

AZ ALAPJOGVÉDELEM KOMPLEX INTÉZMÉNYRENDSZERE MAGYARORSZÁGON

Sokan úgy gondolják, hogy az alapjogvédelem elvont, elméleti jogterület, amelynek vizsgálata, alkalmazása a gyakorlatban csupán az Alkotmánybíróság eljárásában jelenik meg. Napjainkban azonban a hétköznapi életben is egyre jobban megjelenik a konkrét alapjogvédelem jogalkalmazói szinten. Az alapvető jogaikban sérelmet szenvedett személyek egyre több olyan hivatalos szervhez fordulhatnak, amelyek elsősorban az alapjogvédelmet tűzik zászlajukra, így maga az alapjogvédelem egyre inkább mindennapjaink részévé válik. Az elmúlt két évtizedben Magyarországon sorra jöttek létre az olyan szervek, mint maga az ombudsman, az Egyenlő Bánásmód Hatóság vagy a Független Rendészeti Panasztestület. Mindezek alapján hazánkban egy átfogó és összetett alapjogvédelmi intézményrendszer látszik kirajzolódni. Jelen írás célja ennek a magyar alapjogvédelmi intézményrendszernek az átfogó bemutatása, elemzése.

Megjegyzendő, hogy a fentebb megemlített Független Rendészeti Panasztestület az alapjogvédő szervek rendszerében csupán egyike a számos intézménynek, de mint látni fogjuk, speciális abból a szempontból, hogy lényegében az egyetlen, amelynek kizárólagos feladata az alapjogvédelem.

KULCSSZAVAK:

alapjogvédelem; Alkotmánybíróság; alkotmányjog; Független Rendészeti Panasztestület; intézményrendszer; médiahatóság; ombudsman; választási bizottságok



1. AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYE

A közvélekedés és a szakirodalom klasszikusan az ombudsmanokat tekinti az alapjogvédelem letéteményesének. Az ombudsman az alkotmányjogi dogmatikában bevett fogalom. Az e tisztségnek megfelelő személyeket nemzetközi összetetésben sokféle névvel illetik.¹ E fo-

1 Hazánk mellett Ukrajnában országgyűlési biztosnak, Lengyelországban állampolgári jogok biztosának hívják. Oroszországban és Azerbajdzsánban emberi jogok biztosának. Spanyolországban, Csehországban, Szlovákiában népjogvédőnek. Albániában és Horvátországban népszószólónak. Macedóniában népi ügyésznek. Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban mediátornak. Portugáliában egyszerűen jogvédőnek. Lásd: Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman-intézmények*, ELTE (A német kiadás alapján válogatta SZABÓ Máté, PÉTERFALVI Attila), Budapest, 2010, 27.

galom az 1700-as évek elejének Svédországában alakult ki, noha hasonló tartalmú méltóságok már korábban felvetődtek a történelem folyamán.²

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy nemzetközi, az emberi jogokért (is) felelős szervezetek javasolják az intézmény bevezetését a részes államoknak. Az Európa Tanács saját tagállamai számára ajánlást bocsátott ki e tárgykörben, és a közigazgatással szemben támasztott követelményekről szóló kézikönyve is foglalkozik a kérdéskörrel.³ Érdekes módon az ombudsman klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak, a „hivatalok packázásainak” ellenszere volt.⁴ Ma pedig – leginkább a hazai nyilvánosságban – az alkotmányos alapjogok, emberi jogok letéteményes öreként szerepel.

A vonatkozó gazdag szakirodalom górcső alá vétele során is megerősíthető ama véleményem, hogy e kettő között nemhogy ellentmondás nem feszül, de kifejezetten szoros összefüggés mutatható ki. Az alapjogokat megsértő közigazgatás ugyanis eleve jogszerűtlen működésűnek tekinthető. A törvénytelen állami adminisztráció pedig szinte végzettszerűen vonja maga után az emberi jogok csorbítását.⁵ A szakirodalom elég árnyaltan taglalja ezt a kérdéskört.

„Az általános hatáskörű országgyűlési biztos eljárásának tárgya az alapvető jogokkal összefüggő visszásság. A visszásságnak (jogsérelemnek vagy a jogsérelem közvetlen veszélyének) tehát mindig valamely alapvető joggal kapcsolatban kell fennállnia. A közigazgatás jogszabálysértő vagy hibás működése, az úgynevezett 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 funkciója nem a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésére irányul. Ezt azonban a hazai országgyűlési biztos gyakorlat nem vállalta fel, a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog – ombudsman által alkotott – fogalmán keresztül igyekezett igazolni a közigazgatási hibáknak, a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének a vizsgálatát.”⁶ Ennek talán csak látszatra mond ellent, miszerint „...nem vitatható, sőt inkább megerősíthető, hogy a tisztességes eljárás fogalmi definíciója részben hasonlóságot mutat a hagyományos ombudsmani hatáskörbe tartozó közigazgatási hiba fogalmával.”⁷ Magam úgy teremtenék konszenzust,

2 VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel, 2004, 14.

3 *Uo.*, 30–31.

4 *Uo.*, 32.

5 Egyes felfogások szerint a tisztességes közigazgatáshoz való jog önmagában is alapjognak tekinthető. „Az ombudsmani tevékenység kritikája szerint a biztosok számos esetben önmagában is megállapították a „jogbiztonsághoz való jog” mint alkotmányos jog sérelmét, alkotmányos alanyi jogi jelleget tulajdonítottak az alaptörvény 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, a közigazgatás jogszabálysértő, hibás eljárását, döntéseit, intézkedéseit a jogbiztonság közvetítésével, a jogbiztonság sérelmének megállapításával emelték az alkotmányosértés, az alkotmányos jogsérelem szintjére.” Nem minden esetben tudtak klasszikus alapjogra hivatkozni. Lásd: SOMODY Bernadette: *Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai?* Jogtudományi Közlöny, 2004/10, 327.

6 SOMODY Bernadette: *A húszéves országgyűlési biztos intézmény: ki nem használt lehetőség*, Új Magyar Közigazgatás, Complex, 2(2009. október–november)/10–11, 10.

7 Somody Bernadette idézi a beszámolót (1999, 39.), lásd: SOMODY: *Hol húzódnak... i. m.*, 328.

hogy ha a közigazgatási hiba nem csupán szakmai, hanem tételes normába is beleütközik, továbbá az érintett személy alanyi jogait sérti, úgy mindenképp megnyílik az ombudsman mozgásterére. (Amennyiben a hibának nincs az egyénre nézve következménye, úgy a közigazgatás rendszerén belül orvosolni lehet a problémát, akár a felettes szerv, a KEHI, az ÁSZ vagy végső fokon az ügyészség által.) Ha viszont az érintett személy szabadságát sérti a közigazgatás, de ezt nem tudjuk normasértésre visszavezetni, úgy a biztosnak sajátos szerepe lehet, a „puha jog” eszközével akkor is kezdeményezhet például – egyedi kivételekre, joghézagokra rámutatva – jogszabály-módosítást.⁸

A fenti kettős funkciót tovább árnyalja, hogy egyesek az alapjogok védelme mellett általános alkotmányvédelmi szerepet tulajdonítanak a biztosnak,⁹ míg mások tagadják ennek létjogát.¹⁰

Az ombudsmannak minősülő szervek, személyek közös jellemzője, hogy a tág értelemben vett közigazgatást felügyelik.¹¹ Eszközük az ajánlás, tehát „puha jogot alkalmaznak”, ami nem kikényszeríthető. Ez a „gyengéjük”, erejük alapja viszont a tekintély, a hatékony szaktudással megerősített hivatal, valamint a nagy mozgástér. Ez utóbbin főleg azt érthetjük, hogy az ombudsman a merev betű szerinti tételes jogból átcsalinkázhat a „de lege ferenda”, az ideális jog világába. Sok mindent vizsgálhat, de nem mindent kötelessége vizsgálni, tehát van e tekintetben is egyfajta mérlegelési lehetősége.

