

Ombudsman

Szerző: SOMODY Bernadette

Affiliáció: adjunktus, ELTE ÁJK

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András

Lezárás dátuma: 2017.11.30

Idézési javaslat: SOMODY Bernadette: „Ombudsman” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/ombudsman> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az ombudsman napjainkban Európa-szerte elterjedt alkotmányos intézmény, amely jelentős szerepet tölt be a fékek és ellensúlyok rendszerében és a nemzeti alapjogvédelmi rendszerekben. Az ombudsman mint intézmény több mint két évszázada született meg, széleskörűen azonban csak a XX. század második felében terjedt el. Napjainkban fő funkciójuk szerint az intézmény két alaptípusát különböztethetjük meg: a klasszikus, közigazgatást ellenőrző hivatalokat és az emberi jogok védelmével is foglalkozó ombudsmanokat. A parlamentek által választott általános hatáskörű biztosok mellett – mint amilyen Magyarországon az alapvető jogok biztosa – működnek a közigazgatás valamely területével vagy egy-egy alapjoggal foglalkozó szakombudsmanok, közülük sok jogállása a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódik. Az ombudsmani intézmény jellemzően egyszemélyes szerv, amellyel szemben támasztott alapvető követelmény a függetlenség és a pártatlanság. Az ombudsman könnyen hozzáférhető, gyors és rugalmas panaszkezelési eljárást kínál a polgároknak, akik a közigazgatás és a közszolgáltatók jogszerűtlen és tisztességtelen működését sérelmezik. A biztosokat széles körű vizsgálati jogosítványok illetik meg, de intézkedéseiknek jellemzően nincs kötelező erejük, ehelyett ajánlásaiknak – amelyek vonatkozhatnak a vizsgált egyedi ügyre, de azon túlmutatva lehetnek általános jellegűek is – elsősorban a nyilvánosság erejével szerezhetnek érvényt. Az alapjogok védelmével foglalkozó ombudsmanok az egyéni panaszok kezelése mellett jogtudatosítással, az alapjogok helyzetének átfogó ellenőrzésével, emberi jogi jogalkotással is foglalkoznak.

Tartalomjegyzék

- 1. Az ombudsman intézményének eredete és elterjedése**
- 2. Az ombudsmani intézmény szerepe az alkotmányos intézményrendszerben**
 - 2.1. Funkciófejlődés
 - 2.2. Funkcionális alaptípusok
 - 2.2.1. Klasszikus ombudsmani intézmények
 - 2.2.2. Emberi jogi ombudsmanok
- 3. Az ombudsmani intézmények felépítése**
- 4. Az ombudsman jogállása és eljárása**
- 5. JEGYZETEK**

1. Az ombudsman intézményének eredete és elterjedése

[1] Az ombudsman napjainkban Európa-szerte elterjedt alkotmányos intézmény, a fékek és ellensúlyok rendszerének (->hatalommegosztás) és a nemzeti alapjogvédelmi rendszereknek (->az alapjogok védelme) integráns eleme. Az ombudsmanok működése ugyanakkor a legtöbb országban csak néhány évtizedes múltra tekinthet vissza, annak ellenére, hogy az intézmény több mint két évszázada született meg.

[2] Az ombudsman intézménye történetének három fázisát különböztethetjük meg,^[1] amelyek közül az első szakasz hosszú, de az intézmény elterjedése szempontjából eseménytelen időszak volt. Az első ombudsmani hivatalt 1809-ben hozták létre Svédországban,^[2] ezután azonban több mint egy évszázad telt el 1919-ig, a második, finn szerv létrejöttéig. Ezt Norvégia követte egy katonai ombudsman, majd 1955-ben Dánia egy általános hatáskörű ombudsman kinevezésével. Az intézmény Skandinávia határait először csak a XX. század második felében, 1957-ben lépte át, amikor a Német Szövetségi Köztársaságban létrehozták a katonai ombudsman hivatalát. 1962-ben Norvégiában létrejött az általános hatáskörű ombudsman intézménye is, és ugyanebben az évben az intézmény újjeléndi meghonosításával modellt teremtettek a Brit Nemzetközösség országai és az Amerikai Egyesült Államok számára is.

[3] Ekkortól számíthatjuk az ombudsman intézménye történetének második szakaszát, amikor is döntően az 1960–1970-es években az intézménynek a régi, fejlett demokráciákban való gyors terjedését figyelhetjük meg. Nyugat-Európában ekkor jött létre ombudsman az Egyesült Királyságban (1967), Franciaországban (1973), Ausztriában (1976). Az intézmény adaptációja mögött ezekben az országokban a demokratikus intézményrendszer reformjának, bővítésének szándéka állt. A modern jóléti, cselekvő államok funkcióinak bővülése a közigazgatási szervezet és személyi állomány gyors növekedését eredményezte. Az egyre nagyobb és komplexebb közigazgatással szemben pedig a polgárok növekvő kiszolgáltatottságát ellensúlyozandó jogukat védő újabb biztosítékok létrehozására volt szükség. A közigazgatási bíráskodás mellett ezek közé tartozott az ombudsman (->közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita), amely különbözött az eddigi panaszkezelési mechanizmusoktól és előnyös kiegészítője volt a – költséges, nehézkes és lassú – bíróságok általi ellenőrzésnek.

