

A kisebbségek különleges védelmi szükséglete

A kisebbségi jogok és az ombudsman

Aligha van állami intézmény, amihez közelebb állna a gondolat, hogy a gyenge védelemre szorul az erőssel, hatalmassal szemben, mint az ombudsman. És aligha van nagyobb különbség hatalmi pozíciók között, mint ha egy kisebbségi közösséghez tartozó polgár helyzetét, a nemzetállam mindenható bürokráciájával vetjük össze. Mindebből az a logikus következtetés adódna, hogy az ombudsmanok fő funkciója, a polgárok jogainak védelme, éppen ebben a relációban a leginkább kiépített. A jelenlévők mindannyian tudják, hogy ez nem így van. A miértre pedig, van egy nagyon is egyszerű magyarázat. Egy ombudsman csak azt védheti, amit a jogrend garantál. *Nem létező jogokra nincs ombudsmani védelem, márpedig a kisebbségek jogai hosszú időn keresztül nem szerepeltek a nemzetközileg elismert emberi jogok között.* Ez a helyzet csak az utóbbi évtizedben változott jelentős mértékben, de a kisebbségek jogainak emancipációja ma sem tekinthető megoldottnak. A paradigmaváltás azonban elkezdődött, mind a nemzetközi jogban mind számos európai ország nemzeti jogában. A változások két vonatkozásban is folyamatban vannak. Részben direkt kisebbségvédelmi intézkedések történnek, részben az etnikai (faji) megkülönböztetés elleni jogintézmények rendszere bővül. Számunkra különösen nagy jelentőségű az Európa Tanács és az Európai Unió keretében folyó munka.

Az Európa Tanács számos ilyen tárgyú dokumentumból kiemelendő a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*, a *Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény*, valamint az *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény 12. számú Kiegészítő jegyzőkönyve a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmáról*. Külön említést érdemel az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI), amely több Általános Politikai Ajánlásában dolgozta ki az etnikai diszkrimináció elleni fellépés elveit és intézményeit.

Az Európai Unió legfontosabb idevágó dokumentuma az *Európai Tanács 2000/43/EK sz. irányelve a személyek közötti egyenlő, faji vagy etnikai származástól független bánásmód elvének alkalmazásáról*.

Ezzel párhuzamosan több európai ország alkotott az utóbbi években külön kisebbségvédelmi törvényt, vagy iktatott be ilyen tárgyú rendelkezéseket a jogrendszerébe, illetve fogadott el antidiszkriminációs törvényeket.

E normatív változások eredményessége természetesen elsősorban azon múlik, hogy milyen intézményi

hátter jön létre a jogi előírások tényleges érvényesítése céljából. Ez a gondolat a fent említett európai dokumentumokban is felbukkan, különösen az EU 2000/43. sz. Irányelvében, de még részletesebben foglalkozik egy ilyen intézmény (specialised body) paramétereivel az ECRI 2. számú általános politikai ajánlása, amely az intézménnyel kapcsolatban a következő követelményeket fogalmazza meg:

a. törekedjen a diszkrimináció különféle formáinak megszüntetésére, az esélyegyenlőség elősegítésére és a különböző társadalmi csoportokhoz tartozók közötti jó kapcsolatok kialakítására;

b. kísérelje figyelemmel a jogalkotás és a végrehajtó jogszabályok tartalmát és hatályát tekintettel azoknak a rasszizmussal, idegengyűlölettel, antiszemitizmussal és intoleranciával való összefüggéseire, és szükség esetén tegyen javaslatot a jogi szabályozás módosításaira;

c. tanácsadással segítse a jogalkotó és a végrehajtó hatóságokat, tekintettel a szóban forgó területekkel kapcsolatos előírások és gyakorlat javítására;

d. nyújtson segítséget és támogatást az áldozatoknak – beleértve a jogi segítségnyújtást – jogaik intézmények és bíróságok előtti biztosítása érdekében;

e. az érintett ország jogi kereteinek függvényében legyenek jogorvoslati lehetőségek (bíróságok és egyéb bírói hatóságok előtt) – szükség szerint;

f. fogadjon és gondolja át a panaszokat és kérelmeket az egyes specifikus esetekkel kapcsolatosan és igyekezzen elősegíteni a problémák békés úton, vagy – a törvény által meghatározott korlátokon belül – kötelező érvényű és végrehajtható döntései révén történő rendezését;

g. legyen megfelelő jogköre a fenti, f. pontban leírt feladatainak ellátásához szükséges bizonyítékok és információ megszerzéséhez;

