

KEREKES ZSUZSA

Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon

AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYÉNEK KIALAKULÁSA ÉS ELTERJEDÉSE EURÓPÁBAN

Az ombudsman intézmény eredete

Jóllehet az ombudsman intézménye tipikusan posztmodern, gyökerei hovatovább háromszáz esztendőre nyúlnak vissza. Amikor a svéd alkotmány 1809-ben részletes szabályokat állított fel a megválasztandó ombudsman¹ jogállásáról és feladatairól, maga az intézmény már száz éve létezett. 1709-ben az orosz seregektől elszorított vereség nyomán XII. Károly svéd király Törökországba menekült. Távolléte idejére elrendelte egy új hivatal felállítását – élén az ombudsmannel –, amelynek feladata a törvények és rendeletek betartatása volt, valamint a közhivatalnokok jogszerű működésének ellenőrzése².

Ebből az intézményből, amely tehát eredetileg a végrehajtó hatalom része volt, fejlődött ki a mai legfőbb ügyésznek megfelelő jogi kancellár (Justitiekansler) funkciója, aki a végrehajtó hatalom megbízottjaként, inkább annak érdekei szerint tevékenykedett, mintsem az egyéni jogok védelmében. Ez azonban egyre nagyobb bizalmatlanságot keltett nemcsak a polgároknban, de a Parlamentben is, amely ismételt kísérleteket tett a jogi kancellár feletti ellenőrzés megszerzésére. 1739-ben sikerült elérni, hogy a jogi kancellár tevékenységéről jelentést tegyen a Parlamentnek. Az uralkodó és a Parlament közötti hatalmi harc egyik fontos állomásaként 1766-ban első ízben választhatta meg a svéd parlament, a Riksdag a jogi kancellárt. A kinevezési jogot, bár később az uralkodónak sikerült újra megkaparintania, az 1809-es alkotmány immár végérvényesen a Parlamentre ruházta.

A közhiedelemmel ellentétben tehát az ombudsmant nem a demokratikus svéd kormányzati rendszer hozta létre, hanem merő politikai célszerűség, amely intézmény aztán új értelmet nyerve terjedt el az utóbbi néhány évtizedben világszerte³. Életrehívója az az elemi igény, hogy a polgár a gigantikus méretűvé nőtt, mindent behálózó, agyongépesített bürokratikus apparátusokkal szemben védelmet nyerjen. Az egykori svéd király megbízottjából kifejlődött 20. század végi ombudsman kevésbé illik a hatalommegosztás modernnek mondott gépezetébe⁴. Inkább tűnik egyfajta Don Quijote-i reinkarnációnak, mintsem a polgári demokrácia klasszikus állami intézményei egyikének, hiszen ezek mindegyike igazi jogokkal bír, döntései mögött a kényszeralkalmazás valódi lehetőségével. Az ombudsman nem utasít, nem rendelkezik, nem hoz mindenkire kötelező határozatokat, csak vizsgál, közvetít, javasol, tanácsot ad, figyelmeztet. A szakapparátusokkal szembeni ereje függetlenségében rejlik, fegyvere a nyilvánosság.

Működési területe, hatásköre szerint ma többféle ombudsmannal találkozhatunk a nemzetközi gyakorlatban. Ismeretes általános „hatáskörű” és úgynevezett szakombudsman. Számos országban működnek meghatározott alkotmányos jog vagy társadalmi csoport védelmére specializált ombudsmanok (pl. adatvédelmi, kisebbségvédelmi, környezetvédelmi, börtönombudsman). Néhol csak regionális vagy helyi szinten, másutt országos (nemzeti) ombudsmanokat választanak.

*Ombudsmanok az Európai Unió országaiban*⁵

Cikkem keretében nincs mód az Unió valamennyi tagországának ombudsmani intézményét részletesen bemutatni, ezért az alábbiakban igyekszem a legfontosabb jellemzőket összefoglalni.

Az Európai Unió tagországainak többségében (Dánia, Spanyolország, Franciaország, Írország, Hollandia, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország, Nagy-Britannia) ismert az általános „hatáskörű” nemzeti ombudsman intézménye. Két további országban (Olaszország és Belgium) regionális szinten működik általános hatáskörű ombudsman, Luxemburgban és Németországban parlamenti petíciós bizottság működik. (Németországban szövetségi szinten csak szakombudsmanokat – adatvédelmi és a fegyveres testületek tagjainak jogait védő biztost – neveznek ki.) Görögországban pedig csak a petíciós jog ismert.

