

„FONTOS, HOGY NE VESZÍTSEM EL A JÓÉRZÉSŰ KÖZVÉLEMÉNY BIZALMÁT”

KALTENBACH JENŐ KISEBBSÉGI OMBUDSMANNAL KERÉNYI GYÖRGY BESZÉLGET

A zámolyi romák ügyével kapcsolatos ombudsmanni állásfoglalás kapcsán ebben a lapban Halmai Gábor azt feszegette, meddig is terjednek a kisebbségi biztos jogosítványai: csak a kisebbségi jogokig, illetve a kisebbségi alapon történt diszkriminációig, ahogy ő állítja, vagy pedig, amint azt Ön is tette a zámolyi ügyben, a társadalmi és vagyoni helyzet alapján történő diszkriminációig is? Mennyire tartja megalapozottnak ezt a kritikát?

Őszintén szólva sok helyről vártam – idézőjelben szólva – támadást, kaptam is éppen eleget, de erről az oldalról nem számítottam rá. De mindegy, túl vagyunk rajta, foglalkozzunk a dologgal érdemben. Az etnikai diszkrimináció rendkívül nehezen bizonyítható dolog, nem véletlen, hogy az európai diszkrimináció ellenes javaslatokban is tervbe vették a bizonyítási teher megfordítását. Érkezik a hivatalomba egy panasz, amelyben a panaszos többnyire kifejezetten etnikai diszkriminációra panaszkodik. Mindig a végén derül ki, hogy ez így van-e. A vizsgálat sok mindent kiderít, és mérlegelés dolga, hogy az ombudsman milyen bizonyítottságot fogad el. Az ombudsman eljárása nem normál hatósági eljárás, hiszen a végeredménye sohasem szankció, vagy jogi kötelező erővel bíró döntés. Az ombudsmannak nem feltétlenül kell követnie és betartania ugyanazokat a bizonyítási kényszereket, amelyek a bírói, vagy a közigazgatási eljárásra jellemzők, hiszen döntése nyomán nem érhet senkit jogsérelem. A vizsgálat végén rendelkezésre áll a tények egy meghatározott köre, mérlegelni kell, hogy ez milyen állásfoglalások megalkotására ad lehetőséget. A zámolyi ügyben úgy ítéltük meg, hogy a tényekből csak kevésbé következetesen lehetne bizonyítani az etnikai diszkriminációt, viszont egyértelműen adódott a másik fajta indoklás. Ilyen esetben két lehetőség adódna: vagy azt mondjuk, hogy nem történt etnikai diszkrimináció, és az ügy lezárult, vagy azt, hogy etnikai diszkrimináció ugyan nem történt, de a vizsgálatok során a következő helyzet tárult fel, és ebből ilyen és ilyen következtetések vonhatók le. Én ezt a megoldást választottam, mert úgy érzem, hogy az ombudsmanni intézményből ez következik. Ennek az intézménynek ugyanis egyik lényeges tulajdonsága az, – és nagyon csodálkozom, hogy Halmai Gábor ezt nem tudja – hogy amennyire csak lehet,

bürokráciamentes. Ezért engedheti meg magának, hogy kvázi „túlterjeszkedjen”, vagy tágan értelmezze a hatáskörét (ha az ombudsmannak van egyáltalán hagyományos értelemben vett hatásköre; lásd a legtöbb nyugati ombuds törvény „hatásköri” szabályait), mert itt nem állhat elő jogsérelem. Én nem vonom el senkinek a hatáskörét, és nem is okozok joghátrányt senkinek azzal, ha megállapítok dolgokat. Zárójelben jegyzem meg, hogy az a hatóság, amelyik úgy gondolja, hogy az ombudsman olyan dolgot kér tőle, vagy olyan dologban foglal állást, ami nem tartozik rá, egyszerűen megtagadhatja az „együttműködést”. Ennek alternatívája az lenne, hogy lezárom az eljárást, és mosom kezeimet, mondván, hogy nem találtam etnikai diszkriminációt. Ez lenne a „korrekt” megoldás, miközben látom, hogy eljárási törvénysértések sorozatát követték el az ügyben? Vagy járjam a másik, a bürokrata utat – miközben az ombudsman éppen a bürokrácia ellen van –, és tegyem át az ügyet az általános biztoshoz, aki vagy lefolytat egy újabb eljárást, vagy elfogadja az én megállapításaimat? Én nem ezt a megoldást választottam, és az általános biztos még soha nem kifogásolta, ha mi ilyen jellegű következtetésekre jutottunk. Ezért gondolom, hogy ez az ombudsmanni filozófia továbbra is követendő, mert sokkal több érv szól mellette, mint ellene.

A romákkal szembeni diszkriminációs ügyekben például a szegénység etnicizálódása is ilyen „határokon átnyúló” érv lehet.

Például. Nem vitatom, hogy lehetett volna – ahogyan ezt Halmai Gábor a szemünkre veti – a zámolyi esetben arra a végkövetkeztetésre jutni, hogy az etnikai diszkrimináció is bizonyítható. Szerintem 50 százalék szolt mellett, hogy ezt nem mondjuk ki, és 50 százalék mellett, hogy kimondjuk: úgymond ízlés dolga, hogy elmegyek-e addig a pontig. De a mérlegelés egyik nagyon fontos szempontja az, hogy a végkövetkeztetések nem veszélyeztetik-e az ombudsmanni intézmény iránti bizalmat. Vagyis ha én „túl radikális” vagyok, túlságosan messze megyek a megállapításaimban, annak lehet az a következménye, hogy a közvélemény szemében az intézmény objektivitása, pártatlansága, semlegessége kerül veszélybe. És ebből a szempontból voltaképpen közömbös, hogy a közvé-

lemény értékítélete megfelel-e bizonyos tudományos kritériumoknak vagy sem. Ez a közvéleményt nem érdekli. Az viszont nekem nagyon fontos, hogy ebben a kényes pozícióban ne veszítsem el a jóérzésű többség, vagy a jóérzésű közvélemény bizalmát. Hiszen ez az intézmény csak a közvélemény bizalmából lehet hatékony.

