, most már csak a biztoson keresztül fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz. 2012-ben például az ombudsmani indítványok nagy része civil szervezetektől származott, amelyek eredményeképpen az Alkotmánybíróság megsemmisítette a kifogásolt jogszabályhelyeket.<sup>110</sup> Ennek alapján kijelenthető, hogy egy értékes indítványozót zártak ki az absztrakt alapjogvédelemből; e helyzet újragondolása szükséges az ombudsmanra háruló ügyteher csökkentése érdekében. A sikerek mellett ugyanakkor az „erősebb” ombudsmani és a „gyengébb” civil megszólalások közötti látszólagos hierarchia veszélyeket rejt magában, amit például a médiatörvény ügyében ki is használt a kormányzat.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> HARASZTI MARGIT KATALIN: Civil szervezetek és az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmusban. *Magyar Jog*, 2014/11. 647. o.

<sup>110</sup> CSIKÓS TÍMEA – TÓTH LÁSZLÓ: i. m. 11. o.

<sup>111</sup> SOMODY BERNADETTE: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012/2. 118. o.

A fentiekből adódóan a független civil szervezetek állami intézményrendszerhez való kapcsolása rendkívül fontos az alapjogvédelemben, hiszen ezzel válik teljesebbé szervezeti szinten a differenciált alapjogvédelem. Ez azonban jelenleg csak az ombudsman segítségével valósulhat meg. A különálló alapjogvédő szervek jelenléte szükségessé teszi a tapasztalatok egységesítését, ezzel is átláthatóbbá válik egy-egy alapjog tényleges érvényesülésének helyzete. Az ombudsman alapjogvédő funkciójából is adódóan rendkívül fontos, hogy az ombudsman és a civil szervezetek ne konkuráljanak egymással, hanem inkább partneri viszony alakuljon ki közöttük. Az ombudsmani alapjogvédelmi tevékenysége során a civil jelenlét erősítése nem lezárt folyamat, hiszen ahhoz, hogy a fórumrendszerben gyümölcsöző legyen egy kapcsolat, azt folyamatosan ápolni kell.

## **Összegzés**

Nem lehet vitás, hogy a jogok pusztá deklarációja nem elegendő, szükséges, hogy az állam e jogok érvényesítésére valóságos, hatékony és könnyen hozzáférhető eszközöket biztosítson az emberek számára. Ma már hazánkban az alapjogvédelmi fórumrendszer komplexitásában az ombudsman helye szinte megkérdőjelezhetetlen, a hatékony alapjogvédelem elengedhetetlen eleme.

Az ombudsmannak az alapjogvédelem legfőbb őrével, az Alkotmánybírósággal való viszonya szorosabbá vált a közelmúltban az alkotmányos rendszerben bekövetkezett változásokból kifolyólag. Úgy vélem, bátran kijelenthetjük: az ombudsman újonnan kapott indítványozási jogkörével, mellyel hidat képez az állampolgárok és az Alkotmánybíróság között, elengedhetetlen szereplőjévé vált az alkotmánybírói eljárásnak, ezzel szerepe még hangsúlyosabbá vált az alapjogvédelmi rendszerben. Az ombudsman indítványozási jogkörének köszönhetően az alkotmányvédő funkció a korábnál is nagyobb hangsúlyt kapott,

A bíróságokkal kapcsolatban láthatjuk, hogy azok alapjogvédelmi minimumként szolgálnak, azonban ide vonatkozó speciális ismeretek hiányában, illetve az eljárás sajátosságai – így annak nehézsége, a kérelmező fél helyzete – miatt az alapjogok védelmét csak korlátozottan tudják ellátni. Nem rendelkeznek továbbá hatékony eszközökkel a jogtudatosítás, az alapjogi gondolkodás fejlesztése terén. Ezzel együtt, mivel kikényszeríthető döntéseket hoznak, igen erős szereplői a jogvédelmi rendszernek; bizonyos esetekben még az ombudsmannak is a bírói utat kell választania tevékenysége során az alapjogok érvényesítéséhez. Fontos kiemelni továbbá, hogy bizonyos, szűk – azonban talán idővel egyre táguló – körben alkotmányvédő funkciójából adódóan a bíróságok igazgatása és eljárása felett is kontrollt gyakorolhat alapjogi szempontból az ombudsman.