A skandináv országok (Svédország: 1809, Finnország: 1919, Dánia: 1953) kivételével Európában az ombudsmani intézmény az 1970–1980-as években jött létre. Franciaországot, Írországot és Hollandiát leszámítva az intézményt az alkotmány rendelkezései alapján vezették be.

Az ombudsman a parlament intézménye. Több országban ezt a neve is jelzi (például Svédországban: Riksdages Ombudsmän; Dániában: Folketingets Ombudsman). Kinevezésükről ezért a parlament dönt, Írországban és Nagy-Britanniában a parlament javaslatára az uralkodó. Franciaország az egyetlen igazi kivétel, mert itt a köztársasági elnök joga a kinevezés.

Az érintett országok többségében a funkció betöltése nincs kvalifikációhoz kötve. Ez alól a skandináv országok kivételek, ahol vagy jogi egyetemi végzettséget (Dánia), vagy legalábbis jogi kérdésekben való jártasságot (Finnország) írnak elő.

Az Unió országaiban az ombudsmanok kinevezése általában négy-hat éves periódusra szól. Tisztségük, Franciaországot leszámítva, mindenütt megújítható, Nagy-Britanniában 65 éves korig tölthető be e funkció.

Az ombudsmani tisztség általában egyszemélyes, kivéve Svédországot és Ausztriát, ahol négy, illetve három tagú kollégiumot találunk.

Az ombudsmanok hatásköre általában kiterjed az országos és a helyi igazgatás működésének ellenőrzésére egyaránt. Nagy-Britanniában viszont a helyi kormányzás ügyeinek vizsgálatára külön ombudsmant választanak. Az ombudsman vizsgálati jogosultsága nemcsak a központi és helyi kormányzati apparátusok működésére terjed ki, hanem általában a nagy vagy monopolhelyzetben lévő közszolgáltatókra és egyéb közfeladatot ellátó szervezetek (oktatási, egészségügyi intézmények) tevékenységére is. A bíróságok függetlenségének elvéből következően az igazságszolgáltatás kívül esik az ombudsman vizsgálati körén. Csupán Finnországban és a mintaadó Svédországban nincs ez így. Ez utóbbiban – bármilyen meglepő is – az ombudsman a bírósági eljárással kapcsolatban nem csupán olyan kérdésekkel foglalkozhat, mint például az eljárás méltányos határidőn belüli befejezése. Joga van kifogásolni, ha a bírósági eljárás során mulasztást vagy hanyagságot vagy egyéb szabályellenességet észlel, sőt szót emelhet a bírósági döntés tartalma ellen is, még ha ezzel a jogával – a nyilvánvalóan kirívó tévedéseket leszámítva – nem sokott is élni⁶.

Az ombudsman-eszméből következően a polgárok panaszaikkal közvetlenül fordulhatnak a parlamenti biztoshoz. Ettől csak a francia és a brit megoldás tér el, amely szerint a beadványokat parlamenti képviselő közvetítésével lehet benyújtani.

Teljesen egységes a szabályozás az érintett országokban az ombudsmanok függetlenségét illetően. Mindenütt mentelmi joguk van.

A törvények valamennyi országban széles jogkört adnak számukra a vizsgálatok lefolytatásához, a szükséges dokumentumok és bizonyítékok beszerzéséhez. A vizsgálataikkal érintett szervek és hivatalnokok kötelesek minden kért információt a rendelkezésükre bocsátani.

Az ombudsmanoknak sehol nincs közvetlen beavatkozási lehetőségük, sehol nem rendelkeznek közhatalmi jogosítványokkal, de többnyire joguk van a közhatalmi szervek eljárását kezdeményezni, fegyelmi, esetleg büntetőeljárást indítványozni, jogszabály-módosítást javasolni vagy – Spanyolországban, Portugáliában és Ausztriában – alkotmánybírósághoz fordulni.

Különlegesen súlyos esetekben valamennyi ombudsman a parlamenthez fordulhat. Az ombudsmanok kötelesek a végzett munkájukról évente összefoglaló jelentést tenni a parlamentnek.

AZ EURÓPAI UNIÓ OMBUDSMANJA

Az Európai Unió mint az államok nemzetközi együttműködésének új formája államok feletti szinten reprodukálta a korábbi nemzetállami funkciókat. Az Európai Közösség jogalkotó és jogalkalmazó szerveinek joghatósága már az Unió létrejötte előtt is kiterjedt a tagállamok területén élő természetes, illetve a bejegyzett jogi személyekre.

