

Az ombudsman szerepe a skandináv országokban

KOVÁCS DÁNIEL

Bevezetés

Az ember testi bajaival orvoshoz fordul, ha lelki tusát vív, pszichológushoz rohan. De mi a teendő, ha szemmel láthatatlan jogi sérelmek várnak gyógyírt? Az *ombudsman* jótékony hidat emel elmélet és gyakorlat, problémák és lehetőségek, kormány és polgárai közé: az alkotmányosság és jogállamiság patrónusaként járt utat mutat járatlanoknak a paragrafusok zezgugos útvesztőjében. Hivatásának rációja – kevésbé patetikus hangnemben – a törvények és rendeletek betartatása, valamint az egyes közigazgatási egységek jogszerű működésének szavatolása.¹ A panaszosok jogainak képviselőjével kiköszörüli az adott jogrendszer csorbáit, szakvéleményével betömi az alkotmányosság gátjának szivárgó réseit. De mégis, hogyan vált a svéd király ombudsman-ja bő három évszázad alatt a „*nép ügyvédjévé*”?²

Ókori előzmények

Habár az eddigiek azt sugallják, hogy a szóban forgó intézmény az újkori, skandináv hegyek között fogant, mégis, időben korábban, délebbre kell keresnünk az „ombudsman” első lépéseit, amely – még ha mai szemmel kissé esetlen – mozdulatok tanulmányozása közelebb visz minket a fenti kérdés megválaszolásához. *Stig Jägerskiöld* svéd jogtörténész például lehetségesnek tartja, hogy az ombudsmanéhoz hasonló hatáskörű intézménnyel a római joggal dúsitott német pandektisztikán keresztül találkozhattak először a svéd pionírok, és formálták azt saját népük entitásához.³ Mi tagadás, ha ezt szem előtt tartva vizsgáljuk Róma köztársaságkori berendezkedését, bizonyos párhuzamokat vélhetünk felfedezni a *tribunus plebis* hivatalával.

A római néptribunus három, majd öttagú kollégiuma alapvető céljának tekintette a római *magistratusok* ellensúlyozását: széleskörű akaratervényesítő repertoárjukkal segítették a panaszosokat; beleszólást nyertek az adómegszavazásba, valamint a sorozásba. *Summa summarum*, a kollégium működése római tisztségviselők fékjét és alkotmányos ellensúlyát képezte. Habár a feljegyzések tanúsága szerint a magistratusok csak ritkán és kisebb

1 KERÉKES Zsuzsa: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle* 1998/1, 137.

2 CSINK Lóránt: Az ombudsman. In: Jakab András-Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Magyar Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016, 600.

3 JÄGERSKIÖLDS, Stig: The Sweedish Ombudsman. *Penn Law Journals*, 1961/109 1079.

volumenű kérdésekben mondtak le eredeti szándékukról, a néptribunusok jogformáló hatása mégis vitathatatlanul jelen volt a római jogpolitikában.⁴

A tribunusi tisztség befolyásának kiteljesedése a *lex Hortensia*hoz kapcsolódik (Kr. e. 287), mikor az eddig törvényi erővel nem bíró néptribunusi törvények – a plebiscitumok – a lexekkel egyenlő vertikális pozíciót vettek fel. Innentől kezdve a tribunusi *potestas* valódi *imperiummá* nőtte ki magát: a néptribunus törvényjavaslatokat tehetett, a népgyűlésen büntetőpereket indíthatott: „ombudsmani” szerepét hatékonyabban művelhette.⁵

„*Nincs új a nap alatt.*” – tartja a *Ben Akibának* tulajdonított bölcs gondolat. Igaz, a héber rabbi előbbi kijelentése már a császárkorhoz kötődik, ám ratioja a Krisztus előtti időszakra is könnyedén ráilleszthető: a rómaiak előtt – bár kisebb visszhanggal – más népek is alkalmazták az „ókori ombudsman” intézményét.⁶

Hellaszban például az i.e. 8–6. században spártai *eflorok* és athéni *euthynoiok* működtek, akik a hellén demokratikus berendezkedés konzerválása érdekében a közhivatalnokok munkáját és az akkori kormányzat tevékenységét ellenőrizték.

A *perzsáknál* hasonló hatáskörrel bírt a Kr. e. 6. században uralkodó Kürosz⁷ „királyi szeme”. A tükörfordításban igen beszédes tisztség az uralkodó által került kinevezésre, így – kissé csorbítva méltányosságát – csak neki tartozott felelősséggel. Alapvető funkciói megegyeznek a fent említett hellaszi felügyelőkével.

Bár – izolált politikájából kiindulva – nem feltétlenül az európai modell hatására, de a Távol-Keleten is kialakult egy, az emberi jogok biztosához hasonló intézmény. A Kr. e. 3. században a kínai *Han-dinasztia* uralkodói *Yan-t* neveztek ki maguk mellé, akik feladata a szisztematikus, folyamatos ellenőrzés volt az adminisztratív feladatköröket betöltő hivatalnokok felett. További, eddig nem látott funkciójuk volt még a panaszos petíciók kezelése, amelyek az „adminisztratív jogtalanságokat” kívánták felülvizsgálni.⁸ Utóbbi hatáskör – jóllehet primitív formában – erős párhuzamot mutat a modern ombudsman fő feladatkörével.

Ugyan nehéz lenne elképzelni, hogy a *Nordic Countries* jogrendje bármiféle kölcsönhatásba került volna a többezer éves „görög”, perzsa vagy akár kínai példával, ezen közösségek a Római Birodalom kortársaiként

4 BAJÁNHÁZY István: Római közjog - A királyság és köztársaság közjoga. *Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Római Jogi Tanszék* 2020, 51.

5 BAJÁNHÁZY 2020, 54.

6 GONZÁLEZ, Volio Lorena: The Institution of the Ombudsman - Temas en derechos humanos. *University of Essex* 2003, 220.

7 A Perzsa Birodalom Akhaimenida-dinsztiából származó uralkodója (Kr.e. 560–529).

8 GONZÁLES 2003, 221.

közvetve mégis beszivároghattak a modern skandináv ombudsman tucatszaki szakasz által határolt hivatalába.

A skandináv jogcsalád helye a jogrendszerek világában: a Nordic Law identitása

Amint az az előbbiekből látszik, a *modern* ombudsmani intézmény bölcsője Skandinávia. A kutatók körében máig nem született konszenzus arról, mely egzakt államok töltik ki maradéktalanul e jogtörténeti keretet. Egyesek a tradíció argumentumaira támaszkodnak és mind az öt északi államot katalogizálják,⁹ mások földrajzi érvek mentén az Atlanti-óceán és a Balti-tenger között elterülő Skandináv-félsziget államait tekintik mérvadónak.¹⁰ Ezen szempontok – habár relevanciájuk vitathatatlan – kétségeket hagynak az autentikus északi egység meghatározásánál.

Mátyás Imre ezt felismerve, a közös történelemre és párhuzamos társadalmi fejlődésre alapoz: elvei szerint – Grönlanddal és a Feröer-szigetekkel kiegészülve – a fent említett öt (immár hét) állam homogén kollektívát képez, és így már ildomosabb Északi Országoknak nevezni e jogtörténeti tömböt.¹¹ *Ole Lando* gyakorlatias példája¹² – miszerint a dán, svéd és finn jogtudók különösebb nyelvi és fogalmi akadály nélkül olvassák egymás tanulmányait, illetve oktatnak egymás egyetemeken – szemléletesen manifestálja ezen jogrendi egységet.