h. adjon tájékoztatást és tanácsokat az érintett testületeknek és intézményeknek – beleértve a megfelelő állami testületeket és intézményeket;

i. adjon tanácsot a diszkrimináció meghatározott területeken történő kiiktatásához szükséges normák tekintetében, amelyek azután lehetnek a törvény által kötelezően előírt, vagy önkéntesen követhető normák;

j. támogassa és tevékeny részvételével segítse egyes fő csoportok képzését – az érintett szakmai szervezetek elsődleges képzési szerepkörének befolyásolása nélkül;

k. segítse elő a társadalomban a diszkrimináció fő kérdéseivel kapcsolatos tudatosság kialakítását és állítson elő és tegyen közzé megfelelő tájékoztatást és dokumentumokat;



Az Európai Ombudsmanok Konferenciája a Parlamentben

I. támogassa és ösztönözzé a szakosított testületéhez hasonló célok megvalósítására törekvő szervezetek tevékenységét;

m. vegye figyelembe és jelezze szükség szerint az ilyen szervezetek aggályait és az általuk fontosnak tartott kérdéseket.

Az ajánlás szerint az adott ország jogi tradíciójától függően ez a szerv lehet például: a faji egyenlőség nemzeti bizottságai, ombudsmanok az etnikai megkülönböztetés ellen, a rasszizmus ellen és az esélyegyenlőségért küzdő központok/hivatalok, vagy más formák, köztük az általános emberi jogok tágabb területére vonatkozó célok megvalósításán fáradozó testületek. A speciális ombudsman megoldást támasztja alá az ENSZ számára készült Eide jelentés is. Az Európa Tanács tagállamai közül többen létesítettek a faji/etnikai diszkrimináció elleni fellépésre szakosodott intézményt, de a speciális ombudsman megoldást eddig csak Svédország, Finnország és Magyarország követte.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa Magyarországon

A magyar kisebbségi biztos intézménye egy parlamenti ombudsmani intézmény, amely a végrehajtó és a bírósági hatalomtól is független. A Magyar Köztársaság Országgyűlése nevezi ki, és beszámolási kötelezettsége is a parlamenttel szemben áll fenn. Függetlensége a végrehajtó hatalomtól az ECRI 2. általános politikai ajánlásában meghatározott mindhárom, tényező mentén egyértelmű: *független költségvetési vonatkozásban; állami beavatkozás nélkül láthatja el feladatát, azaz függetlenséggel bír alkalmazottainak kinevezésében, erőforrásaival való gazdálkodásban és véleményalkotásban; és végül személyi függetlenséggel rendelkezik, mivel az országgyűlési biztosról szóló törvény garanciákat tartalmaz az ombudsman kinevezését és leváltását illetően.*

Az intézmény fontos szerepet vállal a diszkriminációellenes célkitűzések megfogalmazásában Magyarországon.

Tevékeny részt vesz a diszkriminációellenes intézkedések hatályosulásának vizsgálatában, de a jogi keret továbbfejlesztésében és átalakításában is. Az ombudsman minden hivatalos vizsgálata azzal zárult, hogy az intézmény különböző *ajánlásokat fogalmazott meg* különböző érintett minisztériumoknak és javaslatokat tett a jogi keretek korszerűsítésére. A jogi keret továbbfejlesztését szolgáló ajánlások legnagyobb része az egyes konkrét panaszok kivizsgálásával kapcsolatban fogalmazódott meg.

Végül, a kisebbségi biztos *tevékeny résztvevője a törvényalkotásnak és a politikai döntési folyamatoknak.* Kikéri *véleményét* minden olyan új törvénynél, törvénymódosításnál, amely érinti intézményét, vagy minden olyan kérdésnél, amellyel intézményének foglalkoznia kell, többek között a diszkriminációellenes szabályozásban és törvényhozásban. Sőt, az a tény, hogy a kisebbségi ombudsman tett javaslatot a diszkriminációellenes törvény tervezetére 2000-ben az Igazságügyi Minisztériumnak és a Parlament Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának, jelzi, hogy még tágabban értelmezi az intézmény függetlenségét, illetve közreműködését végrehajtó hatalmi köteleességek ellátásában: nem csupán feladatának részeként értelmezi a jogi változtatásokra vonatkozó ajánlások előterjesztését, de hajlandó részt venni a törvényhozás munkájában is.

Feladatkör

A klasszikus ombudsmani modell csupán a közigazgatás tevékenységére vonatkozó vizsgálatokat teszi lehetővé.

