

A „TISZTESSÉGES EMBER ÉRDEKE”

A MÁSODIK ÁLTALÁNOS ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOS JOGSZEMLELETE

Ez év nyarán az országgyűlési biztos intézményének hazai története ismét fordulóponthoz érkezett: 2007 júniusában lezárult a második ombudsmani ciklus.¹ Ezzel párhuzamosan döntöttek az intézmény struktúrájának átalakításáról is: a parlament – előrevetítve a jövő nemzedékek ombudsmanja tisztségének létrehozását – megszüntette az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének pozícióját.²

Lenkovics Barnabás általános ombudsman olyan ügyekkel búcsúzott hivatalától, amelyek közül több is nagy és egyúttal kritikus médianyilvánosságot kapott. Kétségtől ilyen volt például a vasúti szárnyvonalak megszüntetésével kapcsolatban néhány nappal a távozása előtt kiadott jelentése.³ A 2006. évről szóló parlamenti beszámoló áttekintve is több ismert és jellemző ügy emelhető ki Lenkovics országgyűlési biztosi gyakorlatából.⁴ Emlékezzünk csak a temetőben kiépítendő kamerás megfigyelőrendszerrel,⁵ a pozitív adólista bevezetésével,⁶ a Rudas gyógyfürdő nők általi látogathatóságával⁷ vagy a harangozás által keltett zaj túrésének kötelezettségével⁸ foglalkozó ombudsmani vizsgálatokra. Milyen képet rajzolnak ki ezek az ügyek a második általános hatáskörű ombudsman tevékenységéről? Milyen ombudsmani filozófiát vallott, milyen ombudsmani szerepet, szerepeket választott magának az állampolgári jogok második országgyűlési biztosa?

A KULTÚRTÖRTÉNÉS

Az ombudsman intézményének egyik jellegadó sajátossága, hogy a biztosok úgynevezett kezdeményezéssel, illetve ajánlással élhetnek a feltárt visszasságok orvoslása érdekében, amely intézkedéseknek nincs kötelező ereje, azokat a jog eszközeivel nem lehet kikényszeríteni. Az ombudsmani tevékenység hatékonyságát ezért más módon kell biztosítani, az ajánlások teljesítését egymással kölcsönösen összefüggő tényezők mozdíthatják elő. A nyilvánosság, a poszt betöltőjének személyisége, személyes tekintélye, hitelessége, illetve az ajánlást alátámasztó érvelés, indoklás meggyőző ereje egymás hatását erősítve – vagy rossz esetben lerontva – alapozhatja meg

egy biztos álláspontjának elfogadását és ajánlásainak végrehajtását.

Lenkovics Barnabás az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként közel sem csak alapjogi érveléssel igyekezett alátámasztani döntéseit. Számos jelentésében az indoklás önálló pilléreként, önálló szerkezeti elemeként jelennek meg az alkotmányjogi-alapjogi természetű érvrendszeren messze túlmutató megfontolások. Több döntésben – előfordul, hogy külön erre szánt cím alatt – találkozhatunk például kultúrtörténeti fejtegetésekkel. A hajnali harangozás pihenést zavaró zaját sérelmező panasz kapcsán ismerteti az országgyűlési biztos a harangozás hagyományát, „ezeréves” története alatt betöltött funkcióit: „...a harang hangja önmagában hagyomány. A harang és használata minden keresztény felekezetben, minden közösségben s mindenütt az országban – más-más okból – a mindennapok elmaradhatatlan része lett. A harangozás és a harangszó része az európai kultúrának, nemzeti kulturális örökségünknek és a helyi (városi-községi) közösségi összetartozásnak és kötődésnek (a lokális identitásnak) is. [...] Magyarországon ezeregy száz éve (Szt. István király templomok építését elrendelő törvénye óta) a harang szava irányította a mindennapi életritmust. [...] A hit-lethez tartozó harangozások közül a téma jeles szakértői kiemelik, hogy »Harang szólított az istentiszteletekre naponta háromszor: hajnalban, délben, este Úrangyalára harangoztak. Lélekharang csendült a keresztény ember halála óráján, harangszó kísérte a temetési menetet, a körmeneteket, egyházi és világi méltóságok érkezését, ünnepélyes vonulását. Örömteli alkalmak szintén adtak lehetőséget a harangozásra: esküvők, keresztelők, körmenetek. A 12–13. századtól, amikor az úrfelmutatás a misében elterjedt, a legszentebb pillanatokban szintén megszólalt a harang.« A harangszó tehát éjjel-nappal, hétköznap és ünnepnap egyaránt rendezte és ismétlődő rendbe szerkesztette a keresztény emberek mindennapi életét.”

