
Az ombudsman és az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló szervek közötti kapcsolat Magyarország és Horvátország viszonylatában

De Negri Laura*

Horvátország az Európai Unióban egyedülállóan sokrétű, az ombudsmanhoz telepített- az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló- intézményi rendszerrel rendelkezik. Míg Magyarországon az ombudsman intézményének fejlődése annak megjelenése óta azt a tendenciát követte, hogy az ombudsmani feladatokat ellátó személyi kör egyre szűkebbé vált, Horvátországban ezzel ellentétes tendencia érhető tetten, ugyanis az egyes speciális területeket érintő ombudsmani ügycsoportok egyre több önálló szakosodott ombudsman kezébe kerülnek. A szócikk részletesen bemutatja a Horvátországban működő ombudsmanok feladat- és hatáskörét, valamint rámutat a horvát és a magyar vonatkozó jogszabályi megoldások közötti hasonlóságokra és különbségekre.

Kulcsszavak: *ombudsman, speciális ügycsoportok, alapvető jogok biztosa, egyenlő bánásmód*

The relation between the ombudsman and the bodies for the promotion of equal treatment in relation to Hungary and Croatia

Croatia has a uniquely diverse system in the European Union to promote equal treatment, assigned to the ombudsman. While the development of the institution of ombudsman in Hungary has followed the tendency of the number of staff performing ombudsman tasks becoming smaller, in Croatia the opposite trend can be seen, as each ombudsman case type falls into the hands of more and more independent specialized ombudsmen. The article details the tasks and powers of ombudsmen in Croatia and points out the similarities and differences between the relevant Croatian and Hungarian legal provisions.

Keywords: *ombudsman, special case types, commissioner for fundamental rights, equal treatment*

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.4.1260>

* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály.

1. Az ombudsman intézményéről általában

A parlamentáris kormányzati rendszer modern államaiban a 20. század második felétől kezdődően a közigazgatás feletti parlamenti ellenőrzés módszerét egy újfajta ellenőrzési mechanizmussal egészítik ki. Az újfajta ellenőrzést megvalósító intézmény a parlamenti ombudsman, amelynek feladata, hogy figyelemmel kísérje az emberi jogok és az állampolgári jogok tiszteletben tartását az államigazgatás és a közhatalmi szervek részéről.

Közismert, hogy az ombudsman intézménye mintegy kétszáz éves Svédországban gyökerező múltra tekint vissza. Az ombudsmani intézmény eredete a 18. században jelenik meg először, amikor 1709-ben az orosz seregektől elszenvedett vereség nyomán XII. Károly svéd király Törökországba menekült, s távolléte idejére elrendelte egy új hivatal felállítását – élén az ombudsmannel –, amelynek feladata a törvények és rendeletek betartatása volt, valamint a közhivatalnokok jogszerű munkájának ellenőrzése.¹ Az ombudsman intézménye csak a huszadik század elején terjedt Svédországon túlra, amikor a függetlenné vált Finnország 1919-ben elfogadta ezt az intézményt. További két skandináv ország jóval később hozta létre az ombudsman intézményét: Dániában 1955-ben nevezték ki az első ombudsmant, míg Norvégiában 1963-ban.² Európában az ombudsman intézménye szélesebb körben a nyolcvanas és kilencvenes években jelenik meg.³

Az ombudsman-funkciók az intézmény megjelenése óta jelentős változásokon mentek keresztül. Az ombudsman-funkciók történeti fejlődésének három vonulata figyelhető meg. Az eredeti svéd modell szerinti ombudsman-funkció alapvetően a közigazgatás jó minőségének biztosítása és a hibázó köztisztviselő szankcionálása, illetve a szankció kezdeményezése köré összpontosult.⁴ Az emberi jogok jelentőségének a második világháború után történt felértékelődése nyomán az 1960-1970-es években a nyugat-európai demokráciákban létrejött ombudsmani hivatalok funkciója már eltért a kiindulópontnak tekinthető svéd modelltől. Az ombudsman-funkciók második vonulatának legmeghatározóbb példája a dán, illetve a dán modellt követő norvég biztosi intézmény, amelyek elsősorban panaszkezelő intézmény szerepét töltötték be, és amelyek -szemben a svéd és a finn biztossal- nem vádlói funkcióban jártak el.⁵ Az ombudsmani fejlődéstörténet utolsó lépcsőjén a harmadik generációs ún. emberijog-védő ombudsmanok kaptak helyet, amelyek a huszadik század második felének totalitáriánus államberendezkedéseire adott válaszként jöttek létre, s ebben a felállásban az ombudsmanok az emberi jogok védelmét látják

¹ Kerekes Zsuzsa: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon, *Politikatudományi Szemle* (1998) 1. szám, 137. o.

² Linda C. Reif: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Dordrecht: Springer Science+Business Media, 2004, 6. o.

³ Gabriel Kucsko-Stadlmayer: The Spread of the Ombudsman Idea in Europe, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions, (2009), http://www.theioi.org/downloads/34chi/Stockholm%20Conference_25.%20Back%20to%20the%20Roots_Gabriele%20Kucsko%20Stadlmayer.pdf (2021.07.21.).

⁴ Somody Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 100. o.

⁵ *Uo.* 101. o.

el.⁶ Azok az Európai államok, amelyek a 21. század második felében honosították meg az ombudsman intézményét, főként a dán modellt követve széles vizsgálati jogkörrel és ajánlások meghozatalának jogával ruházták fel az ombudsman intézményét, továbbá jellemzően az ombudsman általános feladatkörét alkotta, hogy éves jelentést készítsen a parlamentnek. Ugyanakkor az ombudsman intézményét a határozatok végrehajtására vonatkozó hatáskörök hiánya is jellemezte és jellemzi, amely az intézmény lényegi sajátosságának tekinthető. Ami az ombudsman ajánlásainak végrehajtását illeti, ki kell emelni, hogy csupán egyfajta „lágabb nyomás” kifejtésére alkalmasak, amely a széleskörű vizsgálati jogkörhöz és az ombudsmani funkcióval járó különleges és nyilvános hatáskörhöz köthető. A klasszikus elképzelés szerint a felügyelt szerveket az ombudsman ajánlásainak megfelelőségéről az ajánlásban foglalt érveléssel kell meggyőzni, nem pedig azok kényszerítő jellegével.⁷ Számos Európai ország hasonlóképpen, a fenti jellemzőknek megfelelően modellezte a saját ombudsmani intézményrendszerét.⁸

A jogintézmény térhódítása a '90-es években sem torpant meg, ekkorra már nyolcvannál is több országban megtalálható az ombudsman intézménye. A parlamenti biztosi intézményt különböző elnevezések alatt hozzák létre: ombudsman, a nép védőügyvédje, állampolgári jogok ügyvivője stb.⁹ Az ombudsmani rendszerek országoként napjainkban is eltérnek egymástól. Ha górcső alá vesszük az Unió tagállamok ombudsmani intézményeit, megállapíthatjuk, hogy Európában nincs két teljesen azonos ombudsmani intézmény. Ennek oka alapvetően az, hogy az egyes államok eltérő elképzeléseket és motivációkat kívánnak megvalósítani az ombudsman intézményének felállításával. Mindazonáltal az ombudsman intézményének széleskörű recepciója arra a közös nevezőre vezethető vissza, hogy a képviseleti demokrácia és a parlamentarizmus árnyoldalai minden országban hasonlóképpen mutatkoznak meg, következésképpen az egyes államok válaszai is hasonlóak.¹⁰

Az idő múlásával, ahogy az alapvető jogok egyre nagyobb szerepet kaptak nemzetközi szinten és az európai régióban egyaránt, újabb feladatokkal egészítették ki a hagyományos ombudsmani modellt, amelyek eredendően a közigazgatás ellenőrzésre irányultak. Ez az újabb terület, amelyre az ombudsman hatásköre kiterjed az alapvető jogok védelmére. Az ombudsman megbízatása mára számos országban a klasszikus közigazgatás ellenőrzésére vonatkozó funkció mellett kiterjed az alapvető jogok védelmére is.¹¹ Ebből következően megállapítható, hogy

⁶ Uo. 105. o.