E jogi társulás buroka zárva fejlődött: átszűrte a legtöbb közvetlen, európai joghatást, míg implicit módon – ha partikulárisan is – recepció tárgyává tett kisebb-nagyobb kontinentális jogi elemeket. Ezen ambivalens mechanizmust kitűnően példázza a római jog jelenléte a *Nordic Countries* jogrendjében: bár sosem volt kizárólagos hatályú, bizonyos terminológiai elemek (pl. kötelmi jog) mégis áttemelésre kerültek a skandináv modellbe. A római jog részleges implantációjáért Németország felelős: a 19. században svéd és dán diákok tömegei kerestek fel német egyetemeket, ahol megismerkedhettek a német – így közvetve a római – modellel. Ennek hatása még ma is megfigyelhető: egyrészt a dán polgári törvénykönyv átvett és faktuálisan alkalmaz egyes német metódusokat, másrészt – szubjektív mó-

9 Finnország, Dánia, Norvégia, Svédország, Izland

10 Ezen olvasat szerint csupán Norvégia, Svédország és Finnország északi része sorolható ide.

11 Nordic Countries

12 LANDO, Ole: Scandinavian Law in Practical Implication Characteristic Features: Solutions of International Interest, Social Dimension. In: Lydia Lundstedt-LL.D.-Senior Lecturer et al. (szerk.): *What is Scandinavian Law?*. Stockholm Institute for Scandinavian Law. Stockholm, 2007, 158.

don – egy skandináv jogásznak ismerősen csenghetnek a német kivonatok, jogi iratok *terminus technikusai*.

Utóbbiakat kívánja alátámasztani Lando egy személyes, szemléletes visszaemlékezése: „Egyszer olvastam egy fejezetet Johan Henrik Deuntzer¹³ 1984-es nemzetközi magánjogokról szóló könyvében (...). A mű tanulmányozása során felfedeztem, hogy Deuntzer néhány oldalt szó szerint átvett a német Ludwig von Bar könyvéből.¹⁴ A fordítás meglehetősen igényes volt, ám a szerző elmulasztotta megjelölni forrásait. Ha nem ismertem volna Bar művét, még azt hittem volna, valóban Deuntzertől származnak a sorok...” Bizonyos behatások a francia, illetve az angol jog vonatkozásában is megfigyelhetők, ám ezek eltörpülnek a fent kifejtett német hatás mellett.

Jogosan merülhet fel tehát a kérdés, hogy „csupán” a kontinentális jog egyik mellékágáról beszélünk vagy önálló jogcsaláddal állunk szemben, mikor a skandináv jogot vizsgáljuk? Előbbit támasztja alá Horváthy Balázs elmélete,¹⁵ amely szerint a germán és római jogcsaládok közös gyökerekkel bírnak, így további felbontásuk szükségtelen. Ez a feltevés beigazolódni látszik Lando soraiban is, aki nagyvonalúan – az (avított) szocialista, primitív és vallásos jogrendszereket kizárva – minden jogrendet egységesen nyugat-európainak tulajdonít.¹⁶ *De facto*, a közös történelmi gyökerek ellenére Horváthy rávilágít az egyes jogcsaládok eltérő fejlődésére: Ausztria, Svájc és Németország például „elmulasztotta” a francia *Code Civil* recepcióját, ellenben a *pandektisztika* erősen éreztette hatását. A differenciálódás eredményeként romanista, germán és immár önálló – bár előbbi két jogcsalád befolyásától „terhelt” – skandináv jogkört különböztetünk meg.

Azonban pusztán az északi jog önjogúsága nem magyarázná egy, az ombudsmanhoz hasonló alkotmányos intézmény létrejöttét és szabatos működését. A válasz a skandináv „Néplélekben” rejlik.¹⁷ A „jogevolúció pionírja”, Friedrich Carl von Savigny „megelőzte Darwint”: az ember és az ember által alkotott jogok szoros kapcsolatának bemutatásával bizalmas betekintést enged a jogalkotás kulisszái mögé. Elvei szerint egy társadalom lelki megtestesülése – akár csak a közös nyelvben – törvényeiben is leledzik. És épp úgy, mint a beszélt nyelv perszonális eltérései, azaz a tájszólás, egyedi beszédstílus, a törvények is csak bő kereteket eredményeznek, amelyeket

13 Johan Henrik Deuntzer (1842–1924) – kopenhágai professzor, 1901-től dán miniszterelnök.

14 VON BAR, Ludwig: *Theorie und praxis des internationalen privatrechts*. Han'sche Buchhandlung, Hannover, 1889, 15.

15 HORVÁTHY Balázs: *A jogösszehasonlítás főbb tézisei és az európai integráció*. OSZK – Magyar Elektronikus Könyvtár. Budapest, 2005. 15. [repozitóriumban megjelent kiadvány]

16 LANDO 2007, 158.

17 VON SAVIGNY, Friedrich Carl: *The Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence*. The Lawbook Exchange, Ltd. New Jersey, 2002, 24.

a polgárok saját habitusuk szerint formálnak. A német jogtudós ellenzi továbbá az organikus törvények „meggyilkolását”, azaz a *normatívák szerkesztését*. Szerinte a kodifikációt meg kell előzni: a jog szerves, progresszív viszonyrendszer, amely önmagát reprodukálja. A megfelelő törvénykönyv csak az igazságon alapuló szerves rendszer lehet, ami az idők során alakul ki. Savigny *Volkgeist*-ja rávilágít továbbá a szokásjog verifikáló szerepére: pozitív törvénynek nevezi, amelyet a társadalom felszív, magáénak vall és a hétköznapiak során következetesen alkalmaz.¹⁸

Savigny kodifikációt ellenző intelmét a skandináv jogászok megfogadták: bár a 19. században voltak törekvések, ám mindmáig nem született modern értelemben vett polgári törvénykönyv. A *iurisdictio* régi dán (*Danske Lov* 1683), norvég (*Norske Lov* 1687), illetve svéd (1734) magánjogi kódexekből,¹⁹ valamint statútumokból építkeznek. E statútumok egyik ismert képviselője a *Nordic Contracts Acts*,²⁰ amely a szerződések megkötésének szabályaival foglalkozik olyan deliktualis fragmentumokat is figyelembe véve, mint a rosszhiszemű kötelem.

Habár a közvélemény Savigny-t tekinti a jogi néplélek legnagyobb ismerőjének, nem szabad szemet hunyni Lando – hasonló témában tett – gyakorlati példája fölött sem: a skandináv embert nem hozza lázba a „*Kampf ums Recht*”. Az északi társadalom kerüli a pereskedést, csak végső esetben, az egészséges konszenzus meghiúsulása esetén fordul bírósághoz. Ez többé-kevésbé magyarázatul szolgál a későbbiek folyamán az ombudsman hivatalának fejlődési tendenciájára, pártatlan alternatívát nyújtva a pert kerülők számára.

