

Egyensúlyozás – hat évig az elmélet és a gyakorlat határán?

Interjú Szabó Máté leköszönő ombudsmannal hivatalának hat évéről

PÉTERFALVI ATTILA

Dr. Attila Péterfalvi, the acting chairman of the National Authority For Data Protection and Freedom of Information, conducted a informal interview with an old colleague Prof. Dr. Máté Szabó, recently retired ombudsman, about his personal experience and the last six years. The conversation, and its subjective elements is an opportunity to glimpse behind the curtains of the everyday life of the head of a rights protection agency. What may be of even greater interest to an outsider is the background to selection and procedure. Máté Szabó speaks openly of his work as a commissioner, of the problems and frequent difficulties. He does this in the light of his recent retirement from this popular and well respected organization.

Szabó Mátét, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanárát, az 1980-ban jogot végzett politológust, az MTA doktorát 2007. szeptember 24-én választotta meg az akkori parlament kétharmados – tehát vegyesen jobb- és baloldali – többsége az Országgyűlés biztosává. A közélet számára akkor még teljesen ismeretlen, ám a politika- és társadalomtudományok területén ismert kutató-oktató hat év után – a Szonda Ipsos 2012-es bizalmiindex-vizsgálata szerint – a polgárok által a legnépszerűbbnek tartott intézményvezetői székből állt fel 2013. szeptember 24-én. Ezt a tisztséget ma már dr. Székely László, az ELTE ÁJK polgári jogi tanszékének adjunktusa tölti be, ez alkalommal a homogén jobboldal kétharmadának szavazatával. Jómagam Szabó Mátét adatvédelmi biztosként ismertem meg 2007-ben, majd mandátumom lejárta után főtitkár voltam 2008–2011 között az országgyűlési biztosok mellett, s így évekig együtt dolgoztunk.

Az indulás

Péterfalvi Attila: Akartál valaha ombudsman lenni, játszottál ezzel a gondolattal, készültél rá?

Szabó Máté: Nem, soha fel sem merült bennem, hogy efféle szerepeket vállalhatnék. Másokban viszont igen, hiszen mint a civil társadalom kutatóját ismertek, és többen kérdezték meg tőlem, hogy akkor mit is teszek én a civil társadalomért Magyarországon, hiszen 1989 után már lehet. Én azonban nem is gondoltam arra, hogy oktató- és kutatómunkán kívül bármit is csináljak. Váratlanul ért Sólyom László megkeresése. Éppen Brémában, az egyetem Kelet-Európa Intézetében voltam ösztöndíjas kutató a rendszerváltás előtti magyar ellenzéki mozgalmak témájában. Néhány napra hazalátogattam, és a köztársasági elnök épp akkor keresett meg a jelölésem ügyében. Meglepetésként ért a felkérése. Tőle tudtam meg, hogy röviddel azelőtt jelöltjét, Majtényi Lászlót nem szavazta meg kétharmaddal a parlament, és harminc napon belül újra jelölnie kell, ezért keres. A beszélgetés feléig azt hittem, hogy az új jövő nemzedéki pozícióra kíván jelölni engem, hiszen még a nyolcvanas évekből a zöldmozgalmak témájában ismerkedtünk össze és működünk együtt vele.¹ Azonban világossá tette, hogy az általános, az alapjogi biztos egységes, a korábbi helyettes mandátumát is magába foglaló pozícióját szánta nekem. Rövid gondolkodási idő után, már Brémából adtam beleegyezésemet megítéző jelöléséhez.

Mi vitt rá, hogy elfogadd, hisz azt mondtad, hogy az ilyesmi sose érdekelt.

Sólyom nekem és később nyilvánosan is azt mondta, hogy én publikáltam Magyarországon a legtöbbet, és talán minőségben is, teszem hozzá én, a civil mozgalmak témájában. Nem mértem meg sorra és kilóra, hanem elhittem neki, és ez erőt adott. Plusz még tényleg ő is és mások is már korábban biztatva kérdezték, mit akarok a rendszerváltás utáni helyzetben tenni az általam elméletileg valóban eléggé körüljárt civilség témájában. Az ombudsmani intézmény meg tetszett, mint valami újszerű dolog, ismertem Gönczöl Katalint, Majtényi Lászlót, Kaltenbach Jenőt is...

Engem nem?

Az újságokból persze ismertelek, főleg az tetszett, mikor ledaráltad az ügynökaktákat, mert szeretem az ilyen gegeket.

Hogyan készültél a feladatra?

Volt időm, mert bár nagyon gyorsan, ez júniusban zajlott, megszervezte Sólyom a bemutatásomat a pártok vezetőinek a Sándor-palotában, és úgy volt, hogy még a nyár

1 SZABÓ Máté – SÓLYOM László (kiad.): *A zöld hullám*. ELTE ÁJK, Budapest, 1988.

előtt szavaznak is, de aztán a ház elnöksége a bizottsági meghallgatásokat és a szavazást egyaránt szeptemberre tolt. Ez jó döntés volt az én szempontomból. Egyrészt volt idejük megbarátkozniuk a profilommal a pártoknak, ami megmutatkozott a kétharmados támogatásban. Ez a Fidesz és az MSZP zömének szavazatai nélkül akkor nem jöhetett volna létre. Az MDF és a KDNP már a bemutatáskor megígérték a támogatást, az SZDSZ meg már akkor belülről mállott, és Sólyommal feszült volt a viszonyuk. Másrészt én be tudtam fejezni a kutatási projekt megfelelő részét, a többit azután Bozóki András végezte el, amikor megválasztottak, és fel tudtam készülni.

Miből?

Hát a szakirodalomból! Úgy döntöttem, elolvasom, amit az akkor még mindig újszerűnek ható magyar ombudsmani intézményről lehet. Három könyv volt ez akkor, Gönczöl, Majtényi, Varga Zs. András,² az utóbbival mentem a legtöbbre. Voltak persze tanulmányok is, meg hát a honlap, a beszámolók, szóval volt mit olvasni a nyáron!

Beszéltél valamelyik volt vagy akkor még épp hivatalban lévő ombudsmannal?

Nem, akkor még nem, bár ismertem őket többnyire, főként az egyetemről vagy tudományos rendezvényekről. Nagyon bizonytalannak láttam az esélyeimet akkoriban és később is. Míg Sólyom volt a köztársasági elnök, az ő előre nem egyeztetett javaslataitól és egyéb váratlan lépéseitől volt hangos a közélet. Nem mehettem biztosra, és nem is akartam nagyon beleélni magam egy olyan szerepbe, amit el sem kell játszanom esetleg. Úgy véltem, hogy a szakmai tájékozódás semmiképp sem hiábavaló, szélesíti az ismereteimet. Sőt még azt is eldöntöttem, hogy idegen nyelvű szakirodalmat se olvasok, csak ha majd megválasztanak, hanem inkább a futó eszmetörténeti projekt várhatóan részemről korábban bekövetkező befejezésére koncentráltam.³

Nem voltak „téglaíd” a pártokban, az intézményekben?

Azóta sem építettem be senkit. Persze ismertem olyanokat, akiket igencsak megkapott a „mozdony” füstje, kollégáim voltak akkor az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézetében Bihari Mihály, Gombár Csaba, Lengyel László, Navracsics Tibor, Pokol Béla vagy Stumpf István.

Ők segítettek neked?

Azt én nem tudhatom, Navracsicsról később azt mondták nekem, hogy tett értem

2 MAJTÉNYI László: *Ombudsman*. KJK, Budapest, 1992.

GÖNCZÖL Katalin–KÓTHY Judit: *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, Budapest, 2002.

VARGA ZS. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel, 2004.

3 SZABÓ Máté: A szocializmus kritikája a magyar ellenzék irányzatainak gondolkodásában (1968–1988), in *Politikatudományi Szemle*, 2008/1., 7–41.

a Fideszben, de erről mi sose beszéltünk, se vele, se Pokollal vagy Stumpffal. Általában nem is beszélgettem sose külön velük, vezettem az intézetet, az értekezleteken találkoztunk. Bihari Mihállyal más a helyzet. Sokszor beszéltünk az intézet ügyeiről vele, és ő volt az, aki a bizottsági meghallgatásokra hasznos tanácsokkal látott el. Hisz éppen ő volt az alkotmányügyi bizottság elnöke a kilencvenes években, az alkotmánybíróvá megválasztása előtt. Jól tudta, hogyan kell ott megnyilvánulni.

Milyen volt a két parlamenti bizottság, az alkotmányügyi és az emberi jogi meghallgatása?

Lényeges volt a bemutatkozásom nekik, és feltettek pár kérdést, amelyekre úgy kellett válaszolni, hogy ne sértsen egy pártot vagy politikust se, és beleilleszkedjék abba képbe, amelyet ők maguknak egy ombudsmanról kialakítottak.

Voltak e feszültségek, problémák?