[4] Az 1970-es évek végétől az ombudsman intézménye terjedésében újabb hullám következett, amelynek során egyre több új vagy 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 Magyarország is követett az intézmény (állampolgári jogok országgyűlési biztosa) alkotmányi szintű szabályainak rögzítésével. Az ombudsman-adaptálás e szakaszának legfőbb katalizátora az a demokratizálódási folyamat volt, amelynek során az érintett országok a demokratikus intézményrendszer értelemszerű részeként vették át az intézményt. Ezeket a biztosítékokat – a diktatúrák bukását követően – az emberi jogok védelme iránti fokozott érzékenység és igény hívta életre, amelyekben a megelőző időszak emberjogsértéseinek visszatérésével szembeni biztosítékot láttak. Ugyanebben az időszakban az ENSZ és az Európa Tanács is mint a nemzeti emberjog-védelmi rendszer kulcsfontosságú kiegészítő elemét ösztönözte tagállamaiban az ombudsmani intézmények létrehozását.^[3]

[5] Magyarországon az országgyűlési biztosi intézmény 1989-ben jelent meg: ekkor került a rendszerváltó Alkotmányba az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló önálló fejezet. Az Alkotmány rendelkezéseit végrehajtó törvény megszületésére 1993-ig kellett várni (1993. évi LIX. törvény), az első országgyűlési biztosokat pedig csak további két év múlva, 1995-ben választotta meg a parlament, az országgyűlési biztosi hivatal csak ekkor kezdte meg tényleges működését. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény és az annak rendelkezéseit végrehajtó 2011-es törvény (2011. évi CXI. törvény) alapvető jogok biztosára módosította az ombudsman intézménye megnevezését, egyúttal radikálisan átalakította az intézmény szerkezetét is. Az addig működő, általános hatáskörű és három önálló

szakosított (kisebbségi, adatvédelmi, környezetvédelmi) biztosból álló ombudsman-struktúrát egy főbiztosból, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a nemzetiségek jogainak védelméért felelős helyetteseiből álló intézmény váltotta fel. (Az információs jogok érvényesülését az Alaptörvény alapján egy független hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ellenőrzi [->adatvédelmi hatóság].)

2. Az ombudsmani intézmény szerepe az alkotmányos intézményrendszerben

2.1. Funkciófejlődés

[6] Az ombudsmani intézménynek terjedésével párhuzamosan változott, fejlődött a funkciója is,^[4] így – ahogyan a biztosi hivatalok világszerte végbement adaptációjának, úgy – az intézmény funkcióváltozásainak is három csomópontját azonosíthatjuk.

[7] A világ első modern, svéd parlamenti ombudsmanját 1809-ben a parlamenti hatalom megerősítésének a részeként, a parlamenti ellenőrzés egyik eszközeként hozták létre azzal a feladattal, hogy ellenőrizze a törvényeknek a bírák^[5] és az állami hivatalnokok általi megtartását, valamint vádat emeljen azok ellen, akik jogsértően jártak el vagy elmulasztották kötelességüket. A svéd ombudsmannak kezdetben e sajátos vádlói funkciója volt az elsődleges, meghatározó szerepe; ha a biztos egy hivatalnok vagy bíró által elkövetett törvénysértést tárt fel, az vagy vádemeléshez vezetett, vagy intézkedés nélkül maradt.^[6] A – később a finn intézményre is jellemző – sajátos vádemelési jogkör alapját az adta, hogy e két országban mind a bírák, mind a hivatalnokok függetlenek feletteseiktől, minden egyes köztisztviselő önállóan jár el és teljes személyes felelősséget visel a döntéseiért.^[7] Bár napjainkra a svéd ombudsmanhoz benyújtott panaszok száma jelentősen megnőtt, működésének kezdetén e szám elenyésző volt, ehelyett a hivatalból indított vizsgálatok játszottak döntő szerepet.^[8] 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.^[9] Kiemelendő továbbá, hogy a – működés kezdetén jelentéktelen számban érkező – panaszok benyújtásához nem szükséges, hogy a polgár a sérelmezett ügyben személyesen érintett legyen,^[10] vagyis a panaszos a szabályozás szelleme szerint nem a saját ügyében való jogvédelemért, hanem a közigazgatás jó működéséhez fűződő közérdek érvényesítéséért fordul az ombudsmanhoz.

[8] A fentiekből kirajzolódó, eredeti svéd modell szerinti ombudsmanfunkció tehát a közigazgatás (és az ->igazságszolgáltatás) jó minőségének biztosításában és a hibázó köztisztviselő (és bíró) megbüntetésében vagy ennek kezdeményezésében állt. Az ombudsman a polgárok jogainak védelmét nem egyes egyedi esetekben bekövetkezett jogsérelmek orvoslásával biztosította, hanem elsősorban a vádemelési hatáskör általi generális prevenció segítségével garantálta a „jó közigazgatást”. Finnországban az ombudsman intézményének az 1919-es létrehozásakor szorosan követték a svéd megoldást;^[11] mára azonban ez az ombudsman-funkció feledésbe merült. A későbbi ombudsmani intézmények lényegesen eltérnek az eredeti svéd- finn ombudsman-modelltől, sőt magának a svéd és a finn hivatalnak a későbbi szabályozásában és gyakorlatában is ezzel az átalakulással összhangban álló változásokat követhetünk nyomon.

