

KÖNYVISMERTETÉS

Szabó Máté:

Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem

Kairosz Kiadó, Budapest, 2010, 326 oldal

Szabó Mátét 2007 szeptemberében választotta meg az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosának *Gönczöl Katalin*, illetve *Lenkócs Barnabás* utódjául. Az előttünk fekvő kötetére tekinthetünk az elmúlt nem egészen három évben kifejtett munkájának summázataként, olyan nővunként, amely egyszersmind bizonyítja, hogy megfelelő kezekben újabb és újabb irányban van lehetőség az ombudsmani jogvédő munka kiteljesítésére. Szabó Máté elődeinek a nevéhez fűződik az intézmény szilárd alapokra helyezése, az állampolgári bizalom mint az ombudsman sikeres működése előfeltételének kimunkálása, az intézmény ismertté, elismertté tétele. Megválasztásakor a jelenlegi általános biztos a gazdasági és szociális átalakulásra való tekintettel feladatául tűzte ki az ezekkel kapcsolatos jogok érvényesülésének és védelmének képviseletét, illetve kiemelten kívánta vizsgálni a hagyományos szabadságjogok, ezek közül is leginkább az egyesülési, illetve gyülekezési jog érvényesülését. Újításként vezette be az úgynevezett projekt-módszert, amikor is a biztos egy-egy témát kiemelve folytat vizsgálatot, műhelybeszélgetéseket rendez és minderről kiadványt jelentet meg. Ilyen projekt volt 2008-ban a gyülekezési, a hajléktalanügyi, illetve a gyermekjogi (utóbbi 2009-ben is folytatódott), kibővülve a fogyatékosügyi, sztrájkjogi, illetve közlekedési projektekkel. E módszer nagy előnye, hogy ezáltal sokkal érthetőbbé, kézzelfoghatóbbá válik az ombudsmani munka az állampolgárok számára, illetve egy-egy kérdést kiemelten, sokkal mélyrehatóbban lehet vizsgálni, mint egy-egy egyedi panasz esetén. A biztos aktivitását mi sem mutatja jobban annál, mint hogy ebben az évben megjelent egy másik kötet is, *Európai ombudsman-intézmények* címmel, amelyben Szabó Máté és *Péterfalvi Attila Gabriele Kucsko – Stadlmayer Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee* című művéből válogatva az európai ombudsmant, illetve 19 nyugat- és közép-európai ország ombudsman-intézményét mutatja be, külön tanulmányt szentelve az aktuális magyarországi helyzetnek is.

A kötet többnyire korábban megjelent publikációkat tartalmaz, amelyek az ombudsmani jogvédelemhez mint a mű tárgyszerű címéhez kapcsolódnak.

A kötet kiemelt témái közé tartozik a sztrájkjog, a gyülekezési jog, illetve a korrupció, vagyis az utóbbi idők talán legnagyobb közérdeklődésre számot tartó kérdései, hiszen sokunkat érintettek a közelmúlt sztrájkjai, az egyre gyakoribbá váló tüntetések, illetve mindannyiunknak szembesülnünk kellett a különféle korrupciós botrányokkal. Az említett három témát több, magával az ombudsmani intézménnyel és annak létrejöttével foglalkozó tanulmány vezeti fel, ezek szerzői között van Péterfalvi Attila, volt adatvédelmi országgyűlési biztos, illetve Sziklay Júlia, az általános biztos munkatársa is.