Később a jelentés mintegy összegzésként megállapítja, hogy a harangozás „a helyi (hívő és nem hívő) és nemzeti közösség közakarátát és közérdekét kifejező sajátos »társadalmi jelenség«, az eszmei kulturá-

lis javak összetevője, a nemzeti és a lokális szellemi kulturális örökség alkotóeleme”. Aminek egyébként egészen konkrét jogi következményei is vannak, így – többek között – a harangozást kultúr- és vallástörténeti előzményei veszik ki a jegyzői hatáskörből: „a jegyző hatáskörébe azért sem tartozhat, mert egy évnél régebbi (kb. ezer éve kialakult) szokás.”⁹

Ugyancsak kultúrtörténeti megalapozással fogott neki az országgyűlési biztos azon ügy eldöntésének is, amelyben a beadványozó a Rudas gyógyfürdő nők számára kedvezőtlen nyitvatartási rendjét sérelmezte: „A víz gyógyító hatásának fontos szerepe volt számos kultúra tradicionális orvoslásában. Mind a kínaiak, mind az amerikai indiánok ismerték a forró és jeges források gyógyító erejét. A görögök a gyógyítás istenének a templomait a gyógyforrások közelébe építették. A rómaiak szintén hittek a forrásvíz jótékony hatásaiban, sok európai fürdőváros alapítása fűződik a nevükhöz. A múltban az iszlám városokban is igen fejlett fürdőkultúra alakult ki. Az iszlám nők életében a tisztaság, illetve maga az egészség hozzátartozott a harmonikus életvitelhez, ez is része volt a világ teljességéről való gondolkodásnak. A nők minden nap hosszú órákat töltöttek szépítkezéssel és tisztálkodással. A törökfürdők fontos társadalmi szereppel bírtak. Kortól, nemtől, vagyontól függetlenül mindenki látogathatta ezeket, és a mindennapi élet és a török kultúra szerves részévé váltak. Számos szertartás kapcsolódott a fürdőkhöz: a körülmetélés, az esküvő, a temetés. Emellett a fürdők a szépségápolás »iskolái« is voltak, ahol a test és a haj ápolását, a sminkelést oktatták, és a személyzet ilyen szolgáltatásokban részesítette a vendégeket. A nők számára pedig gyakorlatilag az egyetlen hely volt, ahol társaságban lehettek.”

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mindent a fürdőzés egészségügyi előnyeire vonatkozó megállapításokkal is kiegészítette. A szinte a fürdőzés reklámjának beillő leírásból a jelentés olvasói megérthetik, miért lehet e tevékenység oly áhított az abból – legalábbis részben – kiszoruló hölgyek számára: „A magas hőmérsékletnek és páratartalomnak köszönhető izzadás, a testi és szellemi pihenés, valamint a kezelések egészségjavító és megőrző hatással járnak. A súrolás, a szappanos masszázs, majd a tisztálkodás következtében a test megszabadul az elhalt bőrsejtektől, felfrissül a vérkeringés, ellazulnak az izmok. A magas hőmérséklet és a magas páratartalom miatt pedig elpusztulnak a testben található kórokozók. A víz gyógyító erejét fizikai és kémiai hatásai révén fejtik ki testünkre. A felhajtó erő csök-

kenti a gerincre és az ízületekre nehezedő gravitációs nyomást, az ásványi anyag tartalmú vizekben ráadásul a felhajtóerő nagyobb, mint a közönséges fürdővízben, a vízbe merülő test súlya mintegy tizedére csökken. A mozgás a vízben sokkal könnyebb, ezért a sérült, kopott ízületek is megmozgathatók, mozgás közben a víz áramlása jótékonyan masszírozza a bőr alatti izmokat; a meleg kitágítja az ereket, ami a vérnyomás csökkenéséhez vezet. A termál- és gyógyvizek kémiai hatásukat a bennük oldott ásványi anyagok bőrön keresztül való felszívódása révén fejtik ki. A felszívódott ásványi anyagok bekerülnek a vérkeringésbe, a nyirokerekbe, ezáltal hat-

nak az idegrendszerre, erősítik az immunrendszert, és kedvezően befolyásolják a szervezet reakcióképességét. Regeneráló, felépítő folyamatokat indítanak el a szervezetben. [...] A fürdőhelyek mikroklimája a levegőben található negatív ionok túlsúlya miatt stresszoldó, idegnyugtató, pihen-

tető hatású. A megszokott életritmus lassulása, a vízben végzett lassú mozdulatok szintén hozzájárulnak a felüdüléshez.”¹⁰

Az ombudsmani megállapítások, ajánlások elfogadottsága nagyban múlik az országgyűlési biztos stílusán. A jelentés címzettjeinek és a nyilvánosságnak a meggyőzéséhez többre lehet szükség, mint a rideg jogi indokolás, és az ombudsmani intézmény működésének, intézkedéseinek sajátosságai – a kötetlenség, a kötelező erő hiánya – miatt ez el is fogadható. Sőt a megszokott szikár szaknyelvi, jogszabálysöveget idéző, szakkifejezéseket használó levezetés helyett egy ombudsmantól kifejezetten elvárható, hogy érthetővé, emészthetővé, befogadhatóvá tegye vizsgálatának megállapításait.

De vajon ezeket a célokat szolgálják-e az alapjogi szempontú megítélés tekintetében közömbös megfontolások? Vajon mi a funkciója az amerikai indiánok fürdőzési szokásainak vagy az elhalt bőrsejtek eltávolításának annak az alapjogi dilemmának az eldöntésében, hogy diszkriminatív-e egy gyógyfürdő nőkre kedvezőtlen nyitvatartási rendje? Vajon nem ébreszt-e kételyeket az alkotmányjogi-alapjogi érvelés iránt a harangozás középkori gyakorlatára vagy az iszlám nők életvitelére és a termálvizek egészségügyi hatásmechanizmusára vonatkozó ismeretterjesztés?