[9] Az eredeti svéd-modelltől lényegesen eltérő karaktert mutattak az 1960–1970-es években a nyugat-európai demokráciákban létrejött ombudsmani hivatalok, amelyek mintaadója elsődlegesen nem a svéd és a finn (kelet-skandináv) megoldás, hanem a dán és a dán modellt követő norvég biztosi intézmény (nyugat-skandináv modell) volt. A klasszikus nyugat-európai ombudsman-szabályozások^[12] alapján a biztosi eljárás jellemzően az érintett, a sérelmet szenvedett személynek a közigazgatás jogsértő vagy egyébként helytelen működését kifogásoló kérelmére indulhat meg.^[13] Ezek az intézmények elsősorban panaszkezelő mechanizmusok, elsődleges funkciójuk az egyedi jogsérelmek kivizsgálása és orvoslásának ajánlása. Emellett az ombudsmanok járulékos, de jelentős tevékenysége, hogy – elsősorban az egyedi vizsgálatok talaján – feltárják a rendszerszerű hibákat és

a közigazgatási gyakorlat javítására irányuló általános ajánlásokat tegyenek. Csupán kiegészítő lehetőségként élnek a vizsgálatok hivatalból történő megindításának jogával; az inspekciós vizsgálatok gyakorlata kevésbé bevett, és az ilyen vizsgálatok kevésbé átfogó jellegűek.^[14]

[10] Az ombudsman intézménye világszerte történő adaptációjának legutóbbi, harmadik hullámát megelőzően az ombudsman elsődleges rendeltetése a közigazgatás feletti kontroll – fenti eszközrendszerrel való – javítása, erősítése volt. A harmadik hullám kezdetén létrehozott portugál és spanyol biztosi intézmény fő feladata viszont már kifejezetten az alapjogok védelme lett. Az említett szervek esetében a katonai diktatúrák bukása után elfogadott új, demokratikus alkotmányi és törvényi szabályozások az intézmény feladatává tették az alapjogok védelmét. Az intézményről mindkét ország alkotmánya az alapvető jogokról és kötelességekről szóló részben, az általános elvek és az alapvető jogok garanciái között rendelkezik.^[15] A portugál ombudsman-törvény szerint az ombudsman fő funkciója a polgárok jogainak, szabadságainak és jogos érdekeinek védelme és előmozdítása, valamint informális eszközök útján annak biztosítása, hogy a közhatalom gyakorlása igazságos és jogszerű legyen.^[16] A spanyol alkotmány és az ombudsman-törvény^[17] pedig úgy rendelkezik, hogy az intézmény feladata az alkotmányban foglalt alapvető jogok védelme, amely célból az ombudsman ellenőrizheti a közigazgatás tevékenységét.

[11] A nyolcvanas évek végén és a kilencvenes években Közép- és Kelet-Európa posztkommunista országaiban szintén kifejezetten az emberi jogok védelmének funkciójával ültették át az új demokratikus államszervezetbe az ombudsman intézményét. A térség első, lengyel ombudsmanját 1987-ben a polgárok alkotmányos jogainak és szabadságainak védelmére hozták létre.^[18] Az intézményt az ország 1997-es alkotmánya is tartalmazza, a biztostól az alkotmány alapjogi fejezete, annak a szabadságok és jogok védelmének eszközeiről szóló címe, valamint az állami ellenőrzés és a jogok védelmének szerveiről szóló fejezete rendelkezik. Ezek szerint az ombudsman örököl az alkotmányban és más normatív aktusokban rögzített emberi és állampolgári szabadságok és jogok felett; a törvényben meghatározott elvekkel összhangban mindenki jogosult az állampolgári jogok biztosához fordulni, hogy segítséget kérjen a szabadságai és jogai közhatalmi szervek által történő megsértése elleni védelemhez.^[19]

[12] 1989-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa Magyarországon is általános alapjogvédelmi rendeltetéssel került be az új Alkotmány szövegébe (->az alapjogok védelme). Az Alkotmány az országgyűlési biztos feladataként az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálását vagy kivizsgálását, orvoslásuk érdekében pedig általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezését határozta meg. Az Alkotmány kimondta azt is, hogy szakosított biztosok egyes alkotmányos jogok védelmére választhatók.^[20] Ennek megfelelően a később felállított három hazai szakombudsmani hivatal ugyancsak egy-egy alkotmányos alapjog vagy alapjogcsoport: a kisebbségi jogok (->kisebbségvédelem), az információs jogok, valamint ->az **egészséges környezethez való jog** védelmére volt hivatott. A 2011-es *Alaptörvény* szerint az alapvető jogok biztosa „alapjogvédelmi tevékenységet lát el”; feladata, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizgáltassa, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.^[21]

[13] Hangsúlyoznunk kell, hogy az emberijog-védelmi funkció nem hagyta érintetlenül a korábban létrejött, nyugat-európai biztosi hivatalokat sem: egyes (például francia,^[22] holland^[23]) ombudsmanok az emberi jogi követelményeket beépítették a hatósági döntések tisztességességének és jogszerűségének vizsgálatába; más esetekben maga az ombudsman-szabályozás (például svéd,^[24] finn^[25]) is az ombudsman kifejezett feladatává tette az alapjogok védelmét.

