

AZ ALKOTMÁNYSÉRTÉS MINT POLITIKAI SZITOKSZÓ

E hasábkon másodszor kommentálom a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának állásfoglalását (lásd: *Miért alkotmányértő, ami törvényes?* Fundamentum, 1997/2. szám). Mindkét esetben önkormányzati hatóságoknak roma családokkal szembeni elfogadhatatlan eljárásai indokolták az ombudsman fellépését. (1997-ben a Ricséről Sátoraljaújhelyre betelepült cigány családok, most a Zámoly községben élő, hajléktalanná vált roma családok ügyéről van szó.) Az országgyűlési biztos sajnos nem kevés közéleti és civil kurázsit is igénylő vizsgálata és intézkedései mindkét alkalommal rendkívül fontosak voltak a magyarországi kisebbségek – közülük is a legrosszabb helyzetben lévő cigányok – jogvédelme szempontjából. Kaltenbach Jenő ezért személy szerint is kiérdemelte nemcsak az érintett közösségek, hanem az emberi jogok érvényesülése iránt elkötelezett ember megbecsülését. Ugyanakkor nyilván az olvasó is érzi e sorok mögött megbúvó magyarzkodási kényszert, amire az készleten a szerzőt, hogy az alapjogokkal foglalkozó jogászként újra kritikával illeti egy kolléga fontos munkáját. Azt gondolom ugyanis, hogy a jó ügy érdekében született dokumentumok jelentőségét azzal ismerjük el igazán, ha a legszigorúbb szakmai értékelésnek vetjük alá.

E kissé körülményeskedő bevezető után talán felmentést kapok a tizenegy fejezetre tagolt, terjedelmes állásfoglalás első hat részének kommentálása alól. Ezekben ugyanis az ombudsman – aki egyébként a közigazgatási jog egyik legkiválóbb hazai oktatója-kutatója – rendkívül alaposan indokolja a vizsgálat megindításának szükségességét, tárja fel a történeti tényállást és bizonyítja meggyőzően az államigazgatási eljárás számtalan szabályának megsértését az önkormányzat részéről. (E valóban színvonalas jogászai elemzést tartalmazó részek sajnálatos szépséghibája, hogy az 1957-es államigazgatási eljárási törvény helyett a dokumentum következetesen az 1959-es Ptk.-ra hivatkozik.)

„ALKOTMÁNYOS VISSZÁSSÁGOK”

Mielőtt azonban az ügy szempontjából releváns alkotmányos jogokkal kapcsolatos elemzések értékelésébe fognék, érdemes kissé elidőzni a tényfeltárást lezáró VI. fejezet következő, összefoglaló megállapítá-

sánál: „Összegezve a fentieket, megállapítható, hogy a zámolyi művelődési ház színháztermében elhelyezett cigány származású felnőttek és gyermekek lakhatási lehetőségének végleges megoldása az önkormányzat és az annak képviselőjében eljáró polgármester – *egyoldalú, rugalmatlan és a valódi segítőkészséget nélkülöző – magatartása miatt, alkotmányos visszásságot előidéző módon hiúsult meg.*” (kiemelés az eredetiben – H. G.) Természetesen nem a polgármesteri magatartás minősítése készlet elgondolkodásra, hisz annak valóságtartalmát az ombudsman kétséget kizáróan igazolja. A kérdés inkább az, mit értsünk azon, hogy a polgármester törvényértő tevékenysége alkotmányos visszásságot idézett elő.

Mind az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és helyettesének, mind a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának eddigi gyakorlatában visszatérő kategória az alkotmányos visszásság, anélkül, hogy ennek lenne akár törvényi, akár a biztosok gyakorlatában kikristályosodott fogalma. Maga a kifejezés nyilván az alkotmány 32/B. § (1) bekezdésének szövegezéséből alakult ki. Az ombudsmanokról szóló 1993. évi LIX. törvény 1. §-ába szó szerint átvett szöveg ugyanis így szól: „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.” A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának vonatkozásában az alkotmány 32/B. §-ának (2) bekezdése ugyanezt a nyelvi szerkezetet alkalmazza, azzal a különbséggel, hogy ez a speciális ombuds a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokkal foglalkozik. Ugyanakkor az ombudsmanokról szóló törvény 16. §-ának (1) bekezdése az országgyűlési biztosi eljárás kezdeményezése kapcsán már nem használja a visszásság kifejezést, csak arról szól, hogy az fordulhat a biztosokhoz, akit az alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem ért.

