

II  
A NEMZETI ÉS ETNIKAI  
KISEBBSÉGI JOGOK  
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK  
644/97. SZÁMÚ KEZDEMÉNYEZÉSE  
A RICSÉRŐL SÁTORALJAÚJHELYRE  
BETELEPÜLT CIGÁNYCSALÁDOK  
ÜGYÉBEN

I

1. Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának Képviselőtestülete 1997. június 20-án a Sátoraljaújhelyi Cigány Kisebbségi Önkormányzat kezdeményezésére rendkívüli ülést tartott, amelyen megtárgyalta a város közrendjének és közbiztonságának alakulását, különös tekintettel egyes, a közbiztonságot veszélyeztető cselekményekre. Az ülés eredményeképpen a Képviselőtestület 129/1997.7756. (VI. 20.) számmal határozatot hozott, amelyben

elhatározta, hogy a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatos személyeknek nyilvánítja, és a jövőben megtesz mindent annak érdekében, hogy ezeknek a személyeknek a városból való elköltözését törvényes eszközökkel elérje, valamint megakadályozza az ilyen személyek városba való beköltözését, és ennek érdekében Ügyrendi és Kisebbségi Bizottságát megbízta ezeknek a törvényes lehetőségeknek a megtalálásával;

elhatározta, hogy a közrendvédelmi feladatának koordinálására Közbiztonsági Tanácsot hoz létre, valamint lépéseket tesz a közrend és közbiztonság javítása érdekében;

elhatározta, hogy a közrend és közbiztonság szempontjából beilleszkedni nem tudó, szociálisan nehéz helyzetben lévő családok elköltözését támogatni fogja.

2. A határozatról való tudomásszerzésemet követően az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-ának (2) bekezdése alapján az ügyben hivatalból vizsgálatot indítottam. Miután az Önkormányzat határozatával és az alapjául szolgáló körülményekkel az írott és az elektronikus sajtó is foglalkozott, ország-

gyűlési képviselők is hozzám fordultak, kérve a vizsgálat lefolytatását.

3. A vizsgálat eredményeképpen a rendelkezésemre álló adatok alapján a következőket állapítottam meg.

3.1. Megállapítom, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzata 129/1997.7756. (VI. 20.) számú határozatának jelen kezdeményezés a) és c) pontjában foglalt megállapításai megsértették az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát [57. § (1) bek.], az ártatlanság vélelmét [57. § (2) bek.], a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely megválasztásának szabadságát [58. § (1) bek.], valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [70/A. § (2) bek.] biztosító és megállapító rendelkezéseit. Mindezek alapján az Obtv. 21. §-ának (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m  
az alkotmányellenes határozat visszavonását.

3.2. Megállapítom, hogy Sátoraljaújhely Város jegyzője azzal, hogy nem jelezte Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselőtestületének, hogy döntése és eljárása alkotmányosértő, megszegte a helyi önkormányzatokról szóló 1993. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 36. §-ának (3) bekezdésében írt kötelezettségét.

Felhívom a jegyző figyelmét, hogy a jövőben az önkormányzat határozatainak meghozatalakor a hivatkozott jogszabályban írt kötelezettsége teljesítése körében fokozott figyelmet fordítson az alkotmányossági szempontok betartására.

3.3. Megállapítom, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal azzal, hogy törvényes-

ségi ellenőrzési jogkörében nem észlelte Sátoraljaújhely Város Önkormányzata határozatának alkotmányosértő voltát, és ennek alapján nem tette meg a szükséges intézkedéseket, megsértette az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdésében és 99. §-ában foglalt kötelezettségét.

Felhívom a közigazgatási hivatal vezetőjének figyelmét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörének gyakorlásakor kiemelt figyelmet fordítson az önkormányzatok határozatainak alkotmányossági szempontú ellenőrzésére.

## II

1. Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának az I. részben hivatkozott határozata, valamint a határozat alapjául szolgáló eljárása a következők miatt alkotmányellenes.

