

Az országgyűlési biztosok funkciója – a közigazgatás ombudsmani kontrollja

Az ombudsman-intézmények funkciói között meghatározó a közigazgatás működése felett gyakorolt kontroll. Az a körülmény, hogy a jelen kötet alapjául szolgáló konferencián a közigazgatás jogállami kontrolljáról szóló közigazgatási jogi szekcióban hangzott el az ombudsman-intézményekkel foglalkozó előadás, ugyancsak azt jelzi: a parlamenti biztosok jelentős szerepet töltenek be a közigazgatás külső ellenőrzését biztosító szervek rendszerében. Az ombudsman-intézményeknek a közigazgatás feletti kontroll biztosítása, illetve megerősítése azonban csak az egyik lehetséges rendeltetése. Akár külföldi biztos hivataltokat vagy nemzetközi emberi jogi dokumentumokat tekintve, akár kifejezetten a magyar országgyűlési biztosokra vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezéseket olvasva legalább ilyen meghatározó jelentőségűnek mutatkozik az ombudsman-intézményeknek az emberijog-védelemben játszott szerepe. Sőt, a magyar Alkotmány éppen hogy csak ez utóbbi, alapjogvédelmi funkcióról tesz említést: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladatát az *alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok* kivizsgálásában és orvoslásának kezdeményezésében jelöli meg, továbbá az Országgyűlés szakosított ombudsmanokat is egyes *alkotmányos jogok* védelmére választhat.^[1] Nem változtatna ezen a megfogalmazáson a 2011-ben elfogadni tervezett új alkotmány koncepciója sem. Eszerint „az országgyűlési biztosok feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomásukra jutott visszasságokat megvizsgálják, kivizsgáltassák, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzenek”.^[2] Ugyanakkor az a szerkezeti megoldás, hogy *Az országgyűlési biztosok* címet az alkotmánykonceptió megalkotói a törvényhozó hatalomról szóló fejezetben – Az

[1] Alkotmány 32/B. § (1) és (4) bekezdés.

[2] Az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő eseti bizottsága által 2010. december 20-án H/2057. számon benyújtott, Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslat melléklete, A törvényhozó hatalom, 9 pont. A szakosított biztosokat a koncepció kifejezetten nem említi.

Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy az országgyűlési biztosok intézmény alapjogvédő funkciójának megőrzése korántsem jelenti vagy jelképezi azt, hogy az alkotmánykonceptió általában megőrizné az alapjogvédelem elért szintjét. Ezen a területen az egyértelmű és jelentős visszalépést mutatják mindazok a szabályozási elvek, amelyeket a határozati javaslat az alapjogok gyakorlásával és korlátozásával kapcsolatban rögzít (ld. Alapvető rendelkezések, 8. pont). Továbbá nyilvánvalóan keveset ér az ombudsmani alapjogvédelem, ha az elsődleges jelentőségű bírói garanciákat relativizálják: ezt eredményezi például, hogy a koncepció szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítése helyett csupán „alkotmányellenesség esetén megállapítja annak jogkövetkezményeit” (ld. Alkotmányvédelem, bírói hatalom, igazságszolgáltatás, 1. pont).

Országgyűlés, Az Állami Számvevőszék, illetve A közvetlen hatalomgyakorlás címek között – helyezték el, kevésbé hozza összefüggésbe az ombudsmanokat az alapjogok védelmével – kérdés persze, hogy ez mennyire tekinthető az országgyűlési biztosok alkotmányos rendeltetésére vonatkozóan tudatos döntésnek.

Mindezek alapján adódik az igény egyrészt az ombudsman-intézmények funkciójának tisztázására, másrészt pedig – különösen is az idézett alkotmányi rendelkezések fényében – a magyar országgyűlési biztosok rendeltetésének pontosabb meghatározására. Az alábbiakban ezeknek a problémafelvetéseknek megfelelően elsőként azt mutatom be, hogyan alakult kétszáz éves története alatt az ombudsman intézmények funkciója, majd ennek a fejlődéstörténetnek, illetve a külföldi biztosi intézményeknek az összehasonlítása alapján az ombudsmanoknak funkcionális szempontból milyen alaptípusait azonosíthatjuk. Ezt követően, e kiindulópontokra figyelemmel, arra a kérdésre keresem a választ, mennyiben tekinthető egyáltalán az Alkotmány által kifejezetten az alapjogok védelmére rendelt magyar országgyűlési biztosi intézmény a közigazgatás feletti ellenőrzés egyik eszközének; illetve ha van ilyen kontroll feladata, mi szükséges annak az alkotmányos keretekhez illeszkedő és hatékony ellátásához.

