

Kiss Tamás:

Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége a magyar alkotmányos rendszerben

„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés... nélkül biztosítja.”

(Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés)

Munkámban arra vállalkozom, hogy az ombudsman eljárásainak egyéni osztályozás alapján történő bemutatásával, az egyes eljárástípusok gyakorlati példákkal történő szemléltetésével és az ombudsmani jogvédelmi tevékenység korlátainak szem előtt tartásával az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenységéről részletes és lényegre törő áttekintést nyújtsak, mellyel egyidejűleg törekszem az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek a magyar alkotmányos rendszerben történő elhelyezésére is. Magát az eljárásokat az Alkotmánybírósággal való érintettségük tükrében osztályozom, ezzel is kiemelve és nyomatékosítva a biztos alkotmánybírói eljárás kezdeményezéséhez kapcsolódó jogát, ami egy igen erős és kivételes jogosítvány a magyar közjogi rendszerben, hiszen a közjogi tisztviselőknek csak igen szűk köre bír ilyen jogosítvánnyal. Miért szükségesek ilyen jogosítványok? Mi a tiszttség rendeltetése, feladata? Miért nő a tisztseget bevezető országok száma?

A demokratikus államok alkotmányos berendezkedésének elengedhetetlen eleme a jogállami garanciák kiépítése, hiszen a demokrácia nem kizárólag a nép által választott legitim parlamenten, hanem a szigorú jogállami kritériumok lefektetésén, alkalmazásán és érvényesülésének ellenőrzésén is nyugszik. A jogállami garanciák kodifikálásához, a kodifikált jog ellenőrzéséhez és védelméhez nélkülözhetetlen egy ombudsmani típusú hivatal kiépítése és működtetése. Az első ombudsmani típusú intézmény felállítására 1809-ben Svédországban a parlamenti biztos tiszttség intézményesítésével került sor, azóta világszerte több mint százhusz országban működik országos szintű ombudsmani hivatal, és ez a szám folyamatosan emelkedik.

Magyarországon az 1989-es alkotmánymódosítás¹ rögzítette először az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézményét, majd 1993-ban a parlament elfogadta az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt, amely az országgyűlési biztosok jogkörét az 1989-es alkotmánymódosításnál részletesebben szabályozta. Egészen az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) hatályba

¹ Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvényt.

lépéséig (2012. január 1.) négy országgyűlési biztos munkálkodott. Az alkotmánymódosítás, majd az 1993. évi LIX. törvény ellenére viszont az első biztos megválasztására hat évvel az alkotmánymódosítás és két évvel az 1993. évi LIX. törvény megalkotása után, 1995. július 30-án került sor, ami még a magyar jogi viszonyokat tekintve is meglehetősen sok időnek tekinthető. A volt állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának és az adatvédelmi biztosnak a szerepét az alapvető jogok biztosa, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vezetője vette át. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke esetében speciális feladatátvétel történt, hiszen itt egy ombudsmani típusú tisztség helyett egy autonóm államigazgatási szerv állt fel, amely mind függetlenségi, mind igen komoly hatékonysági problémákat is felvet.

Mi egy ilyen hivatal rendeltetése? „Az ombudsmannak minden olyan esetben fel kell lépnie, amikor alapjogok sérülnek.”² A jogállami garanciák megkövetelik, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszaesések kivizsgálása a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalomtól független, magasan képzett tisztségviselőkkel rendelkező hivatal formájában történjék, amelynek vezetésére és irányítására szakképzett, jogszabályban rögzített szigorú követelményrendszernek megfelelő személy alkalmas. E hivatalirányító tisztségviselő a magyar alkotmányos jogrendszerben az alapvető jogok biztosa, vagy a svéd eredetű megnevezés szerint az ombudsman (német és norvég megnevezés szerint: ombudsmann).

A tisztség függetlenségét maga Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) fekteti le, melynek függetlenséget megteremtő elemei az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi jog, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség és a merev összeférhetlenségi szabályokban meríthetők ki. A befolyásmentes munkavégzés biztosítására az Ajbt. rögzíti, hogy a biztos eljárása során is független, csak a törvényeknek van alárendelve és nem utasítható.³ A fentiek megvalósításának elengedhetetlen feltétele magának a tisztségnek és a hivatalnak (a feladat- és hatásköri szabályok lefektetésével együtt) lehetőleg minél magasabb szintű jogforrás felhasználásával történő jogrendszerbe illesztése, figyelembe véve

² Varga Zsuzsa: Puha jogosítványok, kikezdehetetlen érvek. Beszélgetés Lenkovich Barnabás ombudsmannal. *Complex MAGAZIN*, XIII. évfolyam, 2006. november, 11. szám. 25. o.

³ Ajbt. 11. §

természetesen az adott állam jogrendszerének felépítését, amelyre Magyarországon a jogforrási hierarchia csúcsán, vagyis alaptörvényi rendelkezésben került sor. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát ügyviteli és előkészítő szervként az Ajbt. 41. § (1) bekezdése rögzíti. Fontos, hogy az ombudsmani hivatal szempontjából is érvényesül a függetlenség, hiszen annak szervezeti és működési szabályzatát is az alapvető jogok biztosa adja ki.⁴ Az Alaptörvény 30. cikke tartalmazza az alapvető jogok biztosának meghatározására vonatkozó legfontosabb megállapításokat, míg a részletszabályok és egyéb rendelkezések megállapítására az Alaptörvény 30. cikk (5) bekezdése alapján a jogforrási hierarchia második szintjén elhelyezkedő törvény hivatott.

Az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapjogvédelmi tevékenységet folytat, a tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálhatja. Mit takar a visszasság fogalma? Gönczöl Katalin szavaival élve: „az alkotmányos visszasság az alkotmányos alapjogokra és/vagy elvekre visszavezethető olyan alanyi jogi sérelem vagy annak közvetlen veszélye, amely az egyén és az államot képviselő hatóság vagy valamely monopolhelyzetben lévő szolgáltató közötti jogviszonyban keletkezett, és amelynek orvoslására az állampolgári jogok biztosa az alkotmányos felhatalmazás alapján kísérletet tehet”.⁵

Fontos megjegyezni, hogy az alapvető jogok biztosának diszkrecionális jogkörét az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése egyértelműen kizárja. A diszkrecionális jogkör esszenciája, hogy az ilyen jogkörrel rendelkező személy maga mérlegeli a fennálló körülményeket és azok súlyát, saját személyes meggyőződése, belátása alapján hoz döntéseket. Példának okáért a magyar államfő diszkrecionális jogkörébe tartozik a kitüntetések adományozása. Ez a jogkör a magyar ombudsmant nem illeti meg, így a tudomására jutott visszasságokat kötelezően vizsgálja vagy kivizsgálhatja, azok vizsgálat nélküli mellőzése nem lehetséges. Az alapvető jogok biztosának munkájára kiegészítő és nem helyettesítő jelleggel kell tekinteni,⁶ hiszen a független és pártatlan bírósághoz fordulás jogát az Alaptörvény 28. cikk (1) bekezdése egyértelműen deklarálja.

⁴ A belső szabályozási autonómia és a törvényben megállapított működési szabályozásra lásd: 2/2002. (I.25.) AB határozat

⁵ Gönczöl Katalin–Kóthy Judit: *Ombudsman 1995–2001*. Budapest, 2002, Helikon Kiadó. 121–122 o.

⁶ Bővebben: Vissy Beatrix: Mikor az ombudsman és a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt.

Az alapvető jogok biztosának eljárásai

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közbatalmat gyakorló szervhez.”

(Alaptörvény XXV. cikke)

Az ombudsman eljárását bárki kezdeményezheti (e tényt mind az Alaptörvény, mind az Ajbt. lefekteti), az eljárás kezdeményezésére jogosultak köre nem korlátozódik a természetes személyek vagy magyar állampolgárok körére, így például a jogi személyek cégformától, jogi státusztól függetlenül és a Magyarországon tartózkodók tartózkodásuk jogcímétől és idejétől függetlenül (legyen akár menekült, turista vagy egyéb beutazó) is kezdeményezhetik eljárását. Az alapvető jogok biztosának eljárása a kezdeményező oldalán költségmentes, az eljárás költségeit az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) előlegezi és viseli az Ajbt. 19. §-a nyomán, így az igazságszolgáltatással szembeni kritika – miszerint csak annak van lehetősége bírói fórum előtt jogának érvényesítésére, aki az eljárással kapcsolatos költségek viselésére megfelelő tőkével rendelkezik, nem is beszélve a jogorvoslati lehetőségek igénybevételéből származó többletköltségről – fel sem merül egy ombudsmani eljárással összefüggésben. Továbbá a benyújtó személy identitásának felfedése csak indokolt esetben, a vizsgálattal közvetlen összefüggésben és a benyújtó által megtett tiltó nyilatkozat hiányában történhet, ellenkező esetben a személyes adatokat csak a Hivatal ismerheti és iktathatja, azt más szervek részére nem adhatja ki. Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése garantálja, hogy a Hivatal és a biztos a tevékenysége a benyújtóra csak semleges vagy pozitív hatással lehessen (elutasítás vagy fellépés), a kezdeményezőt beadványa megtételében negatív hátránytól, megkülönböztetéstől való félelem ne korlátozza vagy befolyásolja, és a benyújtás miatt hátrány ne érhesse.