1.1. A rendelkezésemre álló bizonyítékok alapján megállapítható, hogy Sátoraljaújhely közbiztonsága az alkotmányellenes határozat meghozatalát megelőző időben érzékelhetően megromlott. Napirenden voltak a köznyugalmat és a közrendet súlyosan sértő, garázdajellegű cselekmények, amelyek a lakosság körében érthető módon nyugtalanságot váltottak ki. Az önkormányzatra egyre fokozódó, határozott és azonnali intézkedéseket követelő nyomás nehezedett, amely nyomásnak az önkormányzat egy (a helyi cigány kisebbségi önkormányzat által kezdeményezett) rendkívüli testületi ülés összehívásával és az azon elhatározott intézkedésekkel akart megfelelni.

Amint az az ülés jegyzőkönyvéből megállapítható, a testületben az ülés megkezdését követően többséget kapott az az álláspont, amely a kialakult helyzetért a településre nem sokkal azelőtt költözött, cigány etnikumú állampolgárokat tette kizárólagosan felelőssé, és elhatározta, hogy a probléma egyedüli megoldását a közbiztonságot általában javító intézkedéseken túlmenően az jelentheti, ha az önkormányzat minden rendelkezésére álló eszközzel eléri, hogy ezek az állampolgárok költözzenek el a településről.

1.2. A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatás a bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A bíróság a büntetőeljárás során szigorúan meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok érvényesítése mellett állapítja meg a jogellenes magatartást megvalósító személyek felelősségét. A büntetőjogi felelősség megállapítása jogi értelemben egy meghatározott cselekmény egy meghatározott megvalósítójára vonatkozhat, és a felelősség megállapításának kizárólag a bíróság jogerős határozatának kihirdetése után lehet bár-

milyen jogkövetkezménye. Emez elvek megvalósulásának biztosítéka a bíróságok és az eljáró bíró kizárólag törvényeknek való alávetettsége, a büntetőeljárás bírósági szakaszának nyilvánossága, a védelemhez való jog érvényesülésének biztosítása etc.

Anyagi alkotmányossági értelemben ezt jelenti az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott az az alapelv, amely szerint a Magyar Köztársaságban az egyének büntetőjogi felelősségét kizárólag a törvény által felállított független és pártatlan bíróság jogosult megállapítani. Eljárásjogi alkotmányossági értelemben pedig ezt jelenti az Alkotmány 57. §-ának (2) bekezdésében megfogalmazott alapelv, amely szerint senkit sem lehet bűnösnek tekinteni mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata meg nem állapítja.

Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselőtestületének hivatkozott határozata az előző bekezdésben felsorolt alkotmányos alapelveket sértette meg azzal, hogy (anélkül, hogy bírósági hatáskörrel rendelkezne, és ebből következően eljárásának alkotmányosságát garanciális jellegű anyagi és eljárásjogi szabályoknak az érvényesülése biztosítaná) megállapította meghatározott személyeknek a felelősségét a település közrendjének és közbiztonságának romlásáért.

Állampolgárok alkotmányos jogait nemkívánatos személyeknek való nyilvánításukkal még akkor sem lehet korlátozni, ha az a közrend és a közbiztonság védelmére, tehát alkotmányossági szempontból releváns szempontokra való hivatkozással történik. Az önkormányzat olyan hatalmat vindikált ezzel magának, amelyet jogállamban az Alkotmány megsértésének veszélye nélkül egyetlen állami szerv sem tehet meg: a határozata által érintett személyeknek anélkül állapította meg a felelősségét egyes cselekmények elkövetésében (illetve állapította meg potenciális bűnelkövető mivoltukat), hogy azok védekezni tudtak volna az őket ért vádak ellen.

Az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát [57. § (1) bek.] és az ártatlanság vélelmét [57. § (2) bek.] megállapító rendelkezései ugyanis éppen azt a célt szolgálják, hogy a személyek legsúlyosabb jogkövetkezményekkel járó büntetőjogi felelősségét kizárólag olyan állami szerv állapíthassa meg, amely határozataiban csak a jogszabályok rendelkezéseinek van alávetve. Ezzel biztosítható ugyanis, hogy a bíróság csak az egyén büntetőjogi felelősségének megállapítása szempontjából releváns körülményeket vegye figyelembe büntetőjogi felelősséget megállapító határozatának meghozatalakor.