Nem meglepő módon akkor is és egészen Gyurcsány Ferenc miniszterelnök lemondásáig rajtunk volt 2006 árnyéka. A szó szoros értelmében nyomasztó volt. Súlyom egyetlen kérése az volt, hogy a 2006-os „események” utáni feszült közrendvédelmi helyzetek intenzív ombudsmani vizsgálata megtörténjék. Ezt szerinte mindkét elődöm, Takács Albert és Lenkovics Barnabás nem megfelelően kezelték. Ebben változást és változtatást kért. Valószínűleg ezért is kerülhettem nála képbe jelöltjeként, hiszen a kilencvenes évek közepén volt egy kül- és belföldi projektsorozat, amelyben a rendőrök és a tüntetések jogi-politikai-szociológiai problémáival foglalkoztam, és majdnem az egyetlen tudományos igényű monográfiát magyarul egy svájci kutatóval együtt szerkesztettük.⁴ Mindkét, a Gönczöl- és a Morvai-féle bizottság ezt egyaránt használta és hivatkozott is rá. A köztársasági elnök kérésére indítottam el 2008-ban a tüntetések körüli jogi és adminisztratív problémákat vizsgáló projektemet, ami akkor nagy feltűnést keltett.⁵

De ez már csak az után volt, amikor megválasztottak...

Persze. De téma volt a tüntetés már a meghallgatásokon és később is éveken át. A másik téma jobban meglepett, tudniillik akkor már folyt a jövő nemzedékek ombudsmani intézménye felállításának előkészítése, amit Súlyom már küszöbön állónak tartott és elősegített. Azonban a meghallgatásokon több politikus is hangot adott ama kételyének, akkor még igencsak szőrmentén, de hangsúlyosan, hogy minek itt Magyarországon ennyi ombudsman. Azt a változást üdvözölték, hogy velem először választhatnak egységes általános biztost, azaz megszűnik az általános ombudsmani és helyettesi posztok megosztása (korábban Gönczöl Katalin és Polt Péter, majd Len-

4 SZABÓ Máté–WISLER, Dominique (szerk.): *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*. Villányi úti konferenciaközpont. Budapest, 1999.

5 HAJAS Barnabás (szerk.): Gyülekezési jogi projekt. ÁJOB Projektfüzetek, 2009/1.

kovics Barnabás és Takács Albert). De hogy egy negyedik ombudsman lesz mégis, ezt akkor problémásnak tartották többen a hozzászóló képviselők között. Maradt itt bennem egy kérdőjel, amelyet később az ombudsmani rendszer szervezeti átalakításáról kialakított koncepciómban, illetve a veled együtt folytatott előkészítő munkálatokban eléggé világosan válaszoltam meg: egy a biztos!⁶

Szóval azt mondd, hogy a 2008–2009-es éved problémái, a tüntetési projekt 7 és a biztosi rendszer monokratikus kialakítása már akkor jelen voltak a közbeszédben?

Az első nagyon hangsúlyosan, a második pedig inkább bizonyos „szakmapolitikai” körökben. Bizonytalanná vált a magyar ombudsmani rendszer kontúrja az akkor zajló átalakítással. Világelsők akartunk lenni, lettünk is, a jövő nemzedékek ombudsmanjának létrehozásával, persze így mindenféle tapasztalat nélkül kellett annak megszületnie.

Támogatták-e a parlamenti bizottságok a jelölésedet?

Igen, és nem is emlékszem, volt-e ellenszavazat meg tartózkodás, de ha volt is, akkor csak egy-egy, és nem változtatott ez a későbbi szavazati eredményen sem a plénumon. Az akkor hamar jött, és én úgy mentem be: veszíteni nem veszíthetek semmit, többek túlélték már, hogy a plénum leszavazta őket. Így például Székely László, akit épp előtted jelöltek adatvédelmi és információszabadsági ombudsmannak, most meg az én utódom majd egy hónapja...

Esküdtél-e Istenre a parlament nyilvánossága előtt?

Igen, de határozott véleményem, hogy a hit személyes ügy, a szekularizált állam és az egyházak következetes elválasztásának a híve vagyok. Tehát azt gondolom, aki Istenre esküszik, annak a magyar állampolgárságú hívők és az ateisták jogait egyaránt védenie kell, ha a magyar parlamentben ombudsmanná választják.

Az első lépések

Szóval túl voltál a nagy próbatételen, túl a tűfokán, és megmondtad keményen: nem leszek se Zorro, se Batman!

Igen ezt előre találtam ki, mert tetszett, és azt gondoltam, úgyse lehetek olyan jó, mint ők. Nem vagyok én se Zorro, se Batman, aki azonnal szúr és üt, és mindig pontosan tudja, kit, hol és miért kell.

⁶ SZABÓ Máté: Egy a biztos! in *Népszabadság*, 2009. március 24., 6. o.

⁷ SZABÓ Máté: A gyülekezés joga, a civil jogvédelem és az ombudsmanok szerepe, in *ÁJOB Projekt-füzetek*, 2009/1. 5–8. o.

2007. szeptember végén tehát az akkor a kisebbségi, Kállai Ernő, és én mint adatvédelmi és információszabadsági biztos mellett bevonultál harmadikként, az első helyettes nélküli általános biztos, a sorban a harmadik, az akkor még az Országgyűlési Biztosok Hivatala nevet viselő intézménybe. Mi volt ott?

Fekete doboz volt az az én világomban, avagy fehér folt az én térképemen. Nem csináltam semmit addig, csak szakirodalmat (és csak magyarul) olvastam. Akkor elkezdődött a gyakorlati megvalósulás: emberek tömegével találkozni, ismerkedni, beszélni, intézményeket megismerni, a médiát és annak munkásait megnyerni... Nekem, aki addig az egyetemi dolgozószobámból csak kutatni, konferenciákra vagy tudományos ügyekben dugtam ki az orromat. Hát most sokmindenfélébe kellett hirtelen beleütnöm!

Nem féltél, hogy betörök?

Dehogynem! Tudtam, hogy sok mindenre képes vagyok, de azt, hogy emberek sokaságával folyamatosan együttműködve teljesen új szerepben és nekem legalábbis új, ismeretlen világban dolgozni, ez az egyik napról a másikra megjelenő közvetlen kihívás megrémített. Azt mondtam magamban, ha egy év alatt nem találok meg a magam útját, feladatát, és nem tudom szerepemet úgy eljátszani, ahogy nekem tetszik, akkor egyszerűen lemondok és hátat fordítok az egésznek.

Akkor kezdte tulajdonképpen az ombudsmani munka gyakorlatával megismerkedni?

Bizony. Plusz még épp akkor volt az éves európai ombudsmani találkozó, amelyen veled együtt vettünk részt Strasbourgban,⁸ ott pedig belekóstolhattam az ombudsmannok nemzetközi kapcsolatrendszerébe, amely a későbbiekben egyik fontos tevékenységi területemmé vált, s ahol később komoly sikereket értem el. Ott volt az európai ombudsman is, aki szintén most, 2013-ban köszönt le: Nikiforos Dimandouros.⁹ Ő volt az egyetlen ombudsman Európában, és egyben az európai ombudsman,¹⁰ akit korábbról már ismertem. Ő tudniillik nemzetközileg ismert görög politológus, „transzitológus” volt, aki többször járt Magyarországon, sőt korábban még magyar vonatkozású témákkal is foglalkozott. Ez jól jött nekem később, ha kapcsolat kellett az egyébként igen fontos európai ombudsmani intézménnyel.

8 DIAMANDOUROS, Nikiforos–DELEVOYE, Jean-Paul (eds.): *Rethinking good administration in the European Union*. 6th Seminar of National Ombudsmen of EU member states. Strasbourg, 2007. October 14–16. Luxembourg, 2008.

9 Interjú Nikiforos Diamandouros európai ombudsmannal, in SZABÓ Máté–HAJAS Barnabás (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2012, 120–126. o.

10 SZABÓ Máté–PÉTERFALVI Attila (szerk.): KUCSKO-STADLMAYR, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 269–277. o.

Szóval már a legelején a tényérodon voltak későbbi nagy témáid, a tüntetési projekt, az ombudsmani rendszer átalakítása, a nemzetközi kapcsolatok?

Igen, de kellett hozzá a tényér, azaz olyan értelmezési keret, amelyben a problémákat el lehet helyezni, a prioritásokat meg lehet állapítani, megoldásokat lehet keresni. Valójában én már ezzel a „zsebemben” léptem be a Nádor utcai épületbe 2007 szeptemberében.

Az ombudsman „filozófiája”

Na és milyen színű volt ez a tényér?