A skandináv jogrend attribútumai tehát a következők: racionális és észszerű gondolkodás, jogegységesítés képessége, valamint hatékonyság. *Racionális és észszerű*, hiszen az északi népek gondolkodásának letisztultsága a jogszabályokban is visszatükröződik. A jogalkotók és a jogalkalmazók egyaránt kerülnek a szükségtelen formalításokat mind a törvényhozás, mind pedig a törvénykezés során. A több, mint 100 éves múltra visszanyúló skandináv *jogegységesítési törekvések* szintén egyedülállóak Európában: már a 19. században felismerték, hogy a jog annál hatékonyabb, minél szélesebb körben elterjedt. Ennek eleget téve a skandináv jog országai háromévente összegyűlnek a *Meeting of Nordic Jurists*²¹ ülésein és megvitatják a felmerülő szakmai problémákat, összevetik statútumaikat, gyakorlataikat – főként a deliktualis, szellemi alkotásokat érintő, kötelmi vagy

18 Neetij Rai fordítása nyomán.

19 MÁTYÁS Imre: A skandináv jogi gondolkodás sajátosságai. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. 2006/27/1, 69.

20 Északi Szerződési Törvény

21 Északi Jogászok Találkozója

akár tengerjogi kérdésekben. Végezetül az északi modell fontos ismérve a *hatékonyság*, amely egybefogja mindazon finom jogász professziót, amely elősegíti a rászoruló fél eredményes érdekérvényesítését. A skandináv jogászok képzettsége, az előnyös északi identitás és összetartás nem maradt eredmény nélkül: biztos alapként szolgált egy méltányos jogi intézmény, az ombudsman hivatalának kialakulásához.

Az ombudsman intézményének kialakulása, fejlődése és terjedése

Az ombudsman intézményének „*ad hoc*” születése egy – a svéd abszolútizmus idején bekövetkezett –, a svéd nemzetbiztonság szempontjából sajnálatos eseményhez köthető: a 18. század elején *XII. Károly* népe felett győzelmet aratott az orosz hadsereg, így a skandináv uralkodó kénytelen volt Törökországba emigrálni. Azonban az anarchia elkerülése végett 1709-ben kinevezte Ófelsége Legfőbb Ombudsmanát, aki a király távollétében betartatta a törvényeket, rendeleteket, valamint felügyelte a közhivatalnokok jogszerű működését, azaz mozgásban tartotta a svéd jog szervezetének vérkeringését.²²

Az intézmény hivatalos törvénybe iktatásáig az 1809-es svéd *Instrument of Government*-ig kellett várni. E jogforrás által megnevezett *justitieombudsman* általános, magánjogi szerepet látott el (*Civil Ombudsman*) és csak később vált szakosodás tárgyává.

A hivatal létrejöttének okozata stabil előzményeken nyugszik: a társadalom jogformáló ereje mellett *John Locke* és *Montesquieu* filozófiai tételei is szorgalmazták egy, az alkotmányosságért felelős szerv megjelenését. A montesquieu-i ideológia, a három hatalmi ág szétválasztása a következőképpen tűnik fel a svéd alaptörvényben: „[a méltányos működéshez szükségeltetik] egy végrehajtó erő, amely előre meghatározott kereteken belül tevékenykedik (...), egy törvényhozó hatalom, amely bölcsen kerüli a okatlan sietséget, ám mégis szilárdan, állhatatosan kiáll döntései mellett (...), végül egy igazságszolgáltató szervezet, amely független a törvények előtt, mégsem uralkodik rajtuk...”²³

*Stig Jägerskiöld*²⁴ svéd alkotmányjogász azonban aggályait fejezi ki előbbi sorok és az ombudsman hatáskörének legitim kohéziója kapcsán. Véleménye szerint a *justitieombudsman* tevékenysége ellentmondásban áll az alaptörvényben leírt dogmákkal: „az ombudsman nem képes csupán a közhivatalnokok ellenőrzésére, tevékenysége ugyanis – hivatalából adódóan – az igazságszolgáltatás területére is átnyúlik” – ezzel összefogva két

22 CSINK 2016, 600.

23 JÄGERSKIÖLDS: The Sweedish Ombudsman. *Penn Law Journals*, 1961/109, 1078.

24 Stig Jägerskiöld (1911–1997) svéd közjogi, nemzetközi jogi, alkotmányjogi professzor és történész

hatalmi ágat, veszélyeztetve az ombudsman intézményének alkotmányos látszatát. Mindezek ellenére mégis összeegyeztethetőnek találja e szervet a *montesquieu-i tétellel*, amennyiben az elmélet megengedi egy, a többi hatalmi ágat felügyelő hivatal fennállását.²⁵

Az ombudsman intézményének elterjedése és funkcióinak változása – a társadalmak átalakulásával együtt – kéz a kézben jár. A hivatal eszkálációja és kifinomulása három szakaszra bontható.²⁶ A fejlődés során a kezdetben végrehajtói körökben tevékenykedő ombudsman függetlenedik és egyre inkább válik az individuumok biztosává, valamint megindul szakosodása, a jellemző modellek (egységes, szakosított, regionális) elhatárolódása.²⁷ Ezen modellek egyike sem számít általánosan bevettnek, az *Európa Tanács Kézikönyve* az „*ahány ház, annyi szokás*”-ra alapozva ugyancsak az organikus működést részesíti előnyben.

A szerv fejlődésének *első*, leghosszabb, ám elterjedés szempontjából kevésbé eseménydús időszaka a svéd alaptörvény megszületése (1908) és az új-zélandi recepció (1962) közötti időszakot öleli fel. Ekkor az ombudsman szerepköre kizárólag a parlamenti hatalom megerősítésére korlátozott inspekciós *potestas*a által: illegitim rendeletek, közhivatalnoki cselekmények ellen emelhetett vádat, amely progresszív észrevételt felülvizsgálat, esetenként elutasítás követett.²⁸ A személyek érdekvédelme ekkor még általános volt, azaz a – nem minden esetben közvetlenül sértett – panaszos jelentése alapján orvosolták a közigazgatás betegségeit, így feljavítva a kollektív jogbiztonságot.

Fontos mozzanata ezen időszaknak az általános finn ombudsman 1919-es megjelenése, amely megerősíti az inspekciós eljárás indokoltságát: a finn és svéd bírói, közhivatalnoki fórumok felettesektől való függetlensége a túlkapás veszélyének szinonimájává vált, így fékekre, ellensúlyokra volt szükség az ombudsman személyében. Ugyanebben az évben jött létre Norvégiában egy katonai ombudsmani intézmény, majd 1955-ben egy általános dán ombudsman *Stefan Hurwitz*²⁹ személyében. Az eszkáláció szempontjából kiemelkedik 1957, amikor is a skandináv szerv túllépi „önmagát”, a határait: a Német Szövetségi Köztársaság katonai ombudsmant

25 JÄGERSKIÖLDS 1961, 1078.

26 SOMODY Bernadette: Ombudsman. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Alkotmányjog rovat*. Internetes Jogtudományi Enciklopédia. Budapest, 2018. 1.[2].

27 VARGA Zs. András: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. In: Schanda Balázs (szerk.) *Jogtudományi monográfiák*. Pázmány Press. Budapest, 2012, 122.

28 Ez a normakontroll az európai integrációt követően más intézményekben is megjelent (pl. magyar Alkotmánybíróság vagy francia Államtanács).

29 Stefan Hurwitz (1901–1981): kopenhágai születésű ügyvéd, a dán parlament első ombudsmana; az intézményért folytatott törekvései nyomán Lando szerint sok dán tőle eredezteti az ombudsman intézményét.

nevez ki. Legvégül 1962-ben az új-zélandi honosítás által közvetve a Brit Nemzetközösség és az Amerikai Egyesült Államok is részesült az északi specialitásból.

