

KERTÉSZ IMRE

Az első magyar ombudsman

Gönczöl Katalin–Kóthy Judit: Ombudsman, 1995–2001.
Helikon kiadó. Budapest, 2002.

Az első magyar ombudsman története – divatos kifejezéssel élve – „sikersztori”. Pedig igencsak nehezen indult! Ennek a történetnek hiteles leírásával ismerkedhetünk meg Gönczöl Katalin és Kóthy Judit most megjelent könyvéből.

Az 1989. október 23-án hatályba lépett új alkotmány [19. §. (3) k.] kimondta, hogy az országgyűlés megválasztja az állampolgári jogok országgyűlési biztosait. A 32/B. (1) pedig meghatározta az országgyűlési biztos feladatait. Ennek végrehajtására született az 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, mi több, egy évvel ezt megelőzően már megtörtént az adatvédelmi biztos feladatainak a meghatározása az 1992. évi LXIII. törvény 24. paragrafusaiban.

Az Alkotmánybíróság és az Állami Számvevőszék annak rendje s módja szerint már a rendszerváltáskor haladéktalanul megkezdte működését, az ombudsmani hivatal életbe léptetése azonban késett. A demokratikus jogállamnak nem volt még egy olyan intézménye, amelynek létrehozása ennyire elhúzódott volna, mint az ombudsmané, amelynek megalakításával kapcsolatban a mulasztás hat évig terhelte a t. Ház lelkiismeretét.

Ez nem volt véletlen, hiszen sokan kételkedtek az új jogintézmény szükségességében, hasznosságában. Neves jogtudósok (Pokol Béla, Sárközy Tamás, Bihari Mihály) tartották szükségtelennek vagy legalábbis időszerűtlennek a létrehozását. Még az igazságügy-minisztériumban is akadtak, akik feleslegesnek tartották a független igazságügyi szervek mellet még egy alkotmányvédő szervezet kialakítását. Különösen kétkedve fogadták a tervet az ügyészek, akik féltették az új jogintézménytől az ügyészi törvényességi felügyelet kialakult rendszerét.

Mindehhez hozzájárult, hogy a pártok között sem jött létre egy ideig olyan politikai megállapodás, amely az ombudsmanok munkájának megkezdését lehetővé tette volna. A józan ész és a kompromisszumkészség azonban végül is győzedelmeskedett. A hivatalosságok egy része fanyalogni kezdett, de a jogaikban megsértettek, emberségükben megalázottak egy pillanatig sem kételkedtek: amint megalakult az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosainak Hivatala, abban a pillanatban megindult a panaszok, bejelentések áradata.

A törvényhozó nem készített túlságosan bőséges útravalót az ismeretlenbe küldött legfiatalabb gyermeke tarisznyájába. Különösen

két hamuba sült pogácsa sikeredett nagyon keményre és nehezen emészthetőre.

Az egyik ezek közül magának a feladatnak a meghatározása. Az 1993. évi LIX. törvény szerint az országgyűlési biztos az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében jár el. Mi is az a visszásság? Hiába is keressük a törvénykönyvekben, nem találjuk olyan meghatározását, amely alkalmas lehet a jogállam egyik legfontosabb intézménye munkájának és feladatkörének definiálására. (Csak zárójelben, de sajnálattal jegyzem meg, hogy a gyakorlat a törvény szóhasználatát szegényítette: az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság alkotmányos visszásággá kopott, mintha bizony az ombudsmanoknak valami olyasmi ellen kellene küzdeniük, ami alkotmányos. Így járt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben meghatározott „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség” fogalma is, ami nem alkotmányellenes mulasztássá, hanem alkotmányos mulasztássá rövidült.)