Az intézmény legkisebb közös többszörösének tekinthető még – mint látni fogjuk – a függetlenség is, mely egyrészt szervezeti függetlenséget (lehetőség szerint leválthatatlanságot) jelent, másrészt – valószínűleg – parlament általi megválasztást, bár ez utóbbi helyett láttunk alternatívákat a gyakorlatban.

Hazánkban az akkori Alkotmány előírásainak megfelelően az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, „többfejű” formában. Az általános ombudsman elnevezése állampolgári jogok országgyűlési biztosa volt. Működött egy kisebbségi ügyi¹² és egy adatvédelmi biztos is. Mindhármuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy általános helyettessel is, aki államtitkári besorolásban tevékenykedett. Az első ombudsmanokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúszva, 1995-ben választották meg. Az új Alaptörvény megalkotását követően fogadták el az új vonatkozó jogszabályt, a 2011. évi

8 Tehát úgy is fogalmazhatnánk, hogy ha „csak” szabadság áll fenn, és azzal szemben nincs konkrét kötelezettség, akkor léphet fel esetlegesen az ombudsman. A kikényszeríthető kötelezettségre jogosító igényjogok és a pusztán szabadságok (melyek elősegítése másnak nem kötelezettsége) elhatárolására lásd: POKOL Béla: *Autentikus jogelmélet*, Dialóg–Campus, Budapest–Pécs, 2010, 188–196.

9 SOMODY Bernadette: *Ombudsmanok a magyar alkotmányos rendszerben* = szerk. HARMATHY Attila: *Jogi tanulmányok*, ELTE ÁJTK, Budapest, 2001. A szerző utal arra, hogy – legalábbis kifejezetten az első – általános biztos az egyéni alapjogok védelmezőjének szerepén túlmenve (a bővebb tartalmú) általános alkotmányvédő szervként értelmezte önmagát.

10 VARGA: *Ombudsmanok... i. m.*, 176. Ez azzal is összefügg, hogy az író szerint az ombudsman nem általános ellenőrző funkciót tölt be; főszabály szerint a panaszos indítványára jár el. (Uo., 81. o.) Márpedig (mint már utaltunk rá) a mindenkorai alkotmányban foglalt, abból levezetett rendelkezések szinte már egy tekintet alá esnek – a jogosult személy oldaláról nézve – az alkotmányos jogokkal.

11 Az ombudsmanok típusainak a szakirodalomban igen sommás kategorizálásait találhatjuk meg. Gabriele Kucsko-Stadlmayer 3 kategóriát különít el az ellenőrzés tárgya, az ellenőrzés szabályai, valamint különösképp a hatáskörök alapján: az alapmodell vagy klasszikus modell, jogállami modell és emberi jogi modell.

12 A kisebbségi ombudsman tisztségét az Alkotmány korábbi szövege alapján egy kollektíva töltötte volna be.

CXI. törvényt, melyet a későbbiekben új ombudsmantörvényként, Obtv.-ként fogunk emlegetni. Az általános biztos elnevezése alapvető jogok biztosává változott. A név nem pusztán egyszerű nyelvi fordulatot fejez ki, valamelyest megszabja a működési irányt is. Varga Zs. András kiváló monográfiájában széles példasort állít fel arra, hogy az Alkotmánybíróság miképp használja (kissé következtetlennül) az alkotmányos jog, állampolgári jog, alapvető jog, emberi jog fogalmakat.¹³ Az egyértelmű, hogy az emberi jog filozófiai kategória. Onnantól lesz ennek egyik eleme (mondjuk a gyülekezési jog) alkotmányos jog, hogy bekerül egy adott ország alaptörvényébe. Alapvető jog adott személy tekintetében nem csupán az alkotmányban foglalt jog lehet, hanem például egy nemzetközi szerződés által szavatolt emberi jog is.¹⁴ Állampolgári joga csak az adott állam polgárának lehet, így ez egyfelől szűkebb fogalom az alapvető jognál.¹⁵ Viszont másfelől az állampolgári jog tágabb kört is felölelhet. Ugyanis a személynek lehetnek alacsonyabb szintű jogszabályok által garantált alanyi jogai is, melyek nem alkotmányos szintűek. Persze szinte minden alanyi jog áttételesen összefüggésbe hozható valamelyik alapjoggal. Mindezek tükrében az alapvető jogok biztosá elnevezés megfelelőbbnek tűnik, ellenkező esetben a biztos az egész jogrendszer egyfajta „szuperellenőrének” tűnhetne. Másrészt így jobban tekintetbe veendő az Alaptörvény által nem tartalmazott alapjogok is.¹⁶

2. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

A továbbiakban a hatályos normák alapján fogunk elemezni, ott utalva a szabályra vagy nemzetközi példára, ahol az jogelméleti érdekességet jelent. (A struktúrán kívül a hatáskörök nem változtak igazán jelentősen.)

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a javaslatára választja meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét, valamint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét.

Az alapvető jogok biztosának helyettese felett – a megbízatás létrejöttének és megszüntetésének kivételével – a munkáltatói jogokat az alapvető jogok biztosá gyakorolja.

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosát azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik harmincötödik életévüket betöltötték, és az *alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében* jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek. E szabályok – különösen az Alkotmánybíróság később említendő szabályozásához képest – dicséretesek, ugyanis a vonatkozó szakmai gyakorlatot kifejezetten az alkotmányos alapjogok tekinteté-

13 VARGA: *Ombudsmanok... i. m.*, 72–73. Pokol Béla (már említett művében) következetesen az alkotmányos alapjog kifejezés mellett tesz hitet.

14 Utal erre Varga Zs. András is, lásd: *Uo.*

15 Az egy külön elemzést érne meg, melyik kategória vonatkozhat csak természetes személyekre és melyik akár jogi személyekre is. (Álláspontom szerint az emberi jog és az állampolgári jog fogalmilag mindenképp csak természetes személyekre, míg az alapvető jog – kontextustól függően – bizonyos körben akár jogi személyekre is.)

