
**MTA Law Working Papers
2021/13**

**Az adatvédelmi ombudsman intézményének politikai-
történeti előzményei**

Bán-Forgács Nóra

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Eötvös Loránd Research Network

Bán-Forgács Nóra

Az adatvédelmi ombudsman intézményének politikai-történeti előzményei

Jelen tanulmány vállalt célja, hogy bemutassa az adatvédelmi ombudsman intézményének politika-történeti előzményeit, a teljesség igényével szeretnénk rávilágítani az intézmény létrejöttéhez vezető közjogi változásokra, amelyeknek jogtörténeti jelentőségét az adja, hogy az intézmény 2012. január elsejével megszűnt, tehát egy megszűnt jogintézmény történeti feldolgozására tesz kísérletet ez a tanulmány.

Bevezető

A tanulmány célja, hogy rávilágítsunk az adatvédelmi ombudsman intézményének létrejöttéhez vezető közjogi változásokra, amelyeknek jogtörténeti jelentőségét igyekszik a tanulmány részleteiben kibontani. A tanulmány tehát az adatvédelmi biztosi intézmény keletkezésével foglalkozik. Ez – mint látni fogjuk – több ponton összefonódik az általános ombudsman intézményének felállításával. Centrális állítása a tanulmánynak, hogy az adatvédelmi ombudsman, és hozzátesszük, az általános ombudsman intézményének a szellemisége az 1989-es alkotmányos rendszerváltásban (kicsit patetikusabb megfogalmazásban: a jogállami forradalomban) gyökerezik, egész pontosan az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) és a Nemzeti Kerekasztal (NEKA) tárgyalások gondolatiságából nőtt ki, és álláspontunk szerint ezt a szellemiséget tizenhat évig sikeresen hordozta az intézmény. Szimbolikusnak tűnik, hogy az 1989. október 23-án kikiáltott köztársasági alkotmány hatályon kívül helyezésével szűnt meg az adatvédelmi ombudsman jogintézménye – 2012. január elsejével. Az intézmény jogi és erkölcsi alapjai tehát elválaszthatatlanok a köztársasági alkotmányt kikényszerítő szellemi örökségtől, az Nemzeti Kerekasztal tárgyalásoktól.

Mint látni fogjuk, vizsgálódásunkat az Ellenzéki Kerekasztal megállapodásaival érdemes kezdeni, ezen döntések befolyásolták az adatvédelmi ombudsman intézményének arculatát. Érdemes azzal a megállapítással kezdeni, hogy „a magyar társadalom történetében először jelent meg az állampárti politikai rendszer keretein belül egy plurális szerveződésű politikai szervezet, amely bejelentette igényét és határozott szándékát arra, hogy az akkor még hatalmon lévő állampárttal tárgyalásokat kíván folytatni és e tárgyalásokon egységes álláspontot fog képviselni”.¹

1. Az adatvédelmi ombudsman intézményének kialakulása

¹ Lásd: BIHARI Mihály, Alkotmányos rendszerváltás. VI. szemeszter, 13. előadás – 2005. április 25. www.origo.hu/attached/20050430bihari0.rtf (letöltve: 2020. január 10.); Lásd továbbá: BOZÓKI András: Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012. 202.

Az adatvédelmi ombudsman Magyarországon az alkotmányos demokrácia intézménye. Története, jogfejlesztő szerepe révén a demokrácia alappillérei között emlékezhetünk rá, Kukorelli István szerint az ombudsmani intézmény – és hozzátesszük, az adatvédelmi ombudsman - a demokrácia egyik tartóoszlopa. „A törvény 1993-as megalkotását követően – ezt írtam az *Alkotmánytan* című tankönyvben: ‘az országgyűlési biztos lehet a jogállam épületének díszítőeleme vagy tartóoszlopa’. Gönczöl Katalin, az először megválasztott ombudsman, (...) tisztelt kollégám, rendre visszakérdezett, ha találkoztunk az Egyetem téren: hol tartunk most? Az első években kerültem a választ. (...) Most szívesen válaszolok. Őszintén gondolom, hogy az alapjogvédő rendszer tartóoszlopáról van szó. Álljon sokáig!”²

Tágabb összefüggésben elmondható, hogy „a magyar állam hosszú történetében az ombudsman intézményét csak egy különös társadalmi csillagállás tette lehetővé, mint ahogy azt is, hogy az állampolgárok számára oly gyorsan lett ismertté és elfogadottá az intézmény.”³ Része volt ebben az 1989-es nagy demokratikus átalakulásnak, az Ellenzéki Kerekasztal és később az alkotmányozás sikerének, de nem kis része volt az intézmény alapítójának.⁴ A köztársaság első országgyűlési biztosja Gönczöl Katalin lett, helyettese Polt Péter, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelmét Kaltenbach Jenő, a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát Majtényi László látta el. Munkájukat már mandátumuk kezdetén, a rendszerváltás felfokozott légkörében, jelentős nemzetközi figyelem övezte. Kaltenbach Jenő szellemes megfogalmazásában „az ombudsman az állam jobbik fele”. Gombár Csaba szerint, hogy milyen az állam jobbik fele, azt feltehetően esküjük letételekor egyik ombudsman sem tudta még. „A négy országgyűlési biztos azonban nem hivatalnok lett, hanem az állam olyan közjogi méltósága, akiknek tevékenységében az állampolgárok osztatlan öröme letek. Ritka pillanat ez egy állam életében.”⁵

Göncz Árpád, a köztársaság első államfője megfogalmazásában: nagy szerencse, hogy a magyar parlamentáris demokrácia intézményrendszerének alkotmányba foglalása az 1989-es parlamenti választások előtt történt. Olyan időszakban, amikor még egyik szervezet sem tudta, hogy kormányon lesz-e vagy sem. „Egyszerre kellett szem előtt tartani, hogy kormányozni tudjak, de ha történetesen ellenzékbe kerülök, akkor legyen ellenőrző mechanizmus, és ezt jól bebetonozták.” Göncz így folytatja: következőképpen a magyar alkotmánnyal sok mindent lehet kezdeni, csak tönkreverni nem lehet. Kiüresíteni lehet, és legyünk őszinték, nincs az a kormányzat, amelyik az akaratának érvényesítése érdekében ne próbálná az előtte álló gátakat alacsonyabbra tenni vagy valamilyen módon megkerülni. Göncz Árpád jól érzékeli az ombudsman speciális helyét a hatalommegosztás rendszerében. Így fogalmaz: az ellensúlyok között az Alkotmánybíróság meg az Állami Számvevőszék olyan hivatal, amely pontosan behatárolt területet, szervezeteket ellenőriz. Az ombudsmani szervezet az egyetlen, amelyik a társadalom működésén tartja rajta az ujját.⁶ (...) „Nagyon nehéz lett volna akár az Ellenzéki, akár a Nemzeti Kerekasztalnál nemet mondani az intézményre. Valószínűleg fél szívvel mondott rá mindenki igent, mert az jutott eszébe, lehet, hogy ellenzékben leszek, de lehet, hogy kormányon, tehát ezt úgy kell körvonalazni, hogy mindkét helyzetben megfeleljen.”⁷

Az adatvédelmi ombudsman, és hozzátesszük, az általános ombudsman intézményének a szellemisége, mint az eddigiekben is igazolást nyert, a magyar rendszerváltásban, az 1989. évi alkotmányos forradalomban gyökerezik, egész pontosan az

² Kukorelli István. In KOMLÓSY Szilvia (szerk.): *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. Országgyűlés Hivatala, 2004. 17.