A nyitó fejezetben Szabó Máté érdekes vizsgálatban veti alá az állampolgári jogok védelmét a globalizált civil társadalomban – húsz évvel a rendszerváltozás után. Megvizsgálja a jogvédelem lokális, illetve globális szintjét, utóbbi előtérbe helyezését különösen indokoltta teszi, hogy jelenleg – különösen az Európai Unióban – egyre erősödik az egyes jogvédő intézmények közötti kapcsolat, együttműködés. A globális civil kezdeményezések azonban nem feltétlenül működnek hatékonyabban, mint nemzetállami társai, hiányoznak ugyanis a tényleges ellenőrző funkciók, pedig nem ab ovo demokratikus az, ami globális. A tudomány még nem tudott hatékony megoldást kidolgozni a tekintetben, hogyan lehetne csökkenteni az ellenőrzés hiányából eredő demokráciadeficitet. Szabó Máté az egyes elképzelések közül kiemeli *Michael Zürn* javaslatát. Zürn egyfajta demokratikus minimumelveket dolgozott ki, de – ahogy a szerző rámutat – adós maradt annak a kérdésnek a megválaszolásával, hogy ki vagy mely szervezet fogja ellenőrizni a nemzetközi NGO-k esetén a minimumelvek betartását. Az ilyen szervezeteknél súlyos probléma az is, honnan kapják a legitimációjukat. Vannak ugyan olyan nézetek, amelyek szerint az Európai Unión belül „kváziválasztások” tartásával rendszeresen lehetőséget kellene adni az állampolgároknak, hogy véleményüket kifejezésre juttatva támogassanak egy-egy pressure groupot, NGO-t, vagy éppen megvonják tőlük a bizalmat. Egy azonban biztos: a nemzetállamok feletti civil kezdeményezések nem feltétlenül demokratikusabbak, mint társaik, de legalább annyira problematikusak. Demokratikus ellenőrzésükhöz azonban egy fejlettebb ellenőrzési rendszerre lenne szükség. Ugyanígy, a nemzeti jogvédelem szintjén is megjelennek azok a problémák, amelyek az emberi jogok garantálásáért folytatott küzdelmet jellemzik. Az általános biztos a jogvédelem előremozdítása érdekében kiemeli egyrészt a kormányzati és a civil jogvédő szervezetek közötti együttműködés fontosságát, másrészt az általa vizsgált szervezetekkel, intézményekkel való párbeszéd gondolatától sem zárkózik el. A jogvédők ugyanis nem tehetik meg, hogy a véleményüket ráerőszakolják az államszervezetre, a politikára vagy a

társadalomra, hiszen az efféle hozzáállás leginkább merev elzárkózást vált ki, ez pedig nem segíti a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportok helyzetének javulását. Szabó Máté szerint szándékok és felfogás kérdése ugyanis, hogy az ombudsman tevékenységében a hatóságok akadékoskodást látnak-e, vagy felismerik az állampolgár és a közhivatalok közötti mediátori szerepét. A felfogása sikerét mi sem bizonyítja jobban, mint hogy még egy olyan szigorúan hierarchizált, sajátos szervezeti kultúrájú (*cop culture*) szervezetet is, mint amilyen a rendőrség, sikerült meggyőznie arról, hogy elfogadják a gyülekezés elektronikus úton történő bejelentésének lehetőségét.

A második részből érdemes kiemelni Sziklay Júlia tanulmányát, amely az ombudsmani intézményt összehasonlító jogi szempontból mutatja be. A tanulmány legizgalmasabb része a 2010 elején folytatott vizsgálatok rövid összefoglalója. Az ombudsman hívta fel a figyelmet a fővárosi parkolási rendellel kapcsolatos jogi és gyakorlati visszásságokra, ez után következett nem sokkal később az Alkotmánybíróság válasza, a rendelet megsemmisítése képeben. A biztos hasonlóan nagy közérdeklődést kiváltó vizsgálatot folytatott több büntetés-végrehajtási intézetben, ennek egyik következményeként a Katonai Ügyészség vádat emelt tíz börtönőr ellen. A vizsgálat megállapításai a közeljövőben válnak igazán jelentőssé, amikor is a visszaállított középérték lehetséges következményeként a fogvatartotti létszám jelentős növekedése várható, ennek kezelésére egy létszámában és moráljában is legyengült testületnek kell megfelelnie. Mindezeken túl az ombudsman kiemelt figyelmet szentel egy olyan kérdésnek is, amelyről nyugodtan elmondhatjuk, hogy az elmúlt 12 évben az érdektelenség övezte, ez pedig a közlekedési rendszerek teljes akadálymentesítése. A közlekedési tárca a határidők 2009-es lejárta után új határidőt szabott, a vasút számára 2013. január 1-jét, de nem kell különösebb jóstehetség ahhoz, hogy belássuk: a vasúti közlekedés jelenlegi helyzetében a következő két és fél év sem hoz jelentős változást. A fogyatékkal élőknek azonban senki sem segít, a legforgalmasabb útvonalakon közlekedő buszok egy része máig nem alacsony padlós, a vasúti közlekedésben pedig csak elvétve akad olyan vonat, amelyre kerekesszékekkel fel lehetne szállni.

