

Lukácsi Dániel Csaba: Az Országgyűlés ellenőrző szervei

Parlamentarizmus és hatalommegosztás

A modern parlamentarizmus lényege, hogy a népszuverenitásból eredő általános felhatalmazás elsődlegesen a parlamentben összpontosul, majd onnan hármlik közvetlenül vagy közvetve az állam valamennyi intézményére.¹ Ebből kifolyólag az ilyen rendszerekben a parlament kitüntetett szereplője a közhatalmi rendszernek,² ugyanakkor ez mégsem jelent hatalmi túlsúlyt, hiszen a parlament demokratikus választások alapján átszármaztatott hatalma alkotmányos szinten konkrét funkciókhoz kötött, továbbá a hatalommegosztás rendszerében korlátozott.³

E korlátozottság kapcsán fontos körülmény, hogy e kormányformában nem az államhatalmak merev szétválasztásán, hanem azok megosztásán van a hangsúly.⁴ A klasszikus – John Lock és Montesquieu munkásságában kikristályosodó – hatalommegosztás alapvető tétele a törvényhozó és a végrehajtó hatalom merev szétválasztása,⁵ amely azonban nem érvényesül a kormány parlament előtti politikai felelősségére építő parlamentáris rendszerekben. „A törvényhozó és a végrehajtó hatalom „elválasztása” ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak” (38/1993. (VI. 11.) AB határozat). E körülmények között a hatalommegosztás új gócpontja a politikai hatalmak és az ellenőrző – politikai értelemben: semleges – hatalmak közötti kapcsolat lett.⁶ Ilyen ellenőrző hatalom alapvetően a klasszikus igazságszolgáltató hatalmat megtestesítő bírósági rendszer, az attól elkülönülő alkotmánybíraskodást végző szerv, államfő, valamint a parlament ellenőrző funkciójához kapcsolódó, de független intézmények. Ennek megfelelően a parlamentáris rendszerekben differenciáltabbá vált az államhatalmi rendszer a klasszikus hatalommegosztás tanában felvázolthoz képest.

A parlament ellenőrző funkciója

A kormány parlament előtti felelőssége értelmezhetetlen lenne a végrehajtó hatalom ellenőrzése nélkül, így a parlamentarizmus hangsúlyos elemévé vált a parlament ellenőrző funkciója. E funkció történetileg is jobban illik a laikus jellegét megőrző képviseleti demokráciához,⁷ ahol a passzív választójog semmiféle „szakismeretet” nem követel meg.⁸

A parlamenti ellenőrzés körébe tartoznak hazánkban a plenáris ülések interpellációi és kérdései, valamint a minisztereknek, önálló szabályozó szervek vezetőinek, vagy éppen a Magyar Nemzeti Bank elnökének beszámolóinak, jelentéseinek, tájékoztatóinak tárgyalása, továbbá a plénumon kívüli bizottsági (vizsgálóbizottságok, ad hoc bizottságok) vizsgálatok.⁹ A parlament ellenőrző funkciójához kapcsolódva továbbá önálló, ellenőrzésre szakosodott szervek jöttek létre hazánkban (is),¹⁰ úgy mint az Állami Számvevőszék, valamint az ombudsmani intézményrendszer.

Ezen intézmények általános jellemzője, hogy a végrehajtó hatalom tevékenységét ellenőrzi előre meghatározott szempontok szerint, vizsgálataik eredményéről beszámolnak a parlament felé, ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a parlament ellenőrző funkciójához kapcsolódnak – nem hoznak a vizsgált szervek számára kötelező végrehajtandó döntéseket, nem bírságnak vagy alkalmaznak más szankciókat. Céljuk tehát nem a jogsérelmek orvoslása, visszásságok megszüntetése, hanem azok feltárása a parlament és a nyilvánosság számára.

Az ombudsman

Az ombudsman a hatalommegosztás rendszerében a közigazgatás egyik külső kontrollja,¹¹ amely kiszélesíti a parlament információs bázisát, és így a bürokrácia információs és szakszerűségi túlhatalmával szemben némi ellensúlyt képez.¹² Linda C. Reif az ombudsmant olyan állami intézménynek tekinti, amelyet – lehetőleg – a törvényhozó hatalom hoz létre, és amelynek célja a végrehajtó hatalom adminisztratív tevékenységének felülvizsgálata.¹³ Varga Zs. András úgy fogalmaz, hogy „az ombudsman nem része sem a bírói, sem pedig a közigazgatási szervezeti rendszernek, nem fellebbviteli fórum, vagyis a jogszolgáltatásnak csak kiegészítője”¹⁴. Funkcióját tekintve – ahogy arra Cservák Csaba is rámutat – kettős szerepet tölt be, amelyek között azonban szoros összefüggés mutatható ki: (1) az ombudsman klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak feltárója, míg (2) napjainkban egyre inkább az alkotmányos alapjogok, emberi jogok őreként jelenik meg.¹⁵

Az intézmény gyökereit a szakirodalom egészen a XVIII. század elejéig vezeti vissza, amikor is XII. Károly svéd király – távolléte idejére¹⁶ – elrendelte egy új hivatal létrehozását, amelynek feladata a törvények és rendeletek betartatása, valamint a közhivatalnokok

jogszerű működésének ellenőrzése volt.¹⁷ Ugyanakkor az ombudsman első mintaadó megjelenési formája 1809-re tehető, amikor is az intézmény belekerült a svéd alkotmányba.¹⁸ Ehelyütt érdemes azonban megjegyezni, hogy a svéd modellben az ombudsman a bíróságokat is ellenőrzi.¹⁹ A bíróságok ellenőrzésének lehetősége sajátos módon a lengyel ombudsman esetében is fennáll,²⁰ de tiszteletben kell tartania a bíróságok függetlenségét (eljárást kezdeményezhet, részt vehet a folyamatban lévő eljárásokban, kérheti az ítélet megsemmisítését, felülvizsgálatát, a legfelsőbb bíróságnál jogértelmezést kezdeményezhet).²¹

Ezt követően az intézmény megjelent Finnországban (1920), Norvégiában (1952), Dániában (1955), Németországban (1959), Nagy Britanniában (1967),²² valamint a '90-es évekre több, mint nyolcvan országban.²³

Napjainkban az Európai Unió valamennyi tagállamában működik ombudsman, továbbá 1993-tól az Európai Uniónak is van saját ombudsmanja, 1996-ban pedig létrejött az Ombudsmanok Európai Hálózata (European Network of Ombudsmen, ENO), amelynek tagjai az európai ombudsman, valamint az egyes nemzeti és regionális ombudsmanok.²⁴

Az Európa Tanács 1975-ös ajánlása is arra buzdítja a Miniszterek Tanácsát, hogy a tagállamok kormányai nevezzenek ki ombudsmanokat. Ennek megfelelően a Miniszterek Tanácsa számos ajánlásában és határozatában megjelenik az ombudsman intézménye, mint az emberi jogok bírói védelmének körét kiegészítő, igazságszolgáltatáson kívüli, a bírói útnál gyorsabb és rugalmasabb eszköz.²⁵

Az ombudsman alapvető eszköze a kiterjedt vizsgálat, ügydöntő jogosítványokkal azonban nem rendelkezik, „ajánlásait a meggyőző erőre és a nyilvánosság támogatására alapozza”.²⁶

Gabriele Kucsko-Stadlmayer az európai ombudsman intézményeket vizsgáló könyvében Linda C. Reif „klasszikus” és „hibrid” felosztását újragondolva „alap- vagy klasszikus modellt”, „jogállami modellt”, valamint „emberi jogi modellt” különböztet meg egymástól, kiemelve, hogy e modellek csupán ideáltipikusnak tekinthetőek.²⁷ Reif szerint a „klasszikus” modellbe tartoznak azok az ombudsman intézmények, amelyek közigazgatást az alanyi jog érvényesülése szempontjából vizsgálják, míg a „hibrid” modellben megjelennek speciális jogkörök, funkciók is (emberi jogok, anti-korrupció, környezetvédelem, stb.).²⁸ Kucsko-

Stadlmayer szerint az osztályozásnak funkcionális alapon kell nyugodnia, mégpedig elsősorban az ombudsman intézmények hatáskörei szerint. Ennek megfelelően az „alapmodell” azon hatásköröket foglalja magában, amely szinte valamennyi ombudsman intézmény sajátja: (1) széles vizsgálati jogosultságok, (2) ajánlástétel, valamint (3) éves beszámoló a parlament felé. Ehhez képest a „jogállami modellben” az „alapmodell” „puha” (saját kényszerítő erővel nem rendelkező) eszközein felül bizonyos speciális jog- és hatáskörök is megjelennek, mint például törvények és rendeletek megtámadása, vagy éppen az igazságszolgáltatás szakigazgatásának az ellenőrzése. Végül az „emberi jogi modell” esetén kifejezetten az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését segítő hatáskörök jelennek meg.²⁹ Ugyanakkor – ahogy arra az „ideáltipikus” jelző is utal – az egyes kategóriák határai elmosódnak, így további altípusok igénye merülhet fel.

Az alapvető jogok biztosa

Magyarországon a rendszerváltás alkotmányrevíziójának megfelelően az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget (állampolgári jogok országgyűlési biztosa), az első országgyűlési biztosokat pedig 1995-ben választották meg. E rendszerben az általános ombudsman mellett működött egy kisebbség jogi, egy adatvédelmi, majd 2007/2008-tól jövő nemzedékek érdekében eljáró („zöldombudsman”) országgyűlési biztos is.