Hat év ombudsmani gyakorlat tapasztalataira volt szükség ahhoz, hogy Gönczöl Katalin meghatározhassa a fogalmat a következőképpen: „...az alkotmányos visszásság az alkotmányos alapjogokra és/vagy az alkotmányos elvekre visszavezethető olyan alanyi jogi sérelem vagy annak közvetlen veszélye, amely az egyén és az államot képviselő hatóság vagy valamely monopolhelyzetben lévő szolgáltató közötti jogviszonyban keletkezett, és amelynek orvoslására az állampolgári jogok biztosa az alkotmányos felhatalmazás alapján kísérletet tehet.” Mára kikristályosodott a fogalom, az út elején még tapogatózni kellett.

A másik, nagyon keménynek bizonyult pogácsa a szervezeti felépítés volt. Az ombudsmanokat az országgyűlés kétharmados többséggel választja meg. Ez – egyebek közt – azt jelenti, hogy akiknek közös hivatalban kell működniük és együttműködniük, mindegyike ugyanolyan magas közjogi méltóságot tölt be. Nincsenek közös hatásköreik, függetlenek egymástól és mégis harmonikusan kell együttműködniük. Ez – Gönczöl Katalin meghatározása szerint – „egy olyan, három és fél fejű elefánt, amelynek van egy közös törzse, a közös hivatal. Óriási ormánya van, hiszen alkotmányos méltóság. A közös törzs azonban egy halfarokban végződik, merthogy úszni kellene tudnia, de ehhez meg nincs víz, és azt sem tudjuk, honnan lesz.” Vajon melyik zoológus tartana életképesnek egy ilyen állatot? De ha eltekintünk a bizarr hasonlattól: vajon a szervezéstudománynak akadna-e olyan képviselője, aki életképesnek minősítene egy ilyen szervezetet?

Majtényi László így írja le a start pillanatát: „Négy mafla értelmi-ségi beült egy hivatalba. Négy olyan ember, akik egyetemi tanszéknél nagyobb tudommal soha nem vezettek.” Milyen szerencse! Négy tapasztalt menedzser biztosan kialakult és bevált sémákat akart volna ráhúzni a minden eddigőtől eltérő szervezésre. A termelésben, a kereskedelemben vagy az államigazgatásban valóban nem találunk ha-

sonlóan építkező szervezetet, nem szokatlan viszont az ilyen munkamegosztás például a zenei életben. Én nem torzszülött elefánthoz, hanem szépen muzsikáló kamarazenekarhoz hasonlítanám az első ombudsmanok együttesét. A vonósnégyesben nincs karmester, vezetője együtt játszik a többiekkel, és ő választja ki – a többi zenésszel összhangban – a műsorszámokat, határozza meg a tempót és a mű hangulatát. Így működött a Gönczöl-kvartett is.

A törvényhozó csak vázlatot készített, az ombudsmanok szerepe és a forgatókönyv is még megírásra várt. Pirandello óta tudjuk, hogy néha a szerepek keresik a szerzőt. A szereplők kiválasztásán állt vagy bukott az előadás.

Az első hat év szereposztása csodálatosra sikeredett.

Gönczöl Katalin már egyetemista korában is erre készült. Fiatal lányként kezdte a börtönökben faggatni a nehézfiúkat, hogy megértse sorsukat. Később egyszerre dolgozik a kriminológiai és a szociálpolitikai tanszéken. Könyvet ír az erőszakos bűncselekmények elkövetőiről, megalkotja a visszaeső bűnözők tipológiáját, monográfiát jelentet meg a bűnözés társadalompolitikai hátteréről és a bűnös szegényekről. Ezek a tudományos kutatások törtek utat az ombudsman által börtönökben, fogdákbán, pszichiátriai intézményekben indított – a nemzetközi gyakorlatban példa nélkül álló – átfogó vizsgálatoknak.

Majtényi László – talán maga sem tudta, de – szintén régóta készült élete nagy szerepére. Könyvet jelentetett meg az ombudsmanról, akkor, amikor Magyarországon még a legtöbb ember azt sem tudta, hogy mi az, eszik-e vagy isszák. Nem gondolta, hogy a darabban ő lesz a tragikus hős, aki a nagyokkal és a hatalmasokkal vívott harcban esik el.

