

SZEMPONTOK ÉS KÉRDŐJELEK A MAGYARORSZÁGI ROMA KISEBBSÉG TANULMÁNYOZÁSÁHOZ

Tanulmányunkat jelenlegi formájában a Fundamentum felkérésére írtuk.¹ Az itt következő szöveg nem vállalkozik a magyarországi roma kisebbség átfogó bemutatására, és nem törekszünk egy-egy szakkérdés kimerítő tudományos elemzésére sem. Arra sem vállalkozunk, hogy több évszázados távlatból mutassuk be a cigányok sajátos történetét, kultúráját, életformáját és etnikai jellemzőit, illetve beilleszkedési nehézségeit. Erre már csak azért sem teszünk kísérletet, mivel mindennek szerencsére nagyon bőséges és egyre gazdagabb szakirodalma létezik.² Nem tagadjuk, hogy amikor elfogadtuk a felkérést, döntésünket nagyban befolyásolta az elmúlt időszak drámai eseményeinek sorára, és az a tény, hogy a romák társadalmi kirekesztése átlépte azt a határt, amikor már nem csupán egy kisebbség elutasításáról, a velük szembeni előítéletek és diszkrimináció eluralkodásáról, társadalmi leszakadásuk szélsőséggé válásáról beszélhetünk, hanem közvetlen fizikai fenyegetettségükről kell sajnos beszélni, ami állampolgári és szaktudósi minőségünkben is szóra kell hogy bírjon bennünket. Úgy gondoljuk, a jelenlegi helyzet gyökerei a közelmúlt eseményeiben értelmezhetők legfőképpen, és ezért amikor a roma kisebbség helyzetéről beszélünk, leginkább ebben a kontextusban érdemes helyzetük eszkzalálódásának gyökereit keresni.

Írásunkban arra törekszünk, hogy egyfajta „problématerkép” készítsünk, valamint bemutassuk a legkülönfélébb kérdések (például a társadalmi integráció, az esélyegyenlőség, a leszakadás és kirekesztés, a szegénység és kriminalizáció, valamint a többségi társadalom előítéletes reakcióinak) sajátos vonatkozásait és eltérő értelmezési kereteit.

A KISEBBSÉGI ÉS ETNIKAI FOGALOMHASZNÁLAT NEHÉZSÉGEI

A különbségtétel a többség és a kisebbség között a modern társadalmak tagoltságának egyik fontos összetevője. Az elhatárolás egyfelől a modern plurális polgári liberális demokráciák politikafelfogásáért, nevezetesen arra, hogy a polgári értékeken és

intézményeken alapuló, a társadalmi viszonyok tekintetében többszörösen tagolt társadalmak bonyolult csoportközi viszonyokon szerveződnek, ahol a konfliktusok kezelése, a hatalomból való részesedés és az érdekérvényesítés a többségi elven nyugszik. A többségi és kisebbségi megosztottság számos relációban megnyilvánulhat: politikai irányzatok szerint éppúgy, mint társadalmi helyzetek és szerepek vagy gazdasági pozíciók szerint. A többségi státusz sokszor együtt járhat hatalmi erőfölénnyel és befolyással, a kisebbségi helyzet pedig egyfajta alárendelődéssel és megosztottsággal. A verseny azonban nyitott, az esélyek elvileg egyenlők, a kisebbségi és többségi helyzet folyamatosan változhat, egymásba átfordulhat, sőt a kisebbségi helyzet más viszonylatban akár többségi helyzetet is jelenthet, illetve a kisebbségi és többségi csoport az egyének számára akár át is járható.³

A kisebbség és többség relációjának talán legközismertebb és legkonfliktusosabb színterét jelentik a kulturális azonosságok (és elkülönülések) mentén szerveződő csoportok, mint például a vallási, etnikai, kulturálisviselkedésbeli közösségek. Ezeknek éppen az a sajátosságuk, hogy a csoportok nehezen átjárhatóak, a határok többé-kevésbé zártak, a csoportok önmeghatározásai többnyire kizárók, más csoportokkal szemben sokszor elutasítók, lakóhelyükön – ott, ahol többséget alkotnak – gyakran nyelvi-kulturális dominanciára törekszenek.

A kisebbségek észlelésével foglalkozó szakirodalom⁴ lényegi megállapítása szerint a kisebbségekkel kapcsolatos információk kitüntetettnek számítanak a többség szemében, s ennek következtében nagyobb figyelmet váltanak ki. A kisebbségekről kialakult többségi kép sajátossága, hogy kétféle forrásból táplálkozó, megnövekedett figyelem eredményeként a kisebbségről kialakult kép azt a hamis összefüggést sugallhatja a többségi hovatartozású számára, hogy a kisebbségi kategória által képviselt másság egyben a deviancia, a normasértés hordozója is.

A kulturális különbségek mentén szerveződő többség és a kisebbség konfliktusai csökkentésének, keretek közt tartásának egyik módja a törvényi szabályozás. Erre hivatott Magyarországon a

nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény. A törvényszöveg már címében bevezetett egy, a magyar jogrendszerben korábban ismeretlen fogalmat, az etnikai kisebbséget, majd egy újabbat, a népcsoporttét. Ezeket ugyanakkor nem határozta meg, bár utal arra, hogy a kisebbségek másutt a lakosság többségét alkotják. A cigányok az egyetlenek, akik sehol sem alkotnak többséget. A törvényben ugyan a nemzeti és az etnikai jelző következetesen összekapcsolódik, de a későbbiekben nyilvánvalóvá vált, hogy az „etnikai” szó a cigányokra vonatkozik. A hétköznapi szóhasználatban az „etnikai kisebbség” a cigányság eufemisztikus, pejoratív szinonimája lett.

Amerikában az etnikai kifejezés használata helyett a domináns kifejezés a faj (*race*), ami a származás biológiailag is azonos közös jegyeire utal. Az etnikai szempont természetesen létezik, de inkább az *afrikai* eredetű, a családi vagy baráti körben nem angolul beszélők megnevezésére használják. Ebben a besorolásban az egyén önmeghatározásának kevés helye van. Nagy-Britanniában is használják hivatalosan az *ethnic*, illetve az *ethnicity* kifejezést, például népszámlálási kategóriaként, de ez a kért önbesorolásán alapszik. A kisebbségi csoporthoz tartozás az egyén döntésétől függ, legyen a kisebbségi csoport nemzeti kisebbség, nyelvi közösség, vagy etnikum, etnikai eredetű csoport – az önmeghatározás nem elhagyható, nem helyettesíthető, nem felülírható.

A legtöbb kisebbség tagjait az különbözteti meg a többségi társadalom tagjaitól, hogy vagy ők vagy felmenőik más országban, földrészen születtek, ennek nyelvi, vallási, kulturális elemeit, emlékeit megőrizték, és ezek az elemek közösségszervező értékkel bírnak. Az etnikai meghatározásnak egy sajátos esete, amikor kulturális elemektől függetlenül a más földrészeiről származás biológia jegyei láthatók. Nemzeti kisebbség alatt legtöbbször olyan kisebbséget értenek és értünk mi is, amelyhez tartozók származása egy országhoz kötődik. Az etnikai kisebbséghez tartozók eredete vagy az ország, az állampolgárság előtti korszakra nyúlik vissza, vagy nem köthető egyetlen országhoz. Amikor egy származás szerinti etnikai eredetű kisebbséghez tartozók társadalmi helyzete eltérő a befogadó nemzethez tartozók általános helyzetéhez képest, akkor szociális etnikai vagy etnikai eredetű szociális kisebbségről van szó.

A roma kisebbség fogalmi meghatározása az eddig áttekintett fogalmi kereteken belül nem egyszerű feladat. Úgy tűnik, nincs olyan kategória, amelyik egyértelműen behatárolná a roma kisebbséget. A nyelvi közösség hiánya egyfelől a cigány kisebbség történelmi és kulturális fragmentáltságának a következménye, másfelől annak az erőteljes asszi-

milációs folyamatnak az eredménye, amelyet a nemzetállami keretek kényszerítettek ki a cigányok megtelepedése során.

A kisebbségi csoport perspektívájából leginkább származás szerinti etnikai kisebbségnek tekinthető a roma kisebbség. A magyar cigányok azonban nem alkotnak egységes csoportot, etnikumot, és nyelvi, házassági, sőt étkezési tilalmak is elválasztják őket egymástól.⁵ A cigányság integrációja, a nemzetállami politikai-hatalmi keretek felől és a többségi társadalom perspektívájából viszont a csoport etnikai eredetű szociális kisebbségnek tekinthető. Látható tehát, hogy a cigányság meghatározása egyszerre többféle fogalmi keretbe illeszthető, ami jelentős nehézségeket jelenthet a különböző kutatói szempontok összeegyeztetésekor.

A CIGÁNYSÁG MINT SZOCIÁLIS KISEBBSÉG: A TÁRSADALMI LESZAKADÁS KIHÍVÁSA

Nemcsak a hétköznapi vélekedések, de a hazai roma kisebbséggel foglalkozó társadalomtudományi írások igen nagy része is⁶ úgy írja le a roma kisebbséget, mint társadalmi hátrányok által sújtott csoportot, amelynek hátrányos helyzete mind a kisebbség tagjai, mind a többségi társadalom számára egyaránt számos nehézség forrása. Ez a megközelítés egyébként nem vesz tudomást azokról a cigányokról, akik élet-színvonala nem alacsonyabb a magyar átlagénál.⁷

A mára kialakult helyzet hosszú történelmi múlt-ra vezethető vissza. Még ha nem is próbálkozunk mindazoknak a történelmi, kulturális, társadalmi és politikai folyamatoknak a bemutatásával, amelyek segítségével a romák speciális helyzete magyarázható lenne, mindenképpen érdemes néhány megjegyzés erejéig bemutatni a romák gazdasági és társadalmi integrációjának alakulását legalább a hatvanas évektől kezdve. Az államszocializmus időszakában az anyagi és kulturális tőke csak nagyon szerény mértékű gyarapodása jellemezte a magyarországi cigányokat. Mivel a hagyományos mobilitási csatornák rendre elégtelennek mutatkoztak a sikeres és tartós asszimiláció szempontjából, a roma családokban élők egy főre eső jövedelme már a szocializmus időszakában is alacsonyabb volt az átlagénál, alapvetően szegények voltak. Ennek nemcsak az volt az oka, hogy a romák rosszul fizetett munkákat végeztek, hanem az is, hogy a „kádári konszolidációt” megtestesítő magyar jövedelmi rendszerben – miként a legtöbb államszocialista gazdasági berendezkedésű országban – két kereső kellett ahhoz, hogy egy család gyarapodni tudjon. A roma nők viszont sokkal inkább

őrizték a tradicionális családmódból következő szerepüket, amit a magasabb gyerekszám egyébként is indokoltta tett, és kevésbé vállaltak munkát, mint a nem roma nők. Az átlagosnál alacsonyabb iskolázottságuk is további munkaerő-piaci korlátot jelentett. Tovább rontotta a roma családok életszínvonalát, hogy a férfi roma munkavállalók nagy része ingázó volt, és a „kétlakosság” növelte a költségeket, csökkentette a második gazdaságban való részvétel, illetve a pótlólagos jövedelmek megszerzésének esélyeit. Így a szegénység eleve konzerválta a hátrányos helyzetet: a cigányok legfeljebb a szegények közösségeiben számíthattak befogadásra.

Beszélhetünk-e asszimilációról a magyarországi romák esetében? A romák nem egyszerűen a többségi társadalom struktúrájába épültek be, hanem a társadalmi hierarchia legalsó régióiban elhelyezkedő iskolázatlan, ingázó, szakképzetlen munkások rétegét gyarapították. Ide épültek be és innét szakadtak ki a rendszerváltás után. A rendszerváltás ezt a torz asszimilációs folyamatot törte meg és vetette vissza a romákat a teljes perspektívatlanság állapotába, a mindennapi nélkülözések sanyarúságába.

Mindezeket azért kell hangsúlyoznunk, hogy kiemeljük: a romák sikerességének peremfeltételei mások voltak a rendszerváltás előtt, mint a rendszerváltás után. Ráadásul a szocializmus éveitől mind a szegénység, mind a cigánykérdés tabu témának számított, hiszen a deklarált elvek szerint nem létezett hátrányos megkülönböztetés, nyomorúság, elnyomás, és egyszerűbb volt az ezekről való diskurzust megtiltani, mint az anomáliákat kezelni.

Az 1989-es politikai és gazdasági fordulat még ezt a viszonylagos, bár alapvetően a társadalom szegényebb rétegeibe való beilleszkedést is megtörte, hiszen éppen azok az ágazatok, vállalatok váltak versenyképtelenné és bocsátották el a munkásokat, amelyek a rendszerváltás előtt sok romát foglalkoz-

tattak. Szemben az országos 6 százalékos munkanélküliségi rátával, a romák között a munkanélküliek aránya már a kilencvenes évek elején is 30 százalék körüli volt. A munkanélküliség a romák körében nemcsak annak magas aránya miatt vált drámaivá, de azért is, mert ezek a munkahelyvesztések tartósak és véglegesnek bizonyultak. Napjainkban nem ritkák az olyan települések (főleg az ország kevésbé fejlett északkeleti és délnyugati régióiban), ahol az ott élő roma családok egyetlen keresőképes tagjának sincs állandó munkája és megélhetési forrása. A pályakezdő fiatalok jelentős részének szinte semmi esélye sincs arra, hogy munkát találjon magának, így sok fiatal roma még soha életében nem rendelkezett állandó munkahellyel.⁸

Az anyagi biztonság teljes elvesztése és a radikális lefele tartó mobilitás az egész társadalomra sokkáló hatással volt. A romák számára a tét immár nem a beilleszkedés, hanem legalább a társadalmi tagság minimumának megőrzése vagy visszaszerzése lett. A konfliktusok a roma és nem roma népesség között talán ezért is lettek olyan élesek, mert ma a romák többsége nem a viszonylagos megfosztottság, hanem a teljes kitaszítottság ellen küzd.

A sokszor egyetlen életpályán belül megélt kismértékű felfelé mobilitás, majd az azt követő teljes marginalizáció a rendszerváltás okozta változásokon túl a roma népesség alacsony iskolázottságával is magyarázható. A cigányság iskolázottságában bekövetkezett változásokról többek között a Kemény István által vezetett két (1971-es és 1993-as) országos, reprezentatívnek szánt cigánykutatás⁹ adatainak összehasonlításával alkothatunk képet. 1971-ben az ország cigánynak minősített lakosságának 87 százaléka nem fejezte be általános iskolai tanulmányait, középiskolai vagy felsőfokú végzettséget pedig elenyésző számban szereztek közülük. A 2001. évi népszámlálás során legalább nyolc osztályt végzett

Az általános iskola nyolc osztályát elvégzők aránya a roma kisebbség körében¹⁰

<i>Korcsoportok szerint</i>	<i>Kemény 1971*</i>	<i>Kemény–Kertesi 1993*</i>	<i>Kemény–Jankó–Lengyel 2003*</i>	<i>Népszámlálás 2001**</i>
20–24	27	78	84	74
25–29	16	75	80	73
30–34	11	70	81	75
35–39	5	55	79	68
40–44	–	–	–	57
45–49	–	–	–	56
50–54	–	–	–	46
55–59	–	–	–	30

* Cigánynak minősített

** Magát a cigány nemzetiséghez tartozónak valló

a magát cigány nemzetiségűnek valló 55–59 évesek közül 30 százalék, a 45–49 évesek közül 56 százalék, a 35–39 évesek közül 68 százalék, a 25–29 évesek között pedig ez az arány 73 százalék. Az érettségizettek aránya nem mutatja ezt a növekedést. A megkérdezett 55–59 évesek közül középiskolai vagy annál magasabb végzettséget szerzett 4,6 százalék, a 45–49 évesek közül 5 százalék, a 35–39 és 25–29 évesek közül 3,6, illetve 4 százalék. Mindezek alapján arra gondolhatunk, hogy a magasabb végzettséget szerzett romák inkább magyar, mint cigány nemzetiségűnek vallják magukat.¹¹

Kemény István szerint 1971-ről 1993-ra az iskolába egyáltalán nem járt roma személyek aránya 36 százalékról 9 százalékra csökkent, az általános iskolát befejezettek aránya pedig 46 százalékra nőtt. Ezzel szemben az érettségit megszerzők aránya alig nőtt (0,5 százalékról 1,5 százalékra), a felsőfokú végzettséget szerzőké pedig egyáltalán nem változott. Bár az alapfokú végzettség megszerzése és a romák között korábban általános analfabetizmus felszámolása terén az ország hatalmas lépést tett előre, és biztosította számukra a további szakképzettség megszerzéséhez szükséges nyolcosztályos alapképzést, de a többségi társadalom iskolázottságához viszonyított lemaradásuk tovább nőtt, mert nem változott lényegesen az érettségit adó középfokú – és újabban a felsőfokú – képzettség megszerző roma fiatalok aránya. Egy roma tanulónak drámaian kisebb az esélye arra, hogy diplomát szerezzen, mint nem cigány társainak. Ennek a hatalmas esélykülönbségnek a legnagyobb része az érettségit adó középfokú oktatásba való belépés pontján keletkezik.

Jóllehet a szocializmus éveiben megindult a romák asszimilációja, ez a folyamat a rendszerváltás után megszakadt, és felerősödtek az ellene ható tendenciák. Mindezt azért kell hangsúlyoznunk, mert látnunk kell, hogy a romák sikeres társadalmi integrációjának peremfeltételei mások voltak a rendszerváltás előtt, mint a rendszerváltás után. Ugyanakkor nemcsak a roma közösség sorsa és társadalmi integrációja tér el jelentősen a többségi társadalométól, de azt is ki kell emelnünk, hogy a sikeresség fogalmát is másképp kell definiálnunk a romák és nem romák esetében. Figyelembe véve a roma származásúak többségének drámai erővel megnyilvánuló kiszorulását a hivatalos munkaerőpiacról, egyértelműnek látszik, hogy ennek legfontosabb oka a romák alacsony iskolázottsága. Ehhez képest mindazoknak (a romákon belüli kisebbség), akik legalább a szakma megszerzéséig eljutnak, van esélyük, hogy állást és biztos megélhetést szerezzenek.¹²

Összességében egyértelműen bizonyítható, hogy a roma kisebbség jelentős része a rendszerváltást

vesztesként élte meg, és körükből kerül ki a társadalmilag leszakadó csoportok többsége. Ennyiben igazolható, ha az *etnikai eredetű szociális kisebbség* fogalmát a romákra vonatkoztatjuk. Ugyanakkor a terminológia semmiképpen nem alkalmazható a roma kisebbség egészére. Az elmúlt évtizedek szociológiai kutatásai¹³ egyértelműen bizonyították azt is, hogy a roma származásúak csoportjában 20–30 százalékra becsülhető azoknak az aránya, akik a sikeres munkaerő-piaci integrációhoz megfelelő iskolai képzettséggel/szakmával és tartós megélhetést garantáló munkahellyel rendelkeznek.¹⁴ Az ő társadalmi integrációjuk sikeresnek mondható, és rájuk a szociális kisebbség kategóriája nem alkalmazható.

A TÖBBSÉGI ELŐÍTÉLETEK A ROMÁKKAL SZEMBEN

Napjainkban a magyar felnőtt népesség 80 százalékánál figyelhető meg erős, sőt sokszor szélsőséges formában is felszínre törő romaellenes attitűd és előítéletesség.¹⁵ Ez a megkülönböztetett elutasítás egy komplex kognitív, affektív és konnatív¹⁶ elemeket egyaránt magába foglaló attitűd következménye, ami megjelenik a romákkal szemben érzett nagyfokú fizikai távolságérzetben, a romák iránt érzett mély ellenszenvben és érzelmi elutasításban, az általános gyanakvásban, a romák leértékelésében és a róluk alkotott negatív sztereotípiákban, egészen a romákkal szemben érzett intoleranciáig és a velük szemben megnyilvánuló súlyos előítéletig. A romákkal szembeni megkülönböztetés jellemzője, hogy nem tesz különbséget roma és roma között, mindenkire egyaránt vonatkozik, akár romának vallja magát valaki, akár elutasítja a roma identitást. Így azok számára, akiket a magyar társadalom többsége romának minősít, nem is hagy menekülő utat.

A romákkal szembeni közismerten elutasító és sokszor diszkrimináló nézetek mélyen beágyazódtak a többségi társadalom gondolkodásába, és időben meglehetősen állandóságot, sőt némi növekedést is mutatnak.¹⁷ A többségi társadalom a romák társadalmi integrációjának kérdését alapvetően asszimilációs nézőpontból közelíti meg, és úgy látja, hogy mindenekelőtt a cigányoknak kell „jobban” beilleszkedni a többség kizárólagos normái szerint működő világba. A romák integrációjának kudarcáért pedig a többség a romák felelősségét hangsúlyozza,¹⁸

A társadalmi szolidaritás megnyilvánulásának lehetséges célcsoportjai között a rossz helyzetben élő romák a legutolsó helyre szorulnak, és egyfajta deviáns csoport reprezentációjaként mutatkoznak meg. A társadalom többsége elutasító az alkotmányos el-

veken nyugvó aktív, jogalkotó és antidiszkriminációs politikával szemben, és a társadalmi igazságosság elvein nyugvó, etnikai szempontokat is figyelembe vevő újraelosztó politika iránt, valamint elutasító a pozitív diszkrimináció bárminemű formájával szemben.

A romaellenes beállítódás nem független az intolerancia más formaitól, mint az idegenellenesség és az antiszemitizmus.¹⁹ Ugyanakkor különbözik azoktól abban, hogy a romaellenesség társadalmi helyzetű (iskolai végzettség, társadalmi státus) és demográfiai jellemzőktől (nem, életkor, település) függetlenül áthatja a társadalmat, és a legutóbbi időkig nem korlátozza a látencia jelensége sem.

Meglehetősen sok ember, a felnőtt népesség több mint egyharmada nemhogy nem utasítja el a romákkal szembeni különféle diszkriminatív megnyilvánulásokat (a rendőrségi túlkapásokat, a munkahelyi diszkriminációt, az iskolai szegregációt, a szórakozóhelyeken történő atrocitásokat vagy a kényszerrel történő kitelepítéseket), de egyet is értenek ezekkel (vagy legalábbis megértően kezelik azokat). A legutóbbi időben már a teljes kirekesztés irányába mutató jelenségek is felütöttek a fejüket az országban. Ez akár a fizikai erőszakot, sőt a romák fizikai megsemmisítését sem zárja ki. Mindezek hátterében bár sokszor a többségi társadalom tagjainak vélt vagy valós érdeksérelme áll, emellett azonban olyan szempontok is fontos szerepet játszanak, mint a társadalmat átható általános intolerancia, a frusztráció, a bünbakkeresés, valamint az, hogy felerősödik a társadalmi agresszió, és a romaellenesség elfogadottá válása egyre agresszívebben juttatja kifejezésre a cigányellenességet.

AZ ESÉLYEGYENLŐSÉGRŐL ÉS A ROMÁKAT SÚJTÓ DISZKRIMINÁCIÓRÓL

Az esélyegyenlőség alkotmányos védelméről és az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések jogi és társadalmi megítéléséről éppen e folyóirat hasábjain fejtettük ki korábban a véleményünket.²⁰ Érdemes ebből felidézni néhány, általunk fontosnak tartott megállapítást.

Az esélyegyenlőség problémája kapcsán két, egymástól élesen eltérő szempontrendszerrel különböztetünk meg. Az egyik az esélyegyenlőség elve, amely az alkotmányos jogok érvényesüléséből levezethető. Eszerint mindenkire érvényes a jogegyenlőség, azaz mindenki egyenlő elbánásra kell hogy számíthasson, függetlenül vallásától, etnikai-kulturális identitásától, társadalmi helyzetétől vagy éppen politikai nézeteitől. Mindez az intézményes megkülönbözte-

tés alkotmányos tilalmában testesül meg: az egyenlő bánásmód követelménye mellett ide tartozik az egyenlő jogvédelem követelménye, valamint mindezek garanciája, a procedurális vagy eljárásbeli igazságosság érvényesülése.²¹ Az egyenlőség elvének alkotmányos felfogásából levezethető esélyegyenlőség elve kétféleképpen is sérülhet: egyfelől közvetlenül, amely a legtisztább eset, és amelynek tiltása minden modern liberális jogrendszerben alapkövetelmény. Bonyolultabb és nehezebben formalizálható eset a másik, amikor az esélyegyenlőség elve közvetetten sérül. Ez akkor következik be, amikor annak dacára, hogy egy intézkedésnek egyenlően kellene érintenie a társadalom két tagját vagy csoportját, ezek mégis egymástól különböző, az intézkedés lényegét tekintően eltérő helyzetben találják magukat.²² Ennek tiltása is alkotmányos követelmény, de nehezebben érhető tetten, és még kevésbé könnyen lehet bizonyítani.

Az esélyegyenlőség elvének formális alkotmányos követelménye mellett azonban létezik az esélyegyenlőségnek egy másik aspektusa is, amely már túlmutat a jogrendszer szigorú formális szempontjain. John Rawls *Az igazságosság elmélete* című könyvében²³ arról értekezik, hogy a formális egyenlőség és a tiszta eljárásbeli igazságosság mellett létezik a méltányos esélyegyenlőség szempontja. Rawls szerint az igazságosság elvein és elvárásain szerveződő társadalom, amely magába foglalja a politikai rendszer igazságosságát éppen úgy, mint a gazdasági és társadalmi intézmények igazságos elrendezését, miközben kizárja annak lehetőségét, hogy „egymással összehasonlítható státusban lévő embereket” jogilag különbözőképpen kezeljen, közben nem zárja ki az egyes emberek közötti egyenlőtlenségeket. A kérdés azonban mindig az, hogy mi ezeknek az egyenlőtlenségeknek a tartalma, és milyen mértékben törekszik a társadalom ezen egyenlőtlenségeknek a kiegyenlítésére. Rawls szerint döntő szempont, hogy a javakhoz (pozíciókhoz, státushoz, jövedelemhez és vagyonhoz) való hozzáférésben mindenkinek egyenlő esélye legyen, és amennyiben vannak olyanok, akik akár hátrányos helyzetüknél fogva, akár képességeik miatt nem tudnak ezekhez hozzáférni, a méltányos egyenlőség elve alapján a társadalomnak hozzá kell őket segítenie ehhez (az ésszerűség határain belül, és Rawls szerint kizárva a többletjogokat). Ez azonban mérlegelés kérdése, amely egyfelől az igazságosság tiszta felfogásán alapszik, másfelől nagyban függ a társadalmi intézményeket működtető szabályoktól, a társadalomban létező normáktól és a társadalmi közmegegyezéstől. Ezek a normák pedig sokszor még képlékenyek és tisztázatlanok, miközben keretüül szolgálnak a társadalmi

igazságosságról és az esélyegyenlőségről szóló aktuális diskurzusnak, és mindazon intézményes társadalmi beavatkozásnak, amely a hátrányos helyzetű csoportok életkörülményein és jövőbeli lehetőségein kíván javítani. Az esélyegyenlőség elvének a társadalmi igazságosság érvényesítéséből fakadó felfogása tehát nem feltétlenül formalizálható az alkotmányosság szintjén, de érvényesítését politikai (és sokszor jogi) garanciákhoz kell kötni. Amikor tehát az esélyegyenlőség elvének érvényesülését kérjük számon, egyszerre várjuk el az alkotmányos alapjogok biztosítását és a társadalmi igazságosság szempontjainak a teljesülését.

A társadalom igazságos berendezkedése ebből a nézőpontból megköveteli, hogy a polgárok egyformán hozzáférhessenek bizonyos szolgáltatásokhoz vagy a szolgáltatások bizonyos szintjéhez (oktatás, egészségügyi ellátás, higiénia stb.) és a minimális életfeltételekhez (munkalehetőség, egzisztenciális biztonság, nyugdíj stb.). Az egyének vagy a közösségek számára azonban adódhatnak olyan helyzetek, hogy a társadalom különféle alrendszerének működése folytán az emberek, akár ideiglenesen vagy véglegesen, egyáltalán nem vagy csak részlegesen tudnak gondoskodni magukról. Ha az „egymással összehasonlítható státusban lévő emberek” nem egyenlő esélyekkel férnek hozzá mindehhez, akkor a társadalom felelőssége a helyzet részleges kiegyenlítése, és a társadalomnak valamilyen módon segítőleg kell fellépni. A segítség és a kiegyenlítés azonban itt is mérlegelés kérdése, és az alkotmányos szociális alapjogok biztosítását összhangba kell hozni más liberális jogelvekkel és az elosztás liberális igazságossági elveivel.

A szakmai és közéleti diskurzus visszatérő dilemmája, hogy a romákat sújtó súlyos hátrányok és az életesélyeiket érintő társadalmi egyenlőtlenségek és igazságtalanságok mennyiben sértik a jogegyenlőség alkotmányos követelményét, vagy mennyiben vonatkoztathatók „csupán” morális, értékbeli konfliktusokra, és hogy a romákat ért társadalmi megkülönböztetések milyen mértékben fakadnak etnikai hovatarozásukból. További fontos kérdés, hogy akár jogsérelem, akár igazságtalanság történik, kinek kell fellépnie és mit kellene tennie. A jogalkotó feladata-e, hogy megszüntesse ezeket az egyenlőtlenségeket, vagy a jogalkalmazó dolga-e, hogy biztosítsa az egyenlő esélyek teljesülését? Vagy pedig a társadalmi közvélekedésben kellene először tisztázni, mit is értünk az esélyegyenlőség érvényesülésén, és melyek azok a helyzetek és intézményes vagy személyes magatartásminták, amelyek előidéznek ezek sérelmét?

A romák, mint minden hátrányos helyzetben lévő kisebbség, esélyegyenlőségének kérdése tehát olyan összetett probléma, amely legalább három,

külön is értelmezésre szoruló szempont együttes végiggondolását és megválaszolását követeli meg. Vajon elégséges-e, ha csökken a romákat érő diszkriminatív megnyilvánulások és eljárások gyakorisága, vagy csak akkor lehet a jelenlegi helyzeten változtatni, ha egyben a szegénység mértéke is csökken a romák körében, és mindez együtt elégséges-e ahhoz, hogy csökkenjen a konfliktus a többségi társadalom és a roma kisebbség között? Vagy már olyan mély a szakadék közöttük, hogy különböző konfliktuscsökkentő eljárások bevezetése is szükséges? További fontos – és különösen az igazságossági megfontolásokat érintő – dilemma, hogy vajon kinek (a többségi társadalomnak, illetve a kisebbségnek) mi a felelőssége, és a két oldalon milyen attribúciós mintázatok (a felelősséget a romákra hárító, vagy a külső, strukturális okokat hangsúlyozó érvrendszer) keretében értelmezik az esélyek létező egyenlőtlenségeit. A legfontosabb, hogy megértsük: Magyarországon a szegénység és a kisebbségi lét miért fonódik ennyire össze, ha a romákról van szó. Ezt követően kell megvitatni azt, hogy a cigányság jelentős része kétségbeesítő helyzetének megszüntetése nem lenne-e könnyebb, ha a magyar társadalom az asszimilációs modell helyett – amely a társadalmi befogadásra érdemes vagy érdemtelen, a „jó és rossz cigány” megkülönböztetésén alapul – az integrációs modell elveit követné. Ez utóbbi esetben olyan intézményes megoldásokra kerülhetne sor, amelyek nem a többségi normák kényszeres megkövetelésén alapulnak, hanem a romák történelmi-kulturális hagyományai-ból építkeznének, és ezekből merítenének ötleteket a hatékony társadalmi integráció erősítéséhez.²⁴

A KIREKESZTÉS FOLYAMATA

A kirekesztésnek legalább két formáját érdemes megkülönböztetnünk. Az egyiket szociális, a másikat politikai eredetű kirekesztésnek nevezhetjük. A szociális alapú kirekesztés jelensége legélesebben a romák leszakadó, legkiszolgáltatottabb csoportjai körében mutatkozik meg. Mivel ezek a csoportok a modernizáció során kimaradtak a fősodorból, a modernizációs értékek sem feltétlenül jelentenek esetükben összetartó erőt és integratív mintákat.²⁵ Az asszimiláció kényszere, majd a rendszerváltást követő szociális leszakadás, a munkaerőpiacról való kiszorulás, a felerősödő szegregáció és a többségi társadalom felől megnyilvánuló erős kirekesztés a hagyományos lokális szociális kötelekeiket felszámolta, de újakat nem tudott kiépíteni.²⁶ A települési, a lakóhelyi és az iskolai szegregáció jelenti a szociális eredetű kirekesztés legsúlyosabb megnyilvánulá-

si formáját. A rendszerváltás óta lezajlott társadalmi változások azonban a kirekesztés egy merőben új formáját is megszülték: a leszakadó roma kisebbség egyes csoportjai teljesen kívül kerülnek a társadalmi integráció rendszerén.²⁷ Ezt hívja a szakirodalom *underclass* jelenségnek: szemben a társadalom legalsó rétegeivel, akik bár súlyos hátrányokat szenvednek, de az integrációt biztosító társadalmi intézményektől nem teljesen vannak elzárva, az *underclass* már kívül esik ezeken az intézményeken. Az osztály alatti világ tagjainak meggyengül vagy megszakad a kapcsolata a nagy társadalom intézményeivel, a többségi világ normái érvényüket veszítik, és nincs lehetőség a két világ közötti átjárásra. Ezt a világot testesítik meg az önmagukba zárt településgépek, a kizárólag romák által lakott aprófalvak és kis-települések.²⁸

A politikai alapú kirekesztés gyökere a többségi világ elutasítása és a romák *stigmatizálása*. Megjelenési formája a romák deviáns csoportként való kezelése, illetve viktimizációjuk. Ez két forrásból táplálkozik: egyfelől a szociális alapú kirekesztődés magatartásbeli és kulturális jellegű következményeiből a romák bizonyos csoportjainál, ami a jogkövetés terén mutathat eltérést az elfogadott társadalmi normáktól, és ami „jogalapot” szolgáltat a többségi társadalom tagjainak a romák viktimizációjára. Másfelől a politikai alapú kirekesztést olyan intézményes hatások gerjesztik, mint a hatósági megkülönböztetés különböző formái, az intézményes szegregáció következményei, vagy a média – különösen a bulvármédia – botránykeltése és az extremitások iránti fogékonysága.

Napjainkban a politikai gyökerű kirekesztés új formái is megfigyelhetők nyílt és szélsőséges politikai rasszizmus formájában, amely a fizikai erőszaktól és megfélemlítéstől sem riad vissza. Ezek elsősorban olyan radikális politikai mozgalmakhoz köthetők, amelyek nyíltan hangoztatják a romák teljes elkülönítésének és megsemmisítésének az eszméjét, és olyan félelmeket okoznak a roma kisebbségben, amely az amúgy sem erős etnikai kötések továbbgyengíti.

A ROMAKÉP KRIMINALIZÁLÓDÁSA A MAGYAR KÖZBESZÉDBEN

Az elmúlt években egyre gyakrabban fordul elő, hogy a nyomtatott vagy elektronikus sajtó a cigánybűnözésről, annak növekedéséről, az általa okozott károkról beszél. 2009 elején a végrehajtó hatalom egyik képviselője, a miskolci rendőrfőkapitány, ha

nem is egészen ezt a kifejezést használva, de erről beszélt.²⁹ Majd egy másik magas rangú állami hivatal vezetője, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa használta a sajtóban ezt a szót.

A „cigánybűnözés” kifejezéssel az erről szólók a cigány emberek által elkövetett bűncselekményekre utalnak.³⁰ A feltételezett vagy tényleges elkövetőket külső jegyeik alapján sorolják be e kategóriába, a minősítés során az önbesorolásnak még a lehetősége sem merül fel. Pedig ezt az eljárást még a köznapi magánbeszélgetésben is negatívumnak gondoljuk, a sajtóban pedig, amikor egy társadalmilag elítélt magatartásmódot egy kisebbséggel kapcsolnak össze, elvetendőnek tartjuk. Ha pedig ezt a végrehajtó vagy az azt kontrollálni hivatott szervezet képviselője teszi, akkor különösen elítélendőnek gondoljuk.

Az önbesorolást kikerülő etnikai kategorizálás gyakorlata nem új keletű a romák kriminalitásával kapcsolatos legújabb kori szakirodalomban sem. Egyes esetekben a szerzők (vagy munkatársaik) saját „becslése” az elemzések alapja, máskor pedig másodkézből származó hivatkozásra van szó. Találkozhatunk a romák kriminalitására vonatkozó sommás egyetemi tankönyvi megállapítással is, ahol a szerző még azt a fáradságot sem veszi, hogy adatokra hivatkozzon.³¹ Az önbesorolás elutasításának egy másik formája, amikor a kutató felülbírája azt, amit a megkérdezett saját magáról mond.³² Mivel az elmúlt húsz évben több olyan elemzés is készült a témában, amelyben az elítéltek vagy fogvatartottak önbesorolása képezte az etnikai kategorizáció alapját,³³ úgy gondoljuk, hogy amikor a kutatók eltérnek az önbesorolástól, akkor egyéni kutatói döntésekről van szó, és nem technikai akadályokról vagy az érintettek ellenállásáról.

Mindezeket a szempontokat figyelembe véve érdemes megvizsgálunk, hogy vajon igaz-e az a közkeletű vélekedés, hogy a romák kriminalitása magasabb a lakosság többi csoportjához képest, és vajon vannak-e olyan kriminogén tényezők, amelyek erősebben hatnak a romák körében. Erre a kérdésre megbízható adatok híján csak feltételes választ adhatunk: ha a kriminalitást a börtönbe kerüléssel jellemezzük, akkor igen.

Huszár László és Póczik Szilveszter már idézett börtönfelméréseiben a roma elítéltek aránya többszöröse, tizenkét-tizenöt-szöröse a népszámlálás során mért arányuknak. Kriminológiai közhely, hogy az alacsonyabb iskolázottságúak és elsősorban az ilyen fiatal férfiak börtönbe kerülési esélyei jóval magasabbak, mint minden más csoporté. Huszár László a megkérdezettek önbesorolására alapozott börtönfelméréseiben azt találja, hogy a nyolc általánost vagy annál kevesebbet végzetek aránya az egész börtön-

népességben magasabb, mint a teljes népességben. A nyolc általánost vagy annál kevesebbet végzetek aránya a romáknál 82,3, a nem romáknál 43,8 százalék, vagyis a fogvatartottak többsége alacsony iskolázottságú. Hasonló eredményre jut Póczik Szilveszter is. Már idézett felmérésében (ha most eltekintünk attól a nagyon vitatható kategóriától, hogy Póczik azt is cigánynak sorolja be, aki magát nem vallja annak, és kizárólag az önbesorolás alapján azonosított romákat vizsgáljuk) a nyolc osztállynál kevesebbet végzetek aránya közel 5 százalék. Ez hozzávetőlegesen háromszor annyi, mint amennyit a fiatal (20–29 éves) magyar nemzetiségű férfiak körében a népszámlálásnak az iskolai végzettségre vonatkozó, nemzetiségek szerint mért adatai mutatnak. A minimális iskolázottsági szint el nem éréséhez tehát a magyar nemzetiségű fiatal férfiaknál háromszoros börtönbekerülési esély/kockázat kapcsolódik. A magukat cigány nemzetiségűnek vallók közül az országos összeírás szerint minden negyedik tartozik ebbe a csoportba. Romának lenni egy fiatal férfi számára több mint tizenhatszorosára növeli annak az esélyét, hogy nem éri el a minimális iskola végzettséget sem. Ha ez a nagyon alacsony iskolai végzettség náluk is háromszoros börtönbe kerülési eséllyel párosulna, akkor a fogvatartottak között még magasabb lenne az arányuk, mint amit a felmérések mutatnak, több mint 50 százalék.

A romák magasabb aránya a fogvatartottak között alacsonyabb iskolázottságukkal magyarázható.³⁴ Nagyjából ennyit lehet tudományos igénnyel állítani a romák magasabb kriminalitásáról. Ha van ma Magyarországon „kisebbségi bűnözés”, akkor az az iskolázatlanság következménye. Alapos felmérések és szakszerűen, a jogi normák figyelembevételével nyert adatok hiányában minden más tényként kezelt hipotézis vagy a tudományba beemelt közbeszéd.³⁵

NÖVEKEDETT-E A ROMÁK BŰNÖZÉSI HAJLANDÓSÁGA A RENDSZERVÁLTOZÁS ÓTA?

Csak jelzésszerű felmérések vannak a kisebbségi, elsősorban cigány kisebbség kriminalitásáról. Ugyanakkor a közbeszédnek, sőt már a politikai diskurzusnak is állandóan jelen lévő témája a cigányok magasabb bűnözési hajlandósága. Eltekintve a már vázlatosan érintett börtönbe kerülési esélyről, a romák magasabb bűnözési hajlandóságáról senki sem állíthat semmi bizonyíthatót, csak feltételezésekkel élhet.

Még a rendszerváltozás előtt vetette fel Gönczöl Katalin, hogy a szegények kriminalitása azért magasabb, mint a társadalom más rétegeié, mert esetekben arról az értékvesztési folyamatról van szó, amelyet a szociológia Emil Durkheim nyomán az anómia fogalmával ír le.³⁶ Az anómia azt jelenti, hogy fellazulnak a hagyományos normák és szabályok, és helyükbe nem lépnek újak. A kilencvenes évek megnövekedett bűnözését is az elszegényedéssel, a munkanélküliséggel, az otthonvesztéssel, a családi normák fellazulásával magyarázza.³⁷ Szélsőségesen leegyszerűsítve: mintha a szegények és így nagyon sok roma számára a Tízparancsolat „Ne lopj!” szabálya elhalványodott volna. Az anómiával, vagy a szabályok betartásának lazulásával azonban szerintünk csak részlegesen indokolható, hogy a romák bűnözési hajlandósága növekedett volna.

A jelenleg sokak által vélelmezett, de továbbra is bizonyításra szoruló magasabb cigány kriminalitást azonban specifikus, kizárólag vagy elsősorban erre a csoportra érvényes normavesztéssel aligha lehet magyarázni. Adataink nem lévén, saját élettapasztalatainkra támaszkodva az egész magyar társadalomra érvényesnek véljük: a bűnelkövetési tilalmak általában vesztek jelentőségükből. Itt elsősorban a „Négy hamis tanúságot!” parancsra és ennek kapcsán az adóbevalláshoz, a jövedelmi és a forgalmi adóval, a számlaadással stb. kapcsolatos normasértésekre gondolunk. Említhetjük továbbá a tartozás megfizetésének kötelezettségét is³⁸ vagy például a korrupciót. Ezek azonban többnyire rejtve maradnak a bűnüldöző hatóságok előtt. Az ismerté vált bűncselekmények számának növekedése azonban szerintünk általános normavesztésről tanúskodik.

A rendszerváltozást követő hét évben az ismerté vált bűncselekmények száma megháromszorozódott, majd némi csökkenés után ma is kétszer annyi, mint az 1980-as években. Ez arra utal, hogy nem egy meghatározott kisebbség anómiája növekedett, hanem a többségé.³⁹ A vagyoni elleni bűncselekmények száma a KSH évkönyvei szerint gyorsabban növekedett, mint a többi.⁴⁰ Lehet, hogy az iskolázatlan emberek, így a romák kriminális aktivitása is nőtt. Ez azonban csak feltételezés, adataink ennek sem alátámasztására, sem cáfolatára nincsenek.

Végül kitérnénk néhány feltételezésre a romák sajátos társadalmi helyzetéből fakadó kriminalitást erősítő folyamatokkal kapcsolatban.

Az egyik *a szociális háló lazulása*. Amikor a legtöbb rokon, ismerős már hosszabb ideje munkanélküli, nincs, akitől támogatást lehetne kapni, és széthullik a segítő, a fegyelmező szociális háló. Nincs, akire érdemes lenne hallgatni, akinek a példája kiutat mutathat. Nincsenek tapasztalt öregek, mert a magas

halandóság következtében csak nagyon kevesen éltek meg közülük a hatvan éves kort. (A magukat cigánynak mondók 5 százaléka a hatvan éven felüli, ez az arány a teljes népességben 20 százalék feletti.⁴¹)

Az időhorizont beszűkülése. Sok magyar roma nagycsaládnak a rendszerváltozást követő technológiai és kulturális váltás, avagy forradalom a család egésze, az egész nagycsalád munkaalkalmának elvesztését jelentette. Ez mintegy kollektív katasztrófaként rombolta szét a társadalmi kapaszkodókat. A növekvő szegénység, a napról napra élés beszűkítette az időhorizontot. Ez sokak szemében leértékelte az iskolai befektetés távlati értelmét és felértékelte a rögtön, akár törvénysértés árán elérhető nyereséget. A bűnözés időhorizontja torz: a valóságosnál kisebbnek tünteti fel a majdani büntetést.

Az iskola normára tanító és szoktató funkciójának csökkenése. Ennek egyik oka, hogy az iskola, az oktatók tekintélye, mint egy sor más intézményé és a benne dolgozóké, csökkent. Az ott hallottak és megköveteltek sokak számára kétségessé váltak. A szegények, így a romák esetében az iskolázottsághoz kapcsolódó perspektívák beszűkülésével, az iskolába járás hatósági kényszerének lazulásával a gyerekeik egy része nem jár elég rendszeresen iskolába.

Az ellenségesség mint kriminalizáló tényező. Minél nagyobbak a társadalmilag azonosított csoportok közötti feszültségek, annál inkább megengedett, hogy az egyik csoport tagjai a másik, ellenséges csoportba tartozók rovására szegjenek meg olyan szabályokat, amelyeket a csoporton belül tiszteletben tartanak. A kiszorítottság, a kivetettség, az ellenséges környezet elleni küzdelem minden megszerzett használati értékkel bír, piaci értelemben akár értéktelen dolgot is harci zsákmánnyá tesz. A megszerzéséért kifejtett erőszakot a becsület megvívásának eszközévé emeli. Minél agresszívebb a többségi környezet, ez annál erősebben jelentkezik a kisebbségi csoportban. De ez fordítva is igaz. Akivel az ember kezét fog nappal, annak nem megy be éjjel a kertjébe a zöldségéért. A romákkal foglalkozó szociális munkások, segítségnyújtók önkéntesei keveset panaszkodnak arról, hogy meglopják őket.

INTEGRÁCIÓS PERSPEKTÍVÁK

A következő évek talán legfontosabb kihívása Magyarország számára, hogy milyen mértékben lesz képes megállítani a roma kisebbség társadalmi leszakadását, és képes lesz-e olyan integrációs stratégiát kidolgozni, amely a romák számára egyénileg és kollektívan egyaránt valódi esélyeket, elismertséget és emberhez méltó életet biztosít.

Egy etnikai csoport integrációja alatt azt értjük, hogy mind a csoporthoz tartozó egyének, mind pedig a csoport mint közösség képes beilleszkedni a társadalomba, a társadalom elfogadja és elismeri a kisebbség létét, és biztosítja a közösség fennmaradását, a közösség pedig etnikai hagyományait megőrizve, saját értékei szerint élheti életét. Az integráció mindig kölcsönös folyamat, amely mindkét fél részéről komoly erőfeszítéseket, „beruházást” és áldozatot követel.

Az etnikakulturális alapú integráció megvalósulása többféle forgatókönyvet követhet. Az egyik egy olyan kulturális vegyes társadalmat formázhat, ahol ugyan számos kultúra és etnikai csoport él együtt, egymás mellett, de ezek nem adódnak össze, és nem alkotnak egy olyan plurális kulturális teret, ahol a kultúrák között interakció, csere és együttműködés, közös kulturális cselekvés jönne létre. Értelemszerűen létezhet plurális kulturális együttélés is, amely pont ezt az egymásra épülést és kölcsönöségen alapuló diskurzust teremti meg. E két típus mellett léteznek negatív scenáriók is. Az egyik egy (akár szélsőségesen) polarizált etnikakulturális viszonylatrendszerben szerveződik, ahol a szembenállás állandóan újabb és újabb konfliktusok forrása, és mindkét csoport a másik ellenében identifikálja magát. A másik scenárió szegregált helyzetet hoz létre, ahol az egyik (általában domináns és hatalmi pozícióban lévő) etnikum vagy kultúra kiszorítja, elkülöníti, aláveti (sokszor az üldözéstől és a megsemmisítéstől sem visszariadva) a mellette élő kisebbségi csoportot.

Az integráció tekintetében érdemes megkülönböztetnünk annak politikai és társadalmi feltételeit. A politikának és a közhatalomnak kiemelt feladata az esélyegyenlőség biztosítása a kisebbség minden tagja számára, továbbá egyenlő hozzáférést kell teremtenie a biztonságot és az életesélyeket meghatározó társadalmi intézményekhez (oktatás, szakképzés, munkaerőpiac, egészségügyi ellátás stb.), valamint érvényt kell szereznie a már elfogadott antidiszkriminációs törvényeknek, és azok végrehajtása során olyan kisebbségi jogvédelemre van szükség, amely a diszkrimináció minden formáját kiküszöböli, jogbiztonságot és jogvédelmet nyújtva a kirekesztés és a szegregáció ellen. Az állam és a jogrendszer elsődleges politikai feladata tehát a polgárok védelme, hogy élhessenek jogaikkal, és ebben senki ne korlátozhatja őket, valamint a közösségek védelme identitásuk szabad vállalásában és gyakorlásában.

A kisebbségek társadalmi integrációja ennél azonban összetettebb kérdés. Ennek egyaránt vannak gazdasági, szociális és kulturális oldalai. A romák társadalmi integrációjának legpriméribb felté-

tele, hogy csökkenjen az egyre erősebb fizikai-térbeli elkülönülés/elkülönítés a roma kisebbség és a többségi társadalom között. Ehhez elengedhetetlen, hogy a településen belüli, a lakóhelyi, a foglalkozási, az iskolai és az élet más területeit érintő szegregáció megszűnjön, hogy a személyes kapcsolatok szintjén az interakciók sokasodjanak a különböző kultúrák között, és hogy a többség és a kisebbség között a kulturális határok kölcsönösen átjárhatók legyenek. Ez azonban csak az első, de nem elégséges feltétele az integráció sikerének.

Egy korábbi kutatásunk eredményei azt mutatják, hogy a többségi társadalom a romák sikerstratégiáját háromféle módon képzei el.⁴² Az első a belső erőforrásokra támaszkodás, amelyet a tehetség, az akaraterő és a szorgalom testesített meg a vizsgálatunkban. Egy másik lehetőség az asszimilációs stratégia, ami azt jelenti, hogy a sikerre vágyó kisebbség tagja elveszíti régi arcát, és beleolvad a többségi társadalomba. Ilyen esetekben a siker feltétele a roma származás eltitkolása, a jó kapcsolatok, és a mindenhez szükséges szerencse. A harmadik lehetséges módja a sikerességnek az, hogy a romák megtartják etnikai identitásukat, és így válhatnak a társadalom teljes jogú tagjaivá, azaz integrálódhatnak. Az integrációs stratégiát a roma származás felvállalása és a segítőkész társadalmi környezet jellemzi. Bár a többség ma Magyarországon az asszimilációs stratégiát erőlteti, mégis mint lehetőség, az integrációs megoldás sem zárható ki teljesen. Ehhez azonban meg kell teremteni az integráció strukturális feltételeit. A strukturális integráció egyrészt egyenlő foglalkozási, munkaerő-piaci esélyeket követel, ami feltételezi a tudáshoz való hozzáférés esélyegyenlőségét. Továbbá a társadalmi beilleszkedéshez és érvényesüléshez a kisebbség számára elengedhetetlen a szociális biztonságot, továbbá a megkülönböztetésmentes egészségügyi ellátást, élhető települési és lakásviszonyokat, egészséges környezetet biztosító társadalmi milió. Elengedhetetlen a hátrányok generációs átörökítésének mérséklése és megszüntetése, valamint kell roma közélet, politikai hozzáférés és képviselő, részvétel a lokális és országos döntéshozatalban, önálló nyilvánosság és kulturális elfogadottság.

Mindehhez elkerülhetetlen, hogy a roma kisebbség, az etnikai csoport közös történeti gyökerei, kulturális azonossága és közösen vallott értékei mentén olyan kollektív identitást mutasson fel, amely egyrészt vonzó azonosulási lehetőséget kínál fel tagjainak, és amely elismerést és elfogadást kényszerít ki a társadalom egészétől. A roma származásúak körében azoknál, akiknek fontos az etnikai hovatartozás, erősíteni kell a közös identitás fontosságának a

tudatát, az etnikai kapcsolatok hálózatát és az etnikai alapú csoportssolidaritást.

A társadalom többségében élő negatív színezetű romakép jelentős mértékben oldható lenne, ha a roma kategorizáció és a siker közötti kizáró viszony megszűnne a közgondolkodásban. Ehhez szükség van arra, hogy a roma kisebbség pozitív társadalmi és kulturális életvezetési sikerstratégiákat tudjon felmutatni, hogy ezek megvalósításához a szükséges erőforrások elérhetőek legyenek, és elengedhetlenül fontos az is, hogy a roma közösség megmutassa, szemben a köztudatban élő képpel, amely a romákat a sikertelenséggel, a társadalmi leszakadással és a deviáns magatartásmintákkal azonosítja, hogy a roma származásúak meghatározó csoportja – még ha az asszimilációs kényszer miatt kevésbé láthatóan is – a magyar társadalom teljes mértékben integrált és sikeres tagja.

Végül, de nem utolsósorban, a romákkal szemben megnyilvánuló intolerancia mint az integráció egyik fontos gátja akkor mérséklődne, ha nőne a társadalom általános toleranciája. Ennek azonban jelenleg kevés esélyét látjuk, az általános tolerancia szintje ugyanis nem mutat növekedést Magyarországon. És ha mégis áttörés következne be ezen a területen (mint például amit napjainkban – ugyan nagyon halványan – tapasztalhatunk bizonyos bevándorló csoportokkal kapcsolatban⁴³), még mindig fennáll annak lehetősége, hogy a romák kimaradnak ebből, sőt esetleg ez a változás az ő kárukra fog bekövetkezni.

JEGYZETEK

1. A tanulmány első változata a Centre Interuniversitaire d'Études Hongroises, Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris 3 felkérésére készült 2008-ban a Vándorló kisebbségek az európai térségben (*Minorités en déplacement dans l'espace européen*) program keretében.
2. A teljesség igénye nélkül, csak felsorolásszerűen néhány munkát említenénk, mint például SZUHAY PÉTER: *A magyarországi cigányság kultúrája*, Budapest: Medicina, 1999; Michael STEWART: *Daltestvérek. Az oláh cigány identitás és közösség továbbélése a szocialista Magyarországon*, Budapest, T-Twins, MTA Szociológiai Intézet, Max Weber Alapítvány, 1994; *Lokális cigány közösségek Gömörben. Identitásváltozások marginalitásban*, szerk. PRÓNAI Csaba, Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2005; LIGETI György: *Cigány népismereti tankönyv*, Budapest, Konsept-H Könyvkiadó, 2004.
3. Az Osztrák–Magyar Monarchián belüli cseh kisebbségi helyzet a Monarchia felbomlását követően többségibe fordult 1918-at követően az önálló Csehszlová-

- kia megszületésével, ugyanakkor a többséghez tartozó magyarok kisebbséggé váltak. Többség és kisebbség viszonya egy adott pillanatban is eltérő formákat mutathat: Dél-Szlovákiában vagy Erdélyben a magyarok kisebbséget alkotnak a szlovákokkal vagy a románokkal szemben, de bizonyos szűkebb régiókban a magyarok jelentik a lokális többséget, a szlovákok és románok pedig a kisebbséget.
4. D. L. HAMILTON – R. K. GIFFORD: *Illusory correlation in interpersonal perception: A cognitive basis of stereotypic judgments*, Journal of Experimental Social Psychology, 1976/12, 392–407.
 5. ROMANO RÁCZ Sándor: *Cigány sor*, Budapest, Osiris, 2008.
 6. Lásd például HAVAS Gábor – KEMÉNY István: *A magyarországi romákról*, Szociológiai Szemle, 1995/3. 3–20; HAVAS Gábor: *A kistelepülések és a romák*, in: *A cigányok Magyarországon*, szerk. GLATZ Ferenc, Budapest, MTA, 1999, 163–204; KÁLLAI Ernő – TÖRZSÖK Erika: *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés*, Budapest, EOKIK, 2002.
 7. CSEPELI György – ÖRKÉNY Antal – SZÉKELYI Mária – BARNA Ildikó: *A siker fénytörései*, Budapest, Sik Kiadó, 2005.
 8. A 20–29 éves, magát romának valló férfiak közül, akiknek a száma körülbelül 38 000 lehet, 8000-nak van munkája, ami 21 százalékot tesz ki. A nők körében ez az arány 5 százalék. Összehasonlításképpen a nem roma férfiak esetében 70, a nők körében pedig 52 százalék azok aránya, akiknek van munkájuk. Forrás: A Magyarországon bejegyzett kisebbségek adatai, 24; <http://www.nepszamlalas.hu/hun/kotetek/24>.
 9. HAVAS–KEMÉNY (6. vj.).
 10. Forrás: KEMÉNY István – JANKY Béla – LENGYEL Gabriella: *A magyarországi cigányság 1971–2003*, Budapest, Gondolat, 2004., illetve *A Magyarországon bejegyzett kisebbségek adatai*, 24 (8. vj.).
 11. A magát kettős identitásúnak valló 50 000 cigányról meglepő (és eléggé vitatható) módon a KSH nem külön külön adatokat.
 12. Ugyanakkor a munkaerő-piaci statisztikák azt is jelzik, hogy miközben az érettségivel rendelkező nem roma népesség 40 százaléka dolgozott a népszámláláskor, a romák esetében ez az arány csupán 20 százalék. Mindez arra utal, hogy a megfelelő iskolai végzettség és a szakma önmagában még nem feltétlenül elegendő a romák esetében a sikeres munkaerő-piaci integrációhoz.
 13. Lásd KEMÉNY–JANKY–LENGYEL (11. vj.).
 14. Egy korábbi kutatás és az abból született könyv éppen arra tett kísérletet, hogy feltárja a romák sikeres társadalmi integrációjának szociológiai és szociálpszichológiai hátterét. Erről lásd: CSEPELI–ÖRKÉNY–SZÉKELYI–BARNA (7. vj.).
 15. Az adatok egy 2005-ös kutatásból származnak, amelyben több kérdés mérte a romákkal szembeni előítéletességet. Erről lásd ÖRKÉNY Antal – SZÉKELYI Mária: *Romák és magyarok egymásról; A deliberáció előtti helyzetkép*, in *Magyar Agora. Deliberatív közvéleménykutatás a magyarországi romák és nem romák viszonyáról*, szerk. ÖRKÉNY Antal – SZÉKELYI Mária, Budapest, ELTE TáTK, 2007.
 16. A magyar társadalom egyharmada fogadja el a romákkal szembeni intézményes diszkriminációt, amit fel foghatunk egyfajta viselkedési késztetésnek, lásd ÖRKÉNY–SZÉKELYI (15. vj.).
 17. ERŐS Ferenc: *Etnicitás és identitás – a cigányellenesség dimenziói a mai magyar társadalomban*, in *Megismerés, előítélet, identitás*, szerk. ERŐS Ferenc, Budapest, Új Mandátum, 1998, 237–245; CSEPELI György – FÁBIÁN Zoltán – SIK Endre: *Xenofóbia és a cigányságról alkotott vélemények*, in *Társadalmi riport 1998*, szerk. KOLOSI Tamás – TÓTH István György – VUKOVICH György, Budapest, TÁRKI, 458–489.
 18. Erről lásd ÖRKÉNY–SZÉKELYI (15. vj.) 54.
 19. ENYEDI Zsolt – FÁBIÁN Zoltán – SIK Endre: *Nöttek-e az előítéletek Magyarországon?*, in *Társadalmi riport (17. vj.)* 375–399.
 20. ÖRKÉNY Antal: *A romák esélyegyenlősége alulnézetből*, Fundamentum, 2006/4. 45–56.
 21. KOVÁCS Krisztina: *A hátrányos megkülönböztetés tilalma*, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, 367.
 22. Mindezekről részletesebben lásd KOVÁCS (21. vj.) 366.
 23. JOHN RAWLS: *Az igazságosság elmélete*, Budapest, Osiris, 1997.
 24. Ennek egy lehetséges útját és kudarcát ismerhetjük meg Csenyete esetében. Lásd LADÁNYI János – SZELÉNYI Iván: *A kirekesztettség változó formái*, Budapest, Napvilág, 2004.
 25. Ezt a folyamatot nevezi NIEDERMÜLLER Péter modernizációs lemaradásnak, amely legfőképpen a romákat ért évszázados kirekesztés következtében vált tartóssá. Lásd NIEDERMÜLLER Péter: *Gondolatok a roma integrációról*, Élet és Irodalom, 2009. április 30.
 26. Lásd erről SZALAI Júlia: *Az elismerés politikája és a cigánykérdés*, in *Cigánynak születni*, szerk. HORVÁTH Ágota – LANDAU Edit – SZALAI Júlia, Budapest, ATA – Új Mandátum, 2000, 531–572.
 27. Lásd LADÁNYI–SZELÉNYI (24. vj.).
 28. VIRÁG Tünde: *Szegregációs minták. Roma szegregációs folyamatok a csereháti és dél-baranyai kistérségekben*, Budapest, Gondolat – MTA KI, 2005; VIRÁG Tünde: *A Gettósodó térség*, Szociológiai Szemle, 2006/1. 60–76.
 29. A rendőrkapitány egyébként nyilatkozatával megsértette PINTÉR Sándor országos rendőrkapitány 1996

novemberi utasítását is, mely szerint „normasértő az, ha a rendőrség körözésnél vagy egyéb esetekben alkalmazott személyleírásnál népcsoportra vagy etnikumra utaló megjelölést használ”, ellentétes továbbá a 11/1996. számú Körözési Szabályzattal, amely tiltja a nemzetiségi és etnikai adatok közzétételét. Idézi BERNÁTH Gábor: *Hozott anyagból A magyar média romaképe*, Beszélő, 2003/6, 37–48; <http://beszelo.c3.hu/03/06/07bernath.htm>.