⁷ Gabriel Kucsko-Stadlmayer: *European Ombudsman-Institutions - A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Wien: Springer, 2008, 10–11. o.

⁸ Ez tükröződik pl. Belgium, Bulgária, Dánia, Írország, Izland, Hollandia, Nagybritannia, Németország, továbbá az Európai Unió ombudsmanja esetében is.

⁹ Az ombudsmanok tíz éve 1995-2005. 4. o.

https://www.ajbh.hu/documents/14315/15713/ten_years_of_ombudsmen.pdf/22e08e42-0634-431e-85c0-b255aeb2bbbd (2021.07.21.).

¹⁰ Majtényi László: *Ombudsmann*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992, 25. o.

¹¹ Albániában, Bosznia-Hercegovinában, Horvátországban, Csehországban, Dániában, Finnországban, Grúziában, Magyarországon, Lettországon, Macedóniában, Moldovában, Norvégiában, Lengyelországban, Portugáliában, Romániában, az Orosz Föderációban, Szlovákiában, Szlovéniában, Spanyolországban, Svédországban és Ukrajnában. *The Institution of Ombudsman*, Parliamentary

az alapvető jogok védelmének az ombudsman hatáskörébe történő utalása az elmúlt évtizedekben Európában jogalkotási tendenciának tekinthető.

A szakirodalomban az ombudsman-típusok egzakt kategorizálását nem találjuk meg. A témával foglalkozó szerzők bizonyos közös jellemzők alapján különféle jellemzők szerint csoportosítják az ombudsmanokat. Ily módon pl. különbséget tehetünk parlamenti és nem parlamenti ombudsman között, általános és szakosodott ombudsmanok között, nemzeti és regionális ombudsmanok között. Ezen túlmenően egyes szerzők speciális csoportosítási módszer szerint tesznek különbséget az egyes ombudsman típusok között. Eképpen pl. Kucsko-Stadlmayer különbséget tesz a klasszikus ombudsmani modell és az alapvető jogok biztosja-modell között.¹² Szintén Stadlmayer az ombudsman típusok kapcsán különbséget tesz az ellenőrzés tárgya, az ellenőrzés szabályai, valamint az ombudsmani hatáskörök kapcsán. E körben három modellt különböztet meg: az alapmodellt vagy klasszikus modellt, jogállami modellt és az emberi jogi modellt. Az elsőnél a „puha” hatáskörök, az ajánlások jellemzőek a közigazgatás ellenőrzésében. A másodiknál már tágabb cselekvési lehetőségeket figyelhetünk meg, míg a harmadiknál kifejezetten az emberi jogok tekintetében állnak fenn számottevő jogosítványok.¹³

Mára számos országban az általános felhatalmazású biztoson kívül egy vagy több szakosodott ombudsman is működik: így pl. büntetés-végrehajtási, környezetvédelmi, katonai, kisebbségi biztos. Az Európai Unión belül a szakosodott ombudsmani modell eklatáns példája Horvátország, ahol az ombudsmani feladatok összesen négy, az ombudsman égisze alatt működő szakosodott szerv kezében összpontosulnak.

A 2000/43 EK irányelv 13. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamok kijelölnék egy vagy több az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló szervet, amelynek feladata annak ösztönzése, hogy a személyek faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódja megvalósuljon. Ezek a szervek az emberi jogok vagy az egyének jogainak védelmére nemzeti szinten hivatott intézmények részét képezhetik.¹⁴ A fenti irányelv kapcsolatot teremt az ombudsman-intézmény és az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló szerv között, hiszen az irányelv alapján az ombudsmanhoz is telepíthető az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló szerv feladatköre. E megoldási-modell jó példája a horvátországi ombudsmani-rendszer, ahol az egyes speciális területeket érintő, egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló ügycsoportok összesen négy szakosodott ombudsman hatáskörébe tartoznak.

Assembly of the Council of Europe (PACE), Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 9878, 16 July 2003, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10235&lang=EN> (5.12.17). 20. pont.

¹² Kucsko-Stadlmayer: *European Ombudsman-Institutions - A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, 61-65. o.

¹³ Cservák Csaba: Az alapvető jogok biztosja nemzetközi összevetésben. *Polgári Szemle*, 13. évf., 4-8 szám, 2017, 261. o.

¹⁴ A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (HL L 180 , 19/07/2000 o. 0022 – 0026) 13. cikk (1) bekezdés.

2. Az ombudsman intézménye Horvátországban

Az ombudsman intézményét a Horvát Köztársaság alkotmánya 1990-ben vezette be a horvát jogrendszerbe.¹⁵ Az ombudsman intézményének létrehozása mindenekelőtt a horvát alkotmányozó azon törekvésének következménye, hogy a horvát szükségleteknek megfelelően egy speciális ellenőrzési mechanizmust hozzon létre, amely mechanizmus más országokban már széleskörben elterjedt, és jelentős eredményeket hozott.¹⁶ Az ombudsman intézményére vonatkozó törvényi szabályozás 1992-ben jelenik meg, az első ombudsmanról szóló törvény formájában.¹⁷ Ily módon az ombudsman Horvátországban a közigazgatás feletti parlamenti ellenőrzés egyik alanyává és az alapvető jogok és szabadságjogok felett őrködő intézménnyé válik.¹⁸ Azóta az intézmény jogállását szabályozó alkotmányos rendelkezések nagy változásokon mentek keresztül, kibővítették az ombudsman megbízatását és megerősítették annak intézményét.

Horvátország alkotmányának 93. cikke értelmében az ombudsman az alkotmányban, az emberi jogokról és szabadságjogokról szóló jogszabályokban és a Horvát Köztársaság részéről aláírt nemzetközi egyezményekben lefektetett emberi jogok és szabadságjogok előmozdításáért és védelméért felelős szerv.¹⁹ Az egyenlő bánásmód és az emberi jogok és szabadságjogok felett őrködő intézményi keretet a diszkriminációellenes törvény²⁰ fekteti le. A horvát jogrendszer sajátossága, hogy az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló központi szerv mellett, speciális területekért felelős, szakosodott emberi jogi testületek is megjelennek. Ennek értelmében Horvátországban az „általános” ügyekkel foglalkozó ombudsman mellett, három különböző speciális területtel foglalkozó ombudsmani hivatal is működik. Horvátországban tehát az egyenlő bánásmód és az emberi jogok és szabadságjogok felett őrködő intézményi keret a következő négy ombudsmani hivatalból áll:

- központi ombudsman (*Pučki pravobranitelj*)
- nemek közötti egyenlőségért felelős ombudsman (*Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova*)
- a fogyatékkal élő személyekért felelős ombudsman (*Pravobranitelj za osobe s invaliditetom*)
- gyermekügyi ombudsman (*Pravobranitelj za djecu*).