Ezért már jóval az Európai Unió létrejöttét megelőző vitákban felmerült a közösségi polgárjog kialakításának szükségessége. Amikor szóba került az európai ombudsman hivatalának felállítása, a javaslatok ismét felvetették az európai „állampolgárság” kérdését. Felipe Gonzales spanyol miniszterelnök – az Európa Tanács többi tagországának 1990 májusában küldött levelében – kezdeményezte az Unió polgára státusz bevezetését, valamint az ezzel kapcsolatos speciális jogok védelmének intézményesítését.

A maastrichti szerződés nyomán került az Alapszerződésbe, hogy az Unió tagországainak állampolgárai valamennyien az Unió polgárai, akiket az Unió területén megillet a szabad mozgás joga és a letelepedés szabadsága. Az Unió polgárai aktív és passzív választójoggal rendelkeznek lakóhelyükön az önkormányzati, valamint az Európa Parlamentbe történő választásokon, függetlenül attól, hogy állampolgárai-e az adott országnak.

Az Európa Parlament először 1979-ben foglalt állást az ombudsman intézményének felállításáról. 1991 márciusában az Európai Unióról szóló szerződés szövegéhez az európai ombudsman kinevezésére vonatkozó paragrafus tervezetét a dán delegáció nyújtotta be. Az elfogadott szöveg – miután rögzítette az európai polgár státuszát – végül is egyaránt tartalmazta az Európa Parlamenthez, valamint az európai ombudsmanhoz benyújtható panasz jogát.

Az európai ombudsman intézményét jogilag az Európai Unióról szóló maastrichti szerződés hozta létre két, új rendelkezést iktatva az Európai Közösség Alapszerződésébe. A 8d cikkely kimondja: „Az Európai Unió minden polgárának joga, hogy a 138e cikkely szerint létesített ombudsmanhoz forduljon”.

A 138e cikkely négy pontban foglalja össze az ombudsman feladataival és jogállásával kapcsolatos legfőbb szabályokat:

1. Az Európa Parlament ombudsmant választ, akit feljogosít arra, hogy az Európai Unió minden polgára, a tagállamok területén élő természetes személyek, illetve az itt bejegyzett jogi személyek olyan panaszait vizsgálja, amelyek a Közösség intézményeinek vagy testületeinek hibás működését kifogásolják. Kivétel ez alól a hatáskörében eljáró Európai Bíróság és az Első Fokú Bíróság.

Az ombudsman feladataival összefüggésben hivatalból vagy a hozzá közvetlenül, illetve az Európa Parlament valamely képviselője közvetítésével benyújtott panasz alapján vizsgálatot tart. Ez alól kivételt képeznek azok az ügyek, amelyek törvényhozási eljárás tárgyai. Amennyiben az ombudsman az igazgatás helytelen működését észleli, erről tájékoztatja az érintett intézményt, amelynek három hónap áll rendelkezésre ahhoz,

hogy az ügygel kapcsolatos álláspontját kifejtse. Az ombudsman eljuttatja a jelentését az Európa Parlamentnek, valamint az érintett szervezetnek, a panaszost pedig értesíti a vizsgálat eredményéről.

2. Az ombudsmant az Európa Parlament megválasztását követően saját megbízásával azonos időtartamra választja. Az ombudsman e tisztségre újraválasztható. Az Európa Parlament kezdeményezésére az Európai Bíróság foszthatja meg tisztségétől, amennyiben már nem felel meg a feladatai ellátásához előírt követelményeknek vagy súlyos vezetési hiba miatt marasztalható el.

3. Feladatai ellátása során az ombudsman teljesen független, nem fogadhat el senkitől utasítást. Megbízásának időtartama alatt nem űzhet semmilyen egyéb foglalkozást, akár fizetssel jár, akár nem.

4. Az Európa Parlament a Bizottság véleményének ismeretében és a Tanács minősített többségre épülő egyetértésével megalkotja az ombudsmanról szóló szabályokat, és megállapítja a feladatai ellátásához szükséges általános feltételeket.

A Szerződés előírásainak megfelelően az Európa Parlament 1994. március 9-ei ülésén megalkotta az európai ombudsmanról szóló statutumot, amely a Szerződésben rögzített legfőbb szabályok árvételén túl tartalmaz néhány, az ombudsman hatáskörére, vizsgálati eljárására vonatkozó további szabályt. Így például:

– Az ombudsmanhoz a panaszt attól számítva két éven belül lehet benyújtani, hogy az alapját képező tények a panaszos tudomására jutottak; a panaszosnak előzőleg az érintett intézményhez vagy testülethez kell fordulnia.