Különös érdeklődésre tarthat számot a korrupcióval kapcsolatos fejezet is: a kötetet bemutató *Bihari Mihály* szavaival akár minden évben megjelenhetne. Mindaddig esélytelen a küzdelem, amíg nem honosodik meg az a fajta állampolgári kultúra, amely elutasítja a vesztegetést, az összefonódást, a mutyizást, a haveri alapú ügyintézkést. A tanulmány felhívja a figyelmet a 2009 februárjában bejelentett korrupcióellenes szervvel, a Közérdekvédelmi Hiva-

tallal kapcsolatos anomáliákra. A bejelentés óta eltelt több mint egy év, és már tudjuk, hogy a kezdeményezés elbukott, mindazonáltal a tanulmány több olyan általános megállapítást is tartalmaz, amelyet érdemes ismertetni. Ma Magyarországon közhelynek számít, hogy az emberek minden lehetőséget megragadnak, hogy megkerüljék a jogszabályokat, és minél rafináltabban teszi ezt valaki, annál nagyobb tisztelet övezi, de az is tény, hogy a végeláthatatlan bürokráciával és bonyolult szabályaival az állam nem könnyíti meg a jogkövető magatartást. Utóbbira hozza példának a tanulmány azt a mélyen elgondolkodtató kérdést, hogy ha egyes német tartományokban egy másik európai gazdasági térségbeli tagállamból származó jármű forgalomba helyezése mindössze egy-másfél órát vesz igénybe, és a fizetendő díjak összege is elfogadható mértékű, hogyan lehetséges, hogy nálunk mindez akár több héttig is elhúzódik, és drága, és ha ez így van, akkor milyen eszközökkel érik el az erre szakosodott vállalkozások, hogy ők mindezt két-három nap alatt lebonyolítsák? A szerzők szociológiai eszközöket is felvonultatva vizsgálják a korrupció hátterében ható tényezőket. Hivatkoznak a versengéssel kapcsolatos kutatások megállapításaira, miszerint ha valaki azt feltételezi a partneréről, hogy nem viselkedik szabályszerűen, akkor maga is hajlik arra, hogy az ebből eredő hátrányát hasonló magatartással kompenzálja. A másik fontos tényező a büntetés elkerülhetetlenségének tudata, ami Magyarországot egyáltalán nem jellemzi. A korrupció három oldalról közelíthet az ügyintézőhöz: a leggyakoribb a rokon, baráti alapú ügyintézés, majd a főnököknek, kollégáknak tett szívességek következnek, és csak a harmadik helyen áll a harmadik személyek általi korrumpálás. Nem tudni, hogy a hatóságok vonzzák-e eleve magukhoz a korrupcióra hajlamos embereket, vagy maga a szerv teszi a kezdetben tisztességes ügyintézőt „romlottá”. Az viszont bizonyos, hogy a korrupció elleni nevelés, az intézmények és a hozzájuk kapcsolódó eljárások társadalmi elfogadottságának növelése, a szervezetek transzparenciája és hatékony működése nélkül nem érhető el változás.