Valamennyi, az egyenlő bánásmód előmozdítása ügyében tevékenykedő szerv önállóan és függetlenül működik, illetve valamennyi ombudsman feladat- és hatáskörét külön törvény szabályozza. A négy ombudsman feladat és hatásköre

¹⁵ Ivan Mečanović: Pučki pravobranitelj u pravnom sustavu republike Hrvatske, *Pravni vjesnik*, 7 (1-4) 1991., 183. o.

¹⁶ Damir Aviani: Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske (hrvatski parlamentarni ombudsman) *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* v. 19, br. 1, 1998., 85 o.

¹⁷ Zakon o pučkom pravobranitelju, *Narodne novine* br. 60/92.

¹⁸ Damir Aviani: Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske (hrvatski parlamentarni ombudsman) 86. o.

¹⁹ Ustav Republike Hrvatske NN 56/90, 135/97, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, 93. cikk.

²⁰ Zakon o suzbijanju diskriminacije NN 85/08, 112/12.

alapvetően azonos, különbség csupán abban mutatkozik, hogy a szakosodott ombudsmanok – amint arra a nevük is utal – az egyenlő bánásmód előmozdítását igénylő területek egy szűkebb témakörén belül, meghatározott embercsoport jogainak előmozdítása érdekében tevékenykednek.

A központi ombudsman feladatkörét, munkamódszerét, kinevezésének és felmentésének módját a központi ombudsmanról szóló törvény²¹ valamint az említett diszkriminációellenes törvény rendelkezései fektetik le. A központi ombudsman a horvát parlament által felhatalmazott, az emberi jogok és szabadságjogok előmozdításáért, valamint a diszkrimináció leküzdéséért felelős szerv.²² Az ombudsmant és helyetteseit nyolcéves időtartamra választja a horvát parlament.²³ Feladata az emberi jogok és a szabadságjogok védelme oly módon, hogy megvizsgálja az állami szervek, a helyi és regionális önkormányzati szervek, valamint a hatósági jogkörrel felruházott szervek munkájában tapasztalható jogellenességeket és szabálytalanságokat.²⁴ Az ombudsman egyben a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem, valamint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni nemzeti megelőző mechanizmus feladatait ellátó központi szerv.²⁵

A nemek közötti egyenlőség előmozdításáért felelős független testület a nemek közötti egyenlőségért felelős ombudsman. Feladat és hatáskörét a nemek közti egyenlőségről szóló törvény²⁶ szabályozza. Figyelemmel kíséri a nemek közötti egyenlőségről szóló törvény helyes alkalmazását, és a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó egyéb jogszabályok érvényesülését. Kezeli a nemek közötti különbségeken, családi állapoton, illetve szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetésből eredő panaszokat, vizsgálja a nemek közötti egyenlőség elvének tiszteletben tartását, valamint az egyének és egyének csoportjainak nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetését.²⁷ Feladatai ellátása során az ombudsman jogosult figyelmeztetésre, javaslattételre és ajánlások megfogalmazására. Amennyiben úgy véli, hogy megsértették a nemek közötti egyenlőség elvét, az ombudsmannak jogában áll javaslatot tenni a törvények alkotmányosságának, vagy más jogszabályok alkotmányosságának és jogszerűségének felülvizsgálatára.²⁸

A fogyatékossgal élő személyekért felelős ombudsman védi, ellenőrzi és elősegíti a fogyatékossgal élő személyek jogait és érdekeit. Feladat és hatáskörét a fogyatékossgal élő személyek ombudsmanjáról szóló törvény²⁹ szabályozza. A fogyatékossgal élő személyek ombudsmanjának hivatala független állami

²¹ Zakon o pučkom pravobranitelju NN 76/12.

²² Zakon o pučkom pravobranitelju 2. cikke.

²³ Zakon o pučkom pravobranitelju 10. cikke.

²⁴ Zakon o pučkom pravobranitelju 4. cikke.

²⁵ Horvátországi ombudsman hivatalos honlapja. <https://www.ombudsman.hr/hr/ovlasti-i-nadleznosti/> (2021.07.23.)

²⁶ Zakon o ravnopravosti spolova NN 82/08, 69/17.

²⁷ A nemek közötti egyenlőségért felelős ombudsman hivatalos honlapja. <https://www.prs.hr/cms/page/9> (2021.07.23.)

²⁸ Zakon o ravnopravosti spolova II. fejezet.

²⁹ Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom NN 107/2007-3127.

intézmény, amelynek fő feladata a fogyatékossgal élő személyek jogainak nyomon követése és előmozdítása. A fogyatékossgal élő személyek jogainak megsértése esetén az ombudsman jogosult figyelmeztetni a jogsértő szervet, intézkedéseket javasolni, ajánlásokat tenni és jelentéseket kérni a jogsértő közigazgatási szervtől a megtett intézkedésekről. Amennyiben az ombudsman megállapítja, hogy egy adott jogszabályi megoldás hátrányosan érinti a fogyatékossgal élő személyeket vagy a fogyatékossgal élő gyermekeket, javaslatot tehet az adott jogi megoldás módosítására. A fogyatékossgal élő személyek ombudsmanjának hivatala egyéni panaszokat fogad a fogyatékossgal élő személyektől és az ilyen személyek jogai előmozdításáért tevékenykedő alanyoktól, megvizsgálja a fogyatékossgal élő személyek jogainak megsértését, és kapcsolatba lép az e kérdésekkel foglalkozó intézményekkel, a legkedvezőbb megoldás megtalálása érdekében. A fogyatékossgal élő személyek ombudsmanja tanácsokkal látja el a fogyatékossgal élő személyeket arra vonatkozóan, hogy hogyan gyakorolhatják és hogyan védhetik meg jogaikat és érdekeiket.³⁰

A horvátországi ombudsmani rendszer egy olyan modell, amelyben a törvény a gyermekek jogainak védelmét egy külön független szervre - a gyermekjogi ombudsmanra - bízta.³¹

A gyermekügyi ombudsman ellenőrzi, hogy a gyermekek jogainak és érdekeinek védelmével kapcsolatos törvények és rendeletek megfelelnek-e a Horvát Köztársaság alkotmányának, a gyermekek jogairól szóló egyezményeknek, valamint a gyermekek jogainak és érdekeinek védelmével kapcsolatos egyéb nemzetközi dokumentumoknak. Tevékenységi körét a gyermekügyi ombudsmanról szóló törvény szabályozza.³² Nyomon követi a gyermekek egyéni jogainak megsértését, tanulmányozza a gyermekek jogait és érdekeit sértő általános jelenségeket. Támogatja a sajátos nevelési igényű gyermekek jogainak és érdekeinek védelmét és előmozdítását, valamint javaslatot tesz a gyermekek jogainak védelmét és előmozdítását szolgáló átfogó rendszer kiépítésére. A gyermekügyi ombudsman feladata továbbá, hogy kezdeményezze és részt vegyen a gyermekek helyzetének javítását célzó nyilvános tevékenységekben. Amennyiben tudomására jut, hogy a gyermek fizikai vagy mentális erőszaknak, szexuális zaklatásnak, bántalmazásnak, kizsákmányolásnak, hanyagságnak vagy kötelességszegésnek van kitéve, haladéktalanul jelentést tesz az illetékes ügyészségnél, és figyelmezteti az illetékes szociális jóléti központot, intézkedéseket javasol a gyermek jogainak és érdekeinek védelme érdekében. Munkája során szakértői segítséget kérhet olyan tudományos és szakmai személyektől és intézményektől, akiknek feladata a gyermekek védelme.³³

³⁰ A fogyatékossgal élő személyekért felelős ombudsman hivatalos honlapja. <https://www.prs.hr/cms/page/9> (2021.07.25.)