16 Somody Bernadette előbb említett tanulmányában említi, hogy a korábbi ciklusok alatt az ombudsmanok kifejezetten hangsúlyozták, hogy munkájuk során nagy figyelmet szentelnek az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának. Lásd: SOMODY: *Hol húzódnak... i. m.*, 322.

ben várják el. *Mondjuk egy kiemelkedő agrárjogász professzor nem biztos, hogy az alkotmányjog tekintetében is kiemelkedő tudással rendelkezik.* Alkotmánybíró viszont lehet egy 45. életévét betöltött szakember, bármilyen jogterületen is tevékenykedik. (Tegyük hozzá, az Alkotmánybíróság az egyes szakjogágak normáit veti össze az Alaptörvénnyel, így az előbbieken is fontos a kiemelkedő szakértelem. A 15 alkotmánybíró tudása úgymond összeadódik. Az általános ombudsman azonban leginkább alapjogi összefüggésekkel foglalkozik, így nála tényleg még inkább fontos az ilyen szabályozás.)

Ki kell emelnünk, a hazai szabályozás szakmai elvárásai nemzetközi összehasonlításban is példásan szigorúak – helyesen. Érdekes, hogy a klasszikus svéd modellnél, valamint például az erős ombudsmannal rendelkező Portugáliában és Spanyolországban sincs végzettségi kritérium.¹⁷ Viszont a gyakorlat Svédországban az, hogy az ombudsmanok szinte mindig korábbi magas beosztású bírák.¹⁸ Lengyelországban kifejezetten „kiemelkedő jogi tudás” a jelölési feltétel, míg Romániában ezzel párhuzamosan a miénket is jóval meghaladó 18 év gyakorlathoz várnak el az ombudsmantól.¹⁹

Nyilvánvalóan a biztos morális hatalma miatt a személyisége is igen fontos a szaktudás mellett.²⁰ Lengyelországban a jelölt erkölcsi értékei és szociális érzékenysége is elvárás, Szlovákiában ombudsman „makulátlan személyiség” lehet.²¹

A helyettesekre analóg szabály vonatkozik a maguk szakterülete (nemzetiségek, „zöld jogok”) tekintetében.

Az Obtv. rendkívül szigorú, ún. *visszamenőleges összeférhetlenségi szabályokat* is alkalmaz.²²

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MINT ALAPJOGVÉDŐ SZERV

Az Alkotmánybíróság – fontossága révén – minimum egy külön tanulmányt megérne, ehelyütt terjedelmi okokból csak utalunk rá, hogy az alapjogvédő funkció csak az egyik a

17 KUCSKO-STADLMAYER: *i. m.*, 32., 225., 239.

18 SZIKLAY Júlia: *Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában* = szerk. HAJAS Barnabás, SZABÓ Máté: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2012, 19.

19 *Uo.*, 19.

20 Egyes felfogások szerint éppen ezért lehetnek aggályosak a szigorú szakmai feltételek, lásd: KUCSKO-STADLMAYER: *i. m.*, 33. Álláspontom szerint a kettő egyáltalán nem zárja ki egymást.

21 Lásd: SZIKLAY *i. m.*, 19.

22 Nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. *Nyilvánvalóan e szabályok a részrehajlástól mentes működést hivatottak szavatolni. Az ombudsman ugyanis a fent említett szerveket fokozott valószínűséggel ellenőrzi.* A parlamenti képviselőség visszamenőleges összeférhetlenné nyilvánítása ezen összefüggésben (mivel az ombudsman az Országgyűlést nem felügyeli) érdekesnek tűnhet, de a parlamentarizmus logikájából, vagyis a kormányzat parlamenti függőségéből logikusan következik a tilalom.

testület számos hatásköre közül.²³ Mi az alkotmánybíróság? Tehetnénk föl a sokak számára evidenciát jelentő kérdést.

Általános jelleggel úgy válaszolhatnánk, hogy normakontrollt végző testület, mely adott állam jogszabályait alkotmányossági szempontból veszi górcső alá.

Az alkotmánybíráskodásnak nemzetközi összevetésben két alapmodellje ismeretes. Az egyikben a hagyományos bíróságok – élükön az állam legfelsőbb bíróságával – vetik össze az egyes normákat az alaptörvénnyel, és végső soron félretolják az aggályos jogszabályt. Tehát kvázi minden bíróság alkotmánybíráskodik, de a jogorvoslatok miatt az autentikus alkotmányértelmezés letéteményese az adott ország legfelsőbb bírósága. Ezért hívják decentralizált rendszerűnek az idesorolható országok alkotmánybíráskodását.

A másik modellben külön szervezetet hoznak létre a jogszabályok alkotmánnyal való összevetésére, megsemmisítésére. (Utóbbi lehetőség megléte esetén lehet csak szó klasszikusan alkotmánybírásról.)

Nincs külön, a klasszikus értelemben vett alkotmánybíróság az *Egyesült Királyságban*, *USA-ban*, *Ausztráliában*, *Kanadában*, *Dániában*, *Norvégiában*, *Svédországban*, *Japánban*. Külön kuriózum a *holland* alkotmány 120. cikke: a bíróságok – úgy, hogy nincs külön alkotmánybíróság sem – nem bírálhatják el a törvények alkotmányosságát!

Svájcot illetően úgy is fogalmazhatnánk, a klasszikus európai és amerikai modell sajátos ötvözete jött létre. Minden bíróságnak joga van – a szövetségi szintűek kivételével – a törvények alkotmányosságának vizsgálatára. A Szövetségi Bíróságnak egyrészt hatáskörében áll az egyéni alkotmányjogi panaszok elbírálása, megsemmisítenie azonban csak a kantonális szintű jogszabályokat lehetséges.

A *görög* alkotmánybíráskodás típusa szintén „fehér holló”; felsőbbbírósági tagok és jogászprofesszorok közül sorshúzással jelölik ki a személyeket. A testületnek csak a törvények kontrollálására van jogköre, alacsonyabb szintű jogszabályokra nézve nincs. Emellett kiemelendő, hogy más bíróságok is vizsgálják a maguk hatáskörében a jogszabályok alkotmányosságát. A magyar Alkotmánybíróság leginkább a német mintára kiterjesztett valódi, klasszikus alkotmányjogi panasz révén vált igazi alapjogvédő szervvé.²⁴

4. EGYÉB „OMBUDSMAN TÍPUSÚ” SZERVEK

A hagyományos felfogás az alkotmánybíróságokat, esetleg az ombudsmanokat, valamint – amennyiben az alkotmányok közvetlen alkalmazását vagy legalább az alapjogok jegyében történő értelmezést felvállalják – az egyes eljáró rendes bíróságokat érti rendszerint az alap-

23 Hozzátehetjük, nem csak az alkotmányjogi panasz és a normakontroll alapjogi vonatkozású, de ilyen lehet a nemzetközi szerződések vizsgálata, valamint a népszavazási és választási ügyek elbírálása is.

24 Lásd: erről részletesen CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig – Az alapvető jogok védelmének rendszere*, Budapest, Licitum-Art, 2013, 123–134. A jogerős döntéstől számított 60 napon belül az alapjogsérelmet szenvedett fél megtámadhatja a határozatot, már nem csupán a jogszabály alkotmányellenességére hivatkozva, hanem a bírói döntés bármely okból fakadó (vélt) alapjogsértése miatt. Ennek következetes gyakorlata az elkövetkező években fog igazán kialakulni.

jogvédő szervezetrendszerbe. A szakirodalomban ilyenként sorolják be a Független Rendészeti Panasztestületet (FRP), valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóságot (EBH).²⁵

Magam azon álláspont mellett teszek hitet, hogy tág értelemben vizsgálódásunk fókuszába kell vonnunk e tekintetben az Országos Választási Bizottságot (OVB), illetve jogutódját, a Nemzeti Választási Bizottságot (NVB), valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (NMHH), illetőleg annak Médiatanácsát. Ezekre magam is megfelelő jellemzésnek tartom a kvázi bíraskodási tevékenységet.²⁶ Továbbá meg kell említenünk, hogy a korábbi adatvédelmi biztos intézmény 2012 januárja óta Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságként (NAIH) működik.