Az intézmény fejlődésének *második szakaszában*, az 1960-as, 70-es években az állampolgár-állam, valamint az állampolgárok közötti viszonyok komplexitása elmélyült, ami – a költséges, lassú és kevésbé hatékony – közigazgatási bíraskodás mellett a jogbiztonság csökkenését, a kiszolgáltatottság érzetének növekedését eredményezte a társadalom körében. Ennek eredményképpen a szilárd demokráciával rendelkező országok megkezdték az ígéretes ombudsmani rendszer tudatos átvételét: 1967-ben az Egyesült Királyság, 1973-ban Franciaország, majd 1976-ban Ausztria nevezte ki saját hivatalnokait. A brit, francia és osztrák recepció lassan a szerv működési elvét is átformálta: végleg felhagytak az avított svéd- finn modellel, helyette a *West Nordic*³⁰ régióból származó norvég variánst sajátították el. Innentől kezdve a panaszkezelő mechanizmust kizárólag a közvetlenül érintett személy kezdeményezhette. Később az individuális biztosi eljárások egyre inkább túlsúlyba kerültek a közigazgatási formulákkal szemben. Ezeket az egyéni megoldásokat végül extenzív módon (is) értelmezték, ami – bár a svéd-modelltől eltérő módon – itt is általános normakontrollt szolgált.³¹

A fejlődés *harmadik szakasza* hozta el az ombudsman hivatalának ma ismert arcát: az 1976-os portugál és 1978-as spanyol átvétel már az „alapvető emberi jogok biztosaként” nevezte meg a szóban forgó szervet. Az ombudsman rendeltetése innentől kezdve „*a polgárok jogainak, szabadságainak és jogos érdekeinek védelme és előmozdítása (...) informális eszközök útján az igazságos és jogszerű közhatalom gyakorlás garantálása*” lett.³²

Az 1980-as évek végén a rendszerváltoztatások időszaka Kelet-Közép-Európa posztkommunista országai számára is meghozta az igényt a változtatásra. A demokratizálódás elősegítése, az elnyomó rezsim bukása utáni emberi jogi érzékenység, valamint az ENSZ és az Európai Tanács sürgetése elősegítette az ombudsman intézményének meghonosítását: 1987-ben Lengyelország, 1989-ben pedig *Magyarország* is kinevezte saját „*állampolgári jogok országgyűlési biztosát*”. Az intézmény magyar sajátosságai a negyedik fejezetben kerülnek részletezésre.

30 KARHU, J.: *Introduction to Finnish Law - Legal History: The Past and the Present of Nordic Law*. Material from the University of Lapland. Rovaniemi, 2008, 8.

31 SOMODY 2018, 2.1.[10].

32 A portugál köztársaság alkotmánya. 9/91. törvény az Ombudsmanról. 1. cikk.

Az ombudsman intézménye a hatályos skandináv jogban

„Az ombudsmani rendszer (...) állapotát a struktúra, a hatáskörök és a tevékenység leírásával lehet bemutatni” – írja egyik tanulmányában Csink Lóránt egyetemi docens.³³ Habár a Pázmány Péter Katolikus Egyetem oktatója ezen kijelentését a modern hazai viszonyokra vonatkoztatja, könnyen lehet, hogy e hármasszempontrendszer a skandináv ombudsmani intézmény jellemzése során is helytálló lehet.

Struktúra szempontjából alapvetően két intézménytípust különíthetünk el: léteznek az úgynevezett perszonalizált, egybiztosos intézmények, valamint a széles spektrumú szakszervek. Előbbi intézmény feje egyszemélyben a valamennyi feladatkört ellátó általános ombudsman, míg utóbbi szakombudsmanok a parlament, illetve a végrehajtás intézményeiben tevékenykedve a jogérvényesítés egy-egy fragmentumát ölelik fel. Az első olvasatra – a munkamegosztás miatt – demokratikusnak tűnő, többtagú szerveződés tüzetesebb vizsgálata kétségeket von maga után hatékonyságát illetően.

Csink Lóránt publicisztikájában a magyar jogászok véleménye is megjelenik, mi több, különbözni látszik a két struktúra eredményességével kapcsolatban.³⁴ *Somody Bernadette*, az ELTE adjunktusa az integrálást visszalépésnek tekinti,³⁵ mivel – érvei szerint – egy perszonalizált intézmény nem képes ellátni a hatványozottan terjedő és bonyolódó ügyeket. Ezzel szemben *Varga Zs. András* kitart a hagyományosabbnak mondható egyszemélyes szerv mellett: olvasatában csak a jogrendszer egészével bíró általános ombudsman képes méltányos döntést hozni, mivel egy ügy zökkenőmentes végigvitele több szakterületen kíván szabad mozgásteret, feltétlen jogosultságot.³⁶ Utóbbi álláspont mellett szól (habár e diskurzuson kívül) Somody következő állítása: „...a többszemélyes struktúrák csökkentik az intézmény személyes jellegét (...), ami kulcseleme az ombudsmani intézmények működésének.” Generálisan értelmezve mindkét álláspont helyénvaló, hiszen – mint az már a második fejezetben említésre került – minden társadalom organikusan kezeli e sémákat.

Jellegzetes *hatáskörök* alapján ugyancsak két részre oszlik az ombudsman intézménye: úgynevezett klasszikus és hibrid biztosokat tart számon a szakirodalom. Ez a felosztás azonban – a struktúrájánál leírtakkal ellentétben – nem kontradiktórius, sokkal inkább nevezhetjük a klasszikus ombudsmant a hibrid ombudsman jogi részhalmazának, ugyanis a hibrid ha-

33 CSINK 2016, 600.

34 CSINK 2016, 602.

35 DRINÓCZI Tímea – GYÓRFI Tamás – SOMODY Bernadette: Alkotmányozás. *Fundamentum*, 2011/1, 49–50.

36 VARGA 2012, 136.

táskör – az alapvető emberi jogok védelmével kiegészülve – gyakorlatilag a klasszikus szerv szerepének bővített változata.

A klasszikus intézmény alapvető feladata a közigazgatás ellenőrzése, ami magában foglalja mind a végrehajtó hatalom kontrollját, mind pedig a közigazgatási aktusok bíróságok általi felülvizsgálatát. A közigazgatásért felelős biztos a parlament által kerül kinevezésre, így annak évenkénti beszámolási kötelezettséggel tartozik.

A fent megnevezett szerv munkája kiegészíti a közigazgatási bíráskodás hiányosságait, korrigálja *a jogtalanságon túlmutató, tisztességen és észszerűségen alapuló hibákat*. Ily módon az intézmény – ha korlátozottan is – alternatívaként szolgál a panaszos polgárok számára. Az *imént* említett paragrafusokon való átlépés és a probléma racionális, ám mindenképpen emberséges vizsgálata rugalmasabb, gyorsabb, elérhetőbb és nem utolsó sorban áttekinthetőbb ügyrendezést eredményez a közigazgatási eljárásokhoz képest. S mivel a közigazgatási bíráskodásnak nem hivatala ezen tényezők vizsgálata, a gyakorlatban előfordulhat, hogy az általuk jogszerűnek ítélt cselekedetet az ombudsman kiszűri, *közigazgatási hibának* nyilvánítja, majd a döntés kasszációját kérelmezi. Ebből logikusan következik, hogy a jogszerűség önmagában nem eredményez *jó közigazgatást* és a *rossz közigazgatás* sem feltétlenül ütközik törvényekbe.³⁷ Azonban, a „jó” megítélésének relativitása előtérbe helyezi az ombudsman személyiségjegyeit, amelyek a hivatalnok *konkrét tevékenységében* öltenek alakot.