I. AZ OMBUDSMAN-INTÉZMÉNYEK FUNKCIÓJÁNAK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

Az ombudsman-intézmény születési dátumaként 1809-et, a svéd parlamenti biztosi hivatal létrejöttének évét tartjuk számon. Ezt a huszadik század második felében követte az intézmény Európa- és világszerte történő térhódítása, a kilencvenes években pedig közép-kelet-európai, köztük magyarországi meghonosítása. Az ombudsman-intézmény világszerte való elterjedésével párhuzamosan változott, fejlődött az intézmény funkciója is: alkotmányos rendeltetése két évszázados története alatt szinte „metamorfózison” ment keresztül.

a) Kétszáz éve a svéd parlamenti ombudsmant a parlamenti hatalom megerősítésének a részeként, a parlamenti ellenőrzés egyik eszközeként hozták létre azzal a – lényegében máig változatlan – alkotmányos feladattal, hogy ellenőrizze a törvényeknek a bírák^[3] és állami hivatalnokok általi megtartását, valamint vádat emeljen azok ellen, akik jogsértően jártak el vagy elmulasztották kötelességüket. A svéd ombudsmannak kezdetben e sajátos vádlói funkció gyakorlása volt az elsődleges, meghatározó szerepe; ha a biztos egy hivatalnok vagy bíró által elkövetett törvénysértést tárt fel, az vagy vádemeléshez vezetett, vagy

[3] A bíróság ellenőrzése a svéd- finn ombudsman modellre jellemző, az intézmény adaptációja során ezt más országok nem vették át.

intézkedés nélkül maradt.^[4] A sajátos vádemelési jogkör alapját az adja, hogy mind a bírák, mind a hivatalnokok függetlenek feletteseiktől, minden egyes köztisztviselő önállóan jár el, és teljes személyes felelősséget visel döntéseiért.^[5]

A svéd ombudsman eljárása – amint ez az intézményre általában is jellemző – panasz alapján, valamint az ombudsman saját kezdeményezésére indulhat meg. Bár napjainkra az ombudsmanhoz benyújtott panaszok száma jelentősen megnőtt, működésének kezdetén e szám elenyésző volt, ehelyett a hivatalból indított vizsgálatok játszottak döntő szerepet.^[6] A saját kezdeményezésű eljárások legjellemzőbb alapját az időről időre rendszeresen végzett inspekciós vizsgálatok adták, amelyek egyébként mind a mai napig jelentős részét teszik ki az ombudsmani tevékenységnek.^[7] Kiemelendő továbbá, hogy a panaszok benyújtásához nem szükséges a polgárnak a sérelmezett ügyben személyesen érintettnek lennie.^[8] Ez is azt juttatja kifejezésre, hogy a panaszos a szabályozás szelleme szerint nem a saját ügyében való jogvédelemért, hanem a közigazgatás jó működéséhez fűződő közérdek érvényesítéséért fordul az ombudsmanhoz.

Az eredeti svéd ombudsman-funkció tehát a közigazgatás és az igazságszolgáltatás törvényes működésének a közérdeket szolgáló ellenőrzésében, valamint a hibázó hivatalnokokkal és bírakkal szembeni vádemelésben állt. A világ második, finn ombudsman-intézményének az 1919-es létrehozásakor szorosan követték a svéd megoldást.^[9] A későbbi ombudsman-intézmények viszont lényegesen eltérnek az eredeti svéd-finn ombudsman-modelltől, sőt magának a svéd és a finn hivatalnak a későbbi szabályozásában, illetve gyakorlatában is ezzel az átalakulással összhangban álló változásokat követhetünk nyomon. Manapság az ombudsman-intézményről már szinte senkinek sem jut eszébe a vádlói szerepkör.

b) Az ombudsman-intézmény történetének második szakaszát az 1960–70-es évekre tehetjük, amikor is az intézménynek a régi, érett demokráciákban való gyors terjedését figyelhetjük meg. Nyugat-Európában ekkor jött létre ombudsman az Egyesült Királyságban (1967), Franciaországban (1973), illetve Ausztriában (1976). Ezek a hivatalok a huszadik század második felének elején egyre nagyobb hatalmúvá váló bürokráciával szemben voltak hivatottak a polgárok védelmét biztosítani, tekintettel az emberi jogok jelentőségének a második világháború után történt felértékelődésére is.

A klasszikus nyugat-európai ombudsman-szabályozások alapján a biztosi eljárás jellemzően kérelemre, méghozzá – főszabály szerint – az érintett, sérel-

[4] Rowat, Donald C. (ed.): *The Ombudsman. Citizen's Defender*. George Allen & Unwin Ltd., London, 1968. 25., 29. és 40.; Wieslander, Bengt: *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*. The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, Sweden, 1999. 17. és 44.; Modeen, Tore: *The Swedish and Finnish Parliamentary Ombudsmen*, In: Gregory, Roy – Giddings, Philip (eds): *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. IOS Press, Amsterdam, 2000. 318.

[5] Wieslander: *i. m.* 44.; Modeen: *i. m.* 316.

[6] Rowat: *i. m.* 28. és 29.; Wieslander: *i. m.* 49.

[7] Rowat: *i. m.* 29.; Wieslander: *i. m.* 64.

[8] *Uo.* 52–53.