Fehér és vadonatúj! Én készítettem, olvasmányélményeim alapján. Ez volt az én ombudsmani filozófiám kerete. Nemrég, tevékenységem utolsó hónapjában, hatytyúdalomként összefoglaltam egy cikkben a Magyar Nemzetben.¹¹ A következőképp építettem fel: négy olyan egyensúlyt, egyben konfliktust azonosítottam, amelyek különféle álláspontok, értékek, modellek mentén vitatkoznak ma egymással a világban, és az ombudsman filozófiájában szerintem a közöttük kialakított, mindenkor változó kompromisszumok sorozatát írja körül. Az, amit az ombudsmannak tudatos stratégiával kell kialakítania a változó környezeti feltételek között, saját útját keresve.

Jól hangzik, de nekem nem mesélted el az első napon!

Nem neked, hanem a beosztott munkatársaknak tartottam egy bemutatkozást, ahol elmondtam, hol, milyen keretekben fog zajlani az én hat évre tervezett ombudsmani útkeresésem.

Na és mit mondtál el nekik?

Az első dilemma az emberi vagy természetes jogok és a pozitív jog viszonyában az ombudsmani álláspont kialakítása; ennek esetről esetre kell létrejönnie a hazai és az érvényes nemzetközi-európai jog határvidékén. Elutasítom tehát a pozitív jogot abszolutizáló bürokratikus-adminisztratív felfogást és az emberi jogi fundamentalizmust is, amely mindig és mindenben az egyetemes, az európai maximalizálását kívánja! A második dilemma a hagyományos individualista jogfelfogás és az új emberi jogi területek, a kisebbségek, a szociális jogok, a „másság” csoportjainak bevonása kérdésében kialakuló komunitárius, kollektív jogértelmezés tagadhatatlan feszültsége. Itt is a megfelelő egyensúly keresése volt a cél, mert nem abszolutizálható sem a 19. századi individualista, sem a 20–21. századi, a kommunitarizmusba, a kollektívbe hajló új megközelítés. Kompromisszumra kell törekednie az ombudsmannak itt is.

¹¹ SZABÓ Máté: Akrobata a mozgó asztalon. A négy egyensúly, avagy számvetés az ombudsman hatéves munkájának elveiről, in *Magyar Nemzet*, 2013. szeptember 14., 6. o.

A hajléktalanság esetében például a komunitárius megoldások felé kereskedtem. Egyébként a tüntetés lehet vélemény kifejezését szolgáló aktus, de egyben kollektív is, tehát nem fog mindig működni a problémák megoldására a jó öreg 19. századi, pusztán szabadságjogi szemléletmód. Egyébként itt már át is léptünk a „harmadik generációra” a nemzetiségi jogok, az adatvédelem és információszabadság, a fenntartható állapot a jövő nemzedék érdekében. Az utóbbi a szociális és az ökológiai határait keresi, ami távolról sem problémátlan dilemma ember jogi szempontból! Magam részéről ezek a harmadik generációs problémák igen közel állnak hozzám. De nem tartom őket abszolutizálhatóknak a korábbi emberi jogi hagyományt jelentő, 19. századi egyéni szabadságjogok meg a 20. századi, nemcsak a gazdasági, hanem a szociális és kulturális jogok mellett.

Tehát te egyfajta szinkretizmus híve vagy, és el akarod kerülni a kozmopolita fundamentalizmust és a nemzeti jogrenddel való teljes azonosulást is?

Valami efféle munkált bennem a negyedik dilemma megfogalmazásakor: a globalizálódó világ univerzális érték- és jogrendje, centrumában az ENSZ emberi jogi deklarációival, az EU jogával és a nemzetközi szervezetek világával nem idegen test a szuverén nemzetállam jogrendjével szemben, hanem játéktárs egy a mindenkori jogközösségek – így a globális, az európai és mondjuk a magyar – rendelkezései és elvei közötti egyensúlyi helyzet kialakításában. Ez, ismétlem, jogáganként, témánként és időszakonként meg országonként változó eredményeket jelent a kialakuló nemzetközi jog- és világhrend mindenkori keretein belül.

Szép elvek, de olyan ez a tényér, mint ha szabadon formálható lenne, változtatja a méretét, a színét és az alakját is. Vajon így minden belefér?

Nem, dehogyis! A változás és az alkalmazkodás mindig bizonyos keretek között zajlik. Az ellentétpár mindkét pólusának változó, de alakító szerepben kell részt vennie a kompromisszumban, és magáénak kell elismernie annak eredményét. Egyik sem oltódhat ki a másik javára. Bár változó a mérce területenként, de az ombudsman mindig az emberi jogok Szent Gráljának visszfényét viszi bele a sötét világba. A világ, a mindennapi élet, az emberiség gyakorlata sötét színű, szürke világ, az ombudsman a fény és a szín egyik ágense, de a visszfény jelensége nem jöhetne létre a sötét, a szürke háttére nélkül. A felvilágosodás teljessége tehát az utópia, az ombudsman pedig a fény és szín, valamint a sötét anyag közötti kompromisszum művésze kell legyen.¹²

12 Az állampolgári engedetlenség és az állampolgári jogi kritika intézményei, in *Magyar Tudomány*, 2009/4., 464–473. o.

Ez volt tehát a kiindulópont, a „tányér”, amelyre a problémák hat év alatt rákerültek, és ez volt a varázspálca, ami segített a megoldásban? Ezt kedvelték meg az emberek annyira, hogy a legnépszerűbb intézmény lettetek az elmúlt évben a Szonda Ipsos szerint?

Ezzel bizony nem lehet megatni egyetlen panaszost sem. Az igazi gyakorlati munka – adatkeresés, szituációk felmérése, intézmények bizonyos mértékű átvilágítása, a jogrend hazai és európai paragrafusainak egységben látása az értelmezés során, végül pedig elemzés és kritika, konkrét és a hatóságok számára fogyasztható ajánlások, javaslatok kidolgozása és a sajtóban a nem jogász közösségek és egyének számára fogyasztható üzenetként történő megjelenítésük, képből és hangban –, ez kell a panaszosnak és az állampolgárnak, nem a mögöttes ombudsmani filozófia. Azt meghagytam a konferenciákra és a publikációkra. De igyekeztem mind a gyakorlati vizsgálatokban, mind az intézmény működésének az egészében megjeleníteni ezeket az elveket, amelyek annyit érnek mindig, amennyit itt és most azokból fel tudunk mutatni a gyakorlat számára, úgyhogy annak „visszfénye” legyen.

Micsoda?

Valamiféle kommunikatív reakció, amely a mentalitás változásától a hivatali magatartás és eljárás változásán át a jogszabályok és az intézmények átalakításának lassú és hosszú folyamatába illeszkedik. Ez a fény jelenik meg akkor, ha a miniszter azt írja: megfontoljuk; ha a panaszos azt írja vagy mondja: mégis megkaptam az elmaradt kifizetést; ha a kiadványunk elfogy, és a szakma olvassa; ha a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke írja és mondja azt, hogy ilyen átfogó vizsgálat a magyar ügyvédség helyzetéről évtizedek óta nem született; ha az AB úgy dönt, ahogy javasoltuk, vagy nem úgy dönt, de a számomra mértékadó alkotmánybírák különvéleményében megjelenik a mi álláspontunk is...

Tehát nem kell hozzá igazi eredmény, az ügy azonnali és hosszabb távra szóló elintézése?

Az az igazi, persze, de bizony ez csak elég kis százalékban megy. Mi javasolunk, és nem döntünk. A döntés a mindenkor megkeresett hatóságok kezében van. Dönthetnek másként, és az egyébként nem is jogellenes, mint az ombudsmani munka jellegét valójában kevésbé értő média szeret fogalmazni. A mi alternatív véleményünk nem valamiféle jogszerűségi, jogos-jogtalan döntése. Ez az egyes ügyben a bíróságé, általában a törvényhozó hatalomé. Az ombudsman a meglévő jogrendben és a hivatali működés jogszerű keretein belüli, alkotmányos jellegű és adminisztratív visszasságokat keresi és találja meg, amelyeknek az orvoslása a hatóságok, végső fokon meg a törvényhozó döntésén múlik. De ezt a döntést az ombudsman önmaga nem képes kikényszeríteni, és nem is ez a feladata. Hosszabb távon az elmozdulás várható attól

is, hogy megnyerjük a társadalom mérvadó részét a tekintetben, ami az álláspontunk lényege, illetve a jogot és igazgatást humanizáló szemléletmódunk célja. Ezt jelenti az emberi jogi szemlélet: a jogi-adminisztratív rendszerek humanitárius jellegűvé alakításának folyamatát kívánja elmélyíteni. Az emberi méltóságot a paragrafusok fölé emeli, az államérdek, a hivatali érdek, a bürokratikus rutin fölé.

Projekt módszer

De hogyan váltottátok mindezt aprópénzre a napi munkában?