Itt leszögezendő, hogy a biztos az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróságok és az ügyészségek (az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével) tevékenységét nem vizsgálhatja [Ajbt. 18. § (3) bekezdés]. E személyek és szervek munkájának ellenőrzésére általában nem rendelkezik hatáskörrel szervezet, ami az Ajbt. 18. § (3) bekezdésében felsorolt személyek és szervek jogállami garanciákból levezethető függetlenségére vezethető vissza, hiszen feladat- és hatáskörük maradéktalan ellátásához és az általuk meghozott és meghozandó döntések befolyásmentes megalkotásához elengedhetetlen feltétel az Alaptörvény vagy jogszabály által kínált függetlenség. Magyarország törvényalkotó testületének ellenőrzése csak pénzügyi

és gazdasági szempontból lehetséges, ilyen ellenőrzésre hivatott szerv az Alaptörvény értelmében az Állami Számvevőszék [Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés], amely ellenőrzés csak függetlenül és pártatlanul végezhető. Az államfő tevékenységével összefüggő vizsgálatok nem tartoznak az ombudsman feladat- és hatáskörébe, annak különleges szabályai az Alaptörvényben rögzítettek. A bíróságok és az Alkotmánybíróság döntési tevékenységéhez és az ügyészség nyomozási és egyéb jogszabályban rögzített feladataihoz speciális külső függetlenséget élvez. Emellett a parlament az egyetlen olyan szerv a felsoroltakból, amelynek tevékenységével összefüggésben „az Alkotmánybírósághoz kapcsolódó eljárások” fejezet alatt megtalálható eljárások lefolytathatóak és elindításuk az ombudsman által kezdeményezhető.

Az alapvető jogok biztosa által lefolytatható eljárások osztályozása több szempontrendszer alapján lehetséges, személyes meggyőződésem viszont, hogy az eljárások hatékony tipizálásához az Alkotmánybírósághoz kapcsolódás vizsgálata szükséges. A szempontrendszer kialakításának alapja az a ténymegállapítás, hogy az ombudsman alapjogvédelmi tevékenységet lát el. E tevékenység kifejtéséhez olyan hatáskörök biztosítása szükséges, amelynek révén az ombudsman képes a jogéletbe eredményesen beavatkozni és reparáltatni annak felmerülő hibáit. Habár nem sorolom az alapvető jogok biztosának alaphatáskörei közé az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét megteremtő eljárásokat, mégis maga a hatékony alapjogvédelmi funkció az, amely nemcsak megnyitja, hanem igényli az alkotmánybírák esetleges részvételét az alapjogvédelmi eljárásban. Így tisztázandó, hogy maga az ilyen típusú eljárás-kezdeményezés az ombudsman önálló hatáskörét képezi (és nem csak egy intézkedés), amit a fentiek felül az is alátámaszt, hogy a magyar Alaptörvény a normakontroll-eljárást kezdeményezők között külön felsorolja az ombudsmant is.

E jellemző alapján az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben álló és az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben nem álló eljárásokat különíthetünk el. Az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben áll: az Alaptörvény és az Alaptörvény-módosítás Alkotmánybírósággal való felülvizsgálatának kezdeményezése [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pont és Ajbt.2. § (3) bekezdés], az Alaptörvény értelmezésének kezdeményezése [Ajbt. 2. § (3) bekezdés és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdés], jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése [Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés e) pont és Ajbt.2. § (3) bekezdés] illetve jogszabály nemzetközi szerződésbe

ütközésének megállapítására irányuló eljárás kezdeményezése [Abtv. 32. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben nem lévő eljárások osztályába azokat az eljárástípusokat sorolom, amelyeknek habár nincs közvetlen összefüggésük az alkotmány őreivel, mégis céljuk az alkotmányos berendezkedés védelmében, a jogszabályok maradéktalan érvényesülésének biztosításában, valamint a jogfejlesztő tevékenységben meríthető ki. Ilyen eljárások közé sorolható a panaszra vagy közérdekű bejelentésre induló eljárás, a jogszabálysértés orvoslására irányuló eljárás, a felesleges vagy nem egyértelmű szabályozási tartalommal rendelkező jogszabály módosítása vagy hatályon kívül helyezése céljából indult eljárás, a Kúria önkormányzati rendelettel kapcsolatos eljárása, illetve a kivételes eljárás.

Az Alkotmánybírósághoz kapcsolódó eljárások

A felsoroltakon felül közös jellemzője ezen eljárásoknak, hogy az ombudsman kizárólag eljárás-kezdeményező jogkörrel rendelkezik, valamint a három különböző típusú kezdeményezés utáni eljárás lefolytatására kizárólag az Alkotmánybíróságnak van jogköre. Az Alkotmánybíróság minden jogállamban elengedhetetlen intézmény, melynek célja az írásba foglalt alkotmány védelme, így a kartális alkotmány keretei között vizsgálja a tervezett és a már meghozott jogforrások tömegét (alkotmányjogi szempontból az Alaptörvény a jogforrási hierarchia élén helyezkedik el, de jogszabálynak nem minősül). Azok a jogforrások, amelyek nem felelnek meg az alkotmány rendelkezéseinek – például alapjogsértő tartalommal bírnak – megsemmisítésre kerülnek, viszont a magyar közjogi rendszerben kizárólag az Alkotmánybíróságnak van hatásköre jogforrások megsemmisítésére.

Balogh Zsolt értelmezésében: „Az alkotmány különleges védelemre szorul, amelyet nemcsak módosítása megnehezítésére vonatkozó szabályok teremtenek meg, hanem maga az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére és alkalmazására hivatott szervezet (az alkotmánybíróság) létrehozása is része e különleges védelemnek.”⁷ E védelem kiterjed előzetes normakontroll indítvány alapján az elfogadott, de ki nem hirdetett, utólagos normakontroll indítvány alapján a kihirdetett, de nem hatályos és a hatályos jogszabályokra is, így Magyarország alkotmányának elvei minden szempontból maradéktalanul érvényesülhetnek, és sérelmük esetén független és pártatlan szerv által kerülnek helyreállításra. Az Alaptörvény és az Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatát, az

⁷ Lásd Trócsányi László–Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, 2013, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 376. o.

Alaptörvény értelmezését és jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alkotmánybírák az alkotmány védelmének keretén belül, míg a nemzetközi szerződésekkel való összhangot a nemzetközi és európai uniós jogból származó kötelezettségekből fakadóan vizsgálják.

Az Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatának kezdeményezése

Az ombudsman a kihirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás vizsgálatát az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján jogvesztő határidőn belül, azaz a kihirdetéstől számított harminc napon belül kezdeményezheti. Az Alkotmánybíróság e vizsgálati jogköre viszont megváltozott az Alaptörvény hatályba lépését követően: 2013. augusztus 1-jétől ugyanis az alkotmánybírák csak az Alaptörvénybe foglalt, az Alaptörvény módosítására, megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények betartását ellenőrizhetik, érdemben a módosítás szövegét nem vitathatják, amely ellentétben áll a korábbi felhatalmazással.⁸ A magyar parlament az e típusú felülvizsgálat kezdeményezőinek jogkörét is leszűkítette, hiszen Magyarország Alaptörvényének Negyedik Módosítása (2013. március 25.) értelmében a kihirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás érdemi vizsgálatát csak a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa vagy egyéb, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában felsorolt kezdeményező kérheti. A kihirdetett Alaptörvény vagy Alaptörvény-módosítás érdemi vizsgálata alapjogsértő rendelkezés előfordulása esetén sem kérhető a magyar Alkotmánybíróságtól.

E rendelkezés álláspontom szerint erősen vitatható: az alkotmánybíróvási tagjelölteknek a taggá váláshoz nem kizárólag az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára és jogász végzettségre van szüksége, hanem meg kell felelnie az Abtv. 6. § (1) bekezdésében előírt követelményeknek is, amelyek közül a kiemelkedő tudású elméleti jogász mivoltot vagy jelentős szakmai múltat emelném ki. E feltétel teljesítéséhez ugyanis a Magyar Tudományos Akadémia doktori címével, egyetemi tanári tisztséggel vagy húszévi jogi tevékenységgel összefüggő tapasztalattal kell rendelkeznie a jelöltnek (olyan munkakört kell betöltenie, melynek elengedhetetlen feltétele a jogi végzettség), vagyis az Alkotmánybíróság tagjaivá csak a legmagasabban képzett, kiemelkedő tudású és gyakorlott jogászok válhatnak. Kérdéses, hogy e jogászok az Alaptörvény rendelkezéseit érdemben miért nem vizsgálhatják, hiszen még az ombudsman kezdeményezésére is csak az Alaptörvénybe

⁸ A gyakorlatban az alkotmánybírók az Alkotmány érdemi felülvizsgálatától mindvégig tartózkodtak és tartózkodnak, amire a 12/2013. (V.24.) AB határozat indoklása is rámutat.

foglalt, az Alaptörvény módosítására, megalkotására és kihirdetésére vonatkozó eljárási követelmények betartását vehetik górcső alá. Vitatható e rendelkezés abból a szempontból is, hogy tényleges és súlyos alapjogsértés vagy egymással igen komoly ellentétet mutató rendelkezések esetén sem avatkozhat be az Alkotmánybíróság. Az alkotmánybírókhoz 2013. április 23. napján intézett beadványában a biztos az Alaptörvénybe foglalt eljárási követelmények sérelmére hivatkozva vitatta a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról szóló javaslatot, ám a határozat lényegi része az elvi előkérdésekben fedezhető fel, amelyekben az ombudsman kifejti, hogy az Alkotmány egymással ellentétes rendelkezései közötti feszültség feloldása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik (vagy kellene tartoznia). Emellett rámutat, hogy az Alaptörvény módosításaihoz fűződő jogkörére csak „pótfeladatként” tekint, hiszen az államszervezet demokratikus működése felett az államfő őrökdi.⁹ Továbbá a beadvány célja arra a tényre való rávilágítás, miszerint a populáris akció eltörlésével olyan aggályok is előfordulhatnak, amelyek az alkotmányjogi panasz eljárás korlátai között nem orvosolhatóak. Az Alkotmánybíróság határozatának indoklásában kifejti, hogy saját hatáskörének is vannak korlátai, mely korlátok között az Alkotmánnyal kapcsolatban kizárólag mércét állapíthat meg, az Alkotmány rendelkezéseinek változtatásától tartózkodott és tartózkodik, valamint az Alaptörvény rendelkezéseit hatáskör hiányában érdemben nem vetheti össze egymással, azokat csak az elfogadásukra vonatkozó eljárási szabályok megtartásának tükrében vizsgálhatja, mivel az Alkotmánybíróság véleménye szerint az Alaptörvény érdemi módosításával maguk az alkotmánybírák módosíthatnák saját hatáskörüket. Talán kielégítőbb megoldás lehetne a probléma orvoslására, ha az Alkotmánybíróság igen részletesen lefektetett szabályok mellett az Alaptörvénnyel vagy annak bizonyos előre meghatározott rendelkezéseivel akár igen szűk körben érdemben is foglalkozhatna.