³ Lásd: Gombár Csaba. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001. 7.

⁴ Lásd: Gombár. In *Ombudsman 1995–2001*. 7.

⁵ Lásd: Gombár. In *Ombudsman 1995–2001*. 7.

⁶ Lásd: Göncz Árpád. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001. 18.

⁷ Lásd: Göncz. In *Ombudsman 1995–2001*. 18.

Ellenzéki Kerekasztal és a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások gondolatiságából nőtt ki, és ezt a szellemiséget tizenhat évig sikeresen hordozta az intézmény.

Az ombudsmani intézményrendszerrel „az alapjogi garanciarendszer valamennyi eleme – Alkotmánybíróság, bíróság, ügyészség és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – a kerekasztal-tárgyalásokon kialakult politikai kompromisszum eredményeképpen átalakított 1949-es Alkotmányban külön-külön fejezetekben került statuálásra. E négy szerv közül a bíróságok és az ügyészség a – tartalmilag – új Alkotmány előtt is működtek. A két új szerv közül a részletes szabályokat csak az Alkotmánybíróság esetében alkotta meg az Országgyűlés (az ombudsmanokra vonatkozó szabályokkal azonban adós maradt).”⁸

Mint a bevezetőben rámutattunk, szimbolikusnak tűnik, hogy az 1989. október 23-án kikiáltott köztársasági alkotmány hatályon kívül helyezésével szűnt meg az adatvédelmi ombudsman jogintézménye – 2012. január elsejével. Az intézmény filozófiája tehát elválaszthatatlan a köztársasági alkotmányt kikényszerítő szellemi örökségtől, az Nemzeti Kerekasztal tárgyalásoktól. A NEKA ugyanis minden pillanatában a pártállami hatalmi koncentráció újraformálásán dolgozott, a modern hatalommegosztáson tevékenykedett, és ennek eredményeként született az 1989. évi XXXI. törvénnyel Magyarország új demokratikus Alkotmánya.

Majtényi László rámutat, hogy az 1992-es adatvédelmi törvény „a jogállami forradalom egyik utolsó nagy liberális vívmánya, amelyet igazi konszenzussal lehetett elfogadni. Ezt követte egy évvel később az ombudsmantörvény.”⁹ Mindkét jogszabály szellemiségében illeszkedik az 1989. évi XXXI. törvényt, a köztársasági alkotmányt közvetlenül követő „sarkalatos” törvények sorába, Egyetérthetünk Kukorelli István megfogalmazásával, az intézmény mögötti konszenzusnak alkotmányos jelentősége van.¹⁰

Érdeemes kiemelni, hogy jelen tanulmány az adatvédelmi biztos intézményének keletkezését vizsgálja. Ez azonban azért is fontos, mert az 1989 utáni rendszerváltás megértéséhez nélkülözhetetlen az ombudsmani intézmény, és az adatvédelmi ombudsman tevékenységének a vizsgálata. Ahogy Szikinger István fogalmaz, „az országgyűlési biztosok az emberi jogok oltalmazásával kapcsolatos tevékenységükkel hatnak az egész közhatalom működésére, annak értékpreferenciáira és a civil társadalomhoz való viszonyára.”¹¹ Ilyen megközelítésben egyet kell érteni azzal a megállapítással, amely szerint a demokráciába való átmenet időszakában az ombudsman a demokrácia és a törvényesség megszilárdításában is fontos tényező.¹² Kukorelli István szerint „az ombudsmanok azon a frontvonalon állnak őrseget, ahol a polgár leggyakrabban találkozik és ütközik a közhatalommal, lefelé a közigazgatással. Az ombudsmanok az alapjogok élő lelkiismerete.”¹³ Kukorelli István így folytatja: én magam az *Alkotmánytan* című tankönyv első kiadásaiban ‘jogvédelmi harangféltreverőknek’ neveztem el az országgyűlési biztosokat. Miután rendre ezt mondták vissza az alkotmányjogi kollokviumokon a joghallgatók, később kihúztam ezt a sort, de képes beszédként ma is így gondolom. Az ombudsmanok igenis harangozzanak, ha alapjogsérelem történik, legyenek az alapjogok élő lelkiismerete.¹⁴

⁸ Lásd: SZABÓ Máté – HAJAS Barnabás: Az alapvető jogok legutóbbi húsz évéről (1988–2008). In SZABÓ Máté (szerk.): *Emberi jogok, alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó, 2011. 113.

⁹ Majtényi László. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001. 24. Majtényi állítását azzal támasztjuk alá, hogy a törvényt 188 igen és 7 tartózkodás mellett fogadta el a magyar Országgyűlés. (Lásd: 1992.10.27. 20:39:46-i szavazás jegyzőkönyve).

¹⁰ Kukorelli István előadása. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 16.

¹¹ SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 20.

¹² SZIKINGER: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége... In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 20.

¹³ Kukorelli István előadása. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 17.

¹⁴ Kukorelli István előadása. In *Tízéves a magyar ombudsmantörvény*. 17.

Érdeemes tehát az alapjogvédelemről egyfajta szintézisben gondolkodnunk, az egységet keresni az ombudsman és a civil jogvédők között, mert védendő értékeik, védelmük jogi tárgya ugyanaz. Ez a szintetizáló megközelítés nemcsak az ombudsmani intézmény keletkezéstörténetét határozta meg, később is az ombudsmanok mandátumokat átívelő joggyakorlatának szellemisége is tükrözi az 1989-es állapotokat. Szabó Máté ombudsman ezt így fogalmazza meg: a civil jogvédők és a polgári engedetlenkedők egy csónakban ülnek a jogállam realitásainak bürokratikus torzulásaival, a hazai és a nemzetközi emberi jogi sérelmekkel, a demokrácia megkérdőjelezésével szemben. Ebben a hajóban, ahol sokan elférnek, azonban különböző szerepkörök vannak, amelyek nem rendeződnek hierarchiába, és nincsen mindenható kapitány. A hajó legénysége és tisztjei így, együtt próbálnak egyensúlyt teremteni a viharokkal és az örvényekkel, a zátonyokkal és az úszó jéghegyekkel szemben, és biztosítani a haladási irányt egy olyan cél felé, amely Paine szép hasonlatának megfelelően olyan, mint a Szent Grál, még senki se látta és érintette meg, de tudjuk, hogy létezik valahol, az emberi jogok egymásra vonatkozó érvényesülésének harmonikus egységében, egy stabil demokráciában. Az út maga a cél, ide csak a jogszerű út vezet a demokrácia és a jogállam vizein, még akkor is, ha a kritika és a megkérdőjelezés bizonyos normák, intézkedések érvényességét absztraktnan (ombudsman) vagy tevőlegesen (polgári engedetlenség) kétségbe vonja. A polgári engedetlenkedő és az ombudsman folyton egyensúlyoz a belső és a nemzetközi jog, a pozitív jog és a természetjog, a Múlt és a Jövő, a Kényszer és a Szabadság birodalmai között. Nehéz és felelősségteljes feladat, amelyet mindegyik a maga módján igyekszik betölteni.¹⁵