A hatósági mivolt fogalmi ismérve az állam által kikényszeríthető határozatok meghozatalára való hatáskör megléte. Ennek tükrében, de már pusztán nevük alapján is hatóságnak kell minősítenünk az EBH-t, az NMHH-t és a NAIH-ot. (Tipikusan megfelelő minősítési szempont lehet sokszor a bírságolási jogkör.)

Az ajánlások, jogértelmezések – de nem kikényszeríthető döntések – lehetősége miatt az FRP-t ombudsman jellegű szervnek nevezhetjük. Az NVB pedig (a reformok ellenére) továbbra is kakukktojás.

Az adatvédelmi biztos már korábban is sajátos helyet kapott az ombudsmanok között. Bár jogértelmezése nem volt kötelező, de hatósági határozathozatali jogkörrel is rendelkezett. Emellett ki kell emelnünk hatósági jellegére tekintettel, hogy jellemzően alapjog alatti szintű tételes normákat alkalmazott, nem csupán a közigazgatás tág rendszerére kiterjedő hatókörrrel.

„Az, hogy az adatvédelmi biztos hatásköre a közigazgatás mellett a magánszférára is kiterjed, végső soron szintén azzal járt, hogy az adatvédelmi biztosnak szigorúbban a pozitív jagon belül kell mozognia, mintsem az alkotmányos elvekre támaszkodnia. Az igazgatás körében tevékenykedő általános biztos a visszasságok orvoslása érdekében sajátos dialógust folytat a jogsértő felügyeleti szervével, s mielőtt végső eszközéhez, a nyilvánossághoz vagy az országgyűlési vitához nyúlna, mégis van lehetősége arra, hogy álláspontját rövid úton valamely hatósági intézkedéssel szankcionálhassa.”²⁷

Majtényi László főképp a vonatkozó törvény 2004-es módosításához köti a hatósági – és nem ombudsmani – jelleg kidomborodását.²⁸

Bizonyos szempontból azonban ombudsmani jellegére is felfigyelhetünk, részben tehát az alkotmányos alapjogok egyik belső rétegének is tekinthetjük.

„Az adatvédelmi törvény érvényesülésének ellenőrzése azonban közvetlenül alapjogvédelem. A törvényen túllépni, s a két releváns alapjogra, illetve az alkotmány értelmezésére hivatkozni akkor lehet célszerű, ha a biztos az adatvédelmi törvény és más törvények értelmezését

25 SOMODY Bernadette: *Az alapjogvédelem a bíraskodáson túl*, Fundamentum, 2010/2, 5.

26 Somody Bernadette használja e kifejezést az alapjogokat védő egyéb (FRP, EBH) szervek létre is utalva. Lásd: SOMODY: *Uo.*, 7.

27 SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja”*, Fundamentum, 2001/2, 15.

28 Eszerint például, ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a jogellenes adatkezelést nem szüntette meg, az adatvédelmi biztos határozatban elrendelheti a jogosulatlan adatok zárolását, törlését, külföldre továbbítását. Lásd: MAJTÉNYI László: *Adatvédelem és ombudsmankodás* = szerk. SZIKLAY Júlia: *Az információs jogok kihívásai a XXI. században*, 9.

végzi. Ez a hivatkozás is legtöbbször csupán megerősítő hatású, hiszen az adatkezelés alapelveit az Aytv. részletesen kifejti. Ilyen – viszonylag gyakori – eset, ha például a célhoz kötöttség követelményét idézi egy ajánlás az Alkotmánybíróság 15/1991. számú alaphatározatából. Elkerülhetetlen az alkotmányi szabályok szintjén való érvelés, ha az ügyben két alapjog ütközését kell megoldani (s ez kívül esik a személyes adat/közérdekű adat elhatárolásán). Ilyen eset például az információs önrendelkezési jog és a kutatás szabadságának konfliktusa.²⁹

A kodifikáció során szóba került, hogy esetleg a NAIH önálló szabályozó szerv lesz, azonban normaalkotási jogot végül nem kapott, így autonóm államigazgatási szervnek minősülhet.³⁰ Elnökét (az adatvédelmi ellenőrzésben legalább 5 éves gyakorlattal rendelkező szakemberek közül) a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre.³¹ Most már tehát neve – és legtöbb hatásköre – alapján is hatóság, azonban megmaradt ombudsman jellegű jogszabály-értelmezési feladata.³² Az adatvédelmi biztos jogutód szerve.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóságot magam csak a legtágabb értelemben tartom a témánkhöz tartozónak.³³ Tipikusan hatósági hatáskörökkel rendelkezik. Mindazonáltal a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód érvényesülése az emberi méltósághoz való alapjog kiteljesedésének letéteményese, szükségszerű feltétele.³⁴ Ez indokolhatja e hatóság alapjogvéddő szervként való feltüntetését. Infrastrukturális hiányaira fel lehet hívni a figyelmet,³⁵ azonban a 2011-es reformok révén jogállása a NAIH-éhoz lett hasonlatos.³⁶

Szóba kell még hoznunk az ombudsmanhoz hasonló feladatokkal is megbízott „kisbiztosokat”, így különösen az oktatási jogok biztosát. Az ilyen jellegű szerv ismérve, hogy nem független a kormányzattól, hanem a közigazgatás hagyományos rendszerében, az egyik minisztériumhoz sorolva működik. Nyilvánvalóan a jelölt pártatlan szakmaisága³⁷ révén – jogállása dacára – „tisztelőbéli ombudsmanná” válhat.³⁸

29 SÓLYOM: *i. m.*, 17.

30 A 2011. évi CXII. törvény (Infotv.).

31 Besorolása a miniszterével esik egy tekintet alá.

32 Infotv. 38. § (4) c) pont: általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsát ki.

33 Jóllehet érdekes módon felvetődött eredetileg, hogy az ilyen jellegű – európai irányelv által előírt – tisztséget „beolvasztják” az egyik ombudsmanba, annak hatásköreit kibővítve. Lásd: SOMODY: *Az alapjogvédelem... i. m.*, 6.

34 Bár a vonatkozó törvény 8. § j) pontja például kifejezetten a véleménynyilvánítás alapján történő diszkrimináció kérdését rendeli a Hatóság hatáskörébe, ez pedig már nagyon szoros összefüggést mutat az alapjogokkal. Az e) pont (nemzetiséghez tartozás) pedig az ombudsmanhelyettes működésével érintkezhet.

35 Korábban csak viszonylagos függetlenséggel rendelkezett, viszont a törvény hatálybalépésekor jelentős bírságotól jogkört telepítettek hozzá.

36 Nem a hagyományos államigazgatás része, hanem autonóm. Elnökét a kormányfő javaslatára az államfő 9 évre nevezi ki. Államtitkári besorolású. Lásd: az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv.