Mint látható tehát, a törvénysszöveg a visszásság szót az alkotmányos jogokkal kapcsolatban használja, ez indokolhatja a jelzős szerkezetű forma kialakulását. (Külön vizsgálatot érdemelne, hogy az adatvédelmi biztos állásfoglalásaiban miért nem találkozhatunk az alkotmányos visszásság nem definiált fogalmával.

Nyilván csak formális válasz a kérdésre, hogy az Országgyűlés által választott ezt a szakombudsmant – egyébként érthetetlen módon – az alkotmányszöveg nem nevesíti, így rá nem vonatkozik az alaptörvény 32/B. §-a, és a hatáskörét és eljárását részletesen szabályozó adatvédelmi törvény sem tesz említést a visszasság kategóriájáról. Igaz viszont, hogy az ombudsman-törvény alkotmányból átemelt, említett 1. §-ának hatálya rá is kiterjed. Feltehetően azonban inkább felfogásbeli okok magyarázzák e határozatlan jogfogalom mellőzését az adatvédelmi biztos részéről.) Mindenesetre, amíg a terminus tartalmát a törvény vagy az országgyűlési biztosok gyakorlata meg nem világítja, nem lehet mást tenni, mint abból kiindulni, hogy azt valójában az alkotmányos jogok sérelmének értelmében használják. Nézzük most már azokat az alkotmányos jogokat, amelyeket a kisebbségi ombudsman vizsgálata a zámolyi ügy szempontjából relevánsnak tekintett.

EGYES ALKOTMÁNYOS JOGOK SÉRELME

1. A dokumentum elsőként a „lakhatás” jogát említi, melyet az alkotmány 13. §-ának (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogból, valamint az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának abból a megállapításából vezet le, mely szerint: „a lakás különleges helyet foglal el a tulajdon tárgyainak sorában, mert az emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja”. A zámolyi ügyben csak azért nem tűnik relevánsnak ez a hivatkozás, mert – ahogy az állásfoglalás első, alapos tényfeltárást tartalmazó feléből egyértelműen kiderül, a roma családok nem voltak tulajdonosai a polgármester által statáriális eljárás keretében lebudózerezett házaknak. Vagyis a tulajdonhoz való jog alkotmányos szabályából véleményem szerint nem lehet levezetni a lakhatáshoz való jogot olyan emberek esetében, akik nem rendelkeznek lakástulajdonnal.

2. Az alanyi jogi megközelítést követően az ombudsmani állásfoglalás az államnak és az önkormányzatnak a lakhatás biztosítására vonatkozó kötelezettsége felől közelítve megállapítja, hogy az önkormányzat jelen ügyben nem teljesítette a lakások bérletéről szóló törvényben meghatározott ideiglenes elhelyezési kötelezettségét. Ezt a kétségtelen törvénysértést pedig már nem a tulajdonjog, hanem az alkotmány 70/E. §-ában meghatározott *szociális biztonság*hoz való jog megsértéseként értékelte. Ehhez segítségül hívta az Alkotmánybíróság egy új döntését, melynek értelmében „az alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonság

hoz való jog a szociális biztonsághoz való jog megvalósulásához” [32/1998. (VI. 25.) AB határozat]. Az állásfoglalás azt is megállapítja, hogy az önkormányzatnak ez a cselekedete egyben ellentétes a szociális igazgatásról szóló törvénynek az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményeivel is.

3. Az ombudsman azonban ennél továbbmegy. Az Alkotmánybíróság imént említett 1998. júniusi határozatának érvelését alkalmazva – melynek értelmében a valahol való lakás igénye hozzátartozik az *emberi méltósághoz való jog* érvényesüléséhez –, megállapítja az alkotmány 54. § (1) bekezdésben foglalt emberi méltóság sérelmét is. A levezetés következő lépése pedig, hogy a „valahol való lakás” jogának érvényesülése kapcsán a lakóhely-változtatás nem lehet külső, és főleg nem az állam vagy az önkormányzat részéről tanúsított kényszer eredménye. Az, hogy a zámolyi önkormányzat magatartása nyomán a roma családok ilyen kényszerhelyzetbe kerültek, sérti a *tartózkodási hely szabad megválasztásának* az alaptörvény 58. §-ában garantált elvét.