További elemzésünkben érdemes bővebben kifejteni a Nemzeti Kerekasztal viszonyát az adatvédelmi ombudsmanhoz. Az ombudsmani intézmény bevezetését, ahogy a tanulmány Bevezetőjében rámutattunk, Magyarországon a Nemzeti Kerekasztal megbeszélésein született politikai döntés alapozta meg. Bozóki András szerint a kerekasztal-tárgyalások résztvevői kezdetben a szabad választásokhoz vezető békés átmenet sikeréhez nélkülözhetetlen „sarkalatos törvényeket” kívánták megalkotni, és az volt a céljuk, hogy az új alkotmány megalkotását az első szabadon választott parlamentre hagyják. E kiinduló álláspontot azonban a rendszerváltás dinamikája felülírta. Az ellenzéki erők – abbéli törekvésükben, hogy megakadályozzák az Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) hatalomátmentési törekvéseit – nem kerülhették el az alkotmányozást, amit kezdetben szemérmesen, végül azonban nyíltan is föl vállaltak. Így született meg a köztársasági alkotmány és vele olyan intézmények (Alkotmánybíróság, kétharmados törvények stb.), amelyek több évtizedig tartósan bizonyultak.¹⁶ Ezek közé tartozik az ombudsman intézménye is. A pontos történeti emlékezet megőrzése végett érdemes megjegyezni, hogy az Ellenzéki Kerekasztal 1989. március 22-én alakult, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszékének szemináriumi helyiségében (dr. Kónya Imre és dr. Kutrucz Katalin, a Büntetőjogi Tanszék adjunktusainak alapításában). Az Ellenzéki Kerekasztal Tárgyalások 1989. június 13-tól szeptember 18-ig tartottak. Az Ellenzéki Kerekasztal kezdetben „mint integrált politikai erő, később mint önálló hatalmi centrum” jelent meg, amely tárgyalásra kényszerítette az állampártot, és a hatalmi jellegű döntések egyik legalizált alanyává vált ezzel.¹⁷

Az EKA megalakulását követően a „Nemzeti Kerekasztal Tárgyalások” előkészítése végül is majdnem két hónapot vett igénybe, az EKA részéről Tölgyessy Péter és Sólyom

¹⁵ Lásd: SZABÓ Máté: Az állampolgári engedetlenség és az állampolgári kritika intézménye: az ombudsman. In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 107–108.

¹⁶ Lásd: BOZÓKI: Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. 202.

¹⁷ Lásd: BIHARI Mihály: Alkotmányos rendszerváltás.; lásd továbbá: BOZÓKI András: Az Ellenzéki Kerekasztal (első) története. *Beszélő*, (2)8–13., <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-ellenzeki-kerekasztal-első-tortenete-4.>; BOZÓKI András: Szemérmes alkotmányozás. Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben. In JAKAB – KÖRÖSÉNYI: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. 202–240.

László vett részt a megbeszéléseken, míg az MSZMP részéről Pozsgay Imre és Fejtő György KB titkár. A Kerekasztal Tárgyalások hivatalos megnyitására 1989. június 13-án a Parlament épületének Vadásztermében került sor. Az ülést Szűrös Mátyás, az Országgyűlés elnöke nyitotta meg.

A NEKA „rendszerátalakító sarkalatos törvényeit” – a kormány előterjesztése alapján – 1989. október 17. és 20. között fogadta el a magyar országgyűlés: az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvényt; az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt; a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényt; az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXIV. törvényt és a köztársasági elnök választásáról szóló 1989. évi XXXV. törvényt. Varga Zs. András helyesen mutat rá, hogy az ombudsmani intézmény jogi kereteinek az alapját az utolsó ún. „rendi” Országgyűlés 1989. évi alkotmánymódosítása biztosította. Az ombudsmani intézmény bevezetésének indokai megegyeznek az alkotmánymódosítás fő céljával: a rendszerátalakítás utáni politikai rendszer rendelkezzen minél több olyan intézménnyel, amely a kormányzati hatalom ellensúlyozására alkalmas.¹⁸

Az ombudsmani intézmény tekintetében már az 1989 júniusában hivatalosan kezdődő Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokat megelőzően, (az első független március 15-ét követően), közjogi kérdésekben az Ellenzéki Kerekasztal szakértői előzetes egyeztető megbeszélésein néhány közjogi kérdésben egységes álláspontra jutottak. 1989. június 10-én hivatalosan is megkezdődtek a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások és a középszintű szakértői egyeztetések. (Az 1989. június 21-i ülésen került sor hat albizottság felállításra, amelyek között nemcsak az ombudsmanokat tárgyaló I/6 munkabizottság, de témánk szempontjából a tájékoztatás és az információs ügyek megtárgyalását szolgáló I/5-ös munkabizottság is jelentős). Az ombudsman „ügye” az I/6 munkabizottságához tartozott, „az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciákat megtárgyaló albizottság” néven. „Az ombudsman kérdésében végül a következő megállapodás született:

az Ellenzéki Kerekasztal 1989. szeptember 18-i ülésén Tölgyessy Péter beszámolt a hét végi háromoldalú szakértői egyeztetésekről, melyen az EKA részéről Sólyom Lászlóval együtt vett részt. Ezen elfogadták, hogy az alkotmányba bekerül az ombudsman intézménye, de egyelőre nem kerül föllállításra. Az intézmény oly módon kerül be az alkotmányba, hogy felhatalmazás lesz benne egy általános ombudsmanra, és ugyanakkor külön ombudsmanok intézményének föllállítására is. Ilyen külön ombudsman lehet egy adatvédelmi biztos, aki az informatikai törvény kapcsán jelenne meg, egy környezetvédelmi ombudsman és egy kisebbségvédelmi ombudsman, aki nemzetiségek ügyeiben járhatna el.¹⁹

Sólyom László visszaemlékezésében az adatvédelmi biztos pozíciójának a kialakításáról ezt írja: „a Kerekasztalnál egy külön bizottság alakult a tájékoztatás és az információ kérdései, az új tájékoztatási törvény”²⁰ tárgyalására, illetve kidolgozására. Ez volt az I/5. albizottság.” Sólyom szerette volna, ha ez a bizottság az ő törvénytervezete alapján már ekkor kidolgozza „az adatvédelmi és aktanyilvánossági törvény tervezetét.”²¹ A politikai körülmények azonban nem kedveztek ennek. Egyáltalán, az I/5-ös albizottságot a szocialista állampárt ellenezte, s csak az ellenzék akarta működtetni. „Viszont az ellenzék sem érdekelte az információszabadság és az adatvédelem szakmai témája, sem egy jövődó törvény, hanem

¹⁸ VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon*. 9.