Kétségtelen újítás volt a projekt módszer. Ez azt jelentette, hogy egy-egy kiemelt témakörben, lehetőleg olyanban, ahol a jog- és a társadalmi rendszer visszasságainak és problémáinak átfogó kritikáját tudtuk adni, kiemelt aktivitással dolgoztunk egy egész éven át. Koncentráltuk erre a területre a hivatalból megindított vizsgálatokat, valahogyan igyekeztünk a panaszok korábbi tapasztalatait és a korábbi ombudsmani vizsgálatokat a témában leporolni, akár utóvizsgálatot indítottunk, megnéztük, változott-e, és mi az eltelt idő alatt, a korábbi ajánlások teljesültek-e. Helyszíni vizsgálatokat folytattunk kiemelt területeken, intézményekben, külön panasz fórumokat szerveztünk, mint például a vörösiszap-katasztrófa után egy évvel, a rekonstrukciós program lezárása után. Megkérdeztük az európai ombudsmanokat és más emberi jogi szervezeteket az ő tapasztalataikról és problémáikról, igyekeztünk nemzetközi tendenciákat felvázolni, a magyar problémákat azok keretében és velük összehasonlítva elemezni. Együttműködtünk a tudományos műhelyekkel, a szakértői közösségekkel és hálózatokkal, a területen aktív civil szervezetekkel és szövetségekkel. Ezeket a vizsgálatokat és egyéb tevékenységeket az általános és az adott keretek között kivitelezttük. Azonban a külön publikációkra, az ún. projektfüzetekre, amelyeket 2008-tól 2013-ig sorozatként jelentettünk meg, külön támogatásokat szereztem-szereltünk munkatársainkkal. Összesen tizenhét projektfüzet jelent meg.¹³ Évente egy beszámolóra és egy angol kiadására volt költségkeretünk: a tizenkét kiadvány helyett a támogatásokból összesen negyven jelent meg a hat év alatt, és került ingyenesen terjesztésre, kb. negyvenezer példányban nyomtatta, valamint CD-n és interneten is.

Melyek voltak ezek a célcsoportok?

Magyarországon nincsen gyermekjogi ombudsman. Korábban volt ilyen ötlet, sőt, előkészület is, de valahol elakadt. Ezért nekünk a gyermeki jogokra különös figyelmet kellett fordítani, és minden évben volt egy gyermekjogi projektünk a gyermekegészségügy, a családpótló intézmények vagy a gyermekbarát igazságszolgáltatás és más témákban. Ugyancsak az ombudsmanok speciális feladata az ún. „rászoruló csoportok” – a gyermekek is ilyenek – jogainak kiemelt védelme. Így az idősek, a fogyaté-

¹³ A 17 projektfüzet teljes terjedelmében letölthető a www.ajbh.hu oldalról.

kal élők, a fogvatartottak, a hajléktalanok, a közfoglalkoztatottak, a betegek és más hasonló csoportok témáiban indítottunk el projekteket. Utolsó kiadványunk épp egy átfogó kép a rászoruló csoportokról Magyarországon, és arról, mit tud tenni értük az ombudsman.¹⁴ Ezt az Open Society európai alapítványa támogatta.

Ez azt jelenti, hogy főleg az ilyen rászoruló csoportok, a romák, a nők, a menekültek panaszkodnak a legtöbbet?

Pont fordítva van, és nemcsak nálunk, hanem mindenütt Európában! Ahogyan a társadalmi piramis kiterjedt aljáról felfelé megyünk a jövedelem, a képzettség, a nagyobb település irányába, úgy sűrűsödnek a panaszok, amelyeket azok adnak be, akik egyrészt képesek könnyebben kifejezni a gondjaikat, például interneten, megfogalmazni bajaikat képzettségük alapján, és idejük is van rá, meg megfelelő körülményeik. A piramis alja csaknem néma! A menekült, a hajléktalan, a hátrányos helyzetű gyermek nevében a szociális szakmák, a gondozók, a pedagógusok emelnek szót, tehát a magasabb képzettségű, úgymond „panaszprofik”. Ahogy egyszer mondtam: próbáljuk megmozgatni a piramist, fordítsunk egy kicsit rajta, tegyük elérhetőbbé a legkiszolgáltatottabbak számára szolgáltatásunkat. A felmérések szerint volt is egy ilyen szerényebb, de figyelemre méltó elmozdulás ebben a tekintetben. Talán a kiadványok, a médiamunka, a logók, a helyszíni panaszfelvételek és más eredményeink mozdítottak ezen a helyzeten.

Konfliktusok

Szóval elkezdted a projekteket, voltak szerény kezdeti sikerek, és azután átszervezted az ombudsmani intézményt a saját elképzeléseid szerint?

Ez azért nem volt ilyen sima és egyszerű. Eleve gondolkodtam valami változtatásban, mert akkor mindenki ezt tette. Új emberek léptek be, változott a rendszer amúgy is, mindenki kereste a maga útját, én is. Kezdetben a már megindult trendet követve még több, de nem parlamenthez, hanem minisztériumhoz kötődő ombudsmanon gondolkodtam: gyermekjogi, betegjogi. Azután amikor belépett a jövő nemzedék ombudsmanja, kialakult egyfajta konfliktusvonal közöttem és a szakombudsmanok, az adatvédelmi, a kisebbségi és a zöld között. Ők azzal az igénnyel léptek fel, hogy itt mindenki teljesen egyenrangú, és ők vannak többségben, én meg úgy véltem – és ebben nagy szerepe volt az európai és nemzetközi tapasztalatok gyors szakirodalmi és tapasztalati feldolgozásának –, hogy nálunk is világosan integrált, egységes ombudsmani rendszert kell létrehozni, és ezt már jóval az Alaptörvény előtt kifejtettem. Nikiforos Diamandouros, az európai ombudsman egyik brüsszeli beszélgetésünkön azt mondta: rosszul másoltátok le a svéd modellt, ott megvan világosan a főombuds-

¹⁴ SZABÓ Máté–HAJAS Barnabás: *Pajzsuk a törvény. A rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben.* AJBH, Budapest, 2013.

man, a többiek tevékenységét ő koordinálja. Elmondta, hogyan korrigálta ő a görög intézmény kialakításánál az ilyen hibákat. Volt kitől tanulni. A visegrádi négyek éves ombudsmani találkozóin is azonnal világossá lett, hogy a négy egyenrangú ombudsman rendszere sehol máshol nincsen jelen. Álláspontom most már világossá lett.

Hogyan reagáltak erre a többiek és a közvélemény?

Persze megint botrány lett, én voltam az áruló meg még sok minden más is. Például rasszista, aki a Figyelőnet-interjúban 2009-ben galádul felidézte, hogy egy kriminológussal és egy roma kisebbségi önkormányzati képviselővel valahol, valamikor magáról a politikai korrektség nevében kimondhatatlan „cigánybűnözésről” merészelt beszélni. Sőt még politikailag is elfogult, akinek nyomban le kéne mondania, mert az SZDSZ-nek a kormánykoalícióból való kiválása után leírta azt a mondatot az országgyűlési beszámoló elején, miszerint „az alkotmányos jogok szempontjából elgondolkodtató, hogy a többpártrendszer intézményesítése óta először van egyetlen párt a kormányzás birtokában, és éppen a korábbi egypártrendszert irányító párt jogutódja az”¹⁵ Nem átalítottam azt sem, hogy amikor az egyik börtönben a személyzet egy rabot agyonvert, felszólaljak nyilvánosan, hogy minden atrocitást jelenteni kell az ombudsmannak. (Később a helyi televízió stúdiójának postaládájába anonim bedobott hangfelvétel vezetett a fegyintézet igazgatóját sem kímélő, az ügyet végül feltáró büntetőeljárás megindulásához.) Sőt, miután ezt követően néhány nappal a nevemre vett személyautót „megkoccantotta” egy a büntetés-végrehajtás kötelékébe tartozó hivatali gépjármű, hangoosan azt is ki mertem mondani: „Védjük meg a védőket!” Azaz az emberi jogokat védő intézmény ki lehet téve atrocitásoknak a vizsgált intézmények oldaláról, és ezt korábbi példákkal is tudtam érzékeltetni az ombudsmanok gyakorlatából. Ezt a gondolatot a nyugati kollégák nagyon érdekesnek tartották, az ENSZ-nek ma már külön programja van erre, nálunk az akkori alkotmányügyi bizottság legalább egyszer megtárgyalta különösebb tanulságok levonása nélkül, de legalább nyoma maradt!

Hogy másztál ki mindebből?

Sikerült valahogyan kikecmeregni a gödörből, nyilvános bocsánatkérés, sorozatos bizottsági leszavazások a parlamenti bizottságokban, a médiareakciók iszonyatos tömege, viták szóban és írásban... Ha akkoriban nem állnak mellettem egységesen a kollégáim, akkor biztosan lemondtam volna. De nem így történt.

15 J/8958 Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2008. OBH, 2009, 7. o.

Az egyombudsmanos rendszer

Aztán minden jóra fordult...