4. Külön fejezetet szentel a dokumentum a zámolyi romák helyzetének a gyermekjogok tükrében. Az ombudsmani elemzés lényege ezzel kapcsolatban az, hogy az önkormányzat intézkedései ellentétesek a gyermekeknek a családban való nevelkedéshez fűződő, a gyermekek jogairól szóló 1997. évi XXXI. törvényben deklarált alapjogával. Az ombudsman ezen a helyen nem hivatkozik az alkotmány 67. §-ára, amely a gyermekek és a család kapcsolatáról rendelkezik, így arra lehet következtetni, hogy ebben az esetben alapjog alatt nem az alkotmányban foglalt jogot érti. Ugyanakkor megállapítja, hogy a művelődési ház kiürítése – a gyermekjogok potenciális veszélyeztetése miatt – már önmagában alkotmányos visszasságot eredményezne. Vagyis itt az alkotmányos visszasság fogalma látszólag tágabb, mint az alkotmányellenesség, magának a törvénynek a megsértése is elegendő hozzá.

KEVESEBB TÖBB LETT VOLNA?

Az egyes alkotmányos alapjogok sérelme kapcsán az állásfoglalás arra a következtetésre jut, hogy az önkormányzat eljárásával megsértette a szociális biztonság, az emberi méltósághoz és a lakóhely szabad megválasztásához fűződő jogokat. Ezen egyidejűleg megvalósult alkotmányos alapjogsérelmek közül különös figyelmet érdemel az emberi méltósághoz való jog megsértése, mely az ombudsmani indokolás szerint azáltal következett be, hogy az érintettek szociális biztonsága olyan mértékben ingott meg, amely

közvetett módon ugyan, de már sérti az emberi méltósághoz való alapjogot is.

Tehát az országgyűlési biztos nem érezte elégségesnek az említett súlyos törvénysértések megállapítását, hanem szükségesnek tartotta annak bizonyítását, hogy az adott törvényszegések mely alkotmányos rendelkezésekkel ellentétesek. Ezt az érvelési technikát nyilván az „alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok” olyan értelmezése eredményezte, amely szerint e visszasságok szükségképpen az alkotmány konkrét passzusainak sérelmét is jelentik. Sőt lehetőség szerint minél több alkotmányos rendelkezés sérelmét lehet megállapítani, annál súlyosabb az „alkotmányos visszasság”. Ez eredményezte azt az abszurd érvelést, amely az alkotmány egyik elvének – az emberi méltóság tiszteletének – a sérelmét közvetlenül egy másik, a szociális biztonságra vonatkozó paragrafus bizonyos mértéket meghaladó sérelméből vezette le. A minél több alkotmányos rendelkezés megsértésének igazolására való ez az indokolatlan törekvése azt a veszélyt rejti magában, hogy kiüresedik mindkét alkotmányosétel normatív tartalma.

A minél több alkotmányos jogsértés megállapítása azt a kérdést is felveti, vajon az ombudsman nem lépte-e túl az alkotmány már említett 32/B. § (2) bekezdésében foglalt és a kisebbségi törvény 20. §-ának (3) bekezdésében is megtalálható azt a hatásköri szabályt, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi biztos csak a kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja.

Különösen szembetűnő ennek a korlátozásnak a figyelmen kívül hagyása az alkotmány 70/A. §-ában foglalt általános diszkriminációtilalmi rendelkezések sérelmének vizsgálatával kapcsolatban. Itt ugyanis az állásfoglalás azt a megállapítást tartalmazza, hogy a vizsgálat során nem lehetett egyértelműen bizonyítani, hogy a művelődési házban lakó roma családokkal szemben a cigány etnikai kisebbséghez tartozásuk miatt közvetlen diszkrimináció valósult volna meg. Ugyanakkor a „problémás” roma családoktól való minél egyszerűbb „megszabadulás” szándéka alapján az ombudsman bizonyítottan látja a társadalmi és vagyoni helyzet miatti hátrányos megkülönböztetést, amely a származás miatti diszkriminációhoz hasonlóan, szintén az alkotmány 70/A. §-ának megsértését jelenti. Ez igaz, csak hogy kérdés, vajon az ilyen típusú diszkrimináció vizsgálata a nemzeti és etnikai vagy inkább az általános ombudsman kompetenciájába tartozik-e. Ma-

gam egyébként a dokumentumban összegyűjtött tényeket – mindenekelőtt azokat az érveket, amelyek a roma családok számára építendő új lakások építéséhez szükséges segítség megtagadásának indokolásaként elhangzottak, valamint azt a körülményt, hogy nem roma, „problémás” családok esetében nem volt tapasztalható hasonló eljárás – elegendőnek tartottam volna a faji diszkrimináció megállapítására.