Előfordulhat, hogy mindez az alkotmányjogi-alapjogi indokolás ellen hat. Sőt, a harangozás zajával foglalkozó jelentésben a harangozás tradíciójáról, funkciójáról szóló fejtegetések egyenesen a hatályos jogon alapuló érvelés kifejezett kizárásához vezetnek: „A harang funkciói történelmi távlatban a vallás és a

társadalmi környezet összefüggéseiben, a vallásyagkorlás időbeli szerkezetében, valamint a folklórha-
gyományban figyelhetők meg. Használata az egyhá-
zi előírásokon túl szorosan összekapcsolódik a helyi
vallásyagkorlattal és népi szokásokkal (együttesen
vallási és népi szokásjoggal), ezért a kérdéskörnek a
mai központi állami és helyi önkormányzati jog alap-
ján történő megítélése nem lehetséges.”¹¹

AZ ÉRDEKVÉDŐ

A 2007 áprilisában hivatalából éppen távozó állam-
polgári jogok országgyűlési biztosa a vasúti szárny-
vonalak megszüntetése ügyében a sajtótól is nagy fi-
gyelmet kapott jelentést adott ki.¹² A vizsgálat meg-
állapításai – az előzőekben szemléltetett technikát
alkalmazva – több szerkezeti egységre tagolódnak,
amelyek közül az elsőben a vasút kiegyezés utáni
vázlatos történetéről, illetve a rendszerváltás utáni
eseményekről olvashatunk. A jelen helyzetig vezet
folyamat bemutatását a szárnyvonalak megszünteté-
sének kormányzati magyarázatául szolgáló tényezők
elemzése követi.

A kormányzat indokai között szerepelnek a MÁV
finanszírozásával kapcsolatos adatok és utasszámlá-
lási eredmények, amelyekkel az ombudsmani jelen-
tés több ponton vitatkozik. Az országgyűlési biz-
tos vitatja tehát a kormányzati döntés indokoltságát,
így például megállapítja: „Az eredetileg tervezett 28
mellékvonal megszüntetésével a kormányzati vára-
kozások szerint 8,5 milliárd forintot lehet megtakarí-
tani. Ezt a veszteségrészt azok után olvassák a MÁV
fejére, és várják el a kistéleplülések lakóinak megér-
tését, hogy a kormányzat egy 2004 elejétől bevezet-
ett adómódosítás miatt 7 milliárd forinttal (!) ron-
totta le a MÁV eredménypozícióját.” Ezután az om-
budsman – úgy tűnik – egyetértően mutat be egy,
„a Gazdasági Közlekedési Minisztérium által finan-
szírozott” 2003-as közlekedéspolitikai tanulmányt.
E tanulmány idézett része a közlekedési hálózat, il-
letve az ország gazdaságának versenyképessége kö-
zötti különbségről szól, amely azért lényeges, mivel
„egy túl szorosan a közlekedésre, vagy annak alága-
zataira szűkített hatékonyság-értelmezés elvezet-
het oda, hogy amelyik közlekedési ág hatékonyabb-
nak bizonyul rövid távon, azt kell fejleszteni, ezzel
éppen megakadályozva az átfogóbb közösségi haté-
konysági mérlegelés alapján megállapítható prioritá-
sok kialakítását. [...] A cél tehát nem külön-külön és
általában a közlekedési hálózatok versenyképességé-
nek a növelése, hanem a hatékonyság és a verseny-
képesség olyan arányainak a kialakítása, amelyik az
ország és az egyes régiók társadalmi-gazdasági fejlő-

désének/versenyképességének az elősegítése szem-
pontjából optimális. [...] Nem tekintjük versenyké-
pesnek azt a régiót, ahol felszámoltak minden olyan
vasútvonalat, ami nem tudta eltartani magát.” A meg-
állapítások összegezve azt mutatják: az állampolgá-
ri jogok országgyűlési biztosa indokolatlan és nem
hatékony közlekedéspolitikai intézkedésnek tartja a
vasúti szárnyvonalak megszüntetését. De vajon mi-
lyennek tekinti az alapjogok nézőpontjából?

A jelentés szerkezete szerint haladva a fenti „álta-
lános megállapításokat” követi az *Alkotmányos jogok-
kal összefüggő szempontok vizsgálata* című rész. A két
alapjogi szempontot egyrészt a mozgásszabadság,
másképpen a diszkrimináció tilalma jelenti, az ország-
gyűlési biztos álláspontja szerint ezekkel összefüg-
gésben idézett elő a Gazdasági és Közlekedési Mi-
nisztérium visszasságot, amikor a mellékvonalak for-
galmának felfüggesztéséről döntött.¹³ Az ombuds-
mannak a mozgásszabadsággal kapcsolatos kiindu-
ló tétele szerint ez a jog „magában foglalja a jármű-
vön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a
közlekedés szabadságát is”. Bár az országgyűlési biz-
tos magát a kifejezést nem használja, elemzése alap-
ján arra következtethetünk: a vasút fenntartását és
támogatását az államot e szabadságjoggal kapcsolat-
ban terhelő intézményvédelmi kötelezettség részé-
nek tekinti. A jelentés szerint ugyanis: „Az alkotmá-
nyos alapjogok érvényre juttatása a demokratikus be-
rendezkedésű állam működésének alapja. A demok-
ratikus rend fenntartása ugyanakkor áldozatokat kí-
ván a társadalomtól, az államtól. Az állam más eset-
ben is támogatja anyagilag az egyes polgári és poli-
tikai jogok érvényesülését.” A másik szemponttal, a
diszkrimináció tilalmával kapcsolatban az országgyű-
lési biztos alkotmánybeli fogódzóját az esélyegyen-
lőtlenségek kiküszöbölésének állami feladata jelen-
ti. Az ombudsman úgy látja, az állam a vasúti szárny-
vonalak megszüntetésével éppen ennek ellenkezőjét
teszi, növeli az esélyegyenlőtlenséget.