37 Aáry-Tamás Lajos 2011-től (a kezdetektől) tölti be a tisztséget, minden miniszter meghagyta pozíciójában. Önmagát egy konferencián a hagyományos ombudsman súlyával összemérve kis „ombudsmanónak” nevezte.

38 Azért jogállása így is erősíthető. Kinevezési idejét célszerű a kormányhoz igazítani, besorolását, apparátusát tekintélyéhez célszerű mérni, az utasíthatóság kizárását jogszabályban illik kimondani, valamint a leváltást (ha lehetséges) szigorú feltételekhez javallott kötni. Lásd: VARGA Zs. András: *A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről* = szerk. CHRONOWSKI Nóra, PETRÉTEI Péter: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára.*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2010, 434.

Az ilyen jellegű szerveket Varga Zs. András *ombudsman típusú vagy ombudsmanszerű intézményeknek* nevezi.³⁹ Álláspontom szerint az utóbbi a szerencsésebb, mert bizonyos értelemben éppen típusa (függetlensége, státusza) tér el a hagyományos országgyűlési biztoso-kétól. Feladatai hasonlóak, ezért el tudnám fogadni általánosan az ombudsman típusú szervek elnevezést is.

Ehelyütt említhetjük meg, hogy – világviszonylatban – létezhetnek még „nemzeti emberi jogvédő intézmények”. Ezek monitorozzák az emberi jogok érvényesülését, megsértését, ajánlásokat fogalmazhatnak meg, jelentéseket tesznek nemzetközi intézmények (pl. az ENSZ) felé.⁴⁰ Kiemelhetjük a „kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódok” ellen irányuló nemzeti megelőző mechanizmust az ENSZ gyámkodásával.⁴¹ *Hazánkban erre a célra nem hoztak létre külön szervet, hanem – elfogadhatóan – az ombudsmant tették a téma felelősévé.*

5. MÉDIAHATÓSÁG ÉS AZ ALAPJOGVÉDELEM

A korábbi médiatörvény (1996. évi I. törvény) deklaráltan alapjogvédő feladatot (is) adott az *Országos Rádió és Televízió Testületnek* (ORTT-nek). Az új médiatörvény megfogalmazásában ez nem annyira kifejezett, nem tudni, hogyan alakul majd a gyakorlat az évek során e tárgykörben. Az előző médiatörvény alapvető rendelkezései között kiemelten szerepelt, hogy a műsorszolgáltatás nem sértheti meg az *emberi jogokat (!)*, és nem lehet alkalmas a „személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport” elleni gyűlölet felkeltésére [3. § (2) bekezdés].

A „gyűlöletkeltés” alacsonyabb mérce, mint a „gyűlöletre uszítás”, így tehát az elektronikus sajtóban szigorúbb szabályozás érvényesül.⁴² Ezt mondta ki konkrét esetben, elvi éllel a Legfelsőbb Bíróság is BH 2006. 270. számon közzétett határozatában.⁴³

Az ORTT elnökét az államfő és a kormányfő együttesen jelölhette, és a parlament választotta feles többséggel. Továbbá a frakciók 1-1 tagot jelölhettek, és róluk is az Országgyűlés szavazott.⁴⁴

39 VARGA: *A magyar ombudsmáni intézményrendszer...*, i. m., 434.

40 SOMODY: *Az alapjogvédelem...* i. m., 8.

41 HARASZTI Margit Katalin: *A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének európai intézményesedéséről* = HAJAS-SZABÓ: i. m., 52–53.

42 GÁLIK Mihály, POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 146–148.

43 Ehelyütt előjön: a jogsértés megállapításakor csupán a gyűlöletkeltésre való alkalmasságot lehet vizsgálni, a közlő szándékát például nem, és nem vizsgálható a gyűlölet kialakulásának konkrét, közvetlen, azonnali veszélye sem.

44 Tehát – a közhiedelemmel ellentétben – nem volt minden frakciónak alanyi joga a „delegáltra”, hiszen róluk még a parlamentnek kellett döntenie. Kikényszerítő rendelkezés volt, hogy a testület akkor alakul meg, ha valamennyi tagját megválasztották.

A testület által választott panaszbizottság járt el a kiegyensúlyozottság megsértésének ellenőrzése tekintetében. A tájékoztatás kiegyensúlyozottságának súlyosabb vagy ismételt sérelme esetén a panaszbizottság kezdeményezhette, hogy a testület bírságot szabjon ki.⁴⁵

A 2010. évi CLXXXV. törvény (a médiáról szóló új törvény) kicsit árnyaltabban fogalmaz. Magyarországon a médiaszolgáltatások szabadon nyújthatók, a sajtótermékek szabadon közzétehetőek, az információk és a vélemények a tömegkommunikációs eszközök útján szabadon továbbíthatók. A médiaszolgáltatások sokszínűsége kiemelten fontos érték. A sokszínűség védelme kiterjed a tulajdoni monopólium kialakulásának, valamint a piaci verseny indokolatlan korlátozásának megakadályozására is. E törvényben foglalt rendelkezéseket a sokszínűség védelmének szempontját figyelembe véve kell értelmezni.

A Magyarország területén élőknek, illetve a magyar nemzet tagjainak tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz fűződő joga, illetve ezzel összefüggésben a demokratikus társadalmi nyilvánosság kialakulása és megerősödése kiemelkedő alkotmányos érdek. E törvényben foglaltakat a demokratikus közvélemény érdekének figyelembevételével kell értelmezni.⁴⁶

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) önálló szabályozó szerv, amely kizárólag a törvénynek van alárendelve. Az elnököt nem lehet utasítani feladatkörének ellátásával és hatáskörének gyakorlásával kapcsolatos eljárása és döntése vonatkozásában. Az elnök – a Hivatal törvényben meghatározott hatósági ügyei tekintetében – egyedi döntésre a Hivatalnak utasítást nem adhat. Az elnököt⁴⁷ a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre.⁴⁸

A Médiatanács a Hatóság önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve. A Médiatanács az Országos Rádió és Televízió Testület jogutódja.

45 A panaszbizottság a gyakorlat szerint elsődlegesen a kiegyensúlyozottság megsértése elleni panaszokkal szemben jár el, de a Legfelsőbb Bíróság a BH 2007. 253-ban rámutatott: a törvény szövegéből közvetve kiolvasható azon értelmezés lehetősége, hogy – mivel a törvény panaszbizottságot létrehozó 47. § (1) bekezdése a 4. §-ra utal, abban pedig szerepelnek egyéb kötelezettségek is – a kiegyensúlyozottsággal egyelőnyű kötelezettség még a 4. §-ban meghatározott sokoldalú, tényszerű, időszerű és tárgyilagos tájékoztatás is, tehát ezek megsértése esetén is hatásköre a panaszbizottságnak eljáráni. A véleménynyilvánítás alapjogának médiabeli megfelelője, a „tömegközlés szabadsága” pedig ezen elveken nyugszik.

46 Tehát nem általában az emberi jogok védelméről van ehelyütt szó (3–5. §). Ezen elvek a véleménynyilvánítás és a tömegközlés szabadságának jogát bontják ki.