Hasonló aggályok fogalmazhatók meg az alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított, a jogorvoslathoz való jog megsértésének ombudsmani megállapításával kapcsolatban is. Ezt az alkotmánysértést annak alapján látja igazolva az állásfoglalás, hogy az épületek bontására vonatkozó, egyébként jogellenes határozatokat nem közölték az érdekeltekkel, majd a bulldozerek a fellebbezésre nyitva álló határidő eltelte előtt munkába álltak. Ez nyilvánvalóan sérti az államigazgatási eljárásról szóló törvényt. Kérdés, van-e emellett különösebb jelentősége annak, hogy e törvénysértés nyomán az ombudsman megállapítsa a jogorvoslathoz való, ugyancsak nem speciálisan kisebbségi alkotmányos jog megsértését is.

A FELELŐSSÉG TISZTÁZATLAN KÉRDÉSE ÉS A JAVASLATOK

Önálló fejezetet szentel a dokumentum a kialakult helyzetért fennálló felelősség kérdésének, külön-külön vizsgálva az egyes szereplők felelősségét. A szöveg sajnos semmilyen támpontot nem nyújt arra nézve: milyen felelősségről van szó. Egy jogi dokumentum esetében természetesen nem mindegy ugyanis, hogy például politikai vagy jogi felelősségről beszélünk-e. Ha jogi felelősségre gondol az ombudsman, akkor ki kellett volna térnie annak objektív (jogellenességi) és szubjektív (felróhatósági) feltételeire minden egyes esetben.

Az elsőként tárgyalt közvetett és közvetlen állami felelősség sajnos mindkét esetben nehezen értelmezhető. A közvetett állami felelősség körében például nehéz mit kezdeni azzal a megállapítással, miszerint „a jegyző ... a hatóság vezetőjeként az államot, illetve ha úgy tetszik, a ‘központi államhatalmat’ testesíti meg, következtetésképpen az általa akárcsak mulasztással elkövetett jogszabálysértés miatt is fennáll az állam felelőssége”. Való igaz, hogy a jegyző esetében az államigazgatási jogkörben okozott polgári jo-

MAGAM A DOKUMENTUMBAN ÖSSZEGYŰJTÖTT TÉNYEKET – MINDENEKELŐTT AZOKAT AZ ÉRVEKET, AMELYEK A ROMA CSALÁDOK SZÁMÁRA ÉPÍTENDŐ ÚJ LAKÁSOK ÉPÍTÉSÉHEZ SZÜKSÉGES SEGÍTSÉG MEGTAGADÁSÁNAK INDOKOLÁSÁKÉNT ELHANGZOTTAK, VALAMINT AZT A KÖRÜLMÉNYT, HOGY NEM ROMA, „PROBLÉMÁS” CSALÁDOK ESETÉBEN NEM VOLT TAPASZTALHATÓ HASONLÓ ELJÁRÁS – ELEGENDDŐNEK TARTOTTAM VOLNA A FAJI DISZKRIMINÁCIÓ MEGÁLLAPÍTÁSÁRA.

gi kártérítési felelősség intézményével lényegében az állam vállal felelősséget, ugyanakkor ez inkább a károsultak érdekeit védő technikai szabály, hisz ezt követően a jegyzőtől munkajogi kártérítés keretében visszakövetelheti az összeget, ami így már végképp az illető felelősségévé válik. A jegyzővel szemben hivatali bűncselekmény miatt indítandó eljárás esetében pedig végképp nem eredményezi az állam még közvetett felelősségét sem, különösen nem jogi értelemben. De miután közigazgatási szakemberről van szó, nála a politikai felelősség sem merülhet fel úgy, ahogy mondjuk egy minisztertől elvárható a lemondás, ha beosztottai a zámoslyihoz hasonló jogsértéseket követnének el. A jegyzővel szemben az említett polgári jogi és esetleg büntetőjogi felelősség mellett mindenekelőtt egyszerűen a munkajogi felelősség szankcióit kell érvényesíteni: magyaráz ki kell rúgni az állásából.

Nem kevésbé meghatározhatatlan tartalmú „az állam közvetlen – részben az alkotmányból, részben más törvényekből fakadó – általános felelőssége” sem. Nem tűnik ki, hogy pontosan milyen alkotmányos és törvényi rendelkezésekre gondol az ombudsman, és ezek nyomán milyen típusú felelősségre? Valószínűleg bizonyos jogszabályok hibáira, illetve hiányára, de nem világos, hogy ennek mi a kapcsolata akár a jogi, akár a politikai felelősséghez. Talán a legjobb próbája az ötletnek az lenne, ha választ lehetne adni arra a kérdésre, vajon milyen jogi vagy politikai szankció jöhet számításba e „felelősség” kapcsán.