[9] Modeen: *i. m.* 315.

met szenvedett személy kérelmére indulhat meg.^[10] A panaszkezelés mellett csupán kiegészítő lehetőségként élnek az ombudsmanok azzal a jogosítványukkal, hogy hivatalból indítsanak vizsgálatot, sőt, egyes szabályozások ki is zárják ezt az utat. Az inspekciós vizsgálatok joga ugyan feltűnhet egyes szabályozásokban, de ezen ellenőrzések gyakorlata sokkal kevésbé bevett, és ha a biztosok folytatnak is ilyeneket, azok kevésbé átfogó jellegűek.^[11]

Mind az eredeti svéd, mind az utóbb említett intézmények tehát a közigazgatás ellenőrzésének eszközei,^[12] de míg a svéd ombudsman eredeti koncepciója szerint a vádemelési hatáskörben rejlő generális prevencióval biztosítja a „jó közigazgatáshoz” fűződő közérdeket, és ezáltal áttételesen a polgárok védelmét, addig az intézmény történetének második szakaszában létrejött biztosok elsősorban panaszkezelő mechanizmusokat nyújtanak. Elsődleges funkciójukat az egyedi jogsérelmek kivizsgálása és orvoslásának ajánlása jelenti. Az egyedi panaszok kezelése, orvoslása mellett az ombudsmanok járulékos, bár jelentős tevékenysége, hogy – elsősorban az egyedi vizsgálatok talaján – feltárják a rendszerszerű hibákat és a közigazgatási gyakorlat javítására irányuló általános ajánlásokat is tesznek.^[13]

c) Az 1970-es évek végétől az ombudsman-intézmény terjedésében újabb hullám következett, amelynek során egyre több – kommunista vagy más totalitáriánus rendszerből átalakuló – új, illetve fejlődő demokrácia adaptálta az intézményt. Európában az ombudsman történetének e harmadik fázisában hozták létre az intézményt Portugáliában (1976) és Spanyolországban (1978), valamint a közép- és kelet-európai országokban, elsőként 1987-ben Lengyelországban, amelyet 1989-ben hazánk is követett az intézmény alkotmányi szintű szabályainak rögzítésével. Ezekben az országokban kifejezetten az emberi jogok védelmének funkciójával ültették át az új demokratikus államszervezetbe az ombudsman intézményét.

Ugyanebben az időszakban már nemzetközi szervezetek, köztük az Európa Tanács is mint az emberi jogok védelmének eszközét, a nemzeti emberijogvédelmi rendszer kulcsfontosságú kiegészítő elemét ösztönözte tagállamaiban az ombudsman-intézmények létrehozását. Az ENSZ mind a kifejezett emberijog-védő hatáskörrel felruházott, mind az ilyen kifejezett felhatalmazás nélkül emberijog-védő tevékenységet is ellátó klasszikus ombudsmano-

[10] Igaz, hogy mind az Egyesült Királyságban, mind Franciaországban a vizsgálat megindításának további, az ombudsman-intézmény szellemiségétől egyébként igencsak idegennek tekinthető feltétele a „képviselői szűrő” követelménye. Eszerint az ombudsmanhoz a polgárok nem fordulhatnak közvetlenül, a panaszt egy parlamenti képviselőnek kell továbbítania hozzá. Ezt az eljárási előfeltételt azonban a későbbi szabályozások már nem vették át.

[11] Wieslander: *i. m.* 74.

[12] Azzal a kiegészítéssel, hogy a svéd és a finn biztos hatásköre – sajátos, egyedi vonásként – a közigazgatás mellett a bíróságok ellenőrzésére is kiterjed.

[13] Gregory, Roy: Building an Ombudsman Scheme: Provisions and Operating Practices, In: Reif, Linda C. (ed.): *The International Ombudsman Anthology*. International Ombudsman Institute – Kluwer Law International, The Netherlands, 1999. 130.; Gregory, Roy – Giddings, Philip: The Ombudsman Institution: Growth and Development, In: Gregory – Giddings (eds): *Righting Wrongs...*, 12.

kat az úgynevezett nemzeti emberijog-védő intézmények körébe sorolta, és ekként támogatta terjedésüket.^[14] Az Európa Tanács is az ombudsman-intézménynek az emberijog-védelem lényeges kiegészítő eszközeként való elterjesztésén dolgozott, vagyis harmadik generációs – emberijog-védő, illetve vegyes funkciójú – biztosok hivatalok létrehozását szorgalmazta.^[15] Ösztönözte a biztosok hatáskörének olyan bővítését, amely alapján az ombudsmanok közvetlenül hivatkozhatnak emberi jogi dokumentumokra és az emberi jogok védelmével összefüggő törvények megalkotására irányuló javaslatokat fogalmazhatnak meg.^[16] A Miniszteri Bizottság 1985-ben született ajánlása azt sürgette, hogy a tagállamok fontolják meg ombudsman-intézmények létrehozását, illetve arra való felhatalmazását, hogy általános jogkörében különös figyelmet fordítson az általa vizsgált emberi jogi kérdésekre, valamint hogy vizsgálatot indíthasson és kinyilváníthassa véleményét az emberi jogi kérdéseket érintő ügyekben.^[17] A Miniszteri Bizottság egy 1997-ben született ajánlása a nemzeti emberijog-védő intézmények körében szól az ombudsmani hivatalról, és hív fel a létrehozatalukra.^[18] A Parlamenti Közgyűlés 2003-as ajánlásában ugyancsak kettős funkciójú intézményként tekintett az ombudsmanra: fontos intézménynek tekintette mind az emberi jogok védelmének nemzeti rendszerében, mind a helyes közigazgatás biztosításában. A dokumentum arra is felhívja a figyelmet, hogy az emberi jogok biztosítása a jó közigazgatás alapvető ismérve, de ennél szélesebb emberijog-védelmi szerepe is biztosítandónak tart az ombudsman számára.^[19]

Láthattuk, hogy a portugál és a spanyol intézmény létrehozásáig az ombudsman elsődleges rendeltetése a közigazgatás feletti kontroll javítása, erősítése volt. Az említett újabb parlamenti biztosok intézmények funkciója minőségileg változott meg és hozott újat: az emberi jogok tömeges megsértésével járó katonai diktatúrák bukása után elfogadott új, demokratikus alkotmányi és törvényi szabályozás – esetükben először – formálisan az intézmény feladatává tette az emberi jogok védelmét, amely aztán az ombudsman-adaptáció harmadik hullámában meghonosított biztosok jellemző funkciójává vált.