Míg a hatáskör arra a kérdésre felel, *mit tehet* meg törvényileg az ombudsman, a *tevékenység* arra ad választ, *mit tesz* meg valójában. Ebből kiindulva a tevékenység sikerét nagyban befolyásolja a már említett kulcselőfeltétel: az ombudsman személyisége, tekintélye és érvényesülése. Mivel – a közigazgatási bíróságok döntéseivel ellentétben – sem a klasszikus, sem a hibrid intézmény ajánlásai nem bírnak kötelező jelleggel, az ombudsman személyes meggyőzőképessége, a nyilvános sajtó és törvényhozás előtti szereplése felértékelődik. Bár ezen működési elv bizonyos szabadságot ad az ombudsmannak (pl. saját panaszkezelési procedúra), egyes normatív előírások mégis laza kereteket emelnek a hivatal működése számára.

Az ombudsmannak kinevezését követően törekednie kell a független jogállapot fenntartására a kormánnyal, különösképpen az őt kinevező törvényhozással szemben. Ezt a fajta függetlenséget veszélyezteti a már említett szakombudsmani struktúra, ahol a belső panaszkezelő mechanizmusok gyakran egy intézmény alárendelt szerveként működnek (pl. egyetemi ombudsman).³⁸ A pártatlanság szintén a hivatal megkövetelt védjegye. Ily

37 SOMODY 2018, 2.2.2.1[19].

38 SOMODY 2018, 4.[29].

módon a „nép ügyvédje” a gyakorlatban nem a panaszos szószólója, csupán objektív felvilágosítója lesz.

Az ombudsman vizsgálati és intézkedési eszközei számában jelentős kontraszt állapítható meg. Míg vizsgálati munkájához – egyéni belátásának függvényében – eszközök tárháza áll rendelkezésre (pl. tanúk kihallgatása, dokumentumok kiadása vagy akár államtitkok kiadásának kérelme), addig intézkedési köre a törvények által csak meghatározott hatáskörön belül hajthatók végre (ajánlások, javaslatok tétele, hibrid ombudsmannál normakontroll).

A fent kifejtett Csink Lóránt-féle szempontok általánosan mutatják be a skandináv ombudsman hatályos rendszerét. Az organikus viszonyok azonban államonként eltéréseket produkálnak,³⁹ így kimondható: *két teljesen egyforma hivatal nem létezik*. A svéd törzsmódel mégis képes lefedni északi szomszédjainak részleteiben eltérő rendszerét, így a Csink-féle szempontokba – gyakorlatias jellemzés keretein belül – történő beillesztése indokolt.

A négy svéd parlamenti ombudsmant (*Sweedish Parliamentry Ombudsmen*) a *Riksdag*⁴⁰ tagjai közül kinevezett negyvennyolcfős testület jelöli ki négy évre. Közülük kinevezésre kerül egy fő ombudsman (*justitieombudsman*), aki a testület tevékenységéért és az adminisztrációért felel, valamint egy helyettes ombudsman, aki a fő ombudsman lemondása vagy lemondatása esetén a ciklus végéig átveszi annak helyét.

A *justitieombudsman* és testülete fennhatóságot gyakorol mind a központi, mind pedig a helyi kormányzatokra, azonban a szabályok betartatása már nem az ő tisztségük: erre a feladatra külön katonai ombudsman kerül kinevezésre (*Ombudsman for Military Affairs*). A *justitieombudsman*hoz évente nagyjából 5000 panasz érkezik, amelynek általában 40%-át a fő ombudsman megalapozottság híján hivatalból azonnal elutasítja. A későbbiek folyamán – az évek gyakorlatának tanúsága szerint – ennek a maradék 3000 panasznak is csupán negyede von tényleges beavatkozást maga után.

Az eljárás menetét az ombudsman szabadsága miatt a parlament nem szabja ki, csupán a hivatali munka során tapasztalt hiányosságokról, pontatlanságokról kér részletes, évenkénti bejelentést. E számadás az Állandó Alkotmányügyi Bíróság (*Standing Parliamentary Comittees*) kijelölt, közvetítő szerepet ellátó szervén keresztül kerül prezentálásra a törvényhozás előtt. Ezek az ajánlások, javaslatok később törvények formájában szolgálhatják a köz- és egyéni jogok egyensúlyának fenntartását.

39 Például választó szerv elnevezése, létszáma, szakombudsmanok támogatottsága.

40 A svéd parlament megnevezése.

Az ügyek számának és komplexitásának növekedése kapcsán, a munkateher mérséklése céljából kijelölésre kerültek a *justitieombudsman* alatt álló szakombudsmani intézmények. Ezek az élet más-más területein fejtik ki akkurátus tevékenységüket, így segítve a fő ombudsman mindent átfogó munkáját. Ilyen hivatal például a gyermekek jogaiért, az ENSZ Gyermekegyezmény svéd kötelezettségeinek betartatásáért felelős Gyermek Ombudsman (*The Swedish Children's Ombudsman*), a (nemi és más jellegű) egyenlőségért felelős Egyenlő Esélyek Ombudsmana (*The Equal Opportunities Ombudsman*), vagy az egészen különleges működési alappal rendelkező Sajtó Ombudsman intézménye (*The Press Ombudsman*), kinek munkáját három svéd sajtószervezet finanszírozza.⁴¹

A skandináv modell recepciója

„Az európai világ embere megálmodja a legnagyobb ötleteket, melyek később gondos tanulmányozás tárgyai lesznek.” – hangzik Basil Markesinis, görög jogtudós bölcselése.⁴² Az ombudsman intézménye is e nagyszerű ötletek egyike, amelynek gondos vizsgálatát a hivatal átvétele követte a világ egyre több országában. Ezek az államok nem csupán recepció tárgyává tették a skandináv anyaországok „találmányát”, hanem saját társadalmuk ízlése szerint fűszereztek is azt, azaz kisebb-nagyobb változtatásokat hajtottak végre. A célt azonban egyégesen a „Méltányos Kormányzás”⁴³ megvalósulása jelentette az átláthatóság, elszámoltathatóság és hatékonyság hármas elve által.

Afrika

Felmerülhet azonban a kérdés, hogy épp oly hatékonyan működhet-e ezen bonyolult felépítésű, stabil államapparátust megkövetelő intézmény olyan Afrikához hasonló, fejlődő országokban is, mint azt fejlett társaiknál tapasztaltuk? March Hannings jogtudós szerint Afrika is osztozhat „az európaiak vágyával”, hiszen az ombudsman eredetileg is az egyszemélyben uralkodó svéd király alárendeltjeként működött, így nem lenne újkeletű ezen viszonyrendszer „egy zsarnok, egypárti, oligarchikus közeg” keretein belül sem.⁴⁴

41 *The National Press Club, The Union of Journalists, The Newspaper Publisher's Association.*

42 LANDO 2007, 158.

43 JOHNSON, Anders: *The Role of the Ombudsman: The Sweedish Experience.* The Daily Star. Bangladesh, 1999. <https://www.thedailystar.net/news/the-role-of-the-ombudsman-the-sweedish-experience>

44 HUNNINGS, N. March: *The Ombudsman in Africa.* *Journal of African Law*, 1966/Vol.10/No.2, 138.

Ennek fényében *Tanzánia* az ombudsmani hivatal afrikai hírnökeként 1966-ban recepció alá vetette az említett intézményt.⁴⁵ Az itt 1965-ben létrehozott ombudsmani hatáskörrel bíró Állandó Vizsgáló Bizottság (PCE)⁴⁶ egy évvel később a „hatalmi túlkapások őreként” kezdte meg működését.⁴⁷ A szerv létrehozásának indokoltságát mi sem bizonyítja jobban, mint a későbbiek során átlagosan 3000 feldolgozott ügy évente, ami afrikai viszonylatban – több más intézménnyel összehasonlítva – kiemelkedőnek számított. A későbbiek folyamán további 7 afrikai ország követte Tanzánia példáját: (hivatalosan) 1980-ban *Ghána*, 1968-ban *Maritus*, majd *Zambia*, *Szudán*, *Nigéria* és *Zimbabwe* hozta létre saját ombudsmanját.