Magyarán nem mehet el olyan messzire, mint a civil jogvédők.

Pontosan, mert ez a szerep más. Azt szoktam mondani, hogy a helyzet olyan, mint a bíró és az ügyvéd szerepe. A civil jogvédő ebben az analógiában az ügyvéd, aki minden legális eszközt fölhasznál védelem ártatlanságának bizonyítása érdekében. Az én szerepem sokkal inkább a bíróra hasonlít, akinek nem megengedettek az ügyvéd számára lehetséges dolgok – pontosabban, nem az a szerepe. Minket még szakmabeliek is jogvédőnek hisznek, pedig ez nem így van. Az eredeti ombudsmani filozófiában, a svéd ősfőmódban és az ombudsmani szakirodalomban is egyértelmű, hogy az ombudsman neutrális: nem áll sem a panaszos, sem az állam oldalán. A két fél vitájában foglal állást, ami abban különbözik a bírótól, hogy nincs szankciója.

Az ombudsmant mégis a nép ügyvédjének szokták nevezni.

Ez nagyon jól hangzik (Ausztriában így is nevezik), és nem is baj, hogy ezt mondják, mert, ahogy már mondtam, az ombudsmannak a nép bizalmát bírnia kell, mert ez a legfőbb támasza. De a nép bizalmát is azzal lehet elnyerni, ha az intézmény azt a szakmai autoritást sugározza, hogy mindenkinek az jusson eszébe róla, ez nem egy szubjektív, radikális jogvédő szervezet, hanem olyan fórum, amelynek az ítéletében bízni lehet. Ez az, ami leginkább megalapozza az intézmény hatékonyságát.

Hogyha leszűkítjük az Ön tevékenységét a kisebbség kulturális önazonosságához fűződő jogaira, akkor jogelméletileg, kodifikációs szinten is sokkal ingoványosabb talajon mozog, mint házbeli kollégái. Hiszen például munkájának vezérfonala, a kisebbségi törvény szinte mindenben módosításra szorul.

Ez így van, de más nehézségek is vannak. Először is az ilyen jellegű szakombudsman inkább kivétel, mint szabály. Vannak hasonló intézmények néhány európai országban, de egész Európában egyetlenegy parlamenti biztos sincs a kisebbségi jogok védelmére. Ez az egyik bizonytalansági elem: nincsenek párhuzamok,

külföldi tapasztalatok, nincsenek példák. Van más nehézség is. Az általános ombudsman potenciális szövetségese – és ez talán még az adatvédelmire is igaz – az egész társadalom. Hiszen nincs népszerűbb dolog, mint például az adóhatóság valamely döntését visszásnak nyilvánítani. Ugyanez kisebbségi vonatkozásokban erősen kérdéses. Az ilyen esetben a fellépés az emberek többségének nem természetes.

A harmadik bizonytalansági tényező a jogi helyzet. Bárki megtámadhatná a kisebbségi törvényt azon az alapon, hogy az maga a per excellence jobbizonytalanság. Az egész törvény alkotmányellenes, mivel sérti a jobbiztonság elvét. Szinte minden második rendelkezését ötféleképpen lehet értelmezni, illetve minden második mondata nem jogtétel, hanem valamiféle kívánságlista. Olyan jogi materiával kell dolgozni, aminek a jogászai értéke rendkívül bizonytalan. Az is megnehezíti a munkát, hogy a kisebbségi kérdés egyébként is át van politizálva.

Ön milyen szerepet játszott ennek az ezer sebből vérző kisebbségi törvénynek a megalkotásában?

Erről a híres görög törvényalkotó esete jut az eszembe, akitől megkérdezték, hogy ez volt-e a legjobb törvény, amit adhatott, mire ő azt mondta, hogy ez volt a legjobb azok közül, amit az athéniak elfogadni hajlandók voltak. Annak idején természetesen, mi, szakértők, akik a törvény előkészítésében részt vettünk...

Tehát szakértő volt...

A kisebbségi kerekasztal szakértője voltam. Miután pedig 1992-ben a kormány betervezte a kisebbségi törvényt a parlamenthez, ami egy évig feküdt az asztalon, miközben zajlott egy szakértői munka, én abban a bizottságban is benne voltam, amit már a parlament hozott létre. Természetesen mi tudtuk, hogy számos botorság, jogi nonszensz van benne, de utána lehet nézni a jegyzőkönyvekben, hogy ezek nem a mi javaslatunk voltak. Egész egyszerűen az akkori politikai elit ebben egyezett meg egymással.

Lehet azt mondani, hogy az akkori kisebbségi elit elutasította a törvényt?

Nem, határozottan merem állítani, hogy nem.

Mert ezt elég sokszor hallani.

Igen, tudom, de merem állítani, hogy ez nem így volt. A kisebbségi kerekasztal egyik része a javaslat bizonyos elemeit inkább támogatta, a másik inkább

ellenezte, de azt nem lehet mondani, hogy a kisebbségek elutasították volna. Egyébként a dolog érdekessége az, hogy most, amikor intenzíven folyik a kisebbségi törvény módosítása, látszanak bizonyos személyi egybeesések. Csak most néhányan a másik oldalon állnak. Érdekes megfigyelni álláspontjuk metamorfózisát.