30. Az olvasók meglepődhetnek e rész hangvételén, amely eltér a tudományos igényű elemzés szenvtelenségétől. Úgy érezzük, hogy amikor a romákkal/cigányokkal kapcsolatos kérdésekről van szó, sokan áthágják azokat a kifejezésbeli és gondolkodási kötöttségeket, amelyeket más társadalmi csoporttal szemben érvényesítenek. Ez különösen igaz a kriminalitás esetében. Elég a „cigánybűnözés” kifejezés előtagját egy más kisebbséget jelölő szóval helyettesíteni, hogy nyilvánvaló legyen: így csak romákról/cigányokról lehet beszélni. Ezt emberi jogi szempontból elfogadhatatlannak tartjuk.
31. Erre példa a következő megállapítás: „A cigány bűnelkövetők száma az ország elmaradott régiójában a városok szegregált övezetében a legmagasabb.” SZAJLAI József: *Bűntetőjog. Jegyzetpótló tananyag szociálpedagógia szakos hallgatók számára* (lezárva 2006. november); www.freeweb.hu/pedszoc/Egyeb/bunetetojog%20jegyzet.doc.
32. Erre példa PÓCZIK Szilveszter, aki a börtönben végzett felmérésében kialakít egy „asszimiláns” cigány kategóriát, amelybe saját szempontjai szerint sorolja be a magukat magyarnak vallók egy részét. Lásd PÓCZIK Szilveszter: *Cigányok és idegenek. Társadalmi és kriminológiai tanulmányok*, Miskolc, Felsőmagyarországi Kiadó, 1999; http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/Magyarorszag_i_nemzetisegek_kotetei/Ciganyok_es_idegenek.
33. HUSZÁR László: *Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban*, Belügyi Szemle, 1999/7–8; KISZELYNÉ Gábor Enikő: *Földrajzi szakmai kötöttségek szerepe a cigány/roma kriminalitás kialakulásában*, I. Területi és vidékfejlesztési konferencia, Kaposvár, 2007.
34. Ez nem ellentétes TAUBER Istvánnak még a rendszerváltás előtt több helyütt kifejtett véleményével. TAUBER István: *Cigányság és bűnözés*, Budapest, BM Könyvkiadó, 1988. Legfeljebb csak az vitatható itt is, hogy ő sem használta az önbesorolás módszerét.
35. A közbeszéd beemelése a tudományos elemzésbe az, ami értelmezhetetlenné teszi, amit PÓCZIK Szilveszter a cigányok asszimilációs/integrációs deficitjéről ír. El lehet-e választani a szerző által is elvetendőnek tartott előítéleteket a saját érvelésétől, amikor ebben sommás és adatokkal alá nem támasztott negatív jellemzőkkel írja le a romák helyzetét? PÓCZIK Szilveszter elemzéseiben szerintünk azzal a jelenséggel van dolgunk, amikor a közbeszéd a gondosság szűrője nélkül kerül be a tudományos igényű elemzésbe. Megállapításunk alátámasztására álljon itt két példa. Egyik tanulmányában a szerző a következőket írja: „az előítélettel kövesedett negatív hagyomány és a mindennapi negatív tapasztalatok” (kiemelés – Ö. A., V. I.), vagy „az iskoláztatást alul értékelő és a többségi társadalmak intézményeivel való együttműködést elutasító hagyományrendszerük”. Egyrészt a mi hétköznapi tapasztalataink nem igazolják PÓCZIK megállapítását, másrészt – és ez talán fontosabb – a szerző semmivel sem támasztja alá tételeit. Idézhetjük azonban olyan megállapítását is, amelynek tartalmával – Magyarországot illetően – ugyan egyetértünk, de amely hivatkozás híján légből kapottnak tűnik: „Az európai romák messze alacsonyabb szociális és egészségügyi mutatókkal rendelkeznek, mint a többségi népesség átlaga.”
36. Katalin: *Bűnözés és társadalompolitika*, Budapest, Akadémiai, 1987; GÖNCZÖL Katalin: *Bűnös szegények*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1991; Emile DURKHEIM: *Az öngyilkosság*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1967.
37. GÖNCZÖL Katalin: *A bűnözés társadalmi reprodukciója Magyarországon a kilencvenes években*, in *Rejtőzködő jelen. Tanulmányok Ferge Zsuzsának*, szerk. TAUSZ Katalin – VÁRNAI Györgyi, Budapest, Hilscher Rezső Szocpol. Egyesület, 1996, 88–104.
38. A tartozások meg nem fizetése olyan méreteket öltött, hogy külön kormányprogram foglalkozik az építőipari körbetartozások felszámolásával.
39. Az anómia jelenségét nemcsak a törvénytértő és immorális esetek számának növekedése, hanem a nem büntetendő, de elítélendő (amorális) magatartások terjedése is tükrözi. Itt azokra a példákra gondolunk, amikor az ország gazdasági-politikai vezetői közül jó néhányan a saját érdekeiket a köz elé helyezve az országon kívül működtettek vállalkozásokat, megrövidítve ezzel a magyar kincstárt.
40. Erről lásd a következő statisztikákat: <http://www.bunmegelozes.hu/index.html?pid=951&lang=hu>; <http://www.bunmegelozes.hu/index.html?pid=954&lang=hu>; <http://www.bunmegelozes.hu/index.html?pid=896&lang=hu>.
41. *Népszámlálás 2001*, 24. kötet. *A Magyarországon bejegyzett kisebbségek adatai* (8. vj.).
42. CSEPELI György – ÖRKÉNY Antal – SZÉKELYI Mária: *Romakép a mai magyar társadalomban*, Szociológiai Szemle, 2001/3, 19–46.
43. CSEPELI György – ÖRKÉNY Antal – SZÉKELYI Mária – PÓOR János: *Nemzeti identitás Magyarországon az ezredfordulón*, in *Társadalmi riport 2004*, szerk. KOLOSI Tamás – Tóth István György – VUKOVICH György, Budapest, TÁRKI, 2004, 471–483.

ÉRZELEM ÉS ÉRTELEM VITÁJA AZ EMBER ÉS POLGÁR JOGAINAK NYILATKOZATÁBAN

Az alkotmány és az emberi jogok magától értetődő követelményként jelennek meg a modern világ önértékében. Önbecsülésünk azt diktálja, hogy mint afféle haladó népség, ilyesmikkel rendelkezünk. Ha megpiszkáljuk a magától értetődőt, az alkotmány és vele némely alapjog saját alkotásunkként, a sajátunkként elismert – mert általunk alkotott – világ részeként tartozik hozzánk. Alkotásunk azért tiszteltre méltó, mert nem önkényes; az értelem – az értelmünk – valamiféle előzetes rendet ismer fel a választott – általunk választott – elrendezésben. „Téved, aki [az 1789-es Deklaráció kapcsán] derűs eszmecekerét képzel, amely dicső szöveghez vezet, amelyben örök elvek lakoznak. Ellenkezőleg: az augusztus 20–26 közötti szövegezést a résztvevők gyakran szakítópróbaként élték meg, ami sokszor elhamarkodott eredménnyel járt.”¹

Más kulturális termékekhez hasonlóan a jog és az alkotmányjog is érzelmek hatására és azok igényeinek kezelésére jött létre. E feltevés igazolására másutt² bemutattam, hogy Az ember és polgár jogainak 1789. évi nyilatkozata (a továbbiakban Deklaráció) korántsem elvont intellektuális megfontolások terméke, még ha preambuluma ezzel ellentétes következtetést engedne is.³ A Deklaráció szövegében a társadalmi hasznosság természetjogi megfontolásokkal keveredik, potenciális ellentétben az egységes nemzet fikciójával és annak despotikus szuverenitásával.⁴

Mi az értelem helye a Deklarációban? Kétségtelen, a bevezető programja szerint a Deklaráció az értelemre kíván hatni: egyszerű és elvitathatatlan elvek formájában *emlékeztetni* kíván a természeti jogokra, amelyek megsértéséhez addig a *tudatlanság* vezetett. A Deklarációt országszerte ki kell függeszteni, hogy mindenki *megismerhesse* jogait. (Ezért van szükség közoktatásra is.)

Nem csoda hát, hogy az uralkodó álláspont szerint a Deklarációban az ész diktátumai érvényesülnek, legalábbis az ész felismerései révén jutottak a képviselők annak a tudásnak a birtokába, amelyet a Deklaráció összegez. A bevezetőt leszámítva azonban nincs hivatkozás a Deklarációban az ész szerepére. Ha megvizsgáljuk, mire hivatkoznak a kü-

lönféle deklarációtervezetek hívei, miközben különböző emberi jogokat nyilvánvaló igazságként próbálnak eladni, azt tapasztaljuk, hogy – legalábbis a metaforák szintjén – az érzelmek befolyásolásáról van szó.⁵ Az értelemre (*sensibilité*) hivatkozás az 1789-es vitákban van olyan gyakori, mint az értelem említése.⁶ Az értelem megismerési forrásnak számít. „A Nemzetgyűlés tagjai közt azok a legveszélyesebbek, akik gondolkodnak és nem éreznek” – írta augusztus 5-én Duquesnoy képviselő.⁷ Mégis az a kép maradt a Deklarációról, hogy az a felvilágosodás összegzése és győzelme, egy olyan törekvésé, amelyet áthatott „az értelem egységébe és változhatatlanságába vetett hit.”⁸

Bármilyen gyakran hivatkozzanak is *sentiment*-ra és a *sensibilité*-re, ez még nem perdöntő. Legfeljebb azt mutatja, hogy az emberi jogokkal foglalkozó szerzők és szónokok 1789-ben is húiek a század uralkodó nyelvhasználatához. A XVIII. században uralkodó francia nyelvezet erősen „érzelmesített” volt, ami jelzi és egyben befolyásolhatja az érzelmek társadalmi felhasználását. A felvilágosodás emberi jogi doktrínája érzelmi jellegű volt, ami az érzelmeknek, s ezek közt a sajnálatnak és a könnyes együttérzésnek a XVIII. századi kultuszával függ össze.⁹ Az érzelmek XIV. Lajos hatalomgyakorlásának részeként váltak a társadalmi cselekvésirányítás eszközévé. A felvilágosodás érzelmekultuszt jelent – és nem csak Rousseau-nál. David Denby kimutatta, hogy a terror idején a leghatásosabb érv az értelem őszintesége volt. Akiről sikerül elhítenni, hogy nem őszintén lelkesedik a forradalomért, akinek nem őszinték a könnyei – aki nem tudja magáról elhítenni, hogy őszinték az érzelmei, az elveszett.¹⁰ A terror hatására azonban az érzelmek kétértelműnek tűnnek. Ráadásul a felvilágosodás és a polgárság kedvenc érzelme, az együttérzés és a sajnálat, amelyet szüntelen könnyhullatással fejeznek ki, a tömegek számára érzélgősség. A polgári sajnálat helyét a tömegek bosszúja foglalja el. A tömegszenvédélyek korában az értelem diktálta cselekvés egyre gyanúsabb, a szív őszintesége pedig – mint a jakobinusok kedvelt fordulata és harci eszköze – kompromittálódik. A terror bukása után az értelemre mint irracionálisra hivatkozás egyre gyanúsabb.

A moralitás és a természetjog megalapozásában a XVIII. században átmenetileg nagy szerepet játszanak az érzelmre történő hivatkozások. Amikor a „*sentiment*”-ra hivatkoznak, az jelenthetett véleményt,¹¹ másfelől viszont érzelmi megismerést is.¹² Egy olyan társadalom, amely nyelvhasználatában és kultúrájában elismeri egyes érzelmek tiszteltetését, szabadabban engedi át magát az érzelmek hatásának; itt senki sem áttal az érzelmekre hatni. De túlzás lenne a kifejezés gyakori előfordulásából arra következtetni, hogy akik a forradalomról szólva érzelmek hatására hivatkoznak, feltétlenül érzelmi hatásokról számolnának be. (Amint az is tévedés lenne, ha elhinnénk, hogy egy érzelmektől megtisztított nyelv használóinál nem működnének érzelmek.) Az sem perdöntő, hogy a XVIII. században annyi minden buzog a szívből, valahányszor a szív diktátumát akarják előcsalogatni.

Ha azonban nem tulajdonítunk döntő jelentőséget a *sentiment*-ra vonatkozó nyelvhasználatnak, ugyanez a megfontolás alkalmazandó az „elvekre” való szüntelen hivatkozásra is, amelyben az ellenforradalmi szerzők óta a terror forrását és a racionalizmus biztos jelét szokás felfedezni. Az elvek nyilvánvaló igazságok, nyilvánvalóságuk forrása egyetemességük és örökkévalóságuk.¹³ Különösen Rousseau óta a politikai-filozófiai gondolkodás feladatának *elvek* kidolgozása számít. A harc a jó és rossz elvek megkülönböztetése körül folyt, de csak a forradalom kiteljesedése során sikerült „delegitimálni” az empirikus, tapasztalati tények szerepét. Az elvekből levezetés átmeneti diadala egy mind véresebb politikai-hatalmi harc következménye, és nem a már 1789 előtt érvényes absztrakt racionalizmus bizonyítéka.¹⁴ A forradalmárok voltak azok, akik szerint a helyes törvények az örökké érvényes princípiumok égboltjára vannak írva – ahonnan aztán a helyzet és szenvedélyeik diktálta megoldásokat akasztottak le, megindítva az alapelvek inflációját. Marat számára előbb az ellenfél alapelvei válnak gyanússá, majd a hamis alapelvek hívei. Az értelem és az érzelm szembeállítása azonban olyan utólagos beállítás, amely Franciaországban a konzulátus idejére vezethető vissza.¹⁵

*

Az emberi jogokra és a megalkotandó alkotmányra vonatkozó intellektuális megfontolások persze – a nyelvhasználatától függetlenül – a még a háttérben ügyködő későbbi radikálisok körén kívül is fontos szerepet játszottak. A felvilágosodás szóhasználatában az észnek kitüntetett, de körülhatárolható szerepe van; mégsem állítható, hogy értelmi megfon-

tolások kizárólagos szerepet játszanának a politikai intézményformálásban. Az 1789-es vitában például Comte de Virieu vagy Duquesnoy képviselő úgy vélte, hogy az emberi jogok az értelem által feltárt nyilvánvaló igazságok, és a Deklaráció minden időre és minden népre vonatkozik.¹⁶ Ugyanez a Duquesnoy képviselő néhány hónappal később, 1789. október 22-én helyére teszi az absztrakt elméletet, amikor a szavazati jogot adófizetési minimumhoz kötik: „Szép dolog, kétségtelen, az elméletben, hogy minden embernek egyenlő joga a törvényhozás, de mennyire hamis ez a gyakorlatban!”¹⁷

Mirabeau tagadta az emberi jogok univerzalizációját.¹⁸ Az angol parlamentarizmust propagáló Lally-Tollendal az angol empiricizmus szellemében a tényekből következő elveket tartja irányadónak, ezek pedig „függetlenek az értelmi gondolkodástól”.¹⁹ Az alkotmány megoldásai az emberi jogok nyilatkozatának elfogadott tételei, az alkotók empirikus tapasztalatait foglalják össze az érzelmek adta szelekció alapján.

A Deklaráció körüli vitában sokszor elhangzik, hogy az emberi jogok adottak és nyilvánvalók. Az alkotmány javasolt megoldásait gyakran az ész diktátumának állítják be. De az észre hivatkozás mindenekelőtt annyit jelentett, hogy szakítanak a múlttal; s mivel – ellentétben az amerikaiakkal – nem hivatkozhatnak a joggyakorlatban létezőre, óhatatlan, hogy saját *akaratauk* – a törvény és az ész – uralma alá helyezik magukat.²⁰ Amit végül elfogadnak, az korántsem elvont észelvek vagy az isteni parancs változtathatatlan és egyértelmű igazsága; nem áll, hogy az értelem szigorú logikai kívánalma fogalmazódna meg egy-egy alapjogban. A konkrét alkotmányos berendezkedési kérdéseknél pedig egyáltalán nem kapnak hangsúlyt az elvont ész diktátumai, bár a vita sok tekintetben hatalommérnöki módon konzekvencialista. A nemzetgyűlési vita pragmatikusan racionális, amennyiben igen gyakoriak a feltételezett hatalomgyakorlási következményekre való utalások. A Deklaráció jogai kapcsán ugyan különféle természetjogi-filozófiai hagyományokból következő metafizikus hivatkozásokkal próbálkoznak, de ezek tartathatatlanná válnak, mivel mindenkinek más és más a metafizikája. Nemcsak a harminc darab benyújtott deklarációtervezet eltérései mutatják ezt. A Deklarációról vitázók elismerik, hogy a legtöbb ember értelmé képtelen feltárni a változtathatatlan, a dolgok természetéből adódó igazságot.

Kétségtelen, a legtöbben hisznek abban, hogy vannak ilyen igazságok. A kérdés az, miként ismerhetjük meg ezeket. A felvilágosodás programja szerint a már kellő értelemmel rendelkező kiváltságosok teszik lehetővé mások számára a megismerést;

ezért szükséges a tömegek oktatása. A tudás meg-
szabadít a babona zsarnokságától, az értelem beha-
toló fényében feltárul a követendő út.²¹ Megfele-
lő tudás esetén mindenki helyesen cselekszik majd.
Már 1789 nyarán akadtak nemzetgyűlési képvisel-
ők, akik egy francia küldetés- és kiválasztottságtu-
dattól vezetett a tudásban feltárulkozót minden-
kihez el akarják juttatni. Montmorency, az ameri-
kai függetlenségi háború veteránja 1789. augusztus
elsején azért „hívja az értelmet segítségül” a nyilat-
kozathoz, hogy „tökéletesebbé tegyék a nagyszerű
amerikai példát”, az európai kontinensnek igényelve
„azt az előnyt a másik felett, hogy hangosabban ké-
pes megidézni az értelmet, és hagyja, hogy az tisz-
tább nyelven szóljon”, mint az amerikai kontinen-
sen.²² Mások számára azonban az emberi jogok rögzí-
tése és érvényesítése nem a ráció erejéből, hanem
pusztán a forradalmi lehetőségéből következik. Mi-
vel a forradalom megszünteti a zsarnokságot, lehe-
tővé válnak a helyes felismerések. Vagy inkább: le-
hetségessé válik a szabadság, és a Deklaráció ennek
a szabadságnak a társadalmi-jogi feltételeit rögzíti.
Az emberi jogok egyszerűen a szabadság állapotá-
ból adódnak, biztosítják a szabadság fennmaradá-
sának lehetőségét a zsarnokságmentes társadalom-
ban. Mint Lord Acton mondja, a szabadság kiindu-
lópont, és nem cél.

Az 1789. augusztus 4-i döntések és maga a Dek-
laráció a szabadságjogokkal felruházott egyént teszi
a jövőbeni alkotmány alanyává. Ennek az egyének
az elvont eszméje azonban sosem szerepelt a felvilá-
gosodás programjában.²³ A fordulat tapasztalati és
érzelmi jellegű, nem az ész felismerése, nem elvont
követelmény. A XVIII. századi közgondolkodás-
ban az ember csak apránként válik fontossá, de nem
mint gondolkodó lény, hanem elsősorban mint szen-
vedő, érző test. „Ami [...] mindenféleképpen szük-
séges ahhoz, hogy megértsük a Nyilatkozat ember-
ről alkotott képét, az az, hogy XVII–XVIII. század
folyamán, az emberi, éppen hús-vér, testi jellegénél
fogva, új jelentéseket kapott, amely testiség a jogok
megformálásánál központi fontosságú [...] [A]z em-
beri test [...] mint az érzékelés, az érzés és ebből kö-
vetkezően az együttérzés helye kezdett betörni a po-
litikai gondolkodásba és elkezdte átalakítani azt.”²⁴
Amikor Jean Calas-t, ezt a protestáns polgárembert
minden alap nélkül egy katolikus elpusztításával vá-
dolják meg (1761-ben), majd szörnyű körülmények
közt ártatlanul ki is végzik, Voltaire-t és olvasóit
Calas testi szenvedései és a szenvedések közt meg-
őrzött nemes érzelmei ragadják meg; ez fogalmazó-
dik meg igazságtalanságként. Szó sincs *elvont* per-
jogi jogosítványok figyelmen kívül hagyásáról, amely
jogosítványokat ésszerűségük igazolna.

Ne legyünk naivak! Nem a monarchia zsarnoksá-
gát a helyes államberendezkedés eszméivel szembe-
sítő (elenyésző számú) okfejtés hatására veszítette el
a királyság a tekintélyét; még Voltaire és társai fel-
háborodása sem hozott áttörést. A delegitimáció a
pornográf pamfletek és durva metszetek számlájá-
ra írandó; az osztrák kurva (Marie Antoinette) bu-
jálkodásáról terjesztett hazug és ocsmány metsze-
tek hatottak igazából a közvéleményre – és a hatás
elsődlegesen bizonyosan nem intellektuális folya-
matként érvényesült; jellegzetesen érzelmi, zsigeri
volt.²⁵

A létező felvilágosodást nem észdiktátumok meg-
valósítása, inkább az előítéletek elleni küzdelem fog-
lalkoztatja. Voltaire és követői szerint ehhez szabad-
ság kell – hogy azután a szabadság, a szabad egyén
saját hajlamaait, választását kövesse.

Az emberi jogok lehetnek ugyan evidenciák, de
forrásuk nem kizárólag az értelemben keresendő. Az
emberi jogok nyelve elfogadott lehetett a Nemzet-
gyűlésben, de a természetjog és a racionalizmus, a
természetjog és az észjog kapcsolata nem egyértel-
mű. Hume, akit nehéz lenne kitagadni a felvilágo-
sodásból, kimutatta a természetjog filozófiai gyen-
gét. A francia felvilágosodásban persze erős volt az
univerzális természetjogba vetett hit (csak minden-
ki más tartalmat tulajdonított a természetjognak).
Condorcet az *Egy New Haven-i polgár levele 1787-
ből* című írásában kifejti: „Olyan alkotmányt aka-
runk, melynek elvei kizárólag az ember természetes
jogain alapulnak; e jogok megelőznek minden tár-
sadalmi intézményt. *Természetesnek* nevezzük e jo-
gokat, mivel ama pillanattól, hogy létezik egy érzé-
kelni és gondolkodni képes erkölcsi eszmékkel bí-
ró lény, kézenfekvő következményként adódik, hogy
élveznie kell racionális természetének megfelelő jo-
gait, és ezektől nem lehet megfosztani anélkül, hogy
a természetet sértő igazságtalanságot ne követnénk
el.”²⁶

Ez a felfogás, amely a racionalitás lehetőségét te-
szi a természetjog alapjává és követelményévé, ter-
mészetesen mind gyakorlatilag, mind elvileg eltér a
Deklaráció felfogásától, amely a gyakorlatban meg-
engedte a jogok és jogosultak körének korlátozását.
Condorcet szerint például a nők vagy a rabszolgák,
vagy egyáltalán minden morális eszmék felfogására
képes lény kizárása a jogok gyakorlásából természet-
jog-ellenes igazságtalanság. A természetjogból mint
az értelem autonómiájának tanából továbbá az követ-
kezik, hogy senki sem kényszeríthető többségi ha-
tározattal racionális meggyőződése ellen cselekedni
– ami nyilván ellentétes a szuverén nemzet akara-
tának felsőbbiségével. De az autentikusan értelem-
hívó Condorcet számára a nemzet akarata nem le-

het mérvadó,²⁷ mint ahogy a nemzet vagy a képviselői megbízást adó közösség sem kötelezi a képviselőt semmire, hiszen ha egyszer az egyetemes értelemnek kell érvényesülnie (és az értelem csak egyetemes lehet), akkor csak az egyetemes emberi jogok lehetnek irányadók. „Mindenképpen le kell rombolni azt az előítéletet, hogy a különböző közösségek, különféle területek eltérő vagy ellentétes érdekekkel bírnak, s még inkább azt a még veszedelmesebb nézetet, hogy a küldötteknek vagy képviselőknek nem az értelem és az igazságosság elveinek megfelelően kell szavazniok, hanem megbízóik érdekei szerint.”²⁸

Lafayette márki szerint azonban a Deklarációnak azt kell kimondania, „amit mindenki tud és érez”.²⁹ Sieyès július 20-i javaslatában együtt tárgyalja és egymás mellett tekinti alapvető jognak az ember gondolatainak és érzelmeinek kifejezését; nemcsak a véleményekért, de az érzelmei kifejezéséért sem vonható felelősségre az egyén, s ezek nyilvánítását nem lehet megtiltani senkinek.³⁰ Még a törvényhozói akarat is az érzelmei közlését szolgálja.³¹ Montlosier 1790-ben megjelent művében – elutasítva a Deklarációt mint a filozófiai tantételek foglalatát – az emberi lélek szükségleteire, minde nélkül a konkrét ember valós érzelmeire hivatkozik, mint amelyekre a jogok megadásánál irányadónak kell tekinteni.³²

A vitákat nem képes ésszerű házszabály kordában tartani: a pillanatnyi hangulat, a spontaneitás, az önimádat a meghatározó.³³ A javaslatok szóhasználatára cáfolja azt a racionalista benyomást, amelyet a Deklaráció bevezetője kelthetne. A Lafayette-nél és Sieyès-nél szereplő ész-érzelem kettősség a XVI-II. századi közfelfogásban érvényesülő kettősséget tükrözi. Ennek figyelembevétele nélkül az alkotmányos megoldás érthetetlen marad. Ha megfeledezzünk erről a tényezőről, az emberi jogok történelmi forrásaira, elfogadásának okaira vonatkozó elképzelésünk a terror észkultuszának és az ezt kimerevítő, az egész korabeli mentalitást eltorzító forradalmi és ellenforradalmi elképzelések rabja lesz: a radikális forradalmárok állítják szembe az értelmet és érzelmet, ahol a szenvedélyek és az előítéletek a rossz embereket, az erény a nép valódi képviselőit vezeti.³⁴ A monarchisták a racionalista filozófiára hivatkozva tagadják, hogy politikai alapelvek a geometriai alapelvekhez hasonlóan vitathatatlanok lennének.³⁵

*

Az érzelmei intézményformáló szerepének megismeréséhez az 1789 nyarán zajló történéseket kellett rekonstruálnunk. Az események érthetetlenek a korabeli, ám hosszú évtizedek alatt formáló-

dott, versengő mentalitások figyelembevétele nélkül. Az 1789. év eseményeinek áttekintése azt mutatja, hogy a helyzetértékeléseket és a helyzet diktálta, elvi szintre emelt megoldásokat jelentős mértékben a résztvevők érzelmei határozták meg (félelem, irigység). Az ésszerűnek tűnő alkotmányos-intézményi megoldásokat érzelmei formálták. Mirabeau a benne élő gyűlölettől és hiúságtól vezetettve hagyta figyelmen kívül a sajtóközlemények engedélyezésére vonatkozó előírásokat;³⁶ ez a publikációs merészség, amely hónapokkal korábban könyörtelen büntetésre számíthatott volna, a zűrzavarban megtorlatlan marad, s pillanatok alatt követőkre talál.

Kétségtelen, évtizedek óta voltak elvi megfontolások, amelyek a cenzúra eltörlését javallották. De nem a spekulatív elvek, hanem az értelem diktálta bátor cselekvés szabta a mintát. Az adott körülmények közt a sajtószabadság szokásossá válik – a Deklaráció szentesítése nélkül is. A kialakult megoldásokat aztán *utólag* mint az értelem diktátumait jelenítik meg, vagy legalábbis a korábban hatástalan észérvek az érzelmei hatására válnak meggyőzővé. Amikor a labdaházi esküvel elfogadják az alkotmányozási programot, az nem Sieyès korábbi érveinek köszönhető, hanem a képviselők megbántottságának és felháborodásának.³⁷ A radikalizálódó forradalom radikális észkultusza elrejtje, hogy az értelem vezetett cselekvés (amelyet a felvilágosodás eszméi kétségkívül bátorítottak) megelőzte az indoklást. Taine rekonstrukciója szerint a nemzetgyűlési képviselők, mint XVIII. századi franciák „túl érzékenyek”. A század franciái a szélsőséges udvariassághoz és kellemkedéshez voltak szokva, s most hirtelen durva, sértő, gyűlölködő viták kellős közepén találják magukat. A nagyvilági finomsághoz szokott urak ilyen körülmények közt magukon kívül vannak, ünneppel helyett csatába kerültek.³⁸

Mivel a Deklarációtól kezdve az értelmi igazolás a franciák politikai önmeghatározásának része, és mivel ez az észkultusz a forradalom szélsőséges fordulatához kapcsolódott, az ellenforradalmárok – és mindazok, akik a terrortól szenvednek – ugyanezen intézményeket az értelem ficamaként járatják le. Rivarol, aki a Deklarációt csak mint bűnös előszót említi, még a forradalom kitörése előtt az érzelmei elsődlegességét hirdető elméletet jelentetett meg. Ebben az értelem megelőzi az érzékelést, és az igazság a nyelvtől elválaszthatatlan. Az analitikus szemlélet vezette a filozófusokat, akik összekeverték az emberek hasonlóságát az emberek egyenlőségével.³⁹ Rivarol úgy vélte, „az érzés megelőzte az érzékelést, [...] és hitte, hogy a nyelv megtestesíti az igazságot és a bölcsességet. [...] [Az] analitikus szemlélet volt az, ami ösztönözte a filozófusok-

kat, és ami [egyben] számos veszélyes tévedésükért felelős. Összetévesztették az emberek közötti hasonlóságot az emberek közti egyenlőséggel.⁴⁰ Az ellenforradalmárok fölött hosszú távon győztes republikánusok viszont, mivel az ellenforradalmi irracionálissal szemben kellett meghatározniuk magukat, ugyanezen alkotmányos intézményeket továbbra is az értelem műveként ünnepelték.

Az észak-kultusz, az elvont igazságba vetett hit azonban nem meghatározó az emberi jogok 1789-es megfogalmazása és elfogadtatása során.⁴¹ A XVI-II. században uralkodó felfogás szerint az értelem „a megismerés fényét” jelenti, amely behatol a babona sötét odújába; a tévedésektől megszabadult, gondolkodó emberek képesek hatékonyan működtetni a társadalmat. Baecque szerint a „deklarációtervezők” többsége mindig is abból indult ki, amiből Mounier, és ami a Deklaráció előszavának álláspontja: voltak ősi, primitív jogok, amelyek a politikai erkölcsök hanyatlásával megromlottak – de ezek adottságok, és nem az értelem diktátumai. Az ész szerepe annyi, hogy lehetővé teszi az ezekhez való visszatérést.⁴²

A felvilágosodás filozófusai, bármily nagy szerepet tulajdonítottak is az értelemnek, nem állították, hogy az értelem kész társadalmi-politikai berendezkedéseket kínálni. Legfeljebb államigazgatási-közpénzügyi ésszerűsítési javaslatokat gyártottak, nem átfogó metafizikus utópiákat. A felvilágosodás a tudománytól és a közoktatástól várta a szellemi képességek kibontakoztatását, azt, hogy a vallás és tudatlanság rabságában élő tömegek képessé váljanak önálló gondolkodásra és így a politikai döntéshozatalban való részvételle.⁴³

Ha volt kísérlet az értelemnek a filozófus előtt feltáruló igazságai megvalósítására, akkor az Turgot kísérlete volt, XVI. Lajos uralkodásának elején, 1774-ben. Turgot szerint a társadalmaknak természetes rendjük van, amely rend ésszel felfogható, „a kormányok feladata és bölcsessége pedig abban áll, hogy ezt megvalósítsák”.⁴⁴ Lord Acton szerint a felvilágosodás filozófusai és a felvilágosult közigazgatási reformerek számára tökéletesen elegendő lett volna, ha törvényeket hoznak a szabadság biztosítására. A Nemzetgyűlés a saját hatalmának legitímálása miatt ragaszkodott az alkotmányozáshoz, ahol az akarat – és nem feltétlenül az értelem – a meghatározó. Más kérdés – és ennyiben a metafizikai absztrakció vádja cáfolhatatlan –, hogy az általános akarat, amelyre hivatkoztak, éppen mint az értelem forrása számított legitimnek, legalábbis Dide-

rot-nál,⁴⁵ míg Rousseau és jakobinus követői szerint a már értelmes emberek (és csak az értelmes emberek) részvétele a közakarat kialakításában, kinyilvánításában teszi azt kötelezővé.

Még Voltaire, az észak-kultusz meghatározó publicista képviselője sem tagadja az érzékenység fontosságát; például éppen annak hiányát veti Nagy Frigyes szemére.⁴⁶ Rousseau „érzékenységkultusza” közismert. Az alkotmányozó Nemzetgyűlés résztvevői közt azonban akadt sok doktriner, aki metafizikus alapelvekből kiindulva egy levezetési módszer segítségével kívánt intézményeket létrehozni. Emiatt vádolták őket azzal, hogy „a szeretet érzésére képtelen geometerek”,⁴⁷ ami a szentimentális évszázadban nyilván megbélyegzésnek számított. A *cabiers* megfogalmazása során alakuló politikai csoportok némelyike kétségkívül azt remélte, hogy az értelem vezérli majd az alkotmány alkotóit.⁴⁸

A metafizikus dedukció leghatásosabb képviselője Sieyès.⁴⁹ Ő az, aki a leghatásosabban hivatkozik elvont eszmékre, és ő az, aki mindenkinél inkább alapelvekhez kíván fordulni. A tervezetirő versenytárs, Gouges-Carton szerint Sieyès az emberi természetben tárja fel a jogok elemi részeit.⁵⁰ A felvilágosodás ter-

mészetjogára illik is ez a leírás: az ember értelemmel és szabad akarattal felruházott lény – a jogok ebből a kettősségből következnek vagy ennek a pseudo-antropológiai ténynek az érvényesülését szolgálják.⁵¹ De Sieyès nem ismeretelméleti vagy antropológiai (az emberi természetre vonatkozó) megfontolásokból javasolja az értelem diktátumainak követését, hanem mert a szokásokra támaszkodó arisztokraták ellenében csak „az értelem és az igazság áll [a harmadik rend] rendelkezésére”. A cselekvés más intellektuális irányító eszközei foglaltak, „a jogok ismerete felébreszti az érzelmet és az kiszabadítja a lélek mélyéről a szabadságot”.⁵² Az alkotmány nála nem absztrakciók érvényesítésére szolgál, hanem a nemzeti képviselő (akarat) alkotása, amelyet az alkotmányozó hatalom megújít, a nemzeti *akarat* szerint.⁵³

Sieyès – talán hogy szakítson a feudalizmust konzerváló hagyománnyal – csakis az ész vagy a tudomány által diktált rendszert tartja érvényesnek, vagyis csak azt, amely univerzálisnak tartott elvekből vezethető le. Az alapjogokra vonatkozó tervezetében mégsem érzől, észkövetelményekről van szó, hanem a közjó maximalizálásáról, arról, hogy milyen alapvető jogok szükségesek ahhoz, hogy a társadalom optimálisan működjön.⁵⁴ Az optimális társadalom a szabad ember működési tere, vagy-

AKIRŐL SIKERÜL ELHITETNI, HOGY NEM ŐSZINTÉN LELKESEDIK A FORRADALOMÉRT, AKINEK NEM ŐSZINTÉK A KÖNNYEI – AKI NEM TUDJA MAGARÓL ELHITETNI, HOGY ŐSZINTÉK AZ ÉRZELMEI, AZ ELVESETT.

is a szabadságot maximálja a közjog; a jogok is ezt a szabadságot szolgálják. A későbbi forradalmárok, mivel a fennálló rezsim teljesen elfogadhatatlan számukra, hasonló okokból az értelem kész megoldásaihoz fordulnak: új társadalmat akarnak, amelyhez nem áll rendelkezésre tapasztalat (illetve éppen a tapasztalattal akarnak leszámolni). Ezt az újat pedig nem tudják mással igazolni, mint az értelem előírásainak való megfeleléssel. Az értelem mint spekuláció az új viszonyok megteremtésekor válik fontossá, amikor már szétesett mindaz a kapcsolat, amely helyi szinten összetartotta a feudális Franciaországot. „Franciaországnak egyetlen egész, és annak kell lennie, minden egyes részében egyetlen törvényhozásnak és egyetlen közös igazgatásnak alávetve.”⁵⁵

Sieyès spekulatív megközelítésmódja nem talál általános követésre,⁵⁶ bár az események megfigyelői – mint a szimpatizáns Arthur Young – számára az ilyen „furcsa és felelőtlen hivatkozás [...] az eszményített és vizionárius természetes jogokra” elfogadhatatlan volt.⁵⁷ Hogy az alkotmány a hatalmi ágakat mereven elválasztja ahelyett, hogy kiegyensúlyozná, nem elvont megfontolások, hanem bizalmatlanság, hatalmi viszály és kapkodás esetleges következménye, bár a felfüggesztő királyi vétó intézménye esetén⁵⁸ vagy amikor a többség újráválaszthatatlannak minősítette a Nemzetgyűlés tagjait, a metafizikus racionalizmus szerepet kap a döntésekben.⁵⁹ Ugyanez elmondható az 1791-es alkotmány közigazgatási és többlepcsős választási elképzeléseiről.⁶⁰ De Mirabeau számára a metafizika elfogadhatatlan volt: „A metafizikus, aki a világ térképén utazik, minden nehézség nélkül átkel, nincs gondja se hegyekkel, se sivatagokkal, folyókkal vagy szakadékokkal [...], de amikor útra kívánna kelni, amikor el akar jutni valahová, mindig emlékeznie kell arra, hogy a földön járunk, és már nem egy eszményi világ lakója.”⁶¹

Sieyès metafizikája tetten érhető a nemzet fogalmával kapcsolatos vitákban is, amelyben szintén a nemzet spekulatív fogalmából vontak le állítólag ésszerű következtetéseket. Jellemző azonban, hogy ezek az „ésszerű” következtetések az általános akarat korlátlanágának tételéhez vezetnek, vagyis a törvényhozás egy olyan akarat elfogadását intézményesíti, amelyet az értelem sem köt. Ami nem jelenti azt, hogy az értelem, az értelmi meggyőzés ne állt volna nagy becsben: „Küzdelmek puszta viták, és nincs más ellenségünk, mint az előítélet. Az eddigi történelem túl gyakran volt vadállatok történelme. [...] Nekünk esélyünk van, hogy megkezdjük az emberek történelmét.”⁶² De Mirabeau-nak még ez a nagy beszéde is, amely az értelem hajnalát dicsőíti, az emberek testvériségét érzelmi közösségként határozza meg.

Az ellenforradalmi szerzők visszatérően hangsúlyozták, hogy a Deklaráció és a forradalom intézményei azért elfogadhatatlanok, mert egy metafizikus eszkultusz szörnyszülöttei, holott az eszkultusz nem jelenti azt, hogy a metafizikus univerzalizmus különösebben népszerű lett volna 1789-ben.⁶³

Nem lehet elégszer ismételni, hogy az egyébként köztiszteletben álló Sieyès sosem tudott többséget állítani az elképzelt univerzálisból levezetett érvei mellé. „A felvilágosodás politikai gondolkodása [...] elfogadja a fennállót, amennyiben megmarad a mérsékelt, empirikus reformizmus talaján.”⁶⁴ Utópiáfélét csak a képzelt múltba néző Rousseau kínál, de az intézményalakítás szempontjából – legalábbis a forradalom elején – Rousseau hatása nem tekinthető meghatározónak. A nemzet és képviselője összefüggésében elképzelését egyenesen semmibe veszik. Robespierre ugyan egyik legelső felszólalásában „a maguk teljes szigorában” követeli „az elveket, amelyeknek alá kell vetnünk a gyanúsakat”.⁶⁵ De Robespierre ekkor még nem tényező, és a Deklaráció híveit Robespierre és társai árulókként kezelik. Az első sikeres tisztaész-szülemény, a Franciaország geometriai alapú közigazgatási felosztására vonatkozó javaslat csak 1789 szeptemberében hangzik el. De az egyes alkotmányos megoldások elfogadásában továbbra is jelen vannak az érzelmek – elsősorban immár az ellenpárt, csoport, osztály utálat és a tőlük való félelem. Thiers szerint a politikatudományban tisztán látó Mirabeau, ez a tiszta lélek („*esprit juste*”) a kétkamarás rendszert nem meggyőződésből utasította el, hanem mert belátta annak aktuális lehetőségét és „mert gyűlölte az arisztokráciát”.⁶⁶

*

Magát a forradalmat a történészek, különösen Michelet óta érzelmek uralta folyamatnak látták és látatják. Az 1870-es kommün terrorjának hatására Taine ugyan a forradalmárok metafizikus racionalizmusát tartotta minden rossz forrásának, de éppen ő rendkívüli erővel érzékelteti, hogy mennyire a szenvedélyek alakították az intézményeket és magukat a metafizikus konstrukciókat is.

Kétségtelen, a forradalommal rokonszenvező angol és amerikai megfigyelők már 1789-ben hibáztatták a Nemzetgyűlés tagjait, amiért metafizikus prekonceptiókat akarnak érvényesíteni, extravagánsak az elméletben, nem törődnek a tapasztalatokkal, a konkrét helyzettel, és így jóindulatú elhivatottságtól vezetve bukásra ítélt elmeszüleményeket, mesterseges konstrukciókat kényszerítenek Franciaországra.⁶⁷ Kétségtelen, a Deklaráció megfogalmazói hajlamosak absztrakt elmeszüleményekből dedukcióval

keresni a megoldást. Megelégedtek elvek kinyilvánításával, a gyakorlati megoldást, az alkalmazható törvény meghozatalát későbbre halasztva. De ez csak az érem egyik oldala. 1789 francia szereplői számára éppen a kész megoldások, a fix minták hiánya okoz gondot, a rögtönzést, érzelmeik szavát akarják észszerűként eladni. Felkészületlenek, de a francia társadalom állapotát tekintve nem is lehettek felkészülve a változásra, a születő újra. Az amerikai és angol példák ugyan rendelkezésre álltak, de az amerikai alkotmányosság hagyományai és társadalmi feltételei (viszonylagos jólét, viszonylag sok autonóm, szabad polgár) hiányoztak. Az angol alkotmányos rendszer pedig olyan társadalmi kompromisszumot tükrözött, amely – tekintettel a francia arisztokrácia elutasító álláspontjára – irrelevánsnak bizonyult.

Marcel Gauchet, korunk kiemelkedő gondolkodója az ellenforradalmi történetírás metafizikavádjával szemben mindig kiemelte, hogy a pillanat problémái és nem a metafizika diktálták a Deklaráció megoldásait. A Deklaráció kapcsán láthattuk, hogy a metafizikák háttérbe szorultak; a kollektív érzelmek nagyfeszültsége alakított ki alapintézményeket. Szónok szónok után a szabad és tulajdonnal rendelkező embert helyezte el egy előjogok nélküli társadalomba, egy szuverén államba, amelynek azonban minden szuverenitása ellenére ezt a szabadságállapotot és ezeket a tulajdonosi viszonyokat meg kellene őriznie. Nem a természeti állapotban élő ember igényeire hivatkoznak 1789 júliusában és augusztusában, nem az ebből származó követelményeket, elveket keresik. Az abszolutista állam alakította ki a nemzeti szuverenitás eszméjét és tényét; a Nemzetgyűlés ezt 1789. június 17-én kiszájtította és a magáévá tette. De ezt az abszolút hatalmat meg kellett szelídíteni, hogy együtt tudjanak élni vele, eltörölve a privilégiumokat, a jog uralma alá helyezve a tulajdonosokat. „Az általános akaratot elfogadták mint a népszuverenitás dinamikus kifejeződését, mivel általánossága éppen megfelelt egy kollektív személyiség nevében működő kormánytól elvárt személytelenségnek. Egyúttal nemcsak megfelelő álcá(zás)ul szolgált a társadalmi hatalom különböző formáinak, hanem az emberek legsürgetőbb, hön áhított szükségletét is kielégítette azzal, hogy megszüntette a privilégiumok és függőségek világát. Az organikus kötődéseket és a személyes parancsot a jog uralmával (jogállamisággal) helyettesítette, amely az egyének között olyan módon terem kapcsolatot, hogy a kötelezettség egyúttal ma-

ga után vonja bármely társadalmi kötöttség kezdeti hiányának tiszteletét/elfogadását.”⁶⁸

A Deklarációhoz zűrzavar, félelem, szenvedély vezetett; a történetek alapján aligha állítható, hogy a Labdaházban az értelem munkálkodott volna a maga felvilágosító programjának beteljesítésén. Az iszonyatos zsvivaj a legtöbb okfejtést elnyomta. Az elvont fejtegetéseket többnyire unalmasnak találták. Ami a szemtanúk szerint hatni tudott a Nemzetgyűlés színházában, csak az érzelem és a szenvedély

AMIT VÉGÜL ELFOGAD-
NAK. AZ KORÁNTSEM
ELVONT ÉSZELVEK VAGY
AZ ISTENI PARANCS VÁL-
TOZTATHATATLAN ÉS
EGYÉRTELMŰ IGAZSÁGA;
NEM ÁLL, HOGY AZ ÉR-
TELEM SZIGORÚ LOGIKAI
KÍVÁNALMA FOGALMA-
ZÓDNA MEG EGY-EGY
ALAPJOGBAN.

volt. Schama szerint a forradalom résztvevőinek intenzív érzelmeit – és nem elvont eszméket – kellett továbbítani a sokmillió távollevő számára. A teátrális formákban megjelenített, felerősített érzelmeket el lehetett juttatni a tömegekhez. Ez tette lehetővé, hogy mint valami új vallásban osztozzanak az érzelmi közösségben. „A francia forradalom élőképéből állt, színpadias formában kikristályosítva a résztvevők által átélt érzelem intenzitását. Csak

ezzel a drámai szabadossággal lehetett üzenetét millióknak közvetíteni, akik így részesülhettek eufóriájából, bekapcsolódhattak kimenetelébe, és ezáltal alakítottak ki kötődést szövetségéhez.”⁶⁹

Sem a Deklaráció, sem az 1789 októberére intézményi, elvi szinten körvonalazódó alkotmány nem kínált olyan államszervezeti formát, amely ésszerűsége miatt lenne követendő. Ha az alkotmány kötelező, az azért van, mert megfelel a nemzet akaratának. 1790-től ugyan egyre metafizikusabb elképzeléseket igyekeztek megvalósítani, és mind többször és mind elvakultabban hivatkoztak az értelem fényére, de addigra az emberi jogok és az alkotmányosság intézményei megkerülhetetlen hivatkozási rendszerként léteztek.

A Deklaráció készítői számára az egyéni szabadság igénye magától értetődő volt, de ebből semmiféle speciális társadalmi rend elképzelése nem következett. Sieyès, aki a nemzet jogainak és az általános akarat korlátlanosságának alkotmányba iktatásával 1789-ben lezárhatatlanná tette a forradalmat, kénytelen volt belátni tévedését és a III. év thermidori alkotmányának vitájában az alkotmányosság, vagyis a szuverenitás korlátozása mellé állt. Ez teszi teljessé az alkotmányosság kialakulását Franciaországban, mégse állíthatjuk, hogy ez a felismerés – bármennyire ésszerű is – valamilyen előzetes elv, észkonstrukció műve lenne.

Hogy a thermidori alkotmány kidolgozói ténylegesen félték a korlátlan hatalomtól, azt – a guillotine három éves működése után – aligha kell bizony-

gatni. Elég meggondolnunk, miféle üldöztetéseket, miféle kockázatokat éltek át ezek az emberek. Félelmetes tapasztalataik diktálták azt a felismerést, hogy az alkotmányosság a szuverenitás korlátozására való. Sieyès belátja, hogy tévedett, vagyis nem igaz, hogy minden hatalom a nemzettől átruházott. Ellenkezőleg, minél kevesebb az átruházott hatalom, annál jobb. „Semmi sem egyszerűbb, mint akarni.”⁷⁰ Paradox módon éppen ezzel szilárdul meg a társadalom és a jog racionális felfogása, a csak a szenvedélyek uralmával magyarázható rendszer tagadásaként. Sieyès szerint a korlátokat nem ismerő politikai akarattal helyett a kellően széttagolt törvényhozás, a hatalmak megosztása, az alkotmányjogi kontroll szükséges. „A népszuverenitás nem korlátlan” – ismeri el az abbé.

Népszuverenitás és népakarat – juthatunk-e közelebb az érzelmek birodalmához?

JEGYZETEK

1. Lásd Antoine de BAECQUE: „*Le choc des opinions*”: *Le débat des droits de l'homme, juillet--août 1789*, in *L'an 1 des droits de l'homme. Textes réunis par A. de Baecque*, éd. Antoine de BAECQUE, Wolfgang SCHMALE, Michel VOVELLE, Paris, Presses du CRNS, 1988, 159.
2. SAJÓ András: *Az Ember és Polgár Érzelmeinek Nyilatkozata 1789* (megjelenés alatt). A jog érzelmi meghatározottságára vonatkozó kutatásokra lásd Susan A. BANDES: *The Heart Has Its Reasons: Examining the Strange Persistence of the American Death Penalty*, *Studies in Law, Politics, and Society*, Special Issue: *Is the Death Penalty Dying?*, 2007, 21–52.; SAJÓ András: *Mit keresnek az érzelmek a jogban? A szobatudós szempontjai*, in *Sárközy Tamás ünnepi kötet*, szerk. PÁZMÁNDY Kinga, Budapest, HVG–Orac, 2006.; SAJÓ András: *Mi a „természettől adott” az emberi jogokban?*, *Állam- és Jogtudomány*, 2003, 3–22.
A „jog és érzelmek” kritikai vizsgálatát lásd például Terry A. MARONEY: *Law and Emotion: A Proposed Taxonomy of an Emerging Field*, *Law and Human Behavior*, 2006, 119–142; Matthias MAHLMANN: *Ethics, Law and the Challenge of Cognitive Science*, *German Law Journal*, 2007, 577–615.
3. Ez a felfogás ellentmond a jog működésére vonatkozó „racionálitás” feltevésnek, amely uralkodónak számít a jogi ideológiában. A kilencvenes évek óta egyes társadalomtudományokban, különösen a közgazdaságtanban igyekeznek túllépni a racionalitásmodellén.
4. Jeremy JENNINGS: *The Déclaration des droits de l'homme et du citoyen and Its Critics in France: Reactions and Ideologie*, *The Historical Journal*, 1992, 840.
5. Thouret 1789. augusztus 1-jei tervezete szerint a Te-

remtő „az ember szívébe helyezte a boldogság parancsoló szükségét és vágyát,” és a politikai társadalom a szívbeli cél megvalósításának eszköze. *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, VIII, Paris, Dupont, 1869, 323.

6. „Tanúságtétel az érzelméről” („*Temoignage de sentiment*”), *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, VII, Paris, Dupont, 1869, 133.; „A törvényeknek nem másnak kell lenniük, mint az általános érzelm kifejeződéseinek” („*Les lois qui ne doivent être que l'expression du sentiment général*”). *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 334; „az érzelm által megvilágított igazság” („*justice éclairée d'un sentiment*”), *Uo.*, 310; „A legtisztább igazságok [...] a legnagyobb számú szívbe vannak bevésvé, [...] a zsarnokság mindent megrontott [...], egyeseknél teljes a tudatlanság, mások pedig még a bizonytalanság és a félelem közepette sodródhatnak.” DEMENUNIERIS az emberi jogokról, *Uo.*, 334. (augusztus 3.)
7. *Le Journal d'Adrien Duquesnoy, député du Tiers état de Bar-le-Duc, sur l'Assemblée constituante, 3 mai 1789 – 3 avril 1790*, I, éd. Adrien-Cyprien DUQUESNOY, Robert St. John de CRÈVECOEUR, Paris, A. Picard et fils, 1894², 269.
8. Ernst CASSIRER: *A felvilágosodás filozófiája*, ford. SCHEER Katalin, Budapest, Atlantisz, 2007, 22.
9. Lásd William M. REDDY: *The Navigation of Feeling. A Framework for the History of Emotions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
10. David J. DENBY: *Sentimental Narrative and the Social Order in France, 1760–1820*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
11. A XVIII. századi francia nyelhasználatban az érzelmek kifejezése („*exposer son sentiment, être du même sentiment sur*”) véleményre, értékelésre, ítéletre is utalhat. Lásd: „Kéziratban megvan egy ezen Híradások közül, első látogatásom alkalmával magammal viszem Önnek, és beszámol majd érzéseiről” („*J'ai une de ces Nouvelles en manuscrit; je vous l'apporterai à ma première visite, et vous m'en direz votre sentiment*”). Nicolas Edme RÉTIF DE LA BRETONNE: *Monsieur Nicolas, ou le cœur humain dévoilé*, Paris, Publié par lui-même, 1796, 13.
„A véleményünk valamiről megfelel annak, amit róla gondolunk, ahogyan róla ítélkezünk.” *Dictionnaire de L'Académie française*, Amsterdam, L'Académie française, 1764⁴; <http://portail.atilf.fr/encyclopedie>.
Az érzelm a vélemény szinonimája lehet, de az érzelm őszinte. Az Enciklopédia *sentiment intime* címszava ismeretelméleti megközelítésben tárgyalja a kifejezést, azaz érzékelés értelemben: ez minden igazság első forrása és princípiuma. *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné*, éd. Denis DIDEROT, Jean le Rond D'ALEMBERT, XV, Paris, Briasson, David, Le Breton, Durand, 1751–1765, 57–58; <http://www.lib.uchicago.edu/>

- efts/ARTFL/projects/encyc/; DENBY szerint „a *sensible* a megfigyelő személyre vonatkozik, a *sensibilité* pedig egy lélektani vagy szociálpszichológiai természetű jelenségre”. DENBY (10. vj.) 4. A közvélemény azonban külön kategória: NECKER 1784-ben említi, hogy „a külföldiek nagy részének fogalma sincs arról, hogy milyen nagy hatalma van manapság Franciaországban a közvéleménynek”. Alexis de TOCQUEVILLE: *A régi rend és a forradalom*, Budapest, Atlantisz, 1994, 204.
12. „Ismeretünk arról, mi zajlik a lelkünkben, anélkül, hogy az értelmet bármiféleképpen segítségül hívnánk.” FÉRAUD szerint az érzelem az ízlésre, a vélemény a tudomány dolgaira vonatkozik. Jean François FÉRAUD: *Dictionnaire critique de la langue française*, Marseille, Mossy, 1787–1788; <http://portail.atilf.fr/encyclopedie>.
 13. Roger BARNY: *Les contradictions de l'idéologie révolutionnaire des droits de l'homme, 1789–1796. Droit naturel et histoire. Annales Littéraires de l'Université de Besançon*, CDXCIII, Paris, Les Belles Lettres, 1993, 17.
 14. Vö. BARNY (13. vj.) 14.
 15. Roland MORTIER: *Unité ou scission du siècle des Lumières? Clarté et ombres du siècle des Lumières*, Geneva, Droz, 1969, 114–124.
 16. BAECQUE (1. vj.) 150.
 17. DUQUESNOY (7. vj.) 468.
 18. BAECQUE (1. vj.) 140.
 19. BAECQUE (1. vj.) 148.
 20. François FURET: *A francia forradalom története*, Budapest, Osiris, 1999, 84.
 21. Lásd *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 320.
 22. *Le courrier de Provence*, 1989/22, 15. Idézi Marcel GAUCHET: *Rights of Man*, in *A Critical Dictionary of the French Revolution*, eds. François FURET, Mona OZOUF, transl. Arthur GOLDHAMMER, London, Belknap Press of Harvard University Press, 1989, 820.
 23. A XVIII. század uralkodó közjogi tanítása szerint az uralkodó alattvalókkal áll szemben, az ország alkotmánya pedig olyan kiváltságokból tevődik össze, amelyeket a király tisztelt – vagy sem.
 24. Susan MASLAN: *The Anti-Human: Man and Citizen before the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*, *The South-Atlantic Quarterly*, 2004, 357–374, 362.
 25. Vö. Simon SCHAMA: *Citizens. A Chronicle of the French Revolution*, New York, Alfred A. Knopf, 1989, 203–247.
 26. Jean-Antoine-Nicolas de Caritat CONDORCET: *Lettres d'un bourgeois de New-Haven*, Paris, Collé, 1788; *Oeuvres de Condorcet*, IX, éd. Jean-Antoine-Nicolas de Caritat CONDORCET, Arthur O'CONNOR, François ARAGO, Paris, Firmin Didot frères, 1847, 14; Jean-Antoine-Nicolas de Caritat CONDORCET: *A francia felvilágosodás filozófiai végrendelete*, ford. LUDASSY Mária, in Jean-Antoine-Nicolas de Caritat CONDORCET: *Az emberi szellem fejlődésének vázlatos története*, Budapest, Gondolat, 1986, 14.
 27. A nemzet nem fejezheti ki magát képviselők nélkül, hiszen elvont entitás. Az az eszme, mely szerint a képviselőket köthetné a nemzet, csupán képtelen paradoxon. (Michel TROPER szíves közlése.)
 28. Jean-Antoine-Nicolas de Caritat CONDORCET: *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, in *œuvres de Condorcet*, XIII, éd. Jean-Antoine-Nicolas de Caritat CONDORCET, Arthur O'CONNOR, François ARAGO, Paris, Firmin Didot frères, 1847, 47, idézve LUDASSY Mária fordítása alapján. CONDORCET: *A francia felvilágosodás filozófiai végrendelete* (26. vj.) 15. Ezzel a felfogással szemben a nemzeti-érzelmi igénynek eleget tevő SIEYÈS nemzetileg kötött mandátum- és szuverenitásfelfogása könnyen lehetett sikeres.
 29. *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 221 (július 11.).
 30. *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 422. SIEYÈS féle deklarációtervezet 7. cikk (1789. augusztus 12.). Egy sor deklarációtervezet szerint az érzelmeket a gondolatokkal együtt kell védeni. Lásd BAECQUE (1. vj.) 240, 243, 262.
 31. Lásd ROBESPIERRE 1789. szeptember 12-i beszédét: „A nép nem tudja gyakorolni teljességgel hatalmát/jogait másképpen, mint képviselők kinevezésével; semmi sem lehet természetesebb, mint a vágy, hogy ezeket a jogokat gyakorolja, hogy megismertesse véleményét” (*le peuple ne peut exercer sa tout puissance qu'en nommant des représentants; [...] rien n'est plus naturel que le désir d'exercer ses droits, de faire connaître ses sentiments*) *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 617.
 32. JENNINGS (4. vj.) 847 nyomán.
 33. Gouverneur MORRIS szerint az idő nagyobb része tetzésnyilvánítással és kiabálással ment el. MORRIS levele Washingtonnak, 1790. január 24., idézi Hippolyte TAINE: *Les origines de la France contemporaine. La révolution*, I, Paris, Hachette, 1904²⁴, 174. Az érzések visszaadhatók voltak, nem így a gondolatok.
 34. Így osztja fel a királyi vétó híveit és ellenzőit Jean Paul MARAT a *Le Publiciste parisien* 1789/1. számában. Idézi BARNY (13. vj.) 19.
 35. Lásd BARNY (13. vj.) 28.
 36. MIRABEAU 1789. május 7-én kezdi publikálni a *Journal des Estates-Generaux*-t. A kormány azonnal betiltja, amire a válasz: *Mirabeau levelei*. A felelősségvonnás elmarad. Megszületik a sajtószabadság. „A következő napon elindított egy újságot a választói számára írt jelentés formájában, és amikor a kormány megpróbálta betiltani, sikerült neki május 19-én megteremtene a sajtószabadságot.” John Emerich Edward Dalberg ACTON: *Lectures on the French Revolution*, Kit-chener, Batoche Books, 1999, 55.