Mivel egy ombudsmant „nem lehet méretre venni, csak méretre szabni”,⁴⁸ hamar megjelentek a skandináv modell afrikai társadalomra szabott módosításai. *Elsőként* az ombudsman kinevezésében mutatkoztak eltérések. Míg az északiaknál a törvényhozás, itt a végrehajtás élt a kinevezés jogával, ugyanis a „fiatal országok” képzetlen, vonakodó végrehajtói közvetlen ombudsmani felügyeletet igényeltek.

Másodszor az ombudsmani ajánlások törvényhozás általi végrehajtásától tértek el oly módon, hogy ezért a jogkörért a kormány vagy az „állam feje” (pl. Zambia és Tanzánia egy-egy elnöke) vállaltak felelősséget. Ez az *interpolatio* az afrikai törvényhozás gyengeségével, presztízsének hiányával volt összefüggésben.

Végezetül az egyszemélyes fő ombudsmani hivatalt itt többszemélyi szerv helyettesíti (hasonlóan Ausztriához).⁴⁹ Példának okáért a már ismertetett tanzániai PCE élén az elnök mellett két biztos is tevékenykedett. Az egyszemélyi modell elhagyását azzal indokolták, hogy mivel tagjai éves jelleggel rotálódnak, a tagoknak nem lesz lehetőségük beásni magukat a politika „veszélyes mélységeibe”.

March Hannings elmélete tehát igazolódni látszik: mind a többpárti (Zimbabwe), mind az egypárti (Tanzánia), mind a katonai kormányok (Nigéria) államaiban megvalósítható volt a recepció. Az afrikai modell egyetlen hibája az anyagi fedezet, a terjesztés és a lobbhiánya, amelynek következtében *arányaiban kevés ügyet képesek ellátni a biztosok*. E visszássággal szállt szembe és küzd ellene ma is nyolc afrikai ország.

45 JOHNSON 1999, 6. par.

46 *Permanent Commission of Enquiry*

47 HATCHARD, John: The institution of the ombudsman in Africa with special reference to Zimbabwe. *International and Comparative Law Quarterly*, 1986/Vol.35/ No. 2, 255.

48 SMITH, Folke: The ombudsman institution in Mauritius. *Mauritius Legislative Assembly Sessional Paper*, 1965/2, 6.

49 SOMODY 2018, 3.[27].

Amerika

Az ombudsman európai hódítását követően – amint az már a második fejezetben említésre került – Amerikában is megvette lábát az 1960-as évek közepén. A példa meghonosításhoz kiváló környezetet biztosított az akkori politikai atmoszféra: a civil jogi, egyenlőségért folytatott társadalmi magánharcok nyitottá tették Amerikát az újításra.

Az első próbálkozás a New York állambeli Nassau megyéhez köthető, ahol 1966-ban létrehozták a társadalom jogait védő, a túlkapásokat felfedni hivatott *Public Protector* intézményét. Azonban az átvett európai intézmény táj- és jogidegen voltából fakadóan – „*habár gyakran utaltak rá ombudsmanként – mégsem felelt meg az alapvető hivatali kritériumoknak: a valóságban a törvényhozástól függött.*”⁵⁰

1967-ben *Hawaii* területén végül sikerült megalkotni az első „valódi” állami ombudsmani hivatalt, amelyet *Nebraskában, Iowabán, Alaszkában* és a kontinens egyre több államában továbbiak követtek.⁵¹

Az amerikai ombudsmant általában vállalatok alkalmazzák, ahol a formális jogviták elkerülése végett vitarendező, közvetítő szerepet tölt be a megbízó és fogyasztói között. Ez a tevékenység inkább teszi az ombudsmant tanácsadóvá, mintsem független vizsgálatot lefolytató ellenőrré. Példának okáért vegyük a Kaliforniai Egyetem Ombudsmanát, aki az egyetem tanácsadójaként működve megbízójától függően végzi munkáját.

Az Egyesült Államokban manapság mindössze öt tagállamban alkalmaznak tagállami ombudsmanokat, és mivel az élet egyes területein csökkeni látszik e hivatal szerepe (pl. újságírás),⁵² így az Egyesült Államok Ombudsmani Szervezete⁵³ az intézmény népszerűsítése végett összefoglalót állított ki a jól működő hivatal négy komponenséről. A függetlenséget, pártatlanságot, titkosságot és hiteles felülvizsgálati eljárást hangsúlyozó kiadvány az újdonsült államok számára referenciaként szolgál.

Az anyakontinentstől eltérő államszervezet, jogrendszer, történelmi és szociális viszonyok az amerikai ombudsman szerepkörében is jelentkeztek. Az alapvetően közszférában tevékenykedő, legtöbb állami szerv munkáját lekövetni hivatott európai biztossal ellentétben az Egyesült Államokbeli biztos a magánszférában a vállalatok mediátoraként működik. Előbbiekből kiindulva nem meglepő, hogy alapvető funkcióiban is eltér e két típus: míg

50 ROWAT, Donald C.: The spread of the ombudsman idea in the united states. *International Ombudsman Institute Occasional Paper*, 1984/26, 2.

51 ROWAT 1984, 3.

52 HILLIGOSS, Wade B.: *The Diminishing Role of the Ombudsman in American Journalism*, University of Nebraska, Lincoln, 2014, 2.

53 *United States Ombudsman Association*

Európában a visszasságokért felel a biztos, Amerikában a vitás felek közötti jogi viták elkerülése a cél.

Ázsia és Ausztrália

Bár a Távol-Kelet jogvédő koncepciója nem újkeletű, és helyesebb lenne az intézmény modernkori újjáélesztésének nevezni, mégis 20. századi hivatali recepcióról beszélünk Kína és Japán kapcsán, amely „a nyugat-európai modellről lett mintázva”. Habár „a jogösszehasonlítás (...) elhanyagolja Ázsiát, (...) s hajlamos az ázsiai jogrendszert homogénként kezelni”,⁵⁴ a valóságban mégis jelentős számú és irányú eltérés mutatkozik mind egymással, mind az anyamoddal összevetve.

Nagy-Kína régiójának országainál⁵⁵ például történelmi, kulturális és politikai törésvonalak mentén négy különböző modell alakult ki. Az itt működő ombudsmanok általános feladatai közé tartozik a kereskedelmi hirdetések ellenőrzése és a jogbiztonság növelése.