47 Az új szervnél tehát kiemelten erős az elnöki hatáskör; arra is tekintettel, hogy az intézmény részben a korábbi hírközlési közigazgatási hatáskörök letéteményese is lett.

48 Elnöknek olyan személy nevezhető ki, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, büntetlen előéletű, nem áll a tevékenységének megfelelő foglalkozástól tiltás hatálya alatt, valamint rendelkezik felsőfokú jogi, közgazdasági vagy társadalomtudományi végzettséggel és

a) legalább öt éves, a médiaszolgáltatások vagy a sajtótermékek hatósági felügyeletével, vagy a hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő gyakorlattal, vagy

b) e tudományágak területén a médiára vagy a hírközlésre vonatkozó tárgyban

– Magyarországon elismert tudományos fokozattal, vagy

– legalább tízéves oktatói gyakorlattal felsőoktatási intézményben.

Az elnök a megbízatásának megszűnése után nem nevezhető ki újra.

Az elnök miniszteri, az elnökhelyettes államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult. Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben az elnök esetében a miniszter jogállására vonatkozó, az elnökhelyettes esetében az államtitkár jogállására vonatkozó, más törvényben foglalt rendelkezéseket alkalmazni kell.

A Médiatanács elnökét és négy tagját az Országgyűlés – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – kilenc évre választja egyidejű, listás szavazással.⁴⁹ A jelöltekre szigorú kritériumok vonatkoznak.⁵⁰ Az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló eseti bizottság (a továbbiakban: jelölőbizottság) egyhangú szavazással tesz javaslatot a jelöltekre. A jelölőbizottság tagjai minden szavazás során az őket jelölő országgyűlési képviselőcsoport létszámának megfelelő mértékű szavazattal rendelkeznek.

Ha a jelölőbizottság meghatározott határidőn belül konszenzussal nem tud négy tagjelöltet javasolni, a második jelölési körben a szavazatok legalább kétharmada szükséges a jelöléshez.⁵¹

(A Hatóság köztársasági elnök által kinevezett elnöke a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik.) A Médiatanács elnöke és tagja nem választható újra.

A Médiatanács – alapjogi aspektusból – különösen ellenőrzi és biztosítja a sajtószabadság érvényesülését, valamint kezdeményezi a fogyasztóvédelemmel és a tisztességtelen piaci magatartás tilalmával kapcsolatos eljárásokat.

A Hatóság részeként Média- és Hírközlési biztos működik. A biztos főképp az elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve sajtótermékek olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos méltánylást érdeklő érdekek érvényesülésének elősegítésében működik közre.

A biztost az elnök nevezi ki és menti fel, valamint gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A biztos főosztály-vezetői besorolású köztisztviselő. A biztos e fejezet szerinti feladatai ellátása körében nem utasítható. *A biztos eljárása nem hatósági eljárás, hatósági hatáskört nem gyakorolhat.*⁵²

49 Kivéve, ha valamelyikük megbízatása idő előtt szűnt meg. (113. és 129. § az új médiatörvényben.)

50 Médiatanács elnöke és tagja olyan személy lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, büntetlen előéletű, nem áll a tevékenységének megfelelő foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, valamint rendelkezik felsőfokú jogi, közgazdasági vagy társadalomtudományi végzettséggel és

a) legalább ötéves, a médiaszolgáltatások vagy a sajtótermékek hatósági felügyeletével, vagy a hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő gyakorlattal, vagy

b) e tudományágak területén a médiára vagy a hírközlésre vonatkozó tárgyban

– Magyarországon elismert tudományos fokozattal, vagy

– legalább tízéves oktatói gyakorlattal felsőoktatási intézményben.

51 Ha így sem, akkor mandátuma megszűnik, és új bizottságot kell alakítani.

52 Pontosan ez utal az ombudsmani jellegre. (Lásd: új médiatörvény 141. §-a.)

6. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK MINT ALAPJOGVÉDŐ SZERVEK

A választójog alkotmányos elvárásainak tartalmát (általános, egyenlő, közvetlen, titkos) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapelvei⁵³ és tételes rendelkezései garantálják. A törvény lehetővé teszi a pusztán alapelvekre hivatkozó állampolgári jogorvoslatot is. A törvény alapelvei szinte ugyanolyan absztrakt, átmoralizált kategóriát jelentenek, mint az alkotmányos alapjogok. Bár részben e tág alapelvek lennének hivatottak arra, hogy az elvont választójognak tartalmat adjanak. Ennek tükrében csak részben merész megállapítás, hogy az OVB (most már NVB) *szinte alapjogi bírászkodásra kapott felhatalmazást. Ráadásul hozzá kell tennünk: a választójognak része a népszavazási jog is. A népszavazás megengedhetőségéről főképp az Alaptörvényben taxált kizárt tárgykörök alapján dönt az NVB.* Ez pedig – már a korábbi OVB tekintetében is – kifejezetten az Alaptörvény (korábban az Alkotmány) közvetlen alkalmazásának kötelezettsége, nem is pusztán lehetősége. Az OVB (NVB) tehát mintegy alkotmánybíráskodó szervként is funkcionál. (Tegyük hozzá, mivel 2012 januárja óta a választási bizottság hitelesítéséről szóló határozatát a korábbitól eltérően nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria előtt lehet megtámadni, a legfelső bírói szerv is alapjogi bírászkodásra kapott kifejezett felhatalmazást.) A fentiek miatt – lásd a bevezetésben a diszfunkcionális alapjogi bírászkodásról írtakat – különösen fontos az NVB függetlensége, összetétele.

A korábbi OVB 5 tagját a parlament egyszerű többséggel a belügyminiszter javaslatára választotta meg egyetlen választási ciklusra. Ez kétségtelenül már magában csökkentette a szerv tekintélyét. Az NVB 7 tagját a köztársasági elnök indítványára 9 éves ciklusra választják, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával.⁵⁴ Azonban továbbra is lehetnek a választási bizottságoknak az adott szinten jelöltet állító, illetőleg a parlamenti ciklus alatt a frakcióval rendelkező pártok által megbízott tagjai.

Korábban magam írtam az OVB tarthatatlan helyzetéről, függetlenségének csorbulásáról, gyakorlatilag a nullával egyenlő infrastruktúrájáról.⁵⁵ Állandó irodája, egyetlen főnyi személyzete sem volt a testületnek, minden fillérjének elköltése a kormány alá tartozó Országos Választási Iroda kezében volt. A megbízott tagoknak – bár jogaik és kötelezettségeik teljesen azonosak voltak – nem járt tiszteletdíj. Remélhetőleg az új V. helyes értelmezése és várha-

53 2. § (1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

- a) a választás tisztaságának megóvása,
- b) önkéntes részvétel a választási eljárásban,
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése,
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- f) a választási eljárás nyilvánossága.

54 Eredménytelen szavazás esetén elegendő a második körben a feles többség. (Magam e módosítást nem tartom jónak, ti. az eredeti törvényjavaslatban ez a könnyítés nem szerepelt.)