- Megjegyzendő, a párizsi parlament még 1788-ban elvesztette jogát, hogy cenzúrát gyakoroljon. Ebben az abszolutizmus féltékenységét és pragmatizmusát ünnepelhetjük: a parlament cenzúrája és büntetései irrátalóan szélsőségesek voltak, míg a királyi hivatalnokok Malesherbes-bel, a könyvtár vezetőjével az élen a sikertelen cenzúra hátrányos következményeit enyhíteni kívánták, anélkül, hogy valamiféle elvont elv sérelmét látták volna abban. Vö. SCHAMA (25. vj.) 297.
37. ACTON (36. vj.) 61. Az érzés összekapcsolta a képviselőket, akiket SIEYÈS logikája megosztott. LORD ACTON számos fordulópontot említ, amikor a megbántott önérzet lódította tovább a forradalom felé a harmadik rend képviselőit.
38. TAINE (33. vj.) 176.
39. Idézve JENNINGS (4. vj.) 848 után.
40. JENNINGS (4. vj.).
41. Egyáltalán, a *philosophes* nézetei alapján nem lehet következtetni a forradalomban kialakuló kormányzati intézményekre. Lásd John LOUGH: *The Philosophes and Post-Revolutionary France*, Oxford, Clarendon Press, 1982, 42.
42. BAECQUE (1. vj.) 12.
43. Az ellenforradalom filozófusai a filozófusok eszkuultszát hibáztatták a forradalom „bűneiért”. Talán BURKE volt az első, aki az elvont metafizikával kapcsolta össze a forradalom bűneit: „Szabadságuk nem liberális. Tudományuk hiú tudatlanság” Edmund BURKE: *Töprengések a francia forradalomról*, Budapest, Atlantisz, 1990, 171. Hogy a felvilágosodás filozófusai absztrakt elvek szerint képzeltek volna a kormányzást, olyan érzékeny, de aligha elfogulatlan elemzők is elfogadták, mint TOCQUEVILLE. Lásd TOCQUEVILLE (11. vj.). Őt követi HIMMELFARB, aki felsorolja az ezt vitató modern szakirodalmat. Kétségtelen, voltak filozófusok, akik az értelem egységes diktátuma szerinti törvényeket javasoltak, mint CONDORCET, de őt aligha lehet az állítólagos forradalmi absztrakt spekulációért felelőssé tenni. Gertrude HIMMELFARB: *The Roads to Modernity*, New York, Alfred A. Knopf, 2005, 264.,
44. FURET (20. vj.) 31. A fiziokraták voltak azok, akik a felvilágosult despotizmus és abszolutizmus híveként a legkevesebbre becsülték az egyéni szabadságot, mivel az értelem vezette uralkodót képesnek tartották a világot uraló törvényszerűségek felismerésére és érvényesítésére. Csakhogy a fiziokraták megbuktak, és a forradalom idejére az egyéni szabadság alapvető fontossága vitathatatlanak számított, még ha ez az igény azonnal feszült viszonyba került is a népszuverenitás szabadságával, amely feszültség máig megmaradt.
45. Denis DIDEROT: *Droit Naturel*, in *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné*, éd. Denis DIDEROT, Jean le Rond d'ALEMBERT, V, Paris, Briasson, David, Le Breton, Durand, 1751–1765, 116.
46. André MAUROIS: *Voltaire*, London, Daily Express, 1957, 91.
47. A rabszolgotartók használták ezt a vádat a „feketéek barátai” ellen. DENBY (10. vj.) 144.
48. „Igaz elvek, ésszerűen meghatározva.” Comte d'ANT-RAIGUES, aki SIEYÈS-t megelőzve hirdette a Duport-csoportban, hogy a nép a természet változtathatatlan törvényei szerint – minden. Lásd SCHAMA (25. vj.) 301.
49. SIEYÈS a *Comité de Constitution* megbízásából készített egy tervezetet a Jogok nyilatkozatáról, amelyet a metafizika védelmével indít. A nyilatkozat az emberiség nagy igazságait kétféleképp nyilváníthatja ki: mint hittételt, amely az emlékezetet változtatja meg, vagy mint ami az értelmet változtatja meg. Ez utóbbi a metafizikus módszert feltételezi, amelyhez a franciák lusták, mivel metafizikának tekintik azt, ami előkészíti az értelmet. Amikor először különböztettek az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosan létrehozott hatalmak (*Pouvoirs constitués*) és különösen a törvényhozó hatalom közt, ez „metafizikának” számított. Emmanuel-Joseph SIEYÈS: *Préliminaire de la Constitution Française. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme & du Citoyen*, Paris, Baudouin, 1789.
50. *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 427.
51. Vö. Wolfgang SCHMALE: *Les droits de l'homme dans la pensée politique des Lumières*, in *L'an 1 des droits de l'homme. Textes réunis par A. de Baecque*, éd. Antoine de BAECQUE, Wolfgang SCHMALE, Michel VOVELLE, Paris, Presses du CRNS, 1988. 339. A XVIII. századi természetjog egy másik iránya az ember állati-természeti szükségleteiben látta a természetes jogok alapját.
52. SIEYÈS (50. l.) 143.
53. *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 422.
54. *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 422. A deklarációtervezet 3. cikke: „Minden politikai társulás célja az ember természetes és elvülhetetlen jogainak megőrzése.” (A tételt átveszi a Deklaráció.)
55. A 1789. szeptember 7-i ülésen, a királyi vétó tárgyában. Patrick KESSEL: *La Nuit du 4 Août 1789*, Paris, Arthaud, 1969, 280. Ezt követi az új, egységes közigazgatás, amely szétzúzza a hagyományost. A tartományok szétverése – írták COTENTIN bailliage nemesi követői – „megfoszotta a franciákat rendes érzelmeiktől, egy hamis és üres patriotizmussal helyettesítve azt”. KESSEL: *I. m.*, 281, amely ürességet aztán a forradalmi harcok új érzelmi tartalommal, nemzeti érzellemmel töltötték meg.
56. A hatalom egységére vonatkozó elképzelése – végzetes következményekkel – később érvényesül ugyan, de nem a geometriai axióma erejénél fogva, hanem mert ily módon a Nemzetgyűlés a királlyal szemben növelhette a hatalmát.
57. Idézi SCHAMA (25. vj.) 354.

58. A törvényhozás döntésével szemben a király két törvényhozási ciklus idejére szóló vétóval élhetett. Ezt a népakarat érvényesítésére szolgáló eszközként állították be: az újabb választással a népnek módja nyílik akarata kifejezésére. *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 611 (szeptember 11.).
59. RIVAROL még 1789-ben tett megállapítása szerint a Deklaráció olyan jogokat tartalmazott, amelyeket sosem lehetett volna gyakorolni. „A Deklaráció üres metafizikáját ellensúlyozandó, [...] mivel azt a nép érthetetlennek és tartalmatlannak tartotta, a legelvontabb elvektől a népszuverenitás és az emberek közti abszolút egyenlőség legmateriálisabb alkalmazáshoz kellett leszállni.” Antoine RIVAROL: *Journal Politique – National des États – Generaux, et de la révolution de 1789*, I, Paris, Antoine Sabatier de Castres, 1790, 9, idézi KESSEL (55. vj.) 131. Ezt a váltást szolgálták volna az 1789. augusztus 20-i határozatok. A határozatok megelőlegezték a Deklaráció elvontabb megfogalmazásait, de a kettő egysége tagadhatatlan. A modern jog nyelve óhatatlanul elvont, és nem bizonyítéka egy metafizikus értelemkultusznak.
60. Az alkotmányelőkészítő bizottság nevében THOURET terjesztette e javaslatokat a Nemzetgyűlés elé, még 1789. szeptember 29-én.
61. MIRABEAU, *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 113 (június 15.). Egyébként a nemesi ellenállással szemben kifejti, hogy csak az értelem alkothat tartós és kötelező törvényeket. Idézve JENNINGS alapján, (4. vj.) 845.
62. MIRABEAU, *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 168 (június 27.).
63. A Deklaráció körüli utólagos kritikákról lásd JENNINGS (4. vj.).
64. Pierre CHAUNU: *Felvilágosodás*, Budapest, Osiris, 1998, 144.
65. *Archives Parlementaires*, VIII (5. vj.) 312.
66. Louis Adolphe THIERS: *Histoire de la Révolution Française*, I, Paris, Furne & Cie, 1839⁹, 141.
67. Ezeket összegzi TAINÉ (33. vj.) 184–195.
68. GAUCHET (22. vj.) 823.
69. SCHAMA (25. vj.) 363. MIRABEAU volt az, aki a Nemzetgyűlés színház jellegét hangsúlyozza MONTMORINHEZ 1790. december 23-án írott aperçu-jében. NECKER eleve tetszetős, méltósággteli látványosságnak tervezte a rendi gyűlést.
70. Idézi Keith M. BAKER: *Sieyès* in *A Critical Dictionary of the French Revolution* (22. vj.) 321–322. Az alkotmányjogi kontroll mára az alkotmánybíráskodásban ölt testet.

„AZT VÁRJÁK TÓLEM, HOGY MAJD MEGOLDOM A »CIGÁNYKÉRDÉST«”

KÁLLAI ERNŐ KISEBBSÉGI OMBUDSMANNAL VARRÓ SZILVIA BESZÉLGET

Az Olaszliszskán elsodort kislány édesapja életfogytiglant, anyja felbújtóként tizenöt év fegyházatot kapott elsőfokon. Mi történt Olaszliszskán? Releváns-e valamilyen szempontból, hogy romák voltak az elkövetők? A jobb- és szélsőjobboldali sajtóban Olaszliszka a barbár cigány természet megnyilvánulásának szimbóluma lett, a balliberális sajtó azonban tabusította az esetet, és nem vizsgálta meg, mi történt a gyermekei szeme láttára agyonvert tanárral.

Történtek az elmúlt években olyan események a magyar társadalomban, amelyek több szempontból újak voltak, és amelyeket senki sem tudott igazából feldolgozni. Ilyen volt Olaszliszka, és a sajtóban való megjelenítést tekintve ilyen volt a veszprémi kézilabdás meggyilkolása is, bár az utóbbi ügy szervezett bűnözői köröket érintett. Érthető, hogy ezek az esetek erős érzelmeket váltottak ki, hiszen semmi sem indokolja, hogy egy közösség az olaszliszkaihoz hasonló módon veszítse el az önkontrollt. A társadalom szöveteinek legmélyebb rétege foszlik fel, és bár ezt csak feltételezni, kutatásokkal alátámasztani nem tudom, de úgy vélem: a vidéki társadalom bizonyos részeiből, az elhagyatott, gettószórt falvakból mintha kivonult volna az állam, az emberek már semmit sem várnak. Ha bármilyen valóság vagy vélt sérelem éri őket, úgy gondolják, nekik ezt meg kell torolni, mert elégtételt sehonnan más honnan nem kapnak. És ez mind a két oldalon így van, a romáknál és a nem romáknál is. Ennek a jelenségnek az egyik arca Olaszliszka, a másik a Magyar Gárda vagy az, hogy áramot vezetünk a kerítésbe. Önerőből, indulatból próbálják megoldani a helyzetet, mintha nem bíznának abban, hogy a társadalom elégtételt szolgáltasson számukra.

Olaszliszka után a roma vezetők sorra nyilatkoztak, hogy bűncselekmény történt, de ez nem cigányügy. Ugyanakkor a nyilvánosságban mindenki, gyakran maguk a romák is úgy vélik, hogy valami bűnt követtek el a romák. Tiszalökön, ahol egy hónapja meggyilkoltak egy ötvenhárom éves

roma embert, az áldozat fiatal értelmiségi rokonsága azt mondta nekem: ez a büntetésünk Olaszliszkaért. Mi történik?

Ha jogásként nézem, Olaszliszka egy bűncselekmény történt, és más bűncselekményekhez hasonlóan itt sem releváns, hogy az elkövetők milyen etnikai vagy egyéb csoportba sorolhatók. Ha azonban társadalmi, szociológiai szempontból nézzük, akkor ennek a cselekménynek nyilván lehet valamilyen társadalmi előzménye. Nem önmagában a cigánysághoz tartozás, hanem a településen fennálló helyzet, a kisebbség-többség viszonya a kérdés. Ahogy annak is nyilván számos oka van, hogy ilyen méreteket öltött Magyarországon a cigányellenesség. „Normális”, hogy van nyolc-tizenöt százalékos előítéletes ember egy országban. De hogy ilyen mértékben emelkedjen a számuk, mint most, annak nagyon komoly társadalmi okai lehetnek: a leszakadástól kezdve a gettószórási, az elszegényedés, az állam meggyengüléséig.

Ön az elmúlt időben visszafogottabb. Miért nem nyilatkozik meg többször és markánsabban a romákat érintő ügyekben? Amikor a monoki polgármester előállt a segély megszigorításának ötletével, azt Ön élesen bírálta. Amikor tizennyolc település polgármesterei arról beszéltek, hogy a családtámogatási rendszer „egyre gerjeszti az alacsony szociálizálódott tömegek népességnövekedését” és megélhetési formává fejlesztette a gyermekszülést, Ön cigányellenesnek nevezte ezeket a megnyilvánulásokat. Ám amikor a kormány nyúlt a rendszeres szociális segélyhez vagy természetben juttatná a családi pótlékot, Ön csendben maradt. Miért?

Sokat gondolkozom arról, hogy meddig terjed az én szerepem. Úgy érzem, mindazokat az eszközöket, amelyek a rendelkezésemre állnak, gyakorlatilag már most majdnem kimerítettem. Legalábbis a nyilvánosság előtt használható eszközöket: volt olyan időszak, amikor velem volt tele az összes újság, rádió és televízió. Monok ügyében több sajtó-

tájékoztatót hívtam össze, legutóbb pedig olyat tettem, amit ombudsman még nem: napirenden kívül szólaltam fel a parlamentben Tatárszentgyörgy után. Egy ombudsmannak nincs több nyilvánosság előtt használható eszköze. Ennél lényegesebb a háttér munka, a rendőrséggel való kapcsolattartás, a civilekkel való együttműködés, a politikusok presszionálása. Ez utóbbi alatt azt értem, hogy igyekszem rábírní őket, hogy el kellene mozdulni bizonyos területeken, és végre érdemi lépéseket kellene meglépni.

Tehát nálam jobban képbén van például arról, hogyan áll a rendőrség a romák ellen elkövetett támadások felderítésével? Hogy megvan-e legalább az elkövetői kör? Hogy milyen irányba megy a nyomozás?

Nagyjából tudom, hogy hol tart a dolog, bár a nyilvánosság előtt nyomozástechnikai okokból erről nem beszélhetek. Még messze nincs vége az ügyeknek.

De nem válaszolt arra, miért passzív a kormánynak a szegényeket, köztük elsősorban a romákat érintő lépései esetén.

Ön téved: elsőként nem a monokiakat, hanem az Út a munkához program első változatát kritizáltam, mert az volt előbb. A tavalyi jelentésemnek is része, hogy nagyon nem tudtam azonosulni a kormányprogram e részével. A közvéleményben is hamisan él, hogy mindenről a monokiak tehetnek. Holott amikor azok előjöttek, már parlamenti bizottságban bíráltam a kormány szakmai tervezetét. Nem is szerettem érte, de nem is valósult meg az első változat. Ugyanakkor a monoki ügyben is dilemma volt számomra, hogy az én megszólalásom nem etnicizálja-e az ügyet. De miután elvégeztük a vizsgálatokat, és az önkormányzat egyébként teljesen jogszabálysértő rendelete felvetette a közvetett diszkrimináció lehetőségét, meg kellett szólalnom. Előbb nem is értették ezt a fogalmat: bár a rendelet nem a cigányokról szólt, mégis nagyrészt őket érintette. Azzal persze egyetértek, hogy a szociálpolitikai rendszert át kéne alakítani, mert olyan módon és annyit osztunk el, ami nem ösztönöz a társadalmi munkamegosztásba történő bekapcsolódásra. Csak egyáltalán nem mindegy, hogy ezt milyen szakmaisággal tesszük, és közben mi történik az emberi jogokkal.

Ön is tudja, hogy az MSZP-n belül nyílt cigányozás folyt a családi pótlék és a rendszeres szociális segély ügyében, mintha az évi hatvanmilli-

árd segélyre költött forint lenne a magyar gazdaság kerékkötője. Bűnbaknak tették meg a romákat. Ez nem tartozik Önre?

Ezekben az ügyekben elsősorban az általános biztosnak lehetne keresnivalója. Egészen más helyzet, ha a magyar Országgyűlés törvényben dönt valameről – persze az is lehet rossz –, vagy ha egy helyi önkormányzat dönt úgy a jogszabályokat figyelmen kívül hagyva, hogy ő valamilyen sajátos módon kívánja a segélyeket kifizetni.

Az Ön elődje, Kaltenbach Jenő békésebb korszakokat élt meg. Ön mire számított 2007-ben, amikor megválasztották? Az éles helyzet mennyire kívánna meg aktívabb ombudsmankodást?

A tizenkét-tizennégy éve a hivatalban dolgozó kollégák mondják, hogy voltak olyan parlamenti meghallgatások, amikor szinte semmit sem kérdeztek az ombudsmantól. Most komoly, olykor többórás beszámolókat kérnek a kisebbségi helyzetről. Én egyrészt ellátom a klasszikus ombudsmani feladatokat, mint a kisebbségi törvény folyamatos, különböző részterületek célzott vizsgálata, elemzések készítése, egyéni panaszok kivizsgálása, a parlamenti képvisellel kapcsolatos lobbis. Másrészt sok olyan területen is megjelentem, amely eddig talán nem volt hangsúlyos. Ilyen az említett együttműködés a civilszervezetekkel, a tudományos világgal, a kisebbségi közösségeknek létrehozott kerekasztal, a rendkívül sok háttér munka, országjárás.

De épp 2007, a Magyar Gárda megjelenése és a nyomában kialakuló feszültségek után mások a hívások.

Nagyon kell ügyelnem arra, hogy még véletlenül se tévedjek pártpolitikai színtérre, hogy ne ugorjak be annak, ha meg akarják tudni, én jobbról vagy balról vélekedem-e valamiről. Nehéz elhinni valakiről napjainkban, hogy szakemberként közeledik az ügyekhez. Pedig mint egyik volt professzorom mondta nemrég egy interjúban: „Sem a professzionalizmus, sem az erkölcsösség nem köthető politikai értékekhez, azokat mindkettő fölülírja.” De folyamatosan keresni kell, és keresem is az eszközöket, amelyek megfelelnek az újabb és újabb helyzeteknek.

Mit szól abhoz, hogy a rendőrség tíz százaléka tagja annak a rendőrszakszervezetnek, amely paktumot kötött a Jobbik Magyarországért párttal, és vezetője, Szima Judit a párt európai parlamenti listáján negyedik helyet kapott?

Hogy a rendőrségen belül egy ilyen szakszervezet működik, azt talán az általános ombudsman dolga lenne szóvá tenni. De természetesen erről is beszéltem a rendőrkapitánnyal, érdeklődtem a dologról, aki elmondta, hogy az ügyészség fogja vizsgálni, törvénysértő-e a megállapodás. [Azóta a Legfőbb Ügyészség felszólította a TMRSZ-t, hogy bontsa fel a megállapodást – V. Sz.] De ez csak része a nagyobb egésznek: a rendszerváltozás óta eltelt húsz év, ám a társadalom lassan rosszabb állapotban van, mint előtte. És ezt sokan jól ki tudják használni. Ott volt például a miskolci rendőrkapitány ügye, aki cigánybűnözést emlegetett.

Őn akkor sem igazán szólalt meg.

Külföldön voltam, haza kellett jönnöm tájékozódni. Én azóta is azt állítom, hogy az nagyon erősen politikai töltetű ügy volt: nyilván nem merte volna ezt megtenni a rendőrkapitány, ha nem állt volna mögötte olyan politikai akarat és támogatás, amely aztán később egy közös demonstrációban nyilvánult meg. De abban, hogy a kapitány védelmében teljes politikai összefogás volt, már nem lehet szavam. A kapitány felfüggesztése, a félnapos vizsgálat, a visszahelyezése pedig egy vicc volt, nem tudok mást mondani.

Vagy inkább kormányzati szinten is megerősítő-dött az, amit addig csak a szélsőjobb mondott.

Ezért mondom, hogy ez politikai ügy volt elsősorban, nem szakmai. Nem is az volt az érdekes, amit Pásztor Albert a cigány bűnelkövetőkkel kapcsolatban mondott, hanem azok a mondatok, hogy például összegyűlnek a cigány emberek a lakótelepen, és bár tulajdonképpen semmit sem csinálnak, de ez élből nem tetszik a többinek. És így nem megy az együttélés. Tehát tökéletes foglalatát adta annak az előítéletelességnek, amit sikerült bekódolni a társadalomba, és az egész ügy kezelésének az lett az üzenete, hogy van cigánybűnözés, és lehet így beszélni a romákról. Nem arról beszélek, hogy tabusítsunk dolgokat, mert Magyarország olyan állapotban van, hogy minderről beszélni kell. Tehát tegyük fel, hogy a romák – bár származást nem tartunk nyilván – felülreprezentáltak bizonyos típusú bűncelekmények elkövetői és áldozatai között. Akkor ez egy olyan komoly társadalmi probléma, amelyet nem a rendőrségnek kell megoldania. A rendőrségnek el kell fognia a tetteseket – etnikai származásuktól függetlenül. Emellett kérdés, hogy hol van a szociális ellátórendszer, hol van a társadalomnak az a működő szövege, amely visszatartja az elkövetőket.

Azt mondta nekem egy borsodi Tettrekész szakszervezetes rendőr, hogy mivel tilos a cigány szó használata, ők a negrót vagy a délfinnt használják. Nem kellene abbagyni ezt a képmutatást a nem látható cigányokkal?

Ombudsmanként és emberként is elfogadhatatlannak tartom, hogy cigánybűnözésről beszéljünk, hisz az azt üzeni, létezik kollektív bűnözés. Nyilván vannak olyan emberek, akik bűncelekményeket követnek el. Nyilván vannak köztük cigány emberek is. Nem tudjuk, hogy milyen számban. De nem érdemes homokba dugni a fejünket, hanem újra kell gondolni az etnikai hovatartozás kérdését. Dolgozunk ezen az adatvédelmi biztossal. Nem normális, hogy pénzek mennek el állítólag a cigányokra, miközben azt sem tudjuk, kik jutnak hozzá ezekhez. Százhusz milliárdot emlegetnek az elmúlt tíz évben, ami egyrészt arcpirítóan kicsi összeg, az adott évtized GDP-jének 0,1 százaléka, másrészt fogalmunk sincs, kik kapták. Hogy a fél egyetem bejelentkezik kisebbségi ösztöndíjra. Ez nevetséges. A kisebbségi önkormányzati választások esetében már elmozdultunk a feltételes regisztráció felé, bár ez még rendkívül elégtelen ebben a formában. A közösségek számára lehetőséget kell biztosítani, hogy bizonyos jogállami garanciákkal ellátott kontrollt gyakorolhassanak afölött, hogy valaki tényleg az adott közösséghez tartozik-e. Vannak objektív kritériumok, amelyeket meg kell ilyenkor határozni. Más a helyzet és a kérdés a bűnelkövetők esetében, de a közvélemény azonnal tudni véli, hogy kik a cigányok. Ez egy bizonyos szintig rendben van: a rendőrnek tudnia kell, kit keres. Én abszolút megértem a rendőröket, hogy zavarban vannak, hogy mikor mit szabad mondani. De érdekes módon a most elítélt, a társukat agyonverő gimnazisták esetében senki sem emelte ki, hogy magyarok voltak. De miért nem releváns ez az egyik helyzetben, és miért releváns, ha romákról van szó? Amikor Kaiser Edét – azóta, úgy tűnik, ártatlanul – ítélték el a móri mészárlás miatt, senki sem firtatta, vajon sváb-e. Ezekre a kényes kérdésekre kell emberi jogilag és társadalmilag is elfogadható válaszokat adni.

Hogyan értékeli a szociálliberális kormány romákkal kapcsolatos tevékenységét?

Nem dolgom, hogy politikai programokról véleményt alkossak, de minden olyan szakmai kérdésben megteszem, amikor ez szükséges. De semmi sem fekete-fehér. Ami az oktatási integrációt illeti, az különféle nehézségekbe ütközött, és nem csak a tanárok részéről. Az ország egyes részein a gyere-

kek három-négy generáció óta nem járnak normálisan iskolába, a szülők többé-kevésbé analfabéták, tartós munkanélküliek, deprimáltak, nehéz elvárni tőlük, hogy leültessek a gyermeket tanulni, amikor még csak nem is látják a kiemelkedés esélyét. Ezek a szülők a mélyszegénységi túlélési stratégiára rendezkedtek be. S ennek nem része az oktatásban való részvétel támogatása. Ennek megmozdítására kevés az anyagi motiválás.

Amíg Hiller Istvánék és a szocialisták nem fogták vissza, sokkal intenzívebben zajlott az egész folyamat.

Nem hiszem, hogy ez lett volna a fordulópont. Attól, hogy a roma gyerek ott ül a padban, még semmi sem fog történni. Érthető, hogy a középosztály meg a többségi társadalom azt az érdekét képviseli, hogy saját gyerekeit valami érvényes tudáshoz juttassa a XXI. században, olyan iskolába akarja járatni a gyermekét, ahol jó minőségű oktatás van. Nem az az érdekes, hogy cigányok vagy nem cigányok, hanem hogy jó minőségű oktatást kap-e. És ezekben a roma többségű iskolákban többnyire nem kap jó minőségű oktatást. Nem lehet a gyerekek harmadát vagy nagyobb részét integrálni, a szakirodalomban közhely, hogy tíz-tizenöt százalék a maximum.

Milyen a viszonya az általános biztossal, aki szintén cigánybűnözésről beszélt?

Ez számomra és a többi szakbiztos számára is rendkívül kellemetlen helyzet, ugyanis nekünk nagyon kell vigyáznunk arra, hogy a lehető legtöbbet megőrizzünk ennek a tisztségnek a presztízséből, ami kezdett elkopni az utóbbi időszakban. Nem beszéltem az általános biztossal azóta. Lehet, hogy csak beleszaladt ebbe, bár legutóbb is azt nyilatkozta egy interjúban, hogy szavakat és mondatokat vissza lehet vonni, de gondolatokat nem. Csak formális kapcsolatunk van.

De életveszélyes, hogy sorra jönnek az ügyek a Tettekrészről a családi pótlékig, és Önök nem tudnak se közösen, se külön fellépni ezek ellen. Itt van például a romák elleni támadások ügye, ahol senki sem gyakorol nyomást a rendőrségre.

Tatárszentgyörgy kapcsán felszólaltam a parlamentben, és etnikai béketervet sürgettem. Nem egy újabb dokumentumot, hanem azt, hogy a politika eszméljen rá, mekkora a baj. Azért van etnikai békétlenség, mert húsz, de inkább száz éve nem foglalkoz-

nak a politikusok komolyan a cigányokkal. És ezt kutatóként meg is szeretném írni egyszer, hogy hogyan maradt el a modernizáció a romák esetében vagy milyen csökevényesen valósult meg. Egy rossz szul sikerült vagy elmaradt modernizációs válság miatt tartunk ott, ahol tartunk. Illyés Gyula és a két világháború közötti szociográfusok ugyanezt írták a magyar parasztságról, mint ami most jellemzi a cigányokat.

Átfogó jelentésben vizsgálta a rendőrséget. Megálapították például, hogy a felvételi során nem szűrik ki az előítéletességet, és ezt a munka során sem kontrollálják. Milyen a viszonya a rendőrségnek a romákhoz? Hiányoznak a jelentésből a napi bánatalmazások, amelyről a kelet-magyarországi romák beszámolnak.

A jelentés nem egyedi ügyeket vizsgál, bár ilyen esetekben kérhetjük az ügyészség segítségét, de közvetlenül nem tudunk beavatkozni ezekbe. Ezeket az ügyeket az ügyészség vagy a rendőrség tudja kivizsgálni. Minket igazából a struktúra, a szervezet és a működés izgatott. Hogy például a rendőri vezetők és a rendőrök kiválasztásánál milyen tesztek alkalmaznak, milyen képzést kapnak a szervezeten belül. Az előítéletességet kiszűrő tesztekre egyébként az Országgyűlés rendészeti bizottsága is rábólintott.

Azt is írják, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatokkal gyakran formális a rendőrség kapcsolata. Ön úgy látom, velük takaróznak.

Úgy tűnik, a jelentés óta megkezdődött az új típusú együttműködések kialakítása. Túl kellene lépni azon a formális együttműködésen, amelyben a bűnmegelőzéshez kapcsolják hozzá a cigány kisebbségi önkormányzatokat. De elemeztük az igazoltatás, az előállítás és a fogvatartás körülményeit is. Áttekintettük a kisebbségi nyelvhasználat lehetőségeit az eljárásokban, foglalkoztunk a szabálysértések ügyintézésével is. Külön kitértünk a személyi állomány helyzetének, előmenetelének, képzésének a vizsgálatára. Foglalkoztunk a rendőrség kommunikációs stratégiájával, javaslatot tettem roma származású szóvivő kinevezésére. És hát nem sokkal utána egyszer csak valóban egy romát neveznek ki. Olyan sikeresnek bizonyult ez a vizsgálat, hogy a folytatását tervezzük. Egyes részterületeken, így például a rendőrképzés részleteiben szeretnénk vizsgálni a jövőben.

Mi az, amiben nagyon mást várt? Mi az, amiben nagyon csalódott a munkájával kapcsolatban?

Bár illúzióim nem voltak, mégis azt gondoltam, a politika komolyabban veszi az egész kisebbségi ügyet. Például a kisebbségi parlamenti képviselői ügyét, de erről komolyan még csak tárgyalni sem lehet. Hiába fenyegetőztem mindennel, írtam nyílt levelet a kormányhoz, semmi sem történt.

Előny vagy hátrány a munkája során a roma származás?

Bizonyos szempontból furcsa, mert az Országgyűlésben a bizottsági meghallgatásokon sokszor azt várják tőlem, hogy akkor én majd megoldom a „cigánykérdést”. Hogy én mondjam meg, mi van. Pedig ez nem az a tisztség. Aztán vannak még érdekesebb szituációk is. Nemrég egy parlamenti meghallgatáson megkérdezte tőlem egy képviselő, hogy tavaly részt vettem-e a siófoki menetben, ahol a hírek szerint egy bűnözői csoport vonult fel, mert úgy hallotta, hogy volt ott egy Kállai nevezetű ember

is. És én azt válaszoltam neki, hogy voltam Siófon, hogyne, utoljára gyerekkoromban. Szóval még ilyen érdekes vélekedések esetében is nagyon kulturáltan és nyugodtan kell válaszolni. Pedig lett volna egy-két „stilisztikai” ötletem.

Miért nem ment el a tatárszentgyörgyi temetésre?

Én nem vagyok politikus, aki odarohan, amikor még ki sem hűlt a tetem, és azt mondja, hogy rasszista vagy épp nem rasszista okból történt az eset. Fogalmunk sincs a motivációról; majd ha lesznek elkövetők, talán egyszer kiderül. Én csak azt tudom tenni, hogy felhívom a rendőrség figyelmét, hogy legalább ne zárják ki rögtön a rasszista indítékot, és igyekezzenek minél hamarabb eredményt produkálni. És hát nehéz lett volna olyanokkal együtt állnom a sír mellett, akik a saját közegükben igen furcsán beszélnek a cigányokról.

SZALAI JÚLIA

Elhangzásának pillanatában alig váltott ki visszhangot a miniszterelnöknek az a tavaly év végi, megfontolkodtató értékelése, mely szerint „a 2008. december 15-én elfogadott szociális törvény a rendszerváltozás óta elfogadott legfontosabb szociális és foglalkoztatási törvény”. Pedig a nyilatkozó Gyurcsány Ferencnek igaza volt: az Út a munkához program – az Országgyűlés a kérdéses napon ugyanis ezt iktatta törvénybe – valóban határák az elmúlt két évtized szociálpolitikájában. Bár a törvényt egyaránt jelentősnek látjuk, a volt kormányfő és e sorok szerzője okai e megítélésre mégis gyökeresen eltérnek egymástól. Gyurcsány a reformértékű változás lényegét ugyanis abban ragadta meg, hogy az új törvény „segélyezés helyett a munkahelyteremtésre helyezi a hangsúlyt”. Hogy ez valóban új vonás-e, az persze kétséges. A program gerincét alkotó közmunkakényszer 2001 óta része a munkanélküliek támogatási rendszerének – igaz, a törvényi előírások közül jó néhány a valóságban működésképtelenné bizonyult, s így a munka és a segélyezés összekapcsolásának hajdan egyszer már papírformába öntött gondolata az önkormányzatok mindennapi gyakorlatában az évek során lassan elhalványult. Ennyiben joggal mondható tehát, hogy a mostani „ráerősítés” tényleg új elszánásról tanúskodik.

Magam a törvényben azonban e nekibuzdulásnál mélyebb és jelentősebb új vonást vélek felfedezni. Azt ugyanis a *szegénység etnicizálása* és az etnicizált szegénység *intézményesítése* szempontjából tartom határákőnek. Mert nem kisebb dolog történt, mint az, hogy megszületett az elvileg egyenlő állampolgárok egy jól körülhatárolható csoportját jogai egy részének gyakorlásától megfosztó első olyan törvény, amely immár nyíltan és jogszabályi keretekbe foglaltan gondoskodik arról, hogy a szociálpolitika helyi cigány gettói szervezetileg is, eljárásrendileg is világosan elkülönüljenek a többségi szegények támogatási rendszerétől. Az Út a munkához program ugyanis e külön gettó alapkövetételének tekinthető, amikor az „aktív korú szociális segélyezettek” – magyarul: a tartós munkanélküliek – körét *életviteli szempontok* mentén élesen kettéosztva egyik csoportjuk esetében továbbra is jogosnak látja a közpénzek segély formájában történő odaítélését, másik csoportjukat azonban „habitualis munkakerülőnek” tekinti és hatósági foglalkoztatási kényszer alá helyezi. Persze a joganyag nem etnikai terminusokban fogalmaz: az utóbbi csoportot illetően a közpénzekből elnyerendő támogatás feltételül munkaalkalmassági tesztről, beilleszkedési tervről, valamint –

a hatóságokkal való kötelező együttműködés részeként – a kliensek mindennapi életének helyes irányú és tervszerű program mentén véghezviendő megvalósításáról beszél. De a szóhasználatot mindenki érti: a „segélyeső” cigányokról felhalmozott gazdag publicisztikai irodalom, a munka helyett italozó, vígadózó romának a közvélemény előítélet-rendszerébe mélyen betagolt toposza, a cigány mint „deviáns” évtizedes múltú ábrázolása szavatolja, hogy e törvényi fogalmak kódolt tartalmát mindenki pontosan és a megcélzott etnikai üzenetnek megfelelően olvassa. Így aztán a közönség világosan érti azt is, hogy miért önmagán túlmutató jelentőségű az a kormányzati erőfeszítés, amely hatvan-hetvenezer embernek kívánja közmunkák révén visszaadni „a munkavégzés élményét”. Igaz, a „munkahelyteremtés” e sajátos formájától a GDP növekedése továbbra sem igen várható, ráadásul a megspórolt segélykiadásnál nagyobb összegre rúg a közmunkaprogramok létesítésének költsége, viszont kimondatott, hogy a „kulturális másság” bizonyítható tényei mellett újra legitim a munkavégzés hatósági elrendelése, és jogszerű felülbírálat tárgya a személyes életvitel. Magyarán, a demokratikus jogok megteremtésének huszadik évfordulóján Magyarországon törvénybe iktattatott, amit a gyakorlat persze már régóta ismer: az állampolgáriság kettős rendszere – s ez valóban nagy jelentőségű fejlemény.

A folyamat, amelynek az Út a munkához program a betetőzését jelenti, messze túlnyúlik a helyi szociálpolitika keretein, és aligha értelmezhető a szegénység természetében az elmúlt másfél évtizedben végbement változások figyelembevételével. E változások leglényegesebb vonása a mélyszegénység megkövesedése, etnikai jelenséggé szilárdulása és ekként való intézményi körülbástyázása – azaz az etnikai gettósodás folyamata. Bár a cigányok térbeli és intézményi szegregációja nem ma, sőt nem is a rendszerváltás után kezdődött, a szegregált világok gettóvá merevülése és teljes bezáródása viszonylag új keletű, és a szegények társadalmának markáns kettéhasadásával áll összefüggésben. A közgondolkodás e folyamatot híven követte, sőt, alakításának maga is aktív részese volt. Érdemes felidéznünk, hogy a rendszerváltás kezdeti éveiben még a közbeszéd is, a politikai diskurzus is nagyjából egybemosta az életszínvonal csökkenésében testet öltő jövedelmi elszegényedés és az életformává szilárdult tartós mélyszegénység különböző válfajait, s azokat többé-kevésbé differenciálatlanul az átalakulás átmeneti jelenség-köréként értelmezte. A közfelfogással harmonizált a szociálpolitikai válaszok rendszere is: a szegényellátás súlypontja a társadalombiztosítás, a viszonylag generózus munkanélküli járadék ellátás, valamint a

családtámogatás központi kézben tartott rendszerre volt. Mára azonban a helyzetkép erőteljesen módosult: napjainkra radikálisan elvált egymástól az egyenlőtlenségi problémaként felfogott szegénység és a társadalmi szakadást pontokra reflektáló kirekesztés diskurzusa – és ahogy alább látjuk majd, markánsan elváltak egymástól kezelésük szociálpolitikai pályái is.

Az első körbe az ország nehéz helyzetbe jutott *állampolgárainak* ügye sorolódik, a másodikba a leszakadó *rétegek* problémája. Nem nehéz észrevennünk a megkülönböztetés háttérében húzódó integrációs szakadékot: a szegénynek nevezettek a helyzetükben bekövetkezett kedvezőtlen változások ellenére a többséggel megegyező jogokat élvező individuumok maradnak, a leszakadóknak azonban eleve kollektív minőségük van, akiket közösségileg definiált, kulturális terminusokban leírt megmásíthatatlan állapotuk fűz egymással össze, míg ugyanez szakítja ki őket a többségi társadalom testéből. A kétfajta szegénységfogalom közti finom terminológiai különbségtétel gazdag tartalmakat sűrít magába: két világmagyarázat válik el egymástól. Az első csoportba tartozókat ugyanis legfeljebb az különbözteti meg a náluk kedvezőbb helyzetben lévőktől, hogy pénzből, fogyasztásból, lehetőségekből kevesebb jut nekik, mint amazoknak, de életformájuk, intézményhasználatuk, napi jogérvényesítésük és társadalmi viszonyrendszerük továbbra is a közös társadalmi szövetrendszer része. A második csoportba tartozó leszakadók azonban mások: az ő helyzetüket nem írhatjuk le egyszerűen a fokozati különbségeket megragadni képes egyenlőtlenségekkel – ők a szó szoros értelmében egy másik Magyarországon laknak, mint többségi honfitársaik. Ezen a másik Magyarországon mások a szereplők, mások az érintkezési viszonyok, mások az írott és íratlan szabályok.

Szegénység és leszakadás e fogalmi megkülönböztetéséhez jogi és szociális szolgáltatások egész intézményrendszere igazodott. Miközben kifinomult támogatási rendszer és szociálpolitika segíti, hogy a napi anyagi biztonságában és Kádár-kori társadalmi helyében megrendült középosztály mind gazdasági feltételeiben, mind státuszában a helyére találjon, az ország egyúttal berendezkedett arra, hogy állampolgárainak egy markáns módon meghatározott csoportja kiszakad a társadalom testéből, és a kitüntetetten számára teremtett-fenntartott intézmények elkülönült világában él. Az új közfelfogás – és persze háttérében a cinkosan összekacsintó politika – immár *természetesnek* tekinti e külön intézményrendszer létét, és meg sem kérdőjelezett adottságként fogadja el, hogy e külön intézmények kliensei a fizikai térben is elkülönülten élnek, más

iskolákban tanulnak, más módon jutnak a mindennapi betevőhöz, másokkal érintkeznek, mások rendelkezése szerint dolgoznak, és más hatóságoknak felelnek, mint a széles többség. E „természetesként” elfogadott leválasztás idézőjelek nélkül vett természetes következménye, hogy az érintett kisebbséget a többség immár nem is szegényeknek hívja. Az át-lényegülés hű fogalmi és nyelvi leképeződéseként etnikai-kulturális kontextust rendel a jelenségkörhöz, s ha e kirekesztett szegényekről kíván szólni, akkor „cigányokról” beszél. A nyelvi hatalmat gyakorló többség számára az etnikai megjelölés tartalma nem kisebbségjogi, hanem kulturális: nem kérdezi, hogy a körbe soroltak maguk hogyan tekintenek saját etnikai hovatartozásukra, nem kérdezi azt sem, hogy vérségi kapcsolataik szerint romák-e – elég, hogy nyilvánvalóan „cigányos” az életformájuk. Magyarán: a tartós mélyszegénység a kisebbségi lét szinonimája lett és *vice versa*: cigánynak lenni annyit tesz, mint „cigányosan”, azaz a többségitől elütő módon élni. A mélyszegénység és az etnikai hovatartozás közé vont egyenlőségjel mozdíthatatlan: a két fogalomkör egymáshoz rendelését az sem bontja meg, hogy közismerten szép számban vannak jómódban élő és a többségi normákat kínos szigorral követő roma családok, és az sem, hogy a mélyszegénységben élők társadalmának népes rétegét alkotják elmagányosodott falvak elmagányosodott és mélységesen deprivált idős parasztemberei vagy a nincstelen földművesekből lett egykori városi betanított munkások megkapaszkodni nem tudó, napjainkra a tartós munkanélküliségbe és a reménytelen nyomorba szorult csoportjai.

A mélyszegénység etnicizálódása gyökeréig át-ítatja a kezelésére hivatott szolgáltatások működését, mindenekelőtt súlyos következményekkel járt és jár a szociálpolitika intézményrendszerében végbement átalakulások tartalmára, kikristályosodó társadalmi értelmezésére és az átalakított/életre hívott intézmények, ellátási formák napi használatára nézve. A kérdéses változások legfontosabbika a jövedelmet biztosító járandóságok egymástól hermetikusan elválasztott két nagy szegmensének kettős elvrendszer szerinti kialakítása volt. A kilencvenes évek elején megkezdett átszabási munkák nyomán az ellátási rendszer első nagy egységébe a „hozzájárulási” elven nyújtott társadalombiztosítási szolgáltatások soroltattak: azok, amelyek (legalább virtuálisan) „piaci” logikát követnek, és amelyek a piacon jelen lévő – magyarán: munkavégzésük alapján járulékot fizető – népesség szükségleteit hivatottak kielégíteni. A második szegmens a „rászorultság” logikájának jegyében működik, s a helyhatóságok fennhatósága alatt álló segélyezési rendszert öleli fel. E második

szegmensben alig vannak kiszámítható elvek szerint lefektetett és általánosan érvényesnek tekintett szabályok: az önkormányzatok saját hatáskörükben döntenek a „rászorultság” kritériumairól, mértékéről és a kialakított feltételek szerinti szelekció konkrét helyi módoszatairól. 1993 óta, amióta mindez törvénybe foglaltatott, él és működik tehát az a háromezer-kétszáz felé szabdalt rendszer, amelyben nincsenek számon kérhető jogosultságok és fellebbezési lehetőségek, és amelyben helyi alkuk, erőviszonyok, tradíciók és a változó közösségi viszonyok tárgya, hogy a szegények (sokszor az átmeneti megszorultságokban segélyért folyamodó és a hatóságnál megértést találó nem szegények) közül kinek milyen szükséglete ismertetik el, s az elismerés nyomán kit mi illet meg.

Nem nehéz belátni: e második alrendszer kiküszöbölhetetlen eleme a szegények versenye egymással. Mivel a „rászorultság” rugalmas és csak a helyi kontextusban értelmezhető kategória, e verseny elsősorban magáért az értelmezésért és annak legitímálásáért folyik. Definíált kritériumok, jogok és jogosultságok híján az ítékezés „holisztikus” természetű: kiiktathatatlanok belőle az „érdemesség”, az „önhiba”, a „felelősség”, a „vétség” kategóriái. E kategóriák kulturális és magatartási tartalmi nyilvánvalók, s általuk a helyi középosztályok uralta többségi társadalom közösségi normái és elvárásai közvetítődnek: így válik ketté a szegények társadalmá „rendes” és sorsukban véltlen szegényekre és azokra, akik helyzetükről jobbra maguk tehetnek, s akikből hiányzik az erőfeszítés az alkalmazkodásra. Hogy ez utóbbi csoportot röviden és közérthetően megnevezzük, innen már csak egy aprócska lépést kell tenni: nyilvánvalóan azokról a „másokról”, a „cigányokról” van szó. Fontos tehát látnunk: a segélyezés 1993-ban törvénybe iktatott s azóta legfeljebb továbbcsiszolt rendjének kialakítása születése pillanatától magában foglalta a szegényellátás etnicizálását, vele együtt pedig a mindig elégtelen helyi forrásokért egymással versenyztetett szegények egymás ellen fordulását, magyarul: a szegények közötti etnikai konfliktusok szinte önjáró éleződésének lehetőségét. Az, hogy a lehetőségből mára vaskos valóság lett, csak a rendszer „bejáratódását” igazolja – de nem új okok folytán előállt új fejlemény.

Új viszont, hogy a szegények beháborúját immár nyílt etnikai tartalommal intézményesíti a törvénykezés: kvázi jogosultsággá avatja a „ténylegesen rászorulókat” ellátását, a munkára fogandó szegények segélyezését pedig kivonja ebből a rendszerből és új, komplex program hatálya alá helyezi. E látványosan ártatlan kettéosztás beszédes nyelvi leképeződése, hogy ez utóbbi programból *teljesen eltűnt a rászorultság fogalma*. A Jegyző és Közigazgatás ne-

vű szaklap 2009. januári mellékleteként megjelent, *Tájékoztató az önkormányzati feladatok ellátásához az „Út a munkához” program megvalósítása érdekében* című irányadó dokumentum negyvennégy sűrű oldalán a „rászorultság” kategóriája egyetlenegyszer sem fordul elő, a „szükséglet” kifejezés pedig mindössze kétszer szerepel – ám alanya e két alkalommal is maga a helyi közösség. Mindez persze logikus. Hiszen a program missziója immár nem a szegénység legalább alapszintű mérséklése, hanem az érintett szegények habitusának célirányos megváltoztatása, az „átnevelés” és a munkára való (vissza)szoktatás – e misszió közelebbi tartalmi felvázolása márpedig új szótárat kíván. Így kerül a joganyagban kulcshelyre a „munkavégzésre kötelezés”, a „rendelkezésre állás”, az „igazoltan elfogadott” távollét, a kinyilvánított „együttműködési készség”. Mindezzel pedig körbeíratik a hajdan kettéhasított jövedelem-újraelosztási rendszer további feldarabolása: a segélyezett világának kettéosztása (nem cigány) *rászorulókra* és *cigány közmunka-alanyokra*. A nyílt etnikai kettéosztás a jogok továbbcsiszolását is jelenti: akinek „rendelkezésre kell állnia”, az nem mozdulhat. A rendszerbe tehát észrevétlenül bevonult a cigányok röghöz kötése, magyarul „törvényesen” elvétellett a mozgáshoz fűződő elemi szabadságjoguk. A megkettőzött állampolgáriság eddig csak hallgatólagosan és a gyakorlatban érvényesített rutinjai ezzel jogi normává szilárdultak, s a följük rendelt külön intézményi struktúra révén egyúttal a gettón belüli gettó új falai közé szorítottak.

Fontos látnunk, hogy a gettón belüli újabb gettó megkonstruálása széles társadalmi támogatás közepette történik. Ahogy az utóbbi hónapok közvélemény-kutatási adatai mutatják, a segélyezés itt vázolt legfrissebb reformját a hazai lakosság 70-80 százaléka pártolja – az a többség, amelynek közvetlenül mindehhez nincs köze, hiszen az ő szükségleteiről ama másik, piaci és modern rendszer gondoskodik. Az a többség tehát, amely önmagát véltlennek és ártatlannak tudja a kettéosztott rendszer kialakulásában, s amely segélyezés dolgában egyedüli feladatának az „általa megtermelt” közpénzek feletti őrököt tekint. A kiépült struktúra maga szavatolja a látószöveget, amelyen keresztül a személyében nem érintett többség a segélyezés etnicizálódását az „államon csüngő” cigányok kulturális deficitjeként érzékeli, s így egyszerű, ám a közérdek szempontjából annál fontosabb „eljárásrendi kérdésként” fogja fel a szigorításokat. Az alkotmányos következmények ezen a látószögön kívül esnek.

E többségi beállítódással szemben ma szinte reménytelennek tűnik a küzdelem. A demokrácia és az alkotmányos jogok védelme túlon túl elvontnak

hangzik mindazok számára, akik a helyi szociálpolitika napi taposómalmában küszködnek: a szegények háborújától sújtott segélyezési irodák, családsegítők, nevelési tanácsadók, iskolák, óvodák szakavatott szegénységkezelői számára. A mögöttük álló többségi társadalom pedig „szakmai” kérdésnek látja, hogy jól sáfárkodjanak a rájuk bízott forrásokkal. Ebben a helyzetben a segélyezés legújabb reformja periferiális ügynek tűnik, amelynek közérdekű jelentőséget legfeljebb a „visszaélések” feletti közfelháborodás és a törvényi keretbe foglalt szigorú fellépés széles erkölcsi támogatása ad. E reformnak a személyi szabadságjogokat és az állampolgári jogegyenlőséget sarokkövének tekintő jogrend eróziója szempontjából vett veszélyei azonban nem lépik át a szélesebb nyilvánosság ingerküszöbét: ha más nem, a már említett háromezer-kétszáz féle helyi gyakorlat szavatolja, hogy a szerkezet valós működése a szélesebb nyilvánosság szeme elől rejtve maradjon, s a „hibák” legfeljebb egy-egy polgármester vagy jegyző túlkapásaként kerüljenek terítékre. Így aztán a szegények társadalmának megbontása első- és másodrendű állampolgárookra még csak nem is tematizálódik, s a matrjoska babákként egymásba illeszkedő segélyezési gettók rendszere vigyázza, hogy a megkülönböztetés etnikai alapelvei háborítatlanul érvényesülhessenek.

E körülmények közepette csodavárás volna, ha valaminő társadalmi „öntisztulás” spontán mozgásaitól remélnénk, hogy szétválják és a maga helyén kezelődjék a mélyszegénység ma reménytelenül összebogozódott két mozzanata: a bennefoglalt „szociális” és „kisebbségi” kérdés. Az első nyilvánvalóan a háttérben munkáló okokra reflektáló társadalompolitikai válaszokat kíván: „szívnak” oktatási, foglalkoztatás- és településpolitikai, valamint jövedelempolitikai programokat, amelyek célja, hogy a mélyszegénységben testet öltő dezintegrációs tendenciák integrációs keretben kezelhető egyenlőtlenségekkel szelődüljenek. A második kérdéskör a személyes és közösségi etnikai identitás védelmét, a kisebbségjogi intézmények közjogi státuszának tisztázását és jogosítványaik megszilárdítását, a faji diszkrimináció minden formájával szembeni állami fellépés szigorának elszánt fokozását kívánná meg.

Már e rövid, jelzésszerű lista is érzékelteti: a mellény újragombolásához mély szerkezeti változtatásokra volna szükség, amelyek hatósugara persze messze túlnyúlik a helyi segélyezés kérdéskörén. Mégis, e parciálisnak tűnő terület – mint láttuk – távolról sem ártatlan és ártalmatlan terep. Ha a vázolt logika szerint a szociálpolitika rendszerének „hozzájárulási” és „rászorulási” elvek szerinti kettészabdálásától, illetve az utóbbi elv szerint műkö-

dó segélyezési rendszer szélsőséges decentralizálásától egyenes és logikus út vezetett a mélyszegénység etnicizálásához és a segélyezés „cigány” rendjének a többről való leválasztásához, akkor a szegénység „deetnicizálásáért” és az állampolgári jogegyenlőség visszaállításáért alapvető lépések tehetők és teendők már önmagában a segélyezési rendszer változtatása révén is. E változtatásoknak ugyane logika mentén, csak éppen fordított irányba kell elindulniuk. A segélyre szorulóknak szélsőséges kiszolgáltatottságát csökkentendő, a háttérbe és a perifériára kell szorítani az önkormányzatok saját hatáskörében meghatározandó segélyeknek, s helyükre egységes törvényi rendben, egységes kritériumok mentén megszabott normatív támogatásoknak kell lépniük, amelyek kiindulópontja nem lehet más, mint az igényjogsultak adott típusú szükséglete. Ennek szellemében a kérdéses támogatásoknak adott jövedelemhiányra adott jövedelemkiegészítéssel kell válaszolniuk – függetlenül a jövedelemhiány keletkezésének okától. A szükséges jövedelemigazoláson túl magartartási, életviteli megfontolásoknak itt nincs helyük – e támogatási programoknak az állampolgároknak a megélhetés minimális szintjéhez fűződő *szociális alapjogaiból* kell kiindulniuk.

Amit itt vázoltam, az persze nem új: nem más, mint a szociálpolitika eszköztárából és nemzetközi irodalmából sok évtizede ismert úgynevezett *állampolgári alapjövedelem* kategóriáját írtam körbe. Nem tekinthető véletlennek, hogy az állam által szavatolt járandóságok e típusát mindenütt kísérő belpolitikai csatározások ellenére, a globális válság közepette az Európai Bizottság 2008 őszén a jóléti rendszerek reformjának egyik alapkérdéseként tűzte (újra) napirendjére az Európai Unió huszonhét országából huszonnégyben már ma is működő alapjövedelemi programok megerősítését, illetve a három „lemaradóban” – Olaszországban, Görögországban és Magyarországon – ilyen programok bevezetését. A dolog mindenekelőtt politikai elszántsát kíván: ami a hazai viszonyainkat illeti, a segélyezési rendszer átalakításával, illetve a társadalombiztosításban ma jócskán megbúvó „puffer ellátások” profiltisztításával a források még e szűkös esztendőkből is előteremthetők. Igaz, e mégoly jelentős szociálpolitikai változástól sem remélhető a mélyszegénység felszámolása. De remélhető, hogy a kezelésére teremtett gettó falain legalább egy résnyi kapu nyílik, s mindenkifelett remélhető, hogy a gettón belül immár kifejezetten a roma szegényeknek teremtett újabb gettó építési terve még azelőtt hamvába hol, hogy falait elkezdenék felhúzni a cigányok „munkára ösztönzését” népszerűségük sarokkövének és újraválasztásuk zálogának tekintő helyi képviselőtestületek.

SIMONOVITS BORI

Az elmúlt másfél évben a romák ellen elkövetett Molotov-koktélos támadások és gyilkosságok Magyarországon eddig példa nélküli bűncselekmény-sorozata a magyarországi cigányság rendszer-váltás óta folyamatosan romló társadalmi helyzetének drámai kilátástalanságára hívja fel a figyelmet. Napjainkban már nem egyszerűen a verbális előítéletesség és a mindennapi élet különböző területein – oktatás, munkaerőpiac, lakhatás, rendőrségi igazoltatás, egészségügyi és egyéb szolgáltatások¹ – jelen lévő diszkriminációval kell a hazánkban élő legnépesebb kisebbség tagjainak szembenézniük, hanem testi épségük és szélső esetben életük kockáztatásával is.

A helyzet súlyosságára és a tennivalók sürgető voltára hívják fel a figyelmet a különböző jogvédő szervezeteknek az év eleje óta tett sorozatos nyilatkozatai, amelyekben február elején a miskolci rendőrfőkapitányt a cigánybűnözéssel kapcsolatos kijelentéséért vonták felelősségre, majd nyílt levélben az államfőt kérték, hogy foglaljon állást a romákat ért támadások kapcsán, április elején pedig az általános ombudsmant kritizálták a cigányságot sértő kijelentései miatt. Emellett, a romakérdéssel foglalkozó számos neves szakértő bevonásával márciusban megalakult a Méltóságot Mindenkinnek Mozgalom, amely rendszeres akcióval, felhívásaival, demonstrációival a romákkal szemben elkövetett bűncselekmény-sorozat megállítását és széles társadalmi összefogás megteremtését tűzte ki célul.

Furcsa ellentmondás, hogy miközben az uniós csatlakozás óta az európai uniós jogszabályok harmonizációjával a hazai jogszabályok – az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló, 2004 januárjában életbe lépett törvény – garantálják a hazánkban élő kisebbségek egyenlő jogait és az esélyegyenlőség előmozdítását, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) 2005 februári megalakulása óta a diszkrimináció elszenvedői a civilszervezetek mellett kormányzati szervhez is fordulhatnak elégtételért és kártérítésért, a romák elleni diszkrimináció a munkaerőpiacon, az oktatásban és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyéb területein is mindennapi gyakorlat.

Írásomban elsősorban a társadalmi szempontból rendkívül érzékeny téma, a romákat vizsgáló előítélet- és diszkriminációkutatásokkal foglalkozom: először rövidem áttekintem a két fő kutatási ág alapfogalmait és módszerét, majd rátérek a legfrissebb és legérdekesebb előítélet- és diszkriminációkutatások tárgyalására. Végül azt a kérdést járom körül, hogy

van-e esély valamiféle összefogásra a diszkrimináció kérdésével foglalkozó részterületek művelői között. Ezek azonban nem konkrét szakpolitikai javaslatok, csupán az empirikus kutatásokban jártas szociológus ajánlásai arra vonatkozóan, hogy a diszkriminációkutatás módszere és eredményei hogyan segíthetnék elő az EBH és a különböző civilszervezetek gyakorlati jogvédő munkáját. Írásom további korlátja, hogy terjedelmi okok miatt nem foglalkozom azokkal a közgazdasági modellekkel, amelyek a munkaerő-piaci diszkriminációt különböző regressziós modellekkel vizsgálják, sem azokkal a kormányzati és civilszervezetek által gyűjtött diszkriminációs statisztikákkal, amelyek alacsony esetszámaik alapján csak a jéghegy csúcsának tekinthetők, sem pedig azokkal a kvalitatív technikákkal, amelyek közé a mélyinterjú, a fókuszcsoporthoz, a szociográfia és a publicisztikai esettanulmányok sorolhatók.²

Mielőtt rátérnék a legfrissebb kutatási eredmények bemutatására, fontos tisztázni, hogy az előítéletek és a diszkrimináció kutatása közelről sem ugyanazt jelenti; e két fogalom szociálpszichológiai szempontból eltérő jellemzőkkel bír. Az előítéletes attitűd három komponensből tevődik össze, és ezek az egyén szintjén nem feltétlenül vannak összhangban: 1. a kognitív, azaz az ismeretek és nézetek szintjén megnyilvánuló előítéletes gondolkodás; 2. az affektív, azaz érzelmi komponens, és 3. a viselkedéses, azaz a diszkriminációs viselkedésre való hajlam. Leegyszerűsítve: a diszkriminatív viselkedés az előítéletes attitűd legsúlyosabb megnyilvánulási formája. Ebből következik, hogy az empirikus előítélet-, illetve diszkriminációkutatások megtervezésekor, valamint az adatok értelmezéskor fontos tisztázni, pontosan mit mértünk az adott mérőeszközzel.

Az előítéletek mérésére gyakran használt mérőeszköz az úgynevezett Bogardus-skála néven ismertté vált „társadalmi távolság” mutató. Ez a skála több állítással méri az előítéletes attitűdöt, lényege, hogy az egyén saját csoportja és a különböző külcsoportok közti társadalmi távolsága a saját csoport perspektívájából az elfogadott interakciók alapján meghatározható, és ezen keresztül következtetés vonható le a külcsoportokkal szembeni előítéletek és diszkriminatív beállítottságok mértékére nézve.³

Legáltalánosabb értelemben diszkriminációnak nevezzük az olyan folyamatokat, amelyek során az emberek egy csoportja indokolhatatlan okok miatt hátrányt szenved. Amennyiben egy adott országban létezik diszkriminációellenes szabályozás, akkor a diszkrimináció legegyszerűbben e szabályok semmibevételeként fogható fel.

A kérdőíves, interjú, illetve fókuszcsoporthozos technikára épülő diszkriminációkutatások esetében

egyaránt érdemes leszükíteni a mintavételt a diszkrimináció „potenciális elkövetőinek” (például munkáltatók, rendőrök), illetve áldozatainak (például munkavállalók, igazoltatottak) vizsgálatára, ezáltal az érintettek köreire koncentrálni az adatgyűjtést. Ebből azonban az is következik, hogy e két csoport válaszai ismeretlen mértékben torzítják a diszkrimináció mérésének eredményét, hiszen az adatfelvétel szubjektív élménybeszámolókra támaszkodik. (Nem meglepő, hogy a potenciális áldozatok általában felnagyítják, az elkövetők pedig kisebbiteni próbálják az elszenvedett, illetve elkövetett diszkrimináció mértékét.)

Ezt a torzítást jól kiszűri az úgynevezett diszkriminációtesztelés, amely az utóbbi években Magyarországon is bevett módszerre vált a diszkrimináció elterjedtségének vizsgálatára. A módszer lényege a mindennapi élet legkülönbözőbb területein felmerülő diszkrimináció előfordulási gyakoriságának és e folyamat jellemzőinek vizsgálata, kontrollált kísérleti elrendezés segítségével.⁴

Magyarországon több évtizedes hagyománya van az attitűd- és ezen belül a csoportközi előítéletek kutatásának. A kutatások többsége a különböző társadalmi csoportokkal (leggyakrabban a cigánysággal, zsidósággal, határon túli magyarokkal, szomszédos nemzetekkel, illetve különböző bevándorló és menekültcsoportokkal) kapcsolatos érzelmi beállítottságot, ismereteket vagy inkább azok hiányát, és a már említett társadalmi távolság mérését tűzi ki célul.

Az elmúlt években végzett empirikus előítélet-kutatások egybehangzó tanulsága, hogy Magyarországon az etnikai előítéletek leggyakoribb célpontja a cigányság, továbbá hogy a hátrányos megkülönböztetések különböző formáival a cigányok esetében értenek egyet a válaszolók legnagyobb arányban.⁵ Az egyik legfrissebb, romákkal szembeni előítélet-kutatást a Marketing Centrum végezte 2009 januárjában,⁶ a veszprémi, tatárszentgyörgyi és a tiszalöki gyilkosság előtti időszakban. A kutatási jelentés egyik legfontosabb állítása szerint a felnőtt magyar lakosság 40 százalékának erős, további 35 százalékának mérsékelt ellenérzésesei vannak a romákkal szemben, és mindössze a megkérdezettek egynegyede mentes az előítéletektől.

A társadalmi távolság legtöbb indikátora azt mutatja, hogy a többségi társadalom a vizsgált csoportok – romániai magyar, zsidó, romániai román, kínai és cigány – közül a cigányokkal szemben a leginkább elutasító.⁷ A 2004-ben 1500 fős mintán készült *Útkeresés* című kutatás magyar diákok előítéletességét mérte: Meghökkenítő adat, hogy a diákok majdnem felét (44 százalékát) „zavarná, ha roma padtársa lenne”, anélkül, hogy tudnák, ki is az a

konkrét személy. Összehasonlításképp: a magyar diákok 18 százalékát zavarná, ha egy zsidó, 9 százalékát, ha egy fekete és 5 százalékát, ha egy amerikai diák mellett kellene ülnie.

Jól jelzi a romákkal kapcsolatos általános ismerethiányt a romák arányának felülbecslése, amely egyben az előítéletes attitűd egyik jól működő indikátora. A Marketing Centrum kutatásának eredményei szerint a megkérdezettek 13 százaléka egyáltalán nem tudott becslést adni a romák arányára vonatkozóan, az érdemben válaszolók becslései pedig 1 és 50 százalék között ingadoztak. A becslések átlaga 22 százalék volt, és mindössze a válaszolók egyötöde mondott a reálisnak tekinthető, 5 és 10 százalék közti becslést.