A magyar jogi környezet sajnálatos módon a klasszikus ombudsmani modell tükrében határozza meg a magyar kisebbségi biztos intézményének működését. Ezt a felismert összeférhetetlenséget közvetett fellépéssel igyekszünk feloldani. Az államnak dolga, hogy engedélyezze a magánvállalkozásokat, érvényesítse a szerződéseket, törvényességi felügyeletet gyakoroljon számos tevékenység fölött; ez utóbbiak többsége voltaképpen a közsférában eljáró magánszereplők tevékenysége. Ilyen indirekt módon az ombudsman ellenőrzése kiterjeszhető az emberi jogok olyan megsértésére, amelyeket a magánszféra egyes területein követnek el.

A faji diszkrimináció megnyilvánulásainak egyik nagy területe a magánvállalkozás, az üzleti élet. A magánvállalkozások foglalkoztatáspolitikájukkal, kinevezési elveikkel és a vevők kiválasztásán keresztül diszkriminálhatják egyes hátrányos helyzetű etnikai csoportok tagjait.

Az intézmény funkciói

A kisebbségi ombudsman intézményére vonatkozó, a szakirodalomban meghatározónak tekinthető vélemény értelmében az ilyen intézmények tevékenységét illetően a funkciók és kötelezettségek három fő csoportját határozhatjuk meg:

- politikai döntési és jogalkotó funkciók,
- jogérvényesítő funkciók,
- tájékoztató és oktató jellegű funkciók.

A funkciók e három csoportja szerint a kisebbségi ombudsman intézménye kezelheti a faji diszkrimináció problémáját mindhárom szinten, ahol ez a probléma felmerül. Az intézmény a közvélemény tájékoztatására és az oktatásra vonatkozó jogosítványaival élve a társadalom tagjai által közösen vállalt értékek szintjén lép fel a rasszista értelmű kijelentések, a faji előítéletek és a faji diszkriminációval szemben. Végrehajtási jogosítványai és a politika és törvényhozás felülvizsgálatára vonatkozó jogai, a politika és törvényhozás alakítására vonatkozó ajánlások előterjesztésének joga a két másik szinten érezteti hatását. A második szint – a diszkriminatív módszerek alkalmazása elleni fellépés – szempontjából különösen jelentősek az intézmény végrehajtó jogkörei, részben a konkrét panaszokra vonatkozó végrehajtó jogosítványok, részben stratégiai jogosítványok. A harmadik szint – faji értelemben gyűlöletkeltő eszmék és módszerek terjedése – az intézménynek elsősorban azokkal a jogosítványaival kezelhető, amelyek jó módszerekre vonatkozó útmutatások, magatartási kódexek, a társadalom szereplőinek, többek között munkaadóknak, helyi önkormányzatoknak, egészségügyi intézményeknek, biztosítótársaságoknak és az államnak szánt ajánlások megjelentetésére vonatkoznak. Vizsgáljuk meg egyenként a funkcióknak és illetékségeknek ezt a három csoportját.

Törvényhozói és politikai döntési funkciók

Az előzőekben már szoltam az intézmény függetlenségével összefüggő törvényhozói és politikai döntési funkciókról. A fentiekből egyértelműen kiderül, hogy kisebbségi ombudsmanként széles körben értelmezem a törvény által biztosított törvényhozói és politikai döntési funkciókat. Rendszeresen áttekintjük a vonatkozó törvényeket és a jogi szabályozást. Ez az átfogó elemzés a hatályos törvények módosítására vonatkozó ajánlásokkal és új törvényekre és törvényt módosításokra vonatkozó javaslatokkal zárul. Az egyes konkrét panaszok kivizsgálásánál az ajánlások esetenként csak helyi rendeletek módosítására vonatkoznak, de ezekben az esetekben is gyakorta fordulunk minisztériumokhoz és teszünk ajánlást országos szintű jogszabályok felülvizsgálatára, különösen azokban az esetekben, ha rendszeresen ismétlődő jelenségekről vagy a diszkrimináció intézményi problémáját felvető esetekről van szó.

Az évek folyamán kialakult egy bizonyos gyakorlat az új törvények tervezeteinek előkészítésében. A minisz-

tériumok a törvény-előkészítés folyamatában kikérik az Ombudsman véleményét.