Borúra derű. Létrejött a kétharmad, ami mindent átalakított a 2010-es választásokkal. Ez engem is meglepett, és úgy véltem, most eljött az ideje annak, hogy az átalakításra szoruló intézményeket az új kormány szépen, lassan, megfelelő előkészítéssel átszervezze. Rálátásom, beleszólásom annyi volt, mint a többi „Sólyom-boy”-nak, azaz függetlenül jelölt ombudsmannak: kifejthettem a véleményemet az intézmény újjáalakításáról az alkotmányozási folyamat során. Nem tartoztam annak a kulisszák mögötti alakítói közé. Az én inputom világos volt: egyetlen biztost, most, és kompromisszumok nélkül. A többi ombudsman meg nyilván az elkülönült szakosított biztosok fenntartását, továbbfejlesztését kívánta. Az eredmény ismert: egybiztosos rendszer a két korábbi ombudsmannal mint szakmai helyettesekkel, önálló vizsgálati és AB-kezdeményezés joga nélkül, de saját irodával tovább dolgoznak velem, és önálló, független adatvédelmi és információs hatóság, amelynek az elnöke épp velem most interjút készít.

Emlékszem, örültél, amikor megtudtad...

Igen, ez így volt. Örültem annak a szisztémának, amelyet két évvel ezelőtt széllel szemben képviseltem, és az a megtisztelő feladat jutott osztályrészemül, hogy annak kiépítésében és meggyökereztetésében szerepet vállalhattam. Leválhattak volna engem is, mint sok mást, de talán nem lett volna elegáns épp engem kirekeszteni saját tervem megvalósításából. Ellenkezőleg, várható volt az, ami be is következett: teljes mértékben ott álltam az új intézmény kormányrúdjánál, és annak sikerében maximálisan érdekelt voltam.

Hogyan jöttetek ki a korábbi biztosokkal, 2012. január 1-jétől a helyetteseiddel? Hogyan változott meg a viszonyotok?

Ez akkor már nem is annyira személyes, mint inkább szervezeten belüli menedzsmentkérdés volt. Az új szervezeti és személyi rendszer kialakításához többször is külső szervezői-vezetői tanácsadást vettünk igénybe, hiszen nem volt egyikünknek sem tapasztalata, hogyan illeszkedjenek egységbe a korábban önálló szervezetek, eljárások és azok szereplői. Ők, mint említettem, kis, önálló irodákat vezették, a saját elképzeléseik szerint alakítva ki azokat. Emellett a teljes szervezeti vertikumban létrehoztuk a jövő nemzedék/fenntarthatóság és a nemzetiségi munkacsoportokat, amelyekben minden referens benne volt, aki ilyen témában dolgozott. A szakmai munka tulajdonképp itt zajlott, és ezekben a szervezeti egységektől függetlenül ott voltak a korábbi szakbiztosok, avagy az én korábbi munkatársaim is. A helyettesek feladata ebben a

szisztémában az volt, hogy vizsgálatokat kezdeményezzenek, a folyó vizsgálatokat és panaszügyeket véleményezzék, illetve AB-beadványt is kezdeményezhettek rajtam keresztül. Tehát nem tűnt el, mint sokan feltételezték, a korábbi profil, hanem az egységes szervezeti keretben és szemléletmódban volt jelen. 2012–2013-ban több olyan projektet folytattam, amelyekben szintetizálni kívántuk az ökológiai és a nemzetiségi kollektívák jogait illető szempontokat az általános kérdésekbe.

Milyen témák voltak ezek?

A legjobb példák „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában”¹⁶ és „A munka méltósága – a foglalkoztatás és a munkajog változása”¹⁷ projektjeink voltak. Utóbbiban, amely nagy visszhangot kapott, az Országgyűlés foglalkoztatási bizottsága kétszer is meghallgatást rendezett, külön figyeltünk a nemzetiségek, főként a roma munkavállalók és közfoglalkoztatottak helyzetére, illetve a fenntarthatóság szempontjaira a közfoglalkoztatás során. Az előbbi nemzetközileg is unikum, mert azt találtuk ki, hogy egy olyan településen, Szentgotthárdon vizsgálunk, ahol egyszerre van jelen a nemzetiségi szempont (a szlovének, és vannak más nemzetiségek is), a környezeti problémák (Rába, természetvédelem, osztrák szeméttégető stb.) és igen „húzó” általános témák, mint Európa jelenleg legnagyobb elmeszociális intézete, amelyet Budapest főváros tart ott fenn. Ennek ún. „kitagolása”, kiszervezése kis, átlátható egységekbe, ahol több a közösségi öngondoskodás, minden bizonnyal évtizedeket vesz igénybe.

Szóval minden úgy ment, mint a karikacsapás...

Persze nem problémamentesen. Fülöp Sándor 2012. szeptember 1-jével bedobta a törülközőt, közölte velem váratlanul, hogy nem csinálja tovább, feláll. Azzal a kérdéssel kerültem szembe, hogy most már az ombudsmannak kellett jelölni a helyettesét, és a parlament kétharmadnak megválasztani. Az utóbbi ezúttal az én 2007-es megválasztásomhoz képest egységes volt. Vége jó, minden jó. Szabó Marcel – őszintén szólva azelőtt egyáltalán nem ismertem, nem olvastam tőle semmit – nemhogy kétharmadot kapott, de majdnem egységesen szavaztak rá, talán valami kisebb párt tartózkodott elvi okokból. Ő nemzetközi jogász, tehát tudtam támaszkodni rá én is, meg az utódom is tud majd, nem csak környezeti kérdésekben. Persze ez az ő fő profilja, de az egyáltalán nem baj, hanem nagyon is jó, ha nem egy szakbarbár ül a helyettes pozíciójában, hanem széles nemzetközi kitekintésű, nyelveket jól beszélő, nemzetközi kapcsolatépítésben gyakorlott személyiség.

16 SZAJBÉLY Katalin (szerk.): *A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában*. AJBH, Budapest, 2013/3. projektfüzet

17 ZEMPLÉNYI Adrienne (szerk.): *A munka méltósága*. AJBH, Budapest, 2013/4. projektfüzet

Kállai Ernő pedig még hosszabbított is.

Igen, mert az átmeneti rendelkezések úgy szóltak, hogy az én hatéves mandátumom lejáratához, 2013. szeptember 24., kapcsolták a két régi-új helyettes mandátumát is, akiknek a besorolását egyébként a korábbi miniszteriről államtitkárira változtatták. Ez Fülöp esetében majdnem jelentős, években mérhető rövidítést, Kállai esetében pedig csak két hónap hosszabbítást jelentett, mert őt szintén 2007-ben választották meg. Nem voltak boldogok a változás miatt, ezt én meg tudtam érteni. Nem akartam egyiküket sem olyan helyzetbe hozni, ami rontotta volna a korábban feszült viszonyt. Hagytam őket a maguk keretei között önállóan dolgozni. Kállai aktív volt, sok témát kezdeményezett, ügyeket véleményezett.

Szóval ezt az intézményes változást úgy folytatták le, ahogyan azt te kitaláltad.

Ez egyáltalán nem így van. Normál törvényhozási eljárás volt,¹⁸ nekem és az én ötleteimnek nem volt kiemelt szerepük. A kormánypártok különféle kompromisszumokba mentek bele a két helyettes jogállásával, amely szerintem a nemzetiségek és a zöld-szervezetek nyomásának volt köszönhető. Így került bele például az is, hogy az ombudsman jelölte helyettest ugyanúgy kétharmaddal válassza meg a parlament, mint az ombudsmant magát. Diamandouros elmondta nekem, hogy ők Görögországban felesre vitték le a helyettesek megválasztását, ezzel és az ombudsman általi jelöléssel is mutatva, hogy ezek az ombudsmanhoz kötődnek, és gyengébb a legitimitásuk. Nálunk is így volt a javaslatban, de ez a kétharmados megválasztás – szerintem inkonzisztenciát hozva a rendszerbe – ismét visszakerült. Azt viszont nem értem, miért lett az új ombudsmantörvény a korábbi kétharmadoshoz képest feles. Jobb lett volna az intézmény egészét kétharmadon tartani, és a helyetteseket vinni a feles megválasztásra. Tehát ez a törvény sem az én gondolatom, hanem ami abból a törvényhozás gyakorlatában annak kompromisszumai révén abból lett.

Alkotmánybíróság

Na és az, hogy ti vizitek az AB elé az utólagos normakontrollal kapcsolatos igényeket, az se a te ötleted volt?