Az ombudsman ugyan nem teszi meg ezt a meg-
különböztetést, mégis érdemes észrevenni az alcí-
mek (*A szabad mozgáshoz való jog; A diszkrimináció
tilalma*) és a tényleges kiindulópontok közötti eltér-
ést. Az állam intézményvédelmi kötelezettségét az
alanyi szabadságjog tiszteletben tartásától, az esély-
egyenlőség előmozdításától a diszkrimináció tilalmától
ugyanaz különbözteti meg. Míg utóbbiakra az egyé-
neknek alanyi joguk van és azokat az államtól a jog
eszközeivel kikényszeríthetik, addig ez az előbbie-
re, különösen az anyagi támogatás nyújtása tekin-
tetében, nem igaz. Az intézményvédelmi feladatok
teljesítésének módjában, az eszközök megválasztá-
sában az államot, a kormányzatot széles körű mérle-
gelési lehetőség illeti meg. „A vasúti mellékvonalak

forgalmának felfüggesztése és a szolgáltatási szint csökkentése” – ami megalapozta a jelentésben a vizs- szásság megállapítását – önmagában az állam alkot- mányosan megengedett mozgásterében hozott dön- tés, amelyet meghozhat, ha a költségvetésnek így ol- csóbb. A vasút és a buszközlekedés közötti válasz- tás a kormányzat politikai felelőssége. Az, hogy „a vasút által nyújtott szolgáltatások sokrétűbben szol- gálják az utasokat (például babakocsi, kerékpár, na- gyobb poggyászok szállíthatósága), mint a buszköz- lekedés”, még ha igaz is, akkor sem jelent alkotmá- nyos kényszert a vasút fenntartására.

Az érdekkijáró-szószóló ombudsman persze nem ismeretlen modell, egy ilyen ombudsman alapjogsé- relem hiányában is küzdhet (például) a vasúti köz- lekedés megmaradásáért, fejlesztéséért. Megenged- jük, előfordulhatnak olyan jellegű ügyek, amelyek- ben egy aktivista szemléletű országgyűlési biztos el- fogadható módon léphet fel – alkotmányos alapjog sérelme nélkül is – érdekérvényesítő szerepkörben. A vasúti szárnyvonalak esetében azonban az ország- gyűlési biztos érdekvédő fellépése egy kormányzati politikai döntés, a vasúti közlekedéspolitikai bírálatát jelentette. Az ombudsman anélkül szólított fel a vas- út mint közlekedési eszköz fenntartására és fejlesztésére, hogy valamely alkotmányos alapjog sérelmét bizonyította volna. Ha viszont az ombudsman poli- tikai döntéseket érdemi jogi érvelés nélkül, célsze- rűségi alapon bírál, akkor ezzel az érdekérvényesítő fellépéssel ő maga is a politizálás terepére téved.

AZ ALAPJOGÁSZ

Az ombudsman intézményének funkciójával foglal- kozó egyik legmeghatározóbb hazai írásban Sólyom László – az ombudsmani alapjog-értelmezés és az alapjogi bíráskodás rokonságára rámutatva – arra a ki- vételes lehetőségre hívta fel a figyelmet, hogy az or- szágyűlési biztosok alapjogokat értelmező állásfogl- alásaiból felépülő esetjog lehet az, ami pótolja a hi- ányzó alapjogi bíráskodás jogértelmező funkcióját.¹⁴ Az országgyűlési biztosi intézmény előtt ez a lehetősé- g természetesen az elmúlt hat évben is nyitva állt. Mit valósított meg belőle az ebben az időszakban hi- vatalban lévő általános ombudsman?

Az alapjogokat értelmező esetjogi rendszer lét- rejöttének előfeltétele, hogy az ombudsman az elé kerülő ügyekben meglássa az alapjogi dilemmát, az alapjogok nyelvén értelmezze az igazát kereső pan- aszos problémáját. A rendszer építőkövei, az egyes ügyekben megfogalmazott állásfoglalások, ajánlások sem lehetnek kellően hatékonyak magas színvonalú és következetes alapjogi érvelés nélkül, amelyekből

egy ciklus végére kikristályosodhat az országgyűlé- si biztos alapjog-értelmezése. Mennyire tett eleget ezeknek az elvárásoknak az általános ombudsman?

Az országgyűlési biztos kiemelten fontos feladatá- nak tartotta a környezet védelmét; e területen 2006- ban is sokat szerepelt a médiában zajvédelemmel összefüggő ügyeivel. Ezek közé tartozott több átfog- gó vizsgálat mellett a harangozás pihenést zavaró zaj- át kifogásoló panasz nyomán született – korábban más összefüggésben már idézett – jelentés.¹⁵ A be- adványozó ez utóbbi ügyben azt sérelmezte, hogy a templom gépi működtetésű harangja hajnali 5 órától óránként 5-6 percig működik, és ez lehetetlen- né teszi a közelben lakók pihenését. A jelentés több szempontból közelítette meg a problémát. A konkrét beadványt illetően az általános biztos azt állapította meg, hogy a korábban az önkormányzathoz is fordult panaszos ügyében a jegyző nem tett eleget eljárási kötelezettségének, és kezdeményezte, hogy a jegy- ző egyrészt hozzon határozatot, másrészt a helyi kép- viselőtestülettel és az egyházi fórumokkal egyeztet- ve készítse elő a helyi szabályozást. Mindehhez se- gítségül szolgálhat az ombudsman szándékai szerint a jelentésben – általános jelleggel – feltárt jogi háttér. A vizsgálat konkrét ügytől független, általános meg- állapításai – amint erről a korábbiakban szó esett – nem csupán jogi, alapjogi természetűek: a jelentés- nek a harangozás történetével foglalkozó részeit fen- tebb már bemutattuk. Az általános fejtegetések má- sik szempontját az alapjogi, a szabad vallásgyakorlás kérdésével való összefüggések adják.