Végrehajtó funkciók

A biztos rendelkezésére álló funkciók másik csoportja a diszkriminációellenes szabályozás végrehajtásának funkciói. Ami az egyes konkrét eseteket illeti, panasz benyújtására az áldozat, bármely nem kormányzati szervezet vagy más szervezet jogosult. A Hivatal számos alkalommal a média híradásai alapján indított vizsgálatot. A panasz benyújtásának eljárása nagymértékben informális: a panaszos írásban adhatja be panaszát, a panaszos szóban előadott panasz alapján a Hivatal valamelyik alkalmazottja megfogalmazza a beadványt, de telefonon is fogadunk bejelentéseket. Az ombudsman a bepanaszolt intézménytől kikért dokumentumok alapján lefolytatja a vizsgálatot, vagy kiszállhat a helyszínre, beszélhet a panasz tárgyát képező eljárás szemtanúival és résztvevőivel. Az intézménynek ezek a sajátosságai lehetővé teszik olyan különálló diszkriminációs ügyek kivizsgálását is, amelyek az intézmény hiányában felderíthetetlenek maradtak volna.

Az intézmény egyik jelentős előnye a helyszíni vizsgálat lehetősége, hiszen így lehetőség kínálkozik az ügyek alapos megismerésére és az ügyekre vonatkozó információk összegyűjtésére. A diszkriminációs ügy helyszínén lefolytatott vizsgálatok minden esetben rendkívül hasznosnak bizonyulnak.

Ami a végrehajtó jogosítványok érvényesítését illeti, az intézmény másik meghatározó sajátossága a diszkriminációs ügyek kivizsgálására rendelkezésre álló eszközök igénybevétele, nevezetesen:

- közvetítés,
- békéltetés,
- meggyőzés,
- a nyilvánosság.

A Hivatalunkhoz érkező panaszok egy részénél kiderül, hogy nem történt jogokkal való visszaélés, nincs szó faji diszkriminációról, a panasz keletkezésének oka az információhiány, a hatóságok és a panaszosok közötti megfelelő kommunikáció hiánya, amit a panaszosok gyakorta diszkriminációként élnek meg. Más esetekben a panasz lehet minden tekintetben jogos és megalapozott, de az ombudsmannek nincs illetékessége vizsgálat kezdeményezésére. Az ilyen esetekben a Hivatal vagy közvetít a felek között, elősegítve a hatékonyabb információáramlást, vagy tájékoztatja a panaszost a rendelkezésére álló egyéb lehetőségekről és jogorvoslati eszközökről, valamint szükség esetén egy indoklás kíséretében továbbküldi a panaszt az illetékes intézménynek.

A békéltetés a (kisebbségi) ombudsman (jellegű) hivatalok sajátosságainak megfelelő módszer, és Hivatalunk igyekszik élni ezzel a lehetőséggel.

A diszkriminációs ügyek rendezéséhez a Biztos rendelkezésére álló másik, nem kontradiktórius eszköz a meggyőzés. A meggyőzés azt jelenti, hogy az ombudsman intézményének és személyének presztízsét latba vetve igyekszik érvekkel és magyarázattal meggyőzni az

elkövetőt a beadvány tárgyát képező tevékenység káros voltáról. A meggyőzés eszközének előnye az eszköz oktató és preventív jellege.

A stratégiai jogosítványok területén az ombudsman ugyancsak teljes illetékességgel rendelkezik. Egyes konkrét esetekben ex officio (hivatalból) kezdeményez vizsgálatot úgy, hogy a vizsgálat elindításához nincs szükség arra, hogy az áldozat panasszal éljen. Stratégiai célok megvalósításának előmozdítása céljából számos általános jellegű hivatalos vizsgálatra is sor került. Vizsgáltuk többek között a kisebbségi oktatást; külön vizsgálatot kezdeményeztünk annak felderítésére, mivel magyarázható a roma gyermekek aránytalanul magas létszáma a kisegítő iskolákban. Vizsgálat keretében foglalkoztunk a kisebbségi önkormányzati rendszerrel és a kisebbségi önkormányzatok tagjainak megválasztásával; a lakhatás és foglalkoztatás területén előforduló diszkriminációval. Ezek az ombudsman által kezdeményezett vizsgálatok a jelek szerint viszonylag jól pótolják a class action-t¹, amely hiányzik a magyar jogrendből.

Tájékoztató és oktató funkciók

Végül áttérek a kisebbségi ombudsman intézménye funkcióinak harmadik csoportjára: ezek a tájékoztató és oktató funkciók. A tájékoztatásra vonatkozó jogosítványok az ECRI ajánlás értelmében tartalmazzák az érintett testületek és intézmények információval ellátását és tanácsadói támogatását. A különböző konkrét területek szereplőinek tanácsadói segítségét:

- a diszkriminációellenes gyakorlat normáiról,
- közreműködést a társadalom különböző fontos csoportjainak a toleranciával, a rasszizmus- és diszkriminációellenes módszerekkel összefüggő képzésében,
- a diszkrimináció kérdéseinek megismertetését a társadalommal, beleértve tájékoztató és egyéb anyagok összeállítását és terjesztését, és végül
- együttműködést a szakosított intézménnyel hasonló célokért dolgozó szervezetekkel.