De nem ám! Az ombudsmanok korábban is fordulhattak az AB-hez az általuk képviselt ügyekben utólagos normakontrollért. De ezt bárki megtehetette 1990 és 2012 között, minden érdekeltség nélkül. Évente változott, de ezer körüli volt az ilyen beadványok száma. Az AB a nagy részüket elfektette időhiány miatt, s egy idő múlva okafogyottá is válhattak. Csak kisebb részükkel foglalkozott, ha volt valami indok rá, például aktuális

18 TÁBORI Ferenc: Az ombudsmani intézmény szabályozásának és a politikai pártok álláspontjának alakulása Magyarországon, in HAJAS Barnabás–SZABÓ Máté szerk. I. m. 2012, 171–186. o.

felülvizsgálatot érintett, vagy nagyon jól érveltek benne. Nálunk is kb. ezer panasz volt 2012–2013-ban az, amely az AB-hez utólagos normakontrollért irányult. Az At. ugyanis megszüntette a közvetlen polgári beadvány lehetőségét az utólagos normakontrollért, ezért az ombudsmanhoz – most már az alapvető jogok biztosa – kellett fordulni, és mi szelektáltunk a beadványok között, mit vigyünk tovább az AB felé. Ez a Velencei Bizottságnak, az Európa Tanács szakértő szervének javaslata volt: legyen egy független intézmény, amely az AB előtt átnézi, szisztematizálja ezeket a panaszokat, hát itt az ombudsman, amúgy is panaszhatóság, sok jogász van ott, miért ne csinálná? Így kezdődött. Persze előre nem tudtuk, mi lesz, elmos-e minket a panaszáradat, tudjuk-e majd mi ezeket az új típusú panaszokat kezelni, hogyan reagál az AB.¹⁹ Most már ki merem jelenteni egy és háromnegyed év tapasztalatai alapján, hogy a várakozások teljesültek. Maga a Velencei Bizottság titkára gratulált a munkánkhoz, persze hozzátette, hogy a negyedik At.-módosítás az AB-nél elért az összes eredményünket visszacsinálta. Tehát: nem volt elsőpró a panaszáradat, és ami bejött, feldolgozható volt. Sokszor fordult elő, hogy egy-egy beadványt sokan támogattak, vagy aláírásukkal tették ezt, vagy mindenki beadta külön ugyanazt. A trafiktörvénnyel kapcsolatosan jött a legtöbb, egy ügyvédi iroda huszonkétezer aláírást szedett össze. Ezek tartalmilag egyformák voltak, tehát mindössze számon kellett tartani. Bizonyos beadványcsoportokban – például nyugdíj-, társadalombiztosítás, szociális ügyek – sok beadvány jött, de nekünk kellett rendszert vinni bele, melyik nyugdíjtípusra és azon belül mire is irányul az igény, az AB elé kell-e menni vele. Lépést tudtunk tartani az új funkció egyre növekvő dinamikájával, pedig nem adtak hozzá egyetlen státust sem.

Tartalmilag tarka a kép, de mivel ebben az időszakban az At. módosításai, a kétharmados törvények és általában a jogalkotás dömpingje volt a jellemző, akadt bőven visszás, problémás terület: hajléktalanság, a felsőoktatás több metszetben (például a „röghöz kötés”), közoktatás, óvoda, gazdasági és szociális ügyek, takarékpénztár-, trafik-, taxi-, földtörvény stb. A nagy jogpolitikai konfliktusok beléptek a kapunkon. Miért is? Az At. nemcsak minket ruházott fel a beadványozás jogával, hanem a miniszterelnököt és a képviselők egynegyedét is, azután pedig a Kúria elnökét meg a legfőbb ügyészt. Ez ma a jelenlegi mandátummegoszlásnál a parlamenti erőviszonyok miatt még nem működik, de a 2014-es választások után az AB-beadványok sokaságának a forrása lehet a parlamenti egynegyed. Most nem működik együtt az ellenzék, de ha igen, akkor másodpercenként beadhat egy indítványt az AB-hez! Ennek híján az ellenzéki pártok is bejöttek a mi utcánkba, persze igencsak politikai motivációkkal. De nem küldhettük el őket, nem ez volt a dolgunk, hanem éppen az, hogy az állampolgárok és civilszervezeteik, valamint bizonyos értelemben a politikai pártok és a szakszervezetek is hozzáférhessenek az utólagos normakontroll lehetőségéhez. A képbe az is beletartozik, bár ez nem a mi asztalunk volt, hogy az At. megnyitotta az alkotmányjogi panasz lehetőségét is, azaz az állampolgárok és szervezeteik perbe-

19 LÁPOSSY Attila: Az alkotmánybíráskodás és az ombudsman szerepe az új alkotmányos valóságban, in HAJAS–SZABÓ. I. m. 2012, 186–209. o.; BERKES Lilla–CSINK Lóránt. *Alkotmánybírói beadvánnyal a rászorulóért*, in HAJAS–SZABÓ. I. m. 2013, 33–71. o.

li érdekeltség alapján ügyvédkényszerrel mehetek az AB-hez felülvizsgálatra, amely visszaható hatállyal semmisíthet meg bírói döntéseket. Tehát az olyan kritikák, hogy elvették a polgárok közvetlen AB-hez fordulását, részben indokoltak csak, mi pedig igyekeztünk, hogy amit kaptunk és amit abból lehetett, azt az AB-hez küldjük el. Még a reménytelen témák egy részét is, részben azért, hogy az emberek és csoportjaik ne érezzék magukat kirekesztve a jogállami felülvizsgálat fórumairól. Inkább szélesebbre tártuk az ajtót, hogy minél kevesebben rekedjenek kint. Kinek ez az ajtórés túl széles volt, kinek meg túl kicsi. Bizonyos kormányközeli hangok parttalan, felelőtlen, politikailag motivált beadványozásról regéltek, nem tudom, honnét vették. Pár tucat beadványt küldtünk tovább a korábbi ezer helyett! Tehát elérték, ha azt akarták, hogy az AB-t tehermentesítsék, viszont ha az elutasított valamit, akkor az a jogszabály és a mögöttes döntés magasabb legitimitációra tettek szert. Ezért én nem is értettem ezt a kritikát, hisz az épp a kormányoldalnak volt jobb, ha mi beadtuk, és azt az AB „elmeszelte”. A másik oldal, a liberális motiváció, a civil autonómia a nyitott intézmény oldaláról érvelve az egyéni és csoportautonómia szűkítésének tartotta a közvetlen utólagos normakontroll feladását, illetve átalakítását. Bár az így, a mi közvetítésünkkel fennmaradt, sőt az alkotmányjogi panasszal meg még nőttek is a lehetőségei. Szóval ennek az álláspontnak az indokait se tudtam igazán megemészteni, de én ebben nem vagyok pártatlan, hiszen részt vettem az AB-projekt gyakorlati megvalósításában, és végül mindig én döntöttem a vitás esetekben, többnyire a beadás felé. A lényeges dolgok szisztematizálva bementek az AB-hez, egyébként meg nem minden ügy tartozik az AB elé, még akkor sem, ha az a jogszabály hemzseg a hibáktól. Lásd trafiktörvény: nem AB-beadás, de megvizsgáltuk, és rámutattunk a visszasságok sorára, az NGM meg azt mondta, jogos a kritika, a jövőben majd kijavítják a hibákat. Úgy legyen.

Hogy hatott mindez a mi imázsunkra? Nagyon előtérbe kerültünk, mint a trafikügy is mutatja. Nem azt várták, hogy az ombudsman kivizsgálja, hanem hogy rögtön vigye az AB elé. Holott a vizsgálat a normál üzemmódunk, az AB a kivételes. Persze minden probléma kivételesnek tartja önmagát. Kicsit több alternatívást: nem kell mindig AB-hez menni, lehet ombudsmani vizsgálat is segítség, és bizony előfordul, hogy bizonyos beadványok nem valós vagy nem ilyen intézményekkel orvosolható visszasságokra mutatnak rá. Egyébként persze igenis tévedhet mind az ombudsman, mind az AB, mind a jogvédő szervezet, mind pedig az állampolgár! Olyan is van, hogy egy más összetételű AB máshogy dönt, mint egy-két hónappal előtte az AB. 2013-ban ez Magyarországon is szemléltethető. Voltak igen speciális ügyek, amelyek az alkotmányozás kivételes időszakához kötődtek, ezek is megsokszorozták a reánk irányuló figyelem intenzitását, és ismét a politizálás vádjá került elő. Az első nagy téma az átmeneti rendelkezések alkotmányos jellegénél jelentkezett. Két AB-döntés is volt, és a parlament is kétszer nekifutott. Az eredmény értékelésétől most eltekintenek, ha az nem épp a negyedik At.-módosítás lenne. Ugyanis ott az történt, hogy új szubsztantív paragrafusok az AB korábbi döntéseinek jogalapját eltüntették, és az alaptörvénnyel korrigálták azokat, mert nem illett az uralkodó politikai koncepcióba. Nem volt fair play a játék közben játékszabályt módosítani. Ezért is lettem Don Quijote a Népszava fotómontáz-

sában, mert nem tartottam a negyedik módosítás ilyen részeit megalapozottnak, és bár nagy valószínűséggel lehetett tudni, hogy elutasítják, szerettem volna a kritika hangját felerősíteni. Egyébként, amikor a köztársasági elnököt felhívtam arra, hogy ne írja alá, szép sort kezdtem el. Az összes releváns jogvédő szervezet, az USA, EU/Barroso, az NSZK, és még sorolhatnánk, követtek. Ritkán voltam ilyen jó társaságban az élen.