Az Alaptörvény változtatott a hazai ombudsmani intézmény korábbi rendszerén, monokratikus tisztséget vezetett be, amelyben immár egy ombudsman, az alapvető jogok biztosa lett a korábbi több biztosi rendszer feladatainak címzettje.³⁰ Itt megjegyzendő, hogy e rendszerben a személyes adatok védelméhez és a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése, továbbá a személyes adatok Európai Unión belüli szabad áramlásának elősegítése egy hatósági szerv³¹ – a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – feladata lett.³² Ez természetesen önmagában nem jelentené, hogy az alapvető jogok biztosa ne vizsgálhatna e jogokkal összefüggésben felmerült visszasságokat, ugyanakkor az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) 36. §-ának megfelelően, amennyiben az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszasságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

Szintén említést érdemel, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése érdekében szintén van lehetőség hatósági szervhez fordulni, mégpedig az Egyenlő Bánásmód

Hatósághoz.³³ E körben azonban nincs olyan rendelkezés, amely határt szabna az ombudsmani vizsgálatnak, így az alapvető jogok biztos vizsgálhat egyenlő bánásmóddal összefüggésben felmerült visszasságokat is. Ez szükséges is, hiszen kiemelt figyelemben részesül a nemzetiségek³⁴ jogainak érvényesülése is, amely fokozottan igényli, hogy vizsgálható legyen az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése.

A szakirodalom alapján megoszlanak a vélemények, hogy az új monokratikus, vagy a korábbi több-biztosi rendszer szolgálja-e jobban az alapvető jogok védelmét. E tanulmány korlátai okán csupán pár gondolat kerül kiemelésre.³⁵ Somody Bernadette álláspontja szerint a korábbi ombudsmani rendszer jobban szolgálta az alapjogvédelmet, így az alkotmányozó túlterjeszkedett a mozgásterén.³⁶ Majtényi László egyenesen amellett foglal állást, hogy a korábbi több-biztosi rendszert vissza kell állítani.³⁷ Ehhez képest Varga Zs. András rámutat, hogy „hibás eredményre jutunk, ha az egyes alkotmányos jogokat kizárólag a jogrend magukban való, függetlenül leírható értékeinek tekintjük”, az egyes alkotmányos jogok egymástól nem választhatóak el, csak egymásra tekintettel értelmezhetőek.³⁸ Takács Albert nézete szerint „az egy biztosra épülő ombudsman intézmény mellett az igazán erős érv, hogy az ilyen típusú jogvédelem egységes egészet alkot”, „sem a jó közigazgatás elvei közül, sem az alapvető jogok rendszeréből nem lehet egy-egy elemet kiemelni úgy³⁹, hogy ezek és benmaradók ne károsodjanak”.⁴⁰ Cservák Csaba arra hívja föl a figyelmet, hogy az új rendszerben az irányítási rendszer biztosítja az egységességet, ugyanakkor a helyettesek – leválthatatlanságuk okán – nem csupán alárendeltjei az alapvető jogok biztosának.⁴¹

Az alapvető jogok biztos, helyettesei, valamint összességében is az ombudsmani hivatal függetlensége az Alaptörvényen alapszik,⁴² továbbá az Ajbtv. rendelkezései alapján garantált.⁴³ Költségvetési értelemben fontos garancia, hogy az Ajbtv. 41. §-a (4) bekezdésének megfelelően a hivatal a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet, a fejezetet irányító szerv vezetőjének jogosítványait a főtitkár gyakorolja. Ennek megfelelően a hivatal önálló költségvetése biztosított, továbbá a központi költségvetés kialakításakor a hivatalra vonatkozó fejezet megtervezésében a hivatal is részt vesz.⁴⁴ Az önálló fejezet státusz egy további fontos garanciát is hordoz magában: a fejezet előirányzatainak az átcsoportosításról az Országgyűlés dönthet (nem pedig a Kormány), ha az a fejezetet irányító szerv hatáskörében nem hajtható végre.⁴⁵ Az alapvető jogok biztosának függetlenségét erősíti, hogy a hivatal igazgatási értelemben is teljesen független a végrehajtó hatalomtól. Az Ajbtv. 41. §-ának (2) és (3) bekezdése alapján a hivatal az alapvető jogok biztos, és

a főtitkár vezeti, annak Szervezeti és Működési Szabályzatát az alapvető jogok biztosa normatív utasításban állapítja meg. Az Ajbtv. 42. §-ának foglaltaknak megfelelően a hivatal köztisztviselőit az alapvető jogok biztosa, valamint a helyettesek nevezik ki és mentik fel, a munkáltatói jogokat pedig a főtitkár gyakorolja. Az ombudsmani függetlenség legfontosabb – de a költségvetési és igazgatási függetlenség nélkül önmagában elégtelen – aspektusa az ombudsman személyi függetlensége. Ezen aspektus legfontosabb eleme, hogy az ombudsman eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható [Ajbtv. 11. §], de e körbe tartoznak még a szigorú összeférhetetlenségi szabályok [Ajbtv. 8. §], valamint az ombudsmannak járó mentelmi jog [Ajbtv. 14. §]. E szabályok biztosítják, hogy az alapvető jogok biztosa és hivatala a végrehajtó hatalom befolyásától mentesen működjön, tevékenysége során ne kelljen politikai alapú kompromisszumokat kötnie.

Az ombudsmani feladatok címzettje az alapvető jogok biztosa, de érdemes néhány szót ejteni a helyetteseiről, akik a törvény szerint közreműködnek a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében, valamint a nemzetiségi jogok érvényesülésében [Ajbtv. 3. §]. A helyettesek figyelemmel kísérik a hozzájuk tartozó alapvető jogok érvényesülését, e körben tájékoztatják az ombudsmant, valamint garanciális szabály, hogy ha a helyettes javaslatot tesz hivatalbóli eljárásra, az Alkotmánybírósághoz fordulásra, az ombudsman köteles ennek megfelelően eljárni, vagy az elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni. Sőt – bár ezt az Ajbtv. nem támasztja alá, önállóan is adtak már állásfoglalást,⁴⁶ de ezen túl is számos esetben közösen jegyzenek jelentéseket az alapvető jogok biztosával.⁴⁷ A szabályozás és az ombudsmani gyakorlat alapján látható tehát, hogy a helyettesek nem alárendeltjei az alapvető jogok biztosának, hanem kvázi kollektívaként lépnek fel.⁴⁸ Cservák Csaba a helyettesek státusza kapcsán szükségesnek látja, a helyettesek megerősítését, vagy legalábbis a hivatalon belül nagyobb szervezeti egységgel ellátni őket, továbbá „azt sem ártana kimondani – amit a helyes értelmezés mellett a hatályos törvény sem zár ki – hogy a helyettesek nem kizárólag a maguk nevében szereplő 1-1 terület jogvédői, hanem quasi általános helyettesek, de a megjelölt témáknak fokozott figyelmet kell szentelniük”.⁴⁹

Az Alaptörvény megfogalmazása szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti [Alaptörvény, Az Állam, 30. cikk (1)]. Ez önmagában meglehetősen absztrakt megfogalmazás, amelyet az Ajbtv. rendelkezései konkretizálnak. Az Ajbtv. alapján az ombudsmani feladatok alapvetően két irányúak: az ombudsman és hivatala egyrészt (1) folyamatosan figyelemmel kíséri és elemzi az alapvető jogok hazai érvényesülését, ha pedig szükséges⁵⁰ hivatalból vizsgálatot indít [Ajbtv. 2. §, 18.

§ (4)], másrészt – és ez tekinthető az Ajbvtv. alapján az ombudsman legmarkánsabb feladatának – (2) kérelemre kivizsgálja a tág értelemben vett közigazgatás tevékenysége vagy mulasztása okozta alapvető jogi sérelmet vagy annak közvetlen veszélyét (visszásság) felvető panaszügyeket [Ajbvtv. 18. § (1)]. E két irányú tevékenységet egészítették ki 2014-től a közérdekű panaszok és bejelentések hatóságok [Ajbvtv. 18. § (1) a)-k)] kezelésének kvázi felülvizsgálati hatásköre [Ajbvtv. 38/A. § – 38/D. §], valamint 2015-től a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának alapvető jogi szempontú vizsgálata [Ajbvtv. 38/E. §].

Ha a sérelmezett ügyben jogerős vagy véglegessé vált közigazgatási határozat született, ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni az alapvető jogok biztosához [Ajbvtv. 18. § (6)]. Ugyanakkor, amennyiben az ügyben közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született, már nincs lehetőség ombudsmani vizsgálatot kérni [Ajbvtv. 18. § (7)].

Mindezek mellett kiemelendő, hogy az Alaptörvény az Alkotmánybíróságról szóló 24. cikkének (2) bekezdés e) pontja alapján jogszabály absztrakt utólagos normakontrollját, (5) bekezdésének b) pontjának megfelelően pedig – a kihirdetéstől számított harminc napon belül – az Alaptörvény vagy annak módosítása közjogi érvénytelenségének megállapítását kérheti az Alkotmánybíróságtól. Normakontroll kezdeményezés körében jelenik meg továbbá az önkormányzatok törvényességi kontrolljának kezdeményezése a Kúriánál, amikor is az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza [Ajbvtv. 34/A. §].

Az Ajbvtv. pedig – igazodva a parlamentarizmus hatalommegosztási logikájához – kizárja az ombudsmani vizsgálat lehetőségét a parlament⁵¹, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróság, valamint az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenysége tekintetében [Ajbvtv. 18. § (3)].