³¹ Ivan Mečanović: Prava djeteta i njegova zaštita (Ombudsman za zaštitu prava djece) *Pravni vjesnik* 16 (1-2) 2000, 18. o.

³² Zakon o pravobranitelju za djecu NN 73/17. E

³³ Gyermekügyi ombudsman hivatalos honlapja. <https://dijete.hr/pravobranitelj/sto-i-kako-radi-pravobraniteljica/> (2021.07.27.)

2.1. A horvát ombudsman feladata és hatásköre. Valamennyi horvátországi ombudsman feladat és hatáskörébe mindenekelőtt az emberi jogok védelme, az emberi jogok és az egyenlő bánásmód előmozdítása, továbbá a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem tartozik.

Az emberi jogok előmozdítása magába foglalja az emberi jogok témakörével foglalkozó kutatást és elemzést, adatbázisok és dokumentáció begyűjtését és vizsgálatát, a nyilvánosság és az érintettek időben és rendszeresen történő tájékoztatását. Szintén ide tartozik a civil társadalommal, nemzetközi szervezetekkel és tudományos kutatóintézetekkel való aktív kapcsolattartás és együttműködés, valamint a jogszabályoknak a nemzetközi és az európai előírásokkal való harmonizációja.³⁴

Aki úgy ítéli meg, hogy egy adott közigazgatási szerv jogellenes vagy helytelen munkája veszélyeztette vagy megsértette az alkotmányos vagy törvényes jogait vagy szabadságjogait, panaszt nyújthat be az ombudsmannál.³⁵ Az ombudsman fogadja a természetes és jogi személyek által benyújtott panaszokat, és megvizsgálja azokat. Biztosítja a szükséges tájékoztatást a panasz előterjesztőjének jogaira és kötelezettségeire vonatkozóan, valamint a bírósági és egyéb eljárások megindításának lehetőségével kapcsolatban. Megvizsgálja az egyéni kérelmeket, és hatáskörében intézkedik a hátrányos megkülönböztetés megszüntetése és a megkülönböztetett személyek jogainak védelme érdekében. Az ombudsman saját kezdeményezésére eljárást indíthat az emberi jogok és szabadságjogok egyedi vagy hasonló jellegű, ismétlődő megsértésének kivizsgálása érdekében.³⁶

Mindkét fél beleegyezésével peren kívüli egyezség megkötésének lehetőségét nyújtó mediációs eljárásokat folytathat, továbbá a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban büntetőeljárást kezdeményezhet az illetékes ügyészségnél.³⁷

Az ombudsman 2012 óta ellátja a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait is,³⁸ amelynek célja a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása minden olyan államilag felügyelt helyen, ahol a személyeket szabadságuktól megfosztják, őrizetben tartják, fogva tartják vagy befogadják, és amelyet saját akaratukból nem hagyhatnak el. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az ombudsman hivatalának ilyen minőségben eljáró munkatársai megelőző intézkedés keretében meglátogatják a börtönöket, büntetés-végrehajtási intézeteket, egyéb fogvatartási helyeket és a mentális rendellenességekkel küzdő személyek befogadására alkalmas intézményeket, a szabadságuktól megfosztott vagy szabadságukban korlátozott személyek védelme érdekében.

Hatáskörét tekintve az ombudsman a beérkezett panaszok vizsgálata és a megállapított tényállás alapján ajánlásokat, véleményeket, javaslatokat és

³⁴ Horvátországi ombudsman hivatalos honlapja. <https://www.ombudsman.hr/hr/ovlasti-i-nadleznosti/> (2021.07.27.)

³⁵ Zakon o pučkom pravobranitelju 20. cikk (1) bekezdés.

³⁶ Zakon o pučkom pravobranitelju 20. cikk (2) bekezdés.

³⁷ Zakon o suzbijanju diskriminacije 12. cikke.

³⁸ EQUINET European Network of Equality Bodies/Croatia. https://equineteurope.org/author/croatia_ombudsman/ (2021.07.25.)

figyelmeztetéseket fogalmazhat meg az állami szervek, a hatósági jogkörrel felruházott szervek, valamint a helyi és regionális önkormányzati szervek irányába.³⁹

Abban az esetben, ha az ombudsman a beérkezett panasz alapján vizsgálatot folytat, a vizsgálódáshoz szükséges információkat, adatokat, magyarázatokat, és egyéb dokumentumokat kérhet a panaszolt közigazgatási szervtől. E vonatkozásban az ombudsman határozza meg azt a határidőt, amelyen belül az adott szerv köteles eleget tenni az ombudsman kéréseinek. A panaszolt szerv köteles biztosítani a kért információk elérhetőségét, és rendelkezésre bocsátani a panasz tárgyához kapcsolódó összes adatot, dokumentumot, azaz minden szükséges segítséget meg kell adnia az ombudsmannak. Ha az adott szerv nem biztosítja a kért információkhoz való hozzáférést, vagy a kijelölt határidőn belül nem bocsátja rendelkezésre a kért adatokat és dokumentumokat, az ombudsman értesíti az adott közigazgatási szerv felügyeleti szervét.

Miután az ombudsman befejezi a vizsgálati eljárást, jelentést készít az esetről, amelyet továbbít ahhoz a szervhez, amelynek munkájához a panasz kapcsolódik, és megküldi azt a panasz előterjesztőjének is. A jelentésnek tartalmaznia kell a vizsgált eset szempontjából releváns tények és körülményeinek leírását, azok értékelését, továbbá azt, hogy a panasz előterjesztőjének alkotmányos vagy törvényes jogait veszélyeztették-e vagy megsértették-e, és ha igen, milyen módon követték el a jogok veszélyeztetését vagy megsértését. Ugyanezen jelentésben az ombudsman lehetőség szerint javaslatot tesz a panaszolt szervnek a jogok veszélyeztetésének vagy megsértésének megszüntetésére. Az ombudsman javaslatot tehet büntető-, vagy fegyelmi eljárás megindítására, ha feladatai ellátása során megállapítja, hogy a panasz előterjesztőjének jogait bűncselekmény, vétség vagy a munkafegyelmem megsértésével követték el. A panaszolt szerv köteles az ombudsmant az általa meghatározott határidőn belül tájékoztatni az ajánlásával vagy javaslatával kapcsolatban hozott intézkedésekről. Amennyiben a panaszolt szerv nem értesíti az ombudsmant a meghozott intézkedésekről, vagy nem az ajánlása vagy javaslata szerint jár el, az ombudsman értesíti a panaszolt szerv felügyeleti szervét. Ha a felügyeleti szerv a megállapított tényekről és a megtett intézkedésekről a megadott határidőn belül nem számol be, az ombudsman erről tájékoztatja a Horvát Köztársaság kormányát. Ha az állampolgárok jogait nagyobb mértékben sértik vagy veszélyeztetik, vagy elmulasztják az ajánlás vagy javaslat szerinti intézkedéseket, az ombudsman tájékoztathatja a horvát parlamentet és a nyilvánosságot.