[14] Reif, Linda C.: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 2004. 83. és 94. skk.

[15] *Uo.* 90.

[16] Dinsdale, Jane: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény, In: *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 28.

[17] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(85)13. számú ajánlása az ombudsman intézményéről; 1985. szeptember 23.

[18] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(97)14. számú ajánlása az emberi jogok előmozdítását és védelmét szolgáló független nemzeti intézmények felállításáról; 1997. szeptember 30.

[19] A Parlamenti Közgyűlés 1615 (2003) számú ajánlása az ombudsman intézményéről; 2003. szeptember 8., 1. cikk és 10. cikk iii. pont.

II. AZ OMBUDSMAN-INTÉZMÉNYEK ALAPTÍPUSAI ÉS A MAGYAR ORSZÁG- GYŰLÉSI BIZTOS FUNKCIÓJA

Az ombudsman-intézmény, illetve funkció történeti fejlődésének áttekintése alapján kirajzolódik előttünk az intézmény két alaptípusa: egyrészt az intézmény elterjedésének második hullámában létrejött klasszikus, közigazgatást ellenőrző ombudsmani hivatalok, másrészt az újabb, harmadik generációs emberijog-védő parlamenti biztosok típusa.^[20]

a) Az ombudsmanok független jogállású parlamenti biztosok, a parlament szakosított ellenőrző szervei. A közigazgatást ellenőrző biztosi hivatalok elsősorban egyfajta alanyi jogvédelmi célú panaszkezelési eljárást nyújtanak, ami a bírói út (a közigazgatási bírászkodás) alternatíváját jelenti a sérelmet szenvedett polgárok számára: fogadják és kivizsgálják a polgároknak a közigazgatással szembeni, „közigazgatási hibát” sérelmező panaszait, és ajánlásaikkal töreksznek a sérelmek orvosoltatására. Emellett a legtöbb ombudsman jogosult arra is, hogy hivatalból vizsgálódjon. Sajátosságuk az ombudsman-intézményeknek mint a közigazgatás feletti bírói kontroll alternatívájának, hogy rendkívül erős információszerzési jogosítványokkal igen rugalmas, könnyen hozzáférhető, olcsó és gyors eljárás keretében folytatnak vizsgálatot. Ugyanakkor csupán ajánlás jellegű intézkedéseket hozhatnak, amelyekhez jogi kötelező erő nem kapcsolódik; ajánlásaik végrehajtását a parlamenti és a társadalmi nyilvánosság felhasználásával biztosíthatják. A panaszügyekben tett egyedi ajánlások mellett a parlamenti biztosok – akár panaszok tapasztalatai, akár inspekciós vizsgálatok alapján – a jövőre mutató általános jellegű ajánlásokat is megfogalmazznak, amelyek a közigazgatás működési gyakorlatában rejlő rendszerszerű hibák orvoslását célozzák, ezáltal a közérdek érvényesülését, a jó közigazgatási működés előmozdítását szolgálják.

b) Az emberijog-védő ombudsmanok a közigazgatást ellenőrző parlamenti biztosokhoz hasonlóan folytatnak kvázi-bírászkodási tevékenységet: kivizsgálják azokat a panaszokat, amelyekben a polgárok az alapjogaiknak az – elsősorban a közhatalom általi – megsértését kifogásolják, és ajánlásokat fogalmazznak meg ezeknek a sérelmeknek az orvoslására. Az ilyen, egyedi ügykövető panaszkezelés ugyanakkor az alapjogvédő ombudsmanoknak bár fontos, de korántsem kizárólagos feladata, emellett a biztosi hivatalok számos egyéb tevékenységi formával mozdítják elő az alapjogok ügyét. Ez utóbbiak körébe tartozik az emberi jogi oktatás, a jogismeret fejlesztése, a jogtudatosítás; az alapjogok érvényesülésének általános és rendszeres monitorozása; valamint az emberi jogi tárgyú jogalkotással, a nemzeti emberi jogi jogszabályok megalkotásával, illetve a nem-

[20] Ez a tipizálás megjelenik: Giddings, Philip – Sladeczek, Vladimír – Diez Bueso, Laura: The Ombudsman and Human Rights, In: Gregory – Giddings (eds): *Righting Wrongs...*, 450.; Reif: *i. m.* 2-11. és 26.

zetközi emberi jogi egyezmények megkötésével, végrehajtásával kapcsolatos kezdeményező és tanácsadó, véleményező szerep.^[21]