¹⁹ BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerátalakítás foratókönyve – Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. IV. kötet. 451.

²⁰ SÓLYOM László: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI László – MOLNÁR Péter – PETRI Lukács Ádám – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Az elektronikus információszabadság*. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2005. 180.

²¹ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*. 180.

napi érdekű dolgokkal kívánt foglalkozni” – fogalmaz keserűen Sólyom. – „Egyrészt azzal, hogy a közelgő választási kampányban milyen legyen a hozzáférés a médiumokhoz. Ez a kérdés azonban átkerült a választásokkal foglalkozó, sokkal hatékonyabban dolgozó albizottsághoz, s maradt a huzavona a közmédiumok fölött föllállítandó felügyelőbizottságról.”²² Sólyom szerint ezen felül azzal foglalkozott az albizottság, hogy adják vissza azokat a szitákat a belügyből, amivel annak idején a *Beszélőt* sokszorosították.²³ Álláspontunk szerint érthető Sólyom László kritikája az ellenzék bizonyos alkotmányos kérdések iránti érzéketlensége miatt, ugyanakkor azt sem lehet kifogásolni, hogy a rendszerváltó kerekasztal első és legfontosabb célja az volt, hogy a politikai jogokat bebetonozza, és ehhez szabad sajtóra tartott igényt (magyarán sokszorosító gépekre), és kevésbé tűnt fontosnak egy új adatvédelmi törvény gyors kodifikációja, pláne a szabad választások előtti küzdelemben. Sólyom így folytatja: pozitívum mégis, hogy az alkotmányba bekerült az alapvető jogok közé mind a személyes adatok védelméhez való jog, mind pedig a közérdekű adatok megismeréséhez való jog.

Az eddigi elemzés arra enged következtetni, hogy az adatvédelmi ombudsman intézményének a felállítása leginkább Sólyom Lászlónak volt szakmailag fontos kérdés 1989-ben. Sólyom László így emlékezik vissza az adatvédelmi ombudsman tisztségének az alkotmány sáncain kívül rekesztésére: a kerekasztal-tárgyalások hozama lehetett volna, hogy az adatvédelmi biztos intézménye is bekerül az alkotmányba. „Az utolsó napok egyébként is zaklatott tárgyalásain felmerült, hogy egy igazi svéd típusú ombudsman mellett szükség volna környezetvédelmi és adatvédelmi biztosra is. Az alkotmány tervezetében azonban – 1989. szeptember közepén – csak az állampolgári jogok biztosát vették fel, azzal, hogy az országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost választhat. E fura történet következtében azonban az adatvédelmi biztos mégis kívül maradt az alkotmány sáncain.”²⁴

(Érdekes jogtörténeti részlet, talán érdemes megemlíteni, erre is Sólyom László mutat rá, miszerint: „az adatvédelem a hagyományos polgári jogi alapokon került az alkotmány tervezetében: a jó hírnév, a magánlakás és magántitok védelmével egy sorban, s egy rendelkezésben említve. Ennek oka, hogy az alapjogi fejezetet a kerekasztal idő híján nem tárgyalta. Az igazságügy-minisztérium szokásos kodifikációs módszere pedig az volt, hogy az olyan alapjogoknál, amelyeknél már volt a rendszerváltás előtörténetéből „reform”-törvény, átvette onnan az alapvető rendelkezést. a személyes adatok védelménél a Ptk.-ra nyúltak vissza, amely valóban e négy jogintézményt együtt tárgyalta”).²⁵

Csak később került sor az Alkotmány 61. §-nak a megalkotására. A parlamenti igazságügyi bizottságában egészítették ki a sajtószabadságról szóló alkotmányi szakaszt a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, nemzetközi mintákra hivatkozva. Ezt a tematikus kötődést mutatja a szövegezés, amely szerint nemcsak a közérdekű adatok megismerésére, hanem azok terjesztésére is mindenkinek joga van, akárcsak a szabad sajtó termékei esetén. Az információs szabadság lényegi eleme az állam titkolózásának felszámolása, a közérdekű adatok alanyi jogon és ingyenesen való megismerése. Az adatok terjesztése ezzel távoli kapcsolatban áll.²⁶

²² SÓLYOM: Az adatvédelem és információs szabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információs szabadság*. 180.

²³ SÓLYOM: Az adatvédelem és információs szabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információs szabadság*. 180.

²⁴ SÓLYOM: Az adatvédelem és információs szabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információs szabadság*. 180.

²⁵ SÓLYOM: Az adatvédelem és információs szabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információs szabadság*. 180–181.

²⁶ Lásd: SÓLYOM: Az adatvédelem és információs szabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információs szabadság*. 174–183.

Szintén jogtörténeti jelentőségű, hogy a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon érdemben felvetődött több különféle, a kor szóhasználata szerint „politikai” és „közjogi” ombudsman, illetve ombudsmanszerű jogvédelmi mechanizmus kialakításának lehetősége is.²⁷ Sólyom László szerint: az ellenzék (illetékes tárgyalói) az „átmenet” bizonytalanságai ellen intézményesített volna egy „politikai ombudsmant.” Végül is a konkrét megoldás elnapolásra került.²⁸

A politikai szószóló nem az egész közjogi rendszert ellenőrizte volna, hanem „a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában felsorolt politikai és személyes szabadságjogok érvényesülését, valamint a politikai egyeztető tárgyalásokon részt vevők sérthetlenségét”.²⁹ Tehát a szószólóban az ellenzék egyfajta garanciát látott a tárgyalásban részt vevők mentelmi jogára vonatkozóan. Majtényi László a politikai szószóló intézményét későbbi értékelésében elhibázottnak ítélte. Erről így emlékezik vissza:

a háromoldalú tárgyalások idején voltak a pártállamnak olyan megnyilvánulásai, amelyek a politikai ellenzék tagjaiban – okkal vagy ok nélkül – komoly félelmet keltettek. Attól tartottak, hogy adott esetben a Grósz-kormány velük szemben személyes retorziót alkalmazhat, és akkor egy sajátos ombudsmanintézményt vetettek fel. ‘A békés politikai átmenet ombudsmanja’ lett volna ez az intézmény, amit én ugyancsak rémült ellenszenvvel fogadtam, mert szerintem a félelem butasága öltött testet ebben a tervben. Mert ha valakit le akar tartóztatni a munkásosztály ökle, a rendőrség, akkor azt le fogják tartóztatni. Egy totalitárius fordulatban a békés átmenet ombudsmanja soha nem fogja tudni megvédeni. Egyszerűen értelmetlennek tartottam a javaslatot.³⁰

Tölgyessy Péter álláspontja az volt, hogy: „ha már ombudsman, akkor rendes közjogi ombudsman legyen” ezért – ugyan nem volt erre felhatalmazásunk, írja Tölgyessy, „de – Sólyom Lászlóval elfogadtuk azt, hogy az alkotmányba bekerüljön az ombudsman intézménye, de nem kerül föllállításra. Oly módon kerül be, hogy lenne egy általános ombudsman felállítására felhatalmazás, és lenne külön ombudsmanok föllállítására felhatalmazás. Ilyen külön ombudsman lehet egy adatvédelmi biztos, aki az informatikai törvény kapcsán jelenne meg; (...) De egyelőre csak egy elvi lehetőség lenne arra, hogy később a föllállításuk megtörténjen.”³¹

Érdekes jogtörténeti epizód, hogy a NEKA közjogi helyzete vitatható volt, tulajdonképpen közjogi megállapodást kötni sem Sólyom Lászlónak, sem Tölgyessy Péternek nem volt mandátuma a leendő ombudsmanok tárgyában. Erre utal Tölgyessy előbb idézett megjegyzése, miszerint, „ugyan nem volt erre felhatalmazása”, de megállapodást kötött az ombudsman közjogi helyzetéről az állampárt képviselőivel.