A TÁRKI 2005 decemberében végzett közvélemény-kutatásának⁸ eredménye szerint a felnőtt lakosság csaknem kétharmada többé-kevésbé egyetértett azzal az erősen rasszista állítással, mely szerint „a bűnözési hajlam a cigányok vérében van”, a megkérdezettek egyötöde szerint pedig a „romák gondjai megoldódnának, ha végre elkezdénének dolgozni”. A bűnözéssel kapcsolatos politikailag korrekt állítással, mely szerint „a romák között ugyanannyi a bűnöző, mint a hasonló körülmények között élő nem romák között”, a megkérdezettek 23 százaléka teljes mértékben és 24 százaléka inkább egyetértett. Összesítve a teljes mértékben és az inkább egyetértők arányát, Magyarországon 2005-ben minden tizedik válaszadó gondolta úgy, hogy a romáknak több támogatást kell adni, mint a nem romáknak, és 80 százalék szerint a „romák gondjai megoldódnának, ha végre elkezdénének dolgozni”.

A kutatás lehetőséget teremtett az úgynevezett *kontaktus-hipotézis* tesztelésére is, melynek lényege, hogy a különböző csoportok tagjai közti érintkezések megfelelő körülmények között csökkentik a csoportok közti előítéletek és ellenségeskedés mértékét. A magyarországi felnőtt lakosság körülbelül kétharmadának volt roma ismerőse 2005-ben. Az ismerős megléte némileg pozitív irányba befolyásolta a romákról alkotott vélemények alakulását. A roma ismerősökkel rendelkezők valamelyest nagyobb arányban értettek egyet azzal, hogy a romáknak több támogatást kell adni, mint a nem romáknak (13 százalék, illetve 5 százalék az inkább és teljes mértékben egyetértők együttes aránya). Hasonlóan az előzőekhez, míg a roma ismerősökkel rendelkezők 50 százaléka értett többé-kevésbé egyet azzal, hogy „a romák között ugyanannyi a bűnöző, mint a hasonló körülmények között élő nem romák között”, az ismerősökkel nem rendelkezők 42 százaléka volt ezen a véleményen.

Természetesen a negatív személyes kapcsolatok ellenkező irányba hatnak: a Marketing Centrum

felmérése szerint az általánosító és durván cigányel- lenes vélemények összefüggést mutattak a vélt vagy valós személyes sérelmekkel is. A kapcsolat típu- sok szerint elemezve a társadalmi távolságkála át- lagait megállapítható, hogy a személyes kapcsolatok hiánya és a rossz, ellenséges kapcsolat egyaránt el- lenérzéseket okoz. Ezzel szemben a jó, baráti kap- csolatok egyértelműen csökkentik az ellenérzéseket, amely egy nagyon erős empirikus érv a szegregáció ellen. Ezeknél az összefüggéseknél persze felmerül az ok-okozat sorrendjének kérdése is, hiszen nagyon valószínű, hogy valakinek azért alakul ellenségesen a személyes kapcsolata a romákkal, mert eleve elő- ítéletes volt a hozzáállása, illetve nyilván azok tud- nak jó, baráti kapcsolatot kialakítani romákkal, akik nem előítéletesek.

Az, hogy a többségi társadalom mit tart a ma- gyarországi romák legégetőbb problémáinak, termé- szetesen erősen függ attól, hogy miként viszonyul- nak a válaszadók a romákhoz. A nem előítéletesek általában a munkanélküliséget látják a romák legé- getőbb gondjának, míg az erős ellenérzéseket tápláló véleménycsoport tagjai a bűnözést. A legfontosabb eredmény azonban az, hogy a romák munkanélküli- ségének kezelését – az alap beállítottságától is szinte teljesen függetlenül – mindenki égetőnek érzi.

Ezzel elérkeztünk a munkaerő-piaci helyzet és a diszkrimináció kérdéséhez: a köznap- vélekedés- hez hasonlóan a legfrissebb kutatási adatok is alátá- masztják a romák súlyosan hátrányos munkaerő- piaci helyzetét. A TÁRKI 2009. áprilisi felmérése szerint az aktív – hatvankét évesnél fiatalabb, nem nyugdíjas és nem nappali iskolában tanuló – népe- ség 16 százaléka veszítette el állását az adatfelvételt megelőző tizenkét hónapban. Az állásukat elvesztők aránya az átlagosnál jóval magasabb, 27 százalék a cigány származásúak körében. Állást az aktív népe- ség 28 százaléka keresett az elmúlt tizenkét hónap- ban, a romák körében ez az arány 38 százalék volt.

Ezeknek az eltéréseknek az okait természetesen nem kizárólag a származásban kell keresni, hanem az okok között egyaránt megtalálhatjuk a hátrányo- sabb társadalmi és gazdasági helyzet mutatóit, úgy mint az alacsonyabb iskolázottságot, a gazdasági szempontból előnytelen lakóhelyet és az emberi és kapcsolati tőke egyéb mutatóinak jelentős eltéréseit.

Elgondolkodtató adat, hogy az aktív korú romák több mint ötszöröse legfeljebb a nyolc általánost vé- gezte el, mint az aktív korú nem romák (55, ille- ve 10 százalék). Lakóhelyi összevetésben pedig el- mondható, az aktív roma népesség majdnem kétsze- rese él a munkaerő-piaci szempontból egyértelműen hátrányosabb helyzetű községekben, mint a nem ro- mák (53, illetve 27%).

A munkakörülmények tekintetében szintén je- lentős eltérések tapasztalhatók származás szerint. A megkérdezettek roma válaszolók 23 százaléka ítél- te alacsonyabbnak a jövedelmét az azonos munka- körben dolgozó kollégáinál, és 19 százalékuk érez- te úgy, hogy munkatársainál rosszabb körülmények között kellett dolgoznia; a nem romák esetében ezek az arányok 15, illetve 5 százalék. Az azonos kép- zettségi kollégákkal való beosztás összehasonlítá- sában nem találtunk lényeges eltérést, a romák 6, a nem romák 5 százaléka érezte úgy, hogy alacso- nyabb beosztásban dolgozik, mint az azonos kép- zettségi munkatársai.⁹

Egy másik példa a munkahelyi diszkrimináció kutatásra annak a négyszáz profitorientált és non- profit cég, illetve közintézmény vezetőjének vizsgá- lata, amely a munkáltatói oldalról vizsgálta a diszk- riminatív viselkedést (SEED, 2006).¹⁰ Az eredmé- nyek szerint a munkáltatók zöme vélte úgy, hogy a romákkal, a fogyatékossgal élőkkel és az idősek- kel szemben szinte általános (80% feletti) a diszk- rimináció, de a társadalmi helyzet, a borszín és a nem szerinti megkülönböztetés is hat a munka- erőpiacon a megkérdezettek több mint kétharma- da szerint.

Egy másik, a diszkrimináció potenciális elköve- tőire fókuszáló kutatás¹¹ a munkaügyi központok munkatársai (vállalati kapcsolattartók, foglalkozta- tás-szervező menedzserek, roma referensek), illetve egy reprezentatív vállalati minta (tíz főnél nagyobb vállalatok) munkaügyi vezetői körében készült kér- dőívvel vizsgálta a vállalkozások romákra irányu- ló rejtett vagy nyílt diszkriminációmechanizmusait. Elgondolkodtató adat, hogy a vállalkozások 38 szá- zaléka egyáltalán nem alkalmazna roma munkaerőt, és ugyanekkora arányban csak bizonyos méretekben volnának hajlandók alkalmazni. A romák helyzeté- nél csak a fogyatékossgal élők helyzete rosszabb – őket ugyanis egyik megkérdezett vállalkozás sem al- kalmazná.

A romákkal szembeni diszkrimináció a rendőr- ségi igazoltatás gyakorlatában is egyértelműen tet- ten érhető. Az elmúlt évek büncselekmény-soroza- ta kapcsán számos kritika érte a rendőri vezetést. A 2005-ben végzett rendőrségi igazoltatási gyako- ratot feltáró kutatás legfontosabb tapasztalata, hogy Magyarországon kiugróan magas a rendőrségi iga- zoltatások száma (évente 1,8-2 millió fő), valamint hogy a rendőrök nagyobb valószínűséggel igazoltat- nak romákat (29 százalék), mint a nem romákat (23 százalék).¹² Azt a rendőri vezetés is elismeri, hogy fokozni kell az igazoltatások hatékonyságát, hogy az jobban szolgálja a bűnüldözés érdekeit: Magyar- országon ugyanis rendkívül magas az igazoltatot-

tak száma, de az igazoltatások mindössze egy százaléka zárult előállítással. Elgondolkodtató továbbá, hogy a megkérdezett nyolcvan rendőr majdnem fele egyértelműen elismerte az etnikai alapú igazoltatás gyakorlatát. A kutatás keretében végzett lakossági kérdőíves felmérés és fókuszcsoportos beszélgetések megerősítették, hogy az etnikai alapú kiválasztás formájában megjelenő intézményes diszkrimináció erős társadalmi támogatottságot élvez, és a többség erősítené a fokozott rendőri jelenléte és tovább szigorítaná a gyanús csoportok, köztük a romák fokozott ellenőrzését.

A legfrissebb átfogó diszkriminációkutatás a Magyar Gallup Intézet 2008-as vizsgálata,¹³ amely a romák által tapasztalt diszkriminációra kérdezett rá az állás- és lakáspiac, az egészségügyi, oktatási és szociális intézmények, valamint a vendéglátóipari egységek, boltok és bankok mindennapos gyakorlatában. Az EU – Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Görögország, Szlovákia, Bulgária, Románia és Magyarország – területén élő nagyobb roma közösségek helyzetét összehasonlító kutatás szerint a magyar romák számoltak be második legmagasabb arányban az elmúlt tizenkét hónapban tapasztalt hátrányos megkülönböztetésről: összesen 62 százalék érezte úgy, hogy a felsorolt területek bármelyikén a származása miatt kezelték az ügyét hátrányosan.¹⁴

Az iskoláztatás, amely a legfontosabb kitörési pont lehetne a halmozottan hátrányos helyzetből, szintén a hátrányos megkülönböztetés és a növekvő etnikai szegregáció terepe. Havas Gábor és Liskó Ilona kutatásai szerint¹⁵ míg 2000-ben a roma diákok 18 százaléka, addig 2004-ben már 30 százalékuk járt cigány többségű általános iskolába. A Gallup Intézet már idézett eredményei szerint a megkérdezett romák közel ötöde arról számolt be, hogy az iskolában szülőként vagy diákként hátrányos megkülönböztetés érte az elmúlt egy év során. Az összesített eredmények alapján a magyar mintába bekerült romák az összes vizsgált kisebbségi, illetve bevándorló csoport közül a harmadik legrosszabb eredményt érték el az Európai Unió vizsgált kisebbségei közül. Elgondolkodtató adat, hogy száz főre vetítve összesen hétszázharminchat diszkriminációs esetről számoltak be a roma válaszadók.

A bemutatott kutatások alapján egyértelmű, hogy a romákat hátrányos megkülönböztetés éri nemcsak munkaerőpiacon, hanem az oktatás, a rendőrségi igazoltatás és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés során is.

A diszkriminációval foglalkozó empirikus társadalomtudományi kutatás feladata az előítéletek és a diszkrimináció előfordulásának, elterjedtségének felmérése különböző módszerekkel, annak érdekében,

hogy minél pontosabb képet kapjunk a hazánkban élő kisebbségek helyzetéről és a többségi társadalom attitűdjéről. Az emberijog-védelemmel foglalkozó civilszervezetek feladata pedig a diszkrimináció áldozatainak jogi képviselője. A rendőrség feladata ebben a vonatkozásban a lakosság és ezen belül a roma kisebbség ellen elkövetett bűncselekmények és támadások felderítése. Az emberjogvédő civilszervezetek – hogy csak a legfontosabbakat említsük: a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), az Esélyt a Hátrányos Gyermekeknek Alapítvány, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért – mellett számos kormányzati szervezet – a teljesség igénye nélkül: az Egyenlő Bánásmód Hatóság, Független Rendészeti Panasztestület, Országos Esélyegyenlőségi Hálózat – is képviseli a diszkrimináció áldozatait.

Friss példa a társadalomtudományos célú kutatás és a jogi felhasználás ötvözésére a NEKI jelenleg folyó diszkriminációtesztelése. „A munkaerő-piaci diszkrimináció megjelenési formáinak feltárása álláshirdetések monitorozása, tesztelés és közérdekű igényérvényesítés útján, a fair álláshirdetés és munkaerő-felvétel gyakorlatának kialakítása”¹⁶ címben is megfogalmazott, összetett célokat kitűző többlépcsős tesztelésben egyrészt vizsgáljuk az álláshirdetéseket előforduló diszkriminatív és fair tartalmakat, majd száz hirdetés kiválasztva budapesti és vidéki munkáltatók telefonos tesztelését végezzük el, majd végül a tesztelésekből kiválasztott öt diszkriminatív munkáltató esetét a NEKI közérdekű igényérvényesítéssel élve az Egyenlő Bánásmód Hatóság elé viszi. (A kutatás még nem zárult le, az eredmények 2009 őszére várhatók.)

Szintén előremutató példa az a rendőri igazoltatási gyakorlat reformját célzó nemzetközi kezdeményezés,¹⁷ amelyet Magyarországon a Magyar Helsinki Bizottság végzett. A mintegy féléves terepmunka során több mint húszezer igazoltatás adatait rögzítették az igazoltatásokat végző rendőrök, akik mellett az intézkedések során rendszeresen jelen volt civil megfigyelőként egy roma fiatal, aki saját tapasztalatait is rögzíthette az intézkedésekről az igazoltatást követően kitöltött formanyomtatványokon. A projekt lényege, hogy az igazoltatást végző rendőrök az intézkedés után adatlapon rögzítették az igazoltatás konkrét okát, valamint az igazoltatott demográfiai adatait, köztük azt is, hogy a rendőr megítélése szerint az igazoltatott személy milyen etnikumhoz tartozik. Az etnikai hovatartozás rögzítése a rendőri igazoltatást követően Nagy-Britanniában bevett gyakorlat, éppen a rendőrök etnikai alapú kiválasztásának rendszeres ellenőrzése céljából. A vizsgálat Magyarország vonatkozásban megállá-

pította, hogy a lakosság számára viszonyítva hazánkban végzik messze a legtöbb igazoltatást Spanyolországhoz és Bulgáriához képest, és több mint hússzezer igazoltatás adatai alapján kimutatható volt, hogy nálunk a romákat aránytalanul nagy számban igazoltatják.

JEGYZETEK

1. Alapvető kérdésnek tartom tehát, hogy hogyan hangolható össze a különböző részterületek munkája az előítéletek és a diszkrimináció elleni hatékonyabb küzdelem érdekében. A TÁRKI és a NEKI együttműködésében végzett, elsősorban romákkal szemben elkövetett munkaerő-piaci diszkriminációtesztelések egyik legfontosabb kérdése, hogy hogyan használható fel ezek a kutatási eredmények a jogalkalmazásban. Az egyik, alapvetően etikai dilemma, hogy amikor a potenciális munkáltató lecsapja a telefont a vonal másik végéről bejelentkező „Kolompár József” név hallatán, majd néhány perc múlva kedélyesen elbeszélget ugyanarra az állásra jelentkező „Kiss Józseffel”, vagy amikor egy hipermarketlánc vezetője a roma jelentkezőnek nyíltan megmondja, hogy „a raktáros állásra van esélye, de a pénztáros állást meg sem érdemes próbálnia”, akkor a kutatóban felmerül a kérdés, hogy hogyan tovább. Meddig tart a kutató hatásköre és kompetenciája? Milyen etikai szempontokat vet fel a kutatási eredmények jogi célú felhasználása, a diszkriminációt elkövető munkáltatók vagy állásközvetítők nevesítése?

Hasonlóan súlyos dilemma előtt áll a kutató, amikor rendőrségi igazoltatási gyakorlatot feltáró kutatás roma igazoltatottak által alkotott fókuszcsoportjában elhangzik, hogy a romák igazoltatásakor előforduló megaláztatások nemritkán fizikai erőszakba csapnak át. Mi ilyenkor a kutató feladata? Lejegyzetelni a hallottakat és anonimizált formában felhasználni a kutatási jelentésben, vagy a kívülálló kutató szerepéből kibújva átadni az információkat a kompetens jogvédő szervezeteknek?

Követendő példa lehetne ebben a vonatkozásban az a rendszeresen közzétett feketelista a Werner és Weiss szerzőpáros könyvében,¹⁸ amely számos jó nevű multinacionális cég „háttérországáról”, termékeik bölcsőjéről, egy nyugati ember számára elképzelhetetlen munkahelyi állapotokról ad hírt. Ebben a könyvben olyan kiváló márkanamevekről olvashatunk, mint az Adidas, a Nike, a Shell, az Agip, a Levis, a Mercedes-Benz, a Siemens vagy a Pfizer, amelyekről korábban a legjobb minőség jutott a fogyasztók eszébe, és most gyermekmunkával, tiltott gyógyszerkísérletekkel vagy terrorcsoportokkal való együttműködéssel hozzák összefü-

gésbe őket, s e súlyos vádak a tudatos fogyasztóknál az előállított termékek megvásárlásának bojkottját idézik elő.

Jó gyakorlatnak tekinthető, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság honlapján megtalálhatók az elmúlt öt évben jogsértést elkövető, bírsággal sújtott munkáltatók adatai és az alkalmazott jogkövetkezmény, de kérdéses ennek az oldalnak az ismertsége és elrettentő ereje. Érdeemes lenne – az APEH által rendszeresen nyilvánosságra hozott „legnagyobb adósok” mintájára – rendszeresen közzétenni a diszkriminációt elkövető cégek és intézmények listáját, és jó gyakorlatként bemutatni azokat is, ahol működik az esélyegyenlőségi terv és elősegítik a hátrányos helyzetű munkavállalók munkahelyi integrációját.

Terjedelmi korlátok miatt jelen írásomban a munkaerő-piaci diszkrimináció elemzésére koncentrálok.

2. Ezekről a módszerekről lásd SÍK Endre – SIMONOVITS BORI: *Egyenlő bánásmód és diszkriminációin Társadalmi riport 1998*, szerk. KOLOSI Tamás – TÓTH István György – VUKOVICH György, Budapest, TÁRKI, 2008, 363–382.
3. GORDON ALLPORT: *Az előítélet*, ford. CSEPELI György, Budapest, Gondolat, 1977; CSEPELI György – FÁBIÁN Zoltán – SÍK Endre: *Xenofóbia és a cigányságról alkotott vélemények in Társadalmi riport 1998* (2. vj.) 458–490. Fokozatai tetszőlegesen szűkíthetők, általában a következő állításokból állnak össze: 1. közeli rokonságba keverednék vele házasság útján; 2. barátként elfogadnám; 3. szomszédként elfogadnám; 4. munkatársam lehetne; 5. menekültként befognám abba az országba, ahol élek.
4. A magyarországi tesztek legfrissebb eredményeiről részletesen lásd: SÍK–SIMONOVITS (2. vj.).
5. ENYEDI Zsolt – FÁBIÁN Zoltán – SÍK Endre: *Nőttek-e az Előítéletek Magyarországon?* in *Társadalmi riport 2004*, szerk. KOLOSI Tamás – TÓTH István György – VUKOVICH György, Budapest, TÁRKI, 2004, 375–400.
6. Milyenek a cigányok? – közvélemény-kutatás a „cigánykérdésről”, Marketing Centrum, 2009 (kutatási jelentés).
7. CSEPELI–FÁBIÁN–SÍK (3. vj.) és LIGETI György: *Sztereotípiák és előítéletek in Társadalmi riport* (3. vj.) 373–390.
8. A kutatás során ezer tizennyolc év feletti magyar állampolgárt kérdeztünk meg, az adatok nem, kor iskolai végzettség és lakóhely tekintetében reprezentálják a magyar felnőtt lakosságot.
9. Mivel ezek a kérdések csak az alkalmazottakra vonatkoztak, az összesített elemszám ezeknél a kérdéseknél négyszáz, amelyből tizenhét volt roma a kérdező besorolása szerint, ezekben a megoszlásokban az eltérések statisztikai értelemben nem szignifikánsak.

10. *Az esélyegyenlőség ismertsége és érvényesülése Magyarországon – különös tekintettel a nemek közti esélyegyenlőségre*, Budapest, SEED Alapítvány, 2006.
11. BABUSIK Ferenc: *A romák foglalkoztatási diszkriminációja a munkaerőpiacon*, Esély, 2008/2, 47–70.
12. A kutatásról részletesen lásd: PAP András László – SIMONOVITS Bori: *Ahogy a lakosság és ahogy a rendőr látja. Az igazoltatási gyakorlat tapasztalatai*, Fundamentum, 2006/2, 125–135.
13. Romák diszkriminációs és áldozattá válási tapasztalatai Magyarországon: <http://www.gallup.hu/Gallup/release/roma090422.html>.
14. Magyarországon Budapesten és Miskolcon 2008 májusában és júniusában összesen ötszáz roma válaszadó kerestek fel, a népszámlálás szerinti létszámuk arányában.
15. HAVAS Gábor – LISKÓ Ilona: *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában. Kutatási zárótanulmány*, 2004 (kézirat).
16. A civilek szervezetek és az antidiszkriminációs törvény végrehajtása, 2006/018-176.03.01. A makroprogram támogatója a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség.
17. A STEPPS (*Strategies for Effective Police Stop and Search* – Hatékony rendőrségi igazoltatási stratégiák) programot az Európai Bizottság AGIS programja és a Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány finanszírozta.
18. Klaus WERNER – Hans WEISS: *Márkacégek fekete könyve. A multik mesterkedései*, Budapest, Art Nouveau, 2003.

KOVÁCS ÉVA

Az alábbiakban – a körkérdés természetéhez igazodva – nem a magyarországi romák társadalmi helyzetéről, integrációjuk sikereiről és kudarcairól, de még nem is a roma kultúra sajátosságairól írok, hiszen ennek nálam sokkal avatottabb képviselőit szólítottam meg a Fundamentum, csupán a romákról való beszédéről, s annak is csak egy aspektusáról, jelesül az *elismerés* és a *felismerés* politikája közötti ellentmondásos viszonyról.

*

Amikor a reformkor liberálisai először vetették fel a diétán, hogy Magyarországon „zsidókérdés” van, mégpedig abban az értelemben, hogy a zsidóság jogfosztottan él az országban, emancipációja pedig elkerülhetetlen feltétele a haladásnak, még nem gondolták, hogy tettük egyik *nem szándékolt követ-*

kezménye alig egy évszázad múlva közvetve épp a zsidók törvénybeli jogfosztása lesz. Mivel az emancipáció csak szakaszosan, húsz-harminc éves szünetekkel valósult meg, a parlamentben ülő liberális politikai erők arra kényszerültek, hogy újra s újra követeljék a zsidóság további egyenjogúsítását, azaz felszínen tartásuk a „zsidókérdést” az egyre szélesedő politikai nyilvánosságban. A századforduló kommunikációs bummjának köszönhetően generációk nőttek fel abban a tudatban, hogy van valami gond a zsidókkal, amit meg kell valahogy oldani. S míg az 1880-as évek elején, a röpiratok, pamfletek, kinyomtatványok korában, modern polgári nyilvánosság hiányában a tiszzaeszlári állítólagos vérvád körüli antiszemita villongások lényegében a parlament falai között maradtak, 1920-ban már könnyedén elfogadtatható és országszerte kommunikálható volt egy olyan faji törvény, mint a *numerus clausus*. Ebben – az ismert okokon (a háborúvesztést, területvesztést, a Tanácsköztársaságot követő politikai változások) kívül – közrejátszott a kortárs generációk „megdolgozása” a felgyorsult és kitágult tömegkommunikációs térben. Az antiszemita propaganda oldaláról úgy, hogy a szokványos zsidózás mellé lopakodva felzárkóztak a fajelméleti fejtegetések és a faji alapú erőszakra uszítás, a liberálisok oldaláról pedig úgy, hogy ők az antiszemita érveket és vádakot *tényeknek*, valós hibáknak tekintve igyekeztek védekezni ellenük, ezáltal legitimálva is azokat. Így történhetett meg a harmincas évek végén, hogy a jogállamiságra és a külpolitikai kényszerhelyzetre hivatkozva – kisebbik rosszként – a liberális és demokrata képviselők többsége asszisztált a parlamentben az első és a második „zsidótörvény” meghozatalához. A végeredményt mindenki ismeri: a hazai zsidóságot egy kis töredék kivételével a társadalom szeme láttára, e politika következtében fosztották meg minden emberi jogától, hurcolták el magyar katonák és pusztult el gázkamrákban, munkaszolgálatos táborokban vagy a Dunába löve. Mégis, vagy éppen ezért, 1946-ban, alig másfél évvel a szörnyű népiirtás után egy demokratikusnak tekintett és magát demokratikusnak képzelő országban ugyanez a közvélemény szótlanul tűrte, hogy a hazatérő maradék zsidósággal szemben pogromokat szítsanak, s az értelmiség a „zsidókérdést” újra a szájára vegye.

A „zsidókérdés” ankétszerű megvitatásával vagy tudományos írásműbe foglalt összegzésével minden nemzedék megpróbálkozott a rövid XX. században és a még alig megkezdett XXI. században. Mérvadó tudományos körökben ma is rendre szóba kerül, idézőjelekkel vagy idézőjelek nélkül. Ám a megszólalók csak ritkán reflektálnak a fent vázolt dilemmára: mi történik akkor, amikor úgy kerül szóba egy vallási,

etnikai stb. csoport, hogy a „kérdés” kapcsán formálódó közbeszédbe kirekesztő szövegek kerülnek, és a szavakat a jogi emancipáció csak akadozva követi, a csoport társadalmi elismerésének tettei pedig nem vagy alig.

Ilyen esetekben ugyanis a diskurzus súlyos anyagsága teljes egészében az emancipatorikus beszédben még felemelni, elismerni szándékozott csoport tagjaira nehezedik: úgy válnak az egyes emberek láthatóvá a társadalmon belül, mint a társadalom *megkérdőjelezett* csoportjának tagjai. A „kérdés” (ami itt a „probléma” egyik szinonimája) *megtestesítőjeként* látszanak csupán, társadalmi környezetükre azonban árnyék vetül. Csoport belőlük nem a társadalomban elfoglalt helyük és helyzetük okán válik, hiszen ez szükségszerűen más csoportokkal való érintkezéseik vizsgálatát is magába foglalná, azaz „társadalmi kérdésként”, „társadalmi problémaként” e más csoportokat is mozgásba hozná, és a kérdés a csoportok közötti viszony, a probléma pedig az egész társadalom működése volna. Nem, ezek az emberek a társadalomból kivonva, attól elszigetelve, képletesen: körberajzolva jelennek meg a szemünk előtt – íme, a zsidók, a cigányok stb. A diskurzus (a leírt és kimondott szavak és tettek) egy olyan, a társadalmi valóságtól idegen *nyilvánartást* hoz létre, amellyel korántsem az a baj, hogy nevén nevez egy vallási vagy etnikai másságot, hanem hogy azt nem társadalmi helyzeteiben, hanem a társadalmon (olykor a nemzetben) kívülre helyezi. (Ennek szakmámban nagy – olykor ijesztő, olykor bámulatos – hagyományai vannak, most csupán Erdei Ferencre és Leopold Lajosra utalok.)

Hogy e diskurzus miképp operál egyedi vagy csoportos társadalmi különbségek elkülönítésével és láthatóvá tételével – amelyek, hangsúlyozom, a valóságban mindig csupán a Másikkal való összjátékukban jöhetnek létre –, míg más létező csoportok meg sem jelennek a horizontján, ahhoz e lap ankétjának témáját analógiámmal immár összekapcsolva adódik a következő példa. A magyar társadalom leírására vállalkozó korábbi szociográfiákban és a nagy magyar társadalomszerkezeti esszéikben a roma/cigány csoport *nyilvánvalósága* egészen az 1970-es évekig nem jelent meg, ahogy a magyarországi cigányság holokausztja sem képezte a magyar holokauszt tárgyát a történetírásban. A romák, a cigányok láthatatlanok voltak. Láthatóvá őket a szocialista korszakban perifériára szorított progresszív szociológia tette, majd – a *porrajmos* (*pharrajimos*) témájában – jóval később a romák jogaiért küzdő néhány emberi jogi aktivista.

Első következtetés: a társadalmi elismerés – legalábbis átmeneti időre, de – *mindig* együtt jár a lát-

hatóvá tétellel. Ezzel a paradoxonnal csak nagyon ritkán nézünk szembe. Nem a tudós felelősségét szeretném túlhangsúlyozni, hanem a láthatóságban rejlő alapvető ellentmondást. A másság láthatóvá tétele és a Másik regisztrációja közötti nagyon szűk mezsgyét szeretném megtalálni. Hiszen a magyarországi romákat a törvény „szeme” már évszázadok óta látja – nem a társadalomkutatók vették észre őket először. Az állami regisztráció és a társadalmi megismerés szándéka elvileg világosan elkülöníthető, ha a valóságban számos sajnálatos esetben egybe is esik. Előbbi a normakövető állampolgárok, utóbbi a tudás termelésében nyeri el végső értelmét. Szándékaik tehát nagyon mások, nem szándékolt következményeik azonban szinte azonosak lehetnek: problémaként, kérdésként – és csupán akként – teszik láthatóvá egy társadalmi csoport tagjait.

Magyarországon nincs etnikai regisztráció, de van egy ellentmondásos kisebbségi törvény, amely a cigány kisebbséget honos népcsoportként ismeri el. A magyarországi cigányságot regisztrálni tehát csak csoportként lehet – az anonim népszámlálás aggregát adatai alapján. Az elmúlt évtizedben számos magyar és európai uniós integrációs program alkalmazta a csoportos regisztráció lehetőségét (amelyben például települési és kisebbségi önkormányzatok igazolták, hogy az adott faluban a romák aránya az X százalékot meghaladja). Az egyéni regisztrációval is kísérleteztek egyes antidiszkriminációs ösztöndíjpályázatok esetén, amelyet, önbevallás alapján, kifejezetten romák számára írtak ki. Azaz kinyílt egy különös játéktér, amelyben az „itt a piros, hol a piros” mintájára bukkantak fel a láthatatlanságból roma falvak, roma közösségek, sőt bizonyos esetekben roma emberek – s az ezzel kapcsolatos tapasztalatok mind a romák, mind a többségi társadalom körében igen vegyesek. Mindez ráadásul úgy történt, hogy, dacára a kisebbségi önkormányzatiságnak és a legkülönfélébb roma kulturális egyesületeknek, a roma kultúráról, a magukat romának valló emberekről a többségi társadalomnak vajmi kevés tudása lett csak.

S míg a többi honos népcsoport a kisebbségi törvény nyújtotta lehetőségeket elsősorban *kulturális mássága* megmutatására használ(hat)ta fel, azaz másságuk kapcsán nem artikulálódott „németkérdés”, de még „románkérdés” sem, a hazai cigányságot kisebbségi önkormányzatain keresztül is elsősorban *társadalmi elkülönülésének* megtestesítésére kényszerítette a többségi társadalom.

Második következtetés: ha a jogi emancipáció és a társadalmi elismerés megvalósul, akkor a kulturális másság sem von maga után „~kérdést”, ha azonban a jogi emancipáció csupán papírforma marad és nem

támogatja meg társadalmi elismerés, akkor a nemzeti kultúra részét képező *kulturális másság is láthatatlanságra* van ítélve.

Jogos az olvasói kérdés: ha az első következtetésem igaz (azaz hogy a jogi emancipáció és a társadalmi elismerés láthatóvá tétellel jár) és a második sem hamis (társadalmi elismerés hiányában még a kulturális másság sem látható), akkor mégis *mit látunk, amikor „cigányt” látunk?* Hamarosan megkísérlem e látszólagos ellentmondást is feloldani, ehhez azonban közelebbről szemügyre kell vennünk a „cigányt”, amint „kérdéssé” válik.

Mérvadó politikai személyiségek hivatkoznak etnikai „aránytalanságokra” a szegénység, a bűnözés, a gyermekvállalás stb. terén és jelentik ki, hogy elég volt a politikailag korrekt beszédmódból, „ezzel ugyanis elzárják annak a lehetőségét, hogy nyíltan lehessen beszélni a tényekről” (Sólyom László, a Magyar Köztársaság elnöke). „Meg kell érinteni a tabukat” (Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa). Hogyan keletkezhetnek etnikai arányok a fenti kérdésekben, ha nincs egyéni etnikai regisztráció? S hogyan válhatnak ezek „tényekké” a közbeszédben? Hol áll a tabu és megérintható-e?

A „cigánykérdésben” markáns elmozdulás tapasztalható ki, amely a rendszerváltás körül vette kezdetét és napjainkra alapjaiban változtatta meg a közbeszédet. A szocialista korszak törvénytelen, ám a hatalom által folytonosan gyakorolt, individuális etnikai regisztrációja napi gyakorlatként a rendszerváltás után is fennmaradt. A szocializmusban azonban ennek nem lehetett nyilvánossága, azaz közvetlenül nem szűrődhetett át a közbeszédbe. Pletykák keltek szárnyra, botrányos álszociográfiák jelentek meg, ezeket nem nevezte azonban a mérvadó politikai elit *tényeknek*, s így nem kezelhette a társadalom sem nyíltan evidenciaként őket.

Ha a regisztráció formái – a népszámlálást leszámítva – nem változtak, hogyan válhattak a törvénytelenül gyűjtött adatok mára tényekké? Meggyőződésem, hogy valami hasonló játszódott le, mint a dualizmus kori Magyarországon: a rendszerváltás után a kisebbségek elismerésének célkitűzései a nyilvánosság radikálisan új terében artikulálódtak. A társadalomkutatók a legkülönfélébb mintavételi eljárások segítségével vagy etnográfusi érdeklődéstől hajtva keresték és *megtalálták* a cigányokat. A tudományos ismeretszerzés mellett nem ritkán éppen azzal a céllal, hogy a cigányság emancipációját (a kornak megfelelően: integrációját) segítsék, erőszakos asszimilációjuk ellen felszólaljanak, társadalmi elfogadásukat sürgessék. *Nem* regisztráltak, hanem mintát vettek, s a mintavétel után az egész népességre vonatkozó statisztikai *becsléseket* tettek közzé,

amelyek azonban *tényekként* rögzültek a közbeszédben, és megérintették az addig tabuként kezelt származási kategóriát.

E tudósok meglehetősen sokat foglalkoztak azzal, hogy a származásában, kultúrájában sokszínű és nehezen egyneműsíthető roma/cigány népességet különböző kategóriák szerint mégiscsak meghatározzák. Az egyik mindmáig legerőteljesebb irányzat a társadalomszerkezetben elfoglalt helye, azaz *szociológiai sajátosságai* alapján vélte a leginkább megragadhatónak a magyarországi romákat, s előbb a szegénység, majd az osztályalattiság (*underclass*) fogalmával operált. A másik, szintén bevett megközelítés az etnicitást, az etnikai csoport fogalmát hangsúlyozta, azaz elsősorban *kulturális sajátosságai* alapján határozta meg a cigányságot.

Idővel a szociológiai megközelítés is beemelte az antropológiai nézőpontot és a szegénység kultúrájának fogalmába menekült a növekvő cigányellenesség nyomása alatt (hiszen a szegénység kultúrája éppen arról szól, hogy amit látunk, az nem a származásból ered, hanem a társadalmi helyzetből, amely társadalmi helyzet aztán sajátos kultúrát teremt, amely kultúra újratermeli a szegénységet), míg hasonló okokból az etnicista-antropológiai megközelítés is mind több szociológiai szempontot vont be vizsgálódásaiba.

A proaktív tevékenységként induló – a cigányság elismerését is célzó – társadalomkutatók a közbeszédben bekövetkezett fordulatra jó ideig defenzív módon reagáltak. Kerülgette a tilalomfát vagy észre sem vette. Etnikai különbségről, etnikai csoportról, etnikai hangulatkeltésről beszélt, egy olyan szegénységkultúrát vagy etnikai kultúrát véve alapul, amelyet rajta és a szegénységben vagy a cigány kultúra létformáiban élők *néma és láthatatlan kisebbségén* kívül már az égvilágon senki sem ismert. A cigányság – mint társadalmi cselekvők sokasága – addigra ugyanis olyan mértékben vált a verbális és tetteges megkülönböztetés áldozatává, s olyan mértékben szorult ki a társadalom nyilvános tereiből, hogy kulturális mássága, etnicitása a társadalomkutatók kívül immáron senkit sem érdekelt, s azt közvetlen módon – a növekvő szegregáció miatt – egyre kevesebben is tapasztalták csak meg.

Az elmúlt évtizedben veszélyes vizekre sodródott a honi közbeszéd. Magyarországon, soha nem lévén gyarmatbirodalom, mindmáig a kultúra, az etnicitás, a nemzet, a nemzetiség fogalmai a használatosak. A magyar közbeszéd 1945 óta irtózik a rassz fogalmától, igazi viszonyban korábban sem volt vele. A rassz nem korrekt, nem beszédtema, a faj a szélsőséges fajvédők szótárában szerepel csak. A gyarmatbirodalmakban évszázadok óta je-

lenlevő rasszizmusnak nincs, legalábbis eddig nem volt – ha mondani lehet – kultúrája Magyarországon. A vészkorszakot és néhány szélsőséges történelmi pillanatot leszámítva a zsidó- és cigányellenesség nem a „cigány” és „zsidó” individuumot vette célba, hanem a „cigány” és a „zsidó” kategóriát kulturális kódként, azaz csoportszinten működtette. „A zsidók becsapnak”, a „cigányok lopnak” kezdetű előítéletek többnyire ténylegesen megélt *egyedi tapasztalatok általánosításán* keresztül bélyegzik meg a közösségnek többségét tekintve e negatív tulajdonságokkal *nem* rendelkező minden tagját. Ezt nevezik rasszok nélküli vagy kulturális rasszizmusnak, vagy antiszemita, cigányellenes kulturális kódoknak. A faj alapú, történetileg a gyarmatbirodalmakban születő, majd a harmadik birodalomban kiteljesedő biológiai rasszizmus ezzel szemben az *egyes ember külsejében* megfigyelhető eltéréseket emeli ki, ezekhez rendel erkölcsi, társadalmi és/vagy politikai különbségeket, és az így létrehozott csoportokat hierarchizálja. A kétféle rasszizmus közötti különbség nem a diszkrimináció erősségében vagy az erőszak súlyosságában jelentkezik, hanem annak *célpontjában*: a biológiai rasszizmus leplezetlenül az *egyes ember teste* ellen irányul, nem pedig egy csoport ellen, amelyből az egyes ember „kivételként” az esetek többségében kiemelhető (vö. *Hausjude*, „a falu cigánya”; „egy cigány barátomtól tudom” – ahogy Kumin Ferenc nyilatkozta néhány hónappal ezelőtt). A biológiai rasszizmus közvetlenül és erőszakosan az individuum teste ellen, a testén elkövetett habituális, verbális vagy fizikai erőszak.

Harmadik következtetés: a törvénytelen, áltudományos regisztráció a biológiai rasszizmus tekintete – az lesz „cigány”, akinek a testét „cigánynak” látja. (Tudom, súlyos állítás ez így. De gondoljunk bele az egyedi „regisztrációs esetekbe”. A szülőszobán vajúdó asszonyéba, a mobiltelefon-lopáson tetten ért és az őrszobában vallatott kiskorú fiúéba, a börtönudvar flaszterét rová elítéltébe – mi lehet őrajta „cigány”?)

A rendőrörsökön, börtönökben, kórházakban, gyermekotthonokban és iskolákban az ott dolgozók által nyíltan vagy titokban, de törvénytelenül regisztrált „cigányokat” a politikailag korrekt beszédmódot használó, de nem *színvak* (azaz a „cigány” különbségtételt társadalmi tényként kezelő) közvélemény-formáló elit is jó ideig „cigányoknak” látta: persze a maga szociológiai vagy etnikai-kulturális kategóriái alapján meghatározott „cigányoknak”. Nem vette észre, hogy már réges rég nem ugyanazt a „cigányt” látják. Hogy az elismerő és felismerő pillantás végzetesen összekeveredett: a tabut – a „cigány” testet – megérintették.

Nem tudom, hogy ebből a helyzetből hogyan lehet kikeveredni. Nem tudom, hova vezet, ha a cigányellenesség kulturális és rasszista kódja egymásba csúszik. A cigányság, akár mint a másság egyik etnikai-kulturális megjelenése, akár mint a magyar szegénység egyik meghatározó alkotóeleme más történelmi pillanatban, más társadalmi és politikai konstellációban akár a társadalmi szolidaritás célpontjává is válhatott volna. Drámai társadalomtörténeti folyamat következménye, hogy a legelesettebb, legszegényebb és leginkább látható (legkönnyebben láthatóvá tehető) társadalmi csoport tagjai válnak a társadalmi erőszak céltáblájává. S noha semmilyen vagy csak nagyon kevés társadalmi és gazdasági tőkével rendelkeznek, a közbeszéd mégis ellenséggé és riválissá tudta tenni őket. Félelmetes ellenséggé a „cigánybűnözés” hamis kulturális és a „szapora cigány” fenyegető biológiai rasszizmusával, riválissá a „rajtunk élőködő, a segélyeket előlünk elszívó cigány” jóléti rasszizmusával. A „cigány” test körberajzolását e testek fegyelmzése, mozgásukban való korlátozása, röghöz kötése követi kormányprogramok, önkormányzati rendelkezések, pártprogramok, parlamenti javaslatok, tudósi vélemények stb. formájában. „A szociális segélyeket pedig pénz helyett – csak a gyerek által az iskolában beváltható – élelmiszerjegyben utalnám ki, hogy kapjon mindenki reggelit, ebédet” (Hankiss Elemér). 1938 tavaszán járunk?

*

Nem – 2009 nyarát írjuk. A „cigánykérdésre” nincs válaszom – semmiféle „cigánykérdés” megvitatásában nem is vennék részt. Bizonyos tabukat, amelyeket ez a „kérdés” természetéből adódóan soha nem érint meg, mégis mindenképp megérintenek. Ezek a tabuk ugyanis – ahogy a német mondja: – *Lebenslügenek*be, élethazugságokba ringattak bennünket jó húsz éven át. Néhány elfelejtett vagy még soha ki nem mondott mondatot szeretnék végszóként *közhelynek* javasolni:

1. Magyarországon nincs „cigánykérdés” – van viszont egy súlyos társadalmi konfliktus, amely bűnbaknak az egyik legelesettebb és legvédtelenebb, ráadásul a *legkönnyebben felismerhető* társadalmi csoportot tette meg. Ez azért történhetett így, mert a rendszerváltáskor nem mondtuk ki önmagunkban sem (annak minden következményével együtt), hogy a szocializmusból nem csupán a demokráciába, de egy kapitalista demokráciába lépünk át.

2. A vilákapitalizmusban nemcsak Magyarország, hanem egész Európa olyan szerepet tölt be, amelyben a teljes foglalkoztatást nem tudja egyik

állam sem garantálni. Nem az dolgozik, aki akar, hanem aki tud. Egy jó ideje viszonylag kevesen viszonylag sokat – és ők ezzel azokhoz képest, akik nem tudnak munkához jutni, nagyon sokat keresnek. Nincs és nem is lesz Magyarországon a közeljövőben teljes foglalkoztatás. A munkanélküliséget kompenzáló szociálpolitikai intézkedéseket nem átmeneti, hanem tartós helyzetekre kell szabni; a foglalkoztatottaknak az idősokkal, gyermekekkel, munkalehetőségeiktől megfosztottakkal egy teljesen új társadalmi szerződést kell kötniük. Munkanélküli, idős, gyermek stb. nem lehet pária a magyar társadalomban.

3. A szociális segély nem csak azoknak az embereknek segít a felszínen maradni, akik kapják. A segélyezettek a kapott pénzt az utolsó garasig elköltik – méghozzá a nagyobbik részét a drágább, vagyis fém gazdaságban kénytelenek elkölteni. Azaz a segély egy része általános forgalmi adó formájában azonnal visszakerül az állam zsebébe, az árrésből stb. származó bevételek pedig a kereskedőbe. A szürke- és feketegazdaságban elköltött pénz szintúgy színvak, ahhoz kerül, akitől van mit venni rajta. Mivel nincs etnikai gazdaság Magyarországon, ezért aki a romákat a segélyektől megfosztaná vagy a pénzbeli segélyezést beszüntetné, annak érdemes azzal a ténnyel is szembenéznie, hogy ezzel még nehezebb helyzetbe hozná az *egész* térséget, ahol segélyezettek élnek: a még valamivel fölöttük álló, nem roma társadalmi csoportokat is elszegényítené.

4. A „kamatos pénz” legfőbb sajátossága szintén nem az, hogy meghatározott etnikai csoportok között mozog, hanem az, hogy *mozog*. „Kamatos pénzre” rendszerint azok a gazdasági terek szorulnak, ahol rettenetesen kevés a készpénz, ám ahol a pénzgazdálkodásnak szinte teljesen kiszolgáltatott emberek élnek. Aki kapitalista gazdaságban gondolkodik, nem tiltakozhat a hitel ellen. Minden olyan kölcsönforma, amely nem teremt patrónus-kliens viszonyokat és nem dönti adósrabszolgaságba a kölcsönt felvevőt, enyhíti a krónikus készpénzhiányt a nevezett térségekben.

5. Eddig egyetlen rendőrségi nyomozás sem bizonyította, hogy Magyarországon létezne – az olasz maffia vagy az egykori amerikai *kosher nostra* mintájára – szervezett etnikai bűnözés. Ezzel szemben számos hír van arról, hogy a szervezett bűnözést általában nem romák művelik, s ha a szervezett bűnözésnek van is etnikai színezete, akkor gyanítható, hogy a szervezet csúcsán már nem a romák állnak. Van nálunk ezzel szemben magát etnikainak, mégpedig „magyarnak” mondó, a romák *ellen* szervezett erőszak, amellyel mindmáig nem sikerült a szervezett bűnözés elleni állami eszközöket alkalmazni.

6. A roma szellemi és politikai elitel nem az a baj, hogy széthúzósabb és erkölcselenebb volna, mint a többségi – ráadásul (akár a határon túli magyar szellemi és politikai elitek) ki is van szolgáltatva annak. A roma értelmiségiekkel és politikusokkal egyetlen bajunk lehet: hogy *nagyon kevesen* vannak. A többségi szellemi és politikai elitnek a „cigánykérdés” helyett egyetlen értelmes küldetése lehet e tárgyban: felhagyni a romákért folytatott hiábavaló és alapjaiban elhibázott küzdelemmel, és a romákkal közösen nekifogni az alternatívák kidolgozásának. Egy karnyújtásnyira vagyunk csak ettől.

DUPCSIK CSABA

A romák és a bűnözés témáról kellett beszélnem egy budapesti elitgimnázium huszonöt-harminc diákja előtt, 2009 kora tavaszán. A szervezők arra számítottak, hogy a sajtóban is sokat tárgyalt konkrét ügyekről fogok beszélni, de én kifejezetten kerülni akarom ezeket az ügyeket, inkább arra koncentrálok, hogyan és miért jött létre a „cigánybűnözés” diskurzus, illetve hogyan lehet ezt a diskurzust „dekonstruálni”. Az előző századforduló korával kezdem, az 1907-es dánosi gyilkosság ürügyén fellángolt hisztériával, majd Pomogyi László remek könyvéből (*Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon*) vett adatokkal: mennyi volt a romák aránya a XX. század első évtizedeiben a börtönökben.

Az a „baj”, hogy ezek az adatok „túl jók”, könnyen kelthetik a hiteltelenség látszatát. A mai helyzet ismeretében ugyanis meglepőnek tűnhet, hogy az adatokból kiderül: a korszakban a romák némileg felülreprezentáltak voltak a rablásért elítéltek között (5,2%), de a többi bűncselekmény-kategóriában (beleértve az emberölés és a garázdaság kategóriáját is) már nem, sőt időnként kifejezetten alulreprezentáltak. Az utolsó megbízható adat a romák létszámáról 1893-ból származik: az akkor környezetük által cigánynak tartott emberek a lakosság 1,8%-át alkották – a későbbi (mai) országterületen belül 1,1%-át. Az 1906 és 1940 között Magyarországon jogerősen elítélt férfiak között pedig 1,05% volt roma – méghozzá nyilván „a környezete által cigánynak tartott” meghatározás értelmében, mivel nem valószínű, hogy a kor büntetés-végrehajtási statisztikusai sokat rágódtak volna az „igazán korrekt az önazonosítás lenne, ugyanakkor a környezet minősítése társadalmi tény” dilemmán.

Ugrálok a témák között, hisz nincs időm szisztematikus történelmi áttekintésre. Bármennyire a

„bűnözés” a téma, muszáj kitérnem arra is, hogy az 1960-as évektől 1990-ig a roma férfiak gyakorlatilag az össznépeiséggel megegyező arányban dolgoztak, méghozzá legálisan; illetve, hogy ez a helyzet akkortájt (az 1990-et megelőző és követő években) szűnt meg, amikor mintegy egymillió munkahely is megszűnt az országban. Ezen információknak közhelyszerűen ismertnek kellene lenniük, mégis szinte minden közönségből mindig meglepetést váltanak ki.

És sokakból indulatot is – nem értem magam, miért nem készültem fel jobban erre lelkileg. Egy fiú ragadja magához a szót, s indulattól remegő hangon meséli, milyen botránnyosan, milyen agresszíven viselkedett egy ötévesforma cigány gyerek egy gyorsétteremben, miközben a családja közömbösen túrte. Ez a „ötévesforma” jelző a „bűnözéssel” kapcsolatban szürreálisan hangzik, ma sem vagyok biztos benne, félrehallottam-e valamit vagy sem – de ez már sosem fog kiderülni. A visszakérdésem ugyanis félreérthető lehetett, mert először egy lány éles hangon a fiú „védelmére” kel, majd a „megtámadott” is kifejti: ő tizenöt éves, de ő sosem viselkedett így, mert őt rendszeren nevelték a szülei. Helyben vagyunk.

„Irigylem. Nagy moralisták, szentek, művészek kínlódtak egy életen át, hogy ők vajon milyen emberek, s akár jók, akár rosszak – vajon miért? Pedig létezik egy megejtően egyszerű megoldás erre a dilemmára – nem olyanok vagyunk, mint ők.” Lehet, hogy nem jó szöveg, de most már mindegy, mert nem hangzott el, utólag jutott az eszembe az egész. A memóriám önvédelmi reléi törölték, hogy milyen fordulattal sodródtam vissza az előre felépített gondolatmenethez, de nem ezzel, az biztos. Már a nyolcvanas évekről beszélek, amikor újra „virágzott” a „cigánybűnözés” diskurzus.

Ismét „túl jó” adatokat tudok bemutatni: egy korabeli kriminológiai műből kiszámoltam, hogy a „nem cigány” segéd munkások az 1980-as évek elején lényegesen nagyobb valószínűséggel jutottak börtönbe, mint a dolgozó „cigány” férfiak (akiknek többsége szintén segéd munkás volt). Itt vigyáznom kell, nehogy az a látszat keletkezzen, mintha azt akarnám bizonyítani: „a cigányok” között kisebb a kriminalitás mértéke, mint „a magyarok” között, hisz éppen az egész hamis szembeállítás megkérdőjelezésére törekszem. Ebből a szempontból a régi börtönstatisztikák felidézése talán félrevezető is lehet, mégis úgy gondolom, tanulságos: demonstrálja, hogy a „cigánybűnözés” diskurzus történelmileg teljesen függetlenül jelenik meg attól, mekkora „a cigányok” között a bűnelkövetők száma és aránya a valóságban.

Éppen ezért a folytatásban azt hangsúlyozom: „semmi különös” nincs abban, hogy a bűnelkövetők

(pontosabban a börtönbe került bűnelkövetők – itt most nincs rá időm, pedig érdemes lett volna kicsit e különbségtételt is elemezni) között nagyobb a romák vagy a cigánynak tartott emberek aránya, mint a társadalom *egészében*, mivel ez nem a „cigányságukról” szól. Próbálok magyarázni: szinte mindig és mindenütt azt tapasztaljuk, hogy a bűnelkövetők (illetve azok leleplezett része) között felülreprezentáltak a szegények. Márpedig a mai magyarországi romák között nyomasztóan magas a szegények aránya, ami nem azért alakult így, mert „nem akarnak dolgozni”, hanem mert *nem tudnak* dolgozni (s itt a már felidézett, 1990 előtti foglalkozási adatokra hivatkozhatom). Ehhez járulnak még egyéb tényezők – csak futólag említem például a korosztályi összetétel jelentőségét (a bűnelkövetők között felülreprezentáltak a fiatalabb korosztályok, miközben a romák körében nagyobb a korcsoportok aránya, mint az össznépeiségekben).

De nagyobb retorikai súlyt fektetek egy analógiára: a *férfiak* felülreprezentáltságára. Napjainkban a jogerősen elítéltek között a megfelelő korú lakossághoz számítva hétszer annyi a férfi, mint a nő – és ez már a nemi esélyegyenlőség „fejlődésének” egy ritkán tudatosított eredménye, hiszen 1995-ben még tízszeres, 1990-ben pedig tizenkétszeres volt a különbség. A különbség megint csak nem arról szól, hogy mit művel a *Homo sapiens* egyik felével az X kromoszóma, mint inkább a társadalmi helyzetről – és ebben az értelemben a női bűnözés előretörése, bármilyen bizarrul hangzik, *tényleg* tanulságos fejlemény a női emancipáció szemszögéből. Nem ironizálok, de ez már mellékszál; az igazi kérdés az, próbálok szuggerálni hallgatóságomnak, hogy miért érzik magukat feljogosítva egyesek arra, hogy „cigánybűnözésről” beszéljenek, miközben az „objektíve” éppoly „jogosnak” tekinthető „férfibűnözés” kifejezést már ritkábban hallhatjuk.

Vagy visszautalok a korábban emlegetett kriminológusokra: ők vajon miért nem próbálták bevezetni a „(segéd)munkásbűnözés” fogalmát a szocializmus éveiben? (Hatásos lett volna, az biztos.)

„Az előítéletes gondolkodást azonban ritkán hatja meg, ha felszólítják: gondolkodjon logikusan” – vezettem fel a következő gondolatot. S ezzel, legalábbis elvileg, betekintést nyújtok saját kételyeimbe is. Az előadást tartó agyfunkcióim mögött – mobilos hasonlattal: a szervizvonalon – folyamatosan érkeznek a szkeptikus sms-ek: „Tényleg azt hiszed, hogy 45 perc alatt meg tudod változtatni az attitűdjeiket?”; „Helyes, légy provokatív! De, ugye, nem fogsz meglepődni, ha nem toleranciát provokálsz ki?”; „Gondolj Erdős Kamillra!” Az utóbb nevezett az ötvenes években a romák legjelentősebb kutatójának (pon-

tosabban az *akkori* összes romakutató száz százalé-
kának) számított. Erdős naiv felvilágosító hittel úgy
gondolta, hogy a romaellenes előítéleteket az ismerethiány okozza. S még ha az életmóddal, a gondolkodással, a közelmúlt történetével kapcsolatos információkra gondolt volna – de nem, az ő példája az indiai eredet volt: szerinte amíg ezt sem tudják az emberek, ne csodálkozzunk, hogy előítéletesek! Hát, az utókor „bölcességével” tudjuk, amit a tragikusan fiatalon elhunyt Erdős Kamill is megélhetett volna: „a cigányok Indiából jöttek” ismeret elterjedtsége ma már a cigányellenes előítéletek elterjedtségével vetekedik. De a világeért sem akarok Erdős Kamillon ironizálni: elvégre én sem csinállok mást, ismeretekkel „küzdök” az előítéletek ellen, csak erősen szkeptikus vagyok, hogy mennyire hatékonyan.

Megint egy példával próbálkozom: biztos sokukkal előfordult, hogy egy férfi rokonuk vagy barátjuk által vezetett autóban ültek, s volt alkalmuk megfigyelni, ahogy az illető autóstársai produkcióját kommentálja. Megkockáztatom: ez esetben lehetett esélye annak, hogy a vezetéstechnikai „bravúrok” *férfi* elkövetőit inkább individuális kategóriák segítségével marasztalta el („hát ez hülye!”), míg a másik nem képviselőit nemspecifikus attribúciós sémákat felidéző kifejezések segítségével („na, ez is egy szőke nő!”). Bár az ilyen vélekedéseknek van bizonyos önbeteljesítő jellege (magyarán: azok a nők, akik kénytelenek a szőkenős vicceket mulatságosnak vagy tanulságosnak érző férfiak közegében élni, nyilvánvaló módon hajlamosabbak az elbutulásra), mégis, inkább az előítéletes voltát hangsúlyozom. Az egész retorikai kitérő lényegi pontjához érek: az ilyen „bölcességek” hirdetőit általában nem ingatja meg, ha ennek ellentmondó adatokkal szembesítik őket, például hogy egységnyi levezetett kilométeren a női vezetők átlagosan kevesebb balesetet okoznak, mint a férfiak.

Két srác összevihog a nőellenes előítéletek idézésekör, és a hallgatóság egésze számára jól hallható megjegyzéssel kifejezik egyetértésüket. Elvesztem a fejem, egy futó visszamegjegyzésben „piti macsóizmust” emlegetek. Ez hiba volt, azonnal meg is bánom: bár tényleg úgy gondolom, hogy ez az adekvát terminus technicus a szexizmus honi változatára, egy ilyen megjegyzést legfeljebb akkor engedhetnék meg magamnak, ha külön (legalább) háromnegyed órán keresztül beszélhettem volna a nemek egymáshoz való viszonyáról. Így, odavetve, csak felesleges sértegetésnek tűnik.

S bár szerencsére nincs időm átadni magam az érzésnek, érzelmileg innentől kezdve elvesztettnek érzem a csatát. Folytatom az előre felépített gondolatmenetet, majd reményt veszve befejezem. Ezek

után váratlanul ér az erős taps. Ami természetesen szívet melengető érzés minden előadónak, de nem sok illúziót táplálok a tekintetben, hogy az én hadarással kísért prezentációm váltott volna ki katarzist. A meghívó tanárok elkérték a prezentációt. Talán ők többet tudnak elérni a maguk több százszor negyvenöt perce alatt – erre nézve még maradtak reményeim, talán illúzióim.

A legvalószínűbbnek most mégis azt érzem: a többség álláspontja már korábban is közelebb állt az én véleményemhez, mint indulatos kis társukéhoz. Csak ők nem adtak az előadás közben visszajelzést.

FARKAS LILLA

A magyar iskolarendszer oly mértékben növeli a társadalmi különbségeket, amely Európában példa nélkül áll. Ez rövid távon az adóforintok eredménytelen és felesleges elköltéséhez, hosszabb távon pedig nagy mértékű munkanélküliséghez és az ország versenyképességbeli zuhanórepüléséhez vezet. A miskolci, hajdúhadházi, jászladányi, sződi, kaposvári és győri szegregációnak azonban nem csak helyben isszák majd meg a levét – szegények és jómódúak, cigányok és nem cigányok egyaránt. Mindannyian sokat fogunk még azért fizetni, ha most engedünk a kirekesztésnek: nem lesz, aki megtermelje a nyugdíjunkat, és adóterheink nőnek, ha államunk nem akarja tétlenül nézni, hogy szegényeink éhen haljanak.

Az iskolai kirekesztés és elzárkózás a társadalmi kirekesztést és elzárkózást növeli. A tehetősebb és „romaritka” területeken a társadalmi feszültségek kezelhetők maradhatnak, ám a hátrányosabb, „romasűrű” régiókban a Miskolc-avasi, olaszliszkai és kaposvári események lesznek a meghatározók. Vegyük észre: az Avasra beköltözött és az Olaszliszskán élő romák között a rendszerváltás óta felnőtt egy generáció, amelynek nincs érdemi kapcsolata a többségekkel. Nincsenek mintáik arra, hogy a többségek egymás közt, illetve a velük együtt élő kisebbségek felé konfliktusaikat hogyan oldják meg, nem láttak életvezetési, karrierépítési mintákat a saját korosztályukból, nem tanultak és dolgoztak együtt. Persze vannak ellenpéldák: van olyan somogyi település, ahol együtt szedik az epret cigányok és nem cigányok, gyerekeik pedig az átmeneti „fehér elvándorlás” után megint együtt járnak a helyi iskolába. És történt már olyan is, hogy amikor egy Budapest környéki településről csak a nem cigányokat akarták munkára kiközvetíteni, akkor cigány álláskereső társaik mellé álltak, és együtt léptek fel az Egyenlő

Bánásmód Hatóságnál. De akad olyan önkormányzat is, amelyik saját akaratából integrálta általános iskoláit: Hódmezővásárhely és Szeged.

A (mély)szegények és a romák kirekesztése és megtartása rossz állapotú, alacsony oktatási szolgáltatást nyújtó óvodákban, általános- és érettségis nem adó szakiskolákban strukturális, szabályozási és ellenőrzési hiányosságok eredménye. Ezekhez járul a szaktárca félreértelmezett alkotmányos szerepre (mely szerint az önkormányzati autonómia okán nem szólhat bele a helyi és megyei önkormányzat mint oktatásigazgató tevékenységébe) épülő nem tevése, ami sokszor nem csupán partra vetett halnak, hanem a haramiákkal együtt zabráló csendőrnök láttatja a minisztériumot és annak háttérintézményeit. Aki látta már azokat az internetes tanácsokat, amelyeket a szegregációt fenntartó intézmények és önkormányzatok uniós forrásokhoz való hozzájutásának elősegítésére adtak, bizonyosan nem kételkedik a szereptévesztésben.