A harmadik generációs emberijog-védő ombudsman-intézményeket tényleges működésük alapján sokan úgynevezett hibrid, vagyis vegyes funkciójú intézményekként kategorizálják.^[22] Figyelemmel vannak ugyanis arra, hogy az emberijog-védő hivatalok gyakorlatában a közigazgatás ellenőrzése is szerepet kap, még akkor is, ha nem írja ezt elő számukra kifejezett jogszabályi rendelkezés. Az ombudsman-intézmények különböző típusainak kialakulása folyamatos, szerves fejlődés eredménye, amiből következően a legújabb, harmadik generációs biztosi hivatalok sem tekinthetnek el előzményeiktől: a korábban létrejött parlamenti biztosok közigazgatás ellenőrzésére irányuló funkciójától. Az elsődlegesen alapjogvédő intézmények még kifejezetten ilyen tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányában is ellátnak közigazgatást ellenőrző, a közigazgatási hibákat kivizsgáló és orvosló feladatokat.

A magyar ombudsman-intézményt mind létrehozatalának indoka és ideje alapján, mind az alkotmányi és törvényi szabályozásának fényében egyértelműen az emberijog-védő ombudsmanok körébe kell sorolnunk.^[23] Az Alkotmány szerint – amint azt már jeleztük – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata az, *hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat* kivizsgálja vagy kivizsáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.^[24] Ezzel összhangban az ombudsman-törvény is úgy rendelkezik, hogy abban az esetben lehet az országgyűlési biztoshoz fordulni, ha a panaszos úgy érzi: valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során *alapvető jogaival összefüggésben* okozott számára visszasságot.^[25] Utóbbi fogalmat pedig a törvény az

[21] Visszaköszönnek ebben a katalógusban az ENSZ keretében a nemzeti emberijog-védő intézmények jellemzőiről elfogadott Párizsi Elvek [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 (UN Commission on Human Rights Resolution 1992/54 of 3 March 1992), majd 1993-ban az ENSZ Közgyűlése határozatban (UN General Assembly Resolution 48/134 of 20 December 1993) fogadta el. A nemzeti emberijog-védő intézmények olyan független jogállású állami szervek, amelyek kifejezett célja az emberi jogok nemzeti szinten történő védelme és érvényesülésük előmozdítása. Ezek a szervek monitorozzák az emberijog-sértéseket, ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhatnak meg a kormánynak, parlamentnek és bármely más kompetens szervnek, együttműködnek nemzetközi szervezetekkel, továbbá nevelési és tájékoztatási szerepet töltenek be, valamint kvázi-bíraskodási funkciójuk is lehet. A nemzeti emberijog-védő intézményeknek számos formája, típusa ismert; ide sorolhatók az alapjogvédő funkciójú ombudsman-intézmények is.

[22] L. például Reif: *i. m.* 87.

[23] Meg kell jegyezni, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) szervei hatálya („hatóság”) nem a közigazgatás ellenőrzésére irányuló funkció kifejezője, nem változtatja meg a magyar országgyűlési biztosi intézmény alapjogvédő alapfunkcióját, hanem éppen abból szükségszerűen következik, hiszen az alapjogok elsődlegesen a közhatalommal, közigazgatással szemben védik a polgárokat.

[24] Alkotmány 32/B. § (1) bekezdés.

[25] Obtv. 16. § (1) bekezdés.

értelmező rendelkezési között úgy definiálja, hogy alapvető joggal kapcsolatos visszásságot az *alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye* valósít meg, függetlenül attól, hogy az cselekvés vagy mulasztás eredménye.^[26]

Az emberijog-védő ombudsmanokról is megállapítható ugyanakkor, hogy jellemzően „vegyes” funkcióval működnek: az alapjogvédelem mellett az ombudsman-intézmények klasszikus feladatával, a közigazgatás ellenőrzésével is foglalkoznak. Az egyértelműen az alapjogvédelemről szóló magyar szabályozás mellett ez igazolhatja, hogy a magyar országgyűlési biztos is szerepet vállalhat a közigazgatás ellenőrzésében.

III. A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOS SZEREPE A KÖZIGAZGATÁS ELLENŐRZÉSÉBEN

1. Az ombudsman a közigazgatást ellenőrző intézményrendszerben

A magyar országgyűlési biztos közigazgatást ellenőrző funkciója (az ezt szolgáló tevékenységek gyakorlása) tehát – az alapjogvédelmi feladatot előíró szabályozás mellett is – lehetséges és igazolható gyakorlati szerepvállalás. Az igazolásához azonban azt is érdemes kimutatni, hogy az ombudsmani ellenőrzés többletet ad hozzá az egyébként működő intézményrendszer – különösen a bíróságok, illetve az ügyészség – által a közigazgatás felett gyakorolt kontrollhoz.