Végül a Sólyom–Tölgyessy javaslatnak megfelelően az október 23-án kihirdetett rendszerváltó Alkotmány 18. §-a „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa” című új, V. fejezettel egészítette ki az 1949. évi XX. törvényt. A hazai jogi közfelfogás szerint tehát a magyar ombudsmani intézmény jogszabályi alapját az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány teremtette meg.³² Ezt szokás a Harmadik Magyar Köztársaság

²⁷ SZABÓ – HAJAS: Az alapvető jogok legutóbbi húszévééről (1988–2008). In *Emberi jogok, alapvető jogok?* 144. lj. 113.

²⁸ Lásd: SÓLYOM László: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL, Robert (ed.): *Az odaátra nyíló ajtó. The Door onto the Other Side.* Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001. Másodközlés: *Fundamentum*, (2001) 2.

²⁹ Ez az elképzelés is különböző metamorfózis on ment keresztül. Említést érdemel az I/6 munkabizottság július 26-i ülése, ahol megegyezés született a „politikai szószólóról”. 76. sz. Ellenzéki Kerekasztal Ülése. In BOZÓKI: *A rendszerváltás forgatókönyve.* 462.

³⁰ Majtényi. In *Ombudsman 1995–2001.* 23.

³¹ BOZÓKI: *A rendszerváltás forgatókönyve.* IV. kötet. 451. Az előzményekhez lásd még: 1989. július 19-én az Országház 9. számú szobájában tartott I/6. munkabizottság 76. sz. üléséről készült jegyzőkönyv. BOZÓKI: *A rendszerváltás forgatókönyve.* VI. kötet. 595–619.

³² VARGA Zs.: *Ombudsmanok Magyarországon.* 10.

időszakának nevezni. Az Alkotmány V. fejezete az *állampolgári jogok országgyűlési biztos* címet kapta.³³ Az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokat érintő eljárásokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Az Alkotmány 32/B. § (3) bekezdése szerint az országgyűlési biztost a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országgyűlés *egyes alkotmányos jogok védelmére* külön biztost is választhat. Az országgyűlési biztosokra vonatkozó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg. [Alkotmány 32/B. § (5) bekezdés]. „Sokszoros véletlenek következménye, hogy azután csak a nemzeti kisebbségi ombudsman került be az alkotmányba. 1990-ben az első parlament ugyanis nem tudta megoldani a nemzeti kisebbségek képviselőinek problémáját. Addig is egy kollektív ombudsmant intézményesítettek a nemzeti kisebbségek védelmére³⁴ úgy, hogy minden nemzetiség delegál egy-egy képviselőt az ombudsmani testületbe. Ezt az alkotmányi rendelkezést sosem hajtották végre. 1993-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény megalkotása és a biztos megválasztása után a testületi ombudsmant egyszemélyire módosították.”³⁵ (Sólyom így folytatja: „Ekkor ugyan már egy éve hatályban volt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, s benne az adatvédelmi biztos [egyszemélyes] intézménye.”³⁶

Az ombudsmani törvény megalkotására csak 1993-ban került sor, az intézmény felállítása pedig nehézségekbe ütközött. Ugyanis az első szabadon választott parlament (1990–1994) időszakában azon közjogi kérdések, amelyek kétharmados többséget igényeltek – leszámítva a ciklus elején megkötött MDF–SZDSZ paktumhoz kötődő változásokat – konszenzus híján sikertelenek maradtak, így Magyarországon csak 1995-ben sikerült az ombudsmani intézményt kialakítani.

Tehát az általános ombudsmanról szóló 1993. évi LIX. törvény elfogadását³⁷ igen hosszú várakozás előzte meg. Erre így emlékszik vissza Isépy Tamás,³⁸ ombudsmanpárti politikus, az igazságügyi minisztérium hajdanvolt politikai államtitkára: a rendszerváltozáskor módosított alkotmány szövegében már szerepelt a jogintézmény, de hosszú ideig alkotmányos mulasztásként lebegett a demokratikus jogrend kialakításáért felelősséggel tartozó igazságügyi minisztérium derűsnek nem mondható égboltja felett, úgyhogy részben a jogalkotási kényszer, részben az igény hatására 1993-ban végre megszületett az országgyűlési biztosokról szóló törvény. Mellette szólt az alkotmányos kötelezettség, valamint az, hogy ekkor már nemcsak Európa-szerte működött a jogintézmény, hanem már Guineának is volt ombudsmanja. A svédeknél pedig már akkor létrejött a jogintézmény, amikor még Napóleon

³³ A fejezet címe 1990. VI. 25-től módosult Az állampolgári jogok országgyűlési biztos és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztos címre. A fent hivatkozott bekezdésszámok ennek megfelelően szintén módosultak. A fenti állapot 1989. I. 24 – 1990. VI. 25-ig volt hatályos.

³⁴ Lásd 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról. „A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jogkörét a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek által jelölt és az Országgyűlés által választott, nemzeti és etnikai kisebbségenként egy-egy személyből álló testület gyakorolja”. Alkotmány 32/B § (5) bekezdés.

³⁵ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*.

³⁶ SÓLYOM: Az adatvédelem és információszabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információszabadság*.

³⁷ 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról (Obtv.). Az Obtv. 2. § (5) bekezdése értelmében, ahol a törvény az országgyűlési biztost említi, azon – eltérő rendelkezés hiányában – a külön biztost is érteni kell.

³⁸ Dr. Isépy Tamás, országgyűlési képviselő. 1989-től 1997-ig a Kereszténydemokrata Néppárt tagja. 1990-től 1994-ig az igazságügyi minisztérium politikai államtitkára. 1997-től a FIDESZ Magyar Polgári Párt tagja, frakcióvezető-helyettese.

járkált az európai tájakon.³⁹ Az Országgyűlés 1992. szeptember 1-én tűzte napirendjére az ombudsmanról szóló törvényjavaslatot. „A javaslat exozóját tartó igazságügyi politikai államtitkár formabontó módon egy mélyről feltörő őszinte sóhajjal kezdte mondandóját: hogy végre, hogy végre az Országgyűlés tárgyalni kezdte az ombudsmanokról szóló törvényjavaslatot.”⁴⁰

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (adatvédelmi törvény) időben megelőzte az általános ombudsmanról és a kisebbségi biztosról szóló jogalkotást. (És mint említettük, a politikai konszenzus hiányában, amely a kétharmados törvények megalkotásához szükséges, mindhárom esetben 1995-ig késlekedett az intézményt vezető ombudsmanok megválasztása, tehát az intézmény tényleges felállítása). Nemzetközi összehasonlításban is kuriózumnak számít, hogy előbb volt Magyarországnak sarkalatos törvénye az adatvédelmi szakombudsmanról, mint az általános hatáskörű biztosról. Ez a körülmény jól érzékelteti azt a felfokozott várakozást, amelyet a hazai adatvédelem meghonosítása jelentett.