55 A közjogi rendszerünk mostohagyermekai – a választási bizottságok című tanulmányomban (Lásd: JESZ 2009/2. szám)

tó végrehajtási rendelkezései megteremtik a kellő működés alapját.⁵⁶ Érdekes, hogy míg korábban semminemű szakmai kritériuma nem volt a tagságnak, az új törvénybe annyi került be – csakis a választott tagokra nézvést – követelményként, hogy jogász legyen az illető.⁵⁷

Ezzel is összefüggésben érdekes, hogy az NVB hatáskört kapott a jelentősebb szankcionálásra, ehelyütt főképp a bírságolási lehetőségre gondolok. Ez kifejezetten hatósági jogkörnek tekinthető.

Viszont sajátos az NVB jogértelmezésének jogi jellege. Korábban az e szerepet betöltött állásfoglalás kötelező erejéről megoszlottak a vélemények.⁵⁸ Az új Ve. ezt a kérdést tisztázta: az iránymutatás elnevezésű jogértelmezés nem kötelező. (A gyakorlatban derül majd ki, mennyire fogják így követni a választási szervek. Mindenesetre az alsóbb szintű választási bizottságoknak az elvi értelmezést az azzal párhuzamosan felmerülő konkrét ügyek jogorvoslata miatt célszerű lesz zsinórmértéknek tekinteniük.) *Ezzel kifejezetten az ombudsman jellegű, nem kikényszeríthető ajánlások irányába mozdult el az NVB mozgásteré!*⁵⁹ A bírságolási, hatósági típusú hatáskör miatt azonban meglehetősen öszvér jellegű, sajátos szervnek tekinthetjük.⁶⁰

7. A FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

Az FRP (a továbbiakban: Testület) 5 tagját a parlament emberi jogi és rendészeti témájáért felelős bizottságok jelölésére (szakmai szervezetek javaslatára is tekintettel) a parlament a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával választja 6 éves ciklusra. Az FRP álláspontom szerint ombudsman típusú szervezet, főbb ismérvei – parlament általi választás, függetlenség, utasíthatatlanság, szakmai kritériumok – ezt igazolják. A Testület önmeghatározása szerint is kollektív ombudsmani szervként működik.⁶¹ További emellett szóló komoly érv, hogy a rendőrségi törvény az FRP vizsgálati jogkörére vonatkozó normák mögöttes jogszabályának

56 Nemzetközi összevetésben igen érdekes, hogy nem az NVB, hanem az operatív Nemzeti Választási Iroda mellé telepítik a jogszabály betűje szerint az infrastruktúrát. Kérdés, ez mennyiben jelenti az NVB önálló költségvetését. Hozzátehetjük: az NVI maga is független szerv, elnökét a miniszterelnök javaslatára 9 évre nevezi ki az államfő. Magam a megbízott tagok rendszerének megszüntetése mellett törtem lándzsát, nem lehet ugyanis politikai alapon jogi ítélezést folytatni – a (régie és az új) jogszabály szemléletéből viszont ez tűnik ki.

57 2014. évi XXXVI. tv. 17. §.

58 Álláspontom szerint, ha egy jogszabály kifejezetten nevesít egy jogértelmezési kategóriát egy szervnél, kimondja továbbá, hogy az ellen nincs helye jogorvoslatnak, akkor azt a döntési formát mindenképpen kötelezőnek kell tekintenünk. Legalábbis azt mondhatjuk, hogy a választási szervekre szokásjogilag kötelezőként funkcionált. Az aggály akként merült fel, hogy lehet-e a bíróságokra kötelező egy „külső szerv” döntési formája. Kompromisszumos megoldást jelenthetett volna, ha e jogértelmezési formával szemben alaptörvény-ellenesség címen az Alkotmánybírósághoz nyitottunk volna meg jogorvoslati utat.

59 Magam már 2002 májusában, a Hét című műsorban adott interjúmban ombudsman jellegű, ún. morális hatalomnak neveztem az OVB-t.

60 Korábban kevesebb konkrét hatósági döntést hozhatott, viszont állásfoglalásáról nem mondta ki a törvény, hogy nem kötelező.

61 SOMODY: *Az alapjogvédelem... i. m., 7.*

az ombudsmantörvényt nyilvánította.⁶² A tisztségre az jelölhető, aki legalább 5 éves alapjogvédő múlttal rendelkezik. Szigorú összeférhetlenségi szabályokat is megállapít a törvény.⁶³

Feladata a rendőr alapvető jogokat sértő intézkedéseivel szembeni állampolgári panaszok kivizsgálása. A testület állásfoglalásai az országos rendőrfőkapitányt nem kötik. E szerv sajátossága, hogy míg a hagyományos ombudsmanok vizsgálta közigazgatás a köz érdekében, jó esetben állampolgárokat segítve működik, az FRP az alapjogokat deklaráltnan korlátozó rendőrséget ellenőrzi. (Tehát a vizsgálat tárgya inkább az, hogy az alapjogok korlátozása szükséges és arányos volt-e.)

A Testület akkor határozatképes, ha három tagja jelen van. A Testület tagjai feladatuk ellátása során függetlenek, az e törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatók. Ha az FRP tagjának tevékenysége során összeférhetlenségi ok merül fel, azt meg kell szüntetnie. Az összeférhetlenség fennállását az Országgyűlés határozatban állapítja meg. Ha a Testület tagja az összeférhetlenségi okot e határozat meghozatalától számított tíz napon belül nem szünteti meg, az Országgyűlés – bármely képviselő indítványára – határozatban állapítja meg a Testület tagja megbízásának megszűnését. Az összeférhetlenségi ok fennállását megállapító országgyűlési határozat meghozatalának időpontjától az összeférhetlenségi ok megszüntetéséig vagy a megbízás emiatt történő megszűnését megállapító országgyűlési határozat meghozataláig az FRP tagja e tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja.

Felmentéssel szűnik meg a megbízás, ha a tag neki fel nem róható okból száznyolcvan napnál hosszabb ideig nem képes eleget tenni a testületi tagságból eredő feladatainak. A felmentést bármely képviselő indítványozhatja. Tisztségtől való megfosztással szűnik meg a megbízás, ha a tag neki felróható okból kilencven napnál hosszabb ideig nem tesz eleget a testületi tagságból eredő feladatainak. A tisztségtől való megfosztást az arra alapot adó okok vizsgálatát követően az Országgyűlés összeférhetlenségi ügyekkel foglalkozó bizottsága indítványozhatja.⁶⁴

Kiemelendő, hogy az FRP működése során kikristályosodott azon gyakorlat, miszerint szignálási automatizmus működik, amelyre az Alkotmánybíróság tekintetében csak áhítoznak egyesek.⁶⁵ A „taláros testület” esetében ugyanis az elnök jelöli ki az előadó alkotmánybírókat, aki

62 SOMODY: *Uo.*, 7.

63 1994. évi XXXIV. törvény 6/A §.

Nem választható meg a Testület tagjává az, aki

a) a megválasztás időpontjában párt alkalmazottja vagy tisztségviselője,

b) a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző két évben állami vezető, polgármester,

c) a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző hat évben rendvédelmi szervvel, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervével vagy nyomozó hatóságával, valamint a Magyar Honvédséggel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állt.

Ugyanakkor kikerült a megszorítások közül, hogy nem választható taggá, aki a megelőző két évben parlamenti képviselő volt.

64 1994. évi XXXIV. törvény 6/A §, 6/B §.