Az alapvető jogok biztosának egyetlen lehetősége ilyen visszáság orvoslására az Országgyűlés felé évente kötelezően benyújtandó éves beszámolóban a probléma külön kiemelése. Az alapvető jogok biztosa tevékenységéről ugyanis évente beszámol az Országgyűlésnek az Alaptörvény 30. cikk (4) bekezdés alapján. Az ombudsman az Országgyűlés munkáját azonban nem vizsgálhatja az Ajbt.18. § (3) bekezdés a) pontja értelmében. Az országgyűlési képviselőknek az alapvető jogok biztosának beszámolóját parlamenti vita keretén belül kell megvitatniuk, és a beszámoló tárgyában határozniuk kell az Ajbt.40. § (3)-(4) bekezdése alapján. A beszámoló vitájának megnyitása és lezárása előtt

⁹ Lásd a 12/2013. (V.24.) AB határozatot.

a biztos felszólal, annak vitája közben felszólalhat, ezen felül a képviselők kérdést intézhetnek a beszámoló biztosnak az Alaptörvény 7. cikk (1) bekezdése szerint, így az alapvető jogok biztosának problémafelvetésre és álláspontja kifejtésére alkalma nyílik. A parlament üléseinek nyilvánossága következtében a parlamentben a mindenkori kormánypárti többség egy általa támogatott és elfogadott alapjogsértő alaptörvényi rendelkezés vitájával jelentős presztízsvesztésre tette szert. Ennél fogva ilyen jelentős ügyben a hírnevét és társadalmi megítélését feltehetően nem kockáztatná, ezért a társadalmi kontrollfunkciót eredményező nyilvánosság minden szempontból a prezentáló ombudsman előnyét szolgálja, így ideális esetben egy ilyen probléma nem jut tovább a biztos általi javaslatételén. Itt fontos még egyszer kiemelni, hogy az alapvető jogok biztosa független személy és tisztség is egyben, ezért a beszámoló vitája nem csaphat át a biztos és a parlament közötti politikai vitába, amire mind a beszámoló ombudsmannak, mind a parlamenti képviselőknek figyelemmel kell lenniük.

Az Alaptörvény rendelkezésének értelmezésére irányuló kezdeményezés

Az alapvető jogok biztosának e jogköre a többi kezdeményezésre jogosulttal, így az Országgyűléssel vagy annak állandó bizottságával, a köztársasági elnökkel, illetve a Kormánnyal ellentétben – egyedi és szokatlan módon – nem az Alaptörvényben, hanem az Abtv.-ben található. Az Alaptörvény 24. cikke részletesen foglalkozik az alkotmánybírák jogkörével, szinte taxatív módon kerülnek felsorolásra az Alkotmánybíróság különböző eljárásai, az eljárások kezdeményezésére felhatalmazottak szigorú és zárt meghatározásával együtt. Az alkotmányjogi problémával maguk a bírák is szigorúan csak akkor foglalkozhatnak, ha az Alaptörvény keretei között képesek a probléma értelmezésére, levezetésére és megoldására az Abtv. 38. § (1) bekezdése nyomán, ellenkező esetben a beadványt vissza kell utasítaniuk. A fentiek alapján megállapítható, hogy az ombudsman az Abtv. 38. § (1) bekezdésével kapott kezdeményezési jogkörével sikeresen csak akkor élhet, ha az alkotmánybírák az Abtv. 38. § (1)-(2) bekezdésének keretei között képesek kezelni a problémát, ellenkező esetben az ombudsmani indítvány érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerül. A biztos 2015-ben ilyen alkotmányértelmezési kérdéssel fordult a magyar Alkotmánybírósághoz, amelyben a menekültügyi eljárással kapcsolatban két fontos kérdést vetett fel:

- kötelesek-e a magyar hatóságok és szervek más tagállamok jogellenes kiutasító lépéseinek végrehajtásához segítséget nyújtani?

- köteles-e a Magyar Állam az Európai Unió objektív kritériumokat mellőző kiválasztási rendszere alapján végrehajtott tömeges menekült-áthelyezéseket lehetővé tenni?

Dolgozatom lezárásának időpontjáig az Alkotmánybíróság sajnos ezekre a kérdésekre nem adott választ, de úgy gondolom, a példa jól szemlélteti, hogy a hatékony alapjogvédelem biztosítása érdekében az Alkotmány értelmezésének kezdeményezése igen fontos és bizonyos esetekben nélkülözhetetlen jogköre a biztosnak.

A jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában kapott felhatalmazás alapján a magyar ombudsman a már kihirdetett jogszabályok felülvizsgálatát kezdeményezheti, az elfogadott, de ki nem hirdetett, illetve a még nem elfogadott törvények alkotmánybírósági vizsgálatát az Alaptörvényben (Alaptörvény 6. cikk) és a Hárszabályban meghatározott esetekben a felsorolt személyek kezdeményezhetik, az alapvető jogok biztosának jogköre csak a már elfogadott és kihirdetett jogszabályokra vonatkozik. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (előzetes normakontroll) a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke a törvény zárószavazása előtt megtett indítványával kezdeményezheti az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése alapján, viszont e jogosultak számára az alkotmánybírósági vizsgálat kérelmezése kizárólag személyes meggyőződésen alapuló lehetőség, kötelező alkotmánybírósági vizsgálat kezdeményezésére nem kötelesek. A köztársasági elnök diszkrecionális jogköre – sok más jogkörével ellentétben – az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében felsoroltak esetén fel sem merül, hiszen az elfogadott, de ki nem hirdetett törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével összefüggésben az államfőnek alaptörvény-ellenesség észlelése esetén az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése kötelező alkotmánybírósági vizsgálat kezdeményezését írja elő.

A magyar alkotmány így biztosítja, hogy olyan törvények, amelyek az Alaptörvénnyel ellentétes tartalmú rendelkezést tartalmaznak ne vagy csak csekély számban kerülhessenek ki a magyar jogrendszerbe. Ha mégis kikerül ilyen törvény vagy törvényi rendelkezés, vagy egyéb olyan jogszabállyal (például kormányrendelettel, miniszteri rendelettel) kapcsolatban merül fel alaptörvény-ellenesség, akkor az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alkalmazandóvá válik, és az ombudsman mint a hivatkozott alaptörvényi cikk (2) bekezdés

e) pontjában felsorolt kezdeményezők egyike, az alkotmánybírókhoz fordulhat a visszásság orvoslása érdekében (utólagos normakontroll). Megemlítendő, hogy az alapvető jogok biztosának utólagos normakontroll-kezdeményezési lehetőségéről az Alaptörvény jóval előbb rendelkezett, hiszen a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény szerint a biztos utólagos normakontroll-indítvánnyal élhet, míg a Kúria elnökének és a legfőbb ügyésznek csak a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását (2013. március 25.) követően nyílt lehetősége utólagos normakontroll-indítvány beadására (több mint egy évvel az Alaptörvény hatályba lépése után).

Az alapvető jogok biztosának utólagos normakontroll-indítványára jó példa a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) közéleti szereplőkre vonatkozó rendelkezéseinek tárgyában tett beadványa, mely utólagos normakontroll a közéleti szereplők személyhez fűződő jogainak „méltányolható közérdekből” való csökkentését sikeresen vitatta. Az alkotmánybírók a rendelkezésben a sajtó- és szólásszabadság korlátozását állapították meg, ezért az indítványt megalapozottnak minősítették, és a hatályba lépő Ptk. hivatkozott szövegrészét alaptörvény-ellenesség címén megsemmisítették.¹⁰ A példa lényegében modellezi azt a helyzetet, amikor a jogéletbe már bekerült az alapjogsértő jogszabályi rendelkezés, viszont a visszásságot az ombudsman egy utólagos normakontrollal hatékonyan orvosolni tudja. Az Alaptörvény T) cikke felsorolja a jogalkotói hatáskörrel felruházott szerveket, amelyeknek nem része az Alkotmánybíróság, mégis az alkotmánybíró egy-egy bekezdés, szó, szövegrészlet megsemmisítésével teljesen új, a korábbtól eltérő szabályozási tartalmat adhat egy jogszabálynak, amely módosítás utáni tartalom nem feltétlenül összeegyeztethető a jogalkotó eredeti szándékával. Természetesen az alkotmánybírók az ombudsmani kezdeményezésnek nem minden esetben adnak helyt, így például a Ptk. cselekvőképességre vonatkozó rendelkezéseinek vizsgálata során az alapvető jogok biztosának 2013. július 12-ei indítványát az emberi méltósághoz és magánélethez fűződő jog fényében nem találták megalapozottnak, nem állapították meg alaptörvény-ellenességet és nemzetközi szerződésbe ütközést sem.¹¹

E normakontroll jogkör relevanciája a 2012-es alkotmánybíróvási reform tekintetében erősödött meg, hiszen az Alkotmánybíróság *actio popularis* alapján már nem vizsgálhatja felül a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját, vagyis a jogalany kizárólag az Alaptörvény megsértését taglaló indítványát közvetlen és személyes érintettség hiányában az Alkotmánybíróság érdemi közbenjárás nélkül visszautasítja. 2012-ig a jogalany populáris

¹⁰ Lásd a 7/2014. (III.7) AB határozatot.