Sajnos az egészben a kimondhatatlanságok okozzák a legnagyobb bajt. Nagy őszintétlenség jellemző. Ami történik, az nagymértékben színjáték, amiben nem csak a többségi elit játssza a maga jól betanult szerepét. A kisebbségi oldal egyes képviselői ugyanúgy részesei ennek a játéknak, amely nem az igazságról, nem az életről, hanem a személyes érdekekről szól. Az egyik oldalon van egy többségi elit, amelyik vigyázó szeméit elsősorban a határon túli ügyekre veti, és ennek folyományaként bizonyos mértékig foglalkozik az itthoni kisebbségekkel, de többek szerint csak annyira, amennyi az életben maradáshoz kevés, a meghaláshoz sok. Ebben informális szövetségese a kétes kötődésű „kisebbségi elit” néhány „képviselője”, aki mögött nincs bázis, amely tőle számon kérne bármit. Van Magyarországon néhány elismert kisebbségi csoport, amelyik legalábbis közösségként de facto nem létezik: nincsenek intézményeik, nincsen valóságos követelésük, nincs mögöttük igazi tábor. Nem véletlen, hogy ők tiltakoznak leginkább az ellen, hogy megmérhető legyen az egész.

Van viszont egy óriási problémákkal küszködő cigányság, és van néhány olyan nemzeti kisebbség, amely mögött valóságos intézmények és valóságos problémák állnak. Az érdekek oly mértékben különböznek egymástól, hogy nagyon könnyű kihasználni ezt a helyzetet, és gyakorlatilag minden megbénítható, blokkolható. Alig találhatunk egyetlen kérdést, amiben mindenki egyetértene, hiszen ezeknek a csoportoknak a helyzete különbözik, csoda lenne, ha egyetértenének. Így van ez az összes alapvető kérdésben. Például a nevesíthetőségben: az olyan kisebbségi képviselők számára, akik mögött nincs valóságos bázis, mindenfajta nevesítés előnytelen lenne, hiszen nagyon kis számok jönnének ki, és például kiderülne, hogy rendkívül igazságtalan a pénzek elosztása. Nem érdekük az intézmények átvétele sem, hiszen azzal munka van, és megint csak fel kellene mutatni egy vevőkört. Legjobb tudomásom szerint a tizenhárom kisebbség több mint a felének egyáltalán nincsen iskolája. És nem feltétlenül azért, mert a többség ezt ellehetetleníti, hanem azért, mert nincs, aki abban tanuljon, nincs rá igény. Tőlük természetesen nem érkezik az intézmények átvételét célzó követelés. A kisebbségek másik felének tényleg fontos az identitásőrzés, ráadásul igény is van rá. Van egy kör – kisebb-nagyobb, de létezik –, amelyik

szeretné, ha a gyereke megfelelő iskolába járna, identitását megőrizné, anyanyelvét megtanulná. Ez két teljesen különböző helyzet. Az egyik ebben érdekelt, a másik ennek az ellenkezőjében. Ezzel előbb-utóbb tisztességesen szembe kell nézni. De nem ez történik, hanem továbbra is folyik ez az őszintétlen játék.

Ombudsmanként nem tartja-e jogi, illetve politikai nonszensznek, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon a kisebbségi képviselőket a többségek választják meg? A romák esetében ráadásul az előítéletes többség tagjai.

Dehogynem. Én ezt számtalanszor elmondtam, de ezek szerint ez nem kapott kellő nyilvánosságot. Kértem a kisebbségi vezetőket, hogy beszéljünk meg a „regisztráció” kérdését, azt, hogyan lehetne megakadályozni az olyan képviselőt, amelyben a választó és a választott között nem létezik legitimációs kapcsolat. Beszéljünk meg, hogyan lehetne létrehozni valóban legitim testületeket, amelyek meghatározott közösségeket képviselnek. A mostani állapot ugyanis abszolút nonszensz. E törekvésem enyhén szólva nem aratott osztatlan sikert. Ilyen körülmények között hogyan lépjek föl következetesebben ennek érdekében, mikor szembefutok a kisebbség magát legitimnek tartó képviselőinek egy nem jelentéktelen részével? Hogyan lehet érvényre juttatni egy olyan értéket, amelyet az érintettek nem tekintenek sajátjuknak?

Önnek mégis egy tisztán jogi álláspontot kellene kialakítania egy adott kérdésben, s a véleményét nem kellene kiszolgáltatnia a politika különböző szereplőinek.

Azt hiszem, hogy elmentem addig a határig, ameddig el lehet menni, de azt nem vállaltam, és nem is fogom vállalni, hogy kizárólag jogi elvek alapján szembe menjek az összes általam képviselt csoporttal. Az ellehetetlenítene, és az ombudsman eredményes működéséhez egyfajta társadalmi legitimációra szükség van.

Részévé válik a színjátéknak.

Csak annyira, amennyire ez elkerülhetetlen. Én számtalan helyen elmondtam az ezzel kapcsolatos agyályaimat, számtalan javaslatot tettem a változtatásra, de a helyzet nem csak azért nem változott meg, mert a javaslataimat nem fogadták el a döntéshozók, hanem azért sem, mert maguk az érintettek sem támogatták a szükséges mértékben.

Így viszont a második ciklusban került hatalomba az a kisebbségi politikai elit, amelyiknek nem érdeke a játékszabályok tisztábbá tétele.

Azt hiszem, ez azért túlzó általánosítás. Nem állítható, hogy a kisebbségi elit illegitim. Éppen ezért nem szabad feladni, és bízni kell abban, hogy hosszú távon tisztázódnak a viszonyok. Ha mégsem, akkor egyetlen dolgot tehetek: azt mondom, hogy nem akarok részese lenni ennek a játéknak, és lemondok.