Az alapvető jogok biztosa tevékenységéhez hozzátartozik a folyamatos, alapvető jogok magyarországi helyzetét elemző monitoring tevékenység, amely során együttműködik más alapvető jogok érvényesülését támogató szervezetekkel [Ajbvtv. 2. § (1)].⁵² Véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabálytervezeteket, terveket és koncepciókat, javaslatot tehet jogalkotásra, valamint nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére [Ajbvtv. 2. § (2)]. Az alapvető jogok biztosa elősegíti az emberi jogok érvényesülését és védelmét. Ennek során társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet végez és együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása [Ajbvtv. 2. § (5)].

Az Alaptörvény és Ajbvtv. hatásköri szabályaiból kitűnik tehát, hogy a magyar ombudsmani eljárás középpontjában a tág értelemben vett közigazgatás helyezkedik el, amelybe az államhatalommal rendelkező közfeladatot ellátó közigazgatási, önkormányzat, rendészeti, honvédelmi, stb. szerveken túl beletartoznak az olyan közszolgáltatást végző szervek is (kizárólag e tevékenységük tekintetében), amelyek formálisan nem részei az államnak [Ajbvtv. 18. § (2)]. Ezzel összefüggésben Varga Zs. András utal a közjog és a magánjog közötti határ elmosódására, amelynek következményeként a közigazgatási hatósági eljárás helyett a közszolgáltatások nyújtása térnyerése figyelhető meg. Az ilyen közszolgáltatások esetén azonban a klasszikus jogorvoslati eljárások nem alkalmazhatóak, a hagyományos polgári jogon alapuló bírói út pedig jóval hosszadalmasabb, így szükségszerűen felértékelődik az ombudsmani típusú jogvédelem. „Az ombudsman – éppen eljárásának rugalmassága folytán – figyelmen kívül hagyhatja a végrehajtó hatalom döntéseinek közjogi eredetét (vagyis azt, hogy mennyiben önálló és mennyiben külső meghatározottságú a döntés), és megállapításait a hatalmi helyzet tényleges gyakorlója és a közjogi vagy a szóban forgó magánjogi viszonyokban kiszolgáltatott helyzetben lévő polgár közötti kapcsolatra korlátozhatja. Ebben különös segítségére van az is, hogy az alapvető jogok tartalma mára amúgy is kötött vált: nem a szuverén adományai, ezért lényeges tartalmuk nem is határozható meg szabadon, ennek kötelező minimumát a nemzetközi közösség meggyőződése biztosítja”.⁵³

A fentiekén túl pedig a hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása esetén is van lehetőség az alapvető jogok biztosához fordulni, amennyiben az természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti (kivételes vizsgálat) [Ajbvtv. 39. §].

Az alapvető jogok biztosának „erejét” az igen széleskörű vizsgálódási lehetőségek adják. Vizsgálatai során adatokat és felvilágosítást, iratokról másolatot kérhet, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vagy a felügyeleti szerv vezetőjét (vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét), közmeghallgatáson vehet részt, helyszíni ellenőrzést folytathat (ennek során beléphet a vizsgált hatóság hivatali helyiségeibe, iratokba tekinthet be, azokról kivonatot, másolatot készíthet, bármelyik munkatársat meghallgathatja) [Ajbvtv. 21. § – 22. §]. Vizsgálatának csupán szűk, törvényben rögzített honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendészeti, vámhatósági és bűnüldözési érdekű korlátai vannak [Ajbvtv. 23. §].

Amennyire nagy „erővel” ruházta föl az alapvető jogok biztosát a széleskörű vizsgálódási lehetőség, annyira „gyenge” eszközökkel rendelkezik az esetleges alapjogi visszasságok orvoslására, legalábbis látszólag. Az Alaptörvény, valamint az Ajbvtv. alapján az alapvető

jogok biztosának eszközei a jelentés formájában kialakított, ajánlást tartalmazó állásfoglalás [Ajbtv. 28. §], az éves beszámoló [Alaptörvény 30. cikk (4), Ajbtv. 40. §], a normakontroll eljárások kezdeményezési lehetősége [Ajbtv. 34. § – 34/A. §], a büntető-, szabálysértési- vagy fegyelmi eljárások kezdeményezési kötelezettsége [Ajbtv. 35. §], az ügyészi fellépés kezdeményezésének lehetősége [Ajbtv. 33. §], jogszabálynak vagy közjogi szervezetszabályozó eszköznek az alkotására, módosítására, vagy hatályon kívül helyezésére vonatkozó javaslat megfogalmazása [Ajbtv. 37. §]. Ezen eszközök önmagukban „puha” eszközök,⁵⁴ ugyanakkor az Ajbtv. mégis súlyt ad e hatásköröknek.

Minden esetben törvényes határidőn belül reagálni kell az ombudsmani intézkedésekre. Ennek keretében tájékoztatni kell az alapvető jogok biztosát a jelentés alapján megtett intézkedésekről, illetve az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásról, álláspontról [Ajbtv. 31. §, 32. §, 33. §, 35. §, 37. §]. Amennyiben az ajánlás szerinti intézkedésekre nem került sor, az abban foglaltakkal a címzett nem ért egyet, annak tényét az alapvető jogok biztosa az Országgyűlésnek az éves beszámoló keretében jelzi, és ezzel együtt kérheti annak parlamenti kivizsgálását [Ajbtv. 38. §]. Mindezeket túl az ombudsmani jelentések nyilvánosak [Ajbtv. 28. §], az Országgyűlés által elfogadott beszámolót az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala honlapján közzé kell tenni [Ajbtv. 40. § (4)]. Az alapvető jogok biztosa intézkedései – bár a jelentéseiben foglaltak nem kényszerítő jellegűek – nem „söpörhetőek a szőnyeg alá”, az Ajbtv. rendelkezései tekintélyt kölcsönöznek a biztos számára. Összességében úgy jellemezhető az alapvető jogok biztosának államban betöltött szerepe, hogy államhatalmi súlya csekély, autoritása⁵⁵ ellenben jelentős. Egy ilyen jellegű tisztség esetén azonban nem elegendő az autoritást megalapozó törvényi keret, szükséges, hogy e tisztséget betöltő személy valóban széleskörű tekintélynek örvendjen, valamint aktív kapcsolatot ápoljon a nyilvánossággal. Előbbihez ad támpontot az, hogy az alapvető jogok biztosa azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül kerülhet ki, akik harmincötödik életévüket betöltötték, és az alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek [Ajbtv. 5. § (2)]. Utóbbi azonban – a nyilvánossággal való kapcsolat minősége – a biztos személyiségétől, saját nyilvánosságban betöltött szerepéről alkotott felfogásától függ.

Az alapvető jogok biztosára vonatkozó alkotmányos és jogszabályi keret leginkább egy „emberi jogi modell” szerinti ombudsman képét tárja elénk, hiszen – ahogy az elnevezés is jelzi – az alapvető jogok biztosa és helyettesei elsősorban alapjogvédelmi tevékenységet látnak el, ugyanakkor vizsgálódási körében a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó, közszolgáltatást végző szervek állnak. És bár kivételes vizsgálat körében van lehetőség a

közszolgáltatást végzők körén kívül eső szervezet tevékenységének vagy mulasztásának a kivizsgálásra is (ha az természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti), a magyar ombudsman el van zárva a végrehajtó hatalom hatókörén kívül eső intézmények vizsgálatától. Ez alól egyetlen kivétel az Ajbtv. alapján a biztos lehetősége alkotmánybírósági normakontroll kezdeményezésére, ugyanakkor e körben is pusztán eljárás kezdeményezési és nem pedig vizsgálati lehetőségről beszélünk.

Kiemelendő az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) AB határozata, amelyben még a korábbi ombudsmani rendszer kapcsán szögezte le a taláros testület, hogy az a jogalkotói döntés, amely az állampolgári jogok országgyűlési biztosára számára nem biztosította a bíróságok ítékezésével kapcsolatban a törvényben meghatározott biztos jogkört, nem sérti az alkotmányt. A taláros testület álláspontja szerint az „alkotmányellenes hatalomösszpontosítás veszélye az egyes hatalmi ágakat különbözőképpen és különböző mértékben érintheti, a bírói „túlhatalom” veszélye azonban a kontinentális jellegű jogrendszerekben eleve csekély”, amely nagyban köszönhető az elkülönült alkotmánybíráskodás koncepciójának. „Ezekben a rendszerekben a bírói hatalom fő megnyilvánulását jelentő ítélezési tevékenységbe történő bármely külső beavatkozás sokkal súlyosabb fenyegetést jelent az alkotmányos berendezkedésre, mint a bírói hatalom esetleges túlsúlya”, ezért „az alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között”.

Az ombudsman Országgyűléshez való viszonya kapcsán a 7/2001. (III. 14.) AB határozatában – tehát szintén a korábbi ombudsmani rendszer tekintetében – mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az országgyűlési biztosok hatásköre „az Országgyűlés közhatalmi tevékenysége vizsgálatára, így az Országgyűlés által alkotott normák felülvizsgálatára nem terjedhet ki”, lévén a biztosok „az Országgyűlés szervei”.⁵⁶ Ezzel együtt már a korábbi rendszerben is megvolt annak a lehetősége, hogy az országgyűlési biztosok az Alkotmánybíróság normakontroll eljárását kezdeményezzék,⁵⁷ még ha annak jelentősége még nem volt olyan jelentős, mint a hatályos rendszerben,⁵⁸ továbbá – ahogy arra már utaltunk – nem vizsgálati lehetőség, nem születik belőle ombudsmani jelentés, ajánlás. E körben érdemes megemlíteni továbbá, hogy az Alkotmánybíróság néhány esetben tekintettel volt ombudsmani álláspontra,⁵⁹ ám ezekben az esetekben az ombudsmani vélemény maximum *amicus curiae* levélnek tekinthető.