Japán „ombudsmana” valójában nem ombudsman, „*csupán léteznek intézmények, amelyek hozzá hasonlóan működnek*”.⁵⁶ Példának okáért ilyen intézmény az 1955-ben létrehozott Adminisztratív Ügynökség,⁵⁷ amely a nemzeti közadminisztráció legitimitásáért felel. Később a szervezet segítségére tanácsadó testületet neveztek ki, amelyhez hasonló tanácsadók idővel a helyi közigazgatásba, minisztériumi hivatalokba is beszivárogtak, így napjainkra közel 45.000 fős országos szervezetté növe ki magát.

A japán rendszer az európaival szemben tehát nem teljesen tekinthető ombudsmaninak, „hiszen csak meghallgatják és megoldják a problémákat, míg egy ombudsman ki is javítja azokat”, a kínai rendszer pedig a hatáskörök („főként pénzügyi területek”) *minutiojában* mutat differenciát európai elődjéhez képest.⁵⁸

Az 1970-es években „távol a tüztől”, Ausztrália is csatlakozott a recepció hullámhoz. 1971-ben először Nyugat-Ausztráliában, később a déli (*Victoria, New South Wales, Tasmania*) és az északkeleti (*Queensland*) területeken is megjelent a szóban forgó intézmény. A szervezet felépítése alapjaiban hasonló maradt az európaihoz: a parlament által kinevezett

54 THOMSON, Stephen: The public sector ombudsman in greater china: Four “chinese” models of administrative supervision. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2017/Vol.39/No.2, 438.

55 *Greater China: Mainland China, Hong Kong, Macau, Taiwan*

56 AKIRA Osuka: *The „Ombudsman” in Japan*. *Waseda Bulletin of Comparative Law*. [Akadémiai jelentés]. Varsó, 1987, 1.

57 *Administrative Management Agency*

58 LANDO 2007, 158.

Nemzetközösségi ombudsman⁵⁹ minisztériumi és magánszektori szakombudsmanokkal az oldalán küzdött a törvényi kihágások ellen.⁶⁰

A kontinentális recepció és az Európai Ombudsman

Habár közelségük miatt evidenciának tűnhet az európai országok recepció-s elsőbbsége, a több mint kétszáz éves skandináv intézmény mégiscsak az utóbbi három-négy évtizedben nyerte el a kontinentális társak bizalmát. E társadalmak azonban később – ombudsmani intézményeik *serdületlensége* ellenére – termékeny táptalajnak bizonyultak, így biztosaik dinamikusan integrálódtak e népek saját szokásainak, jogainak színes rendszerébe. Ennek következtében az európai ombudsman(ok) a fékek- és ellensúlyok szinonimájává *serdült(ek)*.⁶¹

A Svéd Királyság intézményének első átvétele egészen 1919-ig váratott magára, mikor az orosz elnyomás alól szabaduló finn államszervezet gyakorlatilag lemásolta a svéd példát.⁶² Ezt követően – mint az már a második fejezetben kifejtésre került – a II. világháború jogtiprásától elzörnyedve az 1950-80-as években Nyugat-Európa, míg a rendszerváltás időszakát követően a kelet-közép-európai posztkommunista országok (köztük Magyarország) foglalták törvénybe az ombudsman intézményét.

A recepció során – mint a világon máshol – itt is beiktattak kisebb-nagyobb eredeti koncepciótól eltérő változtatásokat a hivatal struktúráját vagy működési mechanizmusát célozva. Ilyen *strukturális* eltérés például az osztrák több-biztosos rendszer, amely *ratioja* az eredeti intézmény szellemiségétől rideg, több személy által alkotott kollektív ombudsmani intézményen nyugszik. Működését tekintve Franciaország és Nagy-Britannia hajtott végre példaszzerű változtatást: ezen álamok biztosai kizárólag egy parlamenti képviselő előterjesztését követően kezdeményezhetnek inspekciós eljárást.⁶³

A kommunista *Lengyelország* 1987. július 15-én kodifikált biztosi intézménye és a lengyel ombudsman államszervezetbe való kivételesen erős integrációja felnyitotta Nyugat-Európa szemét egy kontinentális szinten is hatékonyan működni képes ombudsmani intézmény igényére. Ennek kö-

59 *Commonwealth Ombudsman*

60 RICHARDSON, Jack: *The Australian Commonwealth Ombudsman: State of the Institution*. [Presentation to the International Ombudsman Institute]. Canberra, 1984, 16.

61 SOMODY 2018, 1.[1]

62 Finn Alkotmány 94/1919; 1919. július 17.

63 SOMODY 2018, 3.[27]

vetkeztében alkották meg a *Nemzetközi Chartát*,⁶⁴ ami a többlet jogszolgáltatást nyújtó *Európai Ombudsmanról* rendelkezett.⁶⁵

Az Európai Ombudsman célja az Európai Unió állami jogrendszeinek kiegészítése, a nemzetközi ügyek békés útra terelése. Ennek eleget téve az Európai Ombudsman saját belátása szerint, illetve felhívás alapján inspekciós eljárást kezdeményezhet az uniós szervek, hivatalok, ügynökségek visszásságainak kezelésére, továbbá a rendszer egészére vonatkozóan korrekciós ajánlásokat tehet az Európai Parlamentnek szóló éves vagy különleges jelentésébe foglalva.⁶⁶ A franciaországi *Strasbourgban* székelő intézmény jelenlegi biztosa *Emily O'Reilly*,⁶⁷ aki tevékenységével az európai polgárok javát hivatott szolgálni.

Az alapvető jogok biztosa

A *magyar intézményesítés* már az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon felmerült. Ennek hatására született meg az 1993-as ombudsmani törvény, amelyet az ombudsman tényleges, 1995-ös beiktatása és az Alkotmányban való rögzítése követett.⁶⁸ Az így kialakult több-biztosos modell élén egy általános és három önálló szakosított ombudsman (kisebbségi, adatvédelmi, környezetvédelmi) állt.

E magyar kialakítás azonban a későbbiek során kritika áldozatává vált: *Szabó Máté* jogász⁶⁹ *Nikiforos Diamandouros* európai ombudsmanra hivatkozva a „*svéd modell rossz utánzatának*” nevezte a magyar rendszert.⁷⁰ Az eddig leírtak fényében, e kijelentése megalapozatlannak tűnhet, hiszen az intézmény *substantiája*, az importált skandináv *néplélek* éppen az organikus jogformálást szorgalmazza, így az anyamodell pontos másolása szükségtelenné lesz. A vád mögött sokkal inkább a Szabó Máté által is vitatott több-biztosos modell hatékonyságának megkérdőjelezése, a magyar ombudsmanok között fellépő konfliktusok és a rendszer kontraproduktivitása rejlik.

Részben ezt a működési visszásságot kívánta orvosolni a 2010-ben elfogadott, 2011-ben érvénybe lépő *CXI. törvény*, ami az elnevezés módosítása mellett (*alapvető jogok országgyűlési biztosa*) a struktúrát is megrefor-

64 *International Charter for an Effective Ombudsman*

65 ZAWADZKI, Paweł: Origin of the European Ombudsman. *Miscellanea Historico-Iuridica*, 2020/1, 446.

66 Az Európai Unió hivatalos portáljához tartozó weboldal. europa.eu

67 Író, újságíró, 2003-ban Írország első női ombudsmana.