[14] Az ->**Egyesült Nemzetek Szervezete** mind az emberijogvédő hatáskörrel kifejezetten felruházott, mind az ilyen explicit felhatalmazás nélkül emberijogvédő tevékenységet is ellátó klasszikus ombudsmanokat a nemzeti emberijogvédő intézmények körébe sorolta, és ekként támogatta terjedésüket.^[26] Ebben az időszakban az ->**Európa Tanács** is az ombudsman

intézményének emberijog-védelmi eszközként való terjesztését ösztönözte, vagyis harmadik generációs – emberijog-védő vagy vegyes funkciójú – biztosi hivatalok létrehozását szorgalmazta.^[27] 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.^[28] A Miniszteri Bizottság 1985-ben született ajánlása azt sürgette, hogy a tagállamok fontolják meg ombudsman intézménye létrehozását és az 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.^[29] A Miniszteri Bizottság 1997-ben született ajánlása a nemzeti emberijog-védő intézmények körében szól az ombudsmani hivatalról és hív fel a létrehozatalukra.^[30] A Parlamenti Közgyűlés 2003-as ajánlásában ugyancsak kettős funkciójú intézményként definiálta az ombudsman: fontos intézménynek tekintette mind az emberi jogok védelmének nemzeti rendszerében, mind a jó közigazgatás biztosításában. A dokumentum arra is felhívja a figyelmet, hogy az emberi jogok biztosítása a jó közigazgatás alapvető ismérve, de ennél szélesebb emberijog-védelmi szerepet is biztosítandónak tart az ombudsman számára.^[31]

2.2. Funkcionális alaptípusok

[15] Napjainkban az előzőekben írtak alapján az ombudsmani intézményeknek fő funkciójuk szerint két alaptípusát különböztethetjük meg: egyrészt a klasszikus, közigazgatást ellenőrző hivatalokat, másrészt az úgynevezett hibrid (vegyes funkciójú) vagy emberi jogi ombudsmanokat.^[32]

2.2.1. Klasszikus ombudsmani intézmények

[16] A klasszikus hivatalok elsősorban a közigazgatási hibák orvoslására irányuló panaszkezelő mechanizmust nyújtanak. Ebben a funkciójában az ombudsman intézménye a közigazgatás ellenőrzésének intézményrendszerébe illeszkedik. A közigazgatás ellenőrzésének hagyományosan két csatornáját különböztethetjük meg: a végrehajtó hatalomnak a parlament általi kontrollját és a közigazgatási aktusok bíróságok általi felülvizsgálatát. Az ombudsman intézménye mindkét ellenőrzési csatornához kapcsolódik: a biztos a parlament szakosított ellenőrző szerve, amely egyúttal a közigazgatási bíráskodás alternatíváját kínálja a polgárok számára.

[17] Az ombudsman a parlament megbízottja, hivatala azonban szervezetileg elkülönül a parlamenttől, attól függetlenül működik, de tevékenységéről éves beszámolási kötelezettséggel tartozik a törvényhozásnak. A parlament és az ombudsman ellenőrző tevékenységét összevetve megfigyelhetjük, hogy az utóbbi vizsgálatai mélyebben és szélesebben érintik a közigazgatás működését, mint a törvényhozásban alkalmazott mechanizmusok, amelyek alapvetően a végrehajtó hatalom csúcsán álló szervek, a kormányon keresztül érvényesülnek.^[33]

[18] Az ombudsman által biztosított panasz eljárás emellett választási lehetőséget biztosít a polgár számára a közigazgatási bíráskodással szemben, továbbá ki is egészíti a bíróságok által nyújtott jogvédelmi mechanizmust. Az ombudsmani eljárás ugyanis a bírósági eljárással szemben bizonyos előnyös megkülönböztető jegyekkel rendelkezik: könnyen hozzáférhető, olcsó (illetékmentes), így a legkiszolgáltatottabbak számára gyakran az egyedül elérhető mechanizmus, továbbá gyors, rugalmas, a panaszosok számára is érthető és átlátható. Természetesen ez az alternatív jelleg korlátozott, hiszen a kötelező és kikényszeríthető bírósági döntésekkel szemben az ombudsman intézkedése csak ajánlás jellegű. Az ombudsmani panaszkezelés emellett a bírói út kiegészítő mechanizmusát is jelenti: az ombudsmanok hatásköre a jogszerűségnél tágabb jelentésű közigazgatási hibára terjed ki, a bíróság előtt jogszerűnek minősülő eljárás az ombudsmani eljárásban bizonyulhat hibásnak. Ugyancsak hiánypótló, a bírói ellenőrzést kiegészítő szerepet tölthet be a parlamenti biztos a közszolgáltatások nyújtása területén, ahol a bírói út nem vagy csak irreális erőfeszítéssel lenne igénybe vehető.^[34] Az ombudsman a bírósággal szemben jogosult hivatalból eljárást indítani, akár átfogó, inspekciós vizsgálatot

lefolytatni. Intézkedése pedig gyakran kétszintű: az egyedi ügyre vonatkozó ajánlason túlmutatva arra is jogosult, hogy a gyakorlatot általában bírálja, és annak generális korrekcióját kezdeményezze. Ugyancsak többletlehetőség számára, hogy ha a hibás gyakorlat mögött a jogszabályok hibáját azonosítja, akkor jogalkotási javaslatot fogalmazhat meg.

[19] A közigazgatást ellenőrző ombudsmani intézmények eljárásának központi fogalma az eljárás tárgyi hatályát meghatározó jogi kategória, a közigazgatási hiba. A jogszabályok rendszerint nem definiálják e fogalom tartalmát, így értelmezése és annak meghatározása, hogy a közigazgatási hibákkal szemben milyen követelményeket foglal magában a „jó közigazgatás” elvárása, a biztosok lehetősége és feladata marad. A közigazgatási hiba általánosan elfogadottan túlmutat a jogszabálysértések körén, és magában foglalja az ésszerűség, a tisztességesség követelményét is. A rossz közigazgatás tehát nem feltétlenül jogsértő; az, hogy a köztisztviselők nem sértik meg a jogszabályi rendelkezéseket, nem jelenti egyúttal azt is, hogy a jó közigazgatás alapelveihez is tartják magukat.