Bár a hivatkozott alkotmánybírósági határozatok a korábbi ombudsmani rendszer kapcsán

születtek, a hatályos rendszer e téren nem különbözik a korábitól.

Az ombudsman intézményét a szakirodalom alapvetően önálló hatalmi tényezőnek tekinti, amely nem sorolható be egyik klasszikus államhatalmi ág alá sem.⁶⁰ Ugyanakkor – figyelemmel az elsősorban a végrehajtó hatalom körébe tartozó intézményekre kiterjedő vizsgálati hatókörre, valamint a parlament előtti beszámolási kötelezettségre, amely révén a funkció immanens eleme a parlament információs bázisának a növelése – az alapvető jogok biztosa leginkább a parlamentarista törvényhozás államhatalmi ágához kötődik. E tényt erősíti az is, hogy az Ajbtv. rendelkezései – az alkotmánybírósági normakontroll kezdeményezési lehetőségét kivéve – nem sarkalatosak, így az Alaptörvényben rögzített alapvetésen túl az alapvető jogok biztosának mozgásterét az Országgyűlés egyszerű többséggel határozza meg. Itt azonban fontos kiemelni, hogy „az ombudsmannak függetlennek kell lennie a politikai hatóságoktól és azoktól, amelyek a végrehajtó hatalmat gyakorolják, a lehető legfüggetlenebbnek kell lennie továbbá attól a szervtől, amely számára a hatalmat biztosítja”.⁶¹

A Független Rendészeti Panasztestület

Nem csupán az alapvető jogok biztosa lát el ombudsmani jellegű feladatokat hazánkban, egyéb ombudsman-típusú, vagy „ombudsmanszerű” intézmények is említhetőek.⁶² Ilyen intézmények az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (illetve annak Médiatanácsa), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Nemzeti Választási Bizottság, a Független Rendészeti Panasztestület, valamint az oktatási jogok miniszteri biztosa. Ám ezen intézmények többsége esetén hiányzik valamely alapvető fogalmi elem ahhoz, hogy valóban ombudsmani intézménynek lehessen őket tekinteni: esetleg hatósági jogkörökkel is rendelkeznek, vagy éppen a végrehajtó hatalom hatókörétől való függetlenség nem teljes,⁶³ sőt, akár – az oktatási jogok biztosa esetén – egyenesen minisztériumi irányítás alatt működik.⁶⁴

A rendőri intézkedések alapjogi vizsgálatát végző Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) az egyetlen, amely valamennyi ombudsmani fogalmi elemnek megfelel,⁶⁵ és ezen túl is az egyetlen a felsoroltak közül, amelynek léte teljes egészében a parlament ellenőrzési funkciójából vezethető le, s mint ilyen az Országgyűlés ellenőrző szervei közé tartozik.⁶⁶

A Testületre vonatkozó szabályokat a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) tartalmazza. E rendelkezések közül a Testület hatáskörére vonatkozó szabályok sarkalatosak, míg a Testület tagjaira és Titkárságára vonatkozóak nem azok.

A Testület mind költségvetési, mind igazgatási szempontból erősen függ az Országgyűlés elnökétől, hiszen ő gondoskodik – az államháztartásért felelős miniszter bevonásával – a Testület elhelyezéséről és működésének feltételeiről [Rtv. 6/D. §], ugyanakkor – figyelembe véve az Országgyűlés államhatalmi pozícióját – e tény megfelelő függetlenséget biztosít e két aspektus tekintetében az általa vizsgált rendőrségi, bűnmegelőzési és bűnfelderítési, valamint terrorelhárítási szervek, de még a végrehajtó hatalom közvetlen befolyásával szemben is. A Testület függetlenségét pedig az Rtv. 93/A. § (6) bekezdésében megfogalmazott követelmény teszi teljessé, miszerint a Testület az állásfoglalását külső befolyástól mentesen alakítja ki.

A Testület vizsgálati körébe az Rtv. IV-V. Fejezetében – a 46/A-46/C. § kivételével ⁶⁷, valamint a VI. Fejezetében meghatározott kötelezettségek, valamint intézkedések teljesítésének, kényszerítő eszközök alkalmazásának módja tartoznak [Rtv. 92. § (1)]. E vizsgálat kizárólag kérelemre (rendőri intézkedéssel szembeni panasz) indul, célja pedig az esetleges – konkrét esethez kapcsolódó – alapjogséremlmek feltárása. Szemben tehát az alapvető jogok biztosával, a Testület általános monitoring funkcióval nem rendelkezik, ⁶⁸ így még természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő alapjogsérelem lehetsége esetén sem indít vizsgálatot hivatalból, továbbá nem feladata az alapjogséremlmek közvetlen veszélyének feltárása. A Testületnek egyéb hatásköre nincs.

Fontos kiemelni, hogy a szabálysértési-, valamint büntetőeljárás körébe tartozó eljárási cselekmények tekintetében már nincs lehetősége a Testületnek vizsgálatot folytatni. Ugyanakkor az egyes Rtv. szerinti kötelezettségek és intézkedések teljesítése időben és térben is vegyül az egyes szabálysértési- és büntetőeljárási cselekményekkel, így a Testületnek minden esetben ügyelnie kell arra, hogy a vizsgálata ne terjeszkedjen túl az Rtv. fent hivatkozott rendelkezéseiből fakadó kötelezettségek és intézkedések teljesítésének, valamint kényszerítő eszközök alkalmazásának vizsgálatán. ⁶⁹

A Testülethez panaszt kizárólag az nyújthat be, aki a fent meghatározott kötelezettség, valamint intézkedés végrehajtása, vagy annak elmulasztása, kényszerítő eszköz alkalmazása tekintetében közvetlenül érintett [Rtv. 92. § (1)], az intézkedéstől – ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemlről később szerzett tudomást, ettől az időponttól – számított harminc napon belül lehet előterjeszteni. A rendőri intézkedéstől számított egy

éven túl panasz előterjesztésének nincs helye [Rtv. 93. § (1)].

A Testület hasonlóan széleskörű vizsgálódási lehetőségekkel rendelkezik, mint az alapvető jogok biztosa, értelemszerűen kizárólag a hatáskörébe tartozó szervek tekintetében. Maga az Rtv. utaló szabálya is az Ajbvtv. megfelelő rendelkezéseit rendeli alkalmazni [Rtv. 93/A. §]. A Testület a vizsgált szervtől felvilágosítást kérhet, továbbá az összes olyan iratba betekinthez, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tényt, eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügg. A Testület tagja, valamint a felhatalmazás alapján vizsgálatot végző munkatárs ezzel összefüggésben beléphet a vizsgált szerv helyiségeibe.

A Testület vizsgálatának eredményeit állásfoglalás formájában összegzi. Amennyiben a Testület úgy ítéli meg, hogy a vizsgált szerv a panaszos alapvető jogait súlyos mértékben sértette, azt megküldi – a vizsgált szerv státuszától függően – az országos rendőrfőkapitány, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, vagy a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója számára [Rtv. 93/A. § (6)], ahol a panasz tárgyában közigazgatási hatósági eljárásban döntenek. Az országos rendőrfőkapitányt, valamint főigazgatókat a Testület állásfoglalása nem köti, ugyanakkor, amennyiben attól eltérő döntést hoznak, kötelesek azt megindokolni [Rtv. 93/A. § (7)]. Ennek megfelelően a Testület erejét – lévén ombudsmani típusú szervről van szó – az állásfoglalást megalapozó érvelés meggyőző ereje, a Testület tekintélye⁷⁰, valamint a nyilvánosság⁷¹ szolgáltatja.⁷²

Amennyiben a Testület nem állapít meg alapjogsérelmet, vagy annak mértéke csekély, az előterjesztett panaszt – amennyiben ehhez a panaszos hozzájárult – átteszi az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez átteszi [Rtv. 93. § (2)]. Sajátos módon tehát a Rtv. különbséget tesz csekély és súlyos mértékű alapjogsérelmek között. Sem a Testületet létrehozó törvény indokolásából, sem pedig a jogalkotási folyamathoz kapcsolódó egyéb irományokból nem derül ki, hogy mi lehet e megkülönböztetés indoka és alapja.

A Testületre vonatkozó törvényi keret egy az Országgyűlés ellenőrzési funkciójához kapcsolódó, szakosított, kifejezetten a rendőrségi, bűnmegelőzési és bűnfelderítési, valamint terrorelhárítási szervek Rtv. szerinti bizonyos kötelezettségeinek, intézkedéseinek alapjogi tárgyú vizsgálatával foglalkozó ombudsmani típusú állami szervet tár elénk, amely független a vizsgált szervektől, valamint úgy általában a végrehajtó hatalom közvetlen hatókörétől. Ugyanakkor léte és működése – szemben az alapvető jogok biztosával, amelynek léte az Alaptörvényből származik [Alaptörvény 30. cikk], és amely igazgatási és költségvetési értelemben is jelentős önállósággal rendelkezik⁷³ – a törvényhozó hatalomtól függ, így nem számít önálló államhatalmi tényezőnek, a parlamentarista törvényhozó hatalom alá tartozik.