Miért 1999-ben, miért nem 1996-ban kezdeményezte ezeket a változtatásokat?

Visszakövethető ez nem is '96-ig, hanem '93-ig. Mi, többdemagunkkal kezdettől fogva egyfajta jogi konkrétság hívei voltunk, de ez megbukott az ellenérdekeltek ellenállásán. Persze nem kell minden kisebbségi vezető mögött ilyen nem túl tisztességes szándékot sejteni. Az érintettek ellenérzései történelmi tényekkel is magyarázhatók. A '45 utáni események fényében érthető, hogy például a magyarországi németiség nem akar még egyszer regisztrálva lenni.

Végül egy technikai megoldás várható: a települési és a kisebbségi önkormányzatok más napon történő megválasztása.

Nem tudom, hogy ez a változat megy-e keresztül. Én abszolút híve vagyok a tiszta viszonyoknak, számtalanszor elmondtam, nem ma, nem két évvel ezelőtt, nem '96-ban, hanem elejétől fogva, hogy létre kell hozni egy valóban legitim kisebbségi képviselőt, aminek első feltétele az, hogy definiálni, láthatóvá, tapinthatóvá kell tenni a kisebbségi közösségeket. Meg kell szüntetni azokat a visszaéléseket, amelyek előtt külföldi jogászok állnak. Jogi szempontból abszolút tarthatatlan konstrukció a magyarországi, ami nem újdonság. De ha a többségi elitnek nem érdeke, hogy ezen változtasson, a kisebbségi elit jelentős részének megint csak nem, akkor mitől fog megváltozni? Attól, hogy én azt mondom, változtassuk meg? Hát azt mondom.

A tizenhárom taxált kisebbség közül tizenkettő esetében alapvetően a másság, a különbözőség jogi problémáival találkozik az ember, és van az 5-600 ezres cigányság, ahol az alapvető emberi jogok megsértésébe ütközik bele mindenki, aki ezzel érdemben foglalkozik. Hogyan lehet megoldani azt, hogy két teljesen különböző területtel kell foglalkoznia? Második-harmadik generációs jogok érvényesülésének problémáival és az alapvető emberi jogok sérelmével?

Ezzel az értékeléssel, amellyel Magyarországon és Ezzerte Európában széles körben lehet találkozni, a legmesszebbmenőkig nem értek egyet. Ennek lényege az, hogy az élet különböző területén valakit hátrányosan kezelni súlyos, kulturálisan hátrányosan kezelni kevésbé súlyos dolog. Ma is széles körben elterjedt az a nézet, miszerint a nyelvi jogok meg nem adása, az identitás elvétele bocsánatos bűn. Ha családokat tömegesen arra kényszerítene, hogy felhagyjanak az anyanyelv gyakorlásával, saját kultúrájuk, hagyományaik ápolásával, hogy kulturálisan asszimilálódjanak, mindez bocsánatos bűn. Az emberjogi katalógusban sehol nem találunk nyelvi jogokat, mert az összes emberjogi konvenciót az államok alkották meg, és amikor megalkották, ezek az államok nemzetállamok voltak. A nemzetállam abból a fikcióból táplálkozik, hogy van egy homogén nyelvű és kultúrájú nemzet, ami soha nem volt, és soha nem lesz. Én egyáltalán nem értek azzal egyet, hogy kevésbé súlyos jogsértés az, ha valakit megakadályoznak nyelve megtanulásában, mint ha valakit hátrányosan kezelnek az iskolában, vagy a munkahelyen. A nemzeti kisebbségek sorsa jellemzően az, hogy a többségi nyelv és kultúra sajátként való elfogadására kényszerülnek. Történelem nélküli népcsoportok. Hol hallhatunk az általános vagy középiskolában, az egyetemi oktatásban például arról, hogy három-négyszáz éve a nem magyarul beszélő emberek csoportjai is a magyar történelemhez tartoznak? A magyar történelemoktatás, ahogy egyébként a környező országoké is, tele van egyoldalú, szubjektív szemléletű tárgyalásmóddal. Ez a történelemoktatás arról szól, hogy egy nyelv, egy kultúra és az ezzel kapcsolatos események léteztek. Látszólag senkit nem érdekel, hogy azok a nagyjaink, akikre büszkék vagyunk, vajon melyik kisebb közösség gyermekei, holott a magyar történelem tele van etnikailag nem magyar származású nagyságokkal, akik hazafisága éppen tetteik által nyert bizonyítást. De ha az ember fölüt egy iskolai történelemkönyvet, abban erről az égvilágon semmi sincs.

Visszatérve a kérdésre, én ezt az egész helyzetet egységként fogom fel, és azt gondolom, hogy a diszkriminációnak van kulturális, van szociális megnyilvánulása, vannak a hatóságok viselkedésében való megnyilvánulásai, és hat számos más területen is. A cigányokat egyébként szintén sújtja ez a kulturális diszkrimináció, hiszen az ő nyelvüket is elvették, csak sajnos a cigányok 70 százalékának esetében ez egy régen lezárt folyamat. Túlzás lenne, úgy érzem legalábbis, ha most vissza akarnánk állítani a félmillió cigányság nyelvét, mert melyik is legyen az a nyelv? Mindezzel nem azt akarom mondani, hogy a kétfajta helyzet között nincs különbség, a cigányság hely-

zete valóban tragikus, de minden fórumon tiltakozom az ellen a fölfogás ellen, amelyik úgy szól – ahogy az én értelmezésemben a kérdés is szól –, hogy van egy súlyos, egy általános emberjogi probléma, és van egy nem is olyan fontos problémácska. Hiszen végül is, ha hajlandók lemondani a nyelvükről, kultúrájukról, akkor őket úgy kezelik, mintha nem is lennének mások. A cigányokkal egyébként nem az a baj, hogy más kultúrájúak, hanem az, hogy látszanak. Az angol használja is a látható kisebbség kifejezést. Ha egy magyarországi szlovák, aki természetesen nagyon jól beszél magyarul, nem nyilvánítja ki, hogy ő szlovák, akkor vele szemben a diszkrimináció még csak föl se merülhet, hiszen nem is tudják, hogy őt „diszkriminálni kellene”. Ezzel szemben a cigányokról első ránézésre tudják, hogy hová tartoznak, tehát eleve egyszerűbb őket diszkriminálni, mint másokat.