Az ombudsman kiindulópontja szerint a vallássza- badság, a harangozást is magában foglaló szabad val- lásgyakorlás kiemelt jelentőségű alapvető jog. Az al- kotmánybírói gyakorlatot is felhívó országgyűlé- si biztos rámutat, hogy a vallásgyakorlás szabadsá- ga a vélemény szabadságból eredeztetett úgyneve- zett kommunikációs jogok csoportjába tartozik, él- vezi a vélemény szabadság kiemelt alkotmányos vé- delmét is. Majd további indokolás nélkül megállapít- ja: „Az Alkotmány, az AB határozat és a Lvtv. álta- lános rendelkezéseiből tehát egyértelműen kiolvash- ató az a konkrét jogi következtetés, mely szerint a »harangozás szabadsága« a vallásszabadság része, a harangozás jogát éppúgy köteles mindenki tisztelet- ben tartani, gyakorlását tűrni, mint ahogyan a vallás- gyakorlás jogának összes többi részjogosítványát is.” Az ombudsman később meg is erősíti álláspontját: „a harang szakrális célú használata [...] az egyház belső ügye, az nem tiltható, nem korlátozható.”¹⁶

Bár közismert, érdemes itt felidézni az Alkot- mánybírósnak a vélemény szabadság és általában a kiemelt védelmet élvező kommunikációs jogok kor- látozhatóságáról vallott nézeteit. A testület több ha-

tározatában is kimondta, hogy e jogoknak csak igen kevés alapjoggal szemben kell engedniük, azonban ez a kitüntetett szerep nem vezet arra, hogy abszolút érvényűek, korlátozhatatlanok lennének. A egészséges környezethez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, illetve a tulajdonhoz való jogokat – amelyek érintettsége miatt az ombudsmani eljárás egyáltalán megindult – tehát nemcsak lehet, de kell is mérlegelni a harangozás jogával szemben.

Nem állja meg a helyét az az ombudsmani kijelentés, mely szerint „a harang szakrális célú használatát nem állami jogszabályok rendezik, azok nem is rendezhetik, hanem egyrészt liturgikus szabályok, másrészt a részleges egyházjog előírásai. [...] a hitélettel összefüggő harangozások szabályozása az egyházak kizárólagos belső ügye.” Az állami semlegesség tétele ugyanis nem a vallásszabadság körébe tartozó cselekmények szabályozásának tilalmát, jog általi érinthetetlenségét jelenti. Az Alkotmánybíróság is úgy fogalmazott, hogy „az alkotmányból csak a vallásszabadság olyan korlátozásának tilalma következik, amely kizárólag a vallásos meggyőződésre, illetve a vallásgyakorlásra vonatkozik”.¹⁷ Azok a korlátozások azonban, amelyek a vallásgyakorlásra és a más indíttatású azonos magatartásra, a hajnali harangozásra és más hangos tevékenységre, zajra egyaránt vonatkoznak, nem tekinthetők alkotmányellenesnek. Ezek ugyanis a harangozást nem vallásos tartalma, hanem külső körülményei (hajnalban, hangosan stb.) miatt szorítják keretek közé.

Az ombudsmani érvelés illetően cáfolata persze még nem ad választ arra a kérdésre, hogy lehet-e harangozni vagy sem, illetve ha lehet, akkor milyen feltételek mellett, vagyis hogy hol húzódik a határ az alapjogi konfliktusban az ütköző jogok között. De nem is az országgyűlési biztosi gondolatmenet végeredményét akarjuk vitatni, hanem azt, ami mind az intézmény eseti hatékonysága, mind esetjogi rendszere szempontjából sokkal jelentősebb: a végeredmény jogi megalapozottságát. Az ombudsman ugyanis úgy adott a jelentésében a harangozás mellett elkötelezett választ, hogy fel sem tette a kérdést: milyen alkotmányos érvek állnak az adott helyzetben kollízióba került alapjogok, egyrészt a harangozás, másrészt az azt akarjuk ellenére hallgatók oldalán.

A jelentést olvasva arra következtethetünk, a végülében fel sem vázolt alapjogi konfliktust nem jogi tényezők döntötték el – méghozzá abszolút érvényűvel – a harangozás javára. Ilyen tényezőnek tűnik az ombudsman érezhető megdöbbenése azon, hogy „egyes állampolgárok már a harangozást is zavaró té-

yezőnek, »elviselhetetlen zajnak« tartják az életükben”. Akkor, amikor „a társadalom egyes tagjai – például »zenés« szórakozásuk során – magukat képesek károsítani”. Láhattuk, hogy a biztos nagy jelentőséget tulajdonít a történelmi hagyományoknak is, és bízik abban, hogy „az ilyen panaszosok is tudatában vannak a harang és a kulturális hagyományok kapcsolatának. Valószínűleg helyesen érzik, hogy ha már a harangozás is elviselhetetlen »zajkeltés« a számukra, akkor nem a harangban van az alapvető hi-

ba. A harang zaja legfeljebb az utolsó csepp a legkülönfélébb zajszennyezésekkel már csordultig telt pohárban.” Az ombudsman érveléséből következően tehát azok különösen nem panaszkodhatnak a harangozás zajára, akik hajnalban az előző éjjeli diszkózást akarják kipihenni.