A sztrájkjoggal és a közlekedők jogaival kapcsolatos fejezet kiindulópontja az a megállapodás, miszerint a sztrájk nem lehet blokád, az államnak intézményvédelmi kötelezettsége nyomán kell gondoskodnia a közszolgáltatásról. Ebből kifolyólag a közszolgáltatói sztrájkra kötöttebb szabályok kell hogy vonatkozzanak, hiszen tekintettel kell lennie a más lehetőségekkel nem bíró állampolgári csoport érdekeire, a szabad mozgáshoz fűződő jogára. Nem kellően szabályozott azonban az elégséges szolgáltatás fogalma, a kárenyhítési szabályok vagy épp a tájékoztatás kötelezettsége. Új szabályozás kell, amely fokozottabban tekintettel van a rászorulóknak érdekeire, és már nem a

munkaadó-munkavállaló manicheánus megkülönböztetésén alapul, hanem tisztában van a sztrájk széles körű hatásaival, a munkaadói és a szakszervezeti oldal pluralizmusával. Rendkívül problematikus a közszolgáltatást igénybe vevők tájékoztatása, hiszen a munkaadó és a szakszervezet(ek) sokszor a meghirdetett sztrájk előtti napon, éjszakába nyúlóan tárgyalnak és próbálnak megegyezni az elégséges szolgáltatás mértékéről, reggel pedig nem tudni, jön-e vonat, vagy nem, ha igen, mikor és ha nem, akkor van-e egyáltalán valami, ami pótolja. Sok helyen ugyanis a vasúton kívül más tömegközlekedési eszköz nem is hozzáférhető, miként erre több benyújtott panasz is felhívta a figyelmet. A biztos a vizsgálata folyamán visszasságot állapított meg egyrészt azzal kapcsolatban, a MÁV-START Zrt. a sztrájjal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget, illetve felhívta a figyelmet arra is, hogy e kötelezettség ugyanúgy terheli az önkormányzatokat is, tekintettel arra, hogy az önkormányzati törvény kötelező feladatként írja elő a helyi tömegközlekedés működtetését, másrészt javasolta a közszolgáltatásért felelős szervek vezetőinek, hogy a tájékoztatási kötelezettséget tegyék az üzletszabályzatuk részévé. Az elégséges szolgáltatás tárgyában ugyanígy kiemelte az önkormányzat felelősségét a szolgáltatás elégséges szintig való nyújtására, amennyiben a felek között nem születik megállapodás, illetve rávilágított az egyenlőtlen információáramlásból fakadó nehézségekre is. Annak meghatározására ugyanis, hogy mi számít elégséges szolgáltatásnak, a közszolgáltatást végző szervnek vannak adatai, és érdekében állhat az információk olyan módú torzítása, hogy az megközelítse a rendes működés folyamán nyújtott szolgáltatások mértékét. A munkavállalói oldalon pedig ennek pontosan az ellentéte tapasztalható. A biztos álláspontja szerint a közszolgáltatások rendelkezésre állásának garantálása végső soron tehát állami, önkormányzati feladat, ennek elsődlegesen a jogalkotásban kell megnyilvánulnia, akkor azonban, amikor még az elégséges szolgáltatás sem garantált, elsődleges kötelezetté előlöpve egyben feladata az is, hogy helyettesítő szolgáltatásokról gondoskodjon. Javaslatai azonban saját bevallása szerint is süket fülekre találtak. A 2010. januári BKV-sztrájk után talán hamarosan annak is elérkezik az ideje, hogy felülvizsgálják a sztrájkra vonatkozó szabályokat.