Amint arra az alaptípusok bemutatása során már utaltam, az ombudsmanok egyrészt úgy illeszkednek a közigazgatás ellenőrzésének intézményrendszerébe, mint a közigazgatási aktusok bíróság általi felülvizsgálatának könnyen hozzáférhető, olcsó, gyors és rugalmas panaszkezelést kínáló alternatívái. Másrészt az ombudsman-intézmények több tekintetben ki is egészítik a közigazgatási bíraskodást, olyan területeken biztosítva a közigazgatás ellenőrzését, amelyeken a bíróságok erre nem jogosultak vagy hatékonyan nem képesek. Így például az ombudsmani eljárás tárgyi hatályát jelentő úgynevezett közigazgatási hiba egyik legtöbbször emlegetett sajátossága, hogy az valami más, valami több mint a – bíróságok által vizsgált – törvényesség, jogszerűség megsértése. Közigazgatási hibának minősülhet ugyanis a hatóságoknak nemcsak a törvénytörtés, jogszerűtlen, hanem a nem tisztességes, nem ésszerű döntése vagy eljárása is. A rossz közigazgatási működés nem feltétlenül jogsértő is egyben. Az, hogy a köztisztviselők nem sértik meg a jogszabályi rendelkezéseket, nem jelenti egyúttal azt is, hogy a jó közigazgatás alapelveihez is tartják magukat.

[26] Obtv. 29. § (4) bekezdés. Az Obtv.-nek az idézett értelmező rendelkezését egy 2007-es módosítás iktatta a törvénybe, amely egyúttal ezzel összhangban megváltoztatta az ombudsmanhoz fordulás lehetőségéről szóló bekezdés szövegét is. Az „alkotmányos visszásság” fogalmát pontosító, értelmező változtatás azonban érdemileg nem érintette azt, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának eljárását az alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos úgynevezett visszásságok alapozzák meg, amely kifejezés a jog sérelmét, illetve a sérelem közvetlen veszélyét foglalja magában.

Ugyancsak hiánypótló, a bírói ellenőrzést kiegészítő szerepet tölthet be a parlamenti biztos a közszolgáltatások nyújtásának területén. Napjainkban a végrehajtó hatalom tevékenységében a közigazgatási hatósági eljárások helyett a közszolgáltatások nyújtása nyer teret, amelyben pedig a végrehajtás egyre inkább a privát szférára támaszkodik. Bár a polgár ezekkel a ténylegesen hatalmi helyzetben lévő közszolgáltatókkal szemben is épp olyan kiszolgáltatott pozícióban lehet, mint a hatóságokkal szemben, a klasszikus jogorvoslati lehetőségek nem nyújtanak számára megfelelő védelmet. Ezekben az esetekben a bírói út nem vagy csak irreális erőfeszítéssel, költséggel lenne igénybe vehető: a klasszikus jogorvoslati eljárások a piaci szférára nem alkalmazhatók, a hagyományos polgári jogon alapuló bírói út pedig jóval hosszadalmasabb. Az ombudsman viszont képes lehet a közszolgáltatók hatékony ellenőrzésére is.^[27]

Továbbá míg a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése a szubjektív jogvédelmet szolgálja, addig a parlamenti biztos – másodlagos feladatuként – objektív jogvédelmet is ellát. Az ombudsman is csak kiegészítő jellegű eszközként, de jogosult arra, hogy hivatalból, saját kezdeményezésére indítsa meg a vizsgálatát, tehát a bírósággal ellentétben eljárása nincs kötve az érintett fél kérelméhez. Az ombudsmani eljárás olyannyira elszakadhat a konkrét panaszoktól, hogy sok biztos jogosult akár átfogó jellegű, inspekciós vizsgálatok lefolytatására is. A biztosok intézkedése továbbá gyakran kétszintű: a bírósági döntéshez hasonló, egyedi ügyre vonatkozó ajánlásokon túlmutatva az ombudsman arra is jogosult, hogy a gyakorlatot általában bírálja, és annak generális korrekcióját kezdeményezze. Ha pedig azt tapasztalja, hogy a hibás általános gyakorlat mögött az azt megalapozó jogszabályok hibája húzódik meg, a bíróság lehetőségeihez képest ugyancsak többletlehetőséget jelent számára, hogy akár jogalkotási javaslatot is megfogalmazhat.

Az ombudsman-intézményekhez a közigazgatás ellenőrzésének intézményrendszere felől közelítve nem kerülhető meg az ombudsmanok tevékenységének a viszonya az ügyészségi törvényességi felügyeleti jogkörrel, amely Magyarországon is tárgya az alkotmányjogi gondolkodásnak a rendszerváltástól a mai napig. A hatásköri hasonlóságot, illetve a párhuzamosságok rendezetlenségét érte kritika a szakirodalomban. Felvetődött, hogy az ügyészség, az ügyészségi törvényességi felügyelet mellett az államszervezetben nincs szükség, illetve nincs hely az ombudsman-intézmény számára.^[28]

[27] Varga Zs. András: Az ombudsman szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében, In: *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2008. 86. és 98–99.

[28] Lásd például Fűrész Klára: Jogvédelem, jogvédő szervek alkotmányos szabályozása, In: Takács Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 1995. 155. és 163–164.; Sári János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris, Budapest, 1995. 165–166.; Kosztolányi László: *Az ügyészség és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre*. *Magyar Jog*, 1996/8. 475.; bírálatot ismerteti Gönczöl Katalin: A konferencia szakmai értékelése, In: *Az ombudsman szerepe és feladatai...*, 108.