[20] A közigazgatást ellenőrző ombudsman fogadja és kivizsgálja a polgároknak a közigazgatással szembeni panaszait, emellett a jogi szabályozás általában arra is feljogosítja, hogy – kiegészítő jelleggel – saját kezdeményezése alapján, hivatalból is megindíthassa eljárását. A biztos vizsgálata alapján ajánlást fogalmazhat meg a sérelmet szenvedett személy jogsérelmének orvoslására és – a jövőbeli jogsértések megelőzésére – általában a közigazgatás működési gyakorlatának, eljárásrendjének javítására.

2.2.2. Emberi jogi ombudsmanok

[21] A legújabb, harmadik generációs biztosokat – amilyen a magyar ombudsman is – úgynevezett emberi jogi biztosokként vagy hibrid (vegyes funkciójú) ombudsmanokként tartják számon, abban az értelemben, hogy ezek a hivatalok az alapjogvédelem mellett – a klasszikus típusú intézményekhez hasonlóan – fogadják a közigazgatási hibákat sérelmező panaszokat is. Az emberi jogi ombudsmanok az alapjogvédelmi intézményrendszerek szerves összetevői.

[22] Az emberijog-védő ombudsmanok tevékenysége a klasszikus ombudsmani panaszkezelés mellett több más tevékenységi kört is magában foglal, amely az ún. nemzeti emberi jogi intézményeknek is tipikus feladata.^[35] Tevékenységükben jelentős szerepet játszik a jogismeretet fejlesztő, jogtudatosító funkció mind a polgárok, mind pedig a hatóságok számára. Az alapjogvédő biztosoknak is lehetőségük van arra, hogy saját kezdeményezésük alapján indítsanak vizsgálatokat, amelyek keretében gondoskodhatnak arról, hogy átfogó jelleggel ellenőrizzék egyes alapjogok érvényesülését vagy bizonyos hatóságok alapjogokkal kapcsolatos gyakorlatát. Az ilyen vizsgálatokkal az ombudsmanok hozzájárulhatnak az egyes nemzetközi emberi jogi egyezményekben foglalt kötelezettségek teljesítésének ellenőrzéséhez is, és akár részt is vehetnek az ilyen egyezményekben megkövetelt rendszeres jelentéstételi kötelezettség teljesítésében. Szintén jellemző ombudsmani feladat az emberi jogi tárgyú jogalkotással, e körben a nemzetközi emberi jogi egyezmények megkötésével, végrehajtásával, a nemzeti emberi jogi jogszabályok megalkotásával kapcsolatos kezdeményező és tanácsadó, véleményező szerep. Az emberijog-védő ombudsmanok hatásköre általában kiegészül a normák alkotmányossági-alapjogi kontrolljával is, a harmadik generációs biztosoknak az ombudsman-szabályozások rendszerint biztosítják az alkotmánybíróshoz fordulás lehetőségét.^[36]

3. Az ombudsmani intézmények felépítése

[23] Az ombudsmani intézmények rendszerét napjainkban egyre inkább jellemzi a differenciálódás, így a szakosítás: az általános hatáskörű, a közigazgatás teljes spektrumát ellenőrző és a valamennyi polgár valamennyi alapvető jogát védő biztosok mellett egyre több, speciális célú szervet hoznak létre. Egyrészt az általános parlamenti biztosok mellé a törvényhozások is választanak

szakombudsmanokat, másrészt a kormányzati szinten létrehozott, végrehajtó hatalomhoz kapcsolódó intézmények szintén szakosított biztosokként működnek. A szakosított ombudsmanoknak szerteágazó célterületei lehetnek, mint például a büntetés-végrehajtási intézetek, a rendőrség, a hadsereg, az egészségügy, a magánszféra-védelem, az adatvédelem, az információszabadság, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, a gyermekek jogai, az antidiszkrimináció és esélyegyenlőség, az etnikai kisebbségek jogai, a hivatalos nyelvek, a fogyatékosok jogai vagy a nemek közötti egyenlőség.

[24] Az ombudsman jellemzően egy személy, az ombudsman intézménye általában egyszemélyes, perszonalizált szerv. E személyes jellegnek meghatározó szerepe van az intézmény természete szempontjából: működését, amelyet a törvények inkább lazán szabályoznak, alapvetően befolyásolja a tisztséget viselő személy szerepfelfogása; eredményességének záloga – kötelező erejű intézkedési jogkör hiányában – végső soron az ombudsman személyisége, tekintélye lehet. Ugyanakkor egy országban elsősorban az említett szakosítás miatt több ombudsman is tevékenykedhet, akik különböző módokon viszonyulhatnak egymáshoz.