A kötet legvégén kapott helyet a talán legnagyobb lélegzetvételű elemzés, amely a biztos gyülekezési jogra vonatkozó álláspontját ismerteti. A 2006. évi megmozdulások után felvetődött a spontán gyülekezés problematikája, az újságírók helyzetének bizonytalansága, új típusú oszlatás is történt, erőteljesé váltak a szélsőségek, sokasodtak a rendőrség elleni perek, miközben elmaradt a rendőri brutalitások elkövetőinek felelősségre vonása. A biztos rámu-

tat arra, hogy e folyamatok egy ponton túl már a demokráciába vetett bizalmat gyengítik, ehhez hozzá kell tennünk, hogy egy jogállamban ilyen esetekben mindenképpen szükséges fellépni. A legfrissebb dilemma például az, hogy egy demonstráció üzenete sértheti-e mások jogait és szabadságát. Magyarországon ugyanis e korláton jellemzően a mozgásszabadságot, illetve a pihenéshez való jogot értjük, Szabó Máté azonban – hivatkozva a Német Szövetségi Alkotmánybírószágra – kiemeli, hogy a demonstrációs jognak véleménynyilvánítási szempontból van korlátja, és ezek megfogalmazása nem a gyülekezési jog korlátozása, hanem alkotmányos szerepének pontosítása. Figyelemre méltó az NBH-nak a 2006-os demonstrációkban kapcsolatos szerepével összefüggő ombudsmani vizsgálat is. Ma is közszájon forog az a feltetelezés, amely szerint az NBH aktívan, sőt provokátorként vett részt az MTV-székház elleni támadásban. Noha a biztos nem ezeket az eseményeket, hanem egy a zavargásokban való passzív részvétel büntetőjogi vonzatait taglaló NBH-s közleményt vizsgált, jelentésében rámutatott több, a hivatal működését jellemző anomáliára. Kifejtette, hogy az NBH túlterjeszkedett a jogszabályokból eredő hatáskörén, amikor bűnmegelőzési feladatot látott el, illetve e tevékenységével kiszámíthatatlanná tette a működését. Vagyis közleménye nyomán egy olyan szervezet képe alakulhatott ki róla, amely a jogon kívül áll.

Hajas Barnabás három tanulmánya átfogó képet nyújt a gyülekezési jog hazai gyakorlatáról, a fogalom jelentéséről és a kapcsolódó rendészeti feladatokról. Már az első oldalon zavarba ejtő kérdéseket tesz fel nemcsak a gyülekezési jogban kevésbé járatos, hanem a szakemberek számára is: lehetséges-e az egyszemélyes vagy a virtuális gyülekezés, gyülekezés-e a sajtótájékoztató stb. A hazai közjog történetének legjelentősebb alakjait, *Concha Győzöt* és *Szamel Lajost* is idézve meghatározza a gyülekezés lényegi elemeit: többen, ideiglenes jelleggel, meghatározott célból, nyitott rendezvényre jönnek össze. Lényegi elem a részvétel, amelynek valóságnak kell lennie, a létszámkérdés kapcsán pedig – hivatkozva a Gytv. nyelvtani értelmezésére, a rendőrségi törvény csoport-fogalmára, illetve az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatára – a legalább három személy mellett teszi le a garast. A kérdés azért is érdekes, mert a rendőrség már egyszemélyes demonstrációt is „feloszlatozott”. A közelmúltban vetődött fel kérdésként az is, hogy milyen szabályok vonatkoznak a nem közterületen tartott rendezvényekre. Mostanra elfogadott válasszá vált, hogy ezek is a Gytv. hatálya alá tartozónak minősülnek, mindamellett a szervezőket nem terheli bejelentési kötelezettség. A rendészeti feladatok vizsgálatakor az ombudsman munkatársai az elmúlt nem egészen három év-