Egyes vélemények szerint a nyelvi diszkrimináció a romák esetében összefügg más esélyegyenlőségekkel is, hiszen a vizsgálatok kimutatták, hogy a cigány anyanyelvű gyerekeknek kisebb az esélyük a nyolc általános befejezésére.

Az iskola előtti korban ennek persze van köze a nyelvhez, de ahhoz is, hogy e gyerekek jelentős része nem is kerül be normál iskolákba, csak kisegítőbe. Ezt elég jól kimutattuk, s a szociológusok vizsgálata ezzel egybecseng. De a romák iskolai diszkriminációja szerintem nagyrészt nem nyelvi, hanem egyszerűen faji alapon történik.

Az önök kisegítő iskolás vizsgálata során talán először bizonyították Magyarországon statisztikai alapon a diszkriminációt.

Igen, mivel nem volt más lehetőségünk. A szociológia használja ezeket a módszereket, és ha a szociológia a társadalmi valóságot írja le, miért ne lehetne alkalmazni a módszereit más eljárásokban is? Itt nem egy individuális felelősséget megállapító bírói eljárás történik, hanem egy rendszer, az állam felelősségét kell megállapítani, pontosabban egy jelenséget kezelhetően kimutatni, és ezt követően megkeresni a jelenség megszüntetésének útját.

Nem zavaró, hogy a kisegítő vizsgálat végén megfogalmazott javaslatokkal nem történt semmi? Általában mennyire fogadják el a javaslatokat?

Nem lehet azt mondani, hogy az általános vagy az adatvédelmi biztos javaslatait nagyobb százalékban fogadnák el, mint a mieinket, de a kettő között van egyfajta különbség. A mi javaslataink nem olyan –

hogy is mondjam – individuális jellegűek, mint az övék. Tehát nem egyfajta meghatározott intézkedést igényelnek, hanem számosat. Attitűdök, szemléletek, kezelésmódok megváltoztatása nem lehetséges egy jogszabály módosításával, ezért a mi javaslataink egy része programszerű. Javasoljuk, hogy struktúrákat változtassanak meg, dolgozzanak ki például olyan tanterveket, amelyek a cigánygyerekek hátrányainak felszámolására alkalmasak, változtassák meg az iskolai oktatási metódusokat, alkalmazzanak olyan tanárképzési módszereket, amelyekkel a tanárokat alkalmassá teszik arra, hogy úgynevezett integrált oktatást végezzenek, tehát változtassák meg az iskolák mai, túlságosan eredményorientált, kiszorítósi szemléletét.

A kisegítő iskolák esetében azért konkrét javaslatok is voltak.

A javaslatunkat végül is az oktatásügyi miniszter elfogadta, annak idején egy sajtótájékoztatón ezt ki is nyilvánította. Ezeknek a programoknak a végrehajtását ellenőrizni fogjuk, vissza fogunk térni rájuk, de azt hiszem, hogy bizonyos időt kell hagyni, mert itt átforduló programok megvalósításáról van szó.

Rendszeresen foglalkozik a szociális jogok kérdésével is. Ezeket milyen érvényességűnek tartja Magyarországon?

Sajnos Magyarországon a szociális jogok érvényesítése meglehetősen korlátozott. Folyton pénzzűkére, korlátozott lehetőségekre hivatkoznak a közigazgatási hatóságok, pedig számos esetben egyszerűen csak hibás prioritásokról van szó. Leegyszerűsítve azt mondhatnám, hogy mindig arra van pénz, amire akarjuk, hogy legyen. A szociális ügy nem tartozik a könnyen érvényesíthető ügyek közé, ez a pénzek elosztásánál is látszik. Éppen ezért jó érv a források korlátozottsága, valóban tükrözi a valóságot, de nem azért, mintha ezek a források nem lennének megszereshetőek. Egyszerűen arról van szó, hogy nincs kellő érdekérvényesítő képesség.

Lehet-e beszélni egységes ombudsmani irányról a szociális jogok terén, ahogy mondjuk az Alkotmánybíróságnak egymást figyelembe vevő határozatai vannak?

Kollégáimmal együtt törekszem a szociális jogok kiterjesztésére, ha úgy tetszik, igyekszem elmenni a legvégsőig. Hogy egy példát mondjak, ma nagy divat a kilakoltatás. Különböző önkormányzatok tele vannak az önkényes lakásfoglalókkal szembeni panaszokkal. Éppen most fogadtak el egy törvényt, amelyik bevallotta ezt a problémát igyekszik orvosolni.