– A Közösség intézményei és testületei kötelesek az ombudsmant teljeskörűen tájékoztatni és a kért adatokat a rendelkezésére bocsátani, kivéve a kellő indokolással titoknak minősített információkat. Az ombudsman a tagországok intézményeitől származó dokumentumokhoz is hozzáférhet; amennyiben ezeket törvény vagy más jogszabály titkosnak minősítette, szükséges az adott állam előzetes hozzájárulása. Az ombudsman mindkét esetben titoktartásra kötelezett. A Közösség intézményeinek és testületeinek tisztségviselői és köztisztviselői kötelesek az ombudsman kérésére tanúvallomást tenni.

– Az ombudsmant az Uniónak a polgári és politikai jogok birtokában lévő olyan polgárai közül választják, akik rendelkeznek a függetlenség garanciájával és megfelelnek az országukban a legmagasabb jogi hivatalok betöltéséhez előírt feltételeknek, vagy rendelkeznek az ombudsmani feladatok ellátásához szükséges elismert képességekkel és gyakorlattal.

– A tagállamok hatóságai az Európai Közösség mellett működő állandó képviselőik útján kötelesek az ombudsman számára minden olyan információt megadni, amely segítheti tisztázni a közösségi intézmények és testületek igazgatási hibáit. Ez alól a titoknak minősített adatok jelentenek kivételt. Titoktartási kötelezettség előírása mellett az érintett tagállam a titkos információkat is rendelkezésre bocsáthatja.

– Ha az érintett intézmények elmulasztják együttműködési kötelezettségüket, az ombudsman tájékoztatja erről az Európa Parlamentet.

– Amennyiben ez lehetséges, az ombudsman az érintett intézménnyel közösen törekszik az igazgatási hibát kijavítani és a panaszt orvosolni.

– Az ombudsman évente jelentést tesz vizsgálatairól az Európa Parlamentnek.

Az Európai Unió első ombudsmanja 1995 őszén kezdte meg működését. Az idézett jogszabályok és az első másfél év gyakorlata alapján az ombudsman eljárása a következőképpen körvonalazható. Az ombudsman hivatala a hozzá beérkező panaszokat miután nyilvántartásba vette és erről, valamint az eljáró hivatalnok nevééről és telefonszámáról a beadványozót értesítette, megvizsgálja, hogy van-e hatásköre az ügyben eljárni. Hatáskörének hiányát állapítja meg, ha például a panasz nem az Unió valamely tagországában élő polgártól származik, vagy ha a panaszt az Unió Bírósága ellen nyújtották be, vagy ha a kifogás nem az igazgatás helytelen működésére vonatkozik. Amennyiben az ombudsman megállapította a hatáskörét az adott ügyben, meg kell vizsgálnia, hogy a tevékenységéről szóló statutum által előírt feltételeknek megfelel-e a beadvány. Nem járhat el az ügyben, ha például a kétéves határidő letelt, vagy ha az ügy már az Unió Bírósága előtt van stb. A jelzett esetekben az ombudsman tájékoztatja a panaszost, hogy mely szervhez fordulhat.

A tevékenységéről szóló 1996-os, az első teljes évét összegző jelentése szerint az európai ombudsman feladata és jogköre körül még elég sok félreértés volt tapasztalható. Erre lehet következtetni abból, hogy az első évben a beérkezett ügyeknek mintegy kétharmadában kellett a hatáskör hiányát megállapítani, és az ügyek kevesebb mint negyede felelt meg az ombudsmani vizsgálathoz megkívánt további előfeltételeknek. 1996-ban 210 ilyen ügy volt, és három esetben indult vizsgálat hivatalból.