68 84/1995. (VII. 6.) országgyűlési határozat

69 2007/8 -2011 között Magyarország állampolgári jogok biztosa

70 SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírási Szemle*, 2012/2, 67.

málta, így egy monokratikus intézményt létrehozva. E megújítás azonban működési paradoxont eredményezett, ugyanis a *de iure* irányító alapvető jogok biztosa helyett látszólag két helyettese is jelentős autoritással bír.⁷¹ Ezt az ellentmondást kívánja feloldani *Petrétei József*⁷² kijelentése, miszerint „*a helyettesek hatásköre önálló jogkört nem von maga után*”.⁷³

Természetesen, e változtatások is fenntartották – ha nem növelték – a svéd modellhez fűződő *alaki* és *anyagi* jogi különbségeket.

Alaki különbségnek tekinthető például a két tisztség megválasztásának módja: míg Magyarországon e folyamat az államfő jelölésén keresztül az országgyűlés minősített többségével kerül lebonyolításra hatévente, addig a svéd *Riksdag* négyévente külön erre a célra foganatosított, negyvennyolc fős testülettel jár el.

Az *anyagi* jogi szabályok eltérése főként az intézményi struktúrában, pontosabban az abban résztvevők közötti viszonyban mutatkozik. Ennek alapján a magyar modell a hierarchia lebontását tükrözi, a *de iure* alárendelt helyettesek folyamatosan szeparálódnak, hatásköreiket egyre önállóbban gyakorolják, holott a svéd *justitieombudsman* primátusa továbbra is a hatásköri fúzió origója.

Mint látjuk, az Európa Tanács Kézikönyvébe foglalt gondolatok a gyakorlatban is beigazolódnak látszanak, miszerint „*nincs kívánatos modell, az intézmény struktúrája tulajdonképpen az egyes országok államszervezeti sajátosságainak megfelelően alakítható*”.

Záró gondolatok

A jó és méltányosság intézményének már az ókorban megkezdődő több mint kétezer éves fejlődése a skandináv identitással és törvényi igénnyel fűszerezve egyenes utat mutatott Európának és a világ számos országának egy modern panaszkezelő intézmény megalkotása felé. E panaszkezelő szervezet a recepció által egyaránt mélyült el az országok jogrendszerében s vált sokszínű, modern alapvetéssé. Mivel a modernitás a társadalom akarátának pillanatnyi függvénye, biztosak lehetünk abban, hogy a hajdan rögösből szemcséssé vált rendszer idővel porózussá finomul az észszerűség és hatékonyság elvei által.

71 Nemzetiségek jogaiért és a jövő nemzedék jogaiért felelős biztosok.

72 Alkotmányjogász, egyetemi tanár, 2004 és 2006 között igazságügyi-miniszter, 2006–2007-ben igazságügyi és rendészeti miniszter.

73 PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga II.* Kodifikátor Alapítvány. Pécs, 2013, 215.

Irodalom⁷⁴

AKIRA OSUKA: *The „Ombudsman” in Japan. Waseda Bulletin of Comparative Law*, (1987) 1.p.

ANDERS JOHNSON: *The Role of the Ombudsman: The Swedish Experience*. The Daily Star. <https://www.thedailystar.net/news/the-role-of-the-ombudsman-the-swedish-experience>, 1999

BAJÁNHÁZY ISTVÁN: Római közjog - A királyság és köztársaság közjoga. *Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Római Jogi Tanszék* (2020) 51–54.p.

CSINK LÓRÁNT: *Az ombudsman*. In: MTA Magyar Társadalomtudományi Kutatóközpont, (2016) 600.p.

DONALD C. ROWAT, : *The spread of the ombudsman idea in the united states*. International Ombudsman Institute Occasional Paper, (1984) 26.p.

FRIEDRICH CARL VON SAVIGNY: *The Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence*. The Lawbook Exchange, (2002) 24.p.

GONZÁLEZ, VOLIO LORENA: *The Institution of the Ombudsman - Temas en derechos humanos. University of Essex* (2003) 220.p.

HORVÁTHY BALÁZS: *A jogösszehasonlítás főbb tézisei és az európai integráció*. OSZK – Magyar Elektronikus Könyvtár, (2005) 15.p.

JACK RICHARDSON: *The Australian Commonwealth Ombudsman: State of the Institution*. [Presentation to the International Ombudsman Institute]. (1984) 16.p.

JOHN HATCHARD: *The institution of the ombudsman in Africa with special reference to Zimbabwe*. International and Comparative Law Quarterly, (1986) 255.p.

KEREKES ZSUZSA: *Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon*. Politikatudományi Szemle, (1998) 137.p.

LUDWIG VON BAR: *Theorie und praxis des internationalen privatrechts*. Han'sche Buchhandlung, (1889) 15.p.

MÁTYÁS IMRE: *A skandináv jogi gondolkodás sajátosságai*. Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, (2006) 69.p.

N. MARCH HUNNINGS: *The Ombudsman in Africa. Journal of African Law*, (1996) 138.p.

74 Az internetes források utolsó ellenőrzésének és látogatásának időpontja: 2023. 01. 23.

- OLE LANDO: *Scandinavian Law in Practical Implication Characteristic Features: Solutions of International Interest, Social Dimension*. In: Stockholm Institute for Scandianvian Law, (2007) 158.p.
- PAWEŁ ZAWADZKI: *Origin of the European Ombudsman*. Miscellanea Historico-Iuridica, (2020) 446.p.
- PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga II*. Kodifikátor Alapítvány (2013) 215.p.
- Portugália Alkotmánya (9/91. törvény az Ombudsmanról, 1.cikk)
- SZABÓ MÁTÉ: *Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései*. Alkotmánybíróági Szemle, (2012) 67.p.
- SOMODY BERNADETTE: *Ombudsman*. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia, (2018) 1.[2].p.
- STEPHEN THOMSON: *The public sector ombudsman in greater china: Four “chinese” models of administrative supervision*. University of Pennsylvania Journal of International Law, (2017) 438.p.
- STIG JÄGERSKIÖLDS: *The Sweedish Ombudsman*. Penn Law Journals, (109)1078.p. (1961)
- VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. In: Pázmány Press, (2012) 122.p.
- WADE B HILLIGOSS: *The Diminishing Role of the Ombudsman in American Journalism*, University of Nebraska, (2014) 2.p.

The role of the ombudsman in Scandinavian countries

DÁNIEL KOVÁCS

„The status of the ombudsman system (...) can be assessed by describing its structure, powers and judicial activities” - writes Lóránt Csink (Péter Pázmány Catholic University) in his study determining the role of the ombudsman. Although Professor Csink's statement refers to modern Hungarian conditions, this threefold criterion can be appropriate considering the Scandinavian institution, too.

A full determination of this particular system will take a longer route: the essay is presenting the role of the modern ombudsman by reviving the historical background of *Justitiekanzler* while being based on Savigny's legal sociological theory called *Volksgeist*. Law is part of our culture, it is inseparable from social development and national habits. For instance, Ole Lando's detection that Scandinavian citizens avoid litigation makes equity as the base of the institution.

As the Nordic body of law was indirectly influenced by Roman law, this paper - will unconventionally describe the nature of ancient, complaint mechanisms' like *tribunus plebis* and their comparison with the modern ombudsman role.

In order to keep the clear flow of thought in this essay, using the almost uniformly legal structure of the Scandinavian countries, Sweden and Denmark will plead the Nordic legal conventions.

Finally, as an alternative example, a brief outlook is given reflecting to the global reception, in special interest to European Union. The aim of this study is to illustrate the development of the ombudsman as a legal institution from its Scandinavian conception, through its global diversification up to the Hungarian model.