Kaltenbach Jenő nemcsak a parlament, hanem az országos kisebbségi önkormányzatok bizalmát is élvezte; közigazgatási és egyetemi oktatói múlttal került az Alkotmánybíróságra, útja egyenesen vezetett az ombudsmani székhez. Úgy vélte, hogy az ombudsman az állam jobbik fele, és azon munkálkodott, hogy ez valóban érvényesüljön.

Polt Péter Strasbourgbán az Európa Tanácsnál, az Emberi Jogi Igazgatóságon az első magyar ösztöndíjasként tanulmányozhatta az emberi jogi kérdéseket. Ott szerzett tapasztalatai alapján javasolta a panaszok kétlépcsős intézésének módszerét. Az Európai Emberi Jogi Bizottság először azt vizsgálja meg, hogy befogadható-e a panasz vagy sem. A testületek ezután csak azokkal a beadványokkal foglalkoznak, amelyek az első szűrőn átjutottak. Strasbourgbán ezt a rendszert azóta megváltoztatták, az általános ombudsman és helyettese gyakorlatában azonban jól bevált.

Göncz Árpád szerint az Alkotmánybíróság és az Állami Számvevőszék olyan hivatal, amely pontosan behatárolt területet, szervezeteket ellenőriz. Az ombudsmani szervezet az egyetlen, amelyik a társadalom működésén tartja rajta a szemét.

Ennek a hivatalnak a megalakulásáról és tündökléséről kap tárgyi-

lagos és hű képet az olvasó Gönczöl Katalin és Kóthy Judit könyvéből. Műfaját nehéz lenne meghatározni, leginkább a tényfeltáró riportkötetekhez áll közel. Megismerhető a könyvből Göncz Árpád, Isépy Tamás, Kaltenbach Jenő, Kósáné Kovács Magda, Kuncze Gábor, Majtényi László, Orosz Gábor, Polt Péter, Satori János és Veér András véleménye az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak szerepéről.

Az ombudsmanok tevékenységének hat éve interjúkból, jelentésrészletekből, megyei látogatásokhoz készült forgatókönyvekből, indítványokból, statisztikai táblázatokból, újságcikkek másolataiból és a mellékletben közzétett joganyagokból, az Alkotmánybíróság állásfoglalásaiból rajzolódik ki. A kép lenyűgöző.

Az Országgyűlési Biztosok Hivatalának létrehozása „zöldmezős beruházás” volt. Hat év alatt létrejött a hivatal, kialakult a szervezete, összecsiszolódtak a munkatársak, kialakították kapcsolatukat az alkotmányos szervekkel, széles nemzetközi kapcsolatokat építettek ki és, ami a lényeg, közel negyvenhatezer panaszt dolgoztak fel. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese több mint 6000 alkotmányos alanyi jogsérelmet tárt fel, 2289 eljárásban tett ajánlást, kezdeményezést, indítványt, négy esetben kezdeményezett alkotmánybírósági eljárást. Majdnem háromszázszor tettek javaslatot jogszabályalkotásra, módosításra, hatályon kívül helyezésre és ezek alapján majdnem félezer jogszabály módosult. Ügyészi óvást tizenegyszer, büntetőeljárás megindítását hússzor kezdeményezték, és mintegy száz esetben indítványozták fegyelmi eljárás lefolytatását. Minden évben vaskos beszámolót készítettek az Országgyűlésnek, részt vettek azok bizottsági megvitatásán és vitáján, a plenáris ülésen. Még elképzelni is sok!

Ennek köszönhető, hogy ma már – közvéleménykutatási adatokkal is igazolhatóan – a társadalom széles körei is ismerik és elismerik az ombudsman intézményét, magukénak érzik, és képviselőihez bizalommal fordulnak a sérelmeikkel. Gönczöl Katalin pedig négyéves működése után az év embere lett.