Az ombudsmani vizsgálat első lépése a panasszal illetett intézmény véleményének kikérése, melyet a panaszos is megkap. Az ügyek egy része ebben a fázisban megoldódik, ha a bepanaszolt szerv megteszi a szükséges intézkedést. Ha ez elmarad, az ombudsman tárgyalások útján megkísérli az ügy „barátságos” elintézését. Az egyeztetések sikertelensége esetén az ombudsman vagy megfogalmazza kritikai észrevételeit – elsősorban a kisebb jelentőségű vagy egyedi ügyekben –, vagy úgynevezett ajánlástervezetet készít. Ez utóbbit a súlyosabb vagy szélesebb kört érintő ügyek esetén. Az érintett intézménynek vagy testületnek három hónap áll a rendelkezésére, hogy részletes válaszát megfogalmazza. 1996-ban az Unió ombudsmanja harminckét esetben juttatta el bírálatát a bepanaszolt intézményhez, és két esetben került sor ajánlástervezet készítésére. Az ombudsman, ha ajánlása nem éri el a kívánt eredményt, az ügyben az Európa Parlamenthez fordulhat.

Figyelemre méltó, hogy a panaszok több mint 80 százaléka a Bizottság ellen irányult, 8 százaléka pedig az Európa Parlament ellen. A beadványozók közel 90 százaléka természetes személy volt. A legtöbb panasz (17%) Nagy-Britanniából érkezett, a lakosság számarányát is figyelembe véve azonban Belgium volt az első. A panaszok több mint harmada a hivatalok mulasztásait kifogásolta, 13 százaléka az eljárását és ugyancsak 13 százaléka a megfelelő tájékoztatás megtagadását?

AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYESÜLÉSE MAGYARORSZÁGON

A törvényi feltételek megteremtése

Magyarországon az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással a hazai jogtörténetben előzmény nélküli két alkotmányos intézmény született: az Alkotmánybíróság és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, azaz az ombudsman. Kelet-Európában Lengyelország után nálunk jött létre másodikként az Alkotmányban ez az intézmény – igaz, ekkor még csak deklaráltnak.

Részben a történelmi gyökerek hiánya miatti bizonytalanság, részben a Parlament törvényalkotási dömpingje magyarázza, hogy csaknem hat esztendő telt el az országgyűlési biztosok megválasztásáig. E hat évnek az ombudsmanokat érintő törvényalkotása jól példázza a jogintézmény körüli bizonytalanságot.

Az 1989. évi XXXI. törvény, amely formailag csak módosítása volt a korábbi Alkotmánynak (az 1949. évi XX. törvénynek), valójában azonban – pontatlanságai és esetlegessége ellenére – új, jogállami alkotmány, mindössze egyetlen szakasz (32/B.§) keretében rendelkezett a országgyűlési biztosról, a részletes szabályokat külön törvénybe utalta. E paragrafus csak egy ombudsmanról szólt, de felhatalmazta az Országgyűlést, hogy egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztosokat válasszon. Az alkotmánytörvény indokolása szerint ekkor még kisebbségvédelmi, környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi biztos megválasztásának ötlete merült fel.

Az Alkotmánybíróság 1990 januárjában megkezdte ugyan a tevékenységét – mert a működését szabályozó törvény az alkotmánymódosítással egyidejűleg hatályba lépett, és a testület első öt tagját megválasztották –, az ombudsman(ok) esetében azonban csak a vitakérdések szaporodtak. A működést, a hatáskört, az eljárást, a segítségüket igénylő polgárok jogait szabályozó részletes törvények megalkotásának története szigorúbb megítélés szerint akár kaotikusnak is minősíthető.

Elsőnek az adatvédelmi biztosról szóló törvény született meg. 1992 novemberében a Parlament elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt, amely külön fejezetben határozta meg az adatvédelmi ombudsman feladatait és hatáskörét.

Ezt követően, 1993 júniusában alkotta meg a törvényhozás az „általános” ombudsman törvényt, vagyis az állampolgári jogok biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt, amely említést sem tesz az adatvédelmi biztosról, csupán különbiztosokról beszél.

Végül egy hónappal később, 1993 júliusában született meg a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, amely meghatározta a kisebbségi biztos feladatait. A legtöbb vita és bizonytalanság e tisztség jogi kereteinek kialakítását előzte meg. Az 1990 márciusában hatályba lépő újabb alkotmánymódosítás kimondta: a „Magyar

Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőjét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell”, ennek módjáról azután – máig tartó – politikai és szakmai vita kezdődött, amely befolyásolta az ombudsman intézményének felállítását is.

Az útkeresést szemlélteti, hogy mindössze hét hónap elteltével, 1990 júniusában a Parlament módosította az Alkotmány ombudsmanra vonatkozó szabályát. A 32/B.§ immár két országgyűlési biztost nevesített: az általános mellett a nemzeti és etnikai kisebbségek biztosát. E módosítás igazi érdekessége azonban az volt, hogy az utóbbit egyfajta kollektív testületként definiálta. A 32/B.§ (5) bekezdése kimondta: „A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosának jogkörét a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek által jelölt, és az Országgyűlés által választott, nemzeti és etnikai kisebbségenként egy-egy személyből álló testület gyakorolja”.