65 POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*, Kairosz, Budapest, 2014, 26–29. Pokol Béla azt is felveti, hogy a működés hatékonysága végett célszerű lenne a probléma előzetes jelzési kötelezettségéhez kötni, hogy egy bíró felszólalhasson egy kérdésben az ülésen. Az FRP-ben ez szó-kásjogi alapon működik.

a 3 tanácsadójával elemzi az ügyet, majd beterjeszti indítványát a testület elé.⁶⁶ Az FRP-ben terméskészítőként azért könnyebb „generális előadónak” lenni, mert az alkotmánybíróági kérdések halmazához képest specializált ügycsoportot jelentenek a szóba jöhető esetek.⁶⁷

A Testület saját tagjai közül elnököt választ. Az elnököt akadályoztatása esetén az általa kijelölt tag teljes jogkörben helyettesíti. A Testület működésének részletes szabályait ügyrendjében állapítja meg. Működését titkárság segíti, amely az Országgyűlés munkaszervezetéhez tartozik, azonban a Titkárságon foglalkoztatott személyek tekintetében a munkáltatói jogkört a Testület elnöke gyakorolja.⁶⁸

A Testület elnöke havonta a közigazgatási államtitkári illetmény 80%-ával, a többi tag a közigazgatási államtitkári illetmény 55%-ával megegyező összegű tiszteletdíjra jogosult.⁶⁹ A Testület elhelyezéséről és működésének feltételeiről – az államháztartásért felelős miniszter bevonásával – az Országgyűlés elnöke gondoskodik.⁷⁰ Ez erőteljesen részleges önállóság csupán.⁷¹

Az FRP szerepe tehát fontos, létjoga indokolt, a későbbiekben esetleg jogállása még inkább erősíthető.⁷² Ehelyütt vetődhet fel a testületnek külön költségvetési fejezetként való szerepeltetése, valamint a tagoknak minimálisan a „hivatalos személy” minősítés megadása. Indo-

66 Az egykori OVB esetével viszont össze sem hasonlítható a rendszer, ott ugyanis az összes indítványt az OVI készítette elő. (Nagy ritkán személyesen 1-1 testületi tag elvállalt egy speciális szakterületébe tartozó előkészítést.)

67 A tagoknak egy tanácsadójuk van, a korábbi években 1,5 főnyi keretet kapott mindenki. Az Alkotmánybírósággal azonos módon formálisan az összes tanácsadó és titkárnő fölött az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat. (A taláros testület esetében ez a szokásjog szerint tényleg pusztán formális.)

68 Lásd: Juhász Imre, az FRP elnöke expozéját a hároméves beszámoló országgyűlési vitáján (Országgyűlési jegyzőkönyv, 2012. február 28.). „Talán nem közömbös, hogy az egyébként gazdasági önállósággal nem rendelkező panasztestület éves költségvetése mindösszesen – a tagok tiszteletdíjával, 11 munkatársi hely bérköltségével, személyi juttatásokkal, munkaadókat terhelő járulékkal, dologi és üzemeltetési kiadásokkal együtt – például 2010-ben 140 millió 705 ezer forint volt, és csökkenő tendenciát mutat egyébként 2009 óta. Munkatársaink az Országgyűlés Hivatalának köztisztviselői, a Független Rendészeti Panasztestület elnöke csak munkáltatói jogokat gyakorol felettük. Kijelenthetem, hogy takarékos gazdálkodás mellett végezzük mindennapi tevékenységünket. A Független Rendészeti Panasztestületnek vagy elnökének saját használatú szolgálati gépkocsija nincs, legfeljebb az Országgyűlés Hivatalától tudunk autót kérni egy megyei rendőrkapitányság meglátogatásához, és ha a munkatársam vagy tagtársaim a panaszban szereplő helyszínt szeretnék megtekinteni, vagy bármely más hivatalos utazást igénylő feladatuk adódik, erre a tömegközlekedést vagy térítés nélkül a saját személygépkocsijukat használhatják.”

69 A hivatkozott jogszabály a tiszteletdíj alapjául szabja az államtitkári illetmény nagyjából felét, ebből következően (a testület parlamenti választására, függetlenségére is figyelemmel) a protokolláris besorolás is a „félállású” államtitkárral esik hasonló tekintet alá.

70 1994. évi XXXIV. törvény 6/C §, 6/D §.

71 Az FRP elnökének minden forint elköltéséhez az Országgyűlés Hivatalának engedélye kell, a tagoknak pedig legfeljebb az elnök révén van hivatalos lehetőségük erre.

72 Felmerülhet, hogy a testületnek nincs önálló hivatala (a parlament helyezi el), a tagoknak nincs mentelmi joguk, és egyesek szerint a tiszteletdíjuk is alacsonynak tekinthető. Lásd: SOMODY: *Az alapjogvédelem... i. m.* Ennek kapcsán joggal vetődik fel, vajon a szerző miként vélekedne az OVB sanyarú jogállásáról. A választási bizottság kapcsán különösen azért vetődhetne fel a mentelmi jog kérdése, mert választási időszakban a testület dönt a mentelmi ügyekben. (És jogdogmatikai vezérelvnek tekinthető, miszerint egyetlen szerv vagy tisztségviselő jogállása sem lehet alacsonyabb besorolású, mint azé, mely fölött felügyeletet gyakorol.)

kolt lehetne – különösen, mert maga a testület is kényszerintézkedésekkel foglalkozik – a tagok mentelmi joggal történő felruházása.⁷³

Érdekes, hogy Franciaországban is létezett egy (szó szerint így is nevezett) Független Rendészeti Panasztestület, de 2008-ban az általános ombudsmanba „olvasztották be”. Erősen kérdéses, hogy e reform hosszú távon a gyakorlatban be fog-e válni.⁷⁴ A grémiumnak 14 tagja volt, 6 évre nem megújítható mandátummal nevezték ki őket. (Az elnököt az államfő delegálta, a további tagok képviselők voltak, akik újabb személyeket kooptálhattak.) A testület – bár ügyeket csak képviselőkön keresztül lehetett hozzájuk eljuttatni – erős jogosítványokkal rendelkezett, váratlan helyszíni ellenőrzéseket tarthatott, és munkájának akadályozásáért bírságot szabhatott ki.⁷⁵

A fentieket összegezve megállapíthatjuk, hogy az FRP ombudsman típusú, ajánlási joggal rendelkező szervezet, mindennemű hatósági hatáskör (pl. bírságolás) nélkül. E tekintetben megjegyzendő, hogy ennek ellenére a tagok hivatalos személylé minősítése indokolt volna. Státuszát, infrastruktúráját tekintve az FRP álláspontom szerint leginkább az NVB-vel mutat rokon vonásokat. Önállósága a külön költségvetési fejezetet képező hivatal hiányában messze elmarad az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok biztosának mértékétől, messze felülmúlja azonban az egykori OVB szintjét.

73 Logikus felvetés, hogy milyen alapon dönt például őrizetbe vételről a testület, ha a rendőrség annak bármely tagját is ad absurdum bármikor őrizetbe vehetné.

74 Soós Eszter Petronella: *Ombudsman a la Francaise* = HAJAS–SZABÓ: *i. m.*, 107.

75 Soós: *i. m.*, 107.