A jogvédelem szempontjából azonban ez a hatásköri párhuzamosság, illetve a hatáskörök hátrányos konkurálása csak látszólagos, az állampolgári jogok országgyűlési biztosát és az ügyészséget nem tekinthetjük egymást helyettesítő szerveknek, nem vehetik át, nem láthatják el egymás feladatait.^[29] A funkció ilyen megduplázódása alapvetően a volt szocialista, közép- és kelet-európai országok problémája (lehetne), a nyugat-európai ügyészségek ugyanis jellemzően nem jogosultak a közigazgatás ellenőrzésére.^[30] Ugyanakkor Közép- és Kelet-Európában – ahol tehát az ügyészség szempontjából felmerülhetne a hatáskörök versengése – az ombudsman-intézményeket alapvetően nem a közigazgatás ellenőrzésére, hanem az alapjogok védelmére hozták létre. Ez már önmagában azt mutatja, hogy az országgyűlési biztos szerv léte nem teremt valódi funkcionális konkurenciát a közigazgatás törvényességét – az állam nevében hivatalból – ellenőrző ügyészséggel szemben.

Azonban akkor is lényegi eltéréseket találunk, ha a két szervnek a közigazgatás ellenőrzésében betöltött szerepét hasonlítjuk össze, vagyis ha az ügyészséget a második generációs klasszikus ombudsman-modell funkciójával állítjuk szembe. Az ügyész ugyanis az állam nevében, a közérdek, a törvényesség védelmében jár el (akár az érintett fél érdekei ellenére is), szemben a parlamenti biztossal, aki elsődlegesen az egyéni panaszok szószólója, a hozzá forduló sérelmének orvosoltatásáért vizsgálódik, és csak az egyedi panaszügyekre épülő másodlagos feladatoként törekszik az általános jó közigazgatási gyakorlat biztosítására. Tehát míg az ügyész objektív törvényesség-védelmet, addig a parlamenti biztos elsődlegesen szubjektív jogvédelmet lát el. Ennek megfelelően az ügyészi ellenőrzés hivatalból folytatott tevékenység, az ügyészséghez forduló polgárnak nincs alanyi, ügyféli joga az eljárás lefolytatására. Az ombudsmani eljárás azonban az esetek legnagyobb részében az érintett fél kérelmére indul, és ezt csak kiegészíti a saját kezdeményezésű – esetleg inspekciós – vizsgálatok lehetősége. Végül, míg az ügyész csak a törvényességet vizsgálhatja, az ombudsman az ennél tágabb jelentésű megfelelő, tisztességes működést kérheti számon.^[31]

[29] Ezen az állásponton van például: Rác Attila: A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben. *Magyar Közigazgatás*, 1996/2. 87.; Varga Zs. András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre és az ügyészség. *Magyar Jog*, 1996/8. 417.; Giddings et al.: *i. m.* 443.; ugyancsak így foglaltak állást a közép- és kelet-európai államok biztosai, l. Gönczöl: *i. m.* 108.

[30] Varga: *Az ombudsman szerepe...*, 97.

[31] Sári János is elismeri az ügyféli jogot, illetve a pusztán törvényesség megkövetelésén túli ellenőrzést biztosító módosítás szükségességét, amikor az ügyészség „ombudsman-intézményt kiváltó” funkciójának kialakítása mellett érvel. L. Sári: *i. m.* 165–166.

2. Az alapjogvédő és a közigazgatási kontrollfunkció viszonya

A parlamenti biztosok tehát mind a bíróságok, mind az ügyészség szempontjából nézve hasznos kiegészítő szerepet tölthetnek be a közigazgatás ellenőrzésében. A hazai ombudsmannak ez a szerepvállalása azonban csak másodlagos lehet az elsődleges alapjogvédelmi funkció teljesítése mellett. A közigazgatás feletti kontrollfunkció igazolását nagyban lerontja, ha gyakorlása nem kellően megalapozott, és az elsődleges alapjogvédelmi rendeltetés kárára, azt háttérbe szorítva valósul meg. A magyar országgyűlési biztosnak a közigazgatási kontrollfunkciója tekintetében leginkább ezzel a problémával kell szembenéznie.

Az alkotmányi és a törvényi szabályozás az alkotmányos/alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot jelöli ki az országgyűlési biztosi tevékenység tárgyi hatályaként, mint az emberijog-védelem központi fogalmát. A visszásságnak (a jogsérelemnek vagy a jogsérelem közvetlen veszélyének) tehát mindig valamely alapjoggal kapcsolatban kell fennállnia ahhoz, hogy az országgyűlési biztos élhessen a rendelkezésére álló vizsgálati, illetve intézkedési eszközökkel. A szabályozás a közigazgatási hibáról, a közigazgatás működése törvényességének, illetve tisztességességének vizsgálatáról nem szól. A jogszabályok alapján a közigazgatás törvénytörő vagy hibás működése, a közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg az ombudsmani kezdeményezést, ajánlást. Az „alkotmányos visszásság” kategóriája nem a „maladministration” szó magyar fordítása, nem a közigazgatási hiba magyar jogszabályi megfelelője. Nem is kell annak lennie, hiszen a magyar országgyűlési biztos alapfunkciója nem a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésére irányul.