ben mintegy ötven rendezvényen vettek részt, ezeken az előzetes információgyűjtéstől kezdve a rendőrséggel való kapcsolattartáson keresztül a helyszíni megfigyelésig több eszköz állt a biztos rendelkezésére gyors és tárgyilagos jelentéseinek kidolgozásához. Itt is tetten érhető Szabó Máté rugalmassága: a rendőrséggel kialakított kiváló kapcsolat nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a szervezeten belül komolyan vegyék tevékenységét, ami leginkább abban érhető tetten, hogy megállapításait folyamatosan hasznosítják, sőt a 2008-as vizsgálatok tapasztalatait összefoglaló kéziratot még az oktatási tervbe is beillesztették. A biztos munkatársa külön tanulmányt szentel a gyülekezéshez kapcsolódó kommunikációs kérdéseknek: a gyülekezés bejelentésével, a szervezők és a rendőrség közötti kommunikáció esetleges nehézségeivel, valamint a rendőrségnek a harmadik személyekkel és a sajtó munkatársaival való kommunikációját vizsgálja.

A kötet zárótanulmánya *Pajcsicsné Csóré Erika* munkája, sikertörténet: a biztos egyik jelentése ugyanis a demonstrációk elektronikus úton való bejelentésének elismeréséhez vezetett. Az ezzel kapcsolatos probléma abból fakadt, hogy a bejelentésekre vonatkozó kapcsolatos BM-rendelet nem ismeri az elektronikus úton való kapcsolattartás lehetőségét, és hiába utal a Gytv. a Ket.-re, amely az alapelvei között nevesíti az elektronikus ügyintézését, nem volt egyértelmű, hogy a Ket. hatálya a bejelentésekre is kiterjed-e. A biztos hivatkozott a jogállamiság elvére, a tisztességes eljáráshoz való jogra, továbbá a jogalkotói akarat vizsgálatára, mint jogértelmezési módszerre, és megállapította, hogy a jogállamiság elvének sérelme az a gyakorlat, amely szerint pusztán az említett BM-rendeletre hivatkozással, a magasabb szintű és időben is később keletkező közigazgatási eljárásjogi törvény és a rendőrségi törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával az elektronikus bejelentésekről nem vesz tudomást. Vizsgálata után a biztos javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy kezdeményezze a Gytv. szabályainak oly módon történő módosítását, amely egyértelművé teszi, hogy a Ket. rendelkezéseit az eljárás mely szakaszától kell alkalmazni, a miniszter azonban elzárkózott a javaslatától. Nem így az országos rendőrfőkapitány, aki elrendelte a témakört érintő belső útmutatójuk kiegészítését.

A Kairosz Kiadó honlapján található egymondatos ajánló szerint az előtűnk fekvő kötet „*egy könyv az állampolgárok és a közhivatalok közötti lehetséges harmónia megteremtéséről, kísérlet a mediációra*”. Véleményem szerint ez a kötet jóval több ennél. Bemutatja az ombudsmani intézmény közigazgatási, illetve alapjogi oldalát, megtalálva a megfelelő egyensúlyt, hiszen egyrészt reagál a közigazgatás és az állami szervek hibáira, másrésztől

KÖNYVISMERTETÉS

azonban – a nagy nyilvánosság előtt is egyre gyakrabban megjelenve – az állampolgári jogok nem teljes érvényesülésére is felhívja a figyelmet, mélyreható elemzéseivel, sok esetben jelentős változásokat elérve. Most, hogy az ország még mindig érzi a válság hatásait és az emberek az élet minden területén megszorításokkal szembesülnek, még inkább fontos az ombudsman szerepe, hiszen bár sok szervezethez hasonlóan szűkös erőforrásokból kénytelen gazdálkodni, mégis, ahol csak tudja, felhívja a figyelmet a hiányosságokra, fellép a leginkább kiszolgáltatott helyzetben lévők jogainak érvényesülése érdekében, és megpróbálja ellensúlyozni a gazdasági-szociális-kulturális rászorultságból fakadó bajokat. Az ombudsman intézménye szilárd pont a húszéves, néha bizonytalan és mindig újabb problémákkal szembesülő magyar jogállamiságban – ezt mutatja be és hirdeti Szabó Máté kötete.

Készítette: Berkes Lilla