Több ügyünkben az derül ki, hogy sok de jure önkényes lakásfoglaló nem kapott ugyan lakáskiutalást, de a ház mestereknek juttatott csúszópénztől kezdve a legkülönbözőbb módokon valahogy hozzájutott a lakáshoz, ráadásul huzamosabb ideje birtokolja, néha 8-10 éve. Rendszeresen fizették a lakbért, az esetek egy részében fel is újították a lakást, ugyanis általában nagyon kis értékű lakásokról van szó. És akkor a mai divatos hullámtól vezérelve az önkormányzat egyszer csak felfedezi őket, mint önkényes lakásfoglalókat, és igyekszik onnan kitenni őket. Jogi lehetőségeink itt nem nagyon vannak. Ha valaki önkényes lakásfoglalónak minősül, akkor a bíróságok kapásból meghozzák kilakoltató végzésüket, ami ellen nem tehetünk semmit. Ennek ellenére igyekszünk utalni a szociális problémára, és az önkormányzatok figyelmét felhívni arra, hogy a kilakoltatással nem oldódik meg semmi. Az illető hajléktalanná válik, tehát az önkormányzatnak mint hajléktalannal kell vele foglalkoznia. Arról nem is beszélve, hogy az ilyen huzamosabb jogviszonyok esetén bizonyos méltányossági szempontok is szóba jöhetnek. Megfordult a fejünkben, hogy javasoljuk a jogszabályok olyan megváltoztatását, hogy az ilyen esetekre is egyfajta elbirtoklási intézményt vezessenek be, tehát ha valaki – akár önkényes lakásfoglalóként – huzamosabb ideig lakja a lakást, akkor szerezzen jogot arra, hogy azt az önkormányzat számára kiutalja. A legnagyobb baj az, hogy az önkormányzatok túlnyomó többségének egyáltalán nincs lakáspolitikai koncepciója.

Az OTP-adósok kilakoltatásának ügyében az Alkotmánybírósághoz intézett általános és kisebbségi ombudsmani beadványban nem az szerepelt, hogy a lakhatáshoz való jog alapvető emberi jog, ami az alkotmányban szereplő szociális biztonsághoz való jog címszava alatt szerepel, hanem az árvérvetési szabályok módosítására tettek javaslatot. Mintha kerülő utakon tágtanák a szociális jogok érvényességét.

Is-is. Ezt is, azt is mondjuk. De a lakhatáshoz való jog absztrakt dolog. Nem jelenti azt, hogy minden egyes rászorulóknak azon a helyen, ahol lakni akar, lakást kell biztosítani. Ilyen sehol sincs, nem lehetséges, hogy valaki megjelenik egy településen, és – hivatkozva a lakhatáshoz való jogra – előáll azzal az igényel, hogy biztosítsanak neki lakást. Ez inkább államcél vagy jogelv, ami nagyon nehezen individualizálható. A lakhatáshoz való alapjog visszavezetendő az emberi méltósághoz, az emberhez méltó hajlékhoz való jogra, ami államcélként szerepel. Nehezen individualizálható, annyit jelent, hogy az államnak olyan viszonyokat kell teremtenie, amelynek eredményeként az emberek emberhez méltó körülmények kö-

zött tudnak lakni. De ebből nem következik alanyi jog egy lakásra.

A felelősség önkormányzati, állami és egyéni egyszerre.

Így van. Azt lehet csak mondani, hogy az állam szereplőinek, a központi kormányzatnak, az önkormányzatoknak olyan helyzetet kell teremteniük, hogy az állampolgárok közül lehetőleg senki se kényszerüljön arra, hogy emberhez méltatlanul éljen. Az állam felelőssége nem végtelen, de a központi és a helyi hatalom közti teherelosztást valamilyen korrekt módon szabályozni kell, hogy elkerülhető legyen az egymásra mutogatás. Egyébként ezt is indítványoztuk az Alkotmánybíróságnál.

Az önkényes lakásfoglalókkal kapcsolatos törvénymódosítások kapcsán sem azt mondta, hogy ezek a gyermekvédelmi törvénnyel is ellentétesek, hisz a szülő a pénzbírság kifizetésére való képtelensége miatt börtönbe kerülhet, hanem az elbirtoklás lehetőségét vetette fel.

Ezt is mondjuk. Számos olyan állásfoglalásunk volt, amelyben a gyermekvédelmi törvényre hivatkoztunk, arra, hogy a kilakoltatásnak az a következménye, hogy állami gondozásba veszik a gyerekeket. Márpedig a gyermekvédelmi törvény kimondja, hogy szociális okból nem lehet állami gondozásba venni senkit, vagyis a kilakoltatások, ha nem is közvetlenül, de eredményüket tekintve ellentétesek a törvénnyel.

Gönczöl Katalin és Polt Péter azt nyilatkozták, hogy ők nem törvényességi felügyeletet látnak el, tehát önmagában a jogszabálysértés még nem jelent náluk visszásságot. Így gondolja-e Ön is?

Valószínűleg úgy értették, hogy a visszásságnak alapjoggal kapcsolatosnak kell lennie. De abban mindannyian egyetértünk, hogy a visszásság tágabb fogalom a hagyományos értelemben vett jogsértésnél. Szokták használni a maladministration kifejezést, ami a rosszul működő közigazgatást jelenti. Az eredeti ombudsmani filozófia és a skandináv példa szerint az ombudsmannek az a feladata, hogy az állam, a közigazgatás helyes működése fölött őrködjön. Emberi jogi megközelítéssel: minden embernek joga van a jól működő államhoz, szükséges tehát, hogy a közigazgatás tisztességesen lássa el a feladatát. Ez nem csak azt jelenti, hogy nem szabad jogsértőnek lennie, ami a törvényesség elvével írható le, hanem azt is, hogy lehetőleg gyorsnak, hatékonynak, méltányosnak, humanusnak, egyenlőségpártinak, nyíltaknak kell lennie. Mindez nem gyömöszölhető bele a törvényesség kategóriájába. Pontosabban elvileg elképzelhető egy