¹¹ Lásd a 11/2014. (IV.4) AB határozatot.

akcióval közvetlenül fordulhatott az alkotmánybírókhoz. Az indítványozó – gyakran a jog világában nem jártas személy, aki már csak személyes ügyben fordulhat az alkotmánybírákhoz – habár meglebbe a lehetősége, nem minden esetben él az *actio popularis* utódjával, a számára is elérhető alkotmányjogi panasszal, mivel sokszor nem világosak számára az alkotmányjogi panasz elvárt tartalmi és formai kellékei, követelményei. Az alkotmányjogi panasz kötelező tartalmi és formai elemei törvényben rögzítettek, „az Alkotmánybíróság azonban itt mégis teret nyit az önkényes hatalomgyakorlásnak azzal, hogy a törvényszövegből ki nem következtethető, saját szubjektív mércéjéhez igazított elvárást is hozzá kapcsol az indítványok törvényben rögzített tartalmi elemeihez”,¹² amit a 3332/2014. (XII. 10) AB végzés is alátámaszt. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az alkotmány őrei a hatáskör konkrét megjelölése és a határozott kérelem hiánya miatt visszautasították. A visszautasított és befogadott beadványok kezelésének gyakorlatáról árulkodik az Alkotmánybíróság időszakonként közzétett statisztikája, hiszen a 2014-es év adataiból is jól látható,¹³ hogy az indítványok nagy többsége a benyújtási határidő és egyéb indokok alapján elutasításra került, érdemi vizsgálat alapján történő intézkedésre a beadványok töredékében láttak szükséglet az alkotmánybírók.¹⁴

A jogosult számára viszont nem kizárólag az Alkotmánybíróság az egyetlen út, hiszen megvan a lehetősége az egyszerűbb és átláthatóbb ombudsmani vizsgálat igénybevételére is. A vizsgálat másik oldala, hogy a biztos csak abban az esetben fordul az alkotmánybírákhoz, ha álláspontja szerint a vitatott jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján, ellenkező esetben mellőzi a fellépést.

Ellentétben az Alkotmánybírósággal – akinek vizsgálata szinte minden esetben indítványhoz kötött – az alapvető jogok biztosa hivatalból vagy beadvánnyal összefüggésben is vizsgálódhat, kezdeményezési jogával élhet. Az ombudsman a jogszabályok alkotmányossági szempontból történő ellenőrzésének kulcsszereplője, „a kormánytól ugyanis nyilvánvalóan nem várható, hogy a kormánytöbbség által elfogadott törvényeket az Alkotmánybíróság elé vigye, az ellenzék pedig – különösen a parlamenti ellenzéki frakciók jelenlegi számarányait figyelembe véve – nem feltétlenül képes az egynegyedes arányt teljesíteni.”¹⁵

¹² Vissy Beatrix: Megkötözött szabad kezek. *Fundamentum*, 2014. 1-2. szám. 84. o., elérhető a következő linken is: <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/14-1-2-6.pdf>

¹³ A 2014-es év statisztikai adatai: http://www.mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2014_12_31.pdf

¹⁴ Az Alkotmánybíróság ügyforgalmi statisztikája: <http://www.mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2014>

¹⁵ Somody Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: Az ombudsman normakontroll indítványozási gyakorlatából, *Fundamentum*, 2012. 2. szám, 115. o.

A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése

Magyarországon az elmúlt időszakban a nemzetközi jog és az uniós jog súlyának növekedése figyelhető meg, hiszen Magyarországnak a 2004-es Európai Unió csatlakozásából uniós jogi és az 1955 óta fennálló Egyesült Nemzetek Szervezete tagságából következően nemzetközi jogi kötelezettségeinek is eleget kell tennie. Ilyen kötelezettség a nemzetközi jog és az európai uniós jog harmonizálása a magyar jogrendszerrel az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján, eszerint biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ennek teljesítése érdekében a magyar jogalkotó fokozott figyelmet fordít a nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettség maradéktalan ellátása mellett a magyar jogszabályokkal való összhangra is. A harmonizálás fontosságát mutatja, hogy nem kizárólag nemzeti, hanem nemzetközi szervek is foglalkoznak a nemzetközi jog megfelelő átültetésének ellenőrzésével. Az Európai Unió bármely tagállama ellen az Európai Unió Bírósága előtt egy adott európai uniós jogi norma megsértése miatt kötelezettségszegési eljárás is indulhat, alapvető emberi jogokat érintő kérdésben az Emberi Jogok Európai Bírósága is eljárhat, a jogsértő állammal szemben kényszerintézkedéseket alkalmazhat. A nemzetközi bíróságokon felül a magyar Alkotmánybíróság is vizsgálhatja a magyar jogszabályok nemzetközi szerződés ütközését (ezt a vizsgálatot hivatalból is végezheti).

Az alkotmánybírák nemzetközi szerződés ügyében általában az Abtv. 32. § (2) bekezdésében felsorolt kezdeményezők indítványára járnak el, pedig az alkotmány őreinek jogköre kiterjed a nemzetközi szerződésekbe ütközés hivatalból történő vizsgálatára is (egyetlen, hivatalból indítható eljárásuk). Habár ritka az ilyen eljárás (2014-ben egyetlen ilyen eljárásra sem volt példa¹⁶, 2015-ben egy ilyen eljárás indult¹⁷), mégis a szűk eljárásszámon belül a kezdeményezők indítványára induló eljárás ölt domináns jelleget, amelyben szintén kiemelkedő jelentősége van a magyar ombudsmannak. Habár az Alkotmánybíróság előtt a biztos is ritkán állít kizárólag nemzetközi szerződésbe ütközést, mégis több beadványában (például a korábban már hivatkozott menekültügyi eljárással összefüggő indítványa) kérte és kéri a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának vizsgálatát. A társadalom beadványainak kezelésére, iktatására és elemzésére alkalmas szervek közül az egyik legnagyobb forgalmat a Hivatal bonyolítja le, ezért az Abtv. 32. § (2) bekezdésében felsorolt kezdeményezésre jogosultak közül az alapvető jogok biztosának van

¹⁶ A 2014-es év statisztikai adatai: http://www.mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2014_12_31.pdf

¹⁷ A 2015-ös év statisztikai adatai: http://mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2015_12_31.pdf

leginkább esélye nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály felfedezésére. Ha ilyen tartalomra fény derül, és az a biztos vagy a Hivatal tudomására jut, akkor a biztos kezdeményezheti a nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálatát az alkotmány őreinél, akik a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását követően figyelemfelhívással vagy megsemmisítéssel élhetnek. Az ombudsman nemzetközi szerződésekhez kapcsolódó egyéb jogköréről való okfejtés „az alapvető jogok biztosának intézkedései” című fejezetben olvasható.

Az Alkotmánybírósághoz nem kapcsolódó eljárások

Az Alkotmánybírósággal közvetlen összefüggésben nem álló ombudsmani eljárások elsődleges rendeltetése nem az Alaptörvény vagy azzal való összhang közvetlen vizsgálata, hanem az alkotmány rendelkezéseiből levezethető jogállam és jogbiztonság védelme. Az eljárások az Alaptörvényben lefektetett alapelvek védelméből és érvényesülésük kikényszerítéséből fakadnak. Fontos, hogy az ombudsman alapjogvédelmi funkciója nem merül ki az alkotmánybírói eljárás kezdeményezésének jogában, fellépéséhez a jogsérelem függvényében sok egyéb eljárástípust is lefolytathat, mint például a panaszra vagy közérdekű bejelentésre, jogszabálysértés orvoslására, nem megfelelő szabályozási tartalommal rendelkező jogszabály vizsgálatára irányuló eljárást vagy kivételes vizsgálatot folytathat.