Az alapjog-értelmező, alapjogokról elmélkedő ombudsmani állásfoglalások nemcsak az elsősorban a szakmai

közönseget foglalkoztató esetjogi rendszert építik, hanem (jó vagy rossz irányba) a megszólított hatóságok, köztisztviselők és – főként persze a média közvetítésével – az állampolgárok jogtudatát, alapjogszemléletét is formálják. Milyen szemlélettel közelítette meg ügyeit a második általános biztos? Milyen irányba alakította közönsege alapjogszemléletét?

Figyelemre méltó az ombudsman az az ügye, amelyben arról kérték állásfoglalását, hogy okozna-e alkotmányos jogsérelmet kamerás térfigyelő rendszer kiépítése a köztemető területén.¹⁸ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a konkrét kérdésre adott válasza igencsak általánosnak mondható: „...indokolt lehet, hogy egyes temető(része)k műemléki értékeinek, nemzeti, kulturális és kegyeleti jelentőségének, a látogatók méltóságának és a sírhelyek biztonságának védelme érdekében – a súlyos jogsértő cselekmények megelőzése, illetve leleplezése céljából – kamerás temetőfigyelő rendszert alkalmazzanak. Amennyiben ilyen rendszer kerül kiépítésre, annak során figyelemmel kell lenni a szükségesség-arányosság-alkalmasság alkotmányos követelményeire. Törekedni kell arra, hogy a technika a lehető legkisebb mértékben érintse a jogtisztelő polgárok alapvető jogait, különösen a személyes adatait, és amennyiben érinti, annyiban garantálja is egyúttal azok védelmét és biztonságát.”

Ha a konkrét kérdésre adott válasz nem is, a térfigyelő rendszerekkel kapcsolatos általános megállapítások igencsak sokat elárulnak az ombudsman alapjogszemléletéről, hiszen napjainkban a kamerás megfigyelés kérdése a szabadság-biztonság dilemma egyik szimbólumává vált. A dilemma abban áll, hogy

az emberek biztonság iránti igényével alátámasztott kamerahasználat meddig szoríthatja még vissza a magánszféra határait. Ahogyan az országgyűlési biztos írja: „A kamerás megfigyelő-rendszereket világszerte egyre többen a bűnözés elleni egyik leghatékonyabb eszköznek tartják, és a biztonság zálogaként tekintenek rájuk.” Ugyanakkor: „A bűnmegelőzés, bűnüldözés célját szolgáló térfigyelő kamerák egyre több helyre történő kihelyezése valóban az emberek magánszférájának beszűkülését eredményezi, és egy olyan állam, illetve társadalmi berendezkedés vízióját vetíti előre, ahol a polgárokat állandóan megfigyelhetik és ellenőrizhetik, amint elhagyják lakásukat. Az államnak a polgáraival szemben tanúsított ilyen fokú bizalmatlansága egy demokratikus berendezkedésű országban nehezen indokolható.”

Merre billen a mérleg az országgyűlési biztos fejtegetéseiben a temetői megfigyelőrendszerek kapcsán, illetve általában a kamerás megfigyelést illetően? Úgy gondolhatnánk, hogy egy alapjogvédő intézménynek szükségszerűen a szabadság oldalán kell állnia. Természetesen konkrét ügyekben állást foglalhat a térfigyelő kamerák megengedhetősége mellett is, hiszen valóban előfordulhatnak olyan esetek, amelyekben alkotmányosan legitim célok indokolták a megfigyelést. De általában egy ombudsman, különösen egy más ügyekben szószólói szerepkört felvállaló ombudsman nehezen kerülheti el, hogy figyelmeztessen a kamerák szabadságkorlátozó hatására.

A vizsgált jelentésben a temetői megfigyelőrendszerekre vonatkozó specifikus érv volt maga a megfigyelési helyszín. A szakirodalomban hangsúlyozzák, hogy míg a megfigyelt terület szempontjából előnyös a kamerás megfigyelés, összességében valójában nem csökken a bűnözés mértéke, csupán az így ellenőrzött területről kiszorul és máshol jelentkezik. Ez pedig végül „oda vezethet, hogy egyre több területen szerelnek fel kamerákat, ezáltal egyes városokat, városrészeket szinte teljesen behálózhatnak a térfigyelő rendszerek”. A temető mint speciális helyszín miatt azonban az országgyűlési biztos szerint ez az érv nem alkalmazható. Mivel az ebben az esetben üldözendő cselekmények, így a sírgyalázás, temetőrongálás kifejezetten csak egy meghatározott területen, a temetőben valósulhatnak meg, a kamerák alkalmazása nem vezethet az ugyanilyen bűnözés elvándorlásához. „Az ilyen, speciális objektumok megfigyelése céljából felszerelt kamerák ezért közvetlenül nem járulnak hozzá a térfigyelő rendszerek – sokak által sérelmezett – városokat behálózó terjedésének folya-

matához.” Figyelemre méltó, hogy a máskor kedvvelve elmélkedő országgyűlési biztos itt nem töprengett el azon, hogy ha a temetői megfigyelés – amint írja – közvetlenül nem is vezet a térfigyelő rendszerek terjedéséhez, néhány áttételen keresztül ez is hozzájárulhat az emberek szabadságigényének csökkenéséhez.