Az ombudsman azonban nem járhat mindenki kedvében. Polt Péter mondta, hogy az ombudsman „alkotmányos tüske a közigazgatás körme alatt”. A hivatal nem örül, ha azt olvassa az ombudsman jelentésében, hogy rosszul dolgozott, s azt ajánlják, hogy változtasson eddigi munkáján.

Különösen fájdalmasak az adatvédelmi biztos „tüskéi”. Ajánlásai alapvető érdekeket sértenek, sokszor nagyok a pénzügyi kihatásai. Ráadásul az 1992. évi LXIII. törvény különleges jogokat is biztosított a számára. Az adatvédelmi biztos feladatai ellátása során az adatkezelőtől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, és az összes olyan iratba betekinthet, adatkezelést megismerhet, amely személyes vagy közérdekű adatokkal is összefüggésben állhat. Az adatvédelmi biztos minden olyan helyiségbe beléphet, ahol adatkezelés folyik. Ha jogellenes adatkezelést észlel, az adatkezelőt felszólíthatja tevékeny-

sége megszüntetésére. Ez a felszólítás nem olyan javaslat, mint amilyenell a többi ombudsman élhet: az adatkezelő haladéktalanul köteles megtenni a szükséges intézkedéseket, és erről 30 napon belül írásban tájékoztatni az adatvédelmi biztost. Nem csoda, hogy az adatvédelmi biztos ténykedése váltotta ki a hat év alatt a legtöbb konfliktust.

Gönczöl Katalin és Kóthy Judit művéből megismerhetjük az általános ombudsman küzdelmeit, de sajnos csak nagyon felületes képet kapunk a kisebbségi jogok- és adatvédelmi biztos tevékenységéről. Csak reménykedhetünk, hogy ez azért maradt ki a könyvből, mert az ő munkájuk krónikáját külön kötetben olvashatjuk.

A törvény értelmében az ombudsmant hat évre választják és egyszer újraválasztható. Gönczöl Katalint és Majtényi Lászlót nem jelölte újra az új köztársasági elnök.

Hivatali idejük lejártá alkalmából elkészönt-e tőlük az államelnök, a miniszterelnök vagy az országgyűlés elnöke? Megköszönték-e munkájukat? A riporter kérdésére a lakonikus válasz: nem.

Kaptak elismerést vagy sem, az első magyar ombudsmanok így is beírták nevüket jogtörténelmünkbe. Működésüket tanítani fogják, és az államjogi vagy a jogtörténeti szigorlaton a hallgató sok-sok év múlva is örömmel (vagy netán bosszankodva) fogja olvasni a kihúzott tételen: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatalának megalakulása; az első magyar ombudsman.

Gönczöl Katalin és Kóthy Judit könyvét nem ajánlom azoknak, akik könnyű nyári olvasmányt keresnek, akik az ombudsmanok megválasztása, újraválasztása, újra nem választása mögötti turpisságokra vagy intimitásokra kíváncsiak.

Helyes lenne viszont felvenni a kötelező irodalom listájára a szociális munkások képzésében. A könyvben közölt esettanulmány a pszichiátriai fekvőbeteg-intézményekben végzett vizsgálatokról és Veér András ehhez fűzött megjegyzései olyan tanulságosak, hogy méltán számíthatnak helyre az elmeorvosi szakvizsga kötelező tananyagában. Érdemes lenne szerepeltetni Gönczöl Katalin és Kóthy Judit művét az ajánlott irodalom jegyzékében az egyetemek jogi karain, az Államigazgatási Egyetemen és a Rendőrtiszti Főiskolán.

Nem fognak benne csalódni azok, akik az emberi jogok magyarországi érvényesülése iránt érdeklődnek. Nagyon hasznos olvasmány jogászoknak, szociológusoknak és újságíróknak is.