Az ombudsman hatáskörét illetően nem hagyható figyelmen kívül tevékenységének az a gyakran hangsúlyozott jellemzője, miszerint az ombudsman nem rendelkezik olyan döntéshozatali jogkörrel, amely jogi kötőerővel bírna. Ez valójában azt jelenti, hogy az ombudsman intézkedéseit nem lehet kikényszeríteni. Az ombudsman minden erőfeszítése következmények nélkül maradhat, azokban az esetekben, amikor az alanyok, amelyeket az ombudsman figyelmeztet, figyelmen kívül hagyják az ombudsman hozzájuk intézett felhívásait.⁴⁰ A horvát ombudsman ellenőrzési jogköre tehát a közigazgatási szervek munkájában bekövetkező

³⁹ Zakon o pučkom pravobranitelju 15. cikke.

⁴⁰ Damir Aviani: Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2016. 146. o.

jogellenességek vagy szabálytalanságok megállapításának jogára korlátozódik. Az ombudsman hatáskörei a parlamenttel fennálló kapcsolatából erednek, amelynek nevében tevékenykedik. Ez az oka annak is, hogy az ombudsman által gyakorolt ellenőrzés a közigazgatás feletti parlamenti ellenőrzés egyik formájának tekinthető.⁴¹ Az ombudsman tehát jogosult konstatálni az általa felügyelt szervek munkájában megállapított szabálytalanságokat és jogellenességeket, azonban a szabálytalan vagy jogellenes közigazgatási aktusokat nem helyezheti hatályon kívül, és érdemben nem bírálhatja el az adott ügyet.⁴²

Az ombudsman éves jelentést készít a horvát parlament részére. Az éves jelentésnek tartalmaznia kell az emberi jogok és szabadságjogok védelmére vonatkozó állapot elemzését és értékelését, az egyének vagy az egyes társadalmi csoportok jogainak megsértésére vonatkozó tényállások ismertetését és elemzését. Az ombudsman külön jelentéseket nyújthat be a horvát parlamentnek a hatáskörébe tartozó bizonyos kérdésekről, különösen akkor, ha az alkotmányos és a törvényes jogokat nagyobb mértékben sértik vagy veszélyeztetik. Az ombudsman, amennyiben szükségesnek tartja a hatáskörébe tartozó tényállások figyelemmel kísérése nyomán felhívhatja a horvát parlamentet az egyes törvények és egyéb jogszabályok elfogadásának és módosításának szükségességére, továbbá kezdeményezheti azon jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát, amelyeknél a helyes alkalmazás felügyelete a hatáskörébe tartozik.

Az ombudsman részt vesz a horvát parlament munkaszervezeteinek munkájában, és részt vesz a horvát parlament ülésein, abban az esetben, ha az ombudsman hatáskörébe tartozó kérdések kerülnek napirendre. Az ombudsman felhívást intézhet a Horvát Köztársaság kormányához is, ha úgy ítéli meg, hogy törvényeket, stratégiákat, programokat vagy egyéb szabályozó eszközöket kell elfogadni az emberi jogok és szabadságjogok védelme területén. Ilyenkor az ombudsman részt vesz a hatáskörébe tartozó rendeletek kidolgozásában is.

Tekintettel arra, hogy az ombudsman intézkedései önmagukban joghatás kiváltására nem alkalmasak, a diszkriminációellenes törvény a konkrét jogsértések szankcionálását bíróság előtti eljárásra utalja, amely bírósági eljárás kezdeményezője adott esetben az ombudsman is lehet. A törvény 16. cikke kimondja, hogy azon személy, aki úgy találja, hogy hátrányos megkülönböztetés nyomán valamely joga sérült, keresetet nyújthat be az illetékes bírósághoz, és kérheti

- (a) a diszkrimináció tényének megállapítását
- (b) a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsításának tilalmát és a jogsértő állapot megszüntetését
- (c) kártérítési igény érvényesítését
- (d) a jogsértést megállapító jogerős határozat nyilvános közzétételét.⁴³

⁴¹ Uo. 140. o.

⁴² Dario Đerda–Teodor Antić: Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 1/2016., 196. o.

⁴³ Zakon o suzbijanju diskriminacije 16. cikke.

A bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedéseket is hozhat.⁴⁴ A hátrányos megkülönböztetés szankcionálására vonatkozó rendelkezéseket a diszkriminációellenes törvény szabálysértésekre vonatkozó rendelkezései fektetik le.

A törvény 21. cikke kimondja, hogy az a személy, aki azzal a céllal, hogy másokban félelmet keltsen, vagy ellenséges, megalázó vagy sértő környezetet teremtsen a másik személy számára faji hovatartozása, bőrszíne, neme, anyanyelve, vallása, politikai vagy más meggyőződése, nemzeti vagy társadalmi hovatartozása, vagyoni helyzete, szakszervezeti tagsága, családi állapota, életkora, egészségi állapota, fogyatékosága, genetikai öröksége, nemi identitása vagy szexuális irányultsága miatt, s ezáltal a másik személyt méltóságában megsérti, szabálysértés miatt 5 000,00 és 30 000,00 HRK közötti pénzbírsággal büntetendő.⁴⁵ A pénzbírság összege magasabb, ha a jogsértést önálló tevékenységet folytató személy követte el az általa végzett szakma vagy tevékenység keretében, továbbá ha a jogsértést jogi személy követte el. A szexuális jellegű megkülönböztetésen alapuló jogsértésekért kiszabható büntetést a törvény szigorúbban szankcionálja, ezekben az esetekben a kiszabható büntetési tétel felső határa 40.000 HRK.⁴⁶

Pénzbírsággal súlytandó az az állami szerv, helyi és regionális önkormányzati szerv, valamint hatósági jogkörrel felruházott szerv is, amely az ombudsman vagy a szakosodott ombudsman kérésére a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos nyilatkozatokat, adatokat és dokumentumokat az ombudsman kérésétől számított 30 napon belül nem bocsátja rendelkezésre.

A párhuzamos eljárások elkerülését célzó szabály, hogy az ombudsman nem jár el a már bírósági eljárás alá vont ügyekben, kivéve, ha az eljárás során sürgős intézkedésre vagy egyértelműen megállapítható hatalommal való visszaélés következik be.⁴⁷

Az ombudsman függetlenségére vonatkozó rendelkezéseket a központi ombudsmanról szóló törvény 7. cikke fekteti le. Az ombudsman munkájában önálló és független. Tilos az ombudsman munkáját bármilyen módon befolyásolni. Hatáskörének gyakorlása során az ombudsman a Horvát Köztársaság által elfogadott emberi jogokra és szabadságjogokra vonatkozó alkotmányos és törvényi rendelkezésekkel összhangban, valamint az elfogadott nemzetközi jogi aktusokkal összhangban jár el. Munkája során az ombudsman a tisztesség, az egyenlőség és a jó erkölcs elve alapján pártatlanul és a jó kormányzás normáival összhangban jár el. Az ombudsman a hatáskörébe tartozó feladatok ellátása során együttműködik a nyilvánossággal, különösen az állampolgárok jogait hirdető egyesületekkel, az akadémiai közosséggel és a médiával. Az ombudsman a hatáskörébe tartozó feladatok ellátásához tudósok, szakértők, speciális intézmények és más szervezetek segítségét kérheti.⁴⁸ A horvát ombudsman intézménye 2008-ban „A” státuszt kapott az ENSZ párizsi alapelveinek megfelelően, és 2019-ben újra akkreditálták.⁴⁹

⁴⁴ Zakon o suzbijanju diskriminacije 19. cikke

⁴⁵ Zakon o suzbijanju diskriminacije 25. cikk (1) bekezdés.