Jelen tanulmány vállalt célja, hogy magyarázatot ad az adatvédelmi törvény elsőbbségére. Álláspontunk szerint az adatvédelmi törvény elsőbbségének – tehát, hogy időben megelőzte az ombudsmani törvény kodifikálását – három jól meghatározható oka volt. Az első, hogy a jogtudományi előzmények megalapozottak voltak, széles hazai jogirodalom állt rendelkezésre, elsősorban Sólyom László munkássága révén és ezeknek a jogtudományi munkáknak köszönhetően, 1988-ban már létezett egy adatvédelmet és adatnyilvánosságot szolgáló törvénytervezet, tehát a jogtudományi és kodifikációs előzmények adottak voltak. Másrészt, az első Alkotmánybíróság kitüntetett szerepet szánt a hazai adatvédelemnek. Ahogy Sólyom László fogalmaz, az adatvédelmi biztos szükségességét nem a politikai egyezkedések tartották napirenden (mint például a nemzeti kisebbségek biztosáét), hanem az Országgyűlés alkotmányozásától különálló fejlődés: az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése.⁴¹ „Az 1991-ben hozott személyszám-határozat voltaképpen tárgyán túlterjeszkedve meghatározta a meghozandó adatvédelmi törvény alkotmányos kereteit”⁴² és a személyi szám eltörléséről hozott 15/1991 (IV. 13.) AB határozatot követően imperatív igényként jelentkezett egy külön adatvédelmi törvény mielőbbi megalkotása.⁴³ Sólyom László így fogalmaz:

az új demokratikus rendszerben voltaképpen az Alkotmánybíróság folytatta az adatvédelem és az információs szabadság kibontását. Már az első határozatok között, 1990 elején, a személyes adatok védelmét aktívan, információs önrendelkezési jogként értelmezte az Alkotmánybíróság; nyilvánvalóan német hatásra, hiszen maga a szóhasználat is tükörfordítása a német kifejezésnek. 1991-ben került sor arra, hogy a személyi számot, pontosan ‘a korlátozás nélkül használható, egységes és általános személyazonosító jelet’ alkotmányellenesnek nyilvánítsa (...) A személyi szám szimbolikus kérdésé vált, amely az adatvédelemhez való különféle hozzáállásokat fejezte ki. Az Alkotmánybíróság kategorikus megsemmisítő határozata igen nagy viharokat kavart. (...) Fél évtizeden át folyt a háború a személyi szám ügyében, vagy nem egyszer ürügyén (...).⁴⁴ Az elvi kérdésekben való állásfoglalás önmagában is legalább olyan jelentőségűvé tette a személyi szám-határozatot, mint maga a személyi szám eltörlése (...). Az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette az adatvédelem alapelveit, a célhoz kötöttségtől az adatovábbítás korlátozásán át az adatok összekapcsolásának kérdéséig, s ezek betartását alkotmányos követelménynek nyilvánította. De tartalmazza az ítélet a független külső

³⁹ Isépy Tamás. In GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit (szerk.): *Ombudsman 1995–2001*. Helikon, 2001. 15.

⁴⁰ Kukorelli. In *Tízéves a magyar Ombudsman-törvény*. 14.

⁴¹ Lásd: SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL: *Az odaáttra nyíló ajtó*.

⁴² SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL: *Az odaáttra nyíló ajtó*.

⁴³ Az előzmények között említést érdemel még a 2/1990. (II. 18.) AB határozat, illetve az információs szabadság köréből a 32/1992. (V. 29.) AB határozat az önkormányzati ülések nyilvánosságáról.

⁴⁴ Eközben azonban a kevés karakterből álló numerikus azonosító eredeti előnyei a műszaki fejlődés következtében érdektelenné váltak; így a személyi számból az elvi kérdések maradtak fenn. SÓLYOM: Az adatvédelem és információs szabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI – MOLNÁR – PETRI – SZABÓ: *Az elektronikus információs szabadság*. 181.

kontroll, az adatvédelmi biztos intézményének alkotmányos szükségességét is (...). A személyi számhatározat (...) végül mégis csak az 1992-es adatvédelmi törvény meghatározó részévé váltak.⁴⁵

Harmadrészt pedig osztom Majtényi László véleményét: az adatvédelmi törvény azért született egy évvel korábban, mint az ombudsmani törvény, mert az „időbeli eltolódás” oka, hogy Sólyom László személyében „az előbbinek volt egy befolyásos lobbistája, aki jó irányba tudta mozgatni a dolgokat, a másinak meg talán nem volt”.⁴⁶ (Az első magyar adatvédelmi biztos megjegyzése azért is érdekes, mert ugyan megjegyzésének ez nem célja, de mégis rámutat az alkotmányjog politikai determináltságára. Magyarán arra, hogy egyes közjogi szereplők - és csoportok -, kellő politikai befolyással, az alapjogok alakításában, az alkotmányos változásokban kitüntetett szerepet játszhatnak).

Tény, hogy csupán jogi-tudományos érvekkel nem igazolható, hogy az alapjogok katalógusában miért e két jog – a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága – kapott kitüntetett alkotmányos figyelmet és kétharmados védelmet (természetesen a másik két szakombudsman mellett). A tanulmányhoz fűződő kutatás során bebizonyosodott, hogy a törvény bevezetése előtt nem készült előzetes hatástanulmány vagy jogszociológiai felmérés, amely az adatvédelem vagy az adatvédelmi biztos intézményének kitüntetett szerepét igazolta volna. Ezek híján arra következtethetünk, hogy a törvényhozó szándékát erősen alakította a korai adatvédelem és jogtudomány aktivizmusa, és ebben döntő szerepe volt Sólyom László későbbi alkotmánybírónak (és államfőnek). Érdekes a korai magyar alkotmányjog története szempontjából, hogy megmarad a jogintézmények „személyhez kötöttsége” később is, a jövő nemzedék ombudsmanjának (környezetvédelmi szakombudsmannak) a koncepciója is Sólyom László munkásságához kötődik. Ahogy Takács Albert fogalmaz: „ugyanaz a létező jogintézmények kereteit tágító megközelítés jellemzi Sólyom László környezetvédelmi tárgyú írásait. (...) Sólyom véleménye szerint a környezetvédelem közérdek, amelynek érvényesítése a jogvitát kézben tartó bírótól a semlegesség feladását, nagyobb öntudatot, a jog és a jogpolitika alakítását: egyszóval aktivitást követel”.⁴⁷