Ráadásul a dokumentum végén található jogalkotási javaslatok nem is utalnak arra, mintha a sejtetető jogalkotási hiátusokról lenne szó. Aligha oldható például meg belügyminiszteri rendelet-alkotással, hogy a jegyző tevékenysége során csak a jogszabályoknak legyen alárendelve és ne a polgármester önkényes intézkedéseinek. Miként az utóbbi önkényt aligha kűszöböli ki a jegyzővel szembeni fegyelmi eljárásokat megelőzni javasolt kamarai véleményalkotás. A jogi garanciák mindkét esetben léteznek a mai jogrendszerben is, politikaiakat pedig új jogszabályok sem képesek teremteni.

Ugyancsak nehéz kezelni a helyi önkormányzati képviselő-testület felelősségét is, különösen – ahogy a dokumentum állítja – „közvetlen formában”, mondjuk például a jegyző személyének kiválasztásáért, jogszabálysértést „potenciálisan” eredményező nyomásgyakorlásért. Ezek éppúgy nem jogi felelősséget megalapozó jogellenes magatartástípusok, mint a kellő „elvárások” nem-támasztása vagy a „szemet hunyás”. Ha pedig az a tartalma a testület – kizárólag politikai – felelősségének, hogy a következő önkormányzati választások során esetleg nem választják újra tagjait, vagy legalábbis egy részüket, akkor nem sokat mondunk a felelősségről.

A testületi felelősség értelmezhetetlensége okán nehéz mit kezdeni azzal a kezdeményezéssel is, mely arra szólítja fel a képviselő-testületet, hogy „határozatban foglaljon állást arról, hogy elismeri az önkormányzat testületi felelősségét a kialakult, és alkotmányos visszasságot előidéző helyzet bekövetkezéséért”.

A polgármester esetében nyilván megalapozott a hivatali visszaélés gyanújának megfogalmazása, bár az nem érthető, vajon miért gondolja az ombudsman, hogy e bűncselekményi tényállás csak „formálisan” valósult volna meg. Nem szól róla az állásfoglalás, de nyilván midőn a „jó gazda gondosságát”, „válságmenedzselést”, az „önkormányzat döntési helyzetbe hozását” hiányolja, akkor a polgármester politikai felelősségéről beszél.

* * *

Mindent összevetve, nem a kötelező kompenzációs szándék mondatja velem, hogy nagyon fontos a kisebbségi ombudsman állásfoglalása olyan hazai közállapotok körülményei között, amikor – és ezt bizonyította Sátoraljaújhely, Tiszakécske, Székesfehérvár és most Zámoly példája – a helyi közösségek a maguk többségi akaratát látszólag demokratikus testületi döntésekkel legitimálva súlyos törvénysértések révén kényszerítik rá a kisebbségi romákra. Nem lehet eléggé értékelni az országgyűlési biztos következetességét e törvénysértések feltárásában. Ugyanakkor e mostani dokumentum ráirányította a figyelmet számos tisztázatlanságra az ombudsmani gyakorlattal kapcsolatban. Különösen érdemes a végiggondolásra az alkotmánynak és az ombudsmani törvénynek az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságokra vonatkozó kitétele, vagy ahogy a legtöbb országgyűlési biztos praxisába áttűtetődött: az alkotmányos visszasság. Ha már polgárjogot nyert ez a meghatározatlan tartalmú jogfogalom, valószínűleg hasznos lenne az általános alkotmányellenességnél szűkebb jelentést tulajdonítani neki. Márcsak azért is, hogy elejét vegyük annak a tendenciának, hogy az alkotmánysértés fogalmát egyfajta politikai szitokszóvá degradálva, teljesen kiüresítjük annak és ezzel egyszersmind magának az alkotmánynak is normatív tartalmát. Lehet például, hogy az alkotmányban foglalt jogokkal kapcsolatos visszasságok megállapításához a zámoslyi roma családok ügyében is elegendő lett volna a véleményem szerint igazolható etnikai diszkrimináció megállapítása mellett az egyes jogokat szabályozó törvények megsértésének kimondása, és az ebből eredő jogi következtetések levonása. Vagyis talán lehet, hogy az egyértelmű törvénysértések konstatálása mellett kevesebb alkotmányos jogsértés felemlítése több lett volna.