1.3. A felelősség megállapításán túlmenően Sátoraljaújhely Város Önkormányzata jogkövetkezményt is

alkalmazott határozatában a megvádolt személyekkel szemben, amikor kilátásba helyezte azok elköltözésének minden törvényes eszközzel való előmozdítását. Az önkormányzat ezzel tulajdonképpen a kitiltás mellékbüntetését [Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 60. §] alkalmazta ezekkel a személyekkel szemben anélkül, hogy erre jogosultsága lett volna. A Btk. szerint azt, akinek ott tartózkodása a közérdeket veszélyezteti, egy vagy több helyesből vagy az ország meghatározott részéből ki lehet tiltani.

A Btk. azonban meghatározott feltételek esetén engedi ezt a jogkövetkezményt alkalmazni a bűncselekmény elkövetőjével szemben. Ezek a feltételek (azon túlmenően, hogy ennek a jogkövetkezménynek az alkalmazására is kizárólag bíróság jogosult egy meghatározott személy meghatározott cselekményével kapcsolatban indult büntetőeljárás lezáró határozatában a büntetőjogi felelősség megállapítását követően) a következők. A jogkövetkezmény alkalmazásának kizárólag meghatározott bűncselekmény elkövetésével kapcsolatosan van meg a lehetősége, amennyiben az elkövetőt szabadságvesztés főbüntetésre ítélték.

Látható tehát, hogy eme büntetőjogi jogkövetkezmény alkalmazásának szigorúan meghatározott alkotmányos és törvényi feltételei vannak. Jogállamban ezeknek a feltételeknek a hiányában nem lehet senki büntetőjogi felelősségét megállapítani, és nem lehet vele szemben büntetőjogi jogkövetkezményeket alkalmazni. A büntetőjogi felelősség ugyanis az alkotmányos alapjogok szükségszerű korlátozásával jár. A jelen esetben az önkormányzat által alkotmányellenesen alkalmazott büntetőjogi jogkövetkezmény a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely megválasztásának a szabadságát [Alkotmány 58. § (1) bek.] biztosító alkotmányos alapjogok szükségszerű korlátozását jelentik. Az a hatóság, amely anélkül, hogy erre jogosítványa volna, az állampolgár alkotmányos alapjogát korlátozza, maga is alkotmányértő módon jár el.

1.4. Az előadottakon túlmenően a határozat, valamint az alapjául szolgáló eljárás megsértette az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezéseit [70/A. § (2) bek.] azzal, hogy a jogerős bírói határozatokkal még le nem zárt büntetőeljárások elkövetőiként cigány etnikumhoz tartozó állampolgárokat nevezett meg. Az etnikumhoz való tartozásnak és a bűnelkövető életmódnak az összefüggésbe hozatala az Alkotmánynak diszkriminációtilalmi rendelkezéseibe ütközik.

1.5. Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának Képviselőtestü-

lete azzal, hogy a város közbiztonságának romlásáért a városba költözött, cigány származású állampolgárokat tette kollektíven felelőssé, és a városban való tartózkodásukat nemkívánatosnak minősítette, megsértette az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát, az ártatlanság védelmét, a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely szabadságát, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezéseit.

Álláspontom szerint Magyarországon egyetlen állami, önkormányzati szerv sem jogosult az állampolgárok jogainak alkotmányellenes célból való, alkotmányellenes eszközökkel történő korlátozására. Az önkormányzati szerveknek a település közrendje védelme érdekében végzett tevékenysége nem járhat állampolgárok alkotmányos jogainak alkotmányellenes módon való korlátozásával.