Tevékenysége – mindazon túl, hogy kiegészíti a jogorvoslati rendszert, segítve az alapjogi sérelmet szenvedetteket – hozzájárul ahhoz, hogy az Országgyűlés ellenőrzési funkciójához kapcsolódó információs bázisa azon a területen bővüljön, ahol az emberek talán a legközvetlenebb módon szembesülnek az államhatalom kényszerítő erejével, így szűkítve – a politikai felelősség intézményén, valamint a jogalkotás eszközén keresztül – a vizsgált szervek önkényes fellépésének lehetőségét.

Az Állami Számvevőszék

Az állam hatékonysága számos tényezőből fakad:⁷⁴ (1) az állam politológiai értelemben hatékony, amennyiben a lakosságát képes egységes politikai nemzetté kövacsolni;⁷⁵ (2) amennyiben az állami döntéshozatal és cselekvés, valamint az egyének magatartása összességében megfelel a mindenkor hatályos jogszabályi előírásoknak, azaz „az állami rend tartalmának”,⁷⁶ az állam jogi értelemben hatékony; (3) ha pedig az elérni kívánt cél és az ahhoz szükséges ráfordítás megfelelő arányban van, az állam közgazdasági értelemben is hatékonynak mondható.⁷⁷

Míg az ombudsmani típusú szervek lényegében az állam jogi hatékonyságának dimenziójában támogatják a parlamenti ellenőrző funkciót, addig az Állami Számvevőszék az állam költségvetési hatékonyságának körében teszi ugyanezt. Már az Alaptörvény megfogalmazása is plasztikus: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.” [Alaptörvény, 43. cikk (1)]. A jogszerűség kérdése (törvényességi ellenőrzés) tehát csupán egy aspektus a célszerűségi- és eredményességi ellenőrzés mellett az Állami Számvevőszék tevékenysége során. Saját szerepfelfogása is az Állami Számvevőszék e jellegét erősíti, amikor önmagára az ún. *good governance*⁷⁸ támogatójaként tekint abban az értelemben, hogy a jogszerűségi ellenőrzésen felül, többek között a közszféra működésének gazdálkodási hatékonyságát és eredményességét (*effectiveness*) is vizsgálja.⁷⁹

A számvevőszéki ellenőrzés a mértékadó nemzetközi szervezetek által is javallott intézmény.⁸⁰ Az Egyesült Nemzetek Szervezete több határozatában is kiemeli a

számvevőszéki ellenőrzés (*supreme audit*) jelentőségét, szerepét.⁸¹ A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) elkészítette a számvevőszékek jó kormányzásban betöltött szerepének elemzését, amelyben az állampolgárok jólétét szolgáló politikák és programok kialakítására legnagyobb mértékben ható kulcsterületeken mutatja be a legfőbb ellenőrző intézmények szerepvállalását.⁸² A Nemzetközi Valutaalap a költségvetés átláthatóságának biztosítékaként fogalmazza meg, hogy a költségvetés számvevőszéki, vagy azzal egyenértékű, a végrehajtó hatalom hatókörétől független, külső ellenőrzésnek kell alávetni.⁸³ Kiemelendő továbbá a kormányzat külső ellenőrzését végző intézmények ernyőszervezete, a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI), amely immár több mint 50 éve ad lehetőséget arra, hogy a számvevőszéki intézmények megoszthassák egymással tudásukat, tapasztalataikat.⁸⁴

A számvevőszéki intézmények államhatalmi helyzetére vonatkozó követelmények nemzetközi sztenderdjeinek összefoglalójaként említhetjük az INTOSAI 1977-es Limai-, valamint 2007-es Mexikói Nyilatkozatát, amelyek egyaránt deklarálják a függetlenség szükségességét,⁸⁵ valamint annak alapvető kritériumait, „azt a viszonyítási alapot, amelyhez minden állam számvevőszékének a helyzete mérhető”.⁸⁶ Ennek megfelelően olyan – a parlament szerveként működő – feladatköri és szervezeti függetlenséggel rendelkező számvevőszéki intézményt kell létrehozni, amelynek függetlensége alkotmányos szinten is garantált, és a legfelsőbb bírói fórum által védett. Ezen intézmények eszköze a széleskörű és külső befolyástól mentes vizsgálat, amely módszertanának és ütemezésének kialakításáról ezen intézmények szabadon döntenek a pénzgazdálkodással kapcsolatos tudományok és technikák fejlődéséhez igazítottan. A vizsgálat elengedhetetlen feltétele a költségvetés teljes terjedelmét lefedő ellenőrzéséhez szükséges információkhoz – törvényes határidőn belül – való korlátlan hozzáférés. A számvevőszéki intézmények joga és kötelessége, hogy vizsgálataikról legalább évente egyszer beszámoljanak a parlamentnek, vagy más felelős köztestületnek, amely beszámolókat aztán nyilvánosságra kell hozni. A számvevőszéki megállapításokra a vizsgált szerveknek reagálniuk kell, valamint – amennyiben e megállapítások nem jogerős és végrehajtandó ítéletek formájában jelennek meg – a számvevőszéki intézményeknek rendelkezniük kell azzal a lehetőséggel, hogy a megfelelő állami szervek eljárását kezdeményezzék. Szükséges továbbá, hogy véleményező és konzultatív szerepet biztosítsanak ezen intézmények számára annak érdekében, hogy már az állami döntéshozatal előkészítése során biztosított legyen a jogszerűség, a hatékonyság, az eredményesség és a gazdaságosság.⁸⁷ Mindezek alapján látható, hogy a számvevőszéki intézmények – ahogy az ombudsmani intézmények is – a közigazgatás külső (általában a

parlamenthez köthető) kontrolljai, amelyek – függetlenségük révén – önálló hatalmi tényezők. Beszámolóik révén szélesítik a parlamentek információs bázisát a végrehajtó hatalmak felelősségi körébe tartozó költségvetés működéséről (ellenőrző funkció), tevékenységükkel hozzájárulnak az állam költségvetési hatékonyságához.

Az első haza számveszők az 1870. évi XVIII. törvénycikk elfogadásával jött létre, ám ezen intézmény még nem a parlamentarizmus hatalommegosztási logikájának megfelelően lett kialakítva, ugyanis a számvevőszék elnökét a képviselőház kezdeményezésére az országgyűlés által kijelölt három személy közül a miniszterelnök ellenjegyzése mellett nevezte ki az államfő.⁸⁸ A számvevőszék intézményét a szocializmus idején megszüntették, amely a rendszerváltó alkotmánymódosítással éledt fel újra,⁸⁹ immár kifejezetten az akkori Országgyűlés ellenőrző szerveként [1949. évi XX. törvény 32/C. §,⁹⁰ 1989. évi XXXVIII. törvény 1. §⁹¹].

Az Állami Számvevőszék államhatalmi helyzetét ma az Alaptörvény hivatkozott 43. cikke, valamint az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ásztv.) rendelkezései határozzák meg.

A hatályos alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján egy erős függetlenséggel rendelkező,⁹² hatásköreiben is erősnek mondható számvevőszéki intézmény képe bontakozik ki. A függetlenség a már hivatkozott nemzetközi sztenderdek alapján jogi-, szervezeti-, személyi-, pénzügyi-, valamint feladatköri értelemben is biztosított. Az Állami Számvevőszék léte, státusza, alapvető funkciója, a szervezeti és működési szabályok sarkalatosága Alaptörvényben garantált (jogi függetlenség). Az Állami Számvevőszék feladatait kizárólag törvény határozza meg [Ásztv. 3. § (1)], tevékenységét az Országgyűlésnek alárendelve végzi [Ásztv. 1. § (1)] saját személyi állománnyal [Ásztv. 8. §], amely során minden más szervezettől független [Ásztv. 1. § (2)] (szervezeti függetlenség). E szervezeti függetlenség értelemszerűen elsősorban a végrehajtó hatalom hatókörétől (értve azt mind jogi-, mind politikai értelemben) való elválasztásban kristályosodik ki.⁹³ Az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg [Alaptörvény 43. cikk (2)]. Nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be [Ásztv. 9. § (2)]. Az elnök, megbízatása lejártával, újraválasztható [Ásztv. 9. § (5)]. Az elnököt az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg [Ásztv. 10. § (1)], vele (valamint az alelnökkel és a számvevőkkel) szemben szigorú összeférhetetlenségi szabályok

érvényesülnek [Ásztv. 18. §], elmozdítani pedig csak az Ásztv. 11. §-ában foglaltaknak megfelelően lehet. Tekintettel arra, hogy az Állami Számvevőszék olyan hatósági jogkörökkel nem rendelkező hivatali típusú intézmény, amelyet az elnök vezet,⁹⁴ elmondható, hogy az elnöki függetlenség erős személyi függetlenséget biztosít. Egy függetlenséget gyengítő tényező emelhető ki csupán: az elnök 70. életévéig korlátlanul újraválasztható. Álláspontom szerint egy ilyen jellegű ellenőrző intézmény esetén indokolt lenne, hogy az elnöknek ne legyen érdeke az aktuális politikai többség érdekei szerint döntenie újraválasztásának reményében. Egyébként a 6 éves mandátummal rendelkező alapvető jogok biztosa egyszer választható újra [Ajbtv. 6. § (5)], így 12 évnél tovább senki nem lehet ombudsman hazánkban, de például a szintén 12 éves mandátummal rendelkező alkotmánybírák egyáltalán nem választhatóak újra [az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 6. § (3)]. Az Állami Számvevőszék a központi költségvetésről szóló törvényben önálló költségvetési fejezetet alkot, a fejezetet irányító szerv jogait az elnök gyakorolja. Költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját a számvevőszék maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Fontos garancia, hogy költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az Állami Számvevőszék gazdálkodását az Országgyűlés elnöke által közbeszerzési eljárás útján kiválasztott és megbízott független könyvvizsgáló ellenőrzi. A könyvvizsgálattal a Magyar Könyvvizsgálói Kamara által vezetett könyvvizsgálói névjegyzékben szereplő „költségvetési” minősítésű könyvvizsgáló bízható meg [Ásztv. 2. §]. A lehető legmagasabb szintű, nemzetközi összevetésben is egyedülálló pénzügyi függetlenséggel rendelkezik tehát az Állami Számvevőszék.⁹⁵ A számvevőszék feladatait kizárólag törvény állapítja meg, tevékenységét az elnök által jóváhagyott ellenőrzési terv alapján végzi, ellenőrzés lefolytatására pedig kizárólag az Országgyűlés kötelezheti [Ásztv. 3. §]. Az ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit a számvevőszék maga alakítja ki, és a kialakított szabályokat nyilvánosságra hozza [Ásztv. 23.§] (feladatköri függetlenség).