Egy biztos: a tárca régen a lovak közé dobta a gyeplőt, és érdemi ellenőrzést nem folytat a szegregáció kérdésében – nem ad pénzt erre az Oktatási Hivatalnak, és nem ír elő intézkedéseket annak éves munkatervében, noha 2005 óta tudja valamennyi olyan iskola nevét, ahol Havas Gábor és Liskó Ilona szegregációt mért. Még azt sem ellenőrzi, hogy a kifejezett törvényi tiltás ellenére tartanak-e felvételit általános iskolákban, hogy betartják-e a halmozottan hátrányos helyzetű (azaz [mély]szegény és nagy részben roma) gyerekek körzetek közötti aránykülönbségére és felvételi rendjére vonatkozó előírásokat, hogy nyilvántartásba veszik-e a halmozottan hátrányos helyzetű (HHH-) gyerekeket, hogy tájékoztatják-e a szülőket az ezzel járó szolgáltatásokról, hogy továbbra is félrediasztizálják-e a roma gyerekeket a szakértői bizottságok, és hogy folytatnak-e tényleges cigány kisebbségi oktatást, ahol erre pénzt igényelnek.

A tárca kékről pirosra váltása és idővel az esélyegyenlőtlenségek kiküszöböléséért felelős speciális egységeinek bedarálása könnyen lehet az „oktatáspolitikai” gyökeres fordulatának előszele. A közoktatási szegregáció ellen közérdekű perekben fellépő, a parlamenti bizottságoktól az utolsó villanypóznáig lobbizó civilszervezetten belülről mindenestre már érezni a vihar előtti csendet. Amikor az Országgyűlés deszegregációs albizottságának meghatározó szocialista tagja egy olyan oktatáspszichológusra támaszkodva alkot véleményt, aki a deszegregációs perekben rendre a szegregáló iskolák és önkormányzatok oldalán jelenik meg, és aki megvallja, hogy a kooperatív pedagógia alapműveit nem olvasta, viszont hisz abban, hogy a (mély)szegény és roma gyereke-

ket először egymás között kell felzárkóztatni, majd a sikeres felzárkóztatást követően a jobb módúak és többségiek közé engedni, bizony nem sok alap marad a bizakodásra. A kétségbeesést növelhetik azok a szocialista szakpolitikusok, akik a megnyert deszegregációs perek ellen emelnek szót. A politikai csatatéren lassan az integrációellenesség marad az egyetlen közös nevező.

A szakpolitikusok mellé hamar felzárkóztak a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezetének képviselői is, akik nem csupán az integráció kerekét forgatnák vissza, hanem magát a közérdekű igényérvényesítést szüntetnék meg. Az a kisebb gond, hogy egy korábbi uniós projektben más véleményre helyezkedtek. A nagyobb gond az, hogy szakszervezeti érdekeiket feladva a munkavállalók közérdekű perekben való fellépéséről is lemondanának, csak hogy a szegregált iskolák megmaradjanak. Mi a céljuk? Hogy a cigányiskolákban tanító kollégáikat vagy a pedagógusok lustasághoz való jogát védjék (a hetenként maximum húsz óra tanítással töltött időt, a módszertani meg nem újulást, a tovább nem képzést)? Az első bizonyosan nem lehet, hiszen a gyakorlatban a szegregált iskolákban oktató pedagógusokat nem bocsátják el automatikusan (lásd Nyíregyháza és Szeged példáját, ahol a romák által is megbecsült tanerőket megtartották – az is igaz persze, hogy a világhálón cigányozó szegedi pedagógusokat később elbocsátották). Másrészről viszont a csökkenő gyereklétszám miatt elkerülhetetlenek az elbocsátások.

A közoktatás minősége szempontjából azonban nem a tanárok végső száma a kérdéses, hanem az, hogy a jó, elhivatott, a változó világgal és módszertannal lépést tartani kívánó és tudó tanárokat tartják-e meg. Ez pedig olyan feltétel, amely a szegély és a gazdag, a cigány és a nem cigány gyerek minőségi oktatásához egyaránt elengedhetetlen. S egy percig ne legyenek kételyeink: a jelenlegi közoktatási helyzet nem csupán a kirekesztetteknek rossz, ahogy ezt számtalan olvasói levél tanúsítja a Népszabadságtól a Nők Lapjáig. A megújulás hiánya minden gyereknek egyaránt hátrányt okoz, csak nem perelhető, így jogi diskurzusba foglalása is elmarad. Pedig ez egy olyan pont, amelynek mentén vagyoni helyzetűtől és etnikai hovatartozástól független társadalmi konszenzus jöhetne létre. A kirekesztettek azonban egy dologban osztoznak a többi gyerek szüleivel: mivel tartanak a gyerekeiket sújtó megtorlástól, inkább nem lépnek fel az iskolai jogsértésekkel szemben.

Az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány (CFCF) közérdekű pereiből és lobbitevékenységéből lesújtó és kétségbeejtő kép rajzolódik ki. A módszertani újítások a cigányiskolák nagy részé-

vel szemben az elit iskolák túlnyomó többségét meg sem érintették. Utóbbiakban a tanárok jelentős része a presztízsvesztes és a többletmunka veszélye miatt elzárkózik attól, hogy alacsonyabb státuszú gyerekekkel foglalkozzon, és a nyilvános állásponttól eltérően minden cigányiskolában van jó pár olyan tanár, akitől az igazgató szívesen megszabadulna. Megrázó, hogy az „emberi” szinten folyó önkormányzati és iskolai tárgyalásokon a szegregáció mellett leggyakrabban elhangzó érv az, hogy a „jobb” iskolákban a pedagógusok és a többségi szülők hozzáállása miatt nem állnak meg a helyüket a kirekesztett gyerekek, hogy az integrációs kötelezettség alól mentesülő egyházi iskolák elszívják a középosztálybelieket, és hogy az iskolázás és utazás költségeit úgysem tudnák megfizetni a (mély)szegény szülők.

Könnyű talán belátni ezen érvek elfogadhatatlanságát, hiszen a nem teljesítő pedagógus ellen számos munkajogi eszköz áll rendelkezésre, a szülők zsarolási potenciálja pedig a minimálisra csökkenthető, ha a kirekesztett gyerekeket a település összes iskolájában – ideértve a közoktatási megállapodásba bevont egyháziakat is – egyenletesen osztják el (mint tették ezt Hódmezővásárhelyen), odaszállítják és gondoskodnak róla, hogy megkapják a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeknek járó iskolai és szociális ellátásokat. Az utóbbival számos gond adódik, ahogy például a monoki nyilatkozatot aláíró Takaharkány esete is mutatja, ahol az iskolai konyha a helyi önkormányzati dolgozóktól a nyugdíjasokig mindenkire főz, kivéve a legszegényebb cigány gyerekeket. Mint ahogy a napközibe is csak a legeleesebb gyerekek nem kerülnek be, akiknek így esélyük sincs arra, hogy a házi feladatuk elkészítésében és a következő tanítási napra való felkészülésükben tanári segítséget kapjanak.

Arra, hogy az újszerű módszerek ellenére sem lehet szegregált körülmények között sikeres a felzárkóztatás – az Orbán Viktor által is propagált előbb szegregálunk, aztán integrálunk elv –, a CFCF által perelt valamennyi település jó példát mutat. Feltéve, hogy van elég férőhely ott, a szegregált óvodákból szegregált iskolákba, onnan szegregált szakiskolákba, majd pedig a munkanélküliséghez vezet az út. Az iskolák az oktatás minőségét firtató kérdésekre a „gyerekanyag” minőségével válaszolnak, és szemrebbenés nélkül hibáztatják a szülőket, akik otthon nem foglalkoztak úgy a gyerekeikkel, mint azt egy átlagos (értsd: középosztálybeli) szülő tenné. Arra nincs válasz, hogy mit tegyen az a szülő, aki maga sem érti a matekházit, és nincs pénze a korrepetálást megfizetni.

További érdekesség, hogy a lehetetlent a perek eredményeképp az önkormányzatok rendre megva-

lósítják: Nyíregyháza már az elsőfokú eljárás során bezárta a cigányiskolát és hat másik városi iskolába szétosztva buszoztatja be a gyerekeket a Guszev-telepről. Miskolc a második deszegregációs per nyomán fokozatosan felszámolja a József Attila tagiskolában az oktatást, Hajdúhadház pedig a Legfelsőbb Bíróságon szenvedett vereséget követően négy szegregált iskolaépületből kettőt bezárt.

Ha a nyilvánosságtól nem tart az önkormányzat, a végrehajtással komoly gondok adódhatnak, és nem csupán azért, mert általában is ez a bírósági működés legneuralgikusabb pontja. Számítani lehet arra például, hogy amíg Győr és Kaposvár végrehajtja a majdani bírósági döntést, addig az önkormányzati autonómiáról sajátos elveket valló „jászládányi kiskirályság” körömszakadtáig kiáll a szegregált alapítványi iskola önkormányzati finanszírozása mellett. Lehet persze bírságotlatni a végre nem hajtás miatt, de a helyi rendőrséget bevonni a deszegregációba – mint ez történt a katonasággal az ötvenes évek Amerikájában az első Brown-döntés nyomán – lehetetlen feladatnak ígérkezik. És persze egy dolog biztosítani, hogy a kirekesztettek beléphessenek a jobb iskolák kapuin, más viszont arról gondoskodni, hogy ott a tanárok megfelelő tudással rendelkezzenek az oktatásukhoz, és ne különböztessék meg őket „finom eszközökkel”.

Az intézményekbe való penetráció hiányán túl az is tagadhatatlan tény, hogy a jelenlegi deszegregációs szabályozás csak bizonyos településméret és a (mély) szegények, illetve cigányok „megfelelő” aránya esetén működik. Jászládány, Hajdúhadház és Tiszavasvári példája mutatja, hogy 30 százalékos arány fölött a közepes méretű városokból, nagyközségekből megindul a „fehérek” elvándorlása a környező települések iskoláiba, amelyet az elvándorlástól rettegő önkormányzatok és iskolák szegregációs gyakorlata sem állíthat le. Az önkormányzati rendszer átszabása a leghátrányosabb kistérségeken kívül természetesen ezekre a problémákra is megoldást hozhat, addig viszont a regionális együttműködés szabályain lenne szükséges változtatni.

A sok kritika mellett meg kell emlékeznünk a szaktárca elmúlt két évben tett progresszív lépéseiről is. Ide tartozik az uniós forrásokhoz való hozzájutáshoz kötelező előfeltételként szabott települési esélyegyenlőségi tervek elkészítése és az alapítványi iskolákban megvalósuló, valamint a jászládányi szegregációs modell (önkormányzati iskolaépületben többségieknek létrehozott, önkormányzati forrásokból támogatott alapítványi iskola) elleni küzdelemre alkalmas törvénymódosítás. Utóbbi bármilyen mértékű önkormányzati forrás biztosítása esetén kötelezővé teszi az egyéb fenntartóknak a közoktatá-

si megállapodás megkötését, ezzel pedig lehetőséget nyújt az esetlegesen szegregált önkormányzati és nem szegregált egyéb fenntartású iskola összehasonlítására és felelősségre vonására. Vannak persze visszalépések is, így például a sajátos nevelési igény meghatározása, amely ismét szélesebb körben enged teret a félrediasztizálásnak. És ne feledjük: azt már senki nem ellenőrzi, hogy végre is hajtják-e az esélyegyenlőségi tervet és megkötik-e a közoktatási megállapodást. Ha pedig mégis sor kerülne az ellenőrzésre, vajon ki és milyen eljárásban kötelezné az önkormányzatokat a jogszabályok betartására? A közoktatás rendszerében nincs ilyen szereplő, a szaktárca a szülőket magukra hagyta.

Az Oktatási Kerekasztal tevékenységéből kisarjadt Zöld Könyv idevágó passzusai szerint az eddigi szabályozás és általános állami szerepvállalás nem hozott átütő eredményeket, noha az integráló iskolákban eszközölt felmérés alapján a program jó irányban mozdította el a benne részt vevőket. Tény, hogy jobb több ezer gyereken segíteni, mint veszni hagyni minden kirekesztettet. De eleget tett-e a szaktárca? Megtett-e mindent, amit a jelenlegi helyzetben megtehetett?

A CFCF is azt tekinti eredménynek, hogy a pe-reivel eddig érintett kb. ezer gyereknek lehetőséget teremtett az integrált tanulásra, és átiratkozási, tesztelési, valamint sajtóakcióival számtalan szülőt motivált az érdekérvényesítésre. A kulcskérdésre azonban nincs válasz: miért kell nekünk végezni azt a munkát, amely a szaktárca feladata lenne? Miután eddig minden perünket megnyertük, megfelelő jogi előkészítő munka esetén minimálisnak látjuk a bírósági bukás veszélyét – főképp közigazgatási eljárást követően. Egy jól működő szakfelügyelet állami forrásokból, koncentrált szakértelemmel végezhetné ugyanezt a tevékenységet, ahogy teszi az európai államok túlnyomó többségében. Nincs válasz arra sem, hogy a hatékony programokat – mint a félrediasztizálást korrigáló Utolsó padból programot – miért állították le, és miért nem követték figyelemmel a visszahelyezéseket. Sőt kérdés az is, hogy a szaktárca miért nem tette meg még mindig azokat a lépéseket, amelyek szükségesek például a diagnosztikai továbblépéshez.

A mulasztások mellett elővillannak azonban olyan aktív intézkedésekbe torkolló ötletek is, amelyek a szegregált falusi kisiskolákat állami fenntartásba vennék, és további súlyos milliárdok elpazarlásával bizonyítanák az előbb szegregálunk, aztán integrálunk elv sikertelenségét. A szaktárcanak nem ez az első olyan tervezett intézkedése, illetve mulasztása, amely a CFCF-et arra sarkallta, hogy stratégiai peres figyelmét a szegregáló önkormányzatok

ról és az egyházi iskolákról – amelyek egyike a felvételi eljárás tesztelésén Szarvason nemrég fennakadt, a fenntartó egyházzal pedig tárgyalásokat folytatunk az integráció lehetőségeiről – a közoktatásért felelős minisztériumra irányítsa. A következő három évben a szakfelügyelet hiánya, a félrediasztizálás fennmaradása és a kisebbségi oktatás biztosítása során a cigány és (mély)szegény gyerekeket diszkrimináló minisztériumi gyakorlatokat, mulasztásokat, és ha a sors úgy hozza, aktív intézkedéseket támadjuk majd. Pereink bizonyosan áthúzódnak majd a 2010-es választásokat követően felálló kormányzat idejére is, és reményeink szerint jogi kereteket biztosítanak a (mély)szegény gyerekek esélyegyenlőségéhez kapcsolódó közoktatási reformok megvitatásához. Abban is bízunk, hogy hatásuk, az általuk elért szülők és gyerekek száma megsokszorozódik. Ismerve azonban a jelenlegi ellenzéki polgármester honatyák álláspontját az *actio popularis* jogával kapcsolatban, félok, hogy egy újabb hároméves ciklusra már nem lesz módunk a közérdekű igényérvényesítésre épülő stratégiát kidolgozni és megvalósítani.

HEGEDŰS DÁNIEL

A 2003 óta eltelt hat esztendőben – nem függetlenül a kelet-közép-európai országok 2004-es és 2007-es EU-csatlakozásától – megszaporodtak a speciálisan a romákat célzó, társadalmi integrációjukat és jogegyenlőségüket előmozdítani szándékozó normalkötések és programok. 2005-ben elindult a kezdetben nyolc, ma már tizenkét tagot és egy megfigyelő státuszú államot magában foglaló *Decade of Roma Inclusion 2005–2015* program, amely bár alapvetően a tagállami romastratégiák koordinálását, támogatását és monitoringját valósítja meg, hozzájárult a kérdés iránti nemzetközi és európai figyelem felkeléséhez, továbbá valamilyen szinten önálló intézményi és támogatási hátteret is biztosít a *Roma Education Fund* (REF) által.

A *Decade of Roma Inclusion* programot megalapozó, *Roma in an Expanding Europe: Challenges for the Future* elnevezésű konferenciához hasonlóan ugyancsak 2003-ban született meg egy másik regionális európai szervezet átfogó romapolitikai programja, az EBESZ állandó tanácsának 566 számú döntésével elfogadott *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*. Bár az Európai Biztonsági Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) humán dimenziójának 1990-es koppenhágai dokumentuma volt az első nemzetközi norma, amely a

kisebbségi jogokon belül külön figyelmet szentelt a romák kérdésének, a 2003-as akciótervet épp ugyanaz a társadalmi és politikai kérdés motiválta, amely a roma integráció évtizede programot is: az a felismerés, hogy az újonnan csatlakozó kelet-közép-európai államokkal jelentős számú, alacsony szocioökonómiai státusú, konzekvens társadalmi diszkriminációnak kitett roma népesség, valamint velük együtt komoly társadalmi és politikai feszültségek fognak az unión belülré kerülni.

Ennek a felismerésnek a korai voltára és némiképp komolyanvételére utal, hogy 1998-tól az Európai Bizottságnak a csatlakozó országok felkészültségéről szóló országjelentéseiben mindössze két kisebbségpolitikai elem kapott komolyabb figyelmet. Az orosz kisebbség helyzete a balti államokban, illetve a romáké Kelet-Közép-Európában. A régi tagállamok szemszögéből mindkét elem biztonságpolitikai kihívásként volt értelmezhető, csak míg az első a nemzetközi viszonyok szintjén is manifesztálódni képes *hard security threat* volt, addig a romákkal összefüggésbe hozható problémakomplexum inkább a migráción keresztül, a biztonságpolitika *soft* dimenziójában volt értelmezhető.

Hogy a kelet-közép-európai romák kérdése döntően más jellegű volt, mint amivel „romapolitika” című szó alatt korábban is szembesülhettek a nyugat-európai államok, arra jó elemzési forrást biztosítanak a regionális európai nemzetközi szervezetek – elsősorban is az Európa Tanács – által a roma kérdéssel összefüggésben 1990 előtt elfogadott dokumentumok. Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének (1969-es) 563., valamint (1993-as) 1203. (1993) számú ajánlásából, a Miniszteri Bizottság (1975-ös) 13. számú határozatából, (1983-as) 1. számú ajánlásából, valamint a Helyi és Regionális Hatóságok Konferenciájának (1981-es) 125. számú határozatából leginkább az a következtetés vonható le, hogy romakérdés mint olyan nem is létezett. A dokumentumok a „nomad”, „traveller”, „gypsy” kifejezést használja, amiből lesűrhető, hogy alapvetően nem az etnikai, hanem a vándorló „way of life”-fal összefüggésben az életmódbeli különbségek álltak a probléma előterében. A mások, hogy a roma mint a közös származást és identitást kifejező fogalom – bár elterjedése természetesen szorosan kötődik a *World Romani Congress* tevékenységéhez – alapvetően olyan átfogó közösségtudatot jelenít meg, amely elsősorban a kelet-közép-európai közösségeket jellemzi. Számos nyugati csoport – sintik, gitánok – nem azonosítják magukat romaként, sőt a nyugati közösségek nyelvi heterogenitása is sokkal jelentősebb.

Ezek alapján lesűrhető az a következtetés, hogy egy jövőre átfogó európai romapolitikának – egye-

bek mellett – két alapvető strukturális kihívásnak is meg kell felelnie. Egyrészt annak, hogy célcsoportját életmódjukban, tradícióikban, anyanyelvükben és identitásukban meglehetősen heterogén közösségek képezik. Másrészt annak, hogy ezen felül létezik egy markáns törésvonal a számszerűleg csekélyebb, gyakran vándorló életmódot folytató nyugati közösségek, valamint a demográfiailag jelentősebb, nyelvi és kulturálisan némiképp homogénebb, ugyanakkor nagyon komoly integrációs deficittel rendelkező és ennek társadalmi terheivel sújtott kelet-közép-európai romák között. Végül mindezek alapján ugyancsak leszögezhető, hogy az 1990 előtti és körüli Európa tanácsi dokumentumok – bár ezekből van a legtöbb – nem igazán jelenthetnek kiindulási alapot egy európai romapolitika számára.

A kilencvenes években – a határnak talán 1998-at tekinthetnénk – csekély aktivitás volt tapasztalható speciális, a romákra vonatkozó európai normák és *policy*-k kidolgozásának területén, mivel az európai nemzetközi szervezetek – Európa Tanács, EBESZ – elsősorban a nemzeti kisebbségek védelmét biztosító általános normák megalkotására törekedtek. Ezzel az időszakkal összefüggésben feltehetjük a kérdést, hogy mi a kapcsolat az általános kisebbségvédelmi normák és a roma közösség védelme között, mennyire teljesítenek az előbbieket elfogadhatóan az utóbbi területen, és egyáltalán mennyire speciális maga a roma kisebbség mint közösség.

A romákat érintő speciális szabályozás és *policy-making* iránti igény újjáéledése 2003 után a szabályozók, elsősorban az EU részéről az általános kisebbségvédelmi normák, valamint a Közösség antidiszkriminációs irányelveinek – elsősorban a 2000/43/EC és 2000/78/EC irányelvnek – a végrehajtása és eredményei tekintetében tapasztalható hiányosságoknak, a várt pozitív társadalmi hatás elmaradásának, valamint a nemzetközi NGO-k hatékony lobbitevékenységének tulajdonítható. Tény, hogy a 2004-es és 2007-es csatlakozások óta – ez előbbinek pedig immár öt éve – nem csökkent, hanem nyugodtan leszögezhetjük, hogy nőtt a romákkal szembeni társadalmi kirekesztés mértéke a kelet-közép-európai térségben, és ezen az uniós esélyegyenlőségi szabályozás, valamint a felzárkóztató programok közösségi támogatása sem tudott változtatni.

2005 óta az Európai Parlament öt, kifejezetten romapolitikai tartalmú határozatot fogadott el, a legutolsót 2009. március 11-én a romák szociális helyzetéről és munkaerő-piaci hozzáférésük javításáról az EU-ban. A témánk szempontjából legjelentősebb dokumentumnak a 2008. január 31-i, az európai roma stratégiáról szóló európai parlamenti határozat tekinthető, amely felszólította a Bizott-

ságot egy átfogó közösségi akcióterv kidolgozására. A Bizottság dokumentumai közül érdemes kiemelni 2005-ös jelentését (A romák helyzetéről a kibővített Európai Unióban), valamint a COM (2008) 420 final jelölésű bizottsági közleményt az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi politika megújításáról. A Bizottság és az Európai Parlament vonalán párhuzamosan zajló – bár egymást nem minden ponton fedő – munkának különös politikai súlyt adott az Európai Tanács brüsszeli ülésének 2007. december 14-i zárónyilatkozata, amely a romák speciális helyzetére tekintettel felszólította az uniót és a tagállamokat, hogy minden eszközzel mozdítsák elő integrációjukat, továbbá az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja felül az eddigi politikai és jogi eszközöket. Vagyis formálisan 2007/2008-ra minden szükséges körülmény adottá vált egy európai romapolitika megszületéséhez, ami mögött jelentős nemzetközi NGO támogatói hálózat is kialakult *EU Roma Policy Coalition* néven, és olyan szervezeteket foglal magában, mint az *Amnesty International*, a *European Network Against Racism* (ENAR), a *European Roma Rights Centre* (ERRC), a *Minority Rights Group International* (MRGI), a *Roma Education Fund* (REF) vagy az *Open Society Institute* (OSI).

Ugyancsak további lökéseket adott a folyamatnak – és ha csak időlegesen is, de nagymértékben ráirányította a nyugati közvélemény figyelmét a romák problémáira – a romániai romák olaszországi botránya 2008-ban, vagy a magyarországi rasszista gyilkosságsorozat 2008 végén, 2009 elején.

De milyen jellegű is lehet vagy lesz majd az EU átfogó romapolitikája? Milyen jogalapra épülhet, milyen tartalmi elemeket foglalhat magában, és milyen kérdéseket kell tisztáznunk feltétlenül ahhoz, hogy maga a *policy* megszülethessen?

A fentebb már említett heterogenitás kihívására adott egyik strukturális válasz a szubszidiaritás alapelvének természetszerű érvényesítése lehet. A romastratégia vagy roma *policy* kizárólag *coordinated action* vagy hasonló *framework* jellegű szakpolitika-terület lehet, amelyben a Közösség keretjellegű normaalkotó, koordináló, ellenőrző és pénzügyi támogató szerepet játszhat, de amelyben a tagállamok, regionális és helyi önkormányzatok stb. megőrzik alapvető kompetenciáikat. Ez valamilyen szinten lehetőséget biztosít a roma közösségek pluralitásának figyelembevételére, ugyanakkor nem feltétlenül oldja meg a vándorló életmóddal kapcsolatos alapvető különbségek problémáját.

Ez utóbbival kapcsolatban érdemes egy másodperc erejéig elidőzni annál a gondolatnál, hogy a romáknak mint célcsoportnak, az európai romapolitika címzettjeinek milyen speciális jellegzetességei

indokolják, hogy önálló uniós *policy* vonatkozzon rájuk, továbbá a fent említett életmódbeli törésvonal vonatkozásában melyik csoportot vegyék alapnak a *policy* tervezésekor.

A szakirodalomban fel-felbukkanó értékelés, mely szerint az európai roma közösség teljesen sajátos és egyedülálló, „*trans-border non kin-state minority*”, vagyis olyan anyaország nélküli kisebbség, amely tradicionális települesterület nélkül, több állam területén, határokon átnyúló módon helyezkedik el, nem indokolhatja ezt a kiemelt *policy ownership* státust. Egyrészt azért, mert az Európai Uniónak nincs önálló kisebbségpolitikája, sőt a lisszaboni szerződés hatálybalépéséig a kisebbségpolitikának jogalapja sincs az elsődleges *acquis*-ban, így az Európai Unió belső dimenziójában nem igazán foglalkozik a kisebbségekkel, legyenek azok akár *mainstream* nemzeti kisebbségek, vagy olyan speciális helyzetűek, mint az európai romák. Továbbá érdemes megemlíteni, hogy bár a roma kisebbség helyzete egyedi, korántsem olyannyira különleges, mint azt többen állítani vélik. Anyaország nélküli európai kisebbségeket oldalszám lehetne sorolni (a teljesség igénye nélkül: szorbok, frizek, kasubok, bretonok, okcitanok, baszkok, ladinok, gagauzok, vagy *de facto* a rétorománok), többen közülük (okcitanok, frizek) ráadásul szintén több állam területén élnek, vagyis formálisan teljesítik a *trans-border non kin-state minority* fogalmának elemeit. Adott esetben számszerűleg sem maradnak el nagyságrendekkel a roma közösségek mögött, hiszen a 12-15 millió főnyi európai roma mellett az okcitan nyelvi közösség létszáma is elérheti az 5 millió főt. Természetesen e kisebbségek egyike sem szembesül olyan mértékű faji alapú és strukturális diszkriminációval, szocioökonómiai deprivációval, mint a roma közösségek, ugyanakkor a másik oldalról nézve a romák számára több kelet-közép-európai országban olyan szintű kisebbségi jogok biztosítottak, amelyekről számos autochtón nyugati nemzeti kisebbség nem is álmodhat. Vagyis első megállapításunk az lehet, hogy az európai romapolitika egyrészt egyértelműen nem alapulhat kisebbségpolitikai elemeken, ehhez ugyanis hiányzik a közösségi jogi alap, másrészt létrejöttét nem indokolhatja a roma közösség egyedi kisebbségi élethelyzete, az ugyanis – szigorú értelemben vett kisebbségpolitikai nézőpontból – annyira nem speciális, hogy megalapozhatná egy ilyen szakpolitika kialakítását, miközben az uniós általános kisebbségpolitikai kompetenciájának megteremtésére irányuló lépések rendre kudarcot vallanak, és alulmaradnak egyes tagállamok és a Tanács ellenállásával szemben.

Ráadásul ezen a tényen nem változtat az sem, ha a *trans-border non kin-state minority* koncepcióval

szemben az *International Romani Union* álláspontját valljuk magunkénak, mely szerint a romák tulajdonképpen egy terület nélküli nemzetet alkotnak, amelyet önrendelkezési jog illet meg. Ha esetleg támogatandónak ítéljük is ezt az elképzelést, az objektív tények alapján be kell látnunk, hogy nem beszélhetünk egységes roma nemzetről – ennek okait fentebb említettük –, legfeljebb roma nemzetépítésről, amelynek demokratikus legitimitása, elfogadottsága a roma közösségek többsége részéről nagyon alacsony. Ez önmagában nem akkora probléma, ha szubjektivistá-modernista nacionalizmuselméletet vallunk magunkénak: akkor megkockáztathatjuk a kijelentést, hogy a nemzetépítési projektek nagy része kezdeti szakaszában elitvezérelt volt és kevés demokratikus támogatottsággal rendelkezett. Ugyanakkor messzemenően tisztázatlan a nemzet státusból következően vindikált önrendelkezési jog természete és tartalma. Alapvető probléma, hogy a nemzet (*nation*) a nemzetközi jog nézőpontjából nem alanya az önrendelkezési jognak; az *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1. cikke, valamint az 1514 (XV) számú ENSZ közgyűlési határozat alapján a népeket (*peoples*) illeti meg, ami államok vagy gyarmati területek teljes lakosságát jelenti. Nyilvánvaló, hogy az önrendelkezésre vonatkozó hatályos nemzetközi jogi szabályozás elavult, szupresszív, nem feltétlenül következetes, és problémás viszonyban áll napjaink nemzetközi politikai valóságával, de ettől függetlenül a roma nemzet nemzetközi jogilag nem igazán lehet alanya az önrendelkezési jognak, ráadásul annak külső dimenziója általában függetlenségre, szecesszióra, önálló állam létrehozására vonatkozatható, ami egy terület nélküli nemzet esetében fogalmilag abszurd. De természetesen számításba vehetjük még az önrendelkezési jog belső, a közösség önkormányzatára, autonómiájára, politikai struktúrájának meghatározására irányuló dimenzióját.

Azonban ebben a tekintetben is számos probléma merül fel. Egyrészt a terület nélküli állapotból fakadóan ez az autonómia csak személyi alapú, kulturális autonómia lehet. Másrészt érdemes megemlíteni, hogy a személyi elvű autonómiához nem szükséges a nemzet státus elismertetése – ami nemcsak a tagállamok, de az egyes partikuláris roma közösségek részéről is erős ellenállásba ütközne –, hiszen bizonyos fokú kulturális autonómiát ma is élveznek roma közösségek, elég talán csak a magyar kisebbségi önkormányzati rendszerre és a magyarországi cigány önkormányzatok számára, valamint az általuk ellátott – egyébként igen komplex, gyakran a kulturális szférán is túlnyúló – funkciókra gondolunk. A probléma ott bújik meg, hogy egy határo-

kon átnyúló európai kisebbség számára azonos autonóm státus garantálása több eltérő tagállamban jogi és politikai képtelenség. Politikai képtelenség, mert az autonómiához való jog nincs elismerve a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokban. Továbbá jogi képtelenség, mert az Európai Uniónak ismét csak nincsen kompetenciája, hogy akár közvetlen kisebbségi jogalkotással, akár a tagállamok felhívásával bárhogy is ebbe az irányba befolyásolja a romapolitikát. És ebben az esetben még figyelmen kívül is hagytuk, hogy létezik-e, létezhet-e olyan autonómiamodell, amely minden roma közösség számára egyaránt üdvös és elfogadható lenne.

Vagyis ismételve önmagam: bár a romák kétségkívül – ízlés szerint – nemzeti/etnikai kisebbség, amelyet megillet kulturális önazonossága megőrzésének a joga, speciális kisebbségi helyzetük nem lehet az európai romapolitika alapja, vagyis annak központi eleme sem lehet a kisebbségpolitika. Az európai uniós dokumentumok azonban abban jórészt egyetértenek, hogy a romákkal szembeni speciális figyelem indoka az őket érő társadalmi kirekesztés és diszkrimináció mértéke, szociális helyzetük, valamint társadalmi integrációjuk alacsony foka. Mivel ez a helyzet a kelet-közép-európai romák esetében fokozottabb, nyilvánvaló, hogy őket kell a *policy* elsődleges célcsoportjának tekinteni, ami ez esetben immár háttérbe szorítja az elsősorban a nyugati közösségekre jellemző vándorló életmód kérdését, továbbá az ezzel kapcsolatos problémákat is.

Az esélyegyenlőségi és antidiszkriminációs politika előtérbe kerülése, vagy fordított nézőpontból: a romapolitika integrálása – legalábbis jogilag – az esélyegyenlőségi politika ernyője alá több szempontból is előnyös. Egyrészt az Európai Közösségeket létrehozó szerződés (TEC) 13. cikke egyértelmű jogalapot biztosít a romapolitika esélyegyenlőségi és antidiszkriminációs dimenziója számára. Másrészt ezen a területen a Közösség komoly tapasztalatokkal rendelkezik a keretjogalkotás, a tagállami végrehajtás ellenőrzése, valamint a szubszidiaritás érvényesítése tekintetében. Harmadrészt kialakultak már azok a szakpolitikai eszközök (*policy tools*), amelyek az antidiszkriminációs jogalkotás mellett a romapolitika tartalmát is nagyban meghatározhatják. Ezek az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi politika megújításáról szóló, COM(2008) 420 final jelölésű bizottsági állásfoglalás alapján az alábbiak lennének: A probléma iránti figyelemfelkeltés (*awareness-raising*), ami elsősorban a társadalmi és médiakampányok eszköztárával, civilszervezetek bevonásával próbálja a diszkriminált és kirekesztett csoportokkal szembeni társadalmi attitűdöket pozitív irányba befolyásolni. Ide sorolható másodsor-

ban az – esélyegyenlőségi vagy roma – kérdés intézményesítése, érvényesítése más szakpolitikákban is (*mainstreaming*), továbbá a hatékony *policy* tervezéshez és értékeléshez nélkülözhetetlen adatgyűjtés (*data collection*), valamint a konkrét szakpolitikai célok elérése érdekében tett programok, lépések (*positive action*).

Hangsúlyozni kell, hogy a romapolitika tekintetében az esélyegyenlőségi politikan belül a *policy* eszközök kiaknázásán lesz a hangsúly; jogalkotás a területen kevésbé várható. Ennek egyik oka, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés az *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD) 1. cikkének megfelelően egyértelműen faji alapú diszkriminációnak tekinthető. Másrészt pont a faji alapú megkülönböztetés tilalma a közösségi jogban ki van terjesztve a foglalkoztatás és a szakképzés területén túl a szolgáltatásokhoz és javakhoz való hozzáférés területére is. Vagyis a nemi alapú megkülönböztetés mellett a faji alapú megkülönböztetés dimenziója rendelkezik a legnagyobb védelemmel és a legmélyebb szabályozással, márpedig az esélyegyenlőségi szabályozás továbbfejlesztésének következő lépése várhatóan e védelmi szint kiterjesztése lesz a TEC 13. cikkében szereplő többi megkülönböztetési indokra (kor, szexuális orientáció, fogyatékoság, vallás és meggyőződés).

A *mainstreaming* elve kapcsán érdemes egy mondat erejéig kitérni arra a tényezőre, hogy egy másik esélyegyenlőségi terület elveinek általános érvényesítése milyen hatással lehet a romapolitikára. Ez a kérdés pedig a *gender equality*, a nemi esélyegyenlőség. A roma nők (akik kettős, faji és nemi alapú negatív megkülönböztetés áldozatai) helyzetének kérdése már eddig is kiemelt formában jelent meg az EU és más nemzetközi szervezetek romakérdéssel foglalkozó dokumentumaiban. Ugyanakkor érdemes rámutatni arra is, hogy itt alapvetően az individuális emberi és kollektív kulturális jogi területek kollíziójáról van szó.

Mint már említettem, az esélyegyenlőségi területen az unió kompetenciája alapvetően a normaalkotásra, a monitoringra, valamint az esélyegyenlőségi programok menedzselésére és nagymértékben finanszírozására terjedhet ki. A romakérdés mint szociális kérdés nem függetleníthető ugyan a csoportot sújtó diszkrimináció tárgykörétől, hiszen erős kölcsönhatásban állnak egymással, ugyanakkor az oktatási, lakhatási, infrastrukturális és szociális körülmények javításához, a lakóhelyi szegregáció felszámolásához az antidiszkriminációs programok által biztosítottnál jóval jelentősebb pénzügyi források és némileg más jellegű *policy*-megközelítés szükséges.

A Közösség kohéziós politikájából eddig is fordítottak forrásokat a roma integráció előmozdítására. A strukturális alapok prioritásai közül a 2000 és 2006 közötti időszakban a szakképzési és foglalkoztatási rendszerek és politikák modernizációját, valamint adaptációs képességének javítását célzó harmadik prioritás, míg a 2007 és 2013 közötti pénzügyi perspektívában a versenyképesség és foglalkoztatás nevet viselő második prioritás alól finanszírozott az unió roma felzárkóztató programokat, döntően az Európai Szociális Alapból (ESF). 2006-ig az EQUAL közösségi kezdeményezés is hozzájárult a roma integráció célkitűzéséhez. A roma kérdés *mainstreamingjére* a kohéziós politikában a közösségi prioritások szintjén természetesen nincs lehetőség, azonban programszinten már más a helyzet. Ezen a területen a Bizottság a közösségi támogatási keret elfogadásakor léphetne fel markánsabban és kérhetné számon a roma integráció célkitűzésének arányos és kellően fajsúlyos érvényesítését a tagállamoktól nemzeti fejlesztési stratégiáikban. Ilyen formában lehetőség lenne az egyes tagállamokban élő roma kisebbség eltérő jellemzőinek figyelembevételére és érvényesítésére is. E megközelítés megkerülhetetlen hátránya az, hogy ezt az új prioritást csak az új pénzügyi perspektíva kezdetétől, 2014-től lehetne érvényesíteni, míg tervezésével és kidolgozásával sietni kellene, hiszen az új pénzügyi ciklusra vonatkozó kohéziós politika tervezése hamarosan megkezdődik.

Az esélyegyenlőségi dimenzió mellett a kohéziós politika eszközei biztosíthatnák az európai romapolitika második, szociális és integrációs dimenzióját. A harmadik dimenzió pedig – minden korábban felsorolt ellenvetésem dacára – a kisebbségpolitika lehetne, csak más megközelítés volna szükséges. Nyilvánvalóan morálisan, politikailag és jogilag tarthatatlan egy kisebbségpolitikai jellegű *policy* létrehozása – bármilyen okból is – egy adott kisebbségi csoport számára, ha az összes többi kisebbségi közösség az Európai Unió részéről szinte semmifajta védelmet nem élvez. A romakérdést övező figyelem és politikai támogatottság azonban felhasználható lehetne az uniós kisebbségpolitika holtpontról való kimozdítására, ami egyrésztől hatalmas hozzájárulás lehetne az EU demokráciadeficitjének és a kisebbségekkel kapcsolatos kétarcúságának felszámolásához, másrészt a romapolitika számára már jogilag és politikailag tiszta környezetben tenné lehetővé egy tradicionális kisebbségpolitikai dimenzió kialakítását. Erre – ha nem is egyértelmű – jogalapot a lisszaboni szerződés 1a. cikke biztosíthatna hatálybalépését követően. Ennek a kisebbségpolitikának a körvonalai, valamint a romakérdés által esetlegesen játszott szerep – párhuzamosan az unió ál-

tal használt kisebbségfogalommal – tisztázatlan. Az uniós kisebbségpolitika jövője elképzelhetetlen annak a kérdésnek a tisztázása nélkül, hogy milyen viszonyban állnak egymással a tradicionális, autochton nemzeti, valamint a XX. század második felétől bevándorlás útján létrejött „új kisebbségek”. Milyen jogok illetik meg az utóbbiakat, amelyek jelen pillanatban nem élvezik az európai nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerek (Európa Tanács, EBESZ) védelmét, és hogyan lehet a tradicionális nemzeti kisebbségek által jelenleg élvezett vagy a jövőben élvezni kívánt további, illetve az „új kisebbségek” által élvezendő jogokat harmonizálni, esetleg nivellálni. E politika és jogfejlődés közismerten nem minden lehetséges kimenetele pozitív a tradicionális nemzeti kisebbségek számára. A roma közösség természetesen nemzeti és nemzetközi szinten is elismert nemzeti kisebbség, ugyanakkor integrációs problémáik, az őket érő társadalmi kirekesztés és diszkrimináció sok szempontból rokonítja őket a migráns kisebbségi csoportok helyzetével.

Összefoglalásképp elmondható, hogy a jelenlegi politikai környezet kifejezetten reménykeltő egy európai romapolitika kialakítására, jogilag a Közösség antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi politikájának égisze alatt. Ezen túlmenően azonban magától értetődően kínálkozik a romapolitika kiterjesztése a kohéziós politika vagy egy esetleges jövőbeni uniós kisebbségpolitika területére is. Ugyanakkor érdemes előre leszögezni, hogy egy átfogó uniós romapolitika bár az eddigi legnagyobb előrelépés lenne a romák nemzetközi/európai védelmének területén, nem lenne csodaszor, amely az uniós források és szabályozás segítségével egyik évről a másikra megoldaná a roma kisebbségek integrációs problémáit. Természetesen a kelet-közép-európai társadalmakban évtizedek alatt felhalmozott előítéletek, valamint az utóbbi években egyre erőteljesebb nemzeti radikalizálódás ilyen eszközökkel csak nagyon korlátozottan kezelhetők. Ugyanakkor a várható eredmények – szemben egyes állami politikák hatásaival – mindenféleképp pozitívak lehetnek, ami elemi erejű újdonságként hathat az érintett közösségek életében.

CSEPELI GYÖRGY

Sehol nem annyira indokolt a kérdés, mint az emberek egymás közti kapcsolatainak ügyeiben, amelyek zavarba ejtő és bizonytalanságot keltő részletei elől többnyire kibújunk, s mielőtt kérdeznénk, egyértelmű állítások és tagadások menedékébe húzó-

dunk. A zökkenőmentes szociális kapcsolatok alapja az identitás, amely különböző metszeteiben lehetővé teszi a további interakciók sorsát meghatározó anticipációkat, amelyek a harmónia vagy a konfliktus irányába visznek tovább. A kollokvialis szóhasználatban identitáselemként alkalmazott „cigány” kifejezéshez tapadó jelentések túl vészterhesek és finálisak ahhoz, hogy teret engedjenek a kérdésnek, a reflexiónak. A közbeszéd „cigányútról” szól, ha valami félrevisz, a kicsi, ehettelenül savanyú meggyet „cigánymeggynek” nevezik, s általában véve a „cigánykodás” a rosszallás, a helytelenítés jegye. A jelenlegi magyar közbeszédben a „cigány” szóhoz tapadó negatív képzetársítások rendkívül széles körben elterjedtek, s hangoztatóiknak nem kell félniük semmiféle jogi és erkölcsi szankciótól.

Pedig lenne mit kérdezni. A cigányként való azonosítás mind az azonosítók, mind az azonosulók szempontjából egyike a legbizonytalanabb identitásmeghatározásoknak. Fókuszcsoportos vizsgálatokból származó adatok azt mutatják, hogy a nem cigányok mások cigányként való azonosítása során három forrásból merítenek: 1. külső, testi jegyek, 2. név, 3. társadalmi státuszra utaló jelek, 4. viselkedések.

A „cigányként” való azonosításra jó esélye van annak, akinek teste izzadt, bőre, szeme, haja színe sötét, fogai fehérek, öltözéke rongyos. Az azonosítás esélyeit fokozza, ha a személy neve a köztudat szerint „cigány” névnek minősül, ha társadalmi státusza alacsony, és társaságának tagjai hozzá hasonlóan cigányként azonosíthatók. A cigányként való azonosítást kiváltja, ha a személy viselkedése beleillik a cigányokra sztereotipikusan jellemzőnek tartott viselkedések repertoárjába (koldulás, zenélés, beszédmód, öltözködés, tolvajlás).¹

A cigányság sztereotípiája jellegzetesen magán viseli a minden kisebbség észlelésére érvényes illuzórikus korreláció hatását, melynek révén a kisebbségi státusz negatív tulajdonságokkal kapcsolódik össze. A kisebbség a többség számára ritkaságánál fogva eleve magára vonja a figyelmet, s hasonló figyelemi többlet várható bármilyen negatív, a többség szemében deviáns viselkedés felbukkanása esetében. A két, elvileg egymástól független figyelemaktiváló tényező a kisebbségpercepciót eredendő negatívitással telíti.

Hamilton és Gifford két fiktív csoport szóbeli leírásának hatása kapcsán tapasztalta, hogy ha az ingeranyagban az egyik csoport huszonhat, a másik csoport tizenhárom állítással szerepel, akkor a mesterségesen létrehozott kisebbség megítélése negatívabb, mint a többségé, függetlenül attól, hogy mindkét csoportban 50-50% a pozitív és a negatív

viselkedésre való utalás. Mind társas, mind intellektuális dimenziókban a tizenhárom állítással szereplő csoport rosszabb értékeléseket kapott, mint a huszonhat állítással szereplő csoport.

Ezt a kísérletet magyar résztvevőkkel megisméltük, annyi módosítással, hogy az ingeranyagot képekkel hoztuk létre. A kísérleti személyeknek képeket mutattunk, amelyeken a „piros sapkás” és a „kék sapkás” személyek pozitív és negatív cselekedeteket tettek. Az arányok éppen olyanok voltak, mint Hamiltonék kísérletében.

A kísérletet évek óta végezzük a Miskolci Egyetem szociológiai szakos hallgatói körében, akik online környezetben kapják az ingeranyagot s töltik ki a „piros sapkásokra” és a „kék sapkásokra” vonatkozó kérdőívet. Eddig ötszázötvenen vettek részt a kísérletben. Az eredmények azt mutatják, hogy ebben a környezetben a kisebbséget sújtó hatások csak akkor jelentkeznek, ha a válaszadó vállalkozik az értékelésre. A többség kibújt az értékelés alól. Akik azonban vállalkoztak rá, azok a kisebbséget inkább ítélték állhatatlannak, vidámnak, képzeletszegénynek, megbízhatatlannak, butábbnak és merevnek, mint a többséget.²

A kísérletet offline feltételek között megisméltük budörsi gimnazisták és budapesti szociológia szakos egyetemisták körében. Mivel a miskolci kísérlet kapcsán a skálák az értékelés szempontjából nem voltak elég felszólító erejűek, megváltoztattuk azokat. Az értékelések ebben az esetben még markánsabban azt mutatták, hogy a statisztikai úton létrehozott, társadalmi és történelmi értelemben vákuumból született kisebbségi státusz elegendő ahhoz, hogy képviselőit segíteni nem hajlandó, barátságatlan, rideg, destruktív, lusta, goromba és buta embereknek tartásák, szemben a többségiekkel, akiket pusztán amiatt, mert gyakrabban látták őket, a kísérleti személyek pozitív szemüvegen keresztül néztek.

A „cigányok” azonosítására szolgáló tudáskészlet buktatóit jól mutatja Síklaki István kísérlete. A kísérlet során középosztályi értékrendet tükrözö reklámképeket mutattak roma és nem roma személyeknek. Mindegyik képnek volt egy roma szereplős és egy nem roma szereplős változata. A képeken látható mosolygó, elégedett emberek mobiltelefont, fűnyírót, porszívót és felfújható kerti medencét reklámoztak. A mobiltelefon esetében a roma személyek a roma verziót inkább elutasították, míg a nem romáknak nem volt kifogásuk a roma verzióval szemben. Az utóbbiak közül nem mindenki vette észre a szereplő származását, volt, aki ki is mondta, hogy „a származás nem tűnt fel, akár olasz is lehetne”. A fűnyíró esetében a romák kritikusan viszonyultak a reklámhoz. Válaszaik a többség által kidolgo-

zott negatív heterosztereotípiák interiorizálásáról tanúskodtak: „Én ritkán látok ilyet, hogy romát látok dolgozni”, „Cigány gyereket a fűnyíró mellé tenni! Nem hihető. A fehér emberek, az más világ.” A nem romák problémátlanul alkalmazták a cigánysztereotípiát: „Ezzel a roma gyerekekkel reklámozni! Életemben nem dolgozott ez a fiú!”, „Abszurd 2008-ban Magyarországon ez a figura!” A porszívó esetében a nem romák nem azonnal jöttek rá, hogy a reklámon látható lány roma. A nem romák is haboztak, de a reklám tetszett nekik: „Nem hiszem, hogy roma, de a porszívóhoz jobb.”

A legdrámaibb eredmények a kerti medencés kép esetében születtek. A kerti medencét reklámozó nem roma család a roma válaszadókból anómiás eredetű frusztrációt váltott ki: „Szimpatikus a család, béke van a szívükben, a pali elég jól kereshet, szeretnék így élni én is”; „Én is ilyen vidám lennék, ha így élnék.” Ezek a szavaik igazolják Merton állítását, aki szerint a társadalmi struktúra alsó szegmenseiben élők számára teljesíthetetlenek az előnyös helyzetű többség számára magától értetődő kulturális elvárások. Egyfelől felszólítják őket, hogy viselkedésükkel a gazdagság kilátásaihoz igazodjanak, másfelől lehetetlenné teszik számukra, hogy ezt társadalmilag jóváhagyott módon tegyék.³ A roma változat esetében a frusztráció felerősödött: „Cigány létükre nekik miért tud ilyen jó lenni, amilyenről csak én álmodozom?” A nem roma válaszadók a roma változat esetében kitérő válaszokat adtak, mint ha nem akarták volna tudomásul venni a kirívó elmentmondást saját cigány sztereotípiáik és a látottak között. E körben a kerti medence mellett örvendő nem roma család látványa természetesen nem eredményezett inkongruenciát.

Összességében a kísérlet eredményei azt mutatták, hogy a roma résztvevők elég széles körében érzékelhető volt, hogy autosztereotípiáik sok tekintetben megfelelnek a többségi társadalom sztereotípiáinak.⁴

A nem roma identitás perspektívájából nem látszik, hogy a „cigány” kategória azokra is kiterjed, akik magukat cigánynak tartják, s azokat is magába foglalja, akik önmagukat nem sorolják be a cigányok csoportjába. Neményi Mária védönök körében végzett vizsgálata azt mutatja, hogy a szegény családokban működö védönök jóval gyakrabban alkalmazzák ügyfeleikre a „cigány” kategóriát, mint maguk az érintettek.⁵ Hasonló jellegű eltérést tapasztaltunk egy nemzetközi összehasonlító vizsgálatban, amely négy közép-kelet-európai országban vizsgálta a szegénység és az etnicitás viszonyát. A magyar mintában volt a legnagyobb eltérés az endogén és exogén cigány kategorizáció között. A kérdezőbiz-

tosok által „cigánynak” minősített válaszadóknak csak 45%-a nevezte magát cigánynak. A magukat cigányként azonosító személyek voltak a leghátrányosabb helyzetben. Szüleik iskolai végzettsége nem érte el a nyolc osztályt, maguk munkanélküliek voltak, jövedelmük a legalacsonyabb volt a mintában, s szegregált környezetben laktak. A magukat nem cigányként azonosító, de a kérdezők által cigánynak tartott személyek jobb anyagi helyzetben voltak, mint a magukat cigánynak tartók, de sok gyermekük s szomszédságuk miatt nem tudták kivonni magukat az exogén cigány kategorizáció hatalma alól. A vizsgálat azt mutatta, hogy a szegénység látványa önmagában, mint például a lakásul szolgáló épület leromlott jellege, a bútorzat hiánya, a helyiségek túlszűfoaltsága önmagában nem szolgált alapul arra, hogy a válaszadókat a (nem roma) kérdezők romának tartásák. Egészében véve a szegénység mutatói szerint szegényebbek voltak azok a válaszadók, akik magukat nem tartották cigánynak, s őket sem tartották annak.⁶

A cigányellenes előítéletek nem ma születtek, s távolról sem csak a magyar társadalomban élnek. Ha van valami, amiben az egymást negatív előítéletek és sztereotípiák prizmján keresztül szemlélő közép-kelet-európai nemzeti csoportok tagjai egyetértenek, az a cigányellenesség. Egy 1998-ban végzett nemzetközi összehasonlító vizsgálatban azt találtuk, hogy függetlenül attól, hogy többségi vagy kisebbségi magyarokról, románokról, szlovákokról volt szó, a legnagyobb társadalmi távolságot a válaszadók a cigánynak nevezett csoporttól tartották.⁷

Cigánynak lenni sosem volt kellemes Magyarországon. A XVIII. század végén Hont vármegyében koncepció perbe fogtak százharminchárom vádlottat. A vád alapja egy kimérikus cigányellenes előítélet volt, amely szerint a vádlottak a „veszedelmes söpredékhez” tartoznak, akik rablásból élnek és gyermekeiket is emberhússal táplálják. A perben negyvenegy halálos ítélet született.⁸

A XIX. század végén nemzetközileg is egyedülálló, teljes körű cigányösszeírásra került sor Magyarországon. „Az összeírás nemcsak nem szorítkozott a kóbor cigányokra, hanem összes viszonylataiban az állandóan letelepedett, a huzamos ideig egy helyen tartózkodó s a vándorcigányok kategóriáinak szigorú megkülönböztetésére volt alapítva.” Az összeírás elrendelői mindazonáltal evidenciának tekintették, hogy az összeírandók a „társadalom élősdíjei”, akiknek ismérve kevésbé a nyelv, mint inkább az „anthropológiai jelleg”. Viselkedésük meghatározó indítékait az ösztönökben, a vándor állatok vonulására jellemző időszakosságban és a természetes szabályosságban látták.

A Cigányokkal kapcsolatos többségi attitűdök szociológiai vizsgálatára Magyarországon a múlt század hatvanas éveinek végéig nem került sor. Erős Ferenc szerint „a legkorábbi jelzés 1967-ből származik”. Mint írja, „Márkus Mária *Büszkeség és előítélet* című cikkében ismertette az MTA Szociológiai Kutató Csoportja által néhány Gyöngyös környéki faluban végzett komplex kutatás egyes eredményeit. Egy klasszikus szociálpszichológiai módszert, a Bogardus-féle társadalmi távolság skálát használva arra a megállapításra jutott, hogy négy kategória (protestáns, zsidó, vallástalan, cigány közül a cigány az, amelyre messze a legtöbb előítéletes válasz jut.”⁹

A hetvenes években folytatott mélyinterjú vizsgálatok alátámasztották Márkus Mária következtetését. A következő interjúrészlet egyben azt is jól szemlélteti, hogy az előítéletesség a szocializáció során milyen korán alakul ki:

„– Én személy szerint nem nagyon szeretem a cigányokat, sőt kimondottan nem is szeretem.

– Miből adódik ez?

– Talán abból, hogy ott a környékünkön nem sok, de azért laknak cigányok, és amíg olyan kisebb srác voltam, addig mindig félttem tőlük, úgyhogy talán esetleg ennek a maradványa.

– Megkergettek talán?

– Úgy különösebben nem, de nem nagyon szerettem őket sose.

– Szüleid mondták, hogy...

– Nem, a szüleim nem mondtak ilyesmit, csak nem tetszettek, először is, mert mások voltak, sötét arcúak, meg koszosak, szóval általában nem voltam bátor gyerek, úgyhogy ezektől is tartottam.”¹⁰

A hetvenes években Hann Endre, Pártos Ferenc és Tomka Miklós készítette a legteljesebb közvélemény-kutatást, amelynek fókuszában a cigánypercepció állt. A reprezentatív mintán végzett kutatás eredményeit összegezve arra a következtetésre jutottak, hogy a „cigány létből nem lehet kilépni”, mert oly erős a származásnak tulajdonított testi jegyek észlelése alapján történő stigmatizálás. A „ki a cigány?” kérdésre adott válasz kapcsán a válaszadók 47%-a utalt negatívumokra, melyek sorában a következő megbélyegző tulajdonságok szerepeltek:

bűnöző magatartás, erőszakosság, garázdaság, lopás, csalás, élösködés, pazarlás, koldulás, helyzetükkel való visszaélés, alkoholizmus, munkakerülés.

A kutatás érdekes eredménye volt, hogy a viszonylag sok cigány lakos által lakott falvakban a nem cigány válaszadók a cigányság jellemzőjeként kiemelkedően magas arányban említették a bűnözést, az erőszakosság valamilyen formáját. Ez a tendencia a városi válaszadók esetében kevésbé mutatkozott. Ugyanezt a jelenséget tapasztaltuk a magyar

rendőrség személyi állományát reprezentáló 1530 fős mintán 1996-ban. Attól függően, hogy a megkérdezettek tevékenységi körzetében állításuk szerint a roma kisebbséghez tartozó személyek viszonylag sűrűn vagy ritkán laktak, a negatív beállítódás és az előítéletesség erősebben vagy gyengébben jelentkezett.

Ezek az adatok arra utalnak, hogy a ritkaság és a negativitás tudati társulását eredményező illuzórikus korreláció felerősödik, amikor a mindennapi tapasztalat reprezentációjában a kisebbségi személyek a véletlen eloszláshoz képest aránytalanul nagyobb gyakorisággal fordulnak elő. Ernest Gellner e jelenség alapját a „szociális entrópia rezisztenciában” látja, amelyet a következőképpen ír le: „Tegyük föl, hogy egy társadalomban bizonyos számú egyén él, akik a születés véletlenénél fogva kék bőrűek. Tegyük föl azt is, hogy a nemzedékek egymásra következő váltakozása ellenére hiába jön létre egy új gazdasági rendszer, s hiába hirdetik meg és érvényesítik a »la carriere ouverte aux talents« politikáját, a legtöbb kék bőrű képtelen kimozdulni a társadalom alsó vagy felső rétegeiben elfoglalt pozícióiból, a kékek a társadalomban megszerezhető előnyökből túl sokat vagy a hátrányokból túl sokat kapnak. A Kékség ebben az esetben entrópia rezisztens jeggyé válik.”¹¹

A cigányok létszámára vonatkozó lakossági becslések nagy szórást mutatnak. A kérdésre eleve nem válaszolt 46%. A válaszadók többsége túlbecsülte a cigányok létszámát. A túlbecslés nagyobb arányban volt jellemző azok körében, akik cigányok által sűrűn lakott falvakban éltek.¹²

A nyolcvanas években Tauber István végzett átfogó felmérést a közvéleményben uralkodó cigányképről. Vidéki, nem cigányokból álló nem reprezentatív (825 fős) mintán végzett vizsgálatának eredményei nem mutatnak mást, mint az évtizeddel korábbi reprezentatív vizsgálat eredményei.

Az 1. táblázat azt mutatja be, hogy a válaszadók milyen tulajdonságokat és milyen gyakran említettek, amikor az volt a kérdés, hogy milyen tulajdonságok jutnak eszébe a cigányokról.

1. táblázat

„A cigányokról milyen tulajdonságok jutnak eszébe?” kérdésre adott válaszok a gyakoriság sorrendjében

Tulajdonság	%
munkakerülők	68%
piszkosak	65%
jó zenei érzék	63%
sokat hazudnak	56%
lusták	58%
primitívek	50%
szegények	39%
tolvajok	37%
vidámak	35%
babonások	35%
erkölcstelenek	34%
gyermekszeretőek	32%
gyermekükkel nem törődnek	27%
családszeretőek	25%
bátrak	21%
titokzatosak	18%
jószívűek	16%
ézelmesek	15%

A listán csak elvétve találunk pozitív tulajdonságokat, s azok előfordulása jóval ritkább, mint a negatívumoké.

A 2. táblázat azt mutatja, hogy a nyolcvanas években a vidéki, nem cigány, nem reprezentatív minta tagjai hogyan reagáltak néhány elképzelt helyzetre, amelyben el kellett dönteniük, miként viselkedjenek a képzeletbeli cigány partnerrel.

A 2. táblázat azt mutatja, hogy az elutasítás az elképzelt házastársi helyzet esetében a legnagyobb mértékű (64%). Jellemző egyébként, hogy egy 1997-ben végzett országos reprezentatív minta eredményei szerint is 58% ellenezné családtag vagy közeli rokon házasságát cigánnyal.¹³ A busz és a munkahely közössége csak egy kisebbség számára vállalhatatlan.

2. táblázat

Cigányokkal szemben érzett társadalmi távolság nem cigányok körében

	Buszban leülne-e mellé?	Házastársul választaná-e?	Dolgozna-e együtt?
	n=819	n=825	n=815
soha	16	64	19
egy-két esetben	57	20	53
többség esetében	20	7	19
mindig	7	9	9
összesen	100	100	100

3. táblázat

Romaellenesség a magyar társadalomban 1994-ben

A. Egyetértési arányok %-ban romaellenes állítások kapcsán	
A cigányok gondjai megoldódnának, ha végre elkezdénének dolgozni	89%
A cigányokat rá kellene szoktatni arra, hogy ugyanúgy éljenek, mint a magyarok	78%
A cigányok ne akarjanak úgy tenni, mintha nem lennének cigányok	76%
A cigány lakosság számának növekedése veszélyezteti a társadalom biztonságát	70%
A bűnözési hajlam a cigányok vérében van	64%
Mindenkinek joga van arra, hogy a gyermekét olyan iskolába járassa, ahol nincsenek cigány gyerekek	58%
Csak helyeselni lehet, hogy vannak még olyan szórakozóhelyek, ahová cigányokat nem engednek be	46%
A cigányokat teljesen el kell különíteni a társadalom többi részétől, mivel képtelenek az együttélésre	33%
B. Nem egyetértők aránya romapárti állítások kapcsán	
A cigányoknak több segítséget kell adni, mint a nem cigányoknak	85%
A cigányok minden szempontból érettek arra, hogy saját dolgaikban dönthessenek	63%
Az országnak áldoznia kell arra, hogy a cigányok anyanyelvükön is tanulhassanak az iskolákban, ha akarnak	35%

A magyarországi cigányság helyzetére vonatkozó kutatások pszichológiai szempontjairól és problémáiról 1985-ben írt összefoglaló tanulmányában Erős Ferenc úgy vélekedik, hogy „a demokratikus nyilvánosság hiánya, bizonyos témák tabuvá tétele és cenzúrázása, a közösségi viszonyok zavarai állandóan újratermelik azokat a torz szükségleteket, amelyek egy védtelen kisebbség elleni agresszivitásban elégülnek ki”.¹⁴

Nem kellett sokáig várni arra, hogy Magyarországon megszülessen a demokratikus nyilvánosság s megszűnjön „bizonyos témák tabuvá tétele és cenzúrázása”. A rendszerváltás azonban nemhogy enyhítette volna, inkább súlyosbította a romák helyzetét Magyarországon. Havas és Kemény 1993–94 folyamán végzett országos reprezentatív roma kutatásából kiderült, hogy a romák helyzete 1971-hez képest sok tekintetben javult, de a javulás nem tudta ellensúlyozni a foglalkoztatási viszonyok katasztrofális romlását. A szociológiai vizsgálatok azt mutatják, hogy a roma populáció a munkanélküliség, a kilátástalanság, a jövőtlenség csapdájába eset, ahonnan akkor is nagyon nehezen szabadulhatna, ha a

többségi társadalom előítéletessége ebben nem akadályozná meg.¹⁵ A többségi társadalom körében a kilencvenes években végzett országos reprezentatív kutatások azt mutatták, hogy a szólás szabadsága nagyobb szabadságot adott a romaellenes megszólalóknak, szemben azokkal, akik a türelem, a diszkriminációmentesség és a roma identitáspolitikai pártján álltak.