Mindennek ellenére a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének ellenőrzése utat tört magának az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában is. A hibrid-modell, a vegyes funkciójú működés lehetőségét elfogadva ez önmagában nem kifogásolható. Bírálható azonban az, hogy az ombudsmani funkciók (tudniillik az alapjogvédelem és a közigazgatás feletti kontroll) kettősségét, elhatárolását és önálló megalapozását a hazai országgyűlési biztosi gyakorlat nem vállalta fel. A közigazgatást ellenőrző tevékenység, a közigazgatási hiba fogalma nem kapott önálló, saját jogú megalapozást az ombudsmanok tevékenységében. A közigazgatás törvényes és tisztességes működésének vizsgálatát a biztosok ciklusok óta – a szabályozás által ismert, de eltérő tartalmú kategória – az alkotmányos visszásság, közelebbről a jogállamisághoz vagy jogbiztonsághoz, illetve tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásság fogalmán keresztül igyekeznek igazolni. A biztosok számos esetben önmagában is megállapították a „jogbiztonsághoz való jog” mint alkotmányos jog sérelmét, alkotmányos alanyi jogi jelleget tulajdonítottak az alaptörvény jogállamiságról szóló rendelkezésének, a közigazgatás jogszabálysértő, hibás eljárását, döntéseit, intézkedéseit a jogbiztonság közvetítésével, a jogbiztonság sérelmének megállapításával az alkotmányos sértés,

az alkotmányos alapjogsérelem szintjére emelték.^[32] Továbbá bár a közigazgatás ellenőrzése csak kiegészítő funkciója lehetne az elsődlegesen alapjogvédő magyar ombudsmannak, az Alkotmány jogállamiságról-jogbiztonságról szóló rendelkezésének védelme a gyakorlatban aránytalanul nagy súlyt is kapott.^[33]

Ez a megközelítés nem adott lehetőséget arra, hogy a két ombudsman-funkció elhatárolható legyen egymástól; a feladatkörök összerosódása pedig mindkét funkció teljesítésének a kárára válik.^[34] Annak érdekében, hogy az országgyűlési biztos minél inkább hasznos összetevője legyen a közigazgatás jogállami kontrollját biztosító intézményrendszernek, az ombudsmannak mindennapi működésében is világos különbséget kellene tennie a két funkció gyakorlása között mind az eljárás tárgyi hatálya (alkotmányos visszásság/közigazgatási hiba), mind az egyes funkciókhoz illeszkedő eszközrendszer, tevékenységi formák tekintetében. Ki kellene dolgoznia a közigazgatás törvényes, illetve tisztességes működése ellenőrzésének önálló alapjait – vállalva azt is, hogy a közigazgatási hiba nem lesz besorolható az alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos visszásság kategóriájába. Az európai mintákra figyelemmel, részletesen és a nyilvánosság számára hozzáférhetően meg kellene határozni a közigazgatási hiba fogalmát, tartalmát, illetve a jó közigazgatás követelményrendszerét.

[32] „Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni.” Gönczöl Katalinnal, az állampolgári jogok országgyűlési biztosával és Polt Péterrel, az országgyűlési biztos általános helyettesével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 1999/1. 39–40.; Sente Zoltán: Minta után szabadon. Az állampolgári jogok országgyűlési biztos hat éves tevékenységének értékelése. *Fundamentum*, 2001/2. 8–9.; illetve Somody Bernadette: Fórum. Az ombudsmanok hat éve. *Fundamentum*, 2001/2. 73.

[33] A kérdés részletesebb elemzését ld. Somody Bernadette: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai? *Jogtudományi Közlöny*, 2004/10. 327–328.

A kritikát a 2009-es tevékenységéről szóló országgyűlési beszámolója fényében fenntarthatjuk a hivatalban lévő általános ombudsman gyakorlatával szemben is: „A jogállamiság elve” – az élethez és emberi méltósághoz való jog, a kommunikációs jogok, illetve a szociális jogok és a tulajdonhoz való jog mellett – ebben a beszámolóban is „Az alkotmányos jogok érvényesülését feltáró vizsgálatok” cím alatt, vagyis mint az egyik alkotmányos jog kap helyet. A beszámoló érintett részének terjedelme majdnem ugyanannyi oldalt tesz ki, mint az említett három alapjog-csoporttal foglalkozó alcímek összesen, és ugyancsak túlnyomó többségben vannak a jogállamisággal kapcsolatos ügyek az ombudsman jelentéseinek körében. Az ombudsmani jogértelmezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében (jogállamiság) és 57. § (1) bekezdésében (független és pártatlan bírósághoz való jog) foglaltakat, illetve a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatot alkalmazva definiálja a tisztességes eljáráshoz való jogot, amit aztán átvissz a bírósági eljárásról valamennyi jogalkalmazó tevékenységre, sőt, a közszolgáltatók tevékenységére is. Bár azonosíthatók a tisztességes eljáráshoz való jog egyes jellegzetes összetevői, amelyeket maga a beszámoló is ilyenként emel ki, mindezidáig nem született olyan kódex, amely a polgárok és a hatóságok számára követhetővé, kiszámíthatóvá tenné az ombudsman tevékenységét, illetve konstruktívan fejlesztené a hatóságok gyakorlatát.

[34] Az írás tárgya és a területi korlátok miatt sem térek itt ki az alapjogvédő gyakorlat elemzésére, az azzal kapcsolatban megfogalmazható bírálatokra, illetve javaslatokra.