2. Az Ötv. 36. §-ának (3) bekezdése szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, ha döntésénél jogszabálysértést észlel.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezés értelmében a települési önkormányzatoknál a jegyző a törvényesség őrének feladatát látja el. Amennyiben jogszabálysértést észlel, köteles minden lehetőségére álló eszközzel megakadályoznia, hogy az önkormányzat törvénytörtő határozatot hozzon. Amennyiben a jegyző ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, megsérti a hivatkozott jogszabályi rendelkezésben foglalt kötelezettségét.

A rendelkezésemre álló adatok alapján megállapítható, hogy Sátoraljaújhely jegyzője, bár észlelte a törvénytörtő döntés meghozatalának szándékát, nem tett meg lehetőségei szerint mindent a törvényellenes határozat megakadályozása érdekében. Éppen ellenkezőleg: a testületi ülés jegyzőkönyvéből éppen az derül ki, hogy az alkotmányellenes, éppen ezért törvénytörtő határozat meghozatalával maga is egyetértett. A törvényességre való hivatkozás nem teszi törvényessé a határozatot, mert a határozat által elérni kívánt cél önmaga törvényellenes. Azzal, hogy a jegyző nem jelezte a határozat alkotmányértő voltát, megsértette az Ötv. 36. §-a (3) bekezdése szerinti kötelezettségét.

3. Az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdése szerint a közigazgatási hivatal vezetője vizsgálja, hogy az önkormányzat határozata megfelel-e a jogszabályoknak. Amennyiben jogszabálysértő önkormányzati döntést észlel, a rendelkezésére álló eszközökkel (felhívás, ennek sikertelensége esetén keresetindítás, szükség szerint a végrehajtás felfüggesztésének elrendelésére irányuló kérelemmel együttesen) köteles eljárni a törvénytörtő határozat visszavonása érdekében.

Álláspontom szerint jelen esetben a közigazgatási hivatalnak észlelnie kellett volna a határozat és az alapjául szolgáló eljárás alkotmányértő voltát. A közigazgatási hivataloknak a törvényesség fenntartása érdekében folyamatosan együtt kell működniük az önkormányzatokkal, és törvényesítés veszélye esetén fel kell lépniük annak megakadályozása érdekében.

Jelen esetben a közigazgatási hivatal nem gyakorolta az Ötv. hivatkozott szakaszában meghatározott feladatköréből eredő hatáskörét, és ezzel közvetett módon hozzájárult az alkotmányellenes határozat alapján kialakult törvényértő helyzet fennmaradásához. Ezzel a közigazgatási hivatal megsértette a hivatkozott jogszabályi rendelkezésből származó kötelezettségét.

4. Jogállamban a közrendet, a közbiztonságot veszélyeztető személyek felelősségének megállapítására szolgáló eszközök különösen a szabálysértési és a büntetőjogi eljárások. Véleményem szerint ezek az eszközök alkalmasak arra, hogy az állampolgárok nyugalmát, a közrendet fenyegető személyek ellen a hatóságok megfelelő módon felléphessenek.

Ezért Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselőtestülete határozatának az a része, amelyben megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy milyen módon lehet a város közbiztonságát javítani, és ebből a célból Közbiztonsági Tanácsot hoz létre, véleményem szerint alkalmas eszköz lehet egy mindenképpen támogatni való cél elérése érdekében.

Meggyőződésem szerint a közrend biztosításának nem az a helyesen igénybe vett eszköze, hogy az önkormányzat megpróbálja a településen jogszerűen tartózkodó állampolgárokat eltávolítani a településről, hanem az ügyben hatáskörrel rendelkező szervek tevékenységének elősegítésével, a velük való együttműködés erősítésével próbálja előmozdítani, hogy az egyes meghatározott cselekményeket elkövető személyek büntetőjogi felelősségét az arra hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítsa. A rendőrségnek pedig az a feladata, hogy a hatáskörét megállapító rendelkezések által megszabott kereteken belül eljárjon a közrend és a közbiztonság védelme érdekében.

Budapest, 1997. augusztus 25.

*Dr. Kaltenbach Jenő*