A panaszra vagy közérdekű bejelentésre induló eljárások

Az alapvető jogok biztosához közérdekű bejelentés is benyújtható – amely a Hivatal figyelmét olyan problémára hívja fel, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja –, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) szerint minősülő panaszok és közérdekű bejelentések megfelelő kezelése, iktatása és kivizsgálása is az ombudsman kötelezettségei közé tartozik. A jogintézmény és a Hivatal által biztosított elektronikus rendszer kiemelt jelentőségére az iktatott közérdekű bejelentések számából is következtethetünk, az elektronikus rendszer 2014. január 1-jei beüzemelésétől az ombudsman 2014-es évre vonatkozó országgyűlési beszámolójának benyújtásáig a Hivatal

309 közérdekű bejelentést iktatott, mely számból 219 az elektronikus rendszer felhasználásával, 21 személyesen, 69 postán vagy email üzenetben került beadásra.¹⁸

Kérdésként merül fel, hogy a Pkbt. módosított és 2015. október elsején hatályosuló szövegével összeegyeztethető-e az alapvető jogok biztosához benyújtható anonim beadvány intézménye. A Pkbt. jelenleg október elsejéig hatályos változatának 2. § (6) bekezdése az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés mellőzhetőségéről szól, míg az október 1-jétől hatályos állapota már kötelező mellőzésről határoz. Személyazonosítás nélküli beadvány benyújtását engedélyezi a Hivatal (amely csak mellőzhető), viszont a hatályos Pkbt.-vel összhangban a Hivatal által üzemeltetett elektronikus felületen adott a lehetőség azonosítás nélküli panasz benyújtására is. A benyújtó közérdekű bejelentését a Hivatalnál iktatott ügyazonosító és az általa megadott jelszó segítségével nyomon követheti, státuszát ellenőrizheti és a még folyamatban lévő ügyhöz dokumentumokat fűzhet. Maga a közérdekű bejelentés tartalma az egész társadalom érdekét szolgálja, így véleményem szerint a benyújtó személy azonosításának a bejelentéssel összefüggésben nincs relevanciája, hiszen a bejelentő a társadalom érdekében lép fel, bejelentésével a társadalmat képviseli, viszont a panaszok és a közérdekű bejelentések érdemi vizsgálatához a Pkbt. módosítása egyértelmű azonosítást tesz kötelezővé.

Bejelentéssel lehet az alapvető jogok biztosához fordulni, ha a közérdekű bejelentő bejelentését az eljárásra jogosult szerv nem vizsgálta ki teljeskörűen, megalapozatlannak találta, vagy a bejelentő a közérdekű bejelentésének eredményével nem ért egyet [A]bt. 38/C. § a)-c) pont]. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése a következőképpen szól: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

A közérdekű bejelentés téves vagy nem megfelelő elbírálása esetére a Pkbt. biztosítékot vagy jogorvoslati lehetőséget nem tartalmaz, a közérdekű bejelentések ombudsman általi vizsgálata e hiány kiküszöbölése létrejött jogintézmény, mivel a biztos egy korábbi közérdekű bejelentéssel összefüggésben vizsgálódhat, így a közérdekű bejelentő számára a jogorvoslathoz való jog áttételesen, de biztosított, vagyis nem sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított alapjog. Személyes tapasztalat, hogy gyakorlati probléma a magyar jogrendszerben a panaszok és a közérdekű bejelentések súlyának

¹⁸ Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2014. 139. o. A dokumentum az alábbi linken elérhető: <http://www.parlament.hu/irom40/03064/03064.pdf>

csökkenése, a jogosult szervezetekhez címzett kérdések ugyanis nem kerülnek teljeskörűen kivizsgálásra és elbírálásra. Az eljárásra jogosult szervezetek néhány, igényesen megfogalmazott elutasító levél kivételével túlzott erőforrást a panaszra vagy a közérdekű bejelentésre nem fordítanak (a probléma gyökerét képzik, hogy az eljárásra jogosult szervezetek egy része a „status quo” fenntartására, a szabályok bolygatásának mellőzésére rendezkedett be), ezért az alapvető jogok biztosának közérdekű bejelentés „felülvizsgálati joga” minden szempontból elengedhetetlen jogintézmény. A panaszra vagy a közérdekű bejelentésre induló eljárás pozitív elbírálása esetén az ombudsman az alább kifejtett intézkedéseket alkalmazhatja, emellett e bejelentéstípussal van lehetősége a társadalomnak a biztos figyelmét különböző visszásságokra felhívni, akinek kötelessége az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdés szerint eljárni.

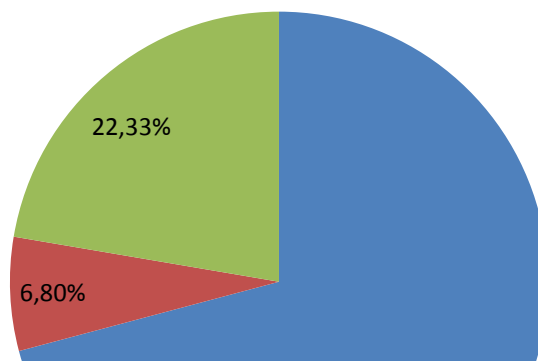
Példának okáért több jogvédő szervezet megkeresésére az alapvető jogok biztos a AJB-5138/2013. számon kiadott jelentésében a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) bűnhalmazatra vonatkozó rendelkezéseivel együtt alkalmazandó „három csapás” intézményének elemzése során a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva alaptörvény-ellenességet vélt felfedezni. Az alkotmánybírák ez ügyben hozott határozatának indoklásában az AJB-5138/2013. számon kiadott jelentésre is hivatkozva a vitatott rendelkezést az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogállami büntetési rendszerrel kapcsolatos alkotmányossági/alaptörvényi kritériumokkal ellentétesnek találták, így a Btk. 81. § (4) bekezdését visszamenőleges hatállyal megsemmisítették.¹⁹ A példa szemlélteti, hogy a társadalom is felhívhatja az ombudsman figyelmét jogszabályok alaptörvény-ellenességére, aki a tudomásszerzést követően a jogsértő helyzet reparálása érdekében alkotmánybírói eljárást kezdeményezhet. A bejelentő indítványa tehát alkotmányellenesség megállapítására is irányulhat, ám ahhoz, hogy az alaptörvény-ellenesség kimondásra kerüljön, szükség van a Hivatal eljárására és az ombudsman személyes meggyőződésére az alkotmányértésről.

A közérdekű bejelentéssel kapcsolatos eljárás hibája, hogy amennyiben a közérdekű bejelentő, aki már korábban a jogosult szervhez tett bejelentést és a Hivatalhoz hasonló tartalmú bejelentéssel fordul, nem hivatkozik korábbi beadványára, a Hivatal a beadványt a jogosult szervhez a Pkbt. 1. § (5) bekezdésére hivatkozva átteszi, a bejelentőre pedig az Ajbt. 38/C. § a)-c) pontja nem kerül alkalmazásra. Az eljárásra jogosult szerv az ismételt panaszt vagy a közérdekű bejelentést – amely a korábbi beadvánnyal azonos vagy hasonló

¹⁹ Lásd a 23/2014. (VII.15.) AB határozatot.

tartalmú – ismételten elutasíthatja. A hiba megoldását szolgálná, ha a Hivatal honlapján benyújtható közérdekű bejelentés benyújtásának felületén olyan opció is megjelenne, amelynek kiválasztásával a benyújtó korábban tett azonos tartalmú közérdekű bejelentésére hivatkozhatna, vagy az online felület látogatója számára a Hivatal a közérdekű bejelentés benyújtásáról a honlapján belül (a Hivatal honlapja 2015. augusztus 20. napján: www.ajbh.hu) a már megjelenő információkon felül még részletesebb és mélyebb tájékoztatást tenne elérhetővé. A mélyebb tájékoztatásnak a Hivatal eleget tehetne azáltal, hogy felveti és megoldja a panaszok, közérdekű bejelentések és egyéb beadványok benyújtása során felmerülő problémákat, s így jelentős költség- és időmegtakarítás lenne elérhető.

Közérdekű bejelentések számaránya a szerint



Az alapvető jogok biztosához nem csak közérdekű bejelentés, hanem a Pkbt. szerinti panasz is benyújtható, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más eljárás hatálya alá a Pkbt. 1. § (2) bekezdése értelmében. Panasz esetén ugyanis az Obtv.18. § (1) bekezdésében felsorolt szervek egyike tevékenységének vagy mulasztásának hatására kell a visszásságnak bekövetkeznie, és jogorvoslati lehetőségnek sem szabad a sérelmet szenvedett fél számára rendelkezésre állni. Jogorvoslati lehetőségének felhasználásával ugyanis a jogalany más, az ombudsmantól független személytől vagy szervtől kérheti a jogsértés orvoslását, ilyen esetben a hatékony jogorvoslat eléréséhez a Hivatal eljárására nincs szükség. A panaszra induló fellépésre példa a Hivatal 2015. július 9-ei jelentése, amely szerint panasz alapján lefolytatott vizsgálat eredményeként egy kalocsai általános iskola gyakorlatában állapított meg a biztos jogszabálysértést, ezért a Klebelsberg Intézményfenntartó Központnál mint az iskola fenntartójaként nyilvántartásba

vett intézménynél kezdeményezte az egyéni jogsértés orvoslását és a jogsértő gyakorlat megszüntetését.