Az Állami Számvevőszék törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok alapján ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését [Alaptörvény 43. cikk (1)]. Ennek keretében a számvevőszék – az ombudsmannál is szélesebb körben – a feladatkörét érintő minden adat tekintetében szinte teljes körű betekintési és adatkezelési joggal rendelkezik [Ásztv. 27. §]. Az ellenőrzés során a vizsgált szerv és annak munkavállalója – törvényben meghatározottak szerint – közreműködésre kötelezett [Ásztv. 28]. Az ellenőrzés eredményéről a számvevőszék jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt

tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket. E jelentések nyilvánosak, tartalmuk pusztán a minősített adatok tekintetében lehet korlátozott [Ásztv. 32. §].

Míg az ombudsman ereje lényegében az intézmény (és a tisztséget viselő személy) autoritásából, valamint a jelentéseinek nyilvánosságából fakad, addig az Állami Számvevőszék megállapításainak már konkrét következményei is lehetnek. A vizsgált szervezet vezetője köteles ugyanis a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, amelynek elmaradása (vagy elfogadhatatlan minősége) az ellenőrzött szervezet vezetőjével szembeni büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását, illetve pedig az ellenőrzött szervezetet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését eredményezheti. Megjegyzendő, hogy ezen intézkedések megtételét a számvevőszék csupán kezdeményezi, de a megkeresett illetékes személy vagy szervezet köteles intézkedni, és erről számvevőszék elnökét harminc napon belül írásban értesíteni [Ásztv. 33. §]. Annak érdekében, hogy az Állami Számvevőszék ne csak egy szigorúan formalizált ellenőrzési eljárás végén hathasson az ellenőrzött szervezetre, hanem az ellenőrzési folyamat egészében öröködjön a közpénzköltés felett,⁹⁶ van lehetőség – amennyiben jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében szükséges – figyelemfelhívó levél megküldésére, amelyet a vizsgált szervnek 15 napon belül – testületi szerv esetén a soron következő ülésen – köteles elbírálni, a megfelelő intézkedéseket megtenni és erről a számvevőszék elnökét értesíteni [Ásztv. 33. § (6)]. Ennél is erősebb számvevőszéki eszköz, hogy ha az ellenőrzés rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást, illetve ennek veszélyét tárja fel, vagy az ellenőrzött szervezet által a pénzeszközök kezelésére vonatkozó szabályok súlyos megsértésével történő károkozást, illetve ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, illetve enyhítése érdekében az elnök az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat (1) az előirányzat-felhasználási keret zárolása, (2) az államháztartás valamelyik alrendszeréből nyújtott támogatások folyósításának felfüggesztése, (3) a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztése, illetve (4) bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén az ellenőrzött szervezet tulajdonában vagy kezelésében lévő, az államháztartási vagyon körébe tartozó vagyonelem tekintetében zár alá vétel elrendelése érdekében. A megkeresett hatóság köteles a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről a számvevőszék elnökét tizenöt napon belül írásban értesíteni [Ásztv. 31. §].

Összességében így sem lépi át a számvevőszék az ellenőrző funkció terrénumát, ugyanis jelentései mögött nincsen közvetlen legitim állami kényszer, ugyanakkor az Ásztv. biztosítja,

hogy bizonyos súlyos visszaélések esetén mégis érvényesüljenek a jelentésben megfogalmazott ajánlások.

Az ellenőrzési funkcióhoz kapcsolódóan, annak kiegészítéseként az Ásztv. – a számvevőszék hatásköreit kiterjesztve – tanácsadási, elemzési, valamint véleményezési jogosultságokat és kötelezettségeket határoz meg [Ásztv. 5-6. §].⁹⁷ Ezen autoritást erősítő hatáskörök révén a számvevőszék hozzá tud járulni a minőségi jogalkotáshoz, elő tudja segíteni a közszféra egyes területein érvényesülő külső és belső összefüggések feltárását és megértését, a lezajló változások, valamint azok hatásainak felmérését.⁹⁸ Az elemzésekben lehetőség van új kérdések és új megközelítésű témák felvetésére, tévhitiek megcáfolására és ezáltal a közpénzügyi gondolkodás alakítására,⁹⁹ ezáltal is támogatva a már hivatkozott *good governance* érvényesülését.

A számvevőszék tevékenységéhez kapcsolódó közhatalmi szempontból jelentős körülmény, hogy az elnök tagja a háromtagú Költségvetési Tanácsnak [Alaptörvény, 44. cikk]. A Költségvetési Tanács, mint a központi költségvetési törvény előkészítésében részt vevő testület, örködik az ún. államadósság-szabály¹⁰⁰ érvényesülése felett. Mivel az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amely nem felel meg az államadósság-szabálynak, a Költségvetési Tanács e tekintetben vétó joggal rendelkezik. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el [Alaptörvény, 3. cikk (3) b)], látható, hogy az államadósság-szabály érvényesülése tekintetében a Költségvetési Tanácsnak jelentős befolyása.

Az Állami Számvevőszék intézménye a parlamentarista törvényhozó hatalom ellenőrző szerve, amely – igazodva a hatalommegosztás logikájához – elsősorban az Országgyűlés információs bázisát növeli. E tekintetben kifejezetten hasonló az ombudsman intézményéhez, amelytől leginkább az ellenőrzés meghatározott szempontjai alapján különbözik. Ugyanakkor – bár megállapításainak közvetlen kényszerítő ereje nincs a vizsgált szervek vonatkozásában – „erősebb” intézkedési lehetőségekkel rendelkezik, mint az alapvető jogok biztosa, közhatalmi befolyása – figyelembe véve a számvevőszék elnökének Költségvetési Tanácsban betöltött szerepét is – jelentősnek mondható, így egyértelműen önálló államhatalmi tényezőnek tekinthető.

Zárszó

A parlamentarizmus hatalommegosztási rendszerében – ahogy arra a tanulmány elején már utaltam – a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti kapcsolat a politikai felelősség intézménye által meghatározott. Mivel azonban a törvényhozó hatalom politikai értelemben összefonódik a végrehajtó hatalommal, a rendszer igényli, hogy a parlament ellenőrző funkcióját a politikai csatározásokon kívül álló, független – megfelelő szakismerettel rendelkező – ellenőrző intézmények támogassák.

Hazánkban az alapvető jogok biztosa és a Testület, mint ombudsmani szervek, valamint az Állami Számvevőszék testesítik meg az Országgyűlés ellenőrzési funkcióját támogató külső intézményrendszert, amelyek dogmatikai rokonságát lényegi fogalmi elemek testesítik meg: (1) a végrehajtó hatalom tevékenységét – meghatározott szempontok szerint – ellenőrzik, amely során (2) széleskörű vizsgálódási jogosultságokkal rendelkeznek, (3) tevékenységük során – különösen a vizsgált szervek vonatkozásában – függetlenek, (4) megállapításaikat – jogi kötőerővel nem bíró – ajánlás, jelentés formájában teszik közzé, (5) beszámolási kötelezettséggel tartoznak a parlament felé, (6) „erejük” leginkább a nyilvánosságból, valamint az intézményi és személyi autoritásából fakad.

1 A Bevezetés az alkotmányjogba c. tankönyv úgy fogalmazza ezt meg, hogy „az államszervezet súlypontja a törvényhozó hatalom, amely döntően meghatározza az államélet egészét”. Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, HVGORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 93.

2 Cservák Csaba: *A végrehajtó hatalom és a parlament választása*, Budapest, 133. o.

3 Bihari Mihály: *POLITOLÓGIA – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó*, Budapest, 2013.

4 Sartori, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség, A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*, Akadémia Kiadó, Budapest, 2003, 125., ill. Cservák Csaba: *Development Span of the Hungarian Governmental Forms (in an International Comparison)* *Journal on European History of Law*, 2016/1., 85-91

5 Bibó István akadémiai székfoglalójában foglalta össze Locke és Montesquieu hatalommegosztás modern elméletét megalapozó gondolatait. E szerint Locke gondolati kiinduló pontja volt, hogy „nem jó, ha az általános szabályalkotás és a konkrét jogalkalmazás egy kézben egyesülnek”, Montesquieu pedig egyenesen „úgy állítja fel a kérdést, hogy az államhatalmakat egyáltalán egymástól el kell választani”. Ld. Bibó István: *Az Államhatalmak elválasztása egykor és most*, In Válogatott tanulmányok, Második kötet, Magvető Kiadó, Budapest, 1986. A témához ld. még Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2014, 11-14.