Lenkovics ombudsman kifejezetten ennek az ellenkezője mellett foglalt állást. Ő a kamerákat végső soron a szabadság közvetett garanciájaként fogja fel: „Az agresszió, a brutalitás, a terrorizmus, az öncélú vandalizmus (összességében: az újkori barbárság) terjedése [...] egyre erősödő indok, mivel magának a demokratikus berendezkedésnek és a szabad társadalomnak a létét fenyegeti.” A szabadság előfeltételét jelentő rendet és biztonságot pedig – ahogyan ezt jelentésében többször leszögezi – hatékonyan szolgálja a kamerás megfigyelés technikája.

A biztosi álláspontot kevésbé befolyásolják az emberi méltósághoz, a magánszférához fűződő joggal kapcsolatos érvek. Az ombudsman értelmezése szerint a közterületen kamerákkal történő rögzítés nélküli megfigyelés „nem érinti az ott tartózkodók magánszférához való jogát. A kamerákkal ugyanis olyan területet, eseményeket figyelnek meg, amelyek

ÁLTALÁBAN EGY OMBUDSMAN, KÜLÖNÖSEN EGY SZÓSZÓLÓI SZEREPKÖRT FELVÁLLALÓ OMBUDSMAN NEHEZEN KERÜLHETI EL, HOGY FIGYELMEZTESSEN A KAMERÁK SZABADSÁGKORLÁTOZÓ HATÁSÁRA.

amúgy is mindenki számára láthatóak. Amennyiben például egy utcán sétáló ember egy kamera által megfigyelt területre ér, a kamera is kizárólag azt »látja«, amit bárki, aki szintén az utcán tartózkodik.” És érdemben nincs ez másképp a kép rögzítése esetén sem: „A felvételeken a jogtiszteelő látogatók képmásának tárolása jogilag nem releváns »technikai tény«, hiszen azokba – jogsértő cselekmény hiányában – senki nem te-

kinthet bele, majd törlik azokat.” A temetőben „a kegyeleti jogosultak – úgyszólván mint törvénytiszteelő állampolgárok – technikai érintettsége (»képbekerülésük« okán) jogilag irreleváns, az ebből eredő esetleges jogsérelmük veszélye olyan csekély mértékű, amit a legalapvetőbb jogaik védelme és biztonsága nagyságrendekkel meghalad”.

Mi több, a törvénytiszteelő állampolgárok jogait nemhogy korlátozná vagy sértené a kamerás megfigyelés, hanem kifejezetten az ő jogaik érvényesülését és védelmét szolgálja: „...a törvénytiszteelő (önkéntes normakövető) állampolgárokkal szemben felesleges is. Az ő esetükben a kamerák nem rájuk és főleg nem ellenük »irányulnak«, hanem ellenkezőleg, értük, az ő jogaik és törvényes érdekeik védelmében funkcionálnak”. Ami ellen nehéz lenne szót emelniük, hiszen „a törvények betartatása, a bűncse-

lekmények megelőzése minden társadalom és minden egyes jogtisztelő és tisztességes ember érdeke”.

A temetői megfigyelőrendszerek esetében az ombudsman felveti azt az értelmezési lehetőséget, hogy a kamerák az egyének magánszféráját nem korlátozzák, hanem épp ellenkezőleg: „a kamera ebből a sajátos magánszférából kifelé figyel: az illetéktelen behatolók és az illetlen cselekmények kizárása, távoltartása, megakadályozása a célja. Utóbbi esetben a kamera ennek a különleges magánszférának a belső védelmi-védekezési eszköze, amely kifelé irányul.” Ezt az érvelést a biztos a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága jogértelmezésével is erősíti, mely szerint a magánszféra határa nem a magánlakások ajtajánál húzódik: a magánélet védelméhez való jog a polgárokat bizonyos mértékig akkor is megilleti, amikor közterületen tartózkodnak. Így ugyanis alátámasztható, hogy „ha a temetőben elhelyezett kamera »belső megfigyelést« végez és a »jogellenes külső beavatkozás« ellen irányul, akkor nem pusztán technikai eszköz, hanem az alanyi jogú önvédelem (a magánélet és a magánszféra védelmének) eszköze, alkalmazása pedig a temető tulajdonosát, üzemeltetőjét terhelő »örzési kötelezettség« részét alkotja, e kötelezettség teljesítésének egyik lehetséges módja.” Ami véleménye szerint ráadásul sokkal kevésbé zavarja a látogatókat annál, amennyire kellemetlen lehet például az őrszemélyzet jelenléte. „A temetőkből vallási, családi és társadalmi rítusok zajlanak, nem ritkák az érzelmi-törések sem, ezen kívül a gyászolók, látogatók szereteteikre emlékezve általában magányra vágyanak. Emiatt adott esetben a magánszférájukba való beavatkozásnak tekinthetik a nagyszámú (esetleg egyenruhás) őrszemélyzet (különösen a rendőrség, netán a közterület felügyelők) jelenlétét, azt, hogy ezek »szemmel tartják«, azaz megfigyelik őket és az eseményeket. Vajon ugyanúgy tekintik-e a temető területének kamerával történő állandó megfigyelését, valamint a képek rögzítését, ha ezt diszkrétan elhelyezett technikai eszközök segítségével, egy elkülönített és zárt helyiségben végzik?”

