

MIÉRT ALKOTMÁNYSÉRTŐ, AMI TÖRVÉNYES?

Azt gondolom, nem túlzok, ha azt állítom, hogy az emberi jogok és ezen belül a kisebbségi jogok magyarországi védelme szempontjából nagyon fontos az itt közölt ombudsmani állásfoglalás. Fokozva a pátoszt: először fordult elő a rendszerváltás óta (ami előtte elképzelhetetlen is lett volna), hogy a legnagyobb hazai kisebbség, a romák emberi jogainak védelme érdekében egy állami szerv, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa kezdeményezze egy városi önkormányzat határozatának visszavonását alkotmányellenesség címén, s egyszersmind elmarasztalja a város jegyzőjét és a megyei Közigazgatási Hivatalt, amiért elmulasztották törvényességi felügyeleti kötelességük teljesítését. Ennek kapcsán fontos újdonsága a kezdeményezésnek, hogy az ombudsman az általa alkotmányosértőnek talált határozattal kapcsolatban vetette fel a törvényességi ellenőrzés szükségességét, és ezzel mutatis mutandis az Alkotmányt a rendszerváltás előtti politikaidokumentum-státus revideálásával beemelte a jogrendszer közvetlenül is betartandó és kikényszerítendő jogforrásai közé. Az országgyűlési biztos kemény fellépéséhez hozzátartozott még az is, ami a közölt dokumentumból nem derül ki, hogy a megyei főügyésznél kezdeményezte annak kivizsgálását, vajon az önkormányzat polgármestere, illetve képviselő-testületének tagjai az eset kapcsán nem követtek-e el bűncselekményeket.

Már talán az eddigiekből is kitűnt, hogy a kommentátor nemcsak üdvözli a dokumentum megszületését, hanem egyetért annak lényegével, miszerint az önkormányzat határozata alkotmányosértő tartalmú. Ugyanakkor nem győzött meg a dokumentum indokolása arról, hogy azokat az alkotmányos passzusokat sértette meg a képviselő-testület, amelyekre az ombudsman hivatkozik. A továbbiakban a „kezdeményezés” érvelési logikája szerint haladva szólnék az ott említett, illetve nem vizsgált alkotmányi rendelkezések sérelméről.

Az indokolás szerint az önkormányzati határozat sérti az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumának az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében és az ár-

atlanság vélelmének ugyanazon alkotmányi paragrafus (2) bekezdésében foglalt elvét. Az érvelés értelmében ugyanis csak a törvény által felállított független és pártatlan bíróság jogosult megállapítani az egyének büntetőjogi felelősségét, illetve senkit nem lehet bűnösnek tekinteni mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata meg nem állapította. Mint látható, mindkét állítás abból a feltételezésből indul ki, hogy az önkormányzati határozat megállapítja az érintett romacsaládok büntetőjogi felelősségét, bűnösnek mondva őket. Csakhogy a határozat vizsgált szövege azzal, hogy „a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatos személyeknek nyilvánítja”, nem állapít meg büntetőjogi felelősséget, és nem tekinti a persona non gratának bélyegzetteket büntetőjogi értelemben bűnösnek, mert hiszen a romák jellemzésére idézett „bélyegek” egyike sem része egyetlen büntetőjogi tényállásnak sem. Természetesen ezzel nem kíván-

om azt állítani, hogy elfogadható lenne, hogy egy önkormányzati testület a magyar jogrendszerben ismeretlen „nemkívánatos személlyé nyilvánításhoz” próbál törvényesnek gondolt szankciókat fűzni, pusztán azzal érvelek, hogy egy nem létező büntetőjogi tényállást nem tesz létezővé az a körülmény, hogy valaki ehhez keres jogkövetkezményeket. Egy helyen, úgy tűnik, maga az ombudsman is érzi az érvelés gyengeségét, mert a büntetőjogi felelősség megállapítása helyett az érintettek „potenciális bűnelkövetői mivoltáról” szól. Ilyen azonban természetesen nem létezik a magyar büntetőjogban, miként egyetlen más jogrendszer büntetőjogában sem.