6 Ld. Csink (2014) i.m.: 19-20.

7 Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 357.

8 „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők [...] választásán [...] választható legyen.” Magyarország Alaptörvénye, Szabadság és Felelősség, XXIII. cikk (1); E körben az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény pusztán annyiban szab határt a passzív választójognak, hogy „[a]z országgyűlési képviselők választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti” [2. § (3)].

9 Ld. Trócsányi-Schanda (2016) i.m., 285.

10 Kukorelli (2007) i.m., 357.

11 Somody Bernadett: *Az ombudsmani típusú jogvédelem*, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Budapest, 2010, 15.

12 Majtényi László: *Ombudsman*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 19.

13 Linda C. Reif: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004, 1.

14 Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 14.

15 Cservák Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*, Lícium-Art, Debrecen, 2018, 57.; E kettős funkciót kiemeli Csink Lóránt is, Csink (2014) i.m., 45.

- 16 A „nagy északi háború” idején XII. Károly kénytelen volt elhagyni országát, miután a poltavai csatában vereséget szenvedett.
- 17 Ugyanakkor Csink Lóránt megemlíti, hogy maga a funkció sokkal régebbi időszakra nyúlik vissza, megjelenik az ókori egyiptomi, római birodalomban, de még Kínában is. Ld. Csink (2014) i.m., 44-45.
- 18 Csink (2014) i.m., 44.; Kerekes Zsuzsa: *Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon*, Politikatudományi Szemle, 1998/2. sz., 137.; Kurunczi Gábor: *Az ombudsmani rendszer átalakulása és hatásai az alapjogvédelem területén*, In Berkes Lilla – Csink Lóránt (szerk.): *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása, Tanulmányok az alapjogvédelem köréből*, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2015, 164.
- 19 Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Budapest, 2010, 20.
- 20 Cservák Csaba: *A „V4-ek” alapjogvédelmi rendszerének lényegéről*, JESZ, 2017/4. sz., 19.
- 21 KUCSKO-STADLMAYER (2010) i.m., 191. Az alapjogértelmezés és jogértelmezés összefüggéseiről ld. CSERVÁK Csaba: *A jogértelmezés – és az alkotmányértelmezés egyes módszerei*, *FORUM: ACTA JURIDICA ET POLITICA*, 2017/2. sz., 56-59
- 22 VARGA (2004) i.m., 16.
- 23 KURUNCZI (2015) i.m., 164.
- 24 „Az Ombudsmanok Európai Hálózata önkéntes alapon fogja össze a nemzeti és regionális ombudsmanokat, valamint az Európai Unió tagállamainak hasonló szervezeteit, a tagjelölt országok, Izland és Norvégia nemzeti ombudsmanjait, valamint az Európai Ombudsmant és az Európai Parlament Petíciós Bizottságát. Németországban a nemzeti és regionális szintű petíciós bizottságok az ombudsmanhoz hasonló szerepet töltenek be. Ők részei a hálózatnak.” (A 2007. október 14-16 között, Strasbourgban tartott, az EU-tagállamok és tagjelölt országok nemzeti ombudsmanjainak hatodik szemináriumán elfogadott nyilatkozat)
- 25 Kucsko-Stadlmayer (2010) i.m., 28.

- 26 Takács Albert: *Az ombudsman eszme és megvalósulásának formái*, Pro Publico Bono, 2015/2. sz., 45.
- 27 Ld. Kucsko-Stadlmayer (2010) i.m., 96-97.
- 28 Ld. Reif (2004) i.m., 2-12.
- 29 Ld. Kucsko-Stadlmayer (2010) i.m., 97-100.
- 30 CSINK (2014) i.m. 49.
- 31 Nem a parlamenti ellenőrzés független szerve (bár tevékenységéről beszámol az Országgyűlésnek), hanem - rendszertanilag - végrehajtó hatalmi intézmény, amely - bár, mint autonóm államigazgatási szerv alapvetően független a Kormánytól - hatósági eljárás keretében végzi tevékenységét [Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info. tv.) 60-63. §]. Elnökét sem a parlament, hanem a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki [Info. tv. 40. § (1)]. Ld. még Csink (2014) i.m., 50-54., Takács Albert kiemeli, hogy „Jellemzői hasonlatosak azzal a szervtípussal, amelyet független igazgatási hivatalnak (independent administrative agency) nevez a szakirodalom”, Takács (2015) i.m., 43.
- 32 Info. tv. 38. § (2)
- 33 Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV Cservák. törvény 14. §
- 34 Jogállásukról a hazai rendszerben ld. CSERVÁK, Csaba: Népek, nemzetiségek, kisebbségek, Jogelméleti szemle, 2014/3. sz pp. 52-65., ill CSERVÁK Csaba: Ethnic minorities in Hungary, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad 2018, vol. 52, br. 1, str. 339-352
- 35 E témáról bővebben ld. KURUNCZI (2015) i.m., 168-170.,
- 36 Somody Bernadette: *Fórum*, Fundamentum, 2011/1. sz., 49-50.
- 37 Ld. Majtényi László: *A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami jogvédelem*, MTA Law Working Papers, 2014/47. sz.

38 Varga Zs. András: *A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről*, In Chronowski Nóra - Petrétei József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2010, 433.

39 Az ombudsmani alapjogvédelem rendszere az alkotmányjogi panasz intézményével együtt elemzendő. Bár jelentősége nem csökkent az alapjogi biztosnak sem, de a régi alkotmányjogi panasz rendszerében volt igazán hiánypótló. Vö. CSERVÁK Csaba *A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése*, *Jogelméleti szemle*, 2016/4. sz. 11-20

40 Takács (2015) i.m., 47.

41 (2018) i.m., 75.

42 Alaptörvény, Az Állam, 30. cikk

43 Az Ajbtv. tv. - egyetlen rendelkezését kivéve - nem sarkalatos.

44 Ennél erősebb a költségvetési függetlensége pl. az Alkotmánybíróságnak, az Állami Számvevőszéknek, mivel ezek esetében a költségvetésére vonatkozó javaslatot és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolót maga az intézmény állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek.

45 Nagy Zoltán: *Költségvetési Jog*, Nemzeti Közszerzői Egység, Budapest, 2014, 20.; Ehelyütt érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a 47/1994. (X. 21.) AB határozatában 1994. évi költségvetés kapcsán kimondta, hogy „nem csupán szimbolikus jelentősége van annak, hogy valamely szerv önálló fejezetként, vagy valamely fejezeten belüli címként szerepel”, a „költségvetési törvényben foglalt, a törvényhozási folyamat demokratikus garanciái érvényesülésével kialakított előirányzatok megváltoztatási jogát tekintve alkotmányos jelentőséget nyerhet, hogy vajon a módosításoknál is érvényesülnek-e ezek a garanciák”.

46 Kurunczi (2015) i.m., 171-173.

47 Pl. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesének 2016. június 15-én kelt, a nemzetközi légi járatok utasainak a beszállást megelőző előzetes repülőtéri ellenőrzéséről a célország bevándorlási jogszabályainak való megfelelés

érdekében tett elvi állásfoglalása, valamint az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-441/2019. számú ügyben.

48 Erre utal Cservák Csaba is, amikor a magyar ombudsmani rendszert a több egyenrangú, külön témára ráállított biztosi rendszer és az egy-biztosi modell közé pozicionálja, ld. Cservák (2018) i.m., 74-75.; vö. Majtényi (2014) i.m., 8. Majtényi László egyenesen úgy fogalmaz, hogy a helyettesi tisztségről „elmondható, hogy valójában nem helyettesek, inkább alapvető jogok biztosának alantasai, beosztottjai, önálló intézkedési joggal nem rendelkeznek. Álláspontom szerint sem a szabályozás, sem pedig a gyakorlat nem támasztja alá Majtényi László álláspontját.

49 Cservák (2018) i.m., 75.

50 A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

51 Ide nem értve az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhető normakontroll eljárásokat.

52 Egyenlő Bánásmód Hatósággal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal, a Független Rendészeti Panasztestülettel, valamint az oktatási jogok biztosával

53 Varga Zs. András: *A közhatalom jogalkalmazói kontrollja, mint a jó kormányzás előfeltétele*, In Szigeti Szabolcs - Frivaldszky János (szerk.): *A jó kormányzásról, Elméletek és kihívások*, JTMR Faludi Ferenc Akadémia Jezsuita Európa Iroda - OCIFE Magyarország L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012, 248-249.

54 Kucsko-Stadlmayer is e jelzőt használja könyvében az ombudsmani hatáskörök jellemzésekor, ld. Kucsko-Stadlmayer (2010) i.m., 77.

55 Takács Péter megfogalmazásában az autoritás azt jelenti, hogy valaki olyan olyan helyzetben van, és környezetével olyan a viszonya, hogy szavait különösebb indokolás nélkül is érvényesnek tekintik, akaratú megnyilvánulásai mások számára indokolás nélkül is kötelező előírások. Az autoritás tehát nem minőség, hanem több személy közötti viszony [ld. Takács Péter: *Államtan*, Budapest Corvinus Egyetem, Budapest, 2011, 289-290.]. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az ombudsmani jelentéseket nem szükséges indokolni. Sőt, az ombudsmani jelentések, állásfoglalások pont, hogy igénylik a megfelelő

mértékű és minőségű indokolást, hiszen a célja nem pusztán egy döntés meghozatala, hanem a vizsgált intézmények működésének jobbítása, a hibás eljárások megelőzése [ld. Varga (2004) i.m., 18.], a jó kormányzás elősegítése [ld. Varga (2012) i.m., 248-250.]. Ugyanakkor az ombudsmani jelentésekben foglaltak „végrehajtása” nem az államhatalmi döntés mögött álló legitim kényszer alapján szükséges, hanem mert az abban foglaltakat egy széles körben elismert tudású szaktekintély, minőségi indokolás alapján javasolja.