Az ombudsman több szempontból kiegészíti a hatóságok alapjogvédelmi tevékenységét. Egyfelől nem kétséges, hogy a hatósági alapjogvédelem sok ügyfélbarát elemet tartalmaz, és egyes részterületek esetén kikényszeríthető döntése meghozatalával hatékonyan lép fel az alapjogsértésekkel szemben. Azonban az alapjogvédelmi hatóságok rendszerének hiányos kialakítása miatt számos alapjoggal kapcsolatban nem valósul meg a hatósági jogvédelem. Mivel a kikényszeríthető döntések meghozatala formalizált eljárást és konkrétan meghatározott jogi háttérrel igényel a jogbiztonság követelményének teljesüléséhez, a hatóságok alapvetően alkalmatlanok az absztrakt alapjogi problémák kezelésére. Meggondolandó tehát, hogy a kiszolgáltatottak védelmének esetében az ombudsmani alapjogvédelemben legyenek jelen szakértők a hatósági jogvédelem hiányosságainak kitöltése érdekében, akik speciális szakértelmükkel és az ombudsmani szemlélettel együtt hatékonyabb alapjogvédelmet tudnának nyújtani.

Végül a civil szervezetekkel kapcsolatban egyértelmű, hogy azok csak közreműködő szereplői az alapjogvédelmi rendszernek; csupán más védelmi formákat kiegészítve tudnak hatékonyan fellépni. Ezen szervezetek bekapcsolását az alapjogvédelembe, a náluk felhalmozott tudás és értékes tapasztalat felhasználását egyedül az ombudsman valósítja meg.

A fentiekből láthatjuk tehát, hogy az elmúlt 25 évben kialakult alapjogvédelmi rendszerben elengedhetetlen az ombudsman jelenléte. Szerepe ezen a téren sokat erősödött az utóbbi időben. A többi alapjogvédő intézménnyel összevetve látszik, hogy az ombudsman az az intézmény, amely a többi alapjogvédő intézmény hiányosságait pótolja. Az ombudsman a garancia az alapjogok komplex védelmére. Eldőlni látszik tehát a kérdés, amelyet tanulmányom elején feltettem: hazánkban az ombudsman olyan szerves részévé vált az alapjogvédelemnek, és az alapjogvédelmi rendszer nélküle annyira hiányos lenne, hogy a közeljövőben semmiképpen, de megkockáztathatjuk, hogy a távoli jövőben sem érdemes ezt az intézményt átformálni és a klasszikus közigazgatás-ellenőrzési szerepkörre visszazorítani.

## **Bibliográfia**

1. BÁRÁNDY GERGELY: *Centralizált Magyarország – Megtépázott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010–2014)*. Budapest, 2014, Scholar Kiadó.
2. CSIKÓS TÍMEA – TÓTH LÁSZLÓ: Közvetítés és partnerség – Civil szervezetekkel való együttműködés az alapvető jogok biztosának új típusú gyakorlatában. *Civil Szemle*, 2013/I.
3. DR. KUKORELLI ISTVÁN: *Dr. Kukorelli István alkotmánybíró előadása*. In KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala.