Az ombudsmani kezdeményezés szerint a képviselő-testület határozata a felelősség megállapításán kívül jogkövetkezményt is alkalmazott a „megvádolt” (sic!) személyekkel szemben, midőn kilátásba helyezte elköltözésük minden törvényes eszközzel való előmozdítását. Az önkormányzat ezzel tulajdonképpen a Btk.-beli kiltás mellékbüntetést alkalmazta. Ez pedig – érvel az országgyűlési biztos – anélkül korlátozta az érintett állampolgároknak az Alkotmány

58. § (1) bekezdésében biztosított szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogát, hogy erre jogosítványa lett volna. Csakhogy az ombudsman nem vette figyelembe azt a tényt, hogy jóllehet a testület szándéka nyilvánvalóan valóban a romacsaládok kitelepítése volt a városból, a vizsgált határozat, mely a bizottsági elnököt és a jegyzőt kötelezte arra, hogy ezt a törvény eszközeivel ériék el, jogilag alkalmatlan eszköz volt a cél megvalósítására. Ugyanis az adott tényállás esetén a magyar jogrendszer nem ismer törvényes módot a kitiltásra. A határozat pedig nem a kitiltás feltétel nélküli kieszközölését szabta feladatul, ráadásul nem is arra hatáskörrel rendelkező szerveknek, hanem a törvényes út megkeresését két önkormányzati tisztségviselőnek. A kitiltásra pedig azért nem is kerülhetett sor, mert a feladatmeghatározó norma címzettjei számára is megoldhatatlan volt a – nyilván rossz szándékú, ám jogi tudatlanságot is tükröző – feladvány. (Amenyire nem használható tehát az eset kapcsán sem a „vádlott” kategória, sem a kitiltás analogiája, annyira analóg a dilettáns testületi határozat a büntetőjog klasszikus példájával a Kalmopyrinről, mint az emberölés alkalmatlan eszközéről. A legelvetemültebb szándékú rosszakaró sem büntethető emberölés kísérletéért, ha tudatlanságból ártatlanul gyógyszerrel akar ölni.) Miután tehát a kifogásolt határozat nem vezetett – mert nem is vezethetett – a romacsaládok elköltözéséhez, értelemszerűen nem valósult meg a tartózkodási hely szabad megválasztásának korlátozása sem.

Végül az országgyűlési biztos megállapította az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmára vonatkozó 70/A. § (2) bekezdésének megsértését is, azáltal, hogy a jogerős bírói határozatokkal még le nem zárt büntetőeljárások elkövetőiként cigány etnikumhoz tartozó állampolgárokat nevezett meg. Márpedig az etnikumhoz való tartozás és a bűnelkövető életmód összefüggésbe hozatala ellentétes az alaptörvény diszkriminációtilalmi rendelkezésével. Csakhogy a határozatnak az ombudsman által is idézett szövege egyáltalán nem említi a nemkívánatosnak nyilvánított személyek etnikai származását. Éppenséggel ha a norma tartalmát tekintjük, az elköltözés törvényes eszközökkel való elérésének feladata minden, a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyre vonatkozik, nemzeti vagy társadalmi, származási megkülönböztetés nélkül. De ha a kitiltás feltételei adott esetben

csak romacsaládok vonatkozásában álltak volna fenn, akkor egy olyan tartalmú feladatmeghatározás sem lett volna diszkriminatív, ami ezen családok ellen sürgő törvényes fellépést.

A cigányokat és a bűnözői életmódot sem hozta összefüggésbe a határozat szövege, legfeljebb a polgármester néhány fajelméleti indíttatású sajtónyilatkozata, melyek a romák génjeivel magyarázták a „cigánybűnözést”. Az ilyen megnyilvánulásokat pedig – bármennyire undorral töltenek is el minden jóérezsű embert – védi a véleménynyilvánítás alkotmányos joga. Nem így a polgármesternek azt a nyilatkozatát, melyben „eldicselkedett” az újságírónak: egy ízben azzal sikerült elérnie egy cigánycsalád elköltözését Sátoraljaújhelyről, hogy ottmaradásuk esetére kilátásba helyezte a családhoz tartozó gyerekek intézetbe küldését. (*Népszava*, 1997. június 30.) Ha ez valóban így történt, az bizony felveti a Btk.-ba foglalt kényszerítés és hivatali visszaélés bűn-

cselekményének alapos gyanúját. Csak egyetérteni lehet az országgyűlési biztossal, hogy ezzel kapcsolatban felkerlte a megyei főügyészt, vizsgálja meg a büntetőeljárás megindításának szükségességét. A polgármester és egyes testületi tagok megnyilatkozásai azonban nem értékelhetők az önkormányzati határozat alkotmányossága kapcsán.

Összefoglalva: az ombudsmannak alkotmányossági érvelésével nem sikerült igazolnia, hogy a képviselő-testület ténylegesen megállapította volna az érintett romacsaládok büntetőjogi felelősségét, és jogkövetkezményt alkalmazott volna határozatában, legfeljebb ezek – egyébként a hazai jogrendszerben nem létező – „törvényes eszközei” kereste. Mivel pedig a bűnösség megállapításának és a szankcionálásnak legfeljebb az alkalmatlan eszközzel elérni kívánt szándéka állapítható meg, nem mondható, hogy sérült volna az igazságszolgáltatás bírói monopóliuma, az ártatlanság vélelme, a tartózkodási hely szabad megválasztásának szabadsága, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma.