A Hivatalunk eddig egy kézikönyvet jelentetett meg a kisebbségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok közötti együttműködés segítése érdekében tevékenységeik jogi kereteiről, a vonatkozó ügyek megoldásának leírásaival. Két nemzetközi konferenciát szervezett: egyet a kisebbségek képviseléről és a kisebbségek részvételéről a politikai döntési folyamatokban, és egy másikat a faji diszkriminációról. A konferencia eredményeit két kötetben jelentették meg. Az ombudsman gyakran tart előadásokat és szólal fel különböző konferenciákon, konzultációkon, tanácskozáson az ország egész területén. Részt vettünk különböző szakosított tanfolyamok előkészítésében és lebonyolításában, többek között kisebbségi önkormányzatok tagjai, polgármesterek és helyi köztisztviselők számára.

¹Class action – olyan jogi eljárás, amelyet egy vagy több panaszos kezdeményez saját nevében vagy nevükben, illetve a jogellenes cselekedet által hasonló módon érintett összes többi személy nevében.

Az intézmény közvetve akkor is ellátja oktató, továbbképző funkcióját, amikor ajánlásokat fogalmaz meg különböző hatóságoknak, a problémák rendezésének eszközeként alkalmazza a meggyőzést, valamint évenként esedékes jelentést készít és a Parlament elé terjeszt azt.

Álláspontom szerint az intézmény semmilyen körülmények között sem tekinthető polgári jogi szereplőnek, a kisebbségi jogok védelmezőjének; az intézménynek a kisebbségi jogok vonatkozásában semleges bírónak kell fellépnie. Ennek értelmezése azonban kritikus kérdés. Vannak olyan szakértők, akik egy kevésbé „klasszikus” ombudsman intézményét támogatnák, egy olyan intézményt, amely nagyobb mértékben hasonlítana egy emberi jogi nem kormányzati szervezetre. Ebben az esetben azonban számolnunk kellene azal, hogy elveszítjük a közvélemény egy jelentős részének támogatását, amely az ombudsman leghatékonyabb eszköze.

Néhány záró gondolat

A magyar kisebbségi ombudsman közel kilenc éve működik. Ez idő alatt több mint négyezer panasz ügyében tett intézkedést. A felgyülemlett tapasztalatok alapján az intézmény jelenlegi mandátumát illetően, különösen a következő változtatási igények merültek fel:

A 2000/43/EC Irányelv előírja egy speciális „független hatóság” megteremtését az EU tagállamokban. Magyarországon ennek megfelelően alkotta meg az Országgyűlés az egyenlő bánásmódról szóló törvényt, de a „független hatóság” funkcióját nem a már működő kisebbségi ombudsman mandátumának kiterjesztésével, hanem egy párhuzamos – részleteiben nem tisztázott – külön közigazgatási szerv felállításával oldja meg. Túl azon, hogy ez nem felel meg a függetlenség követelményének felesleges párhuzamoságok és kompetenzavarok kialakulásával fenyeget. Az ennek kapcsán kialakult vita irányította rá a figyelmet, hogy a speciális kisebbségi (antidiszkriminációs) ombudsman mandátuma maradhat-e a klasszikus parlamenti (közjogi) ombudsmanra jellemző keretek között? Megítélésem szerint a kisebbségvédelmi biztos mandátuma kiterjesztendő a magánszférára is, abban az értelemben, ahogy ezt az EU Irányelv ajánlja.

Az ehhez kapcsolódó másik vitapont az, hogy az ilyen ombudsman hozhat-e kötelező (például diszkriminációt megállapító, vagy bírságoló) döntést. Egyes vélemények szerint ez az ombudsman intézményével összeegyeztethetetlen, mások – köztük magam is – azon a véleményen vannak, hogy a klasszikus ombudsman modellnek ez a „feltörése” más relációban, nevezetesen az adatvédelem területén éppen az EU Adatvédelmi Irányelve alapján már megtörtént. Ennek követése egy másik speciális biztos esetében, nemcsak hogy nem összeegyeztethetetlen, hanem egyenesen logikus lépés, de megfelel nemcsak az EU hanem az Európa Tanács idevágó és korábban hivatkozott dokumentumainak is.