4. DR. SZIKINGER ISTVÁN: *Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei.* In KOMLÓSY SZILVIA (szerk.): Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala.
5. EWA LETOWSKA: *Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán.* In Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Budapest, 1997, Országgyűlési Biztosok Hivatala.
6. F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Függetlenül hatékony bíróságok.* In Jogi tanulmányok 2004. Budapest, 2004, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
7. FLECK ZOLTÁN: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban.* Budapest, 2008, Pallas Páholy–Gondolat Kiadó.
8. GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: *Alapvető emberi jogok a magánjogi jogviszonyokban – horizontális hatály a közösségi jogban.* In NÓTÁRI TAMÁS–TÖRÖK GÁBOR (szerk.): Prudentia Iuris Gentium Potestate: Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére. Budapest, 2010, MTA Jogtudományi Intézet.
9. HAÁSZ VERONIKA: *Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos.* *Közjogi Szemle*, 2011/4.
10. HARASZTI MARGIT KATALIN: *Civil szervezetek és az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmusban.* *Magyar Jog*, 2014/11.
11. JUHÁSZ ZOLTÁN: *A hatalmi egyensúly új rendszere: a bírói hatalom ombudsmani kontrolljának gyakorlati tapasztalatai Európában.* *Közjogi Szemle*, 2013/2.
12. JUHÁSZ ZOLTÁN: *Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani jogvédelem viszonya.* In HAJAS BARNABÁS–SZABÓ MÁTÉ (szerk.): Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában. Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.
13. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: *Az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlenségéről.* *Fundamentum*, 2010/2.
14. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: *Civil és állami jogvédelem. A civil jogvédő szervezetek és az országgyűlési biztosok együttműködési lehetőségei.* In HEIZERNÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. A 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala.
15. KELEMEN ROLAND: *Utólagos normakontroll Magyarországon az actio popularis megszüntetése után.* In DR. KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): Quot capita, tot sententiae – A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.

16. KOVÁCS KRISZTINA: Emberi jogaink magánjogi viszonyokban. *Fundamentum*, 1998/4.
17. KUCSKO-STADLMAYER, GABRIELE (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények. Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő megbonosításának különféle formáiról.* Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó.
18. LÁPOSSY ATTILA: *Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban.* In HAJAS BARNABÁS–SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában.* Budapest, 2012, Országgyűlés Hivatala és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.
19. LÁPOSSY ATTILA: Popularis akcióból ombudsmani akció? *Magyar Közigazgatás*, 2011/3.
20. LÁPOSSY ATTILA: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013/3.
21. LAURI LEHTIMAJA: *Az ombudsman és a bíróságok.* In *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után.* Budapest, 1997, Országgyűlési Biztosok Hivatala.
22. MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsman.* Budapest, 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
23. SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája.* Budapest, 1995, Osiris Kiadó.
24. SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2.
25. SOMODY BERNADETTE– SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL–VISSY BEATRIX: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve.* Budapest, 2013, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
26. SOMODY BERNADETTE: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012/2.
27. SOMODY BERNADETTE: Alapjogvédelem a bíráskodáson túl. *Fundamentum*, 2010/2.
28. SOMODY BERNADETTE: *Az Alapjogok védelme: bíráskodás, és ami azon túl van.* In TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére.* Szeged, 2012, Pólay Egon Alapítvány.
29. SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem.* Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó.
30. SOMODY BERNADETTE: Az országgyűlési biztosok funkciója – a közigazgatás ombudsmani kontrollja. *Jog–Állam–Politika*, 2011/3.
31. SONNEVEND PÁL: Az alapjogi bíráskodás és korlátai. *Fundamentum*, 1998/4.

32. SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Az adatvédelmi ombudsman hiánya. [online]  
<http://www.szuveren.hu/vendeglap/szabo-mate-daniel/az-adatvedelmi-ombudsman-hianya>
33. SZABÓ MÁTÉ: *Az állampolgári jogok civil és alkotmányos védelme a globalizált civil társadalomban.* In HEIZERNÉ HEGEDŰS ÉVA (szerk.): Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. A 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala.
34. SZABÓ MÁTÉ: *Emberi jogok alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével.* Budapest, 2011, Kairosz Kiadó.
35. SZIKLAY JÚLIA: Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. *Nemzet és biztonság*, 2011. december.
36. TÖRÖK MARIANNA: A nonprofit szervezetek iránti bizalom. *Civil Szemle*, 2014/I.
37. VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon.* Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó.
38. VISSY BEATRIX: *Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt.* In NAGY MARIANNA (szerk.): Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. I. kötet. Budapest, 2010, Kiadó nélkül.