Az ombudsman tévedése a büntetőjogi felelősség és a szankció tekintetében összefügg azzal is, hogy vélekedésem szerint helytelenül ítélte meg az önkormányzati határozat jogi jellegét. A kezdeményezésnek az ombudsmani hatáskört megalapozó utalása az állampolgári jogok országgyűlési biztósáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. §-ának (1) és (2) bekezdésére egyértelművé teszi, hogy a kisebbségi ombudsman

AZ OMBUDSMANNAK ALKOTMÁNYOSSÁGI ÉRVELÉSÉVEL NEM SIKERÜLT IGAZOLNIA, HOGY A KÉPVISELŐ-TESTÜLET TÉNYLEGESEN MEGÁLLAPÍTOTTA VOLNA AZ ÉRINTETT ROMACSALÁDOK BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉGÉT, ÉS JOGKÖVETKEZMÉNYT ALKALMAZOTT VOLNA HATÁROZATÁBAN.

egyedi határozatként kezelte a képviselő-testület döntését. A hivatkozott törvényhely kétséget kizáróan a hatóságok, illetve a közszolgáltatást ellátó szervek konkrét határozatai (intézkedései) vonatkozásában alapozza meg az országgyűlési biztos eljárását – az alkotmányos visszasság megszüntetése érdekében – akár hivatalból is. Erre utal az is, hogy a törvényi rendelkezés az ombudsmani fellépés feltételül szabja a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítését, illetve hiányát. Implicit módon ugyancsak a határozat egyedikénti kezelésére utal, hogy az ombudsman nem élt a törvény 22. §-ában biztosított Alkotmánybírósághoz való fordulás jogával, ami csak jogszabályok, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálata érdekében illeti meg.

Ellentétben az ombudsman értékelésével, úgy vélem, hogy a kifogásolt határozat valójában nem egyedi esetre szól, hanem éppenséggel „a jövőre nézve” határoz meg feladatokat az önkormányzat által irányított szervek – a bizottsági elnök és a jegyző – számára. Mégpedig nem konkrétan meghatározott személyek irányában, hanem normatív módon meghatározott, ismétlődő feltételek esetére. Ez a normativitás pedig a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. §-a értelmében nem az egyedi határozatok, hanem az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolt (normatív) önkormányzati határozatok sajátja. E törvényhely szerint ugyanis az önkormányzatok határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait ([1] bekezdés), ami nem érinti az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogukat ([2] bekezdés). Megítélésem szerint a szóban forgó határozat normatív jellegű, ezért is nem határozhatott meg konkrét személyek vonatkozásában büntetőjogi felelősséget és szankciót. Mint a kibocsátó képviselő-testület által irányított szervek feladatait meghatározó állami irányítási eszköz pedig a határozat az alkotmánybírói utólagos normakontroll tárgya lehet. Úgy tűnik, ugyanígy vélekedett a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), amely az Alkotmánybíróság előtt támadta meg a határozatot.

Persze a határozat egyedi vagy normatív jellegével kapcsolatos vitát véglegesen az alkotmánybírák döntenek majd el, mindenesetre az alkotmányöröknek a 31/1995. (V. 25.) AB határozatban kifejtett álláspontja az ombudsmanéval szemben a NEKI és a kommentátor értelmezését látszik igazolni. Ebben az íté-

letben az Alkotmánybíróság az állami irányítás egyéb jogi eszközének számító feladatmeghatározó normának értékelte a Kormánynak azt a határozatát, amelyben felszólította a Magyar Televízió elnökét, hogy tegyen intézkedéseket az intézményen belüli létszámcsoökkentésre. Az ítélet indokolása szerint ez a felszólítás jogi jellegét illetően nem egyedi intézkedés volt, hanem kötelező feladatmeghatározás, aminek alkotmányellenessége történetesen éppen abban állt, hogy a címzett, a Magyar Televízió elnöke nem állt a kibocsátó Kormány irányítása alatt. A bizottsági elnök, illetve a jegyző és az önkormányzati képviselő-testület viszonyában azonban ez a probléma nem merül fel.