A módosítás indokolása szerint az új alkotmányos rendelkezés „a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa intézményének felállításával olyan megoldást vezet be, amely a jelenlegi körülmények közt is biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítését. Az országgyűlési biztos kisebbségvédő jogosítványai ugyanis lényegesen kiterjedtebbek és hatásosabbak, mint egy-egy országgyűlési képviselőé”. A parlamenti vitában az emberi jogi bizottság vezetője azért érvelt a testületként szervezendő kisebbségi ombudsman mellett, mert álláspontja szerint eddig nem sikerült megoldani a nemzetiségek parlamenti képviselőjét.

Ez a végül is hamvába holt elképzelés jól illusztrálja az ombudsman szerepével kapcsolatos félreértéseket. E feltehetően félig jogvédelemre, félig érdekképviselőre szánt megoldást utóbb – még mielőtt bármi is megvalósult volna belőle – a parlament elvetette: 1993 júliusában elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt, amely az egyszemélyes kisebbségi ombudsman intézményesítette – „átírva” ezzel az Alkotmányt, amelyet aztán 1994 őszén „igazítottak” hozzá a törvényhez. (Ez az alkotmánymódosítás – nemkülönben a későbbiek – valamely rejtélyes oknál fogva ugyanakkor nem terjedt ki a törvény által már megkonstruált adatvédelmi biztosi tisztség alkotmányba történő beemelésére, ami alkotmányjogilag legalábbis kifogásolható.)

Az ombudsman-intézmény meggyökereztetésének nehézségei nem értek véget az alapvető jogszabályok megalkotásával. Az országgyűlési biztosokról szóló 1993 júniusában hatályba lépett törvényben hiába írt elő magának a Parlament négyhónapos határidőt a tisztségek betöltésére, ez csak a politikai pártok közötti többmenetes egyeztetés után, két év múlva, 1995 nyarán sikerült. A választási procedúra elhúzódásában minden bizonnyal szerepet játszott, hogy ehhez az Alkotmány a parlamenti képviselők kétharmados szavazatát írja elő. Ekkor kezdhetette meg tehát működését az állampolgári jogok országgyűlési biztosa⁸, valamint általános helyettese, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos, pontosabb elnevezéssel: az adatvédelem és az információszabadság országgyűlési biztosa, hiszen a törvény e két alkotmányos jog védelmére létesítette a tisztséget.

Joggal felvethető a kérdés: az általános ombudsman mellett miért éppen e két szakombudsman intézményesült nálunk, hiszen hasonlóan

nyomós érvek fogalmazhatók meg például a gyermekek alkotmányos jogainak védelme mellett, vagy egy más logika alapján a környezetvédelem érdekében⁹. A jogállami intézményrendszer kialakulásának első éveit tekintve kutatók fogják majd feltárni, hogy a nyilvánosság háta mögött végül is milyen politikai vagy szakmai erőcsoportok szava döntött.

Az ombudsmanok feladatui és jogai

Az ombudsmanok feladatáról a hatályos Alkotmány a következő szabályokat tartalmazza:

„32/B.§ (1) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

(2) A nemzeti és etnikai kisebbségck országgyűlési biztosának feladatai, hogy a nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.”

Az adatvédelmi biztosnak, az Alkotmány „mostohagyerekének” a feladatát „csak” az adatvédelmi törvény határozza meg. Eszerint az adatvédelmi biztos figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit, ellenőrzi az adatvédelmi törvény és az adatkezelésre vonatkozó más jogszabályok megtartását, vizsgálja a hozzá érkezett bejelentéseket, gondoskodik az adatvédelmi nyilvántartás (a „nyilvántartások nyilvántartása”) vezetéséről.

A magyar országgyűlési biztosoknak és az uniós országok ombudsmanjainak jogkörei megegyeznek.

Ugyancsak megegyezően szabályozza a magyar ombudsman-törvény (1993. évi LIX. törvény) a polgárok panaszjogát. Eszerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat – feltéve, hogy a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette –, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése, illetőleg mulasztása) következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érté, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn.