[25] Az általános és szakbiztosok (adatvédelmi, kisebbségi biztos, majd a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa) 2011-ig Magyarországon egymástól függetlenül, egymáshoz képest önállóan működtek.^[37] Jelenleg az alapvető jogok biztosának az *Alaptörvényben* kijelölt felelősségi területtel rendelkező helyettesei vannak, akiket az ombudsmannal megegyező módon az Országgyűlés kétharmados többséggel, hat évre választ. Az *Alaptörvény* 30. cikk (3) bekezdése értelmében a helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.^[38]

[26] A fő- és helyettes ombudsmanokból álló struktúrák kialakítását egyre több országban motiválja – a szakosításon és az újabb felelősségi területekhez kellő speciális szakértelem szükségességén túl – az ügyteher növekedése és a munkateher megosztásának igénye, a helyettesítés garantálásával a működés folyamatosságának biztosítása, de meghúzódhat mögötte politikai jellegű ok vagy éppen az adott államban élő etnikai csoportok, kisebbségek érdekeinek megjelenítése is. Ezekkel az előnyökkel szemben e megoldások hátrányai is számba vehetők: a többszemélyes struktúrák csökkentik az intézmény személyes jellegét, a biztosi személyiség érvényesülését, ami kulcseleme az ombudsmani intézmények működésének. A komplexebb struktúrák emellett rontják a szerv működésének érthetőségét, átláthatóságát, ezáltal közvetetten a hozzáférhetőségét is, valamint könnyen vezethetnek hatásköri problémákhoz.

[27] A több-biztosos rendszerek között kivételesen ismert olyan megoldás (lásd Ausztria) is, ahol több személy alkot egyetlen, kollektív ombudsmani intézményt. A kollektív szervezet alkotó személyek e testület tagjaiként önállóan nem, vagy csak a testület által meghatározott esetekben, és akkor is értelemszerűen a testület nevében járhatnak el.

4. Az ombudsman jogállása és eljárása

[28] Az ombudsman intézményével szemben támasztott egyik leglényegesebb követelmény a független jogállás: az ombudsman működésének egyik legfontosabb garanciája az általa vizsgálható szervektől való függetlensége. A közigazgatást ellenőrző ombudsman függetlenségének követelménye alatt tehát elsősorban a végrehajtó hatalomtól való függetlensége értendő. Emellett azonban hangsúlyozni kell, hogy az intézménynek – amennyire csak lehetséges – függetlennek kell lennie a létrehozó szervtől, a törvényhozástól is, vagyis elvárás, hogy a parlamentnek se legyen joga befolyást gyakorolni arra, hogy az ombudsman miként jár el egyes konkrét ügyekben.

[29] A függetlenség követelménye alapján lehet meghúzni a határt a klasszikus ombudsmanok, vagyis a parlamenti biztosok és az ún. ombudsman-típusú intézmények között. Ez utóbbi kvázi-, végrehajtó hatalmi ombudsmanok (például Magyarországon az oktatási jogok biztosa) vagy belső panaszkezelő mechanizmusok (például egyetemi ombudsman) az ombudsmani intézmény számos jellemzőjét

magukon viselik, azonban híján vannak a klasszikus parlamenti biztosokra jellemző függetlenségnek.

[30] A függetlenség követelményével összekapcsolódik a pártatlanság kritériuma: az ombudsmannak – mind a vizsgált hatóság, mind a panaszos polgár tekintetében – elfogulatlanul, részrehajlás nélkül kell vizsgálatot folytatnia és intézkedést kezdeményeznie. Ebben az értelemben tehát az ombudsman nem tekinthető az egyes panaszosok képviselőjének, szószólójának, feladata nem az, hogy kijárja a panaszos érdekét a hatóságnál. A pártatlanság ilyen értelmezése azonban nem zárja ki azt, hogy az ombudsman elkötelezett legyen az általa képviselt ügy iránt, így az alapjogvédő ombudsman az emberi jogi értékek szószólója legyen.

[31] Az ombudsman intézménye által nyújtott jogvédelem jellemzője a könnyen hozzáférhető, olcsó (illetékmentes), gyors, rugalmas, a polgárok számára is érthető és átlátható, vagyis összefoglalóan: ügyfélbarát panaszkezelő eljárás. A könnyen hozzáférhető ombudsmani eljárás sajátos, kivételes korlátjaként tartják számon az egyesült királyságbeli és a francia megoldást, ami szerint csak akkor kerülhet az ombudsman elé egy panasz, ha egy parlamenti képviselő indokoltnak tartja. Az ombudsmanokra vonatkozó jogszabályok nem rendezik túlságosan részletesen vagy szigorúan a panaszkezelés mikéntjét, puhán szabályozzák az eljárás megindulását, a vizsgálat menetét, az intézkedések formáját. Az ombudsmanoknak jelentős szabadságuk van abban, hogy a mennyiségében kevés, csak a nagy vonalakban rendelkező szabályozás adta keretek között az intézmény jellegével és saját szerepfelfogásukkal összhangban kialakítsák a panaszkezelés procedúráját.

[32] Az ombudsmanokkal kapcsolatban leggyakrabban emlegetett tulajdonságpár az erős vizsgálati jogkörök – gyenge intézkedési lehetőségek kettőse. A biztosokat széles körű vizsgálati jogosítványoknak kell megilletnie, a vizsgálatok eredményeként azonban jogilag is kikényszeríthető döntések helyett csak úgynevezett ajánlások születnek. A vizsgálati jogkörök általában kiterjednek a dokumentumok megismerésére (ideértve a másolat kérésének lehetőségét is), a helyszíni vizsgálatra, a tanúkikérdezésre és meghallgatásra. Az ombudsmanoknak vizsgálataik során szükségük lehet olyan információkhoz (például államtitokhoz) való hozzáférésre is, amelyek bizalmasan kezelendők. Erre a helyzetre az ombudsman-szabályozások kétféle megoldást kínálhatnak: vagy elzárják a biztosokat ezektől az adatoktól, vagy – ami sokkal jobban megfelel az ombudsman intézményével kapcsolatos elvárásoknak – ezek megismerését sem akadályozzák meg, de előírják, hogy az ombudsmant is köti a bizalmas kezelés követelménye. A vizsgálati jogkörök tényleges érvényesüléséhez az is szükséges, hogy a jogszabály hatékony együttműködésre kötelezze a vizsgálattal érintettet: a megfelelő határidőn belül érdemi választ legyen köteles adni az ombudsmani megkeresésre.