⁴⁶ Zakon o suzbijanju diskriminacije 26. cikk (1) bekezdés.

⁴⁷ Zakon o pučkom pravobranitelju 22. cikke.

⁴⁸ Zakon o pučkom pravobranitelju 7. cikke.

⁴⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a schengeni vívmányok Horvátország általi teljes körű alkalmazásának ellenőrzéséről. Brüsszel, 2019.10.22. COM (2019) 497 final. 15. o.

3. Az alapvető jogok biztosa Magyarországon-aktuális változások

A totalitárius rendszerekből átalakuló országokban az eredeti ombudsman-modelltől eltérően az ombudsmanok az emberi jogok védelmének rendszerében kaptak helyet, elősegítve a jogállami átmenetet, örködve a demokratikus értékek felett.⁵⁰ Magyarországon az 1989. évi XXXI. törvény, a rendszerváltó alkotmánymódosítás vezette be az ombudsman intézményét.⁵¹ Ezzel egyidejűleg rendelkezett arról is, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost választhat.⁵² Az Alkotmány 1989-es módosítását végrehajtó ombudsman-törvény⁵³ (Obtv.) megalkotására azonban egészen 1993-ig kellett várni,⁵⁴ az első országgyűlési biztosokat pedig csak további két év múlva, 1995-ben választotta meg a parlament, így az országgyűlési biztosi hivatal csak ekkor kezdte meg tényleges működését. Az általános ombudsman az állampolgári jogok országgyűlési biztosa volt, mellette pedig működött egy kisebbségi ügyi és egy adatvédelmi biztos is; mindhármuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy államtitkári besorolásban tevékenykedő általános helyettesessel is.⁵⁵ Az Obtv. módosítása⁵⁶ folytán az általános helyettes tisztsége 2007-ben megszűnt, és negyedik biztosként egy új szakombudsmant, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát választotta meg az Országgyűlés.⁵⁷

Az alapvető jogok biztosa fennállásának során a számos törvénymódosítás és az Európai Unióba való csatlakozás folytán, továbbá az Alaptörvény hatálybalépésével újabb és újabb kérdések merültek fel az ombudsman intézményének továbbfejlesztésével kapcsolatban. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény és az annak rendelkezéseit végrehajtó 2011-es törvény⁵⁸ alapvető jogok biztosára módosította az ombudsman intézménye megnevezését, egyúttal merőben átalakította az intézmény szerkezeti felépítését is. Az új Alaptörvény hatálybalépése szakított a korábbi Alkotmány négy külön biztosból álló rendszerével, és létrehozta az egységes ombudsmani rendszert.⁵⁹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános hatáskörű *alapvető jogok biztosa* elnevezést viselve folytatta tevékenységét, míg a

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/HU/COM-2019-497-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF>
(2021.07.2g.).

⁵⁰ Bedő Renáta: Merre tovább? – Az ombudsman szerepváltásának kérdése. https://www.ajbh.hu/documents/10180/2491455/Bedő%20Renáta_végleges.pdf/b716d3d1-28ae-4919-a461-4b20cb23a244 (2021.07.2g.).

⁵¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény.

⁵² Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004., 55. o.

⁵³ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény.

⁵⁴ 1993. évi LIX. törvény.

⁵⁵ Cservák Csaba: Az alapvető jogok biztosa nemzetközi összehasonlításban. *Polgári Szemle*, 13. évf., 4–6 szám, 2017, 261. o.

⁵⁶ Ld. a 2001. évi XC. törvényt az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról

⁵⁷ Varga Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon. Jogtudományi monográfiák 3.* Pázmány Press, 2012., 135. o.

⁵⁸ 2011. évi CXI. törvény.

⁵⁹ Kurunczi Gábor: Az ombudsmani rendszer átalakulása és hatásai az alapjogvédelem területén, in: *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből.* Berkes Lilla–Csink Lóránt (szerk.) Pázmány Press Budapest, 2015., 161. o.

korábbi, önálló részhatáskörű szakombudsmanok közül ketten, a kisebbségi biztos és a jövő nemzedékek biztosja az alapvető jogok biztosának helyetteseként működtek tovább.⁶⁰

Az alapvető jogok biztosának intézményi alapjait lefektető, 2012. január 1-jén hatályba lépő 2011. évi CXI. törvény érintetlenül hagyta az intézmény eredeti karakterét, azaz az alapvető jogok biztosja a közigazgatás visszasságait vizsgáló és az alapvető jogokat védő független alkotmányos szerv maradt. Ugyanakkor az intézmény átalakítása jelentős változásokat is hozott. Az új jogi szabályozás szélesebb körű mandátummal ruházta fel a Biztost, amely már kifejezetten magában foglalt az emberi jogok védelmére és előmozdítására irányuló elemeket is.⁶¹

Az addig működő, általános hatáskörű és három önálló szakosított (kisebbségi, adatvédelmi, környezetvédelmi) biztosból álló ombudsman-struktúrát tehát egy főbiztosból, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a nemzetiségek jogainak védelméért felelős helyetteseiből álló intézmény váltotta fel. Az információs jogok érvényesülése az Alaptörvény alapján egy független hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ellenőrzése alá került.⁶²

Magyarországon egészen 2020. év végéig az alapvető jogokkal, a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos jogsérelmek kivizsgálására és orvoslására a bírói úton kívül több lehetőség is rendelkezésre állt. Az egyik lehetőség az alapvető jogok biztosához történő panasz benyújtása, aki többek között törvényben meghatározott hatóságok tevékenységével vagy mulasztásával felmerülő alapjogi jogsérelmeket, illetve a jogsérelem veszélyének fennállását vizsgálja ki egyedi panasz alapján vagy hivatalból.

Az ombudsmani jogvédelem mellett a másik lehetőség a hatósági típusú alapjogvédelem, amit Magyarországon 2020. végéig a 2004-ben létrehozott Egyenlő Bánásmód Hatóság látott el, amely autonóm államigazgatási szervként egyéni jogsérelmeket vizsgált és jogsértés esetén szankcionálási eszközöket is alkalmazott. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) létrehozását az uniós jogalkotó tette kötelezővé a faji és etnikai hovatartozástól függetlenül a személyek közötti egyenlő elbánás elvének megvalósításáról szóló 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelvvél. 2002-ben pedig a nemi diszkriminációra is kiterjesztették az antidiszkriminációs testület létrehozására irányuló kötelezettséget.

A fenti megosztást megtörve, a legaktuálisabb változás nyomán a 2021. január 1. napjával hatályba lépő törvénymódosítással az egyenlő bánásmód körében az ombudsman lett a nem bírói alapjogvédelem egyedüli bástyája,⁶³ugyanis ekkortól Magyarországon megszűnt az Egyenlő Bánásmód Hatóság, feladatait pedig az alapvető jogok biztosja vette át.

A jogalkotó ezt a strukturális változást azzal indokolta, hogy az alapvető jogok

⁶⁰ Varga Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon. Jogtudományi monográfiák 3.* Pázmány Press, 2012., 135. o.

⁶¹ Haász Veronika: *Reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos lett? Magyarország nemzeti emberi jogi intézményének rövid értékelése tíz év távlatából, Közjogi Szemle, 2021/2., 27. o.*

⁶² Somody Bernadette: *Ombudsman*, in: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* Jakab András - Fekete Balázs szerk. <https://ijoten.hu/szocikk/ombudsman> (2021.07.26.)