Az európai többségi megoldást követve a magyar biztosok sem vizsgálhatják a bíróságok tevékenységét. Ezzel összefüggésben figyelemre méltó, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának első másfél esztendő működése alatt a helyi polgármesteri hivatalok (18,5%) után éppen a bíróságok működését illette a legtöbb panasz: 13,4 százalék (1547 beadvány)¹⁰.

Az ombudsman-törvény – egyébként szubszidiáriusként definiált – szabályaitól némiképp eltérően alakult az adatvédelmi biztos vizsgálá-

ti joga, és a bíróságok „érintetlensége” alól is kivételt jelent, hogy az adatvédelmi biztos vizsgálati jogosultságával összefüggésben az adatvédelmi törvény „adatkezelőkről” beszél, amiből következően az adatvédelmi ombudsman nemcsak a hatóságokat és a közszolgáltatókat ellenőrizheti, hanem a közhatalmi és a magánszféra valamennyi szereplőjének adatkezelését, beleértve a bíróságokat is. Szintén speciálisan adatvédelmi biztosi jogkör a készülő jogszabályok, valamint az erre felhatalmazott szervek által kiadott szolgálati titokkörü jegyzékek véleményezése.

Ugyancsak eltérő szabályozás vonatkozik az országgyűlési biztosok helyszíni vizsgálati, valamint iratbetekintési jogára. Az adatvédelmi biztos minden olyan helyiségbe beléphet, ahol adatkezelés folyik, és valamennyi iratba betekinthez – ideértve a fegyveres erőknél, a rendőrségnél és a nemzetbiztonsági szerveknél őrzött iratokat –, ezzel szemben a többi biztos a felsorolt szervek területére csak az illetékes miniszter által szabályozott módon léphet be, és e szervek irataiba csak a törvényben lefektetett korlátozásokkal tekinthez be.

Az országgyűlési biztosok megállapításait úgynevezett Ajánlásban foglalják össze. Ha a javasolt intézkedésekkel az érintett szerv, illetve felettese nem ért egyet, az ombudsman végső soron „fellebbezhet” a parlamenthez.

Az országgyűlési biztosok által alkalmazható egyéb „szankciók” szintén hasonlatosak az Unió országok már ismertetett megoldásaihoz:

- ügyészi óvást kezdeményezhetnek,
- a felettes szervnél fegyelmi vagy büntetőjogi felelősségrevonást kezdeményezhetnek,
- javaslatot tehetnek jogszabály alkotására vagy módosítására,
- széles körű alkotmánybírói indítványozási joggal rendelkeznek,
- a nyilvánossághoz fordulhatnak.

Az első tapasztalatok

1997 márciusában az Alkotmány előírásainak megfelelően az országgyűlési biztosok benyújtották működésük első másfél évéről készült jelentéseiket a Parlamentnek, amely 1997 áprilisában azokat megvitatta, és egyhangú jóváhagyással tudomásul vette. A külön-külön is terjedelmes beszámolók¹¹ átfogó képet adnak a jogvédelem eme legújabb hazai intézményeinek eddigi tevékenységéről. Megállapításaikból e rövid cikk keretében csak a leglényegesebb, legérdekesebb momentumokat idézhetjük.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és helyettese az első másfél évben 10 447 ügyben összesen 11 509 panaszt kapott. A panaszok 96 százaléka természetes személytől származott, civil szervezetektől mindössze 42 indítvány érkezett. A panaszosoknak 5 százaléka volt külföldi.

Figyelemre méltó – és az intézménnyel kapcsolatos ismeretek hiányaira is utal –, hogy az első másfél évben 5026 panaszt (43,7%) hatáskör hiányában kellett elutasítani, az általános biztos és helyettese 2336 panasz érdemi vizsgálatát fejezte be, ez a beérkezett panaszok 20,3 százaléka.

Az *adatvédelmi biztos* „ügyforgalma” – minthogy csupán két alkotmányos jog érvényesülésére kell figyelnie – értelemszerűen jóval alacsonyabb. Az első másfél évben az adatvédelmi biztos 719 vizsgálatot folytatott le. Eseteinek 64 százaléka panasz, 8 százaléka jogszabály-véleményezés volt, 4 százalékot tett ki a titokfelügyelet és 24 százalékot egyéb olyan ügyek, mint hivatalból indított vizsgálatok, jogszabály-értelmezést, felvilágosítást igénylő beadványok. Az indítványozók többsége itt is magánszemély volt, de jóval kisebb arányban (58%). Az adatvédelmi biztos által vizsgált adatkezelők mintegy 60 százaléka állami vagy önkormányzati szerv volt, és 18 százaléka magáncég. Az összes ügy 64 százaléka érintette a személyes adatok védelmét és – ez talán figyelemre méltó – csupán 10 százaléka a közérdekű adatok nyilvánosságát. A panaszok 27 százaléka jogos, 17 százaléka pedig részben jogos volt. A panaszos ügyek átlagos elintézési ideje a beszámolási időszakban 50 nap körül alakult.