Országgyűlés, nemzetközi és civil kapcsolatok

Milyenek voltak a parlamenti beszámolóid?

Egyetlenegyszer sikerült beszámolnom az Országgyűlésnek, 2008-ban.

De hiszen hat évig voltál hivatalban!

Igen, nagyon furcsán alakult a viszonyom az Országgyűléshez, azt hiszem, evvel is beléphetnék az ombudsmanok „Guinness book of records”-jába, ha volna ilyen. Ugyebár 2007 tört év volt, én meg csak az utolsó három hónapot csináltam, de hát az nagyjából a betanulás volt. Elkészült a beszámoló, de nem tárgyalták önmagában, hanem a 2008-as kötettel együtt. De most jön az, amire te nagyon jól emlékszel: nem választottak téged újra 2007-ben és 2008-ban sem, és nekem kellett téged kilenc hónapon át helyettesíteni! Ez ahhoz vezetett, hogy én 2008-ban egyszerre számoltam be a parlament bizottságai és a plénum előtt két általános és két adatvédelmi és információszabadsági éves anyaggal, tehát összesen négy kötettel, és mindezt életemben először, és most már tudjuk, utoljára.

Na és hogy ment?

Végül egész jól, mindenki mindent elfogadott, tulajdonképpen a te jelentéseid miatt verték rajtam a port egy kicsit a szocialista képviselők, bár ők is nagyon jól tudták, hogy nem én készítettem, csak odavittem azokat. Egyébként mindenki jó szándékú igényeket fogalmazott meg a további munkámmal kapcsolatosan, ki-ki a maga szája íze szerint, amelyeket ha tudtam, beépítettem a későbbiekben.

És miért maradt el a többi évben?

Mindig volt valami. 2009-ben a „cigánybűnözés” szó és az „MSZP egyedüli kormányzó párt” mondat miatt az MSZP nem találta általános vitára alkalmasnak a beszámolót, bár többen elmondták, hogy csak az az egy szó meg az az egy mondat hibádzik, és nem a beszámoló maga. A 2010-es beszámoló megvitatására és szavazásra a választások miatt nem került sor. Az egyik többség már nem, az új meg még nem tűzte ki szavazására.

2011-ben azt mondták: minek most a négy ombudsman beszámolóit vitatgatni, úgyis csak egy lesz. Az integrálásra, illetve átalakításra kerülő tisztséget viselők, Fülöp

Sándor és Kállai Ernő beszámolóit mellékletben beletettük a miénkbe. De ezt meg csak egy-két bizottság tárgyalta, főleg a fenntarthatósági érdeklődött a jövő nemzedék biztosa miatt.

2012-ről elkészült az új típusú beszámoló, amelyben már integráltan beépítve benne volt a két helyettes – kettő, mert Fülöp Sándor és Szabó Marcel is –, a jövő nemzedék és a nemzetiségi jogok témája, valamint a többi független jogvédő szervezet panaszfelvételi adatai az új jogszabály szerint. Jó vaskos lett: 340 oldalas. Ezt a jogszabály szerint már mindenképp tárgyalni kellett volna, hiszen az új ombudsmantörvény világosan kimondja: „Az Országgyűlés a beszámolót benyújtásának évében megtárgyalja.” Mi beadtuk a határidőre, 2013. március 31-ig. Megint csak egy-két bizottság érdeklődött, és mostanáig valódi tárgyalás nem volt.

Hogyan hatott a beszámolók országgyűlési vitáinak sorozatos elmaradása a munkádra?

2009-ben kínos volt, és sokat vitatkoztam a szocialista képviselőkkel a bizottságokban. Azt hiszem, hét vagy nyolc bizottság szavazott ellenem, és egyedül az egészségügyi bizottság találta általános vitára alkalmasnak a beszámolómat, a szocialisták szavazataival. De akkor általában puszkaporos hangulatú volt körülöttem a levegő. 2010 után azért reméltem, lesz legalább egy olyan év, amikor nyugodt körülmények között megtárgyalják a munkám eredményét, és valami pozitívabb parlamenti visszhang keletkezik. Ez sajnos nem következett be. Ezért aztán egyre inkább a nemzetközi fórumokhoz közeledtem, illetve a civil szférához, az Országgyűlés frakcióival, bizottságaival alig voltak kapcsolataim.

Milyen volt a tudtommal igen kiterjedt nemzetközi tevékenységed, és mit eredményezett?

Bőven rendelkezésre állnak nemzetközi emberi jog szervezeti hálózatok az ombudsmanok számára.²⁰ Az ombudsmanok világszervezetében (International Ombudsman Institute) és európai szervezeteiben (European Ombudsman Institute), illetve az Európai Ombudsman networkje. Továbbá felépítettük magunkat mint az ENSZ Emberi Jogi Intézményét (National Human Rights Institution). Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága 1993 óta építette ki a nemzeti emberi jogi intézmények hálózatát, amelyeket országonként nemzetközi bizottság akkreditál négy kategóriában (A, B, C, D). Feladatuk az emberi jogok üzenetének elterjesztése, a független kritika a kormányzat tevékenységével szemben, a panaszfelvétel, a tanácsadás, hogy hogyan lehetne a kormányzati munkát megfelelőbben megszervezni. A besorolás az ún. „párizsi alapelvek” szerint történt, amelyek a függetlenséget írják körül, és az egyes funkciók tényleges

²⁰ LUX Ágnes–SZIKLAY Júlia–SZABÓ Máté: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete (2007–2010), különös tekintettel a gyermeki jogokra, in *Külföldi Szemle*, 2010/4.,78–102. o.

gyakorlásának a függvényében. Magyarországról az első pályázatot 2010 őszén mi adtuk be. „B” kategóriát kaptunk meg 2011-ben, és még a mandátumom lejárta előtt, 2013-ban kértük az újrakkreditálást az „A” minősítésért.

Mi a különbség?

Sok minden, például az „A”-ban van szavazati jogunk és felszólalási lehetőség is. Tulajdonképpen azért lettünk „B”, mert akkor zajlott az intézmény átalakítása, és erre azt mondták, majd lássuk meg egy év működés után, mi lesz az eredmény. Én meg vagyok vele elégedve, és remélem, hogy a magasabb minősítéssel is elismerik az egyombudsmanos intézmény nemzetközi tekintélyét. Ez egyébként ténylegesen megvan, ismerik és elismerik a munkánkat a nemzetközi szervezetek, a követségek, az NGO-k, a nemzetközi civilszervezetek. Ezeknek sok szektorával kerültem kapcsolatba. A Helsinkai Bizottságokkal a nálunk 2014-ben hatályba lépő, kínzás és embertelen bánásmód elleni ENSZ-egyezmény előkészítése során, illetve másokkal is, az ENSZ Menekültügyi Szervezetének budapesti központjával a menekülttémában folytatott vizsgálatok kapcsán, az UNICEF-fel és másokkal a gyermeki jogok, a fogyatékkal élők ügyeiben. A hajléktalanság témájában pedig egyedül kelet-európaiként hívtak meg 2010–2011-ben a FEANTSA nevű európai hajléktalanügyi civilszervezeti hálózat az EU hajléktalanpolitikájának alapelveit előkészítő és Brüsszelben nyilvánosan bemutató nyolctagú nemzetközi szakértői csoportba.

Milyen volt a viszonyod a magyar civilekkel, akiknek azt tanácsoltad a Hvg.hu-riportban néhány hónapja, hogy keressék meg Mari nénit, és magyarázzák el neki, hogy miért kell tolerálnia a menekülteket, a fogyatékkal élőket és a romákat.

Változó, de összességében elégedett voltam, és nem is lenne itt szerencsés nevesíteni, mely szervezetekkel, szereplőkkel lehetett jobban, és melyekkel kevésbé együttműködni. Olyannyira komolyan vettem ezt a területet, hogy 2010-ben Civil Konzultációs Testületet hoztam létre azokkal a szakértőkkel, akiknek a tanácsaira, kritikájára folyamatosan igényt tartottam munkánk minőségének és civil irányultságának fejlesztése érdekében. Később pedig civil összekötőt jelöltem ki munkatársaim közül, akinek az volt a feladata, jogi referensi munkája mellett, hogy rendszeresen részt vegyen a civil összejöveteleken, konferenciákon, és onnét impulzusokat hozzon be a szervezetbe, illetve közvetítsen. Szerintem mindkét megoldás jól bevált. Azt tapasztaltam hatéves munkám során, hogy azok a szervezetek, amelyek a terepen dolgoztak, teljesen együttműködő attitűddel rendelkeztek. Viszont akik az emberi jogi filozófiák súlytöbbletével málházva haladtak, és főként a média közvetítésével találkoztak a társadalom problémáival, néha nem civil, hanem igencsak politikai véleményekkel és stratégiákkal leptek meg engem és a társadalom sok más tagját is. Ez meg hol tetszhet, hol kevésbe tetszhet valakinek a saját politikai hovatartozása szerint, tehát nem mindenki

számára fogyasztható. Több pragmatizmust, elsődleges tapasztalatot, kevesebb írott malasztot, csak semmi politizálás, hanem nagyon sok terepmunka az emberi jogok érvényesülésének érdekében! Ez az én receptem annak, aki az emberi jogi területen civilként tenni akar valamit.