olyan jogrend, amely mindezt szabályozza, mert ezeket az értékeket elő lehet írni. Már a római jog is szól arról, hogy a bonus paterfamilias, azaz a jó gazda gondosságával kell eljárni. A modern közjogban is meg lehetne egy ilyet fogalmazni, hogy a „jó közigazgató” gondosságával kell eljárni, és ez beleférne a törvényességbe. (Ezt mondja ki például a német önkormányzati jog.) De hagyományos értelemben az ombudsman nem a szűkebb értelemben vett törvényesség őre, hanem olyan közállapotok megteremtésében érdekelt, amelyeket a felsorolt értékek jellemeznek. Nem véletlen, hogy a törvény a visszásság, és nem a jogsértés vagy a jogellenesség fogalmát használja, amiből szerintem az következik, hogy nem csak a jogtételeket kell nézni, hanem a jogelveket is. Úgy gondolom, hogy mi akkor is fölléphetünk, amikor nincs szűkebb vagy hagyományosabb értelemben vett törvényesség, amikor nem lehet rámutatni a törvény egy szakaszára, hogy ezt tetszetek megsérteni, hanem azt lehet mondani, hogy amit tettek, vagy ahogy eljártak, az antihumánus, embertelen, diszkriminatív, a legszörnyesebb értelemben nem felel meg a jó közigazgatáshoz fűződő elvárásoknak.

Egy jogszabály pártatlanul történő végrehajtása is vezethet diszkriminációhoz, bekövetkezhet, hogy hátrányosan érint egy embercsoportot. Itt van például a családi pótlék iskoláztatási segélyé váló átváltoztatása.

Azzal érdemes kezdeni, hogy legalábbis eddig nem vizsgáltuk, vajon a törvény valakiket sújt-e szignifikánsan, vagy sem. Ha egy ilyen következtetésig el akarunk jutni, akkor mindenképpen egy vizsgálatnak kellene megállapítani, hogy ez valóban, mondjuk ki, jellemzően, vagy kizárólag a cigányokat sújtja. Ha megállapítható lenne, hogy csak őket sújtja, akkor megállapítható lenne a közvetett diszkrimináció. Csakhogy az a baj, hogy a közvetett diszkrimináció intézményét a magyar jog nem ismeri. Nemcsak a jogtételek nem beszélnek róla, de nem része a közgondolkodásnak, és a jogászai gondolkodásnak sem. Most is lehetne minden különösebb jogi szabályozás nélkül alkalmazni, egyszerűen úgy, hogy a diszkrimináció-ellenesség általános elvének ezt a tartalmat tulajdonítjuk. Tehát amikor azt mondja az alkotmány, hogy nem szabad megkülönböztetni, és felsorolja, hogy milyen alapon nem szabad megkülönböztetni, akkor a diszkrimináció fogalmát felruházom mindezekkel. De nem ez történik. Magyarországon nincs definiálva a diszkrimináció semmilyen jogszabályban, még az ebből a szempontból legmesszebb menő munkajogban sem. Nem tudjuk, hogy egy intézkedés milyen konkrét paraméterek alapján minősít-

hető diszkriminatív. Van egy bizonyos alkotmánybírói joggyakorlat ezzel kapcsolatban, ez azonban csak a közvetlen diszkriminációról szól. Egyetlenegy alkotmánybírói döntésre sem emlékszem, amelyik említést tett volna a közvetett diszkriminációról. Ezért, és a nemzetközi tendenciák miatt is javasoljuk idei jelentésünkben, hogy lépünk végre előre az úgynevezett antidiszkriminációs jogalkotással kapcsolatos, eddig meglehetősen meddő vitában, és készüljenek legalább javaslatok. Nemzetközi példák már elég szép számmal vannak, nemcsak a mindig hivatkozott USA-ban vagy Angliában, hanem már a kontinentális jogrendben is, például Hollandiában vagy Svédországban. Svédországban tavaly fogadott el a parlament egy törvényt a foglalkoztatási egyenjogúság kérdésében, amelyben mind a közvetlen, mind a közvetett diszkriminációt definiálják. És az EU direktíva-tervezetében is, amelyet várhatóan még az idén elfogadnak, egyértelműen benne lesz mindez.

Amikor egy önkormányzat a rendszeres gyerekvédelmi támogatást pénzről természetbenire váltotta át, ezt önként azzal az érveléssel támadták meg, hogy az önkormányzatnak nincs joga gyámkodásra. Nem analóg-e ez a helyzet az iskoláztatási támogatás szabályozásával, amikor a szülői jogok egy részét elveszik valakitől azzal, hogy az iskoláztatási támogatást egy kirendelt gondnok költetheti el?

Jól emlékszem arra az esetre, de mi azért léptünk föl, mert különbséget tettek: cigányok esetében átváltoztatták a segélyt természetbenire, nem cigányok esetében pedig nem. Ez volt a fellépésünk alapja, ezt tekintettük diszkriminatív. Hiszen ez abból a feltételezésből indul ki, hogy a cigányoknak nem szabad odaadni a pénzt, mert működnek azok a jól ismert előítéletek, hogy ők elisszák a kocsmákban. Nincs joga az önkormányzatnak egy ilyen előítéletből kiindulva intézkedni.

Szociális jogok esetében az államtól való kikényszeríthetőség erősen vitatott, hogy áll ez a nyelvi jogok esetében? Milyen kötelezettségei vannak az államnak ezen a téren, nem sérül-e a pártatlanság elve, ha különböző nagyságú forrást juttat az egyes kisebbségeknek?