Fábián és Sík 1994-ben végzett kutatása a lakosság túlnyomó többségét magával ragadó tagolatlan romaellenességet mutatott, amelynek egyetlen mozgató eleme a kirekesztő és vádló hevület.

A 3. táblázat mutatja, hogy a nem roma többségnek a cigány kisebbséggel kapcsolatosan egyoldalú asszimilációs várankozásai vannak, amelyek teljesülése azonban a rasszizmuson alapuló szegregációs és diszkriminációs előfeltevések következtében aligha várhatók. Korábban már utaltunk rá, hogy kisebbség körében végzett identitásvizsgálatokból tudjuk: az asszimilációs folyamat eredményeként a többség által cigányként nyilvántartott populáció tagjainak mintegy kétharmada magát elsősorban magyarnak tartja, ami jelentős társadalomlélektani feszültséget visz a többség-kisebbség szociológiai konfliktusába.¹⁶

A hivatalos szervek nem képesek függetleníteni magukat a közvéleménytől. Loss Sándor jogszociológiai vizsgálatai azt mutatták, hogy az igazságszolgáltatás szereplői nem tudják magukat előítéleteiktől függetleníteni, aminek következtében a romának minősülő vádlottaknak jóval nagyobb esélyük van az elítélésre, mint az ugyanolyan bűncselekményekkel vádolt nem románoknak.¹⁷ A rendőrség körében 1996-ban végzett reprezentatív vizsgálat eredményei azt mutatták, hogy a rendőrök *nolens-volens* magukévá teszik a közvéleményben élő negatív romaképet, amelyet, mint már utaltunk rá, súlyosbít, ha a rendőr működési területén az átlagosnál nagyobb a cigánynak minősített állampolgárokkal való találkozás valószínűsége.¹⁸

A századfordulót követően Sík Endre és Simonovits Bori számolt be diszkriminációs terepkísérletekről, amelyek eredményei a diszkrimináció kevésbé látványos, de annál sérelmesebb mindennapjaira vetnek fényt.¹⁹ 2006 tavaszán budapesti bevásárolóközpontokban vizsgálták a kövér, illetve roma munkavállalókkal kapcsolatos munkáltatói viselkedést. Három bevásárlóközpont ruha- és cipőüzleteibe eladónak jelentkezett egy fiatal roma, egy kövér és egy nem roma, normál testalkatú lány. A kutatás során az álláskereső első fázisában felmerülő hátrányosan megkülönböztető bánásmód jelentkezését vizsgálták. A nem roma álláskeresőt, függetlenül attól, hogy kövér volt vagy sem, az esetek több

mint kétharmadában előre köszöntötték belépés-kor, míg a romát nem. Míg a roma álláskeresőt az esetek kétharmadában pillantással „végigmérték”, a nem roma álláskereső mentesült ettől a megalázó eljárástól. (A kövér viszont nem.) A roma álláskeresővel való találkozásra nem volt jellemző a kézfogás, szemben azzal az esettel, amikor az álláskereső nem volt roma. A felvételi beszélgetés a roma álláskereső esetében sokkal inkább formális volt, nélkülözve a munkakörülményekről való tájékoztatást. Az állásajánlók viselkedése alapján nyilvánvaló volt a roma álláskereső esélytelensége a nem roma álláskeresővel szemben.

Egy másik terepkísérletben a kutatók száz apróhirdetésre telefonon jelentkezettek személyeket, akik egyes esetekben olyan névvel mutatkoztak be, amelynek alapján azt a következtetést lehetett levonni, hogy romák, míg más esetekben a bemutatkozás alapján ezt a következtetést nem lehetett levonni. A hirdetésekben eladót, felszolgálót, telemarketingest, takarítót, futárt kerestek. Az eredményeket a 4. táblázatban mutatjuk be.

4. táblázat
Telefonos álláskereső megkülönböztetése vélt csoport-hovatartozás alapján

	bánásmód		csoport-hovatartozás	
	roma férfi N=98	nem roma férfi n=98	roma nő n=99	nem roma nő n=100
teljes elutasítás	30	20	10	2
rejtett elutasítás	59	72	83	90
érdeklődés	11	8	7	8
összesen	100	100	100	100

A 4. táblázat nem mutat szignifikáns kapcsolatot az álláskereső hovatarozása és a beszélgetés kimenetele között, de az látható, hogy a nyílt elutasítás aránya (amikor a munkaadó megmondta, hogy az elutasítás oka a roma származás) a roma férfiak körében jóval meghaladja az átlagos értéket. Az is látszik, hogy roma nők esetében a rejtett elutasítás aránya szintén meghaladja az átlagos értéket (amikor a munkaadó viselkedése a roma hovatarozás észlelését követően megváltozott, például megváltozott a hanghordozása, a beszélgetésbe hosszú szünet ékelődött stb.).

A nyilvános és nem nyilvános társadalmi kommunikációnak kiirthatatlan része az előítéletesség. Jogi eszközökkel nyilván nem lehet és nem is kell ezt megakadályozni. A jognak nem feladata az ismeretelméleti ferdítések korlátozása, jóllehet erkölcsileg elítélhető, ha valaki emberek csoportjairól ha-

mis, rágalmozó, dehonesztáló nézeteket hangoztat, történjen ez nyilvános formális vagy informális helyzetekben. A szólás szabadsága azonban nem érvényesülhet olyan helyzetekben, ahol az előítéletesség kilép a lokúció kereteiből és perlokúciós aktusok anyagává válik, miáltal a beszéd cselekvés lesz, amely az előítéletek által érintett csoportokat emberi méltóságukban sérti, fenyegeti, kiirtásukat kilátásba helyezi. Ez esetben a jognak lépnie kell, hiszen a beszéd útján elkövetett tett ugyanúgy üldözendő a büntetőjog eszközeivel, mint a fizikai agresszió. Sajnálatos, hogy ezt éppen a jog művelői nem látják be, akik tevékenysége beszédaktusok nélkül (letartóztatás, idézés, hamis tanúzásra való figyelmeztetés, védelem, ítélet) egyszerűen elképzelhetetlen.²⁰

A gyűlöletbeszéd alapja előítélet, amely ez esetben nem vélemény vagy nézetnyilvánítás, hanem perlokúciós aktus, amely felszólít a szóban forgó csoporttal szemben alkalmazott agresszió különböző fokozataira,²¹ beleértve a kiirtást is. Közalkalmazottak, köztisztviselők és közjogi méltóságok esetében az előítéletből táplálkozó perlokúciót a törvény különös szigorával kellene sújtani, alkalmazva a zéró tolerancia elvét. Sajnos a mai magyar gyakorlat megengedhetetlenül megengedő, mint az nemrég az ombudsman cigányokkal kapcsolatos, utóbb visszavont nyilatkozata mutatta.

Egyetlen kivétel tehető, amikor az előítéletes beszédaktus művészi keretbe helyeződik. Ez esetben a büntetőjogi szankció cenzúra volna, ami sérti a művészi önkifejezés szabadságát. A hivatalos ténykedésük során megnyilatkozó rendőrök, bírák, ügyészek, polgármesterek, ombudsmanok, miniszterek beszéde azonban kívül esik a művészi kereten. A hely, ahol beszélnek, nem színpad, s szerepüket az élet, nem pedig egy szerző írja. Felelősnek kell lenniük minden egyes kimondott és leírt szavukért, és ha ezt a felelősséget nem érzik, akkor a jog erejével kell felelőségükre őket rádöbenteni. Nincs mire várnunk.

JEGYZETEK

1. György CSEPELI – Dávid SIMON: *Becoming a member of a group*, Dialogus, 2001, 102–109.
2. György CSEPELI – BALLA L. – Gergő PRAZSÁK: *Experiments in e-learning methods in social psychology*, 2009 (kézirat).
3. Robert K. MERTON: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*, vál., ford. ROMHÁNYI Török Gábor, Budapest, Gondolat, 1980.
4. SÍKLAKI István: *Integrált reklámok fogadtatása*, Jel-Kép, 2008/4, 9–30.

5. NEMÉNYI Mária: *Szegénység – etnicitás – egészség* in *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai*, szerk. NEMÉNYI Mária, SZALAI Júlia, Budapest, Új Mandátum, 2005, 152–192.
6. György CSEPELI – DÁVID SIMON: *Construction of Roma identity in Eastern and Central Europe, perception and self-identification*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2003/1, 129–150.
7. CSEPELI György – ÖRKÉNY Antal – SZÉKELYI Mária: *Nemzetek egymás tükrében. Internetikus viszonyok a Kárpát-Medencében*, Budapest, Balassi, 2003.
8. MEZEY Barna: *Emberewő cigányok. Konceptiók per a Hont vármegyei törvényszék előtt*, *Rubicon*, 2008/7–8, 34–35.
9. ERŐS Ferenc: *Pszichológiai szempontok és problémák a magyarországi cigányság helyzetére vonatkozó kutatásokban* in E. F.: *A válság szociálpszichológiája*, Budapest, T-Twins, 1993, 128.
10. CSEPELI György: *Az én. Szocializáció*, Budapest, Népművelési Intézet, 1979, 56.
11. Ernest GELLNER: *Nations and nationalism*, London, Basil Blackwell, 1983, 65.
12. HANN Endre – TOMKA Miklós – PÁRTOS Ferenc: *A közvélemény a cigányokról*, Budapest, Tömegkommunikációs Kutatóközpont, 1979.
13. CSEPELI György – FÁBIÁN Zoltán – SÍK Endre: *Xenofóbia és a cigányságról alkotott vélemények in Társadalmi riport 1998*, szerk. KOLOSI Tamás – TÓTH István György – VUKOVICH György, Budapest, TÁRKI, 458–489.
14. ERŐS (9. vj.) 133.
15. HAVAS Gábor – KEMÉNY István: *A magyarországi romákról*, *Szociológiai Szemle*, 1995/3, 3–20; LADÁNYI János: *Szociális és etnikai konfliktusok. Tanulmányok a piactudásági átmenet időszakából (1987–2005)*, Budapest, Új Mandátum, 2005.
16. Zoltán BÉKÉS – György CSEPELI: *The Impact of Class, Ethnicity, and Nationality on the Identity of Disadvantaged Young Hungarians in Nationalism, Ethnicity, and Identity. Cross National and Comparative Perspectives*, ed. Russell F. FARNEN, New Brunswick, Transaction Publishers, 1994, 357–369; CSEPELI–SIMON (1. vj.).
17. Loss Sándor: *A romákkal szembeni diszkrimináció Magyarországon*, *Szabolcs-Szatmári-Beregi Szemle*, 2001/2, 190–201.
18. CSEPELI–ÖRKÉNY–SZÉKELYI (7. vj.).
19. SÍK Endre – SIMONOVICS Bori: *Egyenlő bánásmód és diszkrimináció* in KOLOSI–TÓTH–VUKOVICH (13. vj.) 363–383.
20. Dell HYMES: *A nyelv és a társadalmi élet kölcsönhatásának vizsgálata* in *Nyelv – kommunikáció – cselekvés*, szerk. PLÉH Csaba, SÍKLAKI István, TERESTÉNYI Zoltán, Budapest, Osiris, 1977, 458–495.
21. Gordon ALLPORT: *Az előítélet*, ford. CSEPELI György, Budapest, Gondolat, 1977.

A SAJÁT ÁRNYÉKON TÚL

AZ ELSŐ STRASBOURGI INFORMÁCIÓSZABADSÁG-ÜGY MAGYARORSZÁG ELLEN

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) Magyarország elleni ügyében az információszabadsággal kapcsolatban három szempontból is rendkívül fontos ítéletet hozott.¹ Az EJEB először ismerte el, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény) 10. cikke védelemben részesíti a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát. Magyarországot először marasztalta el az EJEB információszabadságra vonatkozó ügyben. Az ítélet a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága viszonyának olyan értelmezését adta, amely a magyar jogalkotóra komoly feladatot ró és a hatályos nemzeti jogértelmezést új alapokra helyezi.

AZ ALAPÜGY

Már az strasbourgi eljárás alapját jelentő ügy is bővelkedett legekben és érdekes fordulatokban. A TASZ 2004 novemberében keresetet nyújtott be a Fővárosi Bírósághoz, mivel a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága (AB) megtagadta, hogy a jogvédő szervezet közérdekű adatkérésének eleget tegyen: a TASZ Dr. Hende Csaba országgyűlési képviselőnek és társainak az 1978. évi IV. törvény 282. §-ához és vonatkozó szakaszaihoz kapcsolódó, az AB-hoz benyújtott indítványát kérte ki 2004. szeptember 14-én. A képviselő nyáron a sajtóban tett nyilatkozatot az indítványáról, és a TASZ a dokumentumot teljes egészében szeretne volna megismerni még az AB határozat megszületése előtt. Az AB a megtagadást így indokolta: „az Alkotmánybíróság erre vonatkozó állandó gyakorlatának megfelelően az indítványozó kifejezett akarata nélkül valamely indítványt nem áll módunkban megküldeni.”²

Az AB ellenkérelmében a következő érvelés állt. „Az alperes álláspontja szerint a felperes által megjelölt jogcím alapján az alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány teljes szövege bárkivel (illetve adott kérelmezővel) nem közölhető, mert:

- az indítvány nem adat,
- az indítvány nem közérdekű adat,
- az Alkotmánybíróság az indítvány vonatkozásában nem adatkezelő,
- az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása kapcsán nem olyan feladatot lát el, amellyel összefüggésben adatközlésre törvényileg kötelezett.”

E legutóbbi kitétel arra vonatkozott, hogy az AB nem lát el sem állami feladatot, sem egyéb közfeladatot. Az okfejtés azonban nem állt meg itt: „mivel az Alkotmánybíróság nem bíróság és nem hatóság, vele szemben bírósági eljárásra, a közigazgatási eljárásra irányadó szabályok, illetve az állami szervekre irányadó szabályok számonkérése értelmetlen.”³ Azaz az AB-t nem lehet perelni, ha egyszer a bírósági eljárásra vonatkozó szabályok rá nem vonatkoznak, az állami szervekre irányadó szabályok pedig egyszerűen értelmetlenek, azaz rá azok sem vonatkoznak. Az érvelés egyebekben arra koncentrált, hogy az indítványozó neve, lakóhelye személyes adat, ezen kívül pedig a jogi érvelése, amely a személyes véleményét tükrözi, szintén személyes adat. Az AB a fentiekben idézett válaszát és az indítvány ki nem adását nem tekintette az adatközlés megtagadásának, hiszen az AB határozatot utóbb nyilvánosságra hozzák, és abból minden kiderül.

A Fővárosi Bíróságot meggyőzte az alperes érvelése, és elutasította a TASZ keresetét.⁴ A bíróság megállapította, hogy az AB közfeladatot lát el, vonatkoznak rá a törvények, így a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) is, sőt közérdekű adatokat is kezel. Az AB azonban azzal egyet értett, hogy amit a felperes kért, az nem adat. Mivel az Avtv. csak a közérdekű, illetve a személyes adat fogalmát határozza meg, de az adatról semmit nem szól, ezért a bíróság kénytelen volt a Magyar Értelmező Kéziszótárhoz (Akadémiai Kiadó, 2003) nyúlni, és arra jutott, hogy az AB-hoz benyújtott indítvány az ott szereplő meghatározásnak nem felel meg.

* A szerző a TASZ adatvédelmi és információszabadság programvezetője volt 2004–2008 között, és a TASZ kontra Magyarország ügyben a TASZ részéről tett írásbeli észrevételek szerzője.

A TASZ fellebbezett, a per a Fővárosi Ítéltáblán folytatódott. Az alperes érvelése nagyjából megegyezett az elsőfokú eljárásban előadottakkal, említésre méltó új elem az volt, hogy „ha az alperesi határozatok alapjául szolgáló iratok idő előtt nyilvánosságra kerülnének, az megakadályozhatná, hogy az alperes minden külső befolyástól mentesen hozza meg határozatait”. A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság érdemi döntésével egyetértett, de eltérő érvek alapján hozta meg az elsőfokú ítéletet helybenhagyó döntését. A Fővárosi Ítéltábla szerint is vonatkozik az Avtv. az AB-ra, és az AB végez adatkezelést, de azzal nem értett egyet, hogy az indítvány ne lenne adat, pontosabban ne tartalmazna semmi olyan tény, amelyet adatnak lehetne minősíteni, az Avtv. pedig kellő iránymutatást ad azzal, hogy a közérdekű, valamint a személyes adat fogalmát meghatározza, sőt annak a Magyar Értelmező Kéziszótár sem mond ellent. A másodfokú eljárásban a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a perbeli indítványban szereplő és megismerni kért adatok az Avtv.-ben meghatározott és a fentiekben ismertetett személyes adatok körébe tartoznak, mert az indítványozók konkrét személyes adatait, véleményét tartalmazzák, amelyek alkalmasak a személyükkel kapcsolatos következtetések levonására. [...] A személyes adat nyilvánosságra hozatalához pedig az érintett hozzájárulása szükséges, mivel azok az érintett személy magántitka körébe tartozó adatoknak minősülnek (Legfelsőbb Bíróság Pf.IV.22.025/2000/2.). A [z Avtv.] 4.§ szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát, nem sérthetik.”⁵ Az indítványozók hozzájárulása személyes adataik nyilvánosságra hozatalához pedig nem volt megállapítható. A bíróság még azt is kifejtette, hogy az „alkotmányosan biztosított információszabadság a kérelem teljesítésének megtagadásával nem sérült, mivel az Alkotmánybíróság határozata indokolásában szerepel az indítvány összefoglalása, amelyből kiderül, hogy milyen jogi indokokra alapították a kérelmet”.

A TASZ a jogerős ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Legfelsőbb Bírósághoz, amelyet a testület elutasított, mivel nem találta jogszabálysértőnek az ítéletet.⁶ Ezek után fordult a TASZ az EJEB-hez.

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE

„A nemzetközi emberi jogi dokumentumok és az Emberi jogok európai egyezményét alkalmazó strasbourgi bíróság ítéletei szerint is az információsza-

badság a véleményszabadságból származtatható. A történeti elemzés alapján helytálló lehet ez a feltevés, hiszen a véleményszabadság volt előbb, és később ismerték el az információszabadságot, de mind logikailag, mind pedig a megismerés, véleményalkotás folyamatában ez éppen fordítva van: az információszabadság megelőzi a véleményszabadságot, amint az ismeret megelőzi a véleményt. Az információszabadság inkább előfeltétele a véleményszabadságnak, mint fordítva.”⁷ Az EJEB véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos joggyakorlata határozott körvonalakkal rendelkezik, amely több évtizedes ítélkezési gyakorlatban alakult ki, és noha a 10. cikk értelmezése természetesen folyamatosan változik, ezen a területen az alapfogalmak tisztáztak. A 10. cikk azonban az információszabadság alapját is jelenti, ám e vonatkozásban a cikk tartalma nem ülepedett le, és még mindig bukkannak fel újabb alapfogalmak.

Az Egyezmény megszövegezése idején, 1949-ben egyedül a svéd sajtótörvény⁸ tartalmazott információszabadságra vonatkozó rendelkezéseket, majd 1951-ben Finnország, 1966-ban pedig az Amerikai Egyesült Államok fogadott el ilyen törvényeket. Az Egyezmény 10. cikkének az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, nem túl pontos fordítása a következőt tartalmazza: „1. Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson.” A hivatalos fordítás az angol *to receive and impart* megfogalmazást nagyvonalúan megismerésként és közlésként ültette át a magyar jogba, holott a *receive* a kapni, fogadni kifejezésnek felel meg. A 10. cikk idézett mondata ennél azonban több érdekességet rejt. Az ENSZ Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 19. cikke a „*seek, receive and impart*”, magyar fordításban „kutathasson, átvihessen és terjeszthessen” igéket használja,⁹ az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya pedig, amelyet az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdetett ki, a magyar fordításban a „keresés, megismerés és terjesztés” szabadságát biztosítja (angolul szintén a „*seek, receive and impart*” kifejezéseket alkalmazza). Az emberi jogokról szóló amerikai egyezmény 13. cikke megint csak három igét használ a jog meghatározására: „*seek, receive, and impart*” („keres, fogad és terjeszt”).¹⁰ Látható, hogy egyedül az Egyezményből hiányzik a *seek*, a keresés ige, és ez a hiányosság az EJEB gyakorlatában is tükröződik. Az EJEB több ízben el-

ismerte a közvélemény jogát arra, hogy megfelelően tájékozottassák, illetve más szemszögből tájékozódhasson, és szintén elismerte azt a jogot, hogy a közvélemény információkat kaphasson, ami az újságírói munka célját, azaz a közérdeklődésre számot tartó információk és gondolatok terjesztését jelenti. „A Leander kontra Svédország, Gaskin kontra Egyesült Királyság és a Guerra és mások kontra Olaszország ügyekben pedig leszögezte, az a szabadság, hogy valaki információt kapjon [...] alapvetően megtiltja a kormányzat számára, hogy valakit elzárjon olyan információtól, amelyet mások meg kívánnak osztani vele, vagy esetleg hajlandók lennének megosztani vele. Ezt a szabadságot nem lehet úgy értelmezni, mint ami az államra, a jelen esethez hasonló körülmények között, olyan kötelezettséget róna, hogy tevőleges kötelezettsége lenne információkat összegyűjteni és azokat saját kezdeményezésre terjeszteni.”¹¹ Egészen a Dammann kontra Svájc ügyig¹² ennél messzebb nem merészkedett az EJEB, amikor az Egyezmény 10. cikkébe ütközőnek találta, hogy egy újságíró információgyűjtő és oknyomozó munkájában akadályoztak. Ekkor ismerte (f) el az EJEB először, hogy a 10. cikk az információ keresésének jogát is felöleli (*right to seek*).

Míg az EJEB a hetvenes évek végétől számos határozatában mind az egyének, mind a közvélemény információhoz jutásának (*receive*) megakadályozását a 10. cikk megsértéseként értékelte,¹³ ahogyan az információk terjesztésének (*impart*) korlátozását is,¹⁴ addig az információk kereséséhez, az azokhoz való hozzáféréshez való jogot a Dammann-ügyig csak akkor ismerte el, ha arra valamilyen személyes érdek védelme vagy jog gyakorlása miatt volt szükség. A Guerra és mások kontra Olaszország ügyben¹⁵ magán- és családi élet tisztelgésben tartásához való jog megsértését jelentette, hogy az olasz állam nem biztosította egy veszélyes vegyi üzemmel kapcsolatos környezeti információkhoz való hozzáférést a közelben élő lakosok számára. Szintén a 8. cikk megsértését állapították meg a Gaskin kontra Egyesült Királyság ügyben¹⁶, amelyben a panaszos az állami neveltetésével, illetve nevelőszülőkhöz adásával kapcsolatos iratokat próbált megismerni, és erre nem volt lehetősége.

Ebből a két ügyből is látható, hogy a strasbourgi esetjog – számos nyugat-európai jogrendszerhez hasonlóan, a magyartól eltérően – egységesen kezeli az állami szervek kezelésében lévő információkat, és az egyes adatokhoz nem társít eleve közérdekű vagy személyes minősítést. Természetesen amikor valamelyik adat egy jogviszony tárgyává válik, egyből fontos lesz, hogy milyen jogalapja van valakinek az adathoz való hozzáférésre, és a 8. cikk ezt a jog-

alapot jelentette az idézett esetekben. A közérdekű hozzáférés és az információs önrendelkezési, azaz az érintett személy saját magára vonatkozó adatokkal való rendelkezési joga nem vált el egymástól. 2006 nyarán, nem sokkal a Dammann-ügy után újra felmerült, hogy talán nemcsak a 8. cikk, hanem a 10. cikk alapján is hozzá lehet férni állami szervek által kezelt adatokhoz. A Dél-csehországi Anyák Egyesülete a temelíni atomerőművel kapcsolatos környezeti információkat szeretett volna megismerni, amit az ipari titkok védelmére, valamint nemzetbiztonsági és közegészségügyi okokra való hivatkozással a hatóságok nem tettek lehetővé. Az EJEB nem fogadta be a szervezet beadványát, mivel a cseh állam nem sértette meg a 10. cikket, de elismerte, hogy a 10. cikk alapján az információk fogadásához való jogba beavatkoztak a cseh hatóságok, ám a lényegében csak technikai részletekhez való hozzáférésnél nem látszott a közérdek.¹⁷

A FELEK ÁLLÁSPONTJA

A TASZ 2005-ös beadványában kizárólag a 10. cikk megsértésére hivatkozott, ami igen kockázatos stratégiát jelentett. 2008 tavaszán az EJEB arról nyilatkozta a feleket, hogy „1. Történt-e beavatkozás a kérelmezőnek az Egyezmény 10. cikkében meghatározott véleménynyilvánítási szabadságába, különösen a kérelmezőnek az információk megismeréséhez és közléséhez fűződő jogába. 2. Ha igen, akkor a korlátozásra a törvényben meghatározottak szerint, az Egyezményben megjelölt cél érdekében, szükséges mértékben került-e sor?”¹⁸

A Magyar Köztársaság Kormánya a TASZ által benyújtott kérelem elfogadhatóságáról és érdeméről szóló előterjesztésében nem vitatta, hogy a „kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába beavatkozás történt”, érvelése szerint azonban a 10. cikk 2. bekezdése megengedi a korlátozást, ez a korlátozás törvényben meghatározott volt (Avtv.), és arra egy demokratikus társadalomban mások jogai védelme (a személyes adatok védelméhez való jog) miatt szükség volt. Az előterjesztésben lényegében magáévá tette az AB-nak a magyar bíróságok előtti eljárásban előadott érvelését, új érvként annyit hozott fel, hogy ha az AB bárki számára megismerhetővé tenné az indítványokat, az „további, a jogállami normákkal ellentétes diszfunkcióval is járna, nevezetesen csökkentené az állampolgárok kezdeményező-készségét az Alkotmánybíróság eljárásának indítványozására”.¹⁹

A kormány teljesen természetesnek vette, amit az EJEB korábban csak egy esetben, egy újságírónak

ítélt meg: azt, hogy a kérelmezőnek joga van „információk, eszmék megismerésére és közlésére”, pontosabban fogalmazva az azokhoz való hozzáférésre és közlésükre. A magyar jogi kontextusban ebben semmi meglepő nincs, hiszen az alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze”. Az Egyezmény kontextusában azonban a *receive* kifejezés ez idáig távol állt a megismeréstől, amit angolul a *seek*, illetve az *access* kifejezéssel jelöl a jogi nyelv. Az okokat csak találgatni lehet: vajon az Egyezmény magyar fordítása okozott zavart, vagy az információszabadsággal kapcsolatos ritkás strasbourgi esetjog, netán a magyar jogrendszerben az utóbbi majd két évtizedben evidenciává váló gyakorlat, hogy információt nemcsak kaphatnak és terjeszthetnek, hanem kérni, igényelni is lehet, vagy esetleg teljesen az európai emberi jogok ügye lebegett a kormány képviselőjének a szeme előtt, és szándékosan hagyta veszni az ügyet. Bármiért is történt így, a TASZ Magyarország elleni ügyében ez kulcskérdés volt, mivel ez akár megfelelő alap lehetett volna arra, hogy az EJEB elutasítsa az ügyet, mondván, a véleménynyilvánításnak/információszabadságnak ezt az aspektusát nem védi az Egyezmény. Az viszont elég valószínűtlennek tűnt, hogy noha felek egyetértettek abban, hogy a 10. cikkben garantált jogok korlátozásáról van szó, az EJEB mégsem fogadja be az ügyet, arra hivatkozva, hogy a felek rossz helyen kereskednek, mert az esetnek a *seek* kifejezés hiánya miatt semmi köze a 10. cikkhez.

Mivel a strasbourgi joggyakorlat az információszabadság területén igen kiforrottnak, ezért nem lehetett pusztán abban bízni, hogy a felek egyetértése az EJEB-nek is elegendő lesz, ezt a magyar értelmezést magáévá teszi, és ezzel a 10. cikknek egy olyan olvasatot ad, amellyel információszabadság-ügyek lavináját zúdítja magára. A TASZ ezért több dolgot hangsúlyozott, amellyel igyekezett az ügyet az EJEB esetjogába úgy beilleszteni, hogy annak ne kelljen túl nagyot lépnie egy a jogvédő szervezet és az információszabadság ügye számára kedvező döntéshez.

A következő lépés az volt, hogy meg kellett mutatni: olyan információról van szó, amelyet nem kell külön összegyűjteni, hanem már eleve az állami szerv kezelésében van, és nem is kell proaktívan terjeszteni azt az államnak. Ez azért volt fontos, mert több ügyben is úgy ítélte az EJEB, hogy az államoknak ilyen típusú pozitív kötelezettsége nincsen a 10. cikk szerint.²⁰ E kérdések tisztázása jelentette azt, hogy a magyar állam a kérelmezőnek egy olyan jo-

gába avatkozott be, amelyet az Egyezmény 10. cikke valóban biztosít.

A strasbourgi esetjogban (lásd az idézett eseteket) és számos európai jogrendszerben²¹ az információkhoz, dokumentumokhoz való hozzáféréshez valamilyen magánérdeket vagy közérdeket kell bizonyítani. Ezzel szemben a magyar jogban bár a „közérdekű adat”, illetve a „közérdekből nyilvános adat” fogalom a nevében hordozza a közérdeket, ezek igénylősekor sem magán-, sem közérdekre nem kell hivatkozni, sőt egyáltalán semmivel nem kell indokolni, hogy az igénylő miért kéri azokat. A törvényhozó az adatok jól meghatározott körét közérdekűnek minősítette, és a jogalkalmazónak csak azt kell vizsgálnia, hogy ebbe az előre meghatározott körbe tartoznak-e az igényelt adatok, de az adatok tartalmát semmilyen érdekléssel nem kell összevetnie, mert ezt már a jogalkotó helyette elvégezte. Az EJEB jogértelmezése és számos olyan ország jogrendje, amelyben még az 1990-es évek előtt fogadtak el információszabadsággal kapcsolatos törvényeket, ettől még igen távol állnak.

Elsőként tehát azt kellett nyilvánvalóvá tenni, hogy közügyről van szó, a ki nem adott információk nyilvánossága közérdeket szolgál. Ezt alátámasztani nem volt nehéz, az EJEB a 10. cikk kapcsán számtalan ilyen ügyben ítélte. Nem okozott értelmezési nehézséget, hogy közügynek tekinthető-e és felismerhető-e közérdek nyilvánosság iránti igénye abban az ügyben, amelyben a törvényhozó hatalmi ág egy képviselője több magánszeméllyel együtt egy (mindenkire vonatkozó) jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát indítványozza és annak egyes rendelkezései megsemmisítését szeretné elérni egy másik közhatalmi intézményhez, az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványban.

A következő kérdés az volt, hogy a közvéleménynek azt az érdekét, hogy közügyekről nyilvános, valódi és tényeken alapuló vita folyjon, milyen érdek és milyen keretek között korlátozhatja. A 10. cikk 2. bekezdése szerint „e kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a [...] mások jó hírneve vagy jogai védelme, [...] céljából”.

A kormány arra hivatkozott, hogy az Avtv. szerint egy adat vagy személyes adat, vagy közérdekű adat. Jelen esetben személyes adatról van szó, mivel személyes adat „minden, ami az érintettel kapcsolatos bármilyen információt hordoz”. Továbbá az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint az érintett hozzájárulására van szükség a személyes adat nyilvános-

ságra hozatalához, valamint az Avtv. 4. §-a alapján „a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sérthetik”. A korlátozás tehát törvényben meghatározott volt.

Ezek után azt kellett vizsgálni, hogy a korlátozás milyen célt szolgált. A TASZ szerint nem szolgálhatta az indítványozók érdekét, ha egyszer meg sem kérdezte őket az AB arról, hogy nyilvánosságra hozhatják-e az indítványt.²² Azt tűnt valószínűbbnek, hogy az AB nem mások jogait akarja védeni, hanem az elsőfokú eljárásban benyújtott ellenkérelmében kifejtett önmeghatározását ültette át a gyakorlatba, mely szerint „az Alkotmánybíróság független, felette semmilyen jogintézmény nem áll, nem tartozik beszámolóssal, felelőséggel egyetlen más szervezetnek sem, és a választópolgárnak sem. Az Alkotmánybíróság döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye, így tevékenysége felett szakmai kontroll sincs.”²³ A TASZ ugyanis úgy vélte, hogy a (szakmai) közvéleménynek igenis van kontrollja a testület felett, sőt az AB felelős a választópolgároknak, még ha a felelősség ez esetben nehezen is megragadható. Továbbá bárkinek joga van tudni, hogy az AB hogyan dolgozik, valóban minden indítvány minden érvét, hivatkozását megvizsgálja-e, és nem terjeszkedik-e azokon túl; vagy ha egy indítványt *res iudicata*ként elutasít, akkor a korábbi indítvány valóban azonos érvelést tartalmazott-e és a többi. A TASZ-nak nem titkolt célja volt, hogy a kikért indítvány ügyében társadalmi vitát kezdeményezzen, sőt az indítvány ismeretében lehetősége legyen, ahogyan bárki másnak is, *amicus curiae*-val fordulni az AB-hoz, ahogyan az élő gyakorlat például Lengyelországban, Németországban, az Amerikai Egyesült Államokban, vagy éppen az EJEB előtt. Azonban ez ellentétben lett volna azzal, amit az AB a Fővárosi Ítéltábla előtt is kifejtett: „ha az alperesi határozatok alapjául szolgáló iratok idő előtt nyilvánosságra kerülnének, az megakadályozhatná, hogy az alperes minden külső befolyástól mentesen hozza meg határozatait.”

Az EJEB érdemben nem foglalkozott ezzel az érveléssel, és azt állapította meg, hogy a beavatkozás szolgálhatta mások jogainak a védelmét a 10. cikk 2. bekezdésének értelmében.

Így az EJEB eljárásában a legfontosabb kérdés az volt, hogy ez a beavatkozás szükséges intézkedésnek minősül-e egy demokratikus társadalomban. A TASZ azzal érvelt, hogy azok a személyes adatok, amelyek egy személy közszereplésével kapcsolatosak, csak a védelem alacsonyabb szintjét élvez-

hetik az Egyezmény szerint.²⁴ Maga az AB működésének első két évében több mint egy tucat esetben hozta nyilvánosságra indítványozók nevét és lakcímét,²⁵ ám az ezzel kapcsolatos szabályok azóta nem változtak. Dr. Hende Csaba és a másik két indítványozó magánéletének részletei pedig, amelyeket az Egyezmény 8. cikke véd, egyáltalán nem kerülhettek volna nyilvánosságra, mivel egy jogszabály utólagos normakontrolljára irányuló indítványnak semmi köze nincs az indítványozók magánszférájához. A már említett állampolgári kezdeményezőkérdés miatti aggodalom azért nem tűnt nagyon reálisnak, mivel a népi és népszavazási kezdeményezéseknél szintén meg kell adni személyes adatokat, valamint egy konkrét kérdést, és ezek az eljárások, hasonlóan az utólagos normakontrollhoz, valamely jogszabály megváltoztatására irányulnak. Az Országos Választási Bizottsághoz 2007-ben több mint 400 kezdeményezés érkezett, noha 2007 elejéig a kezdeményezők nevét, lakcímét a kérdéssel együtt nyilvánosságra hozták. A „szükséges” kifejezés értelmezésénél pedig a TASZ az EJEB értelmezésére támaszkodott, mely szerint ez valamilyen nyomós társadalmi szükségletet jelent, azonban azt kétségbe vonta, hogy a Büntető törvénykönyv egyes rendelkezésének megsemmisítésére irányuló indítvány titokban tartása ilyen szükséglet lenne, különös tekintettel arra, hogy az egyik indítványozó országgyűlési képviselő, és két társával együtt nyilvánvalóan egy közügybe való beleszólásra irányult az indítványuk.²⁶

AZ EJEB ÍTÉLETE

Az EJEB egy érdekes csavarral kezdi az „egy demokratikus társadalomban szükséges” beavatkozás vizsgálatát. Hivatkozik a Leander kontra Svédország és a Loiseau kontra Franciaország ügyre, amelyben kimondta, hogy a 10. cikk alapján az egyéneknek nincsen joguk arra, hogy a nyilvántartásokban szereplő rájuk vonatkozó információkhoz hozzáférjenek, és a kormánynak sincs olyan kötelezettsége, hogy ilyen információt az érintett rendelkezésére bocsásson, valamint „nehéz levezetni az Egyezményből a közigazgatási adatokhoz, dokumentumokhoz való hozzáférés általános jogát”. Majd arra hivatkozik, hogy „mindazonáltal a Bíróság az utóbbi időkben az »információk fogadásának szabadsága« tágabb értelmezése (*Sdruženi Jihočeské Matky c. la République tchèque*, no. 19101/03, 10 July 2006) és ezáltal a (közérdekű) adatokhoz való hozzáférés jogának az elismerése irányába tett lépéseket”. A „mindazonáltal”-ról semmi közelebbit nem tudunk meg. Hogyan sikerült ebbe az irányba el-

mozdulni? Miért pont ekkora lépést tettek és miért nem kisebbet vagy nagyobbat? Miért kellett erre ilyen sokáig várni? Három tényező mindenképpen befolyással lehetett erre a változásra. Mára már több mint nyolcvan ország rendelkezik információszabadság-törvényekkel szerte a világban. Az Európa Tanács a világon az első nemzetközi, általános információszabadság egyezményt (*Council of Europe Convention on Access to Official Documents*) várhatóan 2009. június 18-án nyitja meg aláírásra. Az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság pedig a nemzetközi bírói fórumok közül elsőként, már 2006-ban elismerte az információszabadságot mint emberi jogot a Claude Reyes és mások kontra Chile ügyben.²⁷

Az indokolás következő fontos eleme az a megállapítás, hogy a jelen esetben lényegében inkább „egy információs monopólium cenzori hatalma révén valósult meg a beavatkozás a társadalmi kontroll [*social watchdog*] funkció gyakorlásába, mint hogy a (közérdekű) adatokhoz való hozzáférés jogának az általános elutasításáról lett volna szó. [...] Továbbá a sajtószabadság területén az állam kötelezettségei magukban foglalják a sajtót feladatainak ellátásában gátló akadályok elhárítását, ahol a közérdekű ügyekben ilyen akadályok pusztán a hatóságok információs monopóliuma miatt léteznek.” Két állítást kell kiemelni. Egyrészt egy civilszervezet az EJEB szerint a társadalmi kontroll gyakorlójának számít, és hasonló funkciókat lát el, mint a sajtó a nyilvános kontroll (*public watchdog*) végzése során, azaz a demokratikus társadalom őrzője.²⁸ Másrészt az adatkezelőnek információs monopóliuma van.

Az első állítás azért lényeges, mert a Dammann-ügyben még csak egy újságíró esetében állapították meg, hogy a 10. cikkben biztosított jogai sérültek azáltal, hogy előle elzárták a munkájához szükséges információkat. Míg jelen ügyben már újságírónak sem kell lenni, sőt még újságírásról sincsen szó, elég az újságírókéhoz hasonló tevékenységet végezni, amelynek az a célja, hogy egy közügyet meg lehessen vitatni. A társadalmi kontroll (*social watchdog*) szerepét az EJEB itt nem fejti ki, de a nyilvános kontroll (*public watchdog*) analógiából az következik, komoly közérdeklődésre számot tartó információkat terjeszt.²⁹ Azaz bárki társadalmi kontroll gyakorlója (*social watchdog*) lehet, amennyiben valamely közügy megvitatásához szükséges információhoz szeretne hozzáférni.

A másik állítás pedig az adatokhoz való hozzáférésre jogosult személyek körén túl a hozzáférés jogát is rendkívüli mértékben kitágítja, hiszen szinte kizárólag olyan információhoz kíván bárki is hozzájutni, amellyel maga nem rendelkezik. Ha viszont egy állami szerv rendelkezik az információval, de jó

ok nélkül (10. cikk 2. bekezdése) nem adja ki, akkor rögtön az állami szerv információs monopóliumáról és annak révén gyakorolt cenzori hatalmáról beszélhetünk. A jó okok az információszabadság-törvényekben (az Avtv.-ben is) kivételekként szerepelnek, az információs monopólium elkerülését a közérdekű adatkérés/adatigénylés és annak teljesítése szolgálja, a cenzúra a 10. cikkben foglalt jogok szükségtelen és aránytalan korlátozása. Az ismertetett jogi konstrukció csupán két elemében tér el a közérdekű adatokhoz való hozzáférés teljes jogától: egyrészt a személyi hatálya nem ölel fel mindenkit, bár az újságírók és a közügyekről folyó viták résztvevői (*public/social watchdog*) elég széles kört alkotnak, másrészt még mindig számít, hogy vita legyen és az közérdekű ügyekről szóljon, az információhoz való hozzáférés esetében nem elég ok a pusztán kíváncsiság.

Az indokolás utolsó eleme pedig arra vonatkozott, hogy a konkrét esetben mások jogainak védelme érdekében miért nem volt szükség erre a beavatkozásra.

Az EJEB megjegyzi, hogy a TASZ a szerző személyes adatai nélkül kérte ki az indítványt, de azal nem foglalkozik, hogy a magyar jogrendszerben, „személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel [...] kapcsolatba hozható adat”, az egyik indítványozó sajtónyilatkozata után pedig az indítvány minden részlete kapcsolatba hozható a szerzőkkel.

Mindez azonban a 10. és a 8. cikkben védett jogok szempontjából teljesen irreleváns. A 10. cikk 2. bekezdéséből mások jogainak a védelme az, ami az 1. bekezdésben biztosított jogok korlátozását szükségessé teheti. Jelen ügyben pedig a 8. cikkben biztosított, a magánélet tiszteletben tartásáról mint védett jogról lehet szó, ez következik a Fővárosi Ítéltábla jogerős ítéletéből: „Az Avtv. 3.§ (1) bekezdése értelmében a személyes adat nyilvánosságra hozatalához az érintett hozzájárulása szükséges, mivel azok az érintett természetes személy magántitka körébe tartozó adatoknak minősülnek (Legfelsőbb Bíróság Pf.IV.22.025/2000/2.)” Az EJEB meglehetősen valószínűtlennek tartotta, hogy a képviselő magánéletére, ezáltal a védett magánszférájára vonatkozó bármilyen utalást ki lehetne hámozni az indítványból. Azt is megjegyezte, hogy a képviselő sajtónyilatkozata után ebben a közügyben a képviselő véleményét a személyével azonosítani lehet, azonban az EJEB szerint a véleménynyilvánítás szabadságára nézve végzetes lenne, „ha a politika terén közéleti szereplők cenzúrázhatnák a sajtót és a közéleti vitát személyiségi jogaikra hivatkozva, azt állítva, hogy közügyekről alkotott véleményük a személyükhöz kapcsolódik, és ezért azok személyes adatok, ame-

lyeket a hozzájárulásuk nélkül nem lehet nyilvánosságra hozni.³⁰

Az EJEB-nek sikerült a személyes adatok védelme és a magánszféra védelme között különbséget tenni, amire eddig sem az Országgyűlés, sem az adatvédelmi biztos (lásd a halapenz.hu ügye), sem a magyar bíróságok nem voltak képesek. Az AB testületi minőségében ugyan belekezdett a megkülönböztetés kidolgozásába, de a mai napig nem jutott a munka végére, alperesi minőségében pedig szemmel láthatóan egyenlőségjelet tett a személyes adatok védelme és a magánszféra védelme közé.

AZ ÍTÉLET VÁRHATÓ HATÁSAI

Az ítéletnek mind európai szinten, mind a magyar jogrendszerre igen komoly hatásai lesznek. Ez a döntés az imént ismertetett keretek között szélesre tárta az EJEB kapuját az információszabadság-ügyek előtt. Nem ment el addig, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát teljes egészében a 10. cikk által védett emberi jogként elismerje (ahogyan azt az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság tette), de elég messze ment ahhoz, hogy ilyen ügyek tömege kezdjen el rövid időn belül Strasbourgba áradni. Az Európa Tanács tagállamainak túlnyomó többsége messze alatta marad a magyar információszabadság-szabályozás színvonalának, így ezen országok számára ez a döntés olyan magasra állította a mércét, amelyet sokáig nem fognak tudni elérni, ám az EJEB változó gyakorlata az Európa Tanács új egyezményével együtt az információszabadság területén jelentős változásokat fog indukálni.

A magyar jogrendszerre nézve az indokolás utolsóként tárgyalt része az, ami jelentőséggel bír. A személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok nyilvánosságának a viszonya máig igen komoly jogi problémát jelent, amely nagyban megnehezíti bizonyos típusú korrupciós ügyek vagy más visszaélések feltárását, mivel az elkövetők személyes adatait minden keresztlül védi, úgy is, hogy e személyek magánszférájának/magánéletének/privacy-jének védelme érdekében arra semmi szükség nem lenne. Egyben ez a jogi probléma az, amely az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenysége feltárásának a legnagyobb jogi akadályát jelenti.

A magyar törvényhozó az Avtv. megalkotásakor azt a megoldást választotta, hogy a személyes adatokat és a közérdekű adatokat egymástól teljesen elválasztotta. Annak a kérdésnek a megoldására pedig, amikor személyes adatokat kell valamilyen közérdekből nyilvánosságra hozni, elég nyakatekert megoldásokat választott, amelyek az eltelt majd két év-

tizedben ugyan változtak és valamelyest pontosabba váltak, de a rendszer alapproblémáját nem sikerült megoldani. A probléma szétszalázásában Kis János jutott legtovább négy éve megjelent tanulmányában.³¹ Az adatokat négy kategóriába sorolja: „A személyes adatok egy része nyomatékos adat. Az ilyen adatot a kezeléséhez fűződő, speciális érdek teszi nyomatékosná. Ez az érdek lehet a *közösség érdeke: akkor az adat közérdekű*. Vagy lehet az adat alanyának *egyéni érdeke: akkor különleges adatról* beszélünk. A személyes adatok fennmaradó része *nyomatékoság nélküli adat*. A közérdekű adatok esetében a főszabály az, hogy a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tehető – néha egyenesen hozzáférhetővé kell tenni őket –, s ez a szabály csak rendkívül erős indokok alapján dönthető meg (ezeken az indokokon nyugszik az államtitok és a hivatali titok intézménye). A különleges adatok esetében a főszabály az, hogy bizalmasan kezelendők, és ez a szabály is csak rendkívül erős indokok alapján dönthető meg. A nyomatékoság nélküli adatok esetében is úgy hangzik a főszabály, hogy bizalmasan kell kezelni őket, ám ez a szabály viszonylag könnyen megdönthető. Pusztán azért, mert adódhat helyzet, amelyben nyomatékosá válnak, nem érdemelnek ugyanolyan erős védelmet, mintha máris azok volnának” (kiemelések – F. Á.). A negyedik kategória a *személytelen közérdekű adatok* köre, „például a költségvetés sarokszámai – ezek nem is emberek állapotát írják le –, de a halandóság mutatói is, noha ezek emberi egyének sokaságára vonatkoznak”. Anélkül, hogy a tanulmány részleteibe belemennénk, érdemes megjegyezni, hogy ez a felosztás figyelembe veszi, hogy a személyes adatok védelme „megfogalmazás nyilvánvalóan pontatlan, hiszen az adatvédelem a személy, az ember, más szóval az adatalany védelmét, nem pedig magának az adatnak a védelmét jelenti”.³² Az adatalany védelme pedig úgy valósul meg, hogy a magánélete/magánszférája, „a joga arra, hogy békén hagyják”, védelemben részesül.³³ A hatályos magyar szabályozás (Avtv.) hasonlóan tűnő kategóriákat használ: különleges adat (*különleges adat*), személyes adat (*nyomatékoság nélküli személyes adat*), közérdekből nyilvános adat (*közérdekű személyes adat*) és közérdekű adat (*személytelen közérdekű adat*). A két felosztás között azonban több különbség is van, amelyekből két összefüggő pontot mindenképpen érdemes kiemelni.

Egyrészt Kis János felosztásában „a nyomatékoság nélküli adatok esetében is úgy hangzik a főszabály, hogy bizalmasan kell kezelni őket, ám ez a szabály viszonylag könnyen megdönthető”. Ezzel szemben az Avtv. minden személyes adatot azonosan és kivételt nem engedő módon véd, szó sincs arról, hogy ezt az elvet bármely jogalkalmazó bármi-

lyen okból megdönthetné. Másrészt Kis az adatkezelőkre, illetve a bíróságokra bízta, hogy eldöntsék, vajon az adott személyes adat pusztán egy hétköznapi (*nyomatékoság nélküli*) nélküli adat, amelynek esetében a közösség érdeke megkívánja, hogy nyilvánosságra kerüljön, vagy éppen az érintett személy magánéletének háborítatlanságához fűződő érdeke kívánja meg, hogy ne kerüljön nyilvánosságra. A javasolt megoldást az ügynökök kapcsán mutatja be: „Először: az az igény, hogy minden ügyöknév legyen nyilvánosságra hozható, nem azonos azzal az erősebb igénnyel, hogy minden ügyök nevét kötelezően hozzák nyilvánosságra. A gyanú eloszlathoz csupán az előbbire van szükség. Az itt előadott érvek nem vonják maguk után, hogy az állam köteles volna gondoskodni a volt ügyökök teljes körű listájának közreadásáról. Sőt, az sem következik belőlük, hogy magánszemélyek helyesen tennék, ha pusztán a lista teljessége kedvéért hoznának nyilvánosságra ügyökneveket. Másodsor: azt, akinek a nevét megfelelő indok nélkül tették közzé, az állam nem hagyja védelem nélkül. Becsülete védelmében pert indíthat az adat közreadója ellen, aki ily módon jogi – esetleg anyagi – kockázatot vállal. Tegyük föl, valaki zsarolásra írt alá, majd csupa hasznavehetetlen jelentést adott, s ezért néhány hónap múlva ejtették. Tegyük föl, ez az ember ismeretlen magánszemély, mindig is az volt. Most viszont nevének nyilvánosságra hozatala nyomán elveszti az állását vagy más súlyos hátrányt szenved el. Alighanem megnyeri a perét.”³⁴

Ez a megoldás közelebb áll a fent említett nyugat-európai jogi konstrukciókhoz, ahol sokkal kisebb az esélye annak, hogy személyes adatok védelmének pusztán az adatok személyes minősége miatt biztosítanak minden konkuráló joggal szemben elsőbbséget.

A hatályos Avtv. keretei között ez a szemléletváltás nem valósítható meg. A jogalkotó sem a közérdekű, sem a személyes adatok esetében nem bízta a jogalkalmazóra, hogy maga ítélje meg, a nyilvánosságra tartoznak-e ezek az információk. A jogalkalmazónak csupán annyi a dolga, hogy megállapítsa, a jogalkotó által felállított kategóriákba tartoznak-e a szóban forgók adatok. Ez a megoldás hasonló ahhoz, amit a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényből ismerhetünk, ahol a törvényhozó nem mert a rendőrségnek mérlegelési jogot adni a feloszlás kérdésében.

Természetesen kérdés, hogy ha a törvényhozó kevésbé köti meg a bíróságok kezét abban a kérdésben, hogy mi tartozik a nyilvánosságra és mi nem, illetve mi tartozik a személyes adatok közül a nyilvánosságra és mi nem, akkor az nagyobb nyilvánosságot

eredményez-e. A TASZ perei azt mutatják, hogy a helyi bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata bővelkedik meglepő fordulatokban, invenciózus jogértelmezésekben, és e határozatok többsége nem a nyilvánosságot erősítette. Az AB elleni per elsőfokú ítélete igazán nem is rí ki ebből a körből, ha mégis, talán csak annyiban, hogy a Fővárosi Bíróságon született.

KONKLÚZIÓ

Az Egyezmény 1. cikke alapján „a Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat”. A 32. cikk 1. bekezdése szerint „a Bíróság joghatósága az Egyezmény és az ahhoz csatlakozó jegyzőkönyvek értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden olyan ügyre kiterjed, amelyet a 33., a 34. vagy 47. cikknek megfelelően elé terjesztettek”. A 46. cikk 1. bekezdése pedig kimondja, hogy „a Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek”.

Jelen cikk lezárásakor még nem látszik, hogy a magyar állam egyes közhatalmi szervei mit fognak lépni. Amíg a törvényhozó nem reagál, a bíróságoknak újra kell gondolniuk, hogy a TASZ kontra Magyarország ügy ítéletében szereplő jogértelmezésnek hogyan tudják mostantól megfeleltetni ítélezési gyakorlatukat. Az Avtv. szövege változott a TASZ 2004-es adatigénylése óta. Az Avtv. akkori és jelenlegi szövege alapján is juthattak volna arra a következtetésre, amire az EJEB jutott, de természetesen az imént kifejtett problémákat orvosló, a magánszférra védelmére jobban koncentráló szabályozás sokat javíthatna a közérdekű adatok nyilvánosságán.

A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának az álláspontja, jól látszik, öt év alatt nem fejlődött, és az EJEB ítélete sem készítette gondolkodásra az alkotmánybírákat. Noha a TASZ a strasbourgi ítéletet követően megismételt adatigénylésére már kiadták az indítványt – az országgyűlési képviselő két társa nevének és lakcímének kitakarásával –, az AB jelenlegi elnöke arra az újságírói kérdésre, hogy „Mi következik az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéséből?”, így válaszolt: „Közvetlenül csak az a megállapítás, hogy a magyar állam megsértette a nemzetközi egyezményt. A TASZ kártérítésre vonatkozó keresetét elutasította a bíróság. Strasbourg a magyar bíróságok döntéseit nem vizsgálhatja felül – mutatott rá az AB elnöke –, tehát amíg a hazai szabályozás nem változik, az továbbra is mérvadó.

Strasbourg jogalkotási kötelezettséget sem írhat elő, így a törvényhozás belátásán múlik, kíván-e módosítani a szabályozáson. – Ami az AB-t illeti, nálunk a határozat nyílt kapukat dönget – folytatta az elnök. – Ha az indítványozó képviselő, honlapunkon az indítvány ismertetésekor a nevét is közöljük. Az indítványok nyilvánosságával kapcsolatos kérdések egyébként igen bonyolultak. A strasbourgi ügyben nem érintett problémákat is szeretnénk megnyugtatóan rendezni, ezért azt tervezzük, hogy kérdéseinkkel az adatvédelmi biztoshoz fordulunk – közölte Paczolay Péter.³⁵

A reményt persze nem szabad feladni, hiszen a német szövetségi Alkotmánybíróság – amelynek joggyakorlata nem kis befolyással volt és van a magyar AB gyakorlatára – sürgős, illetve spontán gyűlésekre vonatkozó 1985-ös és 1991-es határozatával sem kezdett semmit a testület az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban, és ez így is maradt a 2007-es Bukta és mások kontra Magyarország ügyig³⁶, amely érdekes módon egy újabb, immáron a német példát felhasználó AB határozathoz [75/2008. (V. 29.) AB határozat] vezetett.³⁷

2009. május 26-án a Kenedi kontra Magyarország ügyben³⁸ újabb információszabadság ítélet született, amelyben többek között ismét a 10. cikk megsértését állapították meg, mivel a kérelmezőt a magyar hatóságok elzárták bizonyos dokumentumokhoz való hozzáféréstől, úgy, hogy a rájuk ruházott hatalommal visszaéltek, amit semmiképp nem lehet „törvényben meghatározott” beavatkozásnak tekinteni.

Ez utóbbi ügy a bizonyossága annak, hogy az EJEB TASZ kontra Magyarország ítélete nem egyszeri eltévelyedés volt, hanem határozott lépésekkel megindult a testület egy igen ígéretes irányba. Kérdés, hogy a Magyar Köztársaság közhatalmi szervei az „üvegseb”³⁹ és az elektronikus információszabadság⁴⁰ törvény hatálybalépése óta eltelt hosszú évek után újra megmozdulnak-e az információszabadság ügyében és merre indulnak el.

JEGYZETEK

1. *Case of Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, 37374/05, Judgment of 14 April 2009.
2. 2.P.633.028/2004. számú ügyben a felperes keresete.
3. 2.P.633.028/2004. számú ügyben az alperes ellenkérelme.
4. A Fővárosi Bíróság 2.P.633.028/2004/5. számú ítélete.
5. A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.304/2005/8. számú ítélete.

6. A Legfelsőbb Bíróság Pfv. E. 21.872/2005/2. számú végzése.
7. MAJTÉNYI László: *Az információs jogok*, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, 615.
8. A svéd sajtótörvény a svéd alkotmányt alkotó négy alaptörvény egyike.
9. Forrás: United Nations Department of Public Information, New York, <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng>.
10. „Everyone has the right to freedom of thought and expression. This right includes freedom to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one’s choice.” ; <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/b-32.html>.
11. Wouter HINS, Dirk VOORHOOF: *Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights*, *European Constitutional Law Review*, 3/2007, 117, 118.
12. *Dammann c. Suisse*, 77551/01, 25 April 2006.
13. Wouter HINS és Dirk VOORHOOF idézett cikkében számos olyan ítéletet összegyűjtött, amelyben az EJEB elismerte a közvélemény jogát arra, hogy „megfelelően tájékoztassák”: ECtHR 26 April 1979, *Sunday Times (n° 1) v. United Kingdom*, §§ 64-66 és ECtHR 29 Oct. 1992, *Open Door és Dublin Well Woman v. Ireland*, § 55. Lásd még ECtHR 8 July 1986, *Lingens v. Austria*, § 41; ECtHR 25 June 1992, *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, § 63; ECtHR 23 Sept. 1994, *Jersild v. Denmark*, § 31; ECtHR 25 Aug. 1998, *Hertel v. Switzerland*, §§ 47-49; ECtHR 25 June 2002, *Colombani v. France*, §§ 55 és 64; ECtHR 13 Feb. 2003, *Çetin and others v. Turkey*, § 64 és ECtHR 29 March 2005, *Ukrainian Media Group v. Ukraine*, § 38., illetve „más szemszögből tájékozódhasson”: ECtHR 18 July 2000, *Sener v. Turkey*, § 46.
14. *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 26 November 1991, Application no. 13585/88; *The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 2)*, 26 November 1991, Application no. 13166/87.
15. 1998. február 18, Reports 1998-I (Nagykamara).
16. 10454/83, 1989. július 7, Series A, 160, (1990) 12 EHRR 36.
17. ECtHR 10 July 2006, 19101/03, *Sdruženi Jihočeské Matky c. République Tchèque*.
18. Az ügy dokumentumaiból vett idézeteket a szerző fordította.
19. A Magyar Köztársaság Kormányának észrevételei az 37374/05. számú ügyben a Társaság a Szabadságjogokért által benyújtott kérelem elfogadhatóságáról és érdeméről (2008. június 20.), 14. pont.
20. *Guerra and others v. Italy*, 19 February 1998. Reports

- of Judgments and Decisions 1998-I. § 53, *Roche v. United Kingdom*, 19 October 2005, no. 32555/96, Report of Judgments and Decisions 2005-X. § 172.
21. Olaszországban a közigazgatási eljárási törvény (*Legge 241/90 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) 22. cikke a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférést konkrét, az igényelt dokumentumhoz közvetlenül kapcsolódó és aktuálisan fennálló jogos magánérdekekhez vagy széles körben meglévő magánérdekekhez vagy közérdekekhez köti. Spanyolországban a közigazgatási eljárási törvény (*Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*) 37. cikke bizonyos esetekben szintén jogos magánérdek fennállásához köti az állami szervek által kezelt információkhoz való hozzáférést.
 22. A Magyar Nemzet 2004. december 27-i számában *Büntetésben az Alkotmánybíróság* címmel interjú jelent meg HOLLÓ Andrással, az Alkotmánybíróság elnökével, amelyben azt nyilatkozta, hogy „a kérelmek lényege azonban így is megismerhető volt. Hende Csaba beadványa esetében is ez történt. Amikor a civil szervezet a dokumentum kiadását kérte, megkérdeztük a képviselő urat, de ő elzárkózott, hogy átadjuk a kérelmét. Hozzá kell tennem, hogy ezután teljes ülésen megbeszéltük ezt a kérdéskört. Felidéztek egy korábbi határozatunkat, amely szerint a közszereplőknek, a politikusoknak el kell viselniük a súlyosabb, kritikus véleményeket is. Itt a nyilvánosság kontrolljáról van szó, ami a közszereplés velejárója.” Nem sokkal később az Alkotmánybíróság honlapján (!) a következő közlemény jelent meg, amelyet azóta már eltávolítottak: „Helyreigazítás. A Magyar Nemzet 2004. december 27-i számában [a] »Büntetésben az Alkotmánybíróság« című cikkben téves információként jelent meg a következő: Hende Csaba országgyűlési képviselővel kapcsolatban elhangzott: »Megkérdeztük a képviselő urat, de ő elzárkózott, hogy átadjuk a kérelmét.« Az Alkotmánybíróság ez ügyben Hende Csaba képviselőt nem kereste meg. Budapest, 2004. december 29.”
 23. 2.P.633.028/2004. számú ügyben az alperes ellenkérelme.
 24. *Oberschlick v. Austria judgment* (No. 2.) of 1 July 1997; *Nielsen and Johnsen v. Norway* [GC], no 23118/93, ECHR 1999-VIII, § 52; 26 February 2002 *Case of Krone Verlag GmbH & Co. KG v. Austria*, § 37.
 25. Lásd például 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15; 10/1991. (III. 22.) AB határozat, ABH 1991, 388; 11/1991. (III. 29.) AB határozat ABH 1991, 34); 21/1991. (IV. 26.) AB határozat, ABH 1991, 404.
 26. „Pressing social need” – *Case of Krone Verlag GmbH & Co. KG v. Austria*, Application no. 34315/96, 26 February 2002, § 33.
 27. *Claude Reyes and others v. Chile*, Judgment of 19 September 2006. Series C No. 151.
 28. Lásd *Lingens v. Austria*, Application no. 9815/82, 8 July 1986; *Stoll v. Switzerland*, Application no. 69698/01, 25 April 2006; *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, Application no. 21980/93, 20 May 1999; *Goodwin v. the United Kingdom judgment of 27 March 1996*, 17488/90.
 29. „In cases such as the present one the national margin of appreciation is circumscribed by the interest of democratic society in enabling the press to exercise its vital role of ‘public watchdog’ in imparting information of serious public concern (see the *Goodwin v. the United Kingdom judgment of 27 March 1996*, Reports 1996-II, p. 500, § 39).” *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, Application no. 21980/93.
 30. *Case of Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, 37374/05, Judgment of 14 April 2009, 37§.
 31. Kis János: *Az iratnyilvánosság és az alkotmány*, Élet és Irodalom, 2005. március 25., melléklet.
 32. MAJTÉNYI (7. vj.) 579.
 33. „Right to be left alone” Samuel Warren and Louis Brandeis, „The Right to Privacy,” 4 Harvard Law Review 193-220 (1890).
 34. Kis (31. vj.).
 35. FEKETE Gy. Attila: *Nemzetközi egyezményt sértett a magyar állam*, Népszabadság 2009. május 4.; http://www.nol.hu/belfold/nemzetkozi_egyezmenyt_sertett_a_magyar_allam.
 36. Application no. 25691/04, 17 July 2007.
 37. BVerfGE 85, 69 – *Eilversammlungen*; BVerfGE 69, 315 – *Brokdorf*.
 38. Application no. 31475/05, 26 May 2009.
 39. 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról.
 40. 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról.