56 E határozatában az Alkotmánybíróság a korábbi ombudsman törvény „államhatalmi” szerv kifejezése kapcsán mondta ki, hogy mivel az Országgyűlés a „legfelsőbb államhatalmi” szerv az Alkotmány 19. §-ának (1) bekezdése értelmében, így az ombudsman törvény „államhatalmi” szerv kifejezése bizonytalansághoz vezet: „azt a látszatot kelti, hogy az országgyűlési biztosok hatáskörébe tartozik az Országgyűlés közhatalmi tevékenységének felülvizsgálata”.

57 Erre a korábbi ombudsman törvény 22. §-ának a) pontja *expressis verbis* is lehetőséget biztosított, de ennek hiányában is adott lett volna a lehetőség a korábbi magyar Alkotmány 32/A. §-ának (3) bekezdésében rögzített *actio popularis* segítségével.

58 Somody Bernadett: *Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról*, Fundamentum, 2012/2. sz., 113.

59 Ld. Kurunczi (2015) i.m., 174., valamint Sziklay Júlia: *Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában*, In Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.): *Az ombudsman intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, Országgyűlés Hivatala, 2012, 17.

60 Ld. Kucsko-Stadlmayer (2010) i.m., 32., Kurunczi (2015) i.m., 162-163., Sziklay (2012) i.m. 13.

61 Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons, A Handbook, 34.

62 Varga Zs. András: *A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről*, In Chronowski Nóra – Petrétai József (szerk.): *Tanulmányok ÁDÁM Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2010, 434.; Somody Bernadette e szerveket a bíróságok tevékenységétől elkülönítve „kvázi” bíráskodási tevékenységet ellátó szerveknek tekinti. Álláspontom szerint Varga Zs. András megközelítése jobban megragadja e szervek lényegét, hiszen – ahogy arra egyébként

a szerző is utal – szinte minden lényeges fogalmi elmében eltér e szervek tevékenysége a bíraskodás tevékenységétől, így még attól elkülönítve, „kvázi” jelzővel ellátva is megtévesztő prekonceptiókat eredményezhet a nem szakavatott olvasók számára. Vö. Somody Bernadette: *Alapjogvédelem a bíraskodáson túl, Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon*, Fundamentum 2010/2. sz., 7.

63 Itt említhető az a tény, miszerint az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökét, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára nevezi ki a köztársasági elnök.

64 Az ombudsmani típusú szervekről bővebben ld. Cservák (2018) i.m., 275-287.

65 Cservák Csaba is kiemeli, hogy „főbb ismérvei – parlament általi választás, függetlenség, utasíthatatlanság, szakmai kritériumok – ezt igazolják”. Ld. Cservák Csaba: *Az adekvát alapjogvédelem, Alkotmányjogi tanulmányok*, Porta Historica Kiadó, Köröstárkány-Kápolnásnyék, 2018, 109.

66 Kaltenbach Jenő – a Testület első elnöke – szintén e szervek közé sorolta a Testületet. Ld. Kaltenbach Jenő: *A rendőrség civil kontrollja Magyarországon*, Rendészeti Szemle, 2009/4. sz., 13.

67 A személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedések, a rejtett ellenőrzés elrendelése, valamint a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása.

68 Somody (2010b) i.m., 9.

69 E kérdés különösen érdekes az Rtv. 11. §-ának (1) bekezdése tükrében, amely olyan általános jellegű rendőri kötelezettséget rögzít, amelynek megsértése esetén helye lehet a Testület eljárásának akkor is, ha a jogsértés nem az Rtv. V. és VI. fejezetében foglalt rendelkezések alkalmazásával függ össze. Ugyanakkor a Testület gyakorlatában – figyelemmel az Rtv. 92. §-ának (1) bekezdésében foglaltak céljára – rögzült, hogy csak abban az esetben vizsgál az Rtv. V. és VI. fejezetén kívül eső rendőri aktusokat, amennyiben azokkal szemben speciális jogorvoslatot az adott ügyre vonatkozó eljárási szabályok nem biztosítanak.

70 A Testület öt tagját az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben

feladatkörrel rendelkező bizottságainak együttes javaslatára az Országgyűlés egyidejű, listás módon választja. A Testület tagjaira az alapvető jogok védelme érdekében tevékenységet folytató szervek és szervezetek a bizottságoknak javaslatot tehetnek. A Testület tagjának olyan, büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy választható meg, aki jogi végzettséggel és az alapvető jogok védelme területén kiemelkedő tapasztalatokkal rendelkezik, és külön törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzése megtörtént. [Rtv. 6/A. § (2), (3)]

71 Az országos rendőrfőkapitány, valamint a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója határozatának meghozatalát követően a Testület az állásfoglalását - a személyazonosító adatoktól megfosztva - honlapján közzéteszi, kivéve, ha a közzététel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott. [Rtv. 93/A. § (8)]

72 Somody (2010b) i.m., 16.

73 Az Országgyűléstől elkülönült hivatala van, amelyet az alapvető jogok biztosa irányít, és a főtitkár vezet, a működéséhez szükséges költségvetés pedig önálló fejezet a költségvetési törvényben, amelynek fejezetgazdája a hivatal főtitkára [Ajbtv. 41. §].

74 Ld. Lukácsi Dániel Csaba: *A közhatalom gyakorlásának egyensúlyi kérdései*, In Sági Edit (szerk.): *Jogalkotás és Jogalkalmazás a XXI. század Európájában*, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest-Miskolc, 2017.

75 Politikai nemzet: Alapvetően az állampolgárok összessége, amely az állampolgári jogviszonyon alapul. Az állampolgárság természetével kapcsolatban ld. Bruhács János: *Nemzetközi jog II.*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011, 153-158.

76 Hans Kelsen: *Az államelmélet alapvonalai* (ford. Moór Gyula), Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997, 31.

77 Ld. Lőrincz Lajos: *A hatékony állam*, Magyar Közigazgatás, 2005/8. sz., 449-453.

78 A kormányzás olyan módja, amely során érvényesülnek a következő - nemzetközi sztenderdekből levezethető alapelveknek: törvényeket, szabályokat követő magatartás, esélyegyenlőség, mások gondolatát befogadó szabályozás, konszenzusképes tevékenység, részvételre, kooperációra buzdító magatartás, célszerű, eredményes gazdálkodás, reagáló képes működés, elszámoltatható tevékenység, átlátható működés. Ld. Pályi Katalin Ágnes: *A*

Számvevőszék hozzájárulása a jó kormányzáshoz és a számvitel megújításához, Pénzügyi Szemle, 2015/4. sz., 537-540.

79 Ez visszatükröződik az Állami Számvevőszék stratégiai dokumentumaiban is, így például az Állami Számvevőszék hivatalos stratégiai dokumentum rendszeréből [3. oldal]. Ld. Pályi (2015) i.m., 540-547.

80 Ld. Domokos László - Pulay Gyula Zoltán [et al.]: *A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz*, In Német Erzsébet (szerk.): *A jó kormányzás építőkövei, Fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv*, 1. kötet, az Állami Számvevőszék, Állami Számvevőszék, 2016, 14-16.

81 UN A/66/209 (26 April 2011); UN A/RES/69/228 (19 December 2014)

82 Domokos-Pulay (2016) i.m., 15.

83 Domokos László - Szakács Gyula [et al.]: *Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzetének megerősödése*, *De iurisprudentia et iure publico*, 2015/2. sz., 2.

84 <http://www.intosai.org/en/about-us.html> (letöltés: 2019. június 18.)

85 „Supreme Audit Institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence” [The Lima Declaration, II. 5. 1.]

86 Domokos-Szakács (2015) i.m., 2.

87 Ld. INTOSAI, ISSAI 1, The Lima Declaration; INTOSAI, ISSAI 10, Mexico Declaration on SAI Independence

88 Révész T. Mihály: *Az Állami Számvevőszék felállítása és működésének kezdetei*, Pénzügyi Szemle 2012/1. sz., 103.

89 Tórcsányi - Schanda (2016) i.m., 301-302.

90 „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve”.

91 „Az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként Állami Számvevőszék jön

létre, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve”.

92 A Limai Nyilatkozat hangsúlyozza, hogy állami intézmények teljesen soha nem lehetnek függetlenek, mivel az államnak a részei, ugyanakkor a számvevőszéki intézményeknek legalább feladatköri és szervezeti függetlenséget szükséges biztosítani. INTOSAI, ISSAI 1, The Lima Declaration, II. 5. 2.

93 Domokos László - Leila [et al.]: *A jó kormányzás támogatásának fundamentumai, Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete, jogosítványai, függetlensége*, In Németh Erzsébet (szerk.): *A jó kormányzás építőkövei, Fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv*, 2. kötet, az Állami Számvevőszék, Állami Számvevőszék, 2016, 12.

94 Domokos-Szakács (2015) i.m., 6.

95 Domokos-Szakács (2015) i.m., 8.

96 Domokos-Szakács (2015) i.m., 16.

97 Uo., 17.

98 Pályi (2015) i.m., 543.

99 Domokos László: *Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében*, Pénzügyi Szemle, 2016/3. sz., 312.

100 Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) bekezdés: „Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét”, „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza”.