[33] Az ombudsmani intézkedésnek és magának az ombudsman intézményének az egyik leglényegesebb sajátossága az intézkedések jogi kötelező erejének hiánya: a megszólított szerv csak a meghatározott határidőn belüli érdemi válaszadásra köteles, magának az ajánlásnak a teljesítése jogilag nem kényszeríthető ki. Kötelező erő hiányában az ombudsman munkája eredményességének biztosítása érdekében az állásfoglalásainak a meggyőző erejére, saját személyének (az ombudsmani intézménynek) a tekintélyére és a nyilvánosságra támaszkodhat. Az ombudsman véleményét a nyilvánosság előtt mondhatja el, kezdeményezését a nyilvánosság előtt teheti meg (->[nyilvánosság és adatokhoz való hozzáférés](#)). Ez a nyilvánosság egyrészt – parlamenti ombudsmanok esetében – a parlament nyilvánosságát jelenti: az ombudsman egyedi esetben, valamint az éves jelentéstételi kötelezettségének eleget téve a törvényhozás elé viheti az általa feltárt – és ajánlása után is esetleg orvoslás nélkül maradt – problémákat. Másrészt e nyilvánosság alatt értenünk kell a legszélesebb értelemben vett társadalmi nyilvánosságot és ehhez nélkülözhetetlenül a sajtó nyilvánossága által biztosított lehetőségeket.

[34] A legjellemzőbb ombudsmani intézkedés a biztos hatáskörébe tartozó hatóságoknak címzett ajánlás vagy kezdeményezés, amely vonatkozhat pusztán az éppen vizsgált egyedi ügyre vagy lehet általános jellegű. Ez utóbbi esetben a konkrét panasz, a konkrét ügyben vizsgált probléma rendszerszerű hibákra világított rá, annak érdekében pedig, hogy ezeknek a hibáknak az újabb

felmerülését megelőzzék, az ajánlás a közigazgatás működésének, gyakorlatának megváltoztatására, javítására irányul.

[35] Ehhez hasonló helyzet lehet az alapja a jogalkotási javaslat tételének, vagyis a jogszabály kiadására vagy módosítására irányuló ajánlásnak, amely ugyancsak a jellemző ombudsmani intézkedések közé tartozik. Az egyedi panasz nyomán feltárt általános jellegű probléma nem kizárólag a közigazgatás hibás gyakorlatára lehet visszavezethető. Elképzelhető, hogy a közigazgatás működése hibátlan abban az értelemben, hogy megfelel a jogszabályi előírásoknak, ám maguk a jogszabályi előírások hibásak. Ezekben az esetekben indokolt megadni a jellemzően a jogalkalmazást vizsgáló ombudsmannak azt a lehetőséget, hogy a jogalkotást is bírálhassa és kezdeményezhesse a szabályozás megváltoztatását. Ennél az intézkedésfajtánál az ombudsmannak arra viszont figyelmet kell fordítania, hogy konkrét jogalkotási javaslataival ne tévedjen át a politika területére, és így ne sértse meg a pártatlanság követelményét.

[36] Az intézmény világszerte történő elterjedésének utolsó, harmadik hullámában jelent meg az ombudsman-funkciók között az alapjogok védelmének feladata. Ehhez az ombudsmani szerepkörhöz kötődik az alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége: normakontroll és alkotmányjogi panaszos eljárás kezdeményezése.



5. JEGYZETEK

[1] A hármas szakaszolást lásd például Roy GREGORY – Philip GIDDINGS: „The Ombudsman Institution: Growth and Development” in Roy GREGORY – Philip GIDDINGS (szerk.): *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam, IOS Press, 2000, 6–8.

[2] A szakirodalom a panaszkezelő mechanizmusok ókori gyökereit is számba veszi: Gerald E. CAIDEN – Niall MACDERMOT – Ake SANDLER: „The Institution of Ombudsman” in Gerald E. CAIDEN (szerk.): *International Handbook of the Ombudsman, Evolution and Present Function*, Westport–London, Greenwood Press, 1983, 9; MAJTÉNYI László: *Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 14. A svédországi előzmények között említendő az először 1713-ban – még más néven – kinevezett igazságügyi kancellár, a poszt a kormány ombudsmanjaként ma is létezik Svédországban. Bengt WIESLANDER: *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1999, 13–15.

[3] Lásd *Recommendation No. R (85) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Institution of the Ombudsman*, 23 September 1985; *Recommendation No. R (97) 14 of the Committee of Ministers to Member States on the Establishment of Independent National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 30 September 1997; *Recommendation 1615 (2003) of the Parliamentary Assembly on the Institution of Ombudsman*, 8 September 2003.

[4] Erre a párhuzamosságra hívja fel a figyelmet például GREGORY–GIDDINGS (1. j.) 11; Philip GIDDINGS – Vladimir SLADECEK – Laura DIEZ BUESO: „The Ombudsman and Human Rights” in GREGORY–GIDDINGS (1. j.) 441–442.