A ROMA GYERMEKEK SZEGREGÁLT OKTATÁSÁNAK JOGI MEGÍTÉLÉSE A STRASBOURGI ÉS A MAGYAR BÍRÓI GYAKORLATBAN

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az utóbbi időben egyre növekvő számban találja szemben magát a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmét felhívó olyan panaszokkal, amelyekben a kérelmezők egyebek között azt állítják, az őket ért jogvétségben döntő szerepe volt roma származásuknak. A hátrányos megkülönböztetés tilalma csak járulékos jellegű jogként szerepel az Emberi jogok európai egyezményében (Egyezmény), amin változtatni próbál a diszkriminációtilalom teljes önállóságának megteremtésével az egyelőre meglehetősen mérsékelt eredményeket felmutatni tudó, bár formálisan már 2005 áprilisa óta hatályban levő 12. kiegészítő jegyzőkönyv. A járulékos jellegnek köszönhetően az esetjog áttanulmányozása alapján egyértelműen megállapítható, mely cikkekkel összefüggésben fordul elő leggyakrabban, hogy a kérelmezők roma származásuk miatti diszkriminációt sérelmeznek. E cikkek között található az Egyezmény 2. (élethez való jog), 3. (kínzás tilalma), 6. (tiszteletes eljárásról való jog) cikke, és az utóbbi időben egyre növekvő számban az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke (oktatáshoz való jog) is. Jóllehet régóta köztudomású volt, hogy a roma gyermekek iskolai oktatása elsősorban a tágan értelmezendő kelet-közép-európai régióban nem minden feszültségtől mentes, a Nagykamara 2007. november 13-án kelt, a *D. H. és mások kontra Csehország* ügyben¹ hozott ítéletéig egyetlen államot sem marasztaltak el ezzel összefüggésben Strasbourgban.

A D. H. ÉS MÁSONK KONTRA CSEHORSZÁG ÍTÉLET

Az ügyben megállapított tényállás szerint 1996 és 1999 között a csehországi Ostravában a roma gyermekek jelentős részét felzárkóztató iskolába sorolták be. A kérelmezők által benyújtott, a kormány által sem vitatott statisztikai adatok szerint 1999-ben a felzárkóztató iskolába járó gyermekek 56%-a volt roma, miközben a hagyományos általános isko-

lakba járók között a romák aránya csak 2,26%-volt. Továbbá amíg a nem roma diákok csupán 1,8%-a került felzárkóztató iskolákba, addig a roma diákok 50,3%-a kényszerült ilyen intézményekbe. A kérelmezők érvelése szerint a cseh oktatási rendszer szegregál, amennyiben léteznek a roma diákoknak úgynevezett speciális iskolák, és léteznek a társadalom többsége számára fenntartott hagyományos általános iskolák. A felzárkóztató iskolákba részben szülői nyilatkozat, részben egy alkalmassági teszt eredményei alapján kerültek a diákok, azonban a szülőket nem tájékoztatták megfelelően döntésük következményeiről, az alkalmassági teszt pedig nem vette figyelembe a roma gyermekek nevelési sajátosságait. A bemutatott gyakorlat a kérelmezők szerint megalázó bánásmódnak, az oktatáshoz való jog sérelmének (amennyiben a gyermekek a későbbiekben is képtelenek betagozódni a hagyományos oktatási rendszerbe), valamint faji alapú hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Az ügyet vizsgáló cseh alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a kérelmezők nem tudták valószínűsíteni állításaikat, így elutasította valamennyi kérelmet.

A panaszosok ezt követően fordultak az EJEB-hez: kérelmükben azt állították, hogy a cseh állam megsértette az oktatáshoz való jogukat a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben. Az ügyben először eljáró hétagú kamara következetesen tartotta magát a bíróság korábbi esetjogához, nevezetesen, hogy semmi nem igazolja, hogy a speciális iskolákba irányítás a gyermekek etnikai származása alapján történt volna, sőt kifejezetten jogszerű célt szolgált, amennyiben a hátrányos adottságokkal rendelkező gyermekek felzárkóztatását célozta.² Az ügyben beavatkozóként fellépő nemzetközi emberijogvédő szervezetek (például az *Interights* vagy a *Human Rights Watch*) kivétel nélkül arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az EJEB-nek meg kellene fordítania a bizonyítási terhet közvetett diszkrimináció³ gyanúja esetén, és a kormánytól kellene elvárni annak bizonyítását, hogy az összehasonlítható helyzetben levő csoportok különböző hatást ered-

ményező, de látszólag egységes kezelése nem valósított meg diszkriminációt.⁴ Ugy szintén beavatkozóként lépett fel a *Minority Rights Group International*, a *European Network against Racism* és a *European Roma Information Office*. Ők egyebek mellett úgy érveltek, hogy a romákkal szembeni leggyakoribb megkülönböztetés, ha a roma gyermekeket mentális okokra hivatkozással felzárkóztató iskolákban taníttatják minden egyéb indok nélkül.⁵

Miután a héttagú kamara a korábbi ítélkezési gyakorlatnak megfelelően elutasította a kérelmet, a panaszosok a Nagykamarához fordultak, sikerrel. A Nagykamara ítéletében ugyanis gyökeresen szakított a bíróság addigi joggyakorlatával, és megállapította, hogy ha egy intézkedés vagy gyakorlat hatását kell megvizsgálni, akkor a megfelelő módszerekkel és alapossággal rögzített statisztikai adatok elégséges bizonyítékkul szolgálhatnak az ügy eldöntéséhez.⁶ A testület azonban azt is rögzítette, hogy ez természetesen nem azt jelenti, hogy közvetett diszkriminációt ne lehetne statisztikai adatok nélkül bizonyítani.⁷ Ilyen esetekben a bizonyítási teher az államra száll: a kormánynak kell igazolnia, hogy a hatását tekintve megkülönböztető bánásmód valójában nem valósít meg diszkriminációt. Ennek többek között az is az oka, hogy a diszkrimináció bizonyítását a kérelmezőktől elvárni ilyen esetekben szinte lehetetlen lenne.⁸ Ami a cseh kormány által benyújtott ellenérveket illeti, az EJEB elviekben elfogadta, hogy a felzárkóztató iskolák jogszerű célt szolgálnak, miként azt is, hogy a pszichológiai tesztek nem tartalmaznak faji előítéletet. Azonban a teszt elkészítésekor nem vették figyelembe a roma gyermekek speciális adottságait, ami azt eredményezte, hogy átlagos, sőt átlagon felüli képességekkel rendelkező roma gyerekek is felzárkóztató iskolákba kerültek.⁹ Nyilvánvaló, hogy a felzárkóztató iskolák létesítése csak mint átmeneti lehetőség fogadható el annak érdekében, hogy a valóban rosszabb képességű tanulókat integrálni tudják a hagyományos iskolákba. Ennek hiányában a speciális osztályok végeredményben minden esetben szegregációhoz vezetnek.¹⁰ Mindezek alapján a bíróság megállapította: a kérdéses cseh gyakorlat hatását tekintve diszkriminatív az oktatáshoz való joggal összefüggésben. Fontos megjegyezni, hogy az EJEB ezen ítélete összhangban van a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) 10. számú, 2006. december 15-én elfogadott általános ajánlásával, amely a rasszizmus és faji megkülönböztetés elleni küzdelemről szól az iskolai oktatásban.¹¹ Eszerint például az ingyenes és minőségi oktatás biztosításához hozzátartozik, hogy az államok programokat dolgozzanak ki annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a ki-

sebséghez tartozó tanulók felülreprezentáltsága bizonyos iskolákban.¹² Ez a követelmény nyilvánvalóan nem teljesült ebben az ügyben.

AZ ÍTÉLET ÉRTÉKELÉSE

A D. H. és mások kontra Csehország ügyben az EJEB továbblépett az elhíresült Nachova és mások kontra Bulgária ügyben tett, eljárási alapon történő különbségtételt eredményező megközelítésén. A Nachova-ügyben ugyanis a bíróság Nagykamarája úgy foglalt állást, hogy a konkrét esetben nem használhatók fel az ügybe beavatkozó jogvédő szervezetek azon jelentései, amelyek szerint a romákkal szemben Bulgáriában sok faji indíttatású erőszakos cselekményt követnek el, hiszen ezek csak általánosságban tartalmaznak a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos megállapításokat, a konkrét ügy vonatkozásában nem. Ugyanakkor, már csak a beavatkozó szervezetek állításai miatt is, a bolgár hatóságoknak még a szokásosnál is körültekintőbben kellett volna kivizsgálniuk az ügy esetleges rasszista motívumait, amelynek az elmaradása már megvalósítja az élethez való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalma együttes sérelmét – de csak eljárási értelemben.¹³ Bár kétségtelen tény, hogy a Nachova-ítélet akár úgy is értelmezhető, hogy végre faji alapú hátrányos megkülönböztetés esetén is hozott elmarasztaló ítéletet az EJEB, meglátásom szerint mégis sokkal helytállóbb több bírónak a Labita-ügyhöz fűzött különvéleménye, amely szerint a kizárólag eljárási szempontok alapján megállapított jogsértés kevésbé tűnik súlyosnak, mint egy anyagi jogi szempontok alapján kimondott jogsértés.¹⁴ Valóban, ez a megközelítés azt a látszatot is keltheti, hogy az elmarasztaló államokban nincs is igazán komoly probléma, kizárólag kisebb eljárási hiányosságok miatt született elmarasztaló ítélet, amelyet néhány intézkedéssel orvosolni lehet – miközben a probléma érdemi része, a faji alapú diszkrimináció léte, illetőleg annak esetleges felszámolása sikkad el „csupán”.

Az anyagi és eljárási szempontból történő különbségtétel lehetősége (az EJEB diszkriminációs ügyekben tapasztalható „cikkely alapú” megközelítésének sajátosságaiából adódóan) kizárólag az élethez való joggal, a kínzás tilalmával és a magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő joggal összefüggésben áll fenn a bíróság számára, miközben az is kétségtelen tény, hogy a D. H.-ügyben szereplő cseh intézkedés szándékát tekintve nem volt bizonyíthatóan diszkriminatív. A közvetett diszkrimináció elfogadásával¹⁵ és az ezzel járó bizonyítási teher megfordításával az EJEB egy új, hatékony esz-

közt vetett be a feltételezett diszkriminációs esetek vizsgálata során, ráadásul ezzel azt sugallta, hogy immáron az államoknak nemcsak az intézkedéseik szándékára, de annak hatására is különös gondot kell fordítaniuk.¹⁶ A Nachova-ítélettel összehasonlítva látható, hogy a különböző emberijogvédő szervezetek mindkét esetben egyértelműen jelezték a romákkal szembeni diszkriminációra utaló tendenciákat, azonban az EJEB, következetesen, önmagában ezeket az adatokat egyik esetben sem fogadta el. Lényeges különbség azonban, hogy a statisztikai adatokat mint lehetséges bizonyítékokat a D. H.-ügyben az EJEB mégiscsak elfogadta, igaz, nem általánosságban, hanem kizárólag a konkrét ügy tárgyával szoros összefüggésben.

A statisztikai adatok felhasználása azonban számos problémát vehet fel: kérdéses, mekkora minztavétel esetén tekinthető pontosnak egy statisztikai adathalmaz, miként az is, hogy milyen fokú statisztikai mutató elegendő a jogilag szignifikáns eltérés megalapozásához, különös tekintettel a statisztikai hibahatárok lehetőségére.¹⁷ E problémák ellenére a kellő körültekintéssel figyelembe vett statisztikai adatok bizonyítékként való felhasználhatóságát elfogadhatónak tartom, lényegében abból a megfontolásból, amit Morag Goodwin hangsúlyozott a D. H.-ügyhöz írt kommentárjában. Nevezetesen, ha az EJEB a konkrét ügyben nem engedélyezte volna a statisztikai adatok felhasználását, akkor az egyébként is Dávid és Góliát csatájához hasonlítható diszkriminációs ügyeket még azzal is nehezítette volna, hogy Dávidnak hátra is kötözik a kezét.¹⁸ Más nemzetközi és nemzeti intézmények gyakorlatában korántsem példa nélküli a statisztikai adatok elfogadása bizonyítékként: példaként említhető erre az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága¹⁹ vagy az Európai Bíróság²⁰ éppúgy, mint egyes ENSZ-intézmények gyakorlata.²¹

A D. H.-ÍTÉLET UTÓÉLETE

Az ügy tárgyalása után néhány hónappal az EJEB-nek módja nyílt arra, hogy értelmezze az oktatással kapcsolatos diszkriminációs gyakorlatát. Az Oršuš és mások kontra Horvátország ügyben²² tizennégy általános iskolás roma gyermek fordult a bírósághoz, azt állítva, hogy az Egyezménybe ütközik az a gyakorlat, mely szerint olyan osztályokban kellett tanulniuk, amelyekbe kizárólag roma diákok jártak. Ráadásul ezekben az osztályokban a leadott tananyag mennyisége mintegy 30%-kal volt kevesebb a normál tantervű osztályokhoz képest, így a kérelmezők állításuk szerint behozhatatlan hátrányt

szervenek továbbtanulási esélyeik tekintetében is. Az érintett horvát megyében a 2000/01-es tanévben az összes diák 18%-a volt roma, miközben az érintett településeken a roma diákok több mint 80%-a járt olyan osztályba, ahol csak roma diákok tanultak. Érdekes, hogy az ECRI Horvátországgal kapcsolatos országjelentésében jelezte a roma diákok szegregált oktatásával kapcsolatos problémákat,²³ amelyek azonban, szemben a D. H.-ítélettel, nem jelentek meg az EJEB határozatában. A bíróság csak részben erősítette meg saját korábbi, a D. H.-ügyben kialakított gyakorlatát, amikor a roma diákoknak az érintett térségben fennálló arányának alapulvételével elfogadta a statisztikai adatok bizonyítékként való felhasználhatóságát.²⁴

Amíg a D. H.-ügyből következő módon tilos a faji alapon történő szegregációs oktatás, az Oršuš-ügyből az következik, hogy elfogadható az az állami intézkedés, amely eredményét tekintve szegregált oktatást valósít meg, amennyiben ennek objektív és ésszerű magyarázata van. Az EJEB ilyenek ítélt meg a konkrét ügyben azt az indokot, hogy az osztályokba sorolás a horvát nyelv ismerete alapján történt, márpedig a nyelvet nem vagy kevésbé ismerő diákok esetében törvényszerűen kevésbé hatékony lesz az oktatás színvonala is. A bíróság hangsúlyozta, hogy az államok széles mérlegelési jogkörrel (*margin of appreciation*) rendelkeznek az oktatás során bizonyos meghatározott célok (így például a felzárkóztató iskolák létesítése) érdekében az osztályok összetételének meghatározásakor. Márpedig amennyiben az osztályba sorolás alapja nem a faji származás, hanem mondjuk az állam hivatalos nyelvének ismerete, úgy ez olyan jogszerű célnak minősül, amely nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést.²⁵

Ezt a különbségtételt a Sampanis és mások kontra Görögország ügyben²⁶ hozott ítélet is teljes mértékben alátámasztja. A tizenegy roma származású kérelmező azért fordult az EJEB-hez, mert meglátásuk szerint gyermekeik roma származásuk miatt nem tanulhattak a 2004/05-ös tanévben, majd ezt követően ugyanezen okból kerültek speciális, etnikailag szegregált osztályokba. A 2005/06-os tanév kezdetét követően ugyanis több szülő agresszíven követelte, hogy a roma gyermekeket távolítsák el az osztályból, olyannyira, hogy a rendőrségnek több alkalommal közbe kellett avatkoznia. Végül az érintett szülők kérték, hogy gyermekeik biztonsága érdekében helyezték el őket egy külön épületben. Az EJEB megvalósultnak látta a faji diszkriminációt az oktatáshoz való joggal összefüggésben, figyelemmel a szülői tiltakozások nyilvánvalóan rasszista vonatkozásaira éppúgy, mint arra a tényre, hogy nem határozták meg egyértelműen a görög jogban a diákok

felzárkóztató osztályokba sorolásának feltételeit.²⁷

Meglátásom szerint az EJEB a D. H.-ügyet követően pontosította az oktatásban előforduló faji diszkrimináció megítélhetőségének feltételeit, egyértelművé téve, hogy bár az államoknak tág mérlegelési szabadságuk van az oktatás feltételeinek megteremtése tekintetében, csak akkor fogadható el egy végeredményét tekintve megkérdőjelezhető intézkedés, ha azt egyértelműen egy jogszerű cél érdekében, azzal arányosan fogadta el az állam. Az EJEB ítélezési gyakorlata során szemmel láthatóan az oktatáshoz való joggal összefüggésben sem szakadt el az Egyezmény más cikkeivel kapcsolatosan kialakult esetjogtól, így amennyiben a diszkrimináció gyanúját felvető eset olyan tényezőkkel összefüggésben merült fel, melyben a bíróság szerint tágabb az államoknak biztosított mozgástér, nagy valószínűséggel nem kerül sor az állam elmarasztalására. Fontosnak tartom azonban hangsúlyozni, hogy az oktatáshoz való jog területén a korábbiaknál is nagyobb szerepe van az Egyezmény élő dokumentumként („*living instrument*”) való kezelésének, aminek a lényege, hogy az Egyezmény értelmezését mindig az adott kor sajátosságaihoz kell igazítani.²⁸ Éppen ezért ezen a területen könnyen elképzelhetőnek tartom, hogy a bíróság Nagykamarája tovább pontosíthatja majd az oktatáshoz való joggal összefüggésben felmerülő diszkrimináció szempontjait az elkövetkező években.²⁹

ROMA DIÁKOK SZEGREGÁLT OKTATÁSÁNAK KÉRDÉSEI MAGYARORSZÁGON

A D. H. és mások ügyben tapasztalt, a roma gyerekek sérelmére elkövetett, az oktatáshoz való joggal összefüggő megkülönböztetés Magyarországon sem példa nélküli az elmúlt években. Így például jogerősen elmarasztalta a magyar bíróság a tiszavasvári általános iskolát fenntartó önkormányzatot, mert megsértette a felperesek személyhez fűződő jogát azzal, hogy 1999. június 15-én külön ballagást szervezett tizenhárom roma tanuló számára, hivatalosan közegészségügyi okokból, a gyermekek tetűvel való fertőzöttsége miatt. A Legfelsőbb Bíróság szerint azonban egyes roma gyermekek esetenkénti fertőzöttsége nem indokolhatja a roma gyermekek számára szervezett külön ballagást, és a hátrányos megkülönböztetés megállapíthatósága szempontjából közömbös, hogy az iskola milyen indokkal hozta meg a kérdéses intézkedést.³⁰ A magyar bíróság arra az álláspontra helyezkedett (meglátásom szerint helyesen), hogy nem szükséges a kétségkívül nehe-

zen bizonyítható diszkriminációs szándék igazolása a marasztaló ítélethez, elegendő, hogy a kérdéses intézkedés hatását tekintve nyilvánvalóan diszkriminatív volt. Ez a magyar bírósági gyakorlat lényegét tekintve megfelel a strasbourgi bíróság vizsgálati módszerének, még a tekintetben is, hogy elviekben nem zárta ki az alperes önkormányzat védekezési lehetőségét a faji diszkrimináció gyanúja ellenére sem, csak a konkrét védekezést minősítette elfogadhatatlannak.

A strasbourgi bíróság előtt zajló D. H.-üggyel szinte párhuzamosan a hazai bíróságoknak (a Hajdú-Bihar megyei Bíróságnak,³¹ a Debreceni Ítéltáblának,³² végül felülvizsgálati kérelem miatt a Legfelsőbb Bíróságnak³³) a csehországihoz hasonló ügyben kellett állást foglalniuk az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány által Hajdúhadház város önkormányzata, valamint az önkormányzat két általános iskolája ellen indított perben. Az irányadó tényállás szerint az egyik általános iskolában az oda járó diákok 54%-a volt roma származású, azonban a legjobban felszerelt főépületben a romák aránya csak 28% volt, míg a kevésbé jól felszerelt (így például tornateremmel, sportpályával, laptoppal, projektorral vagy éppen könyvtárral sem rendelkező) másik két épületben a roma diákok aránya 86%, illetve 96% volt. Hasonló helyzet állt fenn a másik általános iskolában is, ahol a roma diákok aránya 32%-ot tett ki, azonban a legjobban felszerelt épületben csak a hallgatók 22%-a volt roma, míg a két kevésbé jól felszerelt épületben egyaránt a diákok 100%-a. A felperes egyebek között annak megállapítását kérte a bíróságtól, hogy az alperes mindkét általános iskola vonatkozásában a roma gyerekeket a nem romáktól jogellenesen elkülöníti a kevésbé jól felszerelt épületekben, és közvetlenül hátrányosan megkülönbözteti őket, és kérte, hogy a bíróság kötelezze az alperes önkormányzatot a szegregált osztályok felszámolására.

A fenti statisztikai adatok alapján többé-kevésbé egyértelműnek tűnő ügyben az eljáró bíróságoknak azonban több problémával is szembesülniük kellett. A legelső kérdés az volt, milyen szempontok alapján határozható meg egyáltalán, hogy ki tekinthető romának, illetőleg nem romának. A kézenfekvő megoldás ilyen esetben az érintettek nyilatkozatának beszerzése lett volna, ez azonban jogszerűen nem lehetséges, hiszen a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 7. § (1) és (2) bekezdése értelmében senki sem kötelezhető nyilatkozatra valamely kisebbséghez való tartozás kérdésében. Éppen ezért a bíróság az ügyben eseti szakértőt rendelt ki, aki a bíróság által meghatározott módszerek alapján, legfeljebb 1%-os el-

téréssel valóságúen rögzítette a ténylegesen roma etnikumhoz tartozó személyek számarányát, és az előterjesztett szakértői vélemény az anonimitásra tekintettel adatvédelmi szabályt sem sértett. Látható tehát, hogy az ügyben eljáró magyar bíróságok a D. H.-ügyben kifejtett strasbourgi bírósági gyakorlattal egyezően elfogadták a statisztikai adatokat mint lehetséges bizonyítékokat a faji diszkrimináció gyanúját felvető ügyek esetében, ugyanakkor álláspontom szerint megkérdőjelezhető az anonimitásra hivatkozás abban az esetben, amikor a szakértői vélemény valamely oktatási épület diákjainak 100%-át sorolja a roma származásúak közé.

Mindkét általános iskola arra alapozta védekezését, hogy a diákok osztályba sorolásakor, illetve az egyes osztályok különböző épületekben történő elhelyezésekor kizárólag szakmai szempontok játszottak szerepet, az etnikai hovatartozás egyáltalán nem. Az iskolák védekezése szerint a kevésbé felszerelt épületekbe jellemzően azok a diákok kerültek, akiknek a szülei a cigány népismereti program szerinti képzést választották, vagy akik rövidebb ideig jártak óvodába, valamint akiknek a gyógypedagógiai képzését a szakértői és rehabilitációs bizottságok indokoltak látták. Azt pedig, hogy éppen ezek az osztályok kerültek a kevésbé jól felszerelt épületekbe, részben a korábban kialakult gyakorlattal, részben pedig azzal magyarázták, hogy a többi osztály megfelelő képzése speciális feltételeket igényelt, amelyet csak a legjobban felszerelt épület tudott biztosítani (így például informatikai vagy éppen két tannyelvű oktatást). Lényegében hasonló érveket hozott fel a bepanaszolt cseh állam is a D. H. és mások ügyben, hiszen ott a felzárkóztató iskolába történő besorolás részben szülői nyilatkozatokon, részben pedig egy alkalmassági teszten alapult, azonban a hajdúhadházi esetben (szemben a csehországgal) tudomásom szerint nem merült fel annak a gyanúja, hogy a szakértői bizottságok eljárásuk során ne vetették volna figyelembe a roma gyermekek esetenként meglévő eltérő adottságait.

A magyar bíróságoknak azt kellett megvizsgálniuk, hogy történt-e hátrányos megkülönböztetés, illetőleg történt-e jogellenes elkülönítés (szegregáció) az említett hajdúhadházi iskolákban. Ami a közvetlen hátrányos megkülönböztetés kérdését illeti, ez a konkrét esetben akkor állhatott fenn elviekben, ha valamely rendelkezés miatt a roma diákok (valós vagy vélt) faji hovatartozásuk miatt részesültek kedvezőtlenebb bánásmódban, mint más, velük összehasonlítható helyzetben levő diákok.³⁴ Az ügyben eljáró minden bírói fórum úgy ítélte meg, hogy az alperes iskolák magatartása közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósított meg. Igaz, amíg

a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság ítélete ezt kifejezetten tartalmazza is,³⁵ addig a Debreceni Ítélet tábla már csak annyit rögzített, hogy az alperesek „hátrányosan megkülönböztetik a cigány etnikumú tanulókat”. Az ítélet indoklásából azonban véleményem szerint egyértelmű, hogy a Debreceni Ítélet tábla is közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősítette az iskolák gyakorlatát, hiszen abban az szerepel, hogy az ítélet tábla „osztotta [...] az elsőfokú bíróságnak a hátrányos megkülönböztetés tényével kapcsolatos álláspontját”.

Álláspontom szerint azonban a bíróságok fenti érvelése megkérdőjelezhető, és bár a konkrét esetben kétségtelenül megfigyelhető a hátrányos megkülönböztetés, azonban az sokkal inkább minősíthető közvetett, mintsem közvetlen diszkriminációnak. Közvetett hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélhetünk, ha egy rendelkezés látszólag megfelel az egyenlő bánásmód követelményének, azonban egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személyek vagy csoportok voltak, vannak vagy lennének.³⁶ Nem bizonyított, hogy az iskolák a gyermekek számára roma származásuk miatt biztosítottak volna kedvezőtlenebb feltételeket, hiszen maguk a bíróságok is elfogadták az alperes iskolák által felhozott kimentési okokat valóságos oknak – csak éppen nem minősítették azokat olyan „tárgyilag mérlegelés szerinti ésszerű indoknak”, amely az egyenlő bánásmód megsértése alól mentesülést eredményezne. Olyannyira igaz ez, hogy a Debreceni Ítélet tábla kifejezetten rögzítette: „nem merült fel adat arra, hogy az alperesek intézkedéseket tettek volna az egyes osztályok etnikai összetételének befolyásolására, meghatározták volna etnikai hovatartozás szerint a választható iskolákat, elutasították volna a beiratkozni szándékozók jelentkezését stb.” Ugyanakkor a bizonyítékként elfogadható statisztikai adatok alapján kétségtelen, hogy az épületek eltérő felszereltsége végeredményben lényegesen nagyobb arányban érintette hátrányosabban a roma, mint a nem roma diákokat – ami épp olyan közvetett diszkriminációt valósított meg, mint a cseh általános iskola gyakorlata a D. H.-ügyben. Márpedig a közvetlen és a közvetett diszkrimináció között a legfőbb különbséget az jelenti, hogy közvetett diszkrimináció esetén némiképpen paradox módon elsősorban nem maga a hátrányos megkülönböztetés bizonyítható, hanem csupán a hátrányos következmények és a csoportképző ismérvek közötti kapcsolat.³⁷ Az egyenlő bánásmódról szóló törvény magyarázata egyébiránt kifejezetten rögzíti, hogy a közvetett diszkrimináció hazai gyakor-

lata elenyésző, azonban példa lehet erre az az önkormányzati rendelet, amely a szociális segélyek elentételezéseként jelzőlog bejegyeztetését írta elő a segélyben részesített tulajdonában álló ingatlanra. Az intézkedés ez esetben is látszólag semleges volt, csakúgy, mint a konkrét perben szereplő általános iskolák esetében az osztályba, illetőleg oktatási épületekbe sorolás szempontrendszer, azonban mindkét esetben elsősorban a romákat sújtotta a hátrány: az általános iskolák esetében a statisztikai létszámok alapján igazolható módon, az önkormányzati rendelet esetében pedig azért, mert a szociális segélyt elsősorban a roma lakosok vették igénybe, így ténylegesen elsősorban a romák házára került jelzőlogjog.³⁸

A jogellenes elkülönítés (szegregáció) kérdésében az eljáró bíróságok egymásnak is ellentmondóan vélekedtek, ezért is került az ügy végső soron a Legfelsőbb Bíróság elé. Jogellenes elkülönítésről általában akkor beszélhetünk, ha egyes személyeket vagy egy csoportot valamely (a konkrét esetben a felperes kereseti kérelme szerint elsősorban faji hovatartozási) okból vele összehasonlítható helyzetben levő más személyektől vagy csoportoktól elkülönítenek.³⁹ Szociológiai értelemben szegregációnak nevezzük azt a jelenséget, amikor egy-egy településen belül a különböző társadalmi rétegek, etnikai csoportok lakóhelye, oktatása stb. erősen elkülönül egymástól.⁴⁰ Ebben az értelemben a szegregáció ellentéte a társadalmi integráció, azaz a társadalom nem szakad szét egymástól szélsőségesen eltérő helyzetű osztályokra, rétegekre, csoportokra. Jogi értelemben a szegregáció abban tér el a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetéstől, hogy szegregáció esetében nem a különféle jogi rendelkezések, hanem azoktól függetlenül a tényleges magatartások valószínűsítik meg az elkülönítést.

A hátrányos megkülönböztetés és a szegregáció nem feltételezi egymást minden esetben: a hátrányos megkülönböztetés megvalósulhat egy csoport jogellenes elkülönítése nélkül is, míg az elkülönítés akkor is jogellenesnek tekinthető, ha egyébként az adott csoportot nem éri más hátrány. Az ügyben első fokon eljáró Hajdú-Bihar Megyei Bíróság ennek szellemében meglátásom szerint helyesen állapította meg: az a tény, hogy a kevésbé jól felszerelt épületekben a roma diákok aránya kirívóan magas és kirívóan eltérő volt a legjobban felszerelt épületben tapasztalható számarányokhoz képest, már önmagában is megalapozza az elkülönítés fennállását. Nem értek egyet a másodfokon eljáró Debreceni Ítélet tábla azon érvelésével, mely szerint azért nem valósult meg jogellenes elkülönítés, mert nem nyert egyértelmű bizonyítást, hogy az alperesek pontosan mi-

lyen magatartással vagy mulasztással követték volna el a jogsértést, hiszen „a számadatok alakulását több tényező befolyásolhatja: a lakosság szóródása a településen belül, a szülők elhatározása, a beiratkozók fizikai és intellektuális adottságai, érdeklődése stb.”. A Legfelsőbb Bíróság véleményem szerint helyesen vélekedett úgy, hogy a jogellenes elkülönítés megállapításához elegendő az alperes által végrehajtott és szegregációt eredményező bármilyen magatartás, márpedig az vitathatatlan, hogy az alperesek döntésén alapult az osztályszervezés szempontjainak kialakítása éppúgy, mint az osztályok meghatározott épületekben való elhelyezése.⁴¹ Az egyenlő bánásmódról szóló törvény kommentárja is megjegyzi, hogy a szegregáció egy állapot, amely egy magatartás (tevés, nem tevés vagy mulasztás) eredményeképpen jön létre, függetlenül a magatartás célzatosságától, és nem feltétel az elkülönített csoporttal szembeni kedvezőtlen bánásmód sem, mert a szegregáció már önmagában hátrány.⁴² Márpedig a konkrét ügyben a statisztikai adatok alapján nyilvánvaló, hogy az elkülönítés megtörtént, még akkor is, ha azt adott esetben nem kizárólag az iskola, hanem az osztályszervezés és a szülői döntések és egyéb külső körülmények együttes hatása valósította meg. Ebből következően az esetlegesen semleges szándékú hajdúhadházi gyakorlat is megvalósította a jogellenes elkülönítést. Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület is úgy foglalt állást, hogy adott esetben a szegregáció minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megalapozhatja a jogsértést,⁴³ ezért meglátásom szerint (az elsőfokú bíróság és a Legfelsőbb Bíróság álláspontjával egyezően) nem lényeges kérdés az, hogy miért alakult ki az iskolai szegregáció a konkrét ügyben.

A Legfelsőbb Bíróság jogerős ítélete rendkívül érdekes abból a szempontból, hogy nem tűzött teljesítési határidőt a jogellenes elkülönítés miatti jogsértés abbahagyására, illetőleg az attól való eltiltásra vonatkozóan, „a kötelezettség természetéből adódóan ugyanis a jelen per keretein kívül eső szakmai szempontok alapján kialakított program végrehajtásával lehet csak a jogsértő helyzetet megszüntetni”.⁴⁴ Azonban az ítélet további, sokkal inkább a polgári perjog, mintsem a diszkriminációtilalom körébe tartozó kérdéseket is felvet, nevezetesen, hogy indítható-e újabb per ugyanezen iskolákkal szemben az egyenlő bánásmódról szóló törvény rendelkezései alapján, és ha igen, mikor: már akkor, ha csak részben is megváltozott a hallgatók összetétele, vagy csak ha teljesen „kicserélődtek” a diákok? És megfordítva: meddig érezhetik magukat „biztonságban” az alperes iskolák egy újabb megalapozott bírósági eljárással szemben: hetekig, hónapokig, vagy eset-

leg örök időkre? Más szavakkal: hogyan kell értelmezni ilyen esetben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 130. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglalt azon követelményt, mely szerint a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja, ha megállapítható, hogy „a felek között ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt – akár ugyanazon bíróság, akár más bíróság előtt – a per már folyamatban van, vagy annak tárgyában már jogerős ítéletet hoztak”? Elképzelhetőnek tartom, hogy belátható időn belül a Legfelsőbb Bíróságnak lehetősége nyílik ezen eljárásjogi kérdés megválaszolására, ami azonban egy új tanulmány központi témája lehet majd.

Rendkívül összetett, számos jogi problémát vet fel végezetül a jászladányi iskola ügye néven ismert eset is. Az iskolások egyre nagyobb mértékű elvándorlása miatt a település vezetése 2000 novemberében elhatározta, hogy létrehozott egy amerikai magániskolát, ahova a „komolyan tanulni vágyó és a házirendet betartó” diákok évi 25-30 ezer forintos tandíj ellenében iratkozhattak be. Az önkormányzat bérbeadta az önkormányzati iskola újonnan épült szárnyát az alapítványi iskolának, amelyben a roma gyerekek aránya 10% körüli, míg a leromlott állagú önkormányzati iskolában a roma gyerekek aránya 80%-os volt.⁴⁵ Tudomásom szerint jelenleg is folyamatban van az a per, amelyben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány és a Járszági Roma Polgárjogi Szervezet Egyesület annak megállapítását kérte a bíróságtól, hogy a jászladányi önkormányzat gyakorlata szegregációt és közvetlen faji diszkriminációt valósított meg.⁴⁶

Az itt bemutatott néhány esetből is látható, hogy Magyarországon is egyre súlyosabb problémát jelent a roma diákok oktatásban megvalósuló jogellenes elkülönítése, illetőleg hátrányos megkülönböztetése. Az elmúlt években az egymástól függetlenül, de időben szinte párhuzamosan zajló D. H. -ügy, illetve a hajdúhadházi diszkriminációs ügy egyaránt olyan horderejűnek tekinthető, amely kétségkívül a figyelem középpontjába helyezte a roma gyermekek oktatási körülményeinek vizsgálatát. Mind a hazai, mind pedig a strasbourgi bírói gyakorlat számára adott immáron az a viszonyítási pont, amelyet ugyan több tekintetben szükséges lehet az elkövetkező években pontosítani, de amelynek mentén a jövőben egyértelmű iránymutatás jelölhető ki a magyar és más európai jogalkotó és jogalkalmazó szervek számára az oktatás, és azon belül a roma gyermekek oktatása területén megvalósítandó feladatok vonatkozásában. Annak vizsgálata, hogy a jogalkotó és jogalkalmazó szervek mennyire tudják ezen feladatukat teljesíteni, egy újabb írás tárgya lehet majd.

1. *D. H. and others v. Czech Republic* (57325/00), 2007. november 13-i ítélet (D. H.-ítélet).
2. D. H.-ítélet, 125. bekezdés.
3. Közvetett diszkriminációnak minősül, ha az egyes rendelkezések végrehajtásakor kiderül, hogy bár látszólag semlegesek, mégis egy jól behatárolható csoporthoz tartozó személyek többségben vannak azok között, akiket ez az elviekben semleges intézkedés hátrányosan érint.
4. D. H.-ítélet, 163. bekezdés.
5. D. H.-ítélet, 165. bekezdés.
6. Ezzel teljesen egyezően ítéli meg a statisztikai adatok felhasználhatóságának kérdését az Emberi Jogok Amerikai-közi Bírósága is. Lásd például IACHR, *Celestine case* (10.031), 23/89. számú, 1989. szeptember 28-án kelt határozat (Celestine-ügy), 38–45. bekezdés.
7. D. H.-ítélet, 188. bekezdés.
8. D. H.-ítélet, 189. bekezdés.
9. D. H.-ítélet, 200. bekezdés.
10. DUNAI Péter: *Romák az Európa Tanács dokumentumaiban*, Acta Humana, 2001/43. 70.
11. Az ECRI 10. számú általános ajánlása a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelemről az iskolai oktatásban. Nem hivatalos fordítását magyarul közli: Acta Humana 2007/4. 123–127.
12. ECRI 10. számú általános ajánlás, I. fejezet 3. b.
13. *Nachova and others v. Bulgaria* (43577/98, 43579/98), 2005. július 6-i ítélet, 157. bekezdés.
14. Lásd Pastor Ridruejo, Bonello, Makarczyk, Tulkens, Straznicka, Butkevych, Casadevall és Zupancic bíró részben eltérő véleménye, *Labita v. Italy* (26772/95), 2000. április 6-i ítélet.
15. Megjegyzendő, hogy bizonyos értelemben már a sokat idézett belga nyelvi ítéletről is kiolvasható a közvetett diszkrimináció lehetősége, amikor az EJEB azt állítja, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma vizsgálatkor az alapul vett állami intézkedés célját és hatását is vizsgálni kell. Lásd *Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium”* (1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64), 1968. július 23-i ítélet, 1B. rész 10.
16. Ambrus még ennél is tovább megy, amikor a bizonyítási teher megfordítása helyett egyenesen a diszkrimináció vélelmének felállításáról beszél. AMBRUS Mónika: *A bizonyítási teher megosztása a diszkriminációs panaszok elbírálásakor*, Fundamentum, 2007/2. 84.
17. Ina SJERPS: *Effects and Justifications, or how to Establish a Prima Facie Case of Indirect Sex Discrimination*, in *Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives*, eds. Titia LOENEN, Peter R. RODRIGUES, The Hague, Kluwer, 1999, 245–247.

18. Morag GOODWIN: *D. H. and Others v. Czech Republic: A Major Set-Back for the Development of Non-Discrimination Norms in Europe*, German Law Journal, Vol. 7. (2006.) No. 4.; <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=720>.
19. Celestine-ügy, 38–45. bekezdés.
20. Az Európai Bíróság vonatkozó esetjogának vázlatos áttekintését lásd Kevin KITCHING: *Non-Discrimination in International Law. A Handbook for Practitioners*, London, Interights, 2005, 87–88.
21. CEDAW General Recommendation No. 9. Statistical Data Concerning the Situation of Women (CEDAW 9. számú általános ajánlása a statisztikai adatok nők helyzetének igazolására való felhasználhatóságáról); <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>.
22. *Oršuš and others v. Croatia* (15766/03), 2008. július 17-i ítélet (Oršuš-ítélet). Az ügy jelenleg is függőben van a Nagykamara előtt.
23. *ECRI Third Report on Croatia*, Adopted on 17 December 2004, lásd a jelentés 141–146. pontját; http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/croatia/croatia_cbc_3.asp#P593_85557.
24. Oršuš-ítélet, 67. bekezdés.
25. Oršuš-ítélet, 68. bekezdés.
26. *Sampanis and others v. Greece* (32526/05), 2008. június 5-i ítélet (Sampanis-ítélet).
27. Sampanis-ítélet, 86–89. bekezdés.
28. Lásd például *Fretté v. France* (36515/97), 2002. február 26-i ítélet, 34. bekezdés. A kifejezés használata nélkül utal ugyanerre az EJEB: *Johnston and others v. Ireland* (9697/82), 1986. december 18-i ítélet, 53. bekezdés.
29. A tanulmány kéziratának lezárását megelőző napokban, 2009. április 1-jén tartott az EJEB Nagykamarája tárgyalást az említett Oršuš-ügyben, amelybe időközben beavatkozóként bekapcsolódott Szlovákia, valamint az *Interights* és a *Greek Helsinki Monitor* jogvédő szervezet.
30. BH 2002/90. számú jogeset.
31. Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 6.P. 20.341/2006/50. számú ítélet.
32. Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.361/2007/8. számú ítélet.
33. Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.936/2008/4. számú ítélet.
34. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.) 8. §.
35. „A bíróság megállapítja, hogy [...] a cigány etnikumú tanulókat [...] közvetlenül hátrányosan megkülönböztetik azáltal, hogy számukra alacsonyabb színvonalú, illetőleg hátrányosan igénybe vehető tárgyi eszközöket, tárgyi feltételeket biztosítanak.”
36. Ebkvtv. 9. §.
37. A közvetlen és közvetett diszkrimináció strasbourgi bírói gyakorlat szerinti elhatárolásáról bővebben lásd SZEMESI Sándor: *A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*, Budapest, Complex, 2009, 30–34.
38. KÁRPÁTI József – BIHARY László – KÁDÁR András Kristóf – FARKAS Lilla: *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*, Budapest, Másság Alapítvány, 2006, 61.
39. Ebkvtv. 10. § (2) bekezdés.
40. ANDORKA Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*, Budapest, Osiris, 2006, 203.
41. Lásd a Legfelsőbb Bíróság ítéletének III/3. pontját.
42. KÁRPÁTI–BIHARY–KÁDÁR–FARKAS (38. vj.) 65–67.
43. *Az egyenlő bánásmód követelményéről a közoktatásban. Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) számú állásfoglalása.*
44. Lásd a Legfelsőbb Bíróság ítéletének V. pontját.
45. A jászladányi iskolaügy történetét részletesen lásd MESSING Vera: *Süketek beszéde*, Médiakutató, 2004 tavasz; http://www.mediakutato.hu/cikk/2004_01_tavaszi/02_suketek_beszede/01.html.
46. Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság 16. P. 20.812/2007 (folyamatban levő ügy).

A LEGITIMÁCIÓ HIÁNYA ÉS AZ „EGYETÉRTÉSI” JOG TERMÉSZETE

ELŐZMÉNYEK

Az Alkotmánybíróság (AB) a 124/2008. (X. 14.) AB határozatban alkotmányellenesnek nyilvánította Országos Érdekegyeztető Tanácsról (OÉT) szóló, az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján elfogadott törvény 3. § (2) bekezdés *b)* pontját, a 7. § (1) bekezdés *c)* pontját, valamint a 19. § (1) bekezdésének a Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.) 17. § (4) bekezdését megállapító szövegrészét. Megállapította továbbá, hogy az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló, az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján elfogadott törvény 33. §-ának az Mt. 53. § (3) bekezdés első mondatát megállapító szövegrésze alkotmányellenes.

Az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján két törvényjavaslatot fogadott el. Az Országos Érdekegyeztető Tanácsról (OÉTtv.) szóló, T/1306. számú törvényjavaslat elfogadásával a jogalkotó a 40/2005. (X. 19.) AB határozatban megállapított alkotmányellenes mulasztását pótolta. Ezzel szemben az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló T/1307. számú törvényjavaslat (Ászptv.) indokolása az OÉT-ben kinyilvánított szándéknyilatkozatra vezet vissza a törvényjavaslat kidolgozását.¹ Az országos érdekegyeztetés törvényi szabályozásának mintegy két évtizedes hiánya egyébiránt jelezte a hazai érdekegyeztetési rendszer alapvető sajátosságát, nevezetesen annak informális jellegét.²

Az érdekegyeztetés informális rendszere

Az informális működés jól nyomon követhető az országos érdekegyeztetés működésére vonatkozó néhány dokumentum tartalmában. Az Érdekegyeztető Tanács (ÉT) első alapszabályát 1991. szeptember 20-án fogadták el, tehát még a jelenlegi Mt. hatálybalépését megelőzően. A dokumentum értelmében az ÉT az érdekegyeztetés folyamatosan működő, tripartit (háromoldalú) rendszerű országos fóruma. Önmagában a tripartit szervezet nem jelentene problémát, azonban az alapszabály az ÉT tagjait – azaz a kormányt, a munkavállalói érdekképviselőket

és a munkáltatói érdekképviselőket – nevezi szociális partnereknek.³ Ez a szervezeti konstrukció legalábbis különösnek hat az ÉT feladatainak és céljainak meghatározása tükrében.⁴ A szövegezés alapján úgy tűnik, hogy a feladat- és célmeghatározás egyben a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviselői szervek valamiféle sajátos legitimitásának megalapozásául is szolgált.⁵ Az Alkotmány 36. §-a rögzíti, hogy a kormány feladatának ellátása során együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel. Az Alkotmány vonatkozó normája az AB egy korai határozatában foglalt értelmezése szerint „a Kormány számára tevékenysége ellátásához módserbeli ajánlást jelent”.⁶

Ebben a kontextusban nehezen értelmezhető, hogy az ÉT alapszabálya a kormány számára határoz meg feladatokat. Ez a megoldás még abban az esetben is sajátos, ha ebben a tripartit szervezetben maga a kormány is „szociális partner” lenne. Az alapszabály 15–17. pontja – a „Kötelezettségek” cím alatt – egyértelműen megfogalmazza, hogy a korábbi pontokban meghatározott feladat- és célmeghatározás valójában mit jelent. Ezt azért tartottam indokoltnak hangsúlyozni, mert Bragyova Andrásnak a 124/2008. (X. 14.) AB határozatban kifejtett különvéleménye értelmezésénél korántsem érdektelen. Az alapszabály 15. pontja szerint „a Kormánynak a napirendben szereplő témákban ki kell kérnie a szociális partnerek véleményét. A 13/g és 13/h pontokban foglaltak kivételével azonban a szociális partnerek megállapodásra nem kötelezhetőek”. Ez a szerencsétlen szövegezés a 16. pontban nyeri el értelmét, már amennyire ez egyáltalán lehetséges. Ennek értelmében „a 13/g és 13/h pontokban felsorolt témákról döntés csak a szociális partnerek egyetértésével születhet (együttdöntés)”. A 17. pont homályos fogalmazása szerint „megállapodás esetén a szociális partnerek kötelező magatartási szabályt vállalnak (pl. »a kormány a megállapodásnak megfelelő jogszabályt ad ki, illetve terjeszt elő; a munkaadói és a munkavállalói érdekképviselők nem támogatják a megállapodástól eltérő követeléseket és cselekedeteket«)”. Kérdés ugyanakkor, hogy mi a követendő magatartás és eljárás, ha a 13/g és a 13/h pontba tartozó témákban nem állapodnak meg a szociális partnerek. Erre vonatkozóan a 31. pontban talál-

ható a magyarázat: „Amennyiben a 13/g és a 13/b pontokba tartozó témákban nem születik megállapodás, marad az eredeti állapot (a jogszabályt kiadó intézmény eltekint a jogszabály kiadásától.) A helyzet megoldása érdekében az ÉT a következő megoldásokat választhatja: *a)* a témát az illetékes bizottság elé utalja, majd újra tárgyalja; *b)* felkéri a kormányt, illetve az érintett érdekképviselőket, hogy álláspontjukat vizsgálják felül.”⁷

Annak ellenére, hogy a kormánynak több eszköz is rendelkezésére állt és áll ma is, hogy a számára kényelmetlen kompromisszumok megkötése alól kibújjon,⁸ érdemes érinteni az alapszabály 13/g pontjának tartalmát.⁹ Az együttdöntés kiterjedt a bérmechanizmus általánostól eltérő elemeinek, mértékeinek meghatározására, a minimális bér megállapítására, a besorolási rendszerek kialakítására, a központilag megállapított bérpótlékok körére és mértékére, a törvényes munkaidő, valamint a munkafeltételek általános szabályainak megállapítására, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) 10. §-ában szabályozott kérdésekre.¹⁰

Érdemes megemlíteni az OÉT ideiglenes alapszabályára tett javaslatot, amelyet 2004. május 10-én mint munkaanyagot tárgyalt a testület, de nem fogadott el. A javaslat a Kormányt már nem minősíti szociális partnernek, valamint feladat- és célmeghatározása jóval árnyaltabb a korábbinál. Erre jó példa az OÉT funkcióját taglaló 2. *c)* pont, amelynek értelmében „véleményt formál, illetve – törvényi felhatalmazás esetén – megállapodik a munkaviszonyt érintő, valamint a legfontosabb gazdasági jogszabályokról (törvényekről, rendeletekről)”. Feltűnő azonban az „OÉT jogosítványai” cím alatt az egyetértési jog új szabályozása. A javaslat 21. pontja két csoportra bontja a szociális partnerek egyetértésével meghozható intézkedéseket: az egyik a „jogszabályhoz nem kapcsolódó”, a másik, a „jogszabályhoz kapcsolódó” témakörök. Az elsőhöz tartozott többek között „ajánlások kidolgozása a kormány és a szociális partnerek által egyaránt követett elvekre, szabályokra vonatkozóan” (ilyen például a versenyszféra éves átlagkereset-növekedésére – ennek átlagos, továbbá minimális és maximális mértékére – vonatkozó ajánlás). Az utóbbi viszont átfogta – a Munka (Törvény)könyve felhatalmazása alapján – kormányrendeletek¹¹ és miniszteri rendeletek,¹² illetve „jogszabályok” kibocsátását meghatározott témakörökben. Kétségtelen, hogy a javaslat minden egyes döntési terület rögzítésekor utal az Mt. egyetértésről szóló rendelkezésére, nevezetesen a 17. §-ra,¹³ amely kisebb módosításokkal a törvény 1992. évi július 1-jén történt hatálybalépése óta megvolt.

Az érdekegyeztetés szabálytöredékei

Ennek a ténynek az apropóján indokolt röviden áttekinteni az érdekegyeztetést érintő egyes jogszabályok tartalmát, mint ahogyan ezt az AB is megtette a 40/2005. (X. 19.) AB határozatban. Az úgynevezett foglalkoztatási érdekegyeztetés intézményéről először az Flt. rendelkezett. Az Flt. 10. §-a csupán annyit rögzít, hogy a foglalkoztatási érdekegyeztetést ellátó munkaerő-piaci bizottságban a kormány, valamint a munkavállalók és a munkaadók érdekképviselői szervezetei vesznek részt. Hasonló elvek alapján épül fel a megyei (fővárosi) munkaügyi tanácsok rendszere. Az Flt. ebben a környezetben nem használta az „egyetértés” kifejezést, azonban mindkét szervezetnek döntési jogkört biztosít. Mivel tripartit összetételű szervezetekről volt szó eredetileg is, a három oldal képviselőinek közös döntése („együttdöntése”) nélkül – legalábbis elvileg – nehezen lett volna elképzelhető érdemi döntés kialakítása. A nem sokkal később hatályba lépett Mt. 16. §-a meglehetősen tág megfogalmazásban csupán arról rendelkezett, hogy a munkaügyi kapcsolatokat érintő országos jelentőségű kérdésekben a kormány a munkavállalók és a munkáltatók országos érdekképviselői szervezeteivel az ÉT-ben egyeztet. A 17. § (2) bekezdése a kormány köteletségévé tette az ÉT-ben bértárgyalások kezdeményezését. A 17. § (1) és (4) bekezdése négy területen rögzítette az ÉT – pontosabban a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviselőket – egyetértési jogát. A (3) bekezdés szerint „az Érdekegyeztető Tanácsban létrejött megállapodást – az Érdekegyeztető Tanács javaslatára – a munkaügyi miniszter jogszabályban kihirdeti”. Ez a megfogalmazás mintha azt sugallná, hogy a szociális partnereknek – a miniszteri jogkör Mt.-ben meghatározott korlátozásán túl is¹⁴ – valamilyen befolyása lenne a jogalkotásra. Mivel azonban az ÉT-nek a törvényben meghatározott körön túl semmilyen befolyása nincs a normaalkotásra, az Mt. 17. § (3) bekezdésének tartalma értelmezhetetlen.

Az Flt.-nek és az Mt.-nek az érdekegyeztetésre vonatkozó rendelkezései bővültek, de mellettük indokolt azokra az egyéb törvényekre is utalni, amelyekben az érdekegyeztetés megjelent. A társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvény 8. § (1) bekezdése a munkáltatók biztosítási képviselőiről csupán annyit mondott, hogy őket a munkáltatók országos érdekképviselői szervei delegálják.¹⁵ A törvény 1997-ben jelentősen módosult, amelynek következményeképpen a 7. § (4)–(7) bekezdése részletesen meghatározta az érdekképviselői szervek országossá minősítésének kritériumait.¹⁶ Ezeknek a normáknak

egy részét az AB alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.¹⁷ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 45. § (3) bekezdés c) pontja szerint az Országos Környezetvédelmi Tanácsban a szakmai és gazdasági érdekképviselői szervek a maguk által meghatározott módon választott képviselőik útján vesznek részt. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény rendelkezett a Közbeszerzési Tanácsról. A tanácsban „a törvény alapelveinek és egyes közérdekű céloknak” az érvényesítését – többek között – „a munkavállalók országos érdekképviselői szervei, valamint az ajánlattevők érdekeit „a munkáltatók országos érdekképviselői és a gazdasági kamarák által kijelölt hét személy” képviseli.¹⁸ Végezetül megemlítem a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvénynek az Országos Területfejlesztési Tanácsra vonatkozó rendelkezéseit. A törvény 8. § (2) bekezdés c) pontjában foglaltak szerint a tanács munkájában „az Érdekegyeztető Tanács munkaadói és munkavállalói oldalának egy-egy képviselője vesz részt”.¹⁹

A 40/2005. (X. 19.) AB határozat

Az érdekegyeztetésnek ebben az állapotában született meg a 40/2005. (X. 19.) AB határozat, amelyben az AB megállapította: „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétes alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben nem alkotta meg az Országos Érdekegyeztető Tanácsnak mint az országos foglalkoztatáspolitikai érdekegyeztetés szervezetének létrehozására és működésére vonatkozó törvényi rendelkezéseket.” Az AB, miután áttekintette „az állami és a versenyszférát befolyásoló, ún. makroszintű érdekegyeztetés mai rendszerének kialakulását”, az országos érdekegyeztetés tagjait, valamint az érdekegyeztetés feladatát, arra a következtetésre jutott, hogy „a tagokat az alapszabály a Kormány, a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviselők tárgyalócsoportjaiként határozta meg, amelyek »a napirendben szereplő kérdésekben megállapodásra jogosult személyekkel, önszerveződéssel jönnek létre«, feladataként pedig a munka világának szereplőit érintő átfogó gazdasági, jövedelmi, szociális és munkaügyi kérdések megtárgyalását, a különböző érdekek feltárását, valamint konfliktusok megelőzésében, kezelésében való közreműködésben jelölte meg”. Az országos érdekegyeztetés jogszabályi háttéréről megállapította, hogy „a megalakulás időszakában, egészen az [...] Mt. 1992. július 1-jei hatálybalépéséig az ÉT létezését és működését sem-

milyen jogszabály nem jelezte, s az Mt. is csupán az ÉT résztvevőiről és hatásköreiről rendelkezett”.²⁰ Időközben az ÉT hatásköreit és a tanácsban „képviselettel rendelkező” érdekszervezetek delegálási jogait megállapító jogszabályok köre folyamatosan bővült. A konzultatív jogokon túl „a különböző jogszabályokban a jogalkotó a Tanácsot, valamint néhány, az érdekképviselői oldal által delegáltak részvételével működtetett testületet, különböző közhatalmi természetű hatáskörökkel is felruházta”.²¹ Lényeges, hogy a reprezentativitási szabályok viszont nem jelentek meg jogszabályban. Az AB – mintegy rész-következtetésként – megállapította, hogy az ÉT és „utódszervezetei” jogállásáról, megalakulásáról, létrehozatalának rendjéről, szervezetéről és működéséről semmilyen jogszabály nem rendelkezik, s a fórum a mai napig lényegében azonos szereplőkkel a résztvevők konszenzusán működő testület, a saját maga által meghatározott szervezeti keretek között és működési rendben gyakorolja a jogszabályokban, illetve a felek megállapodásiban rögzített, részben konzultatív, részben közhatalmi típusú hatásköreit.

Az AB vizsgálta a „részvételre jogosultak” körének meghatározását, ezt azonban az érdekegyeztetés jogkörének tükrében végezte el.²² A testület a részvételi rendszernek és az alkotmány 4. §-ának a viszonyát is elemezte. Az AB több korábbi határozatára utalva megállapította, hogy „a gazdasági és társadalmi érdekek védelmére létrehozott szervezetek működésének feltételeiről, feladatairól és formáiról az Alkotmány e rendelkezése kifejezett szabályt nem tartalmaz, így az érdekegyeztetés működésének pontosan meghatározott alkotmányossági kritériumai nincsenek”. Ezzel együtt az alkotmány 4. §-ából nem származnak az érdekegyeztetés megvalósítására, így többek között a részvétel szabályozására vonatkozó konkrét követelmények. Nem ütközik továbbá az alkotmány 4. §-ába a részvételi jogok bizonyos szűkítése sem, ugyanis magának a részvételnek sincsenek pontosan meghatározott alkotmányossági kritériumai.

Az AB ugyanakkor rögzítette: „a közhatalom leteleményesei (állami szervek, önkormányzatok), illetve a civilszféra közötti érdekegyeztetés hagyományosan konzultációt, azaz tanácskozást, információcserét, érdekvitát, az eltérő érdekek, vélemények ütköztetését, konfliktusfeloldást, a közhatalmi döntésekkel érintetteknek a döntések előkészítésbe való bevonását, nem pedig a közhatalmi döntések meghozatalában való közvetlen részvételt jelenti.” Utalva az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatra, megállapította: „A hatalmi ágak elválasztására épülő államszervezetben [...] szükséges az állami és érdekképviselői funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotás

– mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek és egyéb szervezetek állásfoglalásaitól.”²³ Az AB ezt követően azt vizsgálta, hogy a foglalkoztatási érdekegyeztetés szervezeteiben való részvételre vonatkozó szabályozás esetleges hiányosságai nem eredményeznek-e az alkotmány 2. § (1) bekezdésével és 4. §-ával ellentétes helyzetet. Kiemelve a társadalom különböző csoportjai érdekei megjelenítésének, az úgynevezett társadalmi párbeszédnek a fontosságát, megállapította: „a közhatalmi döntésekkel érintettek tömörítő különböző társadalmi, érdekképviselői szervezeteknek a döntéshozatali folyamatba való bekapcsolására alkalmas, hatékonyan működő eszközrendszer megteremtése, közreműködői (javaslattételi, véleménynyilvánítási, egyetértési) jogosítványok biztosítása, intézményesített egyeztető mechanizmusok működtetése hozzátartozik és egyben biztosítéka is annak, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt »demokratikus« jelző tartalommal telítődjék.” Rögzítette azonban: „a javaslattételhez és a véleménynyilvánításhoz, azon belül az állami döntések előzetes és utólagos megvitatásához való jogon túlmenő jogosultságok biztosítása a szakszervezetek és más érdekszervezetek számára nem következik az Alkotmány 4. §-ából. Ha azonban a törvényhozás ezen túlmenő, »speciális« jogosultságok, pl. a közhatalmi döntések meghozatalában való közvetlen részvétel jogával ruházza fel az érdekszervezeteket, akkor különleges jogszabályi garanciákra van szükség annak érdekében, hogy ennek során érvényesüljenek a demokratikus jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéséből fakadó követelményei.”