A *nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa* a másfél év alatt 430 ügygel foglalkozott. Ebből 398 esetben beadvány alapján indult eljárás, 10 alkalommal hivatalból, és 22 eset tartozott a véleményezés, tájékoztatás, értelmezés körébe. A kisebbségi ombudsman ügyeinek (302) túlnyomó többsége a cigány nemzetiséget érintette. A panaszügyekben és a hivatalból indult eljárásokban leggyakrabban érintett szervek: helyi önkormányzat (161), rendőrség (51), bíróság (42), helyi kisebbségi önkormányzat (27).

ÖSSZEGZÉS

Az országgyűlési biztosok első, csaknem három esztendőös tevékenysége alapján valószínűleg még korai messzemenő következtetéseket levonni. Az azonban megállapítható, hogy e merőben új intézmény beépítése a hazai közjogba és intézményrendszerbe sikeres volt. Az alkotmányi szabályozás pontatlansága és az ombudsmanok tevékenységét szabályozó törvények ellentmondásossága ellenére az új jogvédő szervezet megtalálta a helyét. Ezt támasztja alá a Parlament részéről – párt-hovatartozástól függetlenül – kinyilvánított elismerés, a polgároktól egyre nagyobb számban érkező beadványok mellett az ombudsmani vizsgálatok célpontját jelentő hatóságok és egyéb szervezetek magatartása is, amelyek az országgyűlési biztosok ajánlásaiban foglaltaknak az esetek túlnyomó többségében igyekeztek eleget tenni.

JEGYZETEK

¹ Az ombudsman szónak a svéd nyelvben számos jelentése ismert: képviselő, ügynök, küldött, jogász, gyám, gondnok, illetve olyasvalaki, akit felhatalmaztak, hogy mások nevében és érdekében eljárjon.

² A korabeli svéd alkotmányos fejlődésről és a svéd ombudsman intézmény születésének történetéről lásd részletesen: Ibrahim al-Wahab: *The Swedish Institution of Ombudsman. An Instrument of Human Rights*. Liber Förlag, Stockholm 1979.

- ³ 1995 végén a világ 75, Európa 27 országában működött ombudsman. Forrás: *Annual Report 1995 of the European Ombudsman*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg 1996. 7.
- ⁴ Az ombudsman szónak ma nagy divatja van. Számos intézmény, szakma választ „ombudsmant”, azaz valamiféle képviselőt érdekei védelmében. Ombudsmanon azonban e cikkben kizárólag a parlament által választott, a polgárokat a közigazgatás jogszerűtlen működésével szemben védő megbízottat értem.
- ⁵ E fejezetrész megírásánál forrásként használtam az Európa Parlament Directorate General for Research közlésében 1995 januárjában megjelent következő kiadványt: *European Ombudsman/National Ombudsmen or Similar Bodies. Comparative Tables*.
- ⁶ Ehhez lásd részletesen: a 2. lábjegyzetben hivatkozott mű 70–76. old.
- ⁷ *Annual Report for 1996 of the European Ombudsman*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg 1997., 19., 105. old.
- ⁸ A tisztség magyar elnevezése körül élénk vita volt. Felmerültek többek között: az „országbiztos”, a „jogőr”, a „nép ügyvédje” kifejezések. Talán a hivatalosan elfogadott változat túlságosan hosszú volta miatt egyre gyakoribb az eredeti svéd elnevezés angol helyesírás szerinti változatának használata.
- ⁹ Meggyőzően érvel egy létrehozandó környezetvédelmi biztos intézménye mellett Majtényi László *Ombudsmann – állampolgári jogok biztosja* című könyvében. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1992. 121. és köv. old.
- ¹⁰ „Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről. 1995. július 1.–1996. december 31. *Magyar Közlöny*, 1997. 61/II. szám 7.
- ¹¹ A beszámolók – az ombudsman-törvény előírása szerint – teljes terjedelemben megjelentek a *Magyar Közlönyben*: 1997. évi 61/II. szám. A cikkben szereplő adatok forrása a három beszámoló.