[5] A bíróság ellenőrzése a svéd- finn modellre jellemző, az intézmény adaptációja során ezt más

országok nem vették át, a bíróságok vizsgálata Magyarországon is kizárt.

[6] Donald C. ROWAT (szerk.): *The Ombudsman. Citizen's Defender*, London, George Allen & Unwin, 1968, 25, 29, 40; WIESLANDER (2. j.) 17, 44; Tore MODEEN: „The Swedish and Finnish Parliamentary Ombudsmen” in GREGORY–GIDDINGS (1. j.) 318.

[7] WIESLANDER (2. j.) 44; MODEEN (6. j.) 316. Lásd továbbá a finn alkotmány 118. cikk (1)–(2) bekezdését.

[8] ROWAT (6. j.) 28, 29; WIESLANDER (2. j.) 49.

[9] ROWAT (6. j.) 29; WIESLANDER (2. j.) 64.

[10] WIESLANDER (2. j.) 52–53.

[11] MODEEN (6. j.) 315.

[12] Ezek bemutatását lásd SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*, Budapest, Eötvös, 2010, 101–104.

[13] Az Egyesült Királyságban és Franciaországban a vizsgálat megindításának további feltétele, hogy a panaszt egy parlamenti képviselő terjessze az ombudsman elé. E képviselői szűrő az ombudsman-intézmény szellemiségétől idegennek tekinthető, ezt az eljárási előfeltételt a későbbi szabályozások már nem vették át.

[14] Roy GREGORY: „Building an Ombudsman Scheme: Provisions and Operating Practices” in Linda C. REIF (szerk.): *The International Ombudsman Anthology*, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, International Ombudsman Institute – Kluwer Law International, 1999, 130; GREGORY–GIDDINGS (1. j.) 12; WIESLANDER (2. j.) 74.

[15] A Portugál Köztársaság alkotmánya (1976) 23. cikk, spanyol alkotmány (1978) 54. cikk.

[16] 9/91. törvény az Ombudsmanról, 1. cikk.

[17] 3/1981. törvény a Defensor del Pueblóról, 1. cikk.

[18] Törvény az emberi jogok biztosáról, 1. cikk (2).

[19] A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 80. cikk és 208. cikk (1).

[20] *A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény* 32/B. § (1) és (4) bekezdés.

[21] *Magyarország Alaptörvénye* 30. cikk (1)–(2) bekezdés.

[22] Monique PAUTI: „The Ombudsman in France” in GREGORY–GIDDINGS (1. j.) 183.

[23] Marc HERTOIGH: „The National Ombudsman of the Netherlands” in GREGORY–GIDDINGS (1. j.) 277. A holland gyakorlat bemutatását a volt holland ombudsmantól lásd Marten OOSTING: „The National Ombudsman of the Netherlands and Human Rights” in REIF (14. j.).

[24] *1986:765 törvény a parlamenti ombudsmanról*, 3. §.

[25] MODEEN (6. j.) 320; Finnország alkotmánya 109. cikk (1).

[26] Linda C. REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004, 83, 94.

[27] REIF (26. j.) 90.

[28] Jane DINSDALE: „Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény” in HACK Péter – GÖNCZÖL Katalin at al.: *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*, Budapest, Országgyűlési Biztosok Hivatala, 1997, 28.

[29] *Recommendation No. R (85) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Institution of the Ombudsman*, 23 September 1985

- [30] *Recommendation No. R (97) 14 of the Committee of Ministers to Member States on the Establishment of Independent National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 30 September 1997
- [31] *Recommendation 1615 (2003) of the Parliamentary Assembly on the Institution of Ombudsman*, 8 September 2003, 1. cikk és 10. cikk iii. pont.
- [32] Ez a tipizálás megjelenik például GIDDINGS-SLADECEK-DIEZ BUESO (4. j.) 450; REIF (26. j.) 2–11, 26. Ettől eltérő, hatáskörök szerinti osztályozást javasol Gabriele KUCSKO-STADLMAYER (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*, Budapest, ELTE Eötvös, 2010, 97–101.
- [33] SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz, 1998, 340.
- [34] VARGA Zs. András: „Az ombudsman szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében” in Hack-Gönczöl at al. (28. j.) 86, 98–99.
- [35] *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, G.A. Res. 48/134, 48 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 252, U.N. Doc. A/48/49 (1993) („Paris Principles”); REIF (26. j.) 85, 87, 100, 394.
- [36] Magyarországon az alapvető jogok biztosa egyike azoknak, akik az *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében jogosultak az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának kezdeményezésére. A magyar ombudsman e jogkörét – álláspontunk szerint – azonban nem indokolt az alapjogvédelmi eszköztárba sorolni, inkább az alapjogi biztos önálló, alkotmányvédő funkciója megtestesítőjének tekinthetjük. Ezt az interpretációt támasztja alá, hogy a jogalkotó szándéka szerint a biztos indítványozói jogosultsága az Alkotmánybíróság előtti *actio popularis* 2012-es eltörlését volt hivatott kompenzálni, továbbá, hogy a szabályozás és a gyakorlat alapján az Alkotmánybírósághoz fordulásnak nem előfeltétele, hogy arra ombudsmani eljáráson alapuló intézkedésként kerüljön sor, de még az sem, hogy a kifogásolt alaptörvény-ellenesség alapjogsértés legyen.
- [37] SOMODY (12. j.) 62–65.
- [38] Az alapvető jogok biztosa és a helyettesek kapcsolatáról lásd CSINK Lóránt: „Az ombudsman” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 602–605.