A kérdéses önkormányzati dokumentum jogi jellegének megítélése azonban független attól, miként vélekedjünk a határozat tartalmának alkotmányosságáról. Ebben a tekintetben – mint ahogy eddig igyekeztem bizonyítani – egyetértek ugyan az ombudsmani állásfoglalás végkövetkeztetésével a határozat alkotmányosról, de más alkotmányos tétel sérelmét állítom. Véleményem szerint a képviselő-testület azzal, hogy a magyar jogrendszerben nem létező „nemkívánatos személynek” minősítette a romacsaládokat, ráadásul a családok minden tagjára kiterjedő kollektív módon, és ezen az alapon akarta elérni a városból történő kiköltözésüket, megsértette az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében biztosított jogállamiság elvét és az annak részét képező jogbiztonság követelményét. Egy jogállamban ugyanis a polgároknak biztosaknak kell lenniük abban, hogy

a közhatalmat gyakorló állami és önkormányzati szervek nem kísérelnek meg velük szemben jogi eljárásokat és azok eredményeként szankciókat alkalmazni anélkül, hogy annak törvényes alapja lenne. A családok egészével szembeni kollektív fellépés szándéka külön is sérti a jogállamiság elvét.

Az Alkotmánybíróság eddigi működésének közel nyolc éve során több határozatában is értelmezte a jogállamiság és az ahhoz kapcsolódó jogbiztonság elvét, mint egyfajta törvényes, méltányos eljáráshoz való jogot. Erre az értelmezésre pedig azért volt szükség, mert ahogy az alkotmánybírák fogalmaztak a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban: „A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében emez alapérték tartalmát, ezért a jogállam foga-

lom értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata.” Ugyanez a határozat a következőképpen definiálja a jogbiztonságot: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatók legyenek a norma címzettjei számára.” A sátoraljaújhelyi képviselő-testület határozata éppen ezeknek a követelményeknek nem felel meg, hisz jogilag lehetetlen feladatot ír elő, és ezzel nem kiszámítható sem a közvetlen címzett önkormányzati tisztségviselők, sem az érintettek, sem pedig a többi állampolgár számára. Az alkotmánybírói határozat egy másik passzusa arra nézve is tartalmaz kádenciát, hogy az önkormányzat határozatából hiányzó eljárási garanciák az anyagi igazságosságtól függetlenül illetnek meg mindenkit, vagyis az érintett romcsaládokat akkor is, ha valóban elkövettek jogellenes cselekedeteket: „Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg. »Az anyagi igazság érvényesülésére« éppúgy nem biztosít (nem biztosíthat) alanyi jogot az Alkotmány, mint ahogy arra sem, hogy egyetlen bírósági ítélet se legyen törvénysértő. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehoznia és az érintett alanyi jogokat garantálnia. Az Alkotmány tehát az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges, és az esetek többségében al-

A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN ÁTFOGÓAN MÓDOSÍTOTT ALKOTMÁNYUNK NORMATÍV TARTALMA, KÖZVETLEN ALKALMAZHATÓSÁGA ÉPPEEN ABBAN ÁLL, HOGY RENDELKEZÉSEI OLYAN ELVEKET IS MAGUKBAN FOGLALNAK, AMELYEK AKKOR SEM CSORBULHATNAK, HA LÁTSZÓLAG EGYETLEN MÁS TÖRVÉNYT SEM SÉRTETTEK MEG.

kalmis eljárásra ad jogot.” Ezt az alkotmányos követelményt nevezi az amerikai alkotmányos gyakorlat a méltányos eljárás elvének (Due Process of Law).

Ehhez hasonló követelményt fogalmazott meg az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában az 1944 és 1990 között elkövetett, de időközben elévült súlyos bűncselekményekkel kapcsolatban is: „A jogállam jogrendje senkitől sem tagadhatja meg a jogállami garanciákat. Ezek ugyanis alapjogként mindenkit megilletnek. Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető. Az igazságosság és az erkölcsi indokoltság lehet ugyan motívuma a büntetendőségeknek, a büntetést érdemlőségnek, de a büntetendőség jogalapjának alkotmányosnak kell lennie... A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák.”

Mindezek alapján a kommentátor is egyetért azzal, hogy a képviselő-testület határozata alkotmányosértő tartalmú, még ha erre a következtetésre más indokolással jutott is el, mint a kisebbségi ombudsman. A határozat alkotmányellenes volta természetesen indokoltá teszi a visszavonás kezdeményezését és azok mulasztásának megállapítását is, akik törvényességi felügyeleti jogkörükben nem jelezték az alkotmányosértést. A rendszerváltást követően átfogóan módosított Alkotmányunk normatív tartalma, közvetlen alkalmazhatósága ugyanis éppen abban áll, hogy rendelkezései olyan elveket is magukban foglalnak, amelyek akkor sem csorbulhatnak, ha látszólag egyetlen más törvényt sem sértettek meg.