A nyelvi jogok sokkal alulfejlettebbek a szociális jogoknál. Az ma már nem vitatott, hogy a szociális jogok az emberi jogok részei, annak ellenére, hogy elismerik a korlátozott jogérvényesítési lehetőséget. A nyelvi jogoknál idáig sem jutottunk el. Az Európai emberi jogi konvencióban nem találunk nyelvi joga-

kat, lényegében a magyar alkotmányban sem. A kisebbségi törvényünk ugyan azt mondja, hogy Magyarországon bárki korlátozás nélkül használhatja az anyanyelvét, de csak próbálja meg ezt egyszer valaki. Azt gondolom, hogy itt is korlátozott lehetőséget kell garantálni, ami mindig valamilyen más elvhez kapcsolódik. Svájcban például a területiség elvéhez kapcsolódnak a nyelvi jogok. Az technikailag és financiálisan is nagyon nehezen lenne kivitelezhető, hogy Magyarországon mindent, ami a közéletben előfordul, tizenhárom nyelven írjanak le. De azt nagyon is el tudom képzelni, hogy a nyelvi jogokat a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően lokalizálva, és jól látható paraméterek szerint lehessen érvényesíteni. Például a jelenlegi törvény szerint azokon a településeken, ahol a jelöltek több mint fele egy meghatározott kisebbség jelöltjeként kap mandátumot, azok magukat nemzetiségi települési önkormányzattá nyilváníthatják. El tudom képzelni, hogy itt két nyelven folyjon az ügyintézés.

Adott esetben egy lokálisan népesebb kisebbség nyelvi fennmaradásához elképzelhető lenne akár még quebec-i szintű szabályozás is azon a területen?

Nem hiszem, hogy ez jó párhuzam, hiszen Quebec tartományban egy-kétmillióan laknak. Azt viszont jelezném, hogy Quebec kapcsán mindenki a szeparatizmusra asszociál, mégpedig azért, mert van a gondolkodásunkban egy általánosan elterjedt, a lojalitással kapcsolatos hiba. Az európai nemzetállamokban, így Magyarországon is, a lojalitás feltételének többnyire a domináns kultúra, a domináns nyelv abszolút elfogadását, az ezzel való azonosulást szokták tekinteni. Aki ezt magára nézve nem fogadja el, annak a hazához fűződő viszonyát kétségbe szokták vonni. Az erdélyi, vagy a szlovákiai magyarokat állandóan az a vád éri, hogy szeparatisták, egyszerűen azért, mert meg akarják őrizni a nyelvüket és a kultúrájukat. Ezen is változtatni kellene, el kellene fogadni, hogy nem az egynyelvűség az egyetlen járható út, akkor sem, ha az elmúlt kétszáz évben ez történt.

Az államnak mi a feladata ebben?

Az, hogy olyan viszonyokat teremtsen, amelyekben a többnyelvűség nem valamiféle gyanús dolog, hanem a mindennapi élet része. Hiszen a mostani nagy uniformizáltság előtt ez széles körben elterjedt volt: a középkor bizonyos századaiban, a múlt században a többnyel-

vűség nem okozott ilyen problémát. De a mi történelmetanításunk már az uniformizáltságot tekinti értéknek. Az uniformizáltság modern, a sokszínűség maradi (lásd feudális partikularizmus). Ezen túl kellene lépni, és az államnak – ésszerű határok között – tekintettel kell lenni a többnyelvűségre. Hogy mi az ésszerű, azon lehet vitatkozni. De az semmiképpen sem, ha az egynyelvűséget tekintjük egyedüli követendő értéknek. Ez egyébként a mai Európában anakronizmus.

Rádió utca, Zámoly, Sátoraljaújhely: a romák eltávolításának változatos formáit gyakorolják önkormányzatok. De a Góman-ügyben született bírósági ítélet sem riasztja el a kocsmárosokat a romák kirekesztésétől. Milyen üzenete van az Ön munkájának a többség felé?

Nem szabad abban az illúzióban ringatni magunkat, hogy ez egyre könnyebb lesz, csak kell írni néhány újságcikket, kell hozni néhány döntést, és a helyzet megváltozik. Ezt valószínűleg soha nem lehet abbahagyni. Itt nem arról van szó, hogy találkozunk egy jelenséggel, ami ellen föllépünk, és ezzel megoldottuk a problémát. Itt ugyanis a társadalmi integrációról van szó. Manapság a társadalmi integráció hihetetlenül összetett folyamat. A társadalom integráltsága sokszorososan bonyolultabb a száz évvel ezelőttinél. Óriási az emberek mobilitása, a viszonyok hihetetlen gyorsasággal változnak, a lakosság összetételétől kezdve a foglalkoztatáson keresztül számtalan, rendkívül gyorsan változó tényező befolyásolja mindennapjainkat. Ha úgy tetszik, a társadalom integrációját szinte naponta újra kell produkálni. Mivel ilyen jellegű feszültségek, integrációs zavarok folyamatosan lesznek, nagyon fontos, hogy legyenek olyan intézmények, amelyek egyrészt fölismerik a kialakuló feszültségeket, másrészt igyekeznek megfelelő válaszokat találni. Ezek híján az integrációs zavarok sokkal intenzívebbek lennének, és robbanással, súlyos társadalmi konfliktusokkal, tragédiákkal fenyegetnének. A modern európai polgári demokráciák egyik legfőbb értéke az én szememben pontosan az, hogy a társadalmi problémákat demokratikus, civilizált módon igyekeznek megoldani: olyan intézményrendszereket teremtenek, amelyek a társadalom integrációs bajait és feszültségeit nem engedik az erőszakig fejlődni, robbanni, hanem igyekeznek reagálni ezekre, alkalmazkodni hozzájuk, levezetni a feszültségeket, és civilizált megoldásokat keresni. Az ombudsman az egyik legjellemzőbb ezen intézmények közül.