⁶³ Kovács Fruzsina: *Ombudsman: az egyenlő bánásmód non plus ultrája, Ars Boni, 2021. március 31.* <https://arsboni.hu/ombudsman-az-egyenlo-banasmod-non-plus-ultraja/> (2021.12.08.)

biztosa és az EBH integrálásával az egyenlő bánásmód követelményének még hatékonyabb érvényülését biztosító jogintézmény jön létre, ugyanis az egyre szélesebb spektrumban elismert emberi jogok védelme szükségessé tette az állam egymástól függetlenül működő egyes jogvédő szerveinek integrálását. A jogalkotó hangsúlyozta, hogy az országgyűlési külön biztos rendszer helyébe lépő alapvető jogok biztosa eddigi működése a biztosíték arra, hogy ez az integráció erősíti az alapjogvédelem hatékonyságát.⁶⁴

Az alapvető jogok biztosa a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait is ellátja.⁶⁵

3.1. Az alapvető jogok biztosának kettős szerepe. Az alapvető jogok biztosa az egyenlő bánásmód sérelmét az alapvető jogok biztosának eljárásában, illetve a jogi szabályozás területén egyaránt vizsgálja. Az alapvető jogok biztosa ún. hatósági eljárást folytat le, melynek szabályait az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény tartalmazza. A hatósági eljárás lényegesen különbözik az alapvető jogok biztosának ombudsmani eljárásától, melynek eredményeként, ha az alapvető jogok biztosa visszásságot állapít meg, jelentésében ajánlást tesz, illetve más szervek eljárását kezdeményezheti,⁶⁶ döntése azonban jogi úton nem kikényszeríthető, szankciót közvetlenül nem alkalmazhat, jelentésével szemben pedig jogorvoslatra nincs lehetőség.⁶⁷ Lényeges különbség a két eljárás között az is, hogy a hatósági eljárás lefolytatásának határidejét jogszabály írja elő, ezzel szemben az Ajbt. szerinti ombudsmani eljárást az alapvető jogok biztosa a saját maga által megszabott ügyintézési határidőben folytatja le.⁶⁸

Az alapvető jogok biztosa immáron széles körű vizsgálati jogkörökkel rendelkezik, ami szintén újításnak számít, hiszen az eddigiek során hatósági jogkörrel nem rendelkezett, a feltárt visszásságot nem szankcionálhatta. Az EBH feladatköreinek átvételével azonban, minden korábbinál szélesebb vizsgálati és intézkedési jogkör hárul az alapvető jogok biztosára annak érdekében, hogy felléphessen az alapvető jogok, és az egyenlő bánásmódhoz fűződő jogok érvényesülése érdekében. A hatósági jogkörök átvételével az alapvető jogok biztosa kötelező jellegű határozatot hozhat és jogában áll a jogsértővel szemben szankciót kiszabni.

Az egyenlő bánásmódhoz kapcsolódó feladatok ellátásában az alapvető jogok biztosának munkáját egy külön szervezeti egység segíti, amelynek élén az egyenlő bánásmóddért felelős főigazgató áll. Ezen túlmenően, az alapvető jogok hivatalának szervezetén belül említést kell tenni a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesről, akinek az egyenlő bánásmód szempontjából kitüntetett szerepe van. A nemzetiségi biztos kiemelt feladata, hogy figyelemmel kísérje a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és ezzel

⁶⁴ T/13631. számú törvényjavaslat, 9.o. <https://www.parlament.hu/irom41/13631/13631.pdf> (2021.07.27.).

⁶⁵ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 2. cikk (6) bekezdés.

⁶⁶ Ajbt. 33. cikk (1) bekezdés.

⁶⁷ Ajbt. 28. cikk (4) bekezdés.

⁶⁸ Alapvető jogok biztosának hivatalos honlapja. <https://www.ajbh.hu/ebff-hogyan-zajlik-az-eljaras> (2021.12.08.)

összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére.⁶⁹ A nemzetiségi biztos az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja, valamint közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Feladatainak ellátása során a nemzetiségi biztoshelyettes többek között javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon, illetve javaslatot tehet a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására és módosítására.⁷⁰ Ezen túlmenően különösen fontos szerepe van az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, akinek küldetése, hogy az Alaptörvény szellemiségével és értékrendjével összhangban biztosítsa a jövő nemzedékek érdekeinek képviselését. A zöld ombudsmanok eddigi értékelései a magyar jogtudomány szempontjából is különösen fontosnak tekinthetők, és ösztönzőleg hatnak a tudományos gondolkodásra.⁷¹ Az alapvető jogok biztosának helyettesei feladataik ellátása során elvi állásfoglalást adhatnak ki.⁷²

Tekintettel arra, hogy az EBH eljárásai átkerültek az alapvető jogok biztosának hatáskörébe, e feladatok ellátása során a Biztos közigazgatási hatósági eljárás keretében jár el. Az alapvető jogok biztosa immáron kétfajta eljárásban vizsgálhatja az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését: az alapvető jogok biztosáról szóló törvény és az egyenlő bánásmódról szóló törvény szerinti eljárásokban. Annak eldöntéséről, hogy melyik törvény szerinti eljárás megindítását kéri a biztostól, a beadványozó jogosult nyilatkozni. A biztos tehát ennek értelmében eljárhat közigazgatási hatósági jogkörben, valamint az egyenlő bánásmódról szóló törvény alapján. Ha a beadvány alapján mindkét eljárásfajta megindítható, az eljárás fajtájára a beadványtevő nyilatkozata mérvadó. Ha a beadványtevő nyilatkozata alapján az egyenlő bánásmódról szóló törvény szerinti eljárás megindítását kéri, a beadványt az egyenlő bánásmódról szóló törvény szerinti kérelemnek kell tekinteni. Ugyanakkor amennyiben a beadványtevő az eljárás fajtájáról nem nyilatkozik, vagy mindkét eljárás megindítását kéri, az alapvető jogok biztosának az egyenlő bánásmódról szóló törvény szerinti eljárást kell megindítania és erről a beadványtevőt 10 napon belül tájékoztatnia kell.⁷³

A törvény alapján a közigazgatási hatósági eljárás keretében hozott közigazgatási döntést az alapvető jogok biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló törvény eljárásban nem vizsgálhatja.⁷⁴ Ugyanakkor az alapvető jogok biztosáról szóló törvény alapján folytatott eljárás nem zárja ki, hogy annak lezárását követően ugyanabban az ügyben az alapvető jogok biztosa kérelemre vagy hivatalból az egyenlő

⁶⁹ Alaptörvény 30. cikk; Ajbt. 3 cikk (2) bekezdés.

⁷⁰ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 3. cikk (2) bekezdés.

⁷¹ Szilágyi János Ede: A magyar zöld ombudsmanok tevékenysége a géntechnológiai szabályozás tükrében, in: *Vox generationum futurorum* Tahyné Kovács Ágnes (szerk.) Budapest, Pázmány Press, 2021, 464. o.

⁷² Az alapvető jogok biztosának 1/2012. (I. 2.) számú utasítása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról 8. § (2) bekezdés a) pontja.

⁷³ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 39/M cikk (3) bekezdés.

⁷⁴ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 39/M cikk (5) bekezdés.

bánásmódról szóló törvény alapján járjon el.⁷⁵ Ily módon lehetővé válik, hogy ha jelentésében az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét állapítja meg, nem csupán kötelező erővel bíró javaslatot tehesen a visszásság orvoslására, hanem egy külön eljárásban közigazgatási határozatot hozhat, amelyben szankciót is megállapíthat.