Miután a fent részletezett késéssel megszületett az általános ombudsmanról szóló törvény is, az Országgyűlés 1993 tavaszán sikertelen kísérletet tett a biztosok megválasztására. Göncz Árpád köztársasági elnök Trócsányi László és Tóth Judit alkotmányjogászokat az általános biztos és helyettesi tisztségre, Majtényi Lászlót pedig az adatvédelmi biztos tisztségére jelölte. A jelöltek személyéről azonban nem született kétharmados konszenzus. Trócsányi László és helyettese a (kétharmados) támogatást nem kapta meg a plenáris ülésen,⁴⁸ Majtényi Lászlót pedig meg sem hallgatta a kijelölt országgyűlési bizottság. Az első szabadon választott Országgyűlés (1990–1994) tehát nem tudta az ombudsmani intézményt létrehozni! Ezt Göncz Árpád államfő kudarcként könyvelte el. Göncz előzetesen egyeztetett a jelöltekről a pártok képviselőivel. Érdekes felidézni 1993. október 19-i őszi ülészakban Göncz Árpád szavait a parlamenti jegyzőkönyvből: „tárgyalásaink során a magyar jogásztársadalom jelentős személyiségei kerültek szóba, így például dr. Németh János, aki a jelölést oktató, nevelő és tudományos munkája iránti

⁴⁵ SÓLYOM: Az adatvédelem és információs szabadság jogi előtörténete Magyarországon. In MAJTÉNYI–MOLNÁR–PETRI–SZABÓ: *Az elektronikus információs szabadság*. 174–181.

⁴⁶ Majtényi. In GÖNCZÖL–KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 24.

⁴⁷ Lásd: TAKÁCS Albert: Egy alkotmányos forradalmár. Sólyom László a tudós, az alkotmánybíró, az elnök. *Fundamentum*, (1999) 3.

⁴⁸ Trócsányi L. esetén 294 érvényes szavazatból 257 igen, 36 nemszavazat volt. Trócsányi megválasztásához 258 igen szavazat kellett volna. Tóth Judit esetén 287 érvényes szavazatból 215 igen és 72 nem szavazat volt. Lásd:

file:///D:/Pen%20drive%20Ph.D%20uj/K/C3%96NYVT%20C3%81R/Ombudsman/Ombudsmanok%20int%C3%A9zm%C3%A9nytort%C3%A9net%20v%C3%A1laszt%C3%A1sok/Trocsanyi%20C3%A9s%20Toth%20sikertelen%20megvalasztasa.pdf

ragaszkodására hivatkozással nem fogadta el, valamint dr. Frech Ágnes, dr. Holló András, dr. Majtényi László, dr. Sajó András, dr. Takács Albert, dr. Trócsányi László, dr. Tóth Judit, dr. Varga Győző és dr. Wiener György. Közülük a pártok az előzetes tárgyalások során dr. Trócsányi Lászlónak, dr. Tóth Juditnak és dr. Majtényi Lászlónak adtak bizalmat.”⁴⁹ Jogtörténeti jelentőségű, ezért rekonstruálásra érdemes az a *felfokozott hangulat*, amelyben minden közjogi szereplő átérezte feladata súlyát. Majtényi László így emlékszik a történetekre vissza: „írtam Göncz Árpádnak egy levelet, amelyben közöltem, hogy ezek után tekintsen el az én jelölésemtől, a továbbiakban nem kívánok ezzel az Alkotmányügyi Bizottsággal találkozni. Szívmengető elégtétel volt számomra, hogy a köztársasági elnök nem vett tudomást a bizottság vonakodásáról és alkotmány sértéséről, hanem a szavazásra az én nevemet is betérjesztette. Amiből rettentő zavar támadt a parlamentben. A televízióban láttam, hogy nagy a mocorgás, és a végén nem szavaztak rólam. Nem is szavazhattak, mert nem volt meg a bizottsági pozitív vagy negatív vélemény.”⁵⁰

Az 1994-es választások az ellenzék győelmét hozták, az MSZP–SZDSZ koalíció stabil kormányzati többséggel rendelkezett, amely alkalmas volt kétharmados rendelkezések elfogadására. Az ombudsman ügyét tehát újra napirendre lehetett tűzni, hiszen „a második kormányzati ciklusban már meg lehetett hozni ezt a döntést. Egyrészt, mert a 72 százalékos kormánytöbbség ezt magára tudta vállalni, másrészt az akkori ellenzék is rögtön érezte, hogy szükség van rá. Ellenzékéből könnyebb belátni, hogy a hatalommal szemben kellene intézmények, így aztán ők is támogatták a szavazatukkal”⁵¹ Ennek eredményeként Göncz Árpád államfő javaslatára az Országgyűlés elsőprő többséggel megválasztotta az új magyar köztársaság első ombudsmanjait.⁵² Az állampolgári jogok biztosa és általános helyettese Gönczöl Katalin és Polt Péter lettek, az adatvédelmi biztos tisztséget Majtényi László tölthette be, a nemzeti-etnikai és kisebbségi ombudsman Kaltenbach Jenő lett. Hogy miért pont ezekre a jelöltekre esett a választás, annak máig érvényes tanulsága van, ezt Kósáné Kovács Magda így fogalmazza meg: „A mai napig büszke vagyok arra, hogy ez a lehengető parlamenti többség elsősorban szakmai szempontokat vett figyelembe. A kiválasztott három ombudsmannak ugyanis semmiféle politikai múltja és semmiféle pártpolitikai elkötelezettsége nem volt. Volt ugyanakkor mind a háromnak olyan szakmai és emberi hitele, hogy nem csupán a parlament, de az egész ország elvárhatta tőlük, hogy az alkotmányban meghatározott feladataik szerint fognak eljárni”.⁵³ Ez az elhivatottság az 1989-es rendszerváltás szellemiségéből következik. Érdemes hangsúlyozni, hiszen ennek szintén jogtörténeti jelentősége van, hogy az első adatvédelmi biztosnak, Majtényi Lászlónak ez már a második jelölése volt. (Amint a dolgozatban erre korábban utaltam is.) Így fogalmaz Majtényi László „az 1994-es választások után, ugyancsak hatpárti egyeztetést követően, megint fölkerült Göncz Árpád a posztra, és bár az előző alkalommal azt mondtam – idézem Gombár Csabát –, hogy „ebben a kutyakomédiában ne számítsanak rám”, új helyzet volt, új parlament, (...) „nem volt semmi okom arra, hogy ezt a második felkérést ne fogadjam el. Annál is kevésbé, mert úgy gondoltam – mondtam is, pedig nemigen szoktam patetikus szavakat használni –, hogy a poszt betöltésével hasznára lehetek a hazámnak”.⁵⁴

Az adatvédelmi ombudsman egyszemélyes intézményként került bevezetésre Magyarországon. (Megjegyzendő, hogy sem az általános ombudsman sem a szakombudsmanok tekintetében nem lényegi kritérium az ombudsmanok száma, testületi ombudsmanok is sok ország modelljében megtalálhatóak, és kifejezetten testületi modellben

⁴⁹ file:///C:/Users/forgacs/Downloads/Trocsanyi%20Toth%20(3).pdf

⁵⁰ Majtényi. In GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 26.