Hasonló alapjogszemlélet mentén foglalt állást az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az úgyneve-

zett pozitív adólista bevezetésének ügyében is.¹⁹ Álláspontja szerint az érintettek tulajdonhoz való joga, illetve személyiségi jogainak védelme szempontjából a pozitív adólista nem okozna alkotmányos visszásságot. Egy ilyen nyilvántartás nemcsak a hitelnyújtók, de a hitelfelvevők oldaláról megközelítve is előnyös. Az adós, a hitelfelvevő becsületének és jó hírnevének, jó adós voltának ugyanis kiemelkedő piaci értéke van, az személyiségi jogként és a tulajdonhoz való alkotmányos jog körébe tartozó vagyoni értékű jogként is alkotmányi és törvényi védelmet élvez. A pozitív adólista tehát nemhogy jogkorlátozást, hanem az adósok jogainak többletgaranciáját jelenti: a hitelnyilvántartás a jó hitelműlttal rendelkező, megbízható ügyfelek számára megkönnyíti a további hitelhez jutást, a hitelebírlási folyamat egyszerűbb és gyorsabb lehet, a listán szereplők akár kedvezőbb feltételekkel juthatnak hitelhez. „A lakossági rendszerben tervezett pozitív adólista ugyanilyen előnyöket kínálna a rendszeren törlesztő természetes személy adósoknak, tehát alanyi jogaik és törvényes érdekeik védelmét, illetve azok előmozdítását szolgálná.”

Az ombudsman, akárcsak a temetői megfigyelőrendszerek esetén, a pozitív adólista bevezetése kapcsán is arra a következtetésre jut, hogy a törvénytisztelő temetőlátogatóknak és a rendszeresen fizető adósoknak nem kell tartaniuk sem a kameráktól, sem a nyilvántartásoktól. Ezek valójában előnyt jelentenek számunkra. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa összemérte magánszféránk védelmét kegyeleti érzésünkkel és üzleti jó hírünk értékével, és a végeredmény szerint az utóbbiak mindenkinek többlet érnek. Így van ez egészen addig, amíg a törvényeket megtartjuk. Félniük csak a potenciális vagy tényleges sírrongálóknak és a rossz adósoknak kell. Mindezt egybevágóan Lenkovics Barnabás ombudsmanként vallott alapjogszemléletével, amelyről így írt: „Az országgyűlési biztos intézményét – annak jogtudat-formáló szerepét és lehetőségét kihasználva – az állampolgári jogok védelme mellett az állampolgári kötelezettségeket is hangsúlyozó egységes szemlélet elterjesztésére kívánom felhasználni.”²⁰

JEGYZETEK

1. Az adatvédelmi biztos kivételével az országgyűlési biztosokat 2007. június 30-ig szóló mandátummal választották meg. Ezt azonban csak Kaltenbach Jenő kisebbségi biztos töltötte ki, a két általános ombudsman valamivel mandátumának lejártá előtt másik pozícióba távozott: Lenkovics Barnabás, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alkotmánybíróvá választá-

sa miatt 2007. április 20-ával, Takács Albert általános helyettes pedig igazságügyi és rendészeti miniszterré történő kinevezése miatt május 31-ével lemondott tisztségéről.

2. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról szóló 2007. évi XXXVII. törvény és annak indokolása.

3. OBH 1232/2007. (2007. április 12.).
4. Megteszik ezt egyébként maguk a biztosok is, amikor külön cím alatt mutatják be „kiemelt jelentőségű” vizsgálataikat (*Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok* című fejezet, 107–208. oldal). Az általános biztos ügyei által kapott médiafigyelmet szemlélteti a Lenkovics Barnabás médiaszerepléseiről szóló melléklet (283–284. oldal).
5. OBH 3855/2005.
6. OBH 5296/2005.
7. OBH 5726/2005.
8. OBH 5124/2005.
9. Uo.
10. OBH 5726/2005.
11. OBH 5124/2005.
12. OBH 1232/2007.
13. A jelentésben az ombudsman emellett megállapította, hogy a minisztérium „a döntések meghozatala során az érintett állampolgárok mellőzésével megsértette a demokratikus jogállam követelményeit és az emberi méltóság alapjogát is”.
14. SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”*, in *Az odaáttra nyíló ajtó*, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001, 83.
15. A 2006. évről szóló beszámoló ezt az ügyet is a zajvédelmi ügyek körébe sorolja (284. oldal).
16. A nem hitéleti, hanem egyéb, szolgáltatási (például időjelző) harangozások esetén az országgyűlési biztos megengedhetőnek tartja a korlátozást, az állami szabályozást. Ez a megkülönböztetés egyúttal érvelésének egyik kulcsa. Nem foglalkozik azonban azzal a dilemmával, hogy a harangozás említett funkciói közötti elhatárolást csak az egyház végezheti el, az erről való állami döntés ellentétben állna az állam és egyház elválasztásának tételével. Így viszont ez a megkülönböztetés sem jelentheti a harangozás keltette zaj zavaró hatását sérelmezők jogainak garanciáját.
17. 4/1993. (II. 28.) AB határozat.
18. OBH 3855/2005.
19. OBH 5296/2005.
20. LENKOVICS Barnabás: *Gondolatok az intézmény jelenéről és jövőjéről*, in *Az ombudsmanok tíz éve 1995–2005*, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2005, 15.