A jogszabálysértés orvoslására irányuló eljárás

Jogszabálysértés orvoslására irányuló eljáráson olyan tényekre kiterjedő vizsgálatot értünk, amely az eljáró szerv által végzett korábbi tevékenység eredményeként fennálló jogsértés kiküszöbölésére és jogszerű döntés meghozatalára irányul. Az eljáró szerv jogszabályi felhatalmazás függvényében lehet hatóság vagy hatóságnak nem minősülő egyéb szervezet vagy személy. A hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa számára az Ajbt. 25. § (2) bekezdése együttműködési kötelezettséget ír elő, a hatóságnak nem minősülő egyéb személy vagy szervezet közreműködési kötelezettségét az Ajbt. 26. § (1) bekezdése fekteti le. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a biztos bejelentését érdemi vizsgálat nélkül csak abban az esetben utasíthatja el, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban vagy az ügyben korábban jogerős bírósági határozat született.²⁰ Az ombudsman az eljárással összefüggésben lévő adatokra és iratokra vonatkozó széles betekintési joga [Ajbt. 28. § (1)-(3) bekezdés] a részletes és mindenre kiterjedő vizsgálat előfeltétele, így a lehetőségét is elosztatva annak, hogy a vizsgálat alatt lévő személy vagy szervezet bizonyos, az eljárással szoros kapcsolatban álló iratokba és adatokba való betekintést a személyes adatok védelmére, minősített adatra, védett titokra vagy egyéb tényezőre hivatkozva megtagadhasssa. E rendelkezés hiányában ugyanis a vizsgálat alatt lévő személy vagy szervezet bizonyos, az eljárás szempontjából lényeges információkat elhallgathatna vagy a vizsgáló számára nem tárna fel, ezzel hátráltatva, akadályozva vagy esetlegesen megghiúsítva az alapjogok érvényesülésére vonatkozó ellenőrzést.

Az alapvető jogok biztosa a környezetvédelem terén az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséges környezethez való jog biztosítása céljából fellép. Az egészséges környezethez való jog továbbá a gyermekek és a jövő nemzedékek érdekeit is fokozottan érinti, ezért a biztos a környezetvédelem területén speciális jogosítványokkal is rendelkezik. A vizsgált hatóság a jogszabálysértés orvoslására irányuló kezdeményezésre megtett lépéseiről az ombudsmannak általában a kezdeményezés kézhezvételétől számított

²⁰ Lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 53. § (4) bekezdését.

harminc napon belül ad tájékoztatást, viszont környezetkárosítás esetén az előírt tájékoztatási kötelezettségének haladéktalanul eleget kell tennie [Ajbt. 32. § (2) bekezdés]. Emellett a biztos a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként részt vehet [Ajbt. 33. § (3) bekezdés].

A biztos a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 56/2014. (XII.5.) BM rendelet 7. § (1) bekezdés c) pontja alapján a fogda általános ellenőrzésére jogosult személy. Igen fontos jogosultság ez, hiszen a fogdák a szabadsághoz és a szabad mozgáshoz való alkotmányos jog korlátozására létrehozott intézmények, ezért azok állapotát és az intézményes büntetés-végrehajtás gyakorlatát rendszeresen és alaposan szükséges ellenőrizni. A végrehajtás gyakorlatáról a belső elemzések nem feltétlenül mutatnak valós képet, ezért független személy általi ellenőrzésre is igény van, amit a hivatkozott belügyminiszteri rendelet 7. § (1) bekezdés c) pontja teremt meg az ombudsman személyében. A jogszabálysértés orvoslására irányuló eljárás gyakran panaszra indul, a magas látencia következtében ritkábban látható példa hivatalból történő vizsgálódásra.

A nem megfelelő szabályozási tartalommal rendelkező jogszabály vizsgálata

Az alapvető jogok biztosának az ilyen típusú javaslattételi jogát az Ajbt. 37. §-a rögzíti, amely szerint, ha jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő a rendelkezése, amely hiányra vagy hiányosságra vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a biztos javasolhatja a jogalkotásra vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a vitatott jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél a jogszabály előkészítését. E javaslattételi jog összefüggésben áll a közérdekű bejelentésre induló eljárással, hiszen ha a közérdekű bejelentő ilyen rendelkezésekre hívja fel az alapvető jogok biztosának figyelmét, a biztos a nem megfelelő szabályozást tartalmazó jogforrásokkal szemben felléphet és javaslattal élhet. A fellépésre és javaslattételi jogra jó példa a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel (a továbbiakban: Földtv.) kapcsolatban alkalmazott intézkedés, mely ügyben több megkeresés alapján az ombudsman a nem megfelelő szabályozási tartalommal rendelkező törvénnyel szemben a tisztességes eljáráshoz való, alkotmányban biztosított jog sérelmének orvoslása érdekében 2013 novemberében az agrárpolitikáért felelős miniszterhez címezve javaslattal élt a Földtv.

módosítása érdekében.²¹ A törvény 2013. december 15-én hatályba lépett formájának szövegezése a közlönyállapottól több helyen eltér, a javaslatban vitatott földbizottságra vonatkozó szabályokat a miniszter a törvény hatályba lépett formájában nem tartotta fenn, azok még a hatályba lépés előtt a parlament által módosításra kerültek. A felsőoktatásba jelentkező diákok művelődéshez és jogorvoslathoz való jogának sérelme ügyében 2015 februárjában a felsőoktatásért felelős államtitkárnak tett javaslatát hatására a felvételi eljárásról szóló törvény módosítása is megtörtént.

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata

Az önkormányzati rendeletek a jogforrási hierarchia legalsó szintjén elhelyezkedő jogszabályok. Hierarchikus elhelyezkedésükből következően nem lehetnek ellentétesek más jogszabállyal [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés]. Az önkormányzati rendeletek törvényességéről és megsemmisítéséről a Kúria dönthet. A Kúria az önkormányzati rendeletek vizsgálatára külön tanácsot, az önkormányzati tanácsot tart fenn [a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.)45. § (1) bekezdés]. Ha vizsgálata során a biztos észleli, hogy a visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, akkor kezdeményezheti a rendelet felülvizsgálatát a Kúriánál [Ajbt. 34/A. § (1) bekezdés és Bszi. 48. § (1a) bekezdés]. Így tett panasszal történő felhívást követően Balmazújváros képviselőtestületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII.01.) önkormányzati rendeletével, amely rendeletet ellentétesnek találta a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvénnyel, ezért kezdeményezési jogát felhasználva a Kúriához fordult a rendelet megsemmisítése érdekében. A Kúria határozatában²² megállapította az önkormányzati rendelet törvénybe ütközését, és következményként megsemmisítette az érintett rendeletet. Mindez jól mutatja, hogy a biztosnak a jogszabályok teljes körére kiterjedően kell rendelkeznie vizsgálati jogosultsággal, hiszen visszásság a jogforrási hierarchia bármelyik szintjén felléphet.

A véleményezési jog

A véleményezési jog a feladat- és hatásköri szabályok tervezetére, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő tervekre és koncepciókra vonatkozik az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján. Saját feladat- és

²¹ Lásd az AJB-643/2013. számú ügyben kiadott javaslatot.

²² Köf. 5035/2015/4.

hatáskörének véleményezése során a biztos a jogalkotót arról tájékoztathatja, hogy új feladatkör meghatározása esetén összes feladatát maradéktalanul el tudja-e látni, illetve véleményében meg tudja határozni, hogy hatáskörének módosításával csökken-e vagy nő-e alapjogvédelmi tevékenységének hatékonysága. A hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét közvetlenül érintő tervek és koncepciók véleményezése az Ajbt. 1. § (2) bekezdés b) pontjára vezethető vissza, vagyis a jövő nemzedékek érdekeire a biztos munkája során megkülönböztetett figyelmet fordít. Véleményezési joga az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: Utasítás) alapján kiterjed a társadalmi vitára bocsátott jogszabályok tervezetének véleményezésére is. E jogszabálytervezetek véleményezése diszkrecionális jogköre, így személyes meggyőződése alapján alkothat véleményt. Az Utasítás 41. § (4) bekezdése értelmében a biztost a társadalmi vitára bocsátott jogszabály előkészítője által előírt véleményezési határidők sem kötik, azon túlnyúlóan is van lehetősége vélemény megtételére (a vélemény elkészítésének időpontjáról történő tájékoztatás ellenében, amelyet a véleményezési határidőn belül közöl).

A kivételes vizsgálat indításának lehetősége

Kivételes vizsgálatra abban az esetben kerülhet sor, ha a hatóságnak nem minősülő szervezet természetes személyek nagyobb csoportját érintően sért alapvető jogokat [Ajbt. 39. § (1) bekezdés]. Ebben az esetben az ombudsman kivételes vizsgálatot folytathat le, a hatóságnak nem minősülő szervezetet pedig együttműködési kötelezettség terheli, a biztos kérésére írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt köteles kiadni [Ajbt. 39. § (1) és (3)-(4) bekezdése]. Az egészséges környezethez való jog védelme érdekében a kivételes vizsgálatnál összefüggésben az alapvető jogok biztosa helyszíni ellenőrzést is folytathat, amely a környezet állapotának feltárására, a károsítás mértékének és a szükséges intézkedéseknek a feltárására irányul. A vizsgálat eredményének függvényében dönthet a biztos eljárás kezdeményezéséről vagy mellőzéséről. Ha a hatáskörrel rendelkező hatóságnál él kezdeményezési jogával, a hatóságnak kötelessége az eljárás megindítása az Ajbt. 39. § (5) bekezdése értelmében, annak hatóság általi mellőzése nem lehetséges.

Az alapvető jogok biztosának intézkedései

„[a]... vizsgálja vagy vizsgálta, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.”

(Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdés)

Az alapvető jogok biztosa a különböző eljárástípusok lefolytatását követően többféle megállapításra juthat. Lehetséges, hogy a panaszos által jelzett alapjogi problémát nem találja megalapozottnak, így nem emeli fel az intézkedés szintjére. Előfordulhat az is, hogy a panaszban szereplő aggályt vizsgálata nyomán részben vagy teljesen megalapozottnak találja, és ajánlási vagy javaslatvételi jogával él. Végül lehetősége van arra is, hogy az észlelt alapjogi problémával összefüggésben az orvosláshoz, a fellépéshez a kezdeményezési jogát is felhasználja.