4. A horvát és a magyar szabályozás összehasonlítása

Az egyenlő bánásmód előmozdításával kapcsolatos szabályozás tekintetében a horvát és a magyar jogrendszer megoldásai között alapvető különbség mutatkozik az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló intézményi keret felépítését illetően. Míg Magyarországon jelenleg az alapvető jogok biztosa egyedüli hatóságként látja el az egyenlő bánásmód hatékonyabb érvényesítését, Horvátországban az általános ügyekkel foglalkozó ombudsman mellett különböző szakosodott emberi jogi testületekkel is találkozunk. Különbség mutatkozik a tekintetben is, hogy Magyarországon 2021. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa közigazgatási hatósági eljárás keretében jár el az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben⁷⁶ meghatározott ügyekben, míg Horvátországban a hátrányos megkülönböztetésből fakadó jogsértések orvoslása bíróság előtt zajlik.⁷⁷ A horvátországi ombudsmanok hatásköre alapvetően a bírósági eljárás előtti szakaszra, valamint bizonyos esetekben a bírósági eljárás megindítására korlátozódik. Ezzel szemben Magyarországon az alapvető jogok biztosa közigazgatási hatósági eljárás keretében érdemi döntést hozhat az ügyben, azaz megállapíthatja a jogsértést, továbbá szankció formájában elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, elrendelheti a jogsértést megállapító jogerős határozat nyilvános közzétételét, bírságot szabhat ki, továbbá külön törvényben meghatározott jogkövetkezmenyt alkalmazhat. A horvátországi ombudsman ilyen jogosultságokkal nem rendelkezik.

Hasonlóságok, mutatkoznak ugyanakkor a klasszikus ombudsmani hatáskörök között. Az alapvető jogok biztosának és a horvátországi ombudsmanoknak egyaránt feladata, hogy az alapjogokkal kapcsolatos visszásságokat kivizsgálja és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Azonosság figyelhető meg a tekintetben, hogy az alapvető jogok biztosa és a horvátországi ombudsman egyaránt a nemzetközi megelőző mechanizmus feladatait is ellátják. Mindkét országban általános szabály, hogy az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló szervhez bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy alapvető jogát közvetlenül veszélyezteti.

⁷⁵ Mátyás Ferenc: Januártól megszűnik az Egyenlő Bánásmód Hatóság, (2020) <https://jogaszvilag.hu/szakma/januartol-megszunik-az-egyenlo-banasmod-hatosag/> (2021.07.21.).

⁷⁶ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

⁷⁷ E körben megjegyzendő, hogy a bíróságoknak Magyarországon is meghatározó szerepe lehet: személyiségi jogi, munkaügyi perekben, illetve a hatósági határozat felülvizsgálatában.

A vizsgált országok kapcsán figyelemre méltó jelenség, hogy az ombudsmani struktúrák alakulása ellentétes tendenciát követ. Míg Magyarországon az ombudsmani és az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló szervek feladatait ellátó személyi kör egyre szűkebbé vált, Horvátországban az említett feladatkörök egyre több önálló szakosodott ombudsmani intézmény hatáskörébe kerültek.

A horvát és a magyar ombudsmani rendszer vizsgálata nyomán általános jelleggel megállapítható, hogy a horvátországi ombudsmani intézményrendszerrel szemben az alapvető jogok biztosa hatékonyabban érvényesítheti az intézmény céljait, hiszen érdemi ráhatással bír a hatáskörébe tartozó ügyek kimenetelére. Mindazonáltal a legújabb magyar jogvédelmi megoldás hatékonysága kapcsán számos kérdés merülhet fel. A jogalkotó által a strukturális változástól elvárható célok világosan megfogalmazódnak, azonban azon kérdés megválaszolása, hogy az új intézményi struktúra megalakulásától elvárt célok milyen mértékben valósíthatók meg, meglátásom szerint jelen pillanatban még korai, hiszen ehhez a gyakorlati tapasztalatok átfogó elemzése szükséges, s az új megoldás fennállásának első évében az erre vonatkozó átfogó következtetések levonása korainak bizonyul.

Irodalomjegyzék

- Cservák Csaba: Az alapvető jogok biztosa nemzetközi összevetésben. *Polgári Szemle*, 13. évf., 4–6 szám, 2017., 259–275. <https://doi.org/10.24307/psz.2017.1219>
- Damir Aviani: Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2016, 139–146. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2016.53.119.139>
- Damir Aviani: Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske (hrvatski parlamentarni ombudsman) *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1998., vol. 19, no. 1, 85–114.
- Dario Đerda, Teodor Antić: Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 1/2016., 165–205. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2016.53.119.165>
- Gabriel Kucsko-Stadlmayer (ed.): *European Ombudsman-Institutions - A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Wien, Springer, 2008. <https://doi.org/10.1007/978-3-211-72882-6>
- Gabriel Kucsko-Stadlmayer: *The Spread of the Ombudsman Idea in Europe, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions* (2009) http://www.theioi.org/downloads/34chi/Stockholm%20Conference_25.%20Back%20to%20the%20Roots_Gabriele%20Kucsko%20Stadlmayer.pdf
- Haász Veronika: Reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos lett? Magyarország nemzeti emberi jogi intézményének rövid értékelése tíz év távlatából *Közjogi Szemle*, 2021/2., 27–33. o.
- Ivan Mećanović: Prava djeteta i njegova zaštita (Ombudsman za zaštitu prava djece) *Pravni vjesnik* 16 (1-2) 2000, 7–28. o.
- Ivan Mećanović: Pučki pravobranitelj u pravnom sustavu republike Hrvatske, *Pravni vjesnik*, 7 (1-4) 1991., 183–191. o.
- Kerekes Zsuzsa: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 1998. 1. szám. 137-148.o.
- Kovács Fruzsina: Ombudsman: az egyenlő bánásmód non plus ultrája, *Ars Boni*, 2021. március 31. <https://arsboni.hu/ombudsman-az-egyenlo-banasmod-non-plus-ultraja/> (2021.12.08.)

-
- Kurunczi Gábor: Az ombudsmani rendszer átalakulása és hatásai az alapjogvédelem területén, in: *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből.* Berkes Lilla–Csink Lóránt (szerk.) Pázmány Press Budapest, 2015., 161–183. o.
 - Linda C. Reif: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Dordrecht: Springer Science+Business Media, 2004.
 - Mátyás Ferenc: Januártól megszűnik az Egyenlő Bánásmód Hatóság, (2020) <https://jogaszvilag.hu/szakma/januartol-megszunik-az-egyenlo-banasmod-hatosag/>
 - Somody Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010.
 - Somody Bernadette: Hol húzódnak az ombudsman alapjogértelmezésének határai? *Jogtudományi Közöny*, 2004/10., 317–328. o.
 - Somody Bernadette: Ombudsman. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk. Jakab András - Fekete Balázs) <https://ijoten.hu/szocikk/ombudsman>
 - Szilágyi János Ede: A magyar zöld ombudsmanok tevékenysége a géntechnológiai szabályozás tükrében, in: *Vox generationum futurorum* Tahyné Kovács Ágnes (szerk.) Budapest, Pázmány Press, 2021, 455–464. o.
 - *The Institution of Ombudsman*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 9878, 16 July 2003, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10235&lang=EN> (5.12.17).
 - Varga Zs. András: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon. *Jogtudományi monográfiák 3.*, Pázmány Press, 2012.
 - Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004.
-
-