⁵¹ Kunce Gábor. In GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 19.

⁵² Lásd: 84/1995. (VII. 06.) OGY határozat.

⁵³ GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 19–20.

⁵⁴ Majtényi. In GÖNCZÖL – KÓTHY: *Ombudsman 1995–2001*. 26–27.

működnek Európában adatvédelmi hatóságok is.⁵⁵ Magyarországon például a nemzetiségi és etnikai kisebbségi ombudsman eredeti formájában testületként működött volna. Az adatvédelmi biztos későbbi jogfejlesztő szerepében ennek mégis lesz jelentősége: a jogértelmezési lehetőségeket erősítheti, ha a döntéshozatal során nem kell törekedni testületi kompromisszumra vagy többségi álláspontra. Ez az ombudsman joggyakorlatát az aktivizmus irányába tolhatja).

Létrejött tehát a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítására kétharmados szavazattöbbséggel megválasztott és a Parlamentnek felelős adatvédelmi szakombudsman tisztsége. Hatáskörében a tisztség a kezdetektől eltért az általános ombudsman hatáskörétől.

Az adatvédelmi ombudsman felügyeleti tevékenysége és vizsgálódási hatóköre az állami szférára és a gazdasági/magánszférára is kiterjed. Míg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre tehát a hatóságokkal szembeni védelemre korlátozódik, mondhatnánk, ezzel indokolják létjogosultságát, az adatvédelmi biztosnál ez fel sem merült. A személyes adatok védelméhez való jogot fenyegető veszélyeket tekintve ez természetes, de nem magától értetődő, hogy Magyarországon nem is méltódtunk meg az az ellenállás és politikai harc, amely másutt és korábban az adatvédelmi biztos hatáskörének a privát szférára való kiterjesztését kísérte. Az információs önrendelkezési jog elismertetéséért fellépők eleve a nemzetközileg már elért legmagasabb követelmények meghonosítását tűzték ki célul. Így az adatvédelemben nem az állami és nem állami szféra megkülönböztetése volt vitatéma (...).⁵⁶

Majtényi László megfogalmazásában „legalábbis a szakombudsmanok vonatkozásában világosan érzékelhető a tendencia, hogy a gazdaság magánszférája, mely egyre inkább érintheti a szabadságjogok érvényesülését, egyre gyakrabban tárgya az ombudsmann vizsgálatainak, kritikájának. A fejlett világban mind Európában, mind pedig a tengerentúlon az adatvédelmi biztosok figyelme – akár az államigazgatási szféra rovására is – az információgazdaság fejlődése következtében egyre inkább a magánszférára irányul.”⁵⁷ Varga Zs. András is utal arra, hogy az eredeti közjogi jogviszonyok is ‘gazdagodhatnak’ magánjogi elemekkel, illetve ‘transzformálódhatnak’ magánjogi jogviszonyokká. Ennek a nem kizárólag Magyarországon észlelhető jelenségnek a magyarázata az, hogy napjainkra a végrehajtó hatalom egyre kevésbé képes kormányzati hatalmát a hagyományos közigazgatás útján érvényesíteni, azaz konkrét hatósági döntésekre konvertálni. Ehelyett tevékenysége egyre inkább a privát szféra által végzendő szolgáltatások szabályozására koncentrál, az így felszabaduló energiát pedig arra fordítja, hogy újabb és újabb igazgatandó területeket derítsen fel, amelyekben a modern kormányzati technológiák versenghetnek a demokrácia technikáival annak érdekében, hogy egyedi programok valósuljanak meg az igazgatásnak ebben az új, szélesebb struktúrájában. Varga Zs. így folytatja:

ezt a változást takarja a weberi bürokratikus szervezett és a törvényesség által irányított közigazgatás-fogalom helyébe lépő New Public Management modell, és a végrehajtó hatalom alapvető tevékenységeként a government helyébe lépő governance. Egyszerűen fogalmazva a végrehajtó hatalom egyre kevésbé kíván maga végrehajtani, és egyre inkább támaszkodik a magánszférára. Tipikus módszerek a kiservezés, a köz- és magánszféra keveredése (PPP), (...) A végrehajtó hatalomnak ezt a kormányzati térményét nem minden közjogász tekinti pozitív folyamatnak, mivel az alkotmányosság hagyományos értékeit látják veszélyeztetve. Ennek oka az, hogy a változások következtében a végrehajtó hatalom ténylegesen sokkal több hatalmat gyakorol, ráadásul ellenőrizetlen körülmények között, mint ami az alkotmányos szabályokból látszik. A közjogi válasza erre az lehet, hogy sokkal több jogi előírás kell a korlátozására.⁵⁸

⁵⁵ Lásd: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/structure/data-protection-authorities/index_en.htm.

⁵⁶ SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL: *Az odaátra nyíló ajtó*.

⁵⁷ MAJTÉNYI László: *Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1992. 21.

⁵⁸ VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Pázmány Press, 2012. 299–300.

A magyar viszonyokat Sólyom László úgy jellemzi, hogy a rendszerváltás viharában a közjogi kodifikáció idején nem volt tudatos a szakombudsmanok esetlegesen eltérő hatásköre: a „rendes közjogi ombudsman” követelménye az intézmény szokásos alkotmányjogi státuszának biztosítására irányult az alkalom szülte, rendhagyó elképzelésekkel *szemben*, s fel sem vetődött, hogy az általános ombudsman és az egyes jogokra szakosított biztosok között a „rendes közjogi viszonyok” mellett is komoly különbségek vannak.⁵⁹

2. Összefoglalás

Összefoglalva az adatvédelmi ombudsman intézményének politika-történeti előzményeit, reményeink szerint a teljesség igényével sikerült rávilágítani az intézmény létrejöttéhez vezető közjogi változásokra, amelyeknek jogtörténeti jelentőségét igyekeztünk kibontani. A tanulmány rávilágított, hogy megalapozott jogtudományi előzmények után, az Ellenzéki Kerekasztal Tárgyalásokon vetődik fel az adatvédelmi ombudsmani intézmény felállításának a szükségessége. A tanulmány ugyanakkor arra is rámutat, hogy az adatvédelmi ombudsmani intézmény felállítása többszörös politikai egyeztetés után néhány év késéssel vált lehetségessé, ekkor sem kikerülhető, hogy Sólyom László jogászprofesszor közbenjárásának döntő szerepe volt az intézmény megalakulásában. A tanulmány kitér az adatvédelmi ombudsman intézményének Alkotmány sáncain kívül rekedésére és ennek közjogi következményeire is. Az adatvédelmi ombudsman megválasztásának körülményére is külön kitér a tanulmány, ezzel bemutatva azt a közjogi hangulatot és felfokozott várakozást, amely az intézmény létrejöttét megelőzte.

⁵⁹ SÓLYOM: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. In MUSIL: *Az odaátra nyíló ajtó*.

© Bán-Forgács Nóra

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515