Az első lehetőség elsősorban a nem megfelelő szabályozási tartalmat hordozó jogszabályok, illetve a közérdekű bejelentésre induló eljárások esetében kerül alkalmazásra. A beavatkozás hiányát alátámasztó érvek az alapjogsérelem hiányában és a közérdekű bejelentések áttételében meríthetők ki, ám az ombudsman azon néhány független kezdeményező egyike, akik a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezhetik, így a társadalom érdekeinek védelme főként – akár felhívás alapján, akár hivatalból – e közjogi tisztségviselőre hárul. E közjogi tisztségviselő mellé az Ajbt. két sajátos feladat- és hatáskörrel rendelkező helyetttest is kijelöl. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes feladatkörét az Ajbt. 3. § (1) bekezdés a)-h) pontja tartalmazza, így feladatkörébe tartozik különösen az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítására való javaslatvetel, a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól a biztos rendszeres tájékoztatása, a biztosi eljárásban való közreműködés és az alapvető jogok biztosának Alkotmánybírósághoz fordulására való javaslatvetel. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes feladatkörét az Ajbt. 3. § (2) bekezdés a)-h) pontja határozza meg, így feladatkörébe tartozik különösen a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól a biztos rendszeres tájékoztatása, az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítására való javaslatvetel,²³ a biztosi eljárásban való közreműködés és az

²³ A kisebbségek helyzetéről és a kisebbségvédelemről lásd bővebben: Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a XX. században*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadói Kör–MTA Kisebbségkutató Intézet. Elérhető a következő linken: <http://mek.oszk.hu/06900/06949/06949.pdf>

alapvető jogok biztosának Alkotmánybírósághoz fordulására való javaslattétel. Fontos kiemelni, hogy ha a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatban vagy a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatban olyan javaslatot tesz, hogy az ombudsman hivatalból járjon el vagy forduljon az alkotmány őreihez, az alapvető jogok biztosa köteles ennek a javaslatnak eleget tenni (ha elutasítja, akkor az elutasításról és annak indokairól az éves beszámolóban az Országgyűlésnek beszámol). A biztos munkáját a helyetteseken felül a Hivatal segíti [Ajbt. 41. § (1) bekezdés], amely a főtitkár vezetése és az alapvető jogok biztosának irányítása alatt működik, ám a közvetett hivatalvezetés a főtitkár feletti munkáltatói jogok gyakorlásában és a Szervezeti és Működési Szabályzat ombudsmani normatív utasításban történő megállapításában fedezhető fel [mely jogkörrel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés f) pontja rendelkezik].

A felvázolt második és harmadik lehetőség körébe sorolható lépések a tényleges vizsgálati tevékenység eredményei, hiszen ekkor a problémát az alapvető jogok biztosa megalapozottnak találja, a beavatkozás véleménye szerint szükséges, így eszközeit a probléma kiküszöbölése céljából igénybe veszi. A vizsgálat zsinórmértékei legtöbbször az Alkotmánybíróság elvi megállapításai és az Alkotmánybírósági Határozatokban fellelhető gyakorlat. Az alapvető jogok biztosa ajánlási jogával élhet, vagyis a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett a jogsértő hatóság felügyeleti szervét (ha nincs, akkor a hatóságot) ajánlásával megkeresheti [Ajbt. 31. § (1) bekezdés]. Az ajánlásra a megkeresett szervnek érdemi állásfoglalást kell kiadnia [Ajbt. 31. § (1) bekezdés], és az ajánlásban vitatott jogsértés orvoslására megfelelő intézkedést ajánlott megtennie. Amennyiben a jogsértő hatóság felügyeleti szerve az ajánlással nem ért egyet, erről az alapvető jogok biztosát tájékoztatja, aki az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról dönthet.

A javaslattételi jog a „Nem megfelelő szabályozási tartalommal rendelkező jogszabály felülvizsgálata” fejezetben részletesen kibontást kapott, ezért e fejezetben kizárólag az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére vonatkozó javaslattétel lehetőségét emelném ki. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, viszont az alapvető jogokat „csak” érintő szabályozás kérdésében az Alaptörvény nem tör pácát, ezért érintőleges tartalmú szabályok a törvényi szintnél alacsonyabban is megtalálhatóak. Az alapvető jogokat érintő

jogszabályok módosítására és megalkotására a javaslatot a megalkotásra vagy a módosításra jogosult szervhez vagy személyhez kell megtennie, amely a jogszabály jogforrási hierarchiában elfoglalt szintjétől függ, vagyis a javaslat címzettjének meghatározásakor figyelemmel kell lenni, hogy az alapvető jogokat érintő szabályozás törvényi, kormányrendeleti vagy egyéb jogszabályi szinten fedezhető-e fel. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez fűződő javaslattételi jog alkalmazása esetén az alapvető jogok biztosának az Országgyűlés feladat- és hatáskörét kell elemeznie, hiszen törvényben akkor kerül sor nemzetközi szerződés kihirdetésére, ha annak tartalma az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik, ellenkező esetben a nemzetközi szerződés kihirdetéséről kormányrendelet szól.²⁴

A harmadik esetként korábban megjelölt kezdeményezési jog két elemből épül fel: az Alkotmánybíróság előtti eljárás-kezdeményező jogból és a visszásság orvoslására képes hatóság felé a visszásság orvoslása kezdeményezésének jogából. Az Alkotmánybíróság előtti eljárás-kezdeményező jog a fentiekben, „az Alkotmánybírósághoz kapcsolódó eljárások” cím alatt részletesen kifejtettem, így e bekezdésben bővebben a visszásság orvoslására képes hatóság felé a visszásság orvoslására vonatkozó kezdeményezési jogát fejteném ki. Az ombudsman olyan hatóság felé, amely a visszásságot saját hatáskörén belül képes orvosolni, nem kizárólag ajánlási, hanem eljárás kezdeményezési jogával is élhet, vagyis a szerv vezetőjénél a visszásság orvoslását kezdeményezheti. A hatóság az általa tett intézkedésekről köteles az alapvető jogok biztosát tájékoztatni, ha a kezdeményezéssel viszont nem ért egyet, akkor véleményének egyidejű csatolásával a kezdeményezést köteles saját felügyeleti szervének felterjeszteni [Ajbt. 32. § (2) – (3) bekezdés], aki az ügyet akár az Országgyűlés elé is terjesztheti az Ajbt. 38. § (1) bekezdése alapján. Az alapvető jogok biztosa a felsoroltakon felül a legfőbb ügyész útján ügyészi vizsgálódást kezdeményezhet, szabálysértés, fegyelmi vétség vagy bűncselekmény esetén a jogosult szervhez fordulhat, perben beavatkozóként részt vehet és önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangja érdekében a Kúriához fordulhat. További feladata a biztosnak, hogy az emberi jogok érvényesülésének és védelmének elősegítése érdekében társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet végezzen és együttműködjön azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása [Ajbt. 2. § (5) bekezdés].

²⁴ Lásd a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szól 2005. évi L. törvény 7. § (1)-(2) bekezdését.

A fentiekből is látható, hogy a rendelkezésre álló igen széles jogkör az alkotmányos és az alapvető jogok védelme érdekében szükséges, viszont mint minden jogintézménynek, így az ombudsman jogkörének is vannak korlátai.

Az alapvető jogok biztosának eljárási korlátai és éves beszámolója

Az ombudsman az alapjogvédelem területén széles jogkörrel rendelkezik, mégis lépéseinek egy része tényleges jogkövetkezmény fenyegetettsége nélkül működik. Ilyen például ajánlási vagy javaslattételi joga is, amelyek a biztos jogintézmény tekintélyén alapulnak, hiszen az ajánlás vagy a javaslat nem teljesítése egyedül az éves beszámolóban való kiemelés, közzététel eredményezi. Hasonló a helyzet az Ajbt. 25. § (2) bekezdésében és 26. § (3) bekezdésében meghatározott hatósággal vagy hatóságnak nem minősülő egyéb szervezettel vagy személlyel, akinek együttműködési vagy közreműködési kötelezettségének hiányát (ha kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti) éves beszámolójában rögzíti, egyéb jogkövetkezmény alkalmazására az alapvető jogok biztosá nem rendelkezik ugyanis felhatalmazással. A tekintélyen felül a nyilvánosság az a tényező, amely a biztos munkájának sikerességét szolgálja. Egy-egy ügy sajtóvisszhangja és a társadalom sajtóra adott válaszreakciója a megkeresett szervnek vagy személynek az ajánláshoz vagy a javaslathoz való hozzáállását meghatározhatja és megváltoztathatja. A megkeresettre a sajtó és a társadalom nyomást gyakorol, a megkeresett saját társadalmi reputációját és jó hírnevét rombolhatja le az ajánlás/javaslat visszautasításával vagy nem teljesítésével, ami a személy vagy szerv jövőjére nézve beláthatatlan következményekkel is járhat. Éppen ezért nem véletlen, hogy az alapvető jogok biztosát „a nép ügyvédje” vagy „a nép védőügyvédje” elnevezéssel is illetik, hiszen ajánlásából, javaslatából akár jogszabály is születhet, kezdeményezéseinek jogkövetkezményeiről és egyéb jogorvoslati lehetőségeiről nem is beszélve. „A jó ombudsman nem a földhivatalok és a társadalombiztosítási ügyintézők réme, hanem – legalábbis emellett, de inkább ezt megelőzően – a politikai hatalmaskodások éles szemű és bátor hangú kritikusa. Olykor akár golyófogó is.”²⁵