Ez lehetne akár egy jó végszó is, mégsem ezzel, hanem a magyarországi emberi jogi helyzetképpel zárjunk, főként abból a szempontból, hogy mi volt itt hat éve, mi van most, mi változott, hogyan hatott a válság, a kormányváltás, a kétharmad, az alkotmányozás.

A globális gazdasági és pénzügyi válság hatásai, a belső gazdasági, szociális problémák a polgárok jelentős részét hozták a korábnál nehezebb gazdasági és szociális és ennek következményeképpen nehezedő egészségügyi és mentális helyzetbe. Mostanra kimerülni és stagnálni látszanak azok az 1989-cel kezdődő kedvező tendenciák, amelyeket a jogok és szabadságok kiterjedése, az életesélyek pluralizálódása és összességében – vagy legalábbis a felső és középrétegek számára – az életminőség mutatóinak lassabb vagy gyorsabb javulása jellemezte. A hanyatlás és a romlás nem 2010-ben indult, hanem már korábban is megjelentek – már a 2006-os, elsődlegesen politikai bizalmi válságban – annak jelei, majd mindinkább látható tendenciái. Az ombudsmeni munka szempontjából alapvető fontosságú volt végig a hat év alatt ez a válságos helyzet, hiszen a rászoruló csoportjaival szembeni intolerancia és kirekesztés a válságban növekedhet a középrétegek lecsúszásának hatására, ami sok korábbi evidenciát megkérdőjelez. Nem kímélte a válság a jogállami és alkotmányos rendszert sem, mert ugyan mit érnek a válság veszteségeinek a szemében az olyan politikai és jogintézmények, amelyek hagyják lecsúszni immár nemcsak a „lustát” és az „élhetlent”, de a nagyon is dolgos és vállalkozó kedvű, jövőjüket egyre szebb és szebb ingatlanban elképzelő családokat is? – kérdezik az emberek önmaguktól és egymástól, választ várva a politikától. Ma ez a válasz az alkotmányozás és a jogalkotás gazdasági-szociális hullámaiban, a közfoglalkoztatásban, a devizahitel-adósok mentésére irányuló kormányzati politikában és a rezsicsökkentés kormányzati erőltetésében jelentkezik, amelyek tetszetősek, de vajon hosszabb távon fennmaradó gazdasági, társadalmi egyensúlyt biztosító intézkedések lesznek-e? Ezt én nem tudhatom. Néha úgy látom, hogy maguk a mentést szolgáló eszközök is, talán szándékolatlanul, de újabb kiszolgáltatottsághoz vezetnek, így a közfoglalkoztatásban, az oktatási és a közoktatási rendszerek kapkodó átalakításában és más jogi-politikai területeken is. Az ingatlanhitelezés buborékjának kidurranása nálunk a fizetéseképtelenség, a hajlék elvesztése és a lakás nélküli egzisztenciavesztés kézzelfogható és mindennapi rémével állítják szembe a társadalomnak éppen a középosztályi lét felé orientálódó csoportjait. A munkanélküliségnek a rendszerváltás óta ismeretlenül táguló és szóródó örvénye pedig már szintén nem csupán a kevésbé kvalifikált munkaerőpiacot sújtja, hanem a pályakezdő diplomásokat, a kis- és középvállalkozások alkalmazottait és tulajdonosait is, akárcsak a posztmodern szolgáltatási szektorok magasan kvalifikált munkaerőjét. Leértékelődő beruházások-

ként jelennek meg a diplomák, a nyelvvizsgák, a családi házak, néhol a család és a gyermekek is, még akkor is, ha a jelenlegi kormányzat család- és gyermekközpontú politikát hirdetett meg.

Ami az ombudsmannak ebből kijutott, az a panaszáradat volt. Sikerült ebben már megközelíteni az európai átlagszintet, míg 2006–2007 körül még stagnáltunk, szemben az akkor már érvényesülő összeurópai növekedési trendekkel. Lényegesen többen fordultak az ombudsmanhoz 2012-ben, mint azelőtt, ami egyaránt tükrözi az intézmény ismertség-elismertségét és a gazdasági, szociális, valamint a politikai és a jogi válság kormányzati megoldási kísérleteinek ellentmondásosságát. Érthetően elsődlegesen a gazdasági-társadalmi problémák jelennek meg a hozzánk eljutó panaszokban: nyugdíj, munka, szociális szolgáltatások, lakáshelyzet stb. De annál több is. Elégedetlenség a fennálló intézményekkel, védekezés az igazságtalannak vélt eljárásokkal szemben a magánnyugdíjpénztárak és a takarékpénztárak szabályai átírásának, a játékautomaták üzemeltetésének, avagy a trafikpályázatoknak az ügyeiben, és még sorolhatnám. Egy panaszforum sorsa ilyen helyzetben az állampolgári panaszáradat feldolgozása, orvoslásuk keresése. Kár, hogy a kormányzat bizonyos tisztségviselői ezt nem értik, és folyton a „mundér becsületét” védik az ombudsmani kritikákkal szemben. Maga az Alaptörvény és az egyre növekvő intenzitású (ma már a hétszázat is meghaladta az új kormány törvényhozásának outputja) – és ennek következtében minőségileg igen problémás – parlamenti törvényhozási tevékenység a válságra adott politikai és jogi reakciók, valamint megoldáskísérletek vitatott és vitatható tömegét is produkálta. A válság kihívásaival szemben ma véleményem szerint multifunkcionális, a különféle jogvédő intézmények közös használatát elősegítő és polgárbarát, helyben megtalálható panaszfelvételi hálózat kialakítására volna szükség Magyarországon. Az egyes szervezetek alkalmi vagy rendszeres kiszállásai, helyi panaszfelvételei képtelenek ennek biztosítására, és párhuzamosságuk az erők szétforgácsolásához vezet. A spontán módon kialakult civil szerveződések önfejlődése nem képes csökkenteni a jogvédő szervezetek és a helyi közösségek között tátongó távolságot, a jogvédelemben szerepet vállaló civilszervezetek száma pedig alacsony, és az a kevés is, ami van, főként Budapesten működik, külföldi támogatók segítségével. A magyar vidék jogvédelmének szintje így elmarad a fővárosi és a nemzetközi-európai standardoktól.

Végül, de nem utolsósorban egyik régi kedvenc témám: nélkülözhetetlen a jövő generációk szempontjából az emberi jogi nevelés alapjainak lerakása már az alapfokú oktatásban, mert enélkül aligha fejlődik tovább az emberi jogi kultúra Magyarországon. Sajnos erre a változó oktatási kormányzatoknak húsz éve nem volt idejük, és ma is más jellegű etikai-vallási alapokat kíván az oktatási kormányzat kiépíteni.

Teljesen egyetértünk, és ezért is választotta a NAIH első hosszú távú projektjének tárgyául a gyermekek internetes jogainak témáját. A napokban jelent meg Kulcs a net világhoz! című tanulmánykötetünk a gyermekek biztonságos és jogtudatos internethasználatáról, amely többek között az ombudsman kapcsolódó eseteit is feldolgozza egy fejezetében. Végül engedd

meg, hogy megköszönjem a beszélgetést! Elmondom, hogy ne tőled hangozzék el dicsekvésképpen: ha a kormányzat nem is, de a szakma méltóképpen búcsúztatott téged. Jómagam a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökeként a búcsúrendezvényen a hivatalom kitüntetését adtam annak elismeréseként, ahogyan helyettesítőként részt vettél 2006–2007-ben az adatvédelmi munka folytonosságának garantálásában. Szabó Marcel, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével megbízott biztoshelyettes a Justitia Regnorum Fundamentum díjat – a legjelentősebb ombudsmani elismerést – nyújtotta át neked. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoka a Büntetés-végrehajtási Szolgálatért ezüst emléklakettjével ismerte el azt a tevékenységet, amellyel hivatalod hozzájárult a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak és a személyzet helyzetének javításához. A búcsúztató rendezvényt Paczolay Péternek, barátodnak és egykori szerzőtársadnak, az AB és a Velencei Bizottság elnökének az AB-beadványaidat is méltató szavai nyitották meg.

Budapest, 2013. október 25.