A biztos éves beszámolóját az Alaptörvény 30. cikk (4) bekezdése alapján az Ajbt. 40. § (1)-(4) bekezdésének figyelembevételével a tárgyévét követő év március 31. napjáig terjeszti elő. Magában a beszámolóban éves alapjogvédelmi tevékenységéről ad tájékoztatást, külön kiemelve a Magyarországon élő nemzetiségek, a jövő nemzedékek, a gyermekek, a

²⁵ Majtényi László: A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami védelem. Budapest, 2014, MTA Law Working Papers, 10. o. Elérhető a következő linken: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_47_Majtényi.pdf

leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, valamint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmussal kapcsolatos tevékenységét. Ezen felül a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos vizsgálatokról, az ajánlások és a kezdeményezések fogadtatásáról, valamint az alapvető jogok helyzetéről ad tájékoztatást. Az Országgyűlés a benyújtott beszámolót megtárgyalja és határozathozatalt követően közzéteszi. Habár a beszámoló függvényében e jogkör csekélynek tűnik, mégis az alapvető jogok biztosának közjogi tekintélye, valamint a tisztség súlya elegendő biztosítékot nyújt, és ajánlását, illetve megkeresését a jogosult szerv által lefolytatott komoly, részletes és teljeskörű vizsgálat követi, amelynek eredménye sok esetben az ajánlásban kiemelték szinte maradéktalan teljesítése, a jogsérelmek orvoslása és megszüntetése (valamint a szerveken belül a felelősség megállapítására irányuló eljárások indítása). Tehát habár az eszközök egy részének nincs kötelező ereje, az ombudsman eljárásaiban mégis hatékonyan tudja őket felhasználni, melyre példa a már hivatkozott Földtv. javaslat,²⁶ és annak fogadtatása.

Az alapvető jogok biztosai azon kevés személyek közé tartoznak, akik a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és a központi költségvetés módosításáról szóló törvényjavaslat vitája során felszólalhatnak [az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 39. § (1) bekezdés]. A költségvetés ügyében történő felszólalás joga arra a tényre vezethető vissza, hogy a központi költségvetésről szóló törvényben a mellékletekben rögzített összegek olyan alapjogokat érintő tevékenységekhez kapcsolódhatnak és kapcsolódnak, amely tevékenységek nem megfelelő körű finanszírozása bizonyos alapjogok teljeskörű érvényesülését gátolná vagy megghiúsítaná.

Összegzés

„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani.”

(Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)

Vajon gondolták-e a XIX. századi Svédországban, hogy a parlamenti biztosi tisztség felállításával a jogvédelem területén egy világméretű lavinát indítanak el?

²⁶ AJB-643/2013. számú ügy

Az ombudsmani hivatalok világszerte növekvő száma arra enged következtetni, hogy a világ egyre több országa fedezi fel e tisztség fontosságát és ébred rá a három hatalmi ágtól független hivatal tényleges és kézzel fogható előnyeire és értékeire. Sőt a XX.-XXI. században nem kizárólag az országok, hanem a különböző nemzetközi szervezetek is létrehoznak ombudsmani vagy ombudsmani típusú hivatalt. Az Európai Unión belül európai ombudsman tevékenykedik, kinek feladat- és hatásköre az Európai Unió intézményeinek és szerveinek panasz alapján történő vizsgálatára terjed ki. Az európai ombudsman eljárását az európai uniós országok állampolgárai és lakosai, illetve az Európai Unió területén székhellyel rendelkező vállalkozások és szervezetek kezdeményezhetik.

A nemzeti ombudsmanok munkájuk során iránymutatásként tekintenek az országuk alkotmányának értelmezésére és védelmére hivatott szerv vagy szervek gyakorlatára (nem minden országban működik külön szervként alkotmánybíróság), általában tagságtól függően (Európai Unió, Egyesült Nemzetek Szervezete) az Európai Unió Bírósága (Luxemburg), az Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourg) és a Nemzetközi Bíróság (Hága) megállapításait is hasznosítja. E nemzeti és nemzetközi szervek döntései az egyedi ügy elbírálásával egyidejűleg a társadalom számára hordoznak üzenetet, bonyolult okfejtéseik, esetjoguk olyan szilárd támaszpontot nyújt az alapvető jogok védelmét hivatásként űző személyek számára, amelyet működésük kiindulópontként felhasználnak, gyakorlatukban hasznosítanak. A magyarországi alapvető jogok biztosa működése folyamán a felsorolt szervek mindegyikének munkáját beülteti gyakorlatába, hiszen Magyarország az Európai Unióban és az Egyesült Nemzetek Szervezetében is tagsági viszonyal büszkélkedhet.

A biztosi intézmény jelentős fejlődésen ment keresztül 1989-es létrehozatala óta, és e fejlődési folyamatnak még koránt sincs vége. A biztos jogköre feladat- és hatáskörének bővülésével arányosan emelkedik, és a jogalanyok jogsérelmük orvoslása érdekében egyre nagyobb bizalommal fordulnak közvetlenül a Hivatalhoz. Így például a Pkbt. 2014. január 1-jei hatályba lépésével iktatta be az Ajbt.-be az ombudsman közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos eljárását, így a biztos a nem megfelelően kivizsgált közérdekű bejelentéseket is vizsgálhatja (kérelemre). A fentiekből is látható, hogy az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenysége elengedhetetlen eleme a jogállam megteremtésének. Az ombudsman függetlenségét munkájának egyedi jellemzői megkövetelik, nélküle feladat- és hatáskörét nem képes maradéktalanul ellátni. Az eljárástípusok széles skálája a különböző jogsértések megfelelő megközelítését szolgálja, széles intézkedési jogosultsága pedig a

hatékony orvoslás szükségességére vezethető vissza, hiszen a biztos az a személy az alkotmányos rendszerben, akinek a tudomására jutott visszasságok kivizsgálása és kivizsgáltatása joga és egyben kötelezettsége is. Véleményem szerint az ombudsmani tevékenység fontosságát az alábbi idézet méltóan összefoglalja: „az ombudsmani rendszernek, amelyet a magyar jogrendszer bevezetett, talán a legfontosabb feladata – legalábbis az én megítélésem szerint –, hogy a nép ügyvédje legyen, tehát a szegények, az elesettek, az érdekérvényesítési képességeiknek híján lévő rétegeknek a szószólója legyen.”²⁷

„A törvény előtti egyenlőség természetesen a polgári élet minden ágazatiba vág;... a helyreállított természeti rend egy biztos és bátorságos jövődőt matematikai igazsággal ígér, ami mindenkor, de kivált mai világban, mondjuk ki egyenesen, nem lábbal tapodandó ígéret!” / Széchenyi István: Stádium/

Felhasznált irodalom és források

- Varga Zsuzsa: Puha jogosítványok, kikezdhetlen érvek. Beszélgetés Lenkovic Barnabás ombudsmannal. *Complex MAGAZIN*, XIII. évfolyam, 2006. november, 11. szám
http://www.complex.hu/magazin/complexmagazin_2006_11_10003_335.pdf
Utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Majtényi László: A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami védelem. Budapest, 2014, MTA Law Working Papers.
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_47_Majtényi.pdf
Utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Gönczöl Katalin – Kóthy Judit: *Ombudsman 1995-2001*. Budapest, 2002, Helikon Kiadó.
Vissy Beatrix: Mikor az ombudsman és mikor a bíróság? Egyéni alapjog-érvényesítési lehetőségek a két alkotmányos fórum előtt.
http://www.academia.edu/14108948/Mikor_az_ombudsman_%C3%A9s_mikor_a_b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1g_Egy%C3%A9ni_alapjog-%C3%A9rv%C3%A9nyes%C3%ADt%C3%A9si_lehet%C5%91s%C3%A9gek_a_k%C3%A9t_alkotm%C3%A1nyos_f%C3%B3rum_el%C5%91tt

²⁷ Dr. Székely László, az alapvető jogok biztosának jelölt személy megválasztás előtti meghallgatása, elérhető a következő linken: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjky39/FFB/1309111.pdf>

Utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.

- Vissy Beatrix: Megkötözött szabad kezek. *Fundamentum*, 2014. 1-2. szám. (<http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/14-1-2-6.pdf>)
utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Somody Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: Az ombudsman normakontroll indítványozási gyakorlatából, *Fundamentum*, 2012. 2. (http://epa.oszk.hu/02300/02334/00048/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_02_113-119.pdf) Utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a XX. században*. Budapest, 2003, Gondolat Kiadói Kör–MTA Kisebbségkutató Intézet. (<http://mek.oszk.hu/06900/06949/06949.pdf>)
utolsó letöltés dátuma: 2015. augusztus 15.
- Trócsányi László–Schanda Balázs (szerk.): *Bevézetés az alkotmányjogba*. Budapest, 2013, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2014. (<http://www.parlament.hu/irom40/03064/03064.pdf>)

<http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/FFB/1309111.pdf>

<http://www.ajbh.hu> (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala hivatalos honlapja)

https://www.ajbh.hu/documents/10180/122658/obh_10_jubileum.pdf/d99d4161-1704-46b3-8609-ffdf03e93213

<http://www.mkab.hu> (Az Alkotmánybíróság hivatalos honlapja)

<http://www.mkab.hu/dokumentumok/statisztika/2014>

http://mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2015_12_31.pdf

http://www.mkab.hu/letoltesek/ab_ugyforgalom_2014_12_31.pdf

<http://www.europa.eu>