Az AB vizsgálatának középpontjában az állt, hogy az érdekegyeztető fórumok gyakorolnak-e közhatalmat, és amennyiben igen, „annak biztosított-e a jog által meghatározott szervezeti kerete, s szabályozza-e a jog a szervezetek működési rendjét annak érdekében, hogy a közhatalmi hatáskörök gyakorlására a jogalanyok számára megismerhető és kiszámítható szabályok alapján és korlátok között kerüljön sor”. Ennek során megállapította, hogy „a foglalkoztatási érdekegyeztetés hatályos jogi szabályozásának rendszerében az érdekegyeztetés tartalmát adó jogok nemcsak klasszikus konzultatív (tárgyalási, javaslattételi, véleményezési stb.) jogosítványokat, hanem közhatalom-gyakorlást jelentő hatásköröket is takarnak”. Az OÉT és a Munkaerő-piaci Alap (MAT) funkcionális kapcsolatának kimutatásával rögzítette, hogy „az országos foglalkoztatáspolitikai érdekegyeztetés közhatalmat gyakorló »szervezetét«, az OÉT-t a törvény nem hozta létre, s működésének alapvető szabályait sem ha-

tározta meg”. Lényeges továbbá az a megállapítása, amely szerint a „szervezet” jogképessége hiányzik, így működése ellenőrizhetetlen, döntései állami úton kikényszeríthetetlenek. A szabályozás elmaradása egyben azt is jelenti, hogy az érdekegyeztető fórumok létének törvényi alapja hiányával azok legitimitása nem biztosított.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet megállapítása mellett érdemes felhívni a figyelmet Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleményére, ugyanis a 124/2008. (X. 14.) AB határozatban visszacsengenek gondolatai. Miután különvéleményében Harmathy előrebocsátja, hogy az érdekegyeztetés nem jelenti azt, hogy az érdekegyeztetést végző fórumok közhatalmi jogosítványokat is kapjanak, és az a szabályozás, amely ezeket a jogokat mégis biztosítja számukra, több szempontból alkotmányellenes, megállapítja, hogy nem ez volt az indítványok tárgya. Mivel az alkotmány nem tartalmaz rendelkezést az érdekegyeztetésről, a jogalkotónak nagy szabadsága van a rendszer kialakításában. Harmathy azt is megjegyzi, hogy „az érdekegyeztetésben résztvevők jogszabály útján történő meghatározása akadálya lehet az érdekképviselői szervek jogalkotást követő szabad mozgásának, a figyelembe vett szervezetek képviselői szerepe változásának, új szervezetek megjelenésének és jelentős támogatottságának”. Ez a körülmény az alkotmány 70/C. §-ával ellentétessé teheti a szabályozást. Véggkövetkeztetése szerint, „nem az alkotmányossági szempontból aggályos, de a jelen ügyben az eljárási feltételek hiányában nem vizsgálható jogi szabályozás kiegészítésére kötelezés lett volna a megoldás”.

A Kukorelli István alkotmánybíró által jegyzett párhuzamos indokolás szintén abból indul ki, hogy az országos foglalkoztatáspolitikai érdekegyeztetésben részt vevő, „közhatalmi jogosítványokkal rendelkező érdekegyeztető fórumok létének törvényi alapja hiányzik, és így nem biztosított legitimációjuk”. Útal arra, hogy az alkotmány nem nevesíti a gazdasági és szociális érdekegyeztetés csúcsszervét, és így nem írja elő meghatározott makroszintű érdekegyeztető intézményrendszer létrehozását.²⁴ Kukorelli is kitér az érdekegyeztetés fontosságára, ennek az alkotmány 2. § (1) bekezdésével fennálló összefüggéseire, majd – nem meglepő fordulattal – arra, hogy a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele a demokratikus legitimáció.²⁵ Véggkövetkeztetése szerint „az Alkotmányból nem következik, hogy meghatározott intézményrendszer keretei között valósuljon meg az országos foglalkoztatási érdekegyeztetés, és az sem, hogy ezek a fórumok közhatalmi jogosítványokkal is rendelkeznek. Ezért az Országgyűlés

ügy is megszüntetheti az alkotmányellenes helyzetet, hogy a törvényekből kiiktatja a közhatalmi jogosítványokat.”²⁶

A jogalkotói reakció

A kormány 2006 novemberében nyújtotta be az Országgyűlésnek az említett törvényjavaslatokat, és tartalmukat vizsgálva úgy tűnik, hogy a jogalkotó az AB határozatából szinte kizárólag az érdekképviselői szervek összetételének és az ebből adódó legitimációs problémának szentelt figyelmet. Ennek megfelelően részletesen szabályozta mind az OÉT, mind az ágazati párbeszéd bizottságok tagsági feltételeit. Változatlanul hagyta ugyanakkor a testületek jogköreit, amennyiben mindkét javaslat tartalmazza az egyetértési jogot. A jogalkotó elfogadhatónak tartotta az egyetértési jog létét abban az esetben, ha a testületek tagságának feltételét a minél nagyobb támogatottságban határozza meg. Ezért indokolt mindkét törvényt a legitimáció és az egyetértési jogkör összefüggésében vizsgálat alá vonni.

Az OÉT-re vonatkozó elfogadott, ám ki nem hirdetett törvény preambuluma – az alkotmányra történő hivatkozás nélkül – a szociális párbeszéd társadalmi szerepének elismerését, a „munkavállalók és a munkáltatók alkotmányos érdekvédelmi és érdekképviselői jogainak biztosítását” rögzíti. Ennek megfelelően az OÉT az országos szakszervezeti, illetve munkáltatói szövetségek (a továbbiakban: munkavállalói, illetve munkáltatói oldal) és a kormány közötti makroszintű konzultációk és tárgyalások folyamatosan működő, „legátfogóbb”, országos, háromoldalú (tripartit) érdekegyeztető fóruma.²⁷ Az OÉT célja „a munkavállalók, a munkáltatók és a kormány érdekeinek, törekvéseinek feltárása, egyeztetése, megállapodások kialakítása, az esetleges országos konfliktusok megelőzése, rendezése, valamint információcsere, javaslatok, alternatívák vizsgálata. Ennek érdekében megvitatja a munka világával összefüggő valamennyi kérdéskört, beleértve a gazdaságot, a foglalkoztatást és a jövedelmek alakulását befolyásoló, az adózással, járulékfizetéssel és költségvetéssel összefüggő témaköröket, jogszabálytervezeteket.”²⁸

Látható, hogy sem az OÉT fogalmának meghatározása, sem a testület céljának kialakítása nem utal a szociális partnerek valamiféle együtdöntési jogkörére. Az OÉT jogköre azonban meglehetősen zavarossá válik az OÉTV. 2. § (2) bekezdésének, valamint a törvényben használt fogalmak tartalmának kifejtését szolgáló 15. § által. A 3. § (2) bekezdésének felvezető mondata az OÉT szerepét abban határozza meg, hogy „intézményi keretet nyújt a kor-

mány, valamint a munkavállalói és munkáltatói érdekképviselő közötti konzultációnak”. Ennek keretében az OÉT konzultál és véleményt formál. Ez utóbbi tekintetében azonban a szabályozás legalábbis kétséges, ugyanis „véleményt formál a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályokról, illetve e jogszabályok tekintetében – törvényi rendelkezés alapján – egyetértési jogot gyakorol.”²⁹ A törvény 3. § (3) bekezdésének felvezető szövege szerint „a (2) bekezdésben említett kérdések körébe tartoznak különösen...”, s itt hosszú felsorolás következik.³⁰ Ebből kitűnően nyilvánvalóan nem minden döntéshez kapcsolódik a szociális partnerek egyetértési joga, csak amelyeknek törvényi felhatalmazás az alapja. Ez azért lehet lényeges, mert korántsem biztos, hogy alkotmányossági szempontból csupán a két érintett törvény okoz problémát, hanem maguk a felhatalmazó rendelkezések, így többek között az Mt. 17. § (4) bekezdése.³¹

Az OÉTV. 15. §-a a norma alkalmazásában használt fogalmak tartalmának kibontásakor nem használja az „egyetértés” kifejezést. A 15. § 3. pontjában a „tárgyalás” címszó alatt azonban a következő olvasható: „tárgyalás: olyan egyeztetés és vita, amelynél a döntés meghozatalának jogszabályban előírt, vagy az OÉT tagjai által előzetesen meghatározott feltétele a fórum egyetértése, azaz megállapodása.”³² Jellemző módon „konzultáció” a szociális párbeszéd, illetve az országos érdekegyeztetés során folytatott, tárgyalásnak nem minősülő véleménycsere, az álláspontok érdemi megvitatása. A törvény 15. §-ának hivatkozott része álláspontom szerint jól megvilágítja az érdekegyeztetés húszéves hazai történetének alapvető jellemvonását. Törvények (vagy „jogszabályok”) korlátozzák a jogalkotás egyes szintjeit, de maga a testület is dönthet erről, minden külön jogszabályi felhatalmazás nélkül is. Az érdekegyeztetés hangsúlya az informális eljárásokra terelődik, amit a „tárgyalás” és a „konzultáció” fogalmának – az érdekegyeztetés rendeltetéséhez képest sajátos – értelmezése is mutat.

A törvény 5. §-ában határozza meg az országos érdekegyeztetésben való részvétel feltételeit. A szakszervezeti szövetség részvételi kritériumait illetően³³ a törvényjavaslatához fűzött indokolás szerint „az országos érdekegyeztetésben való részvétel feltétele, hogy az adott országos érdekképviselő kellő súllyal legyen jelen a hazai és a nemzetközi gazdaságban, munkaerőpiacon, illetőleg érdekképviselői-szakmai tevékenységben. Ennek konkrét feltételeit a szociális partnerek javaslatai alapján működésük, felépítésük eltérő jellemzőire is tekintettel állapítja meg a Javaslat.”³⁴ A szakszervezet egyébiránt – az egyesületi jogról szóló 1989. évi II. törvény értelmében –

társadalmi szervezet, és az Mt. is ennek alapján adja meg definícióját.³⁵ Kétségtelen, hogy a szakszervezet kiemelt társadalmi szervezet,³⁶ azonban ezen nem változtat az a tény, hogy e szervezetre is ugyanazok a minimális feltételek³⁷ vonatkoznak, mint bármely más társadalmi szervezetre.³⁸ Nem véletlen, hogy a köztársasági elnök az elfogadott törvények alkotmányos vizsgálata során az AB-nak, az AB pedig a szociális és családügyi miniszternek arra vonatkozó kérdéseket tett fel, hogy az OÉT-ban részt vevő munkavállalói és munkáltatói érdekképviselői szervek milyen mértékben reprezentálják a munkavállalókat, illetve a munkáltatókat. A szakszervezeti szövetség részvételi feltételrendszeréhez hasonló, talán annál valamivel pontosabb a munkáltatói szövetség ez irányú paramétereinek a meghatározása – legalábbis a törvény 5. § (1) bekezdésének *b)* és *c)* pontjai szerint.³⁹

Az Ászptv.-t itt nem kívánom minősíteni, csupán az alkotmányossági szempontból jelentős problémát tárgyalom. A törvény preambulumból kiolvashatóan a jogalkotó egyik alapvető célkitűzése az ágazati kollektív szerződések elterjedésének segítése, amit a munkavállalók és a munkaadók érdekképviselői közötti középszintű szociális párbeszéd által tart megvalósíthatónak. Az ágazati párbeszéd bizottság (ÁPB) mint intézmény szabályozása csupán azt rögzíti, hogy „a munkaügyi kapcsolatokat és a munkaviszonyt érintő kérdésekben a szociális partnerek ágazati, alágazati, szakágazati (a továbbiakban: ágazati) szinten, illetve a munkavállalók meghatározott csoportjait érintően párbeszédet folytathatnak, e célból kétoldalú szociális párbeszéd bizottságot hozhatnak létre.”⁴⁰ Az ÁPB kétoldalú testület, amely az ágazati munkáltatói érdekképviselők és az ágazati szakszervezetek részvételével működik. Az ÁPB jogköreit szabályozó rendelkezések sem tartalmazzák az OÉT egyetértési, illetve együtdöntési jogára vonatkozó utalást. Az intézmény működésével és jogkörével egy ponton kerül ellentmondásba a törvény, nevezetesen a fogalom meghatározások során. A 26. § a „tárgyalás” értelmezése során eléggé nehezen interpretálható módon szerepel „az ÁPB számára törvényben rögzített egyetértési jog gyakorlása”.⁴¹

A törvény rendkívül részletesen és bonyolultan határozza meg az ÁPB-ban történő részvétel feltételeit.⁴² Ezen túlmenően az Ászptv. 12. §-a a tagok jogai szerint megkülönböztet „kizárólag tanácskozási”, valamint „döntési (szavazati)” joggal rendelkező ÁPB-tagot, továbbá rendelkezik az ágazati szakszervezetek és az ágazati munkáltatói érdekképviselők reprezentativitásáról is. Mindezeknek jelentősége van a törvény 14. §-ában szabályozott

kollektív szerződés megkötése rendjének kialakításánál. Mivel a jelzett kategóriákat egy bizonyos pontszám szerint alakítja ki a jogalkotó, és ennek kritériumai között – a törvény 1. számú melléklete szerint – az üzemi tanácsi választáson elért eredmény is szerepel, alkotmányos szempontból előtérbe került a törvény 33. §-a, amely az Mt. 53. § (3) bekezdését akként módosítja, hogy „a Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanácsban részt vevő országos szakszervezeti szövetségekkel egyetértésben rendeletben határozza meg az üzemi tanács választás szavazólapjának tartalmát és a szakszervezeti reprezentativitás megállapítása érdekében az országos szavazatösszesítés módját és rendjét”. És ezzel a legitimitás problémája ismét az OÉT-ről szóló törvényre száll vissza.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE

Minek a vizsgálatára irányultak az indítványok?

A köztársasági elnök 2006. december 28-án mindkét elfogadott, ám ki nem hirdetett törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte az AB-nál. Az OÉTV.-re vonatkozó indítványában utal arra, hogy az OÉT nem választott szerv, továbbá felsorolja azokat a jogszabályokat, amelyek az OÉT-t közhatalmi jogkör gyakorlására hatalmazza fel. Az indítvány 3. pontjában rögzíti, hogy „a magyar Alkotmány hatálya alatt [...] közhatalmat csak olyan személy vagy szerv gyakorolhat, akit vagy amelyet erre a közhatalom forrása, a közhatalom alá tartozók közössége közvetlenül vagy közvetetten felhatalmazott”. Az AB több határozatára történő hivatkozással megállapítja, hogy „amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható”. Lényeges továbbá, hogy választás esetén például az önkormányzat valamennyi választójoggal rendelkező alanya jogosult legyen részt venni a választásokon, valamint az is, hogy a választásnak konkrét önkormányzati szerv tagjának konkrét alkalommal történő meghatározására kell irányulnia. Ebből következően nem megfelelő más célú, más feladatra való felhatalmazásra irányuló választás eredményeit alapul venni a személyi összetétel meghatározásakor. Ezek az elvek érvényesülnek a delegálási rendszerben is, és vonatkozik arra az esetre is, amikor a jogalkotó „az érdekegyeztetés céljával létrehozott szervezet ruház fel közhatalmi jogosítványokkal”.

Miután minősíti az OÉT-t megillető közhatalmi jogokat, utalva azok súlyára, az indítványozó kifejti: „Ha ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül másnak egyáltalán adható is, a demokratikus legitimitáció követelményének ebben az esetben is érvényesülnie kell.”⁴³ Mivel az OÉT nem választott szerv, legitimitációját a benne részt vevő szervezetek által képviselt tagok adhatják, oly módon, hogy e szervezetek a választópolgárok túlnyomó többségét tagjaik között tudják. A köztársasági elnök álláspontja szerint az OÉTV. 5. §-a és 6. § (1) bekezdése ezeknek a követelményeknek nem felel meg, mert csak az OÉT-ben részt vevő egyes szakszervezetek és munkaadói szövetségek vonatkozásában állítanak feltételeket, „nem követelik meg azonban, hogy az OÉT bármelyik oldala, vagy akár egésze a választópolgároknak, vagy akár csak a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségét képviselje”.⁴⁴ Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy az alkotmányellenesség „az OÉT által gyakorolt közhatalmi jogosítványok okán áll fenn”.⁴⁵ Ennélfogva az OÉT hiányzó demokratikus legitimitációja miatt alkotmányellenes az OÉT-ről szóló törvény 3. § (2) bekezdésének *b*) pontja, a 7. § (1) bekezdés *c*) pontja és 19. § (1) bekezdése is az Mt. 17. § (4) bekezdését megállapító részben.

Az Ászptv.-hez kapcsolódó indítvány lényegében az előzőekben foglaltak alapján minősíti alkotmányellenesnek a törvény 33. §-át, amennyiben az Mt. 53. § (3) bekezdésében az OÉT számára közhatalmi jogosítványt állapít meg.

Az elnöki indítványok megkerülhetetlenné teszik néhány előkérdés megválaszolását. Az első – és a többit indukáló – kérdés: egyáltalán adható-e jogalkotási hatáskör az alkotmányban nevesített szerveken kívül másnak. Ez azért lényeges, mert – mint ahogyan az indítvány rögzíti – az OÉT nem csupán tagjaira, azaz saját alanyaira hozhat döntéseket (például egy köztestületre), hanem döntése rendelkezik a jogalkotás lényegi sajátosságával, nevezetesen a kibocsátótól eltérő címzettekre is vonatkozik. Akár feleslegesnek is tűnhet a többi kérdés felsorolása, de a sokat emlegetett összetartozás miatt utalok rájuk: az alkotmány felhatalmazása hiányában alkotmányellenesek-e mindazok a jogszabályok, amelyek az érdekegyeztetés bármely szerve számára egyetértési jogot rendelnek, így az Mt. 17. § (1), (4), (5) bekezdése is? Végül: az OÉT legitimitása, összetételének kialakítása abban az esetben érdektelen, ha az intézmény klasszikus értelmében az érdekek egyeztetéséről, az úgynevezett tradicionális szociális párbeszédéről lenne szó, és nem a jogalkotásban történő részvételről?

Az Alkotmánybíróság döntésének fontosabb megalapításai

Az AB döntése meghatározó jelentőségű a hazai érdekegyeztetés alkotmányos megalapozásában, a konkrét eseten túlmutatóan, annak jövőjét illetően is. A többségi álláspontot tükröző és az azt elutasító különvélemények külön vizsgálatot indokolnak, hangsúlyozva, hogy a két különvélemény is lényegében tér el egymástól. Mint ahogyan utaltam rá, az AB különösen az OÉT-ben részt vevő munkavállalói és munkáltatói érdekképviseleti szervezetek támogatottságára vonatkozóan kérte a szociális és munkaügyi miniszter álláspontját. A testület rákérdezett adatokra, illetve mérési módszerekre, továbbá tájékoztatást kért a reprezentativitás alsó és felső mértékének lehetséges arányairól – amennyiben egyáltalán van ilyen.

A miniszter válasza hűen tükrözte a hazai jogban a támogatottság, a reprezentativitás összetett – néhol nem azonos alapokon nyugvó – szabályozásbeli problémáit, és álláspontom szerint a szabályozás, a lehetséges adatfelvétel és nyilvántartás alapján korrekt választ adott az AB végzésére, ugyanakkor felsejlik az a bizonytalanság, amely az országos érdekegyeztetés szabályozása és tényleges működése közötti különbségből adódik.⁴⁶ A miniszteri válasz több alkalommal is utal arra a tényre, hogy a kormány számára nincs egyéb rendszeresen működő fórum, amely alkalmas lenne a lakosság véleményének figyelembevételére a döntéshozatal során. Elismerve azt, hogy az országos szintű reprezentativitási kritériumok nem állnak rendelkezésre, a miniszter hangsúlyozza, hogy a munkaügyi kapcsolatokban a reprezentativitás képviseleti erőt jelent, amely alapvetően minőségi és nem mennyiségi jellemzője egy adott szervezetnek. Az OÉT-ről szóló törvény az első, amely egzakt jogi kritériumokat fogalmaz meg azon az alapon, hogy azok a szervezetek, amelyek az országos érdekegyeztetésben részt vehetnek, elegendő képviseleti erővel rendelkeznek, így a részvétel és a reprezentativitás között nem szükséges különbséget tenni. Másképpen fogalmazva: a részvétel és a reprezentativitás megkülönböztetésének az OÉT működésében nincs gyakorlati funkciója. A miniszteri álláspont szerint elképzelhetetlen, hogy a szociális partnerek csúcsszerveit ne vonják be a döntéshozatalba, akár attól függetlenül is, hogy a munkavállalók és a munkáltatók mekkora hányada ruházta fel ezeket a szervezeteket képviseletének feladatával.

Az AB határozatában az egyetértési jog szabályozását akként minősítette, hogy általa a jogalkotó „az OÉT, illetve az országos szakszervezeti szövetségek számára nem konzultatív, hanem érdemi együttdön-

tési jogot jelentő részvételt biztosított a jogszabályalkotásban”.⁴⁷ Több korábbi határozatra utalva a testület megállapítja, hogy az egyetértési jog ugyan nem jelent önálló döntési jogkört, de „mint jogalkotási hatáskör egy részének gyakorlása”, osztja a jogalkotó hatáskör megítélését is. Ebben a kontextusban az egyetértési jog közhatalmi jogkör gyakorlásának minősül. Az AB, miután felsorolja azokat az úgynevezett hivatkozó szabályokat, amelyeken az egyetértési jog gyakorlása alapul, megállapítja, hogy ettől a jogtól jól elkülöníthetők a hagyományos érdekegyeztető jogosultságok. A testület utal néhány állam-hasonló szervezetre, amelyeket vagy az alkotmányok tartalmazzanak, vagy törvénnyel hozták létre, és megállapítja, hogy ezek a testületek nem rendelkeznek egyetértési joggal.⁴⁸ Mindezzel összefüggésben az AB rögzíti, hogy „az Alkotmány [...] a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is”.⁴⁹ Következtetése az, hogy jogalkotó hatáskörrel csak az alkotmány ruházhat fel egy szervet. Az alkotmányban sem az OÉT, sem az ott jelen lévő országos érdekképviseleti szövetségek nem szerepelnek, ezért a jogszabályalkotással, illetve a jogszabály kibocsátásához kapcsolódó egyetértési joggal való törvényi felhatalmazásuk ellentétes az alkotmány 2. § (1) bekezdésével, többek között a hatalommegosztás elvével. Az AB végezetül megállapítja, hogy az OÉT és a szakszervezeti szövetségek még kellő demokratikus legitimitáció mellett sem hatalmazhatók fel törvénnyel a jogalkotásban való egyetértési jog útján történő részvételre, azaz jogalkotásra. Ez egyben azt jelenti, hogy egy ilyen megoldáshoz az alkotmány jogforrási rendszerre vonatkozó szabályait is módosítani szükséges.

Kiss László alkotmánybíró nem értett egyet a többségi határozattal, mert nézete szerint a határozat nem adott választ a köztársasági elnök indítványára, aki ugyanis azt vitatta, hogy egy olyan, az érdekegyeztetésre létrehozott szerv kapott közhatalmi jogot, amely a konkrét hatáskörgyakorlás tekintetében nem rendelkezik demokratikus legitimitációval. Ebből Kiss László azt a következtetést vonta le, hogy az indítvány középpontjában nem az egyetértési jog, hanem az OÉT összetételének alkotmányosságai szempontból történő megítélése állt.⁵⁰ Állítása értelmében az indítványozó az egyetértési jogot szorosan a demokratikus legitimitációhoz kötötte kéri vizsgálni. Ez azt jelenti, hogy nem magát az egyetértési jogot, hanem a demokratikus legitimitációval nem rendelkező OÉT egyetértési jogát kéri

megsemmisíteni.⁵¹ Végezetül Kiss László annak a véleményének ad hangot, hogy az egyetértési joggal korlátozott jogalkotással valóban gondok vannak, alkotmányosságai vizsgálatára szükség van, azonban a köztársasági elnök a vonatkozó indítványában nem ezt kérte.

Bragyova András szerint, aki a többségi határozatnak sem a rendelkező részével, sem annak indokolásával nem ért egyet, az indítvány egyértelműen az OÉT összetételét, s ezen belül a szakszervezeti képviselet megoldását kifogásolja. Ebből szerinte az következik, hogy a köztársasági elnök az OÉT egyetértési jogát – és általában az egyetértési jogot – nem tartja alkotmányellenesnek, ha az adott szervezet összetétele megfelel a demokratikus legitimitáció követelményének. Álláspontja az, hogy a határozat olyan okból nyilvánítja alkotmányellenesnek az OÉTtv.-t, amely az indítvány szerint nem alkotmányellenes. Mindebből következően „az Alkotmánybírósnak arra a kérdésre kellett volna választ adni, hogy a kvázi-korporatív, vegyes összetételű, kormányzati és érdekképviseleti elemet egyaránt magába foglaló OÉT összetétele alkotmányos szempontból megfelel-e a feladat- és hatáskörének”.⁵² Ami az egyetértési jogot illeti, Bragyova nem tartja megalapozottnak azt a többségi véleményt, amelynek értelmében az OÉT egyetértési joga alkotmányellenesen korlátozza a kormányrendeletalkotási hatáskörét. Miután kijelenti, hogy jogalkotási tevékenységet „csak az Alkotmányban meghatározott szervek végezhetnek, kizárólag az Alkotmányban meghatározott módon, illetve az Alkotmány alapján”, rögzíti, hogy ennek a kívánalomnak a törvény megfelel. Különvéleményében két alkotmányos alapot említ. Az egyik az alkotmány 36. §-a, amelynek értelmében a kormány „együttműködik” az érdekelt társadalmi szervezetekkel. A másik az alkotmány 35. § (1) bekezdésének 1) pontja, amely szerint a kormány „el látja mindazokat a feladatokat, amelyeket a törvény a hatáskörébe utal”. Szerinte a törvénnyel a Kormány hatáskörébe tartozó feladat ebben az esetben egyrészt a háromoldalú érdekegyeztető szervben való részvétel, másrészt bizonyos kérdések szabályozásában történő együttműködés, együttdöntés.

A szabályozás indoka „a kompromisszumon alapuló jogszabályalkotás ösztönzése, amelyben valamennyi érintett fél érdekei figyelembe vétetnek azáltal, hogy bizonyos lényeges, törvényben meghatározott kérdésekben a Kormány nem alkothat rendeletet az OÉT másik két oldalának egyetértése nélkül”. Következtetése szerint „a Kormány hatáskörébe törvény utal egy feladatot. Jelen esetben az érdekegyeztetést azzal, hogy ennek sikertelensége – a megállapodás hiánya – esetén bizonyos kérdé-

sekben a Kormány törvényben kapott jogalkotó hatásköre visszazár az Országgyűlésre.⁵³ Mindebből következően az OÉTtv. valóban korlátozza a kormány hatáskörét, azonban a korlátozással – megállapodás hiányában – elvett hatáskört más nem gyakorolja, így a vizsgált korlátozás nem alkotmányellenes. Bragyova azt állítja, hogy „az OÉT hatásköre konzultatív, még akkor is, ha a törvény szerint »egyetértési joga« van”. Nézete szerint a vizsgált korlátozás azért sem alkotmányellenes, mert az OÉTtv. nem vezet be új jogforrást, a kormányrendeletet továbbra is a kormány alkotja – vagy nem.⁵⁴ Utalva egy korábbi alkotmánybírói határozatra⁵⁵ megjegyzi, hogy az OÉT-t a vonatkozó kontextusban közhatalommal rendelkező szervnek kell tekinteni. Mivel a 40/2005. (X. 19.) AB határozat éppen az érdekegyeztetés törvényi szabályozásának hiánya miatt állapított meg alkotmányos mulasztást, és az OÉTtv. ezt a mulasztást pótolta, továbbá mivel az OÉTtv. megfelel az AB által eddig felállított követelményeknek, „ezért az indítványt – a határozatban elfogadott indítványértelmezés alapján – el kellett volna utasítani”.

A két különvélemény álláspontom szerint lényegében tér el egymástól. Míg Kiss László maga is elismeri, hogy gondot lát az egyetértési jogokkal korlátozott jogalkotásban, és ezzel összefüggésben külön kiemelt elemzésre van szükség, így a többségi határozat nem a kérdésre válaszolt, addig Bragyova András szerint a határozatban az egyetértési jog megítélésének alapján is el kellett volna utasítania az indítványt. Megítélésem szerint – a többségi határozat és a két különvélemény tartalma alapján – az alábbi problémák elemzése szükséges: a kormány alkotmányos rendeltetése; az érdekegyeztetés szerepe (jogpolitikai jelentősége, ezen belül a legitimitás és a reprezentativitás elhatárolása); végezetül az egyetértési jog magánjogi és közjogi természete.

A kormány szerepe a közjogi rendjében

„A Kormány – csakúgy, mint az Országgyűlés és a köztársasági elnök – alkotmányos szerv, azaz státusza és lényeges kompetenciája közvetlenül az Alkotmány által konstituált; feladata magából az Alkotmányból adódik.”⁵⁶ Azzal minden szerző egyetért, hogy a kormány nem az Országgyűlés szerve és nem az Országgyűlésnek alárendelt szerv.⁵⁷ Ez ugyanakkor nem zárja ki, hogy a kormány jogilag is függ „a parlament »bizalmától«”.⁵⁸ Ami az Országgyűlés és a kormány sajátos politikai és jogi kapcsolatát illeti, találó Kilenyi kérdésfeltevése, amely szerint „nem merő fikció-e a parlament és a kormány viszonylatában önálló hatalmi ágak elválasztásáról, különösen

pedig a kormány tevékenységének parlamenti kontrolljáról beszélni”.⁵⁹ Ez a megközelítés azért is figyelemre méltó, mert a hatalommegosztás elve az alkotmány egyik központi elve.⁶⁰

A kormány alkotmányjogi helyzetét determinálja a rendszerváltozás körüli „hatalomszétmérés”,⁶¹ amelynek következményeképpen rendkívül stabil, szinte elmozdíthatatlan kormány alakult ki. Erre utal Petrétei, amikor kifejti, hogy mivel a parlamenttel szembeni (kormány)felelősség érvényesítésének csak a konstruktív bizalmatlansági indítvány az igénybe vehető eszköze, ez „rendkívül stabilá teszi a kormányfő – s rajta keresztül az egész kormány – pozícióját”.⁶² Kukorelli megjegyzi, hogy az Országgyűlés és a kormány közötti kapcsolatban meghatározó elem a politikai bizalom. Ez közelebről azt jelenti, hogy a kormány megbízása gyakorlatilag csak abban az esetben szűnik meg, ha az Országgyűlés tőle a bizalmat megvonja.⁶³ Az a körülmény, hogy az alkotmány nem határozza meg a kormány jellegét, talán még erősíti is alkotmányjogi pozícióját.⁶⁴

Óhatatlanul felmerül a kérdés, mit jelent a kormány széles körű önállósága, amelyet eredendően a rendszerváltozás folyamatában kapott, és amelyet a kormány jellegének tételes alkotmányos tisztázása hiányában megőrzött, és talán még erősített is. Kukorelli az alkotmány 35. § (1) bekezdésének elemzése során megállapítja, hogy a szöveg bármennyire is részletező, bizonyos, hogy a kormány tényleges szerepköre gazdagabb annál, amit a taxáció mutat.⁶⁵ A jelzett taxáció mellőzését javasolta Ádám Antal egy leendő új alkotmányban. Érvei között hangsúlyosan szerepel, hogy a parlament és a kormány közötti hatalommegosztás és hatalomszétválasztás a parlamentáris kormányrendszerben sem jelentheti a kormánynak a törvényhozó hatalommal szembeni szervezeti alárendeltségét és közvetlen irányíthatóságát. Következtetése szerint „a Kormánynak [...] olyan eredeti alaptörvényi felhatalmazással kell rendelkeznie, amelynek alapján önállóan formálhatja saját kormányzati politikai koncepcióját és [...] saját jogán alkothassa meg azokat a döntéseket és terjeszthesse az Országgyűlés elé azokat a javaslatokat, amelyeket meghirdetett kormányzati koncepciójának megvalósulásához [...] szükségesnek tart.”⁶⁶ Ami a törvényjavaslatok előterjesztését illeti, jól mutat rá Kukorelli a parlament és a kormány viszonyának bizonyos diszkrpanciájára. A látszat valóban az, hogy az Országgyűlés jogalkotási hatásköre a tárgyköröket illetően elvileg korlátlan, hiszen bármit szabályozhat törvényi szinten. Mivel azonban „az egyes parlamenti hatáskörökhöz kapcsolt kormányjogkörök (például a törvénykezdeményezés...)

ténylegesen megosztják a hatalmat a döntéshozatalban, a kormány mozgatja a parlamentet”.⁶⁷

Ebben a kormányzati képletben alapvető jelentőségű a kormány jogalkotásban való tevékenységének a meghatározása. Az alkotmány 35. § (1) bekezdését szokták „relatív taxációnak” minősíteni,⁶⁸ és a kormány széles körű felhatalmazása Bragyova szerint azt jelenti, hogy a kormány minden olyan hatáskört jogosult, de köteles is gyakorolni, amely nem tartozik más alkotmányos szerv hatáskörébe. Ebből következően a kormány hatásköre residuális jellegű.⁶⁹

A demokratikus legitimitáció

A kormány hatáskörének ily széles terjedelmű meghatározása két terület vizsgálatát teszi szükségessé. Az egyik a jogalkotási felhatalmazás kritériumai, a másik pedig – ezzel is összefüggésben – az alkotmány 35. § (1) bekezdés 1) pontjának tartalma. Az AB számtalan alkalommal értelmezte az alkotmány 2. § (1) bekezdését, így a jogalkotással is összefüggő egyes döntésekben is.⁷⁰ A jogalkotás alkotmányosságának egyik fontos eleme a jogforrások alkotmányos szabályozása, amelynek Bragyova – többek között – az alábbi elemeit sorolja fel: a jogalkotásra jogosult szervek (mint a jogalkotás alanyai) megjelölése, valamint a jogalkotó hatáskör (mint a jogalkotás tárgya) meghatározása.⁷¹ Az alkotmány legalábbis a témánk szempontjából fontos első két elem tekintetében pontos, amennyiben meghatározza a jogalkotás alanyait és a jogalkotás tárgyát. Ennek a vizsgált kontextusban azért van jelentősége, mert az alkotmányban megjelölt szervek rendelkeznek a jogalkotáshoz szükséges legitimitással. Ez a demokratikus legitimitáció – mint ahogyan az AB több alkalommal is megállapította – megvalósulhat a választópolgárok közvetlen választásával, de akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Ebből tehát az következik, hogy a demokratikus legitimitációhoz a választópolgárok elismerése szükséges, tehát nem elegendő az emberek egy ehhez képest mindenképpen specifikus csoportjának – példának okáért a munkavállalóknak – a felhatalmazása. Ez utóbbi meghatározott szervezetek adott tevékenységénél szintén fontos lehet, például a munkajogban az úgynevezett koalíciók (munkavállalói és munkaadói érdekképviseleti szervek) reprezentativitása szempontjából. Ezt a fogalmat az alábbiakban még tárgyalom, e helyütt csak annyit jegyzek meg, hogy míg a legitimitás közjogi és generális, addig a reprezentativitás magánjogi és speciális – legalábbis témánk kontextusában.

Mit jelent ebben az összefüggésben az alkotmány 35. § (1) bekezdésének 1) pontja, amely arról rendelkezik, hogy a kormány ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal? Mint ahogyan az AB határozatának elemzésénél utaltam rá, ez a tartalom lényeges volt Bragyova András különvéleményében. Korlátozható-e, és milyen kvantitással és kvalitással a kormány hatásköre az alkotmány e normája szerint, törvény rendelkezése alapján? A vonatkozó alkotmányos norma még egy problémát felvet. A kormány tevékenységét hatásköri szempontból kormányzati és közigazgatási (más néven végrehajtó) feladatokra szokás felosztani. A kormány tényleges működésében e két csoport valóban megkülönböztethető, azonban a 35. § (1) bekezdés 1) pontjának szerencsétlen fogalmazása ebben a tekintetben sem egyértelmű. Az AB által alkotmányellenesnek minősített rendelkezések alapján – ezzel az esettel összefüggésben is – legfeljebb orientáló jelleggel lehet a kormány kormányzati és nem végrehajtó tevékenysége körébe tartozó hatáskörének korlátozásáról beszélni. A válaszadás előtt indokolt az érdekegyeztetés jogi természetének elemzését elvégezni.

Az érdekegyeztetés szerepe a magánjog és a közjog rendjében – a reprezentativitás jogi természete

Az érdekegyeztetés jogrendbeli elhelyezésének minősítéséhez mindenképpent a szociális partnerek jogállását kell tisztázni. A koalíciók – a későbbi szociális partnerek – megjelenése, a koalíciós szabadság eszméjének kialakulása végeredményben az úgynevezett függő vagy önállótlan munkavégzés megvalósulási formáinak szükségszerű velejárója volt.⁷² Az ipari fejlődés előrehaladásával óhatatlanul előtérbe került az individuális munkafeltételek magasabb szinten történő egységesítésének igénye. Az eredetileg az egyéni munkaszerződések által kifejezésre juttatott munkafeltételek egységes megjelenítése pedig csak a kollektív megállapodások által vált lehetségessé. A kollektív megállapodások azonban sajátos – a korábbihoz képest merőben új – alanyi kör jogi elismerését feltételezték.⁷³ Az a folyamat, amely végeredményben a szerződéses liberalizmus korszakának megtöréséhez jelentősen hozzájárult, nem elsősorban a közjogban okozott problémát, hanem – legalábbis dogmatikájában – a magánjog számára jelentett új feladatokat.⁷⁴

A koalíciók jogának közjogba tartozó része egyrészt nem más, mint az egyesüléshez való jog egyik szegmense, amelynek alapjoggá válását nem csekély mértékben segítették elő a (munkajogi) nemzetközi források.⁷⁵ A koalíciók közjogi vonatkozásának má-

sik része a jóval később kialakult érdekegyeztetés – amennyiben a munkavállalói és munkaadói koalíciók közjogi szereplők tevékenységét befolyásolhatják –, amelyet az alábbiakban tárgyalok. A koalíciók elismerése tehát korántsem volt öncélú, hanem – mint ahogyan a nemzetközi munkajogi dokumentumokból is kiderül – összekapcsolódott a kollektív tárgyaláshoz és megállapodáshoz való joggal. A végtermék a kollektív megállapodás, a kollektív szerződés (*Tarifvertrag, conventions collectifs, collective agreement*), amely jogi természetét illetően mind a mai napig a munkajog egyik állandóan mozgásban lévő problémája. A munkajog „szerződéses jogforrása” (*voluntary /contractual sources*) felveti azt a kérdést is, hogy egyáltalán ki jogosult ilyen „norma tartalmú” szerződés megkötésére. Ennek meghatározására pedig az a kritériumrendszer szolgál, amely a már említett reprezentativitást van hivatva szolgálni.

Ez országoként más és más, elsősorban az adott ország közjogi és (magán)munkajogi tradíciói közötti különbségnek köszönhetően.⁷⁶ Míg a német jogban a koalíciós szabadság különös alkotmányos védelemben részesül,⁷⁷ addig a tarifális képesség (*Tariffähigkeit*) másképpen ítéendő meg, minősítése a jogalkalmazás feladata. A tarifális képesség lényegét illetően a napjainkban uralkodó álláspont – szemben a korábbiakkal⁷⁸ – kiindulási alapként a tarifaszerződés normatív részét tekinti. Ez a felfogás a tarifális képességet egy magánjogra alapított alakító hatalomnak (*privatrechtlich begründete Gestaltungsmacht*) minősíti. Másképpen fogalmazva normatív jogviszony-alakítási képesség, de még a magánautonómián belül.⁷⁹ A gyakorlat szerint egy munkavállalói érdekképviselői szervezet csak abban az esetben minősíthető tarifaképesnek, ha rendelkezésére áll az úgynevezett szociális hatalom (*soziale Mächtigkeit*).⁸⁰ A szociális hatalom egzakt fogalmát a jogalkalmazás sem adja meg, felsorol viszont néhány olyan kritériumot, amely szükséges e hatalom megszerzéséhez. Az egyik nyilvánvalóan a koalíció létszáma. A második további lényeges ismérv a szervezet financiális háttere, amely az ellenérdekű féllel történő konfliktus esetén nélkülözhetetlen. A jogalkalmazás álláspontja szerint a tarifaképességhez elengedhetetlen egy szubjektív elem, nevezetesen a tarifaszerződés megkötésére való készség, hajlam (*Tarifwilligkeit*).⁸¹ Végezetül szintén magától értetődő ismérv a függetlenség, egyrészt az ellenérdekű féltől, valamint harmadik féltől, így mindenekelőtt az államtól.

A francia jogban az egyesülési jog és ezen belül a munkavállalói, valamint a munkaadói koalíciók alkotmányjogi alapja szintén stabil bázisokon áll,⁸² amelyet a *Conseil Constitutionnelle* több döntésében megerősített.⁸³ A francia munkajog is nagy-

jából a német jogban ismert reprezentativitási kritériumokat alkalmazza, azonban ezt nem a jogalkalmazásra, hanem a jogalkotásra bízta.⁸⁴ A CT 132 Art. L. 132-2 rendelkezése értelmében minden olyan szövetség, minden szinten és függetlenül saját reprezentativitásától tarifaképes, amely a reprezentativitást elismert csúcsszövetségek valamelyikéhez csatlakozott. Nem sokkal a második világháború befejezését követően, 1948. április 8-án, majd mintegy két évtizeddel később, 1966. március 31-én az előbbi megerősítve miniszteri rendeletben az állam mintegy igazolta a magángazdaságban működő legnagyobb öt szakszervezet reprezentativitását.⁸⁵ Az így megszerzett országos reprezentativitást eredeti, „saját jogon” megszerzett reprezentativitásnak is nevezik (*représentativité propre*). A koalíciós rendszer igazi stabilitását – már-már központosított felépítését – az úgynevezett származtatott reprezentativitás (*représentativité dérivée*) elismerése jelentette. Ennek lényege, hogy mindazok a szakszervezetek, amelyek csatlakoztak az öt nagy, államilag reprezentativitást minősített szervezethez, reprezentativitást minősülnek. Ez az intézményesített koalíciós-tarifális rendszer ugyan lényegesen különbözik a fentiekben ismertetett, a jogalkalmazásra épülő német megoldástól, de még így sem jelent valamiféle közjogi legitimitást, hanem a kollektív szerződés-kötési képesség – kétségtelenül sajátos – magánjogi relevanciájú meghatározását.

A koalíciók reprezentativitásának magánjogi természete egyértelmű az angol *recognition of the trade union* intézményében.⁸⁶ A szakszervezetek elismerésének, és így tarifális képességének elsődleges módja a megállapodás (*recognition agreement*), amelyben a felek a kölcsönös együttműködés elve alapján kifejezik a kollektív szerződés megkötésére vonatkozó szándékukat, és általában kijelölik azokat a témákat, amelyeket a kollektív megállapodásnak tartalmaznia kell.⁸⁷ Az önkéntes megállapodás (*voluntary recognition*) mellett létezik a szakszervezetek törvény általi elismerése (*statutory recognition*), amelyre akkor kerül sor, ha a munkáltató visszautasítja a szakszervezet elismerés iránti kérelmét, vagy a felek között nem jön létre a fentiekben említett megállapodás. Ebben az eljárásban meghatározó szerepe van a *Central Arbitration Committee*-nek (CAC), a munkavállalói szakmai szervezetek ugyanis hozzá fordulhatnak az elismerés megadásáért.⁸⁸

A közjogi legitimitáció és a magánjogi reprezentativitás elhatárolását azért tartom súlyponti kérdésnek, mert az érdekegyeztetés különböző rendszerei vagy az adott ország reprezentativitási mutatóit vetjük át részvételi kritériumként, vagy olyan – szintén erre alapuló – követelményrendszert alakítottak

ki, amelynek a közjogi legitimitációhoz nincs köze. Szolgáljanak például először a 124/2008. (X. 14.) AB határozatban található utalások. A francia alkotmány 71. cikke értelmében a Gazdasági és Szociális Tanács (*Conseil Economique et Social*) összetételét és működési szabályzatát organikus törvény határozza meg. (Megjegyzem, hogy 2008. július 23-tól – alkotmánymódosítás következtében – a tanács neve *Le Conseil Économique Social et Environnemental*, és a funkcióbeli változás némileg módosította a tanácsban részt vevők összetételét.) A tanács az alkotmánymódosítás eredményeképpen kettőszázharminchárom tagból áll, akik – a nemzetgyűlés bizottságaihoz hasonló szerkezetben – kilenc területet képviselnek.⁸⁹ A tagokat az adott szakmai szervezetek delegálják, kivéve 72 személyt, akiket közvetlenül a kormány jelöl a tanácsba. A tanács szigorúan véleményezési jogkörrel rendelkezik, azonban meghatározott kérdésekben a jogalkotást megelőzően a kormánynak kötelező a testület véleményét kikérni.⁹⁰ Az olasz alkotmány 99. cikke rendelkezik a Gazdasági és a Munka Nemzeti Tanácsáról (*Consiglio Nazionale dell'Economiche e del Lavoro*). A tanács hasonló funkciót lát el, mint francia megfelelője, alapvetően konzultatív feladata van azonban megilleti a törvénykezdeményezés joga is.⁹¹ A tanács tizenkét szakértőből és az ügynevezett termelői szektorok kilencvenkilenc képviselőjéből áll. A tizenkét szakértő a kultúra, a gazdaság, a jog kiemelkedő személyiségei, nyolcat közülük a köztársasági elnök, nyolcat pedig a kormány nevez ki. A kilencvenkilenc képviselőből – mind a magán-, mind a közszférát beleértve – negyvennégy képviselőt jelölnek az ügynevezett függő munka világából az ott működő szervezetek, tizennyolc pedig az ügynevezett *lavoratori autonomi* szférájából érkezik, míg a fennmaradó harminchét képviselőt a vállalkozások jelölik.⁹² A portugál alkotmány 92. cikke rendelkezik a Gazdasági és Szociális Tanácsról (*Conselho Económico e Social*), amely szintén tanácsadó, konzultatív testület, összetételét és működését törvény határozza meg.⁹³ A törvény szerint a tanács felelőssége a konzultációra és a szociális párbeszéd fenntartására terjed ki. A tanácsnak a törvény 2. cikke szerint törvénykezdeményezési joga van.⁹⁴ A tanács ezen kívül ajánlásokat fogalmazhat meg a jogalkotó részére. A tanács elnökét az alkotmányban rögzített felhatalmazása alapján a nemzetgyűlés választja meg. A képviselők egy részét a kormány, a reprezentatív munkáltatói és munkavállalói szervezetek, a szövetszervezetek tanácsa, a tudományos tanács, a szabad foglalkozásúak szervezete stb. delegálja.⁹⁵

A közép-, illetve a kelet-európai országokban főképpen tripartit érdekegyeztető szervezetek jöttek

létre.⁹⁶ Néhány megoldást – korántsem a teljesség igényével – indokolt érinteni. A bolgár alkotmány nem rendelkezik kifejezetten az érdekegyeztetés rendszeréről, csupán az egyesülési szabadság általános formuláját tartalmazza.⁹⁷ A bolgár munka törvénykönyve viszont „Háromoldalú együttműködés” alcím alatt a 3. §-ban szabályozza az érdekegyeztetést, benne a reprezentativitást.⁹⁸ A munkavállalói és a munkáltatói reprezentativitást ebben a kontextusban a kormány ismeri el, döntése ellen a legfelsőbb közigazgatási bírósághoz lehet fellebbezni. A tripartit érdekegyeztetés nem jogalkotó szerv, azonban nyilvánvalóan jelentős befolyása lehet a törvényhozás munkájára. A román munka törvénykönyve külön rövid fejezetben tárgyalja a társadalmi párbeszéd intézményét.⁹⁹ Azon túl, hogy az intézmény szervezete tripartit, szerepe a társadalmi béke és stabilitás érdekében a konzultálás és az érdemi párbeszéd, a törvénykönyv egyéb rendelkezést nem tartalmaz. A társadalmi párbeszéd intézményét külön törvény szabályozza.¹⁰⁰ Ennek értelmében a Gazdasági és Szociális Tanács feladata kormányrendeleteinek véleményezése, valamint javaslatok előterjesztése a parlament számára, a kormány tájékoztatása az aktuális gazdasági és szociális folyamatokról, bizonyos érdekkonfliktusok feloldása, valamint az ILO egyezményekben meghatározott munkajogi standardok ellenőrzése.¹⁰¹ A tanács huszonhét tagú, és a három oldal egyenlő számú képviselőjéből áll.¹⁰² A reprezentativitás meglétét a munkaadói és a munkavállalói oldal tekintetében alapvetően és vita esetén is bíróság állapítja meg. Szlovéniában 1994-ben alakult meg a Gazdasági és Szociális Tanács, egy országos bérlitikai megállapodás elfogadását követően. A tanács feladata talán annyiban különbözik az eddig ismertettekétől, illetve általában a közép- és kelet-európai országok hasonló intézményeitől, hogy jóval jelentősebb szerepet kap az országos megállapodások előkészítése. Ennek oka az, hogy a szlovén munkaügyi politikában nagy szerepet játszanak a jogalkotás mellett a különböző megállapodások. Ezen túlmenően a tanácsnak tanácsadó funkciója is van, amelynek köszönhetően egyes munkajogi, foglalkoztatási reformok viszonylag nagy támogatottsággal léphettek hatályba.¹⁰³

Összefoglalásként megállapítható, hogy a „szociális párbeszédet” szolgáló különböző szervezetek reprezentativitási szabályai korántsem nyugszanak egységes elveken. Van, ahol törvény szabályozza – nyilvánvalóan figyelembe véve a megalkotás idején fennálló erőviszonyokat –, de olyan megoldással is találkozhatunk, ahol a felek egyszerűen megállapodtak egy bizonyos *status quoban*, amelyet időszakonként felülvizsgálnak. Mivel a szociális

párbeszéd rendeltetése egyik országban sem a jogalkotásban való érdemi részvétel – habár erre több informális törekvés utal –, a reprezentativitás seholy nem közjogi kategória, hanem a felek egymás általi elismerésének magánjogi eszköze. Témánk szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a közársasági elnök által feltett kérdések a reprezentáció vonatkozásában – az egyetértési jogkör érintése nélkül – indifferensek.

A reprezentativitás minősítése nem problémamentes az Európai Unió szintjén sem, különösen a szociális párbeszéd (*social dialogue*) és a közösségi jogalkotás szorosabb kapcsolata óta. A szülői szabadságról szóló irányelvel¹⁰⁴ kapcsolatban indokolt utalni az UEAPMA-döntésre,¹⁰⁵ amely új irányt adott a közösségi szintű szociális párbeszédnek. Az irányelv – hosszas előkészítést követően¹⁰⁶ – az Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezete (UNICE), az Állami Vállalatok Európai Központja (CEEP) és az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC) által kötött keretmegállapodást léptette hatályba. Az Európai Kézművesek, Kis- és Középvállalkozók Szövetsége (UEAPME) azzal a kérelemmel fordult az Európai Elsőfokú Bírósághoz, hogy semmisítse meg a kihirdetett irányelvet, mert az annak megkötését megelőző tárgyalásokba ezt a szervezetet nem vonták be. Állítása szerint nem lehet olyan irányelvet elfogadni, amelynek a döntéshozatalában nem vehetett részt egy reprezentatív (munkáltatói) szervezet, és tagjaira az irányelv kihat. A bíróság elutasította az UEAPME keresetét.¹⁰⁷ A testület kimondta, hogy az UEAPME minden kétséget kizáróan reprezentatív szervezet. Álláspontja szerint azonban a reprezentativitást mindig az adott megállapodás tárgyához viszonyítottan kell kezelni. A szülői szabadságra vonatkozó keretmegállapodás tekintetében a megállapodásban részt vevő szervezetek reprezentativitása önmagában is elegendő volt.¹⁰⁸

AZ „EGYETÉRTÉSI” JOG TERMÉSZETE

Az „egyetértési jog” vagy az „egyetértés joga” meglehetősen szerencsétlen kifejezés, és ezért jogi adaptációja is félresikerült.¹⁰⁹ A szakszervezetek egyetértési jogának korábbi szabályozásával kapcsolatban találó Román László megállapítása, amennyiben „az egyetértés, ami a meggyőződés, megítélés kérdése, azaz tudati folyamat eredménye, illetve egy másik állásponttal, magatartással való azonosulás kérdése, nem lehet tárgya és függvénye feljogosításnak”.¹¹⁰ Kifejti, hogy a jogrendet „a konszenzusra »csupán« utaló akarathivatalítás, ez esetben a hozzájárulás ér-

deklí”.¹¹¹ Ez a hozzájárulás lehet előzetes, lehet utólagos (jóváhagyás), jogi természetét tekintve nem más, mint a döntés hatályossági feltétele.¹¹² Ezt a képletet némiképpen bonyolítja a hatályos Mt. 65. § (1) bekezdésében szabályozott úgynevezett együttdöntési jog. Amennyiben követjük Román logikáját a (munkaszerződés) érvényességi kellékei és hatályossági feltételei tekintetében, úgy az együttdöntési jog nem egy adott döntés hatályossági feltétele, hanem egyenesen érvényességi kelléke, mivel itt nem egy domináns, felhatalmazott döntéshozóról van szó, hanem legalább két fél egyenrangú döntéséről. A döntéshozatal dogmatikája a végeredmény szempontjából kissé háttérbe szorulhat, hiszen vagy érvénytelen döntés születik, vagy az egyébként érvényesen hozott döntés érvényessége mintegy elenyészik a hatályosság elmaradása miatt.¹¹³

A döntéshozatal, illetve a döntés érvényessége vagy hatályossága egyrésztől azonos a magánjogban és a közjogban, ugyanakkor a legitimitáció és a reprezentativitás lényegi különbsége miatt mégis eltérést mutat.¹¹⁴ Az AB arra mutatott rá, hogy az egyetértési jogkör által ebben a közjogi kontextusban nem egyszerűen egy érvényesen meghozott jogalkotói döntés érvényessége enyészik el, hanem olybá tűnik, mintha az egyetértési joggal – pontosabban előzetes hozzájárulási vagy utólagos jóváhagyási joggal – rendelkező fél szintén rendelkezne jogalkotói felhatalmazással, azaz legitimitással, holott csak – egy teljesen más relációban releváns – reprezentativitással bír. A két rendszer összekapcsolásából egy láncszem hiányzik. Ezzel szemben Bragyova különvéleményében azt hangsúlyozza, hogy az AB eddig nem tett olyan megállapítást, hogy a kormány rendeletalkotási hatásköre törvényben ne lenne korlátozható. Álláspontja szerint jelen esetben sem lehet szó a kormány jogalkotó hatáskörének alkotmányellenes korlátozásáról.¹¹⁵ Emlékeztetek azonban egy másik megoldásra. Az Mt.-nek az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi CXIII. törvénnyel történő módosítása következtében a 17. § az alábbi (2) bekezdéssel egészült ki: „Az (1) bekezdés *b*) pontjában meghatározott, a kötelező legkisebb munkabér mértékére vonatkozó döntés kialakítása érdekében az Országos Munkaügyi Tanácsban folytatott egyeztetés a tárgyévet megelőző szeptember 10. napjáig – megegyezés hiányában legfeljebb további 15 napig – tart. Ha ezen időpontig megállapodás nem jön létre, a Kormány – a 144. § (5) – (7) bekezdésben meghatározott szempontok érvényesítése érdekében – meghatározhatja a kötelező legkisebb munkabér mértékét.”¹¹⁶ Mit tett valójában a kormány? Álláspontom szerint ezzel a sza-

bálya az egyetértési jogot valóban indifferenssé tette, ugyanis elvileg képes volt olyan javaslatot tenni, amelyet a szociális partnerek nem fogadtak el, azaz nem értettek egyet azzal. Ezt követően a kormány döntött, azaz az érdekegyeztetés valójában konzultatív funkció ellátására szorítkozott. Ez a jogalkotói döntéshozatal szempontjából azt jelentette, hogy az alkotott jogszabályt, akinek erre alkotmányos felhatalmazása, legitimitása volt.¹¹⁷

Végezetül utalok Bragyovának arra a hivatkozására, amelynek értelmében „az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint” a törvény ellenére az OÉT egyetértése nélkül alkotott kormányrendelet – önmagában ettől – még nem alkotmányellenes. A hivatkozott alkotmánybírósági határozatok azonban nem egyenműek, a gyakorlat ingadozó volt. A 7/2004. (III. 24.) AB határozat a Jat. rendelkezéseivel összefüggésben – utalva több korábbi határozatára – rögzíti, hogy „a Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása önmagában nem vezet a törvény alkotmányellenességének megállapításához, hanem csak akkor, ha ez egyben az Alkotmány valamely szabályába ütközik”.¹¹⁸ Az AB arra is rámutatott, hogy a Jat. rendelkezései nem minősülnek alkotmányos szabálynak.¹¹⁹ Egy alkotmánybírósági döntés volt eddig kivétel – mintegy „szökevény” határozatként –, a már hivatkozott nehéz tehergépkocsik közlekedésének korlátozásáról szóló ügyben.¹²⁰ Ebben az AB a következő megállapítást tette: „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitációját, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.”¹²¹ Figyelemre méltó, hogy az AB nem, illetve nem elsődlegesen a Jat.-ban megfogalmazott követelményekre támaszkodott. Ezt azzal indokolta, hogy „a Jat rendelkezései alapján az egyeztetési körbe bevonandó intézményi-személyi kör bizonytalan”.¹²² Mindebből következően az AB ugyan az alkotmány 36. §-ára figyelemmel, de a környezet vé-

delmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvtv.) 44. § (2) bekezdését alapul véve állapította meg, hogy „a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkezdhetetlennek minősülnek”.¹²³ Úgy tűnik azonban, hogy az egy adott határozatban kétségtelenül helytálló érvelés beemelése egy másik, nem feltétlenül azonos tényállásra épülő határozatba nem szerencsés.¹²⁴

AZ ÉRDEKEGYEZTETÉS JÖVŐJÉRŐL

Álláspontom szerint az elemzett ügyben a köztársasági elnök által feltett kérdésekben, az AB határozatában, valamint a különvéleményekben három, egymással összefüggésben álló probléma húzódik meg, különböző hangsúllyal. Az egyik a legitimitás mibenléte, a másik a jogalkotó szerv és a jogalkotási eljárás alkotmányossága, valamint az egyetértési jog. A tárgyalt esetben mindezek egy kérdés körül csoportosulnak, nevezetesen hogy az adott szabályozással a kormány jogalkotói felhatalmazásának korlátozása alkotmányos-e vagy sem. Erre a kérdésre az érdekegyeztetésnek az AB-döntés utáni jövője tükrében kísérlek meg választ adni.

Az érdekegyeztetés, a szociális párbeszéd eddigi történetének, mondhatni, logikus következménye az AB döntése. A magyar érdekegyeztetési rendszer nagyjából ugyanazt az utat járta be, mint a közép-, illetve kelet-európai országok hasonló intézményei.¹²⁵ Mivel a rendszer működésének egyik sajátossága az informális, működése inkább politikafüggő, mintsem a jogi szabályozás által befolyásolt. Ez önmagában még nem jelentene semmilyen zavart, hiszen általában a foglalkoztatáspolitikai, a munkaügyi politika, illetve maga az ügynevezett szociális szféra politikafüggő.¹²⁶ A szociális párbeszéd informális jellege, jogi szabályozásbeli hiánya attól kezdve vetett fel legitimitási – és nem reprezentativitási – kérdéseket, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a szociális partnerek egyrésztől közvetlenül részt vesznek a jogalkotásban az egyetértési jog révén, másrészt olyan testületekben foglalnak helyet, amelyek közhatalmi jogok gyakorlását is végzik.¹²⁷ Súlyom László egyébiránt történeti-dogmatikai áttekintést ad más helyütt az érdekképviseletek és az alkotmány viszonyáról, hangsúlyozva, hogy már a kerekasztal-tárgyalásokon egyértelmű volt, „hogy a társadalmi szervezetek csak annyiban tartoznak a társa-

dalmi rendről tartozó fejezetbe, ha részei a politikai intézményrendszernek”.¹²⁸ Ennek a koncepciónak a lényege tehát az volt, hogy a társadalmi szervezeteket el kellett választani az államtól, másképpen fogalmazva: közhatalmi jogokat nem gyakorolhattak. Súlyom utal arra a legitimitációs igényre, amely mind a kormány, mind a szociális partnerek – elsősorban a szakszervezetek – részéről felmerült, és ezzel összefüggésben arra a törekvésre, hogy olyan eszközök birtokába kívántak jutni, amelyekkel a politikai döntésekben való részvétel biztosított. A jogállam követelményei szerint felépülő politikai rendszerben azonban korántsem közömbös, hogy ezek az eszközök milyen módon biztosítottak, illetve egyáltalán biztosítottak-e a társadalmi szervezetek részére.¹²⁹ Ezen a ponton ismételtén eljutunk a közjogi legitimitás és a magánjogi reprezentativitás különbözőségének egyik szimptomájához, nevezetesen ahhoz, hogy az utóbbira általában nem található egzakt kritériumrendszer, illetve szabályozás.¹³⁰ Súlyom László tulajdonképpen az alapkérést teszi fel: „az igazán kényes kérdés, hogy az érdekszervezetek legitimitációja elégséges-e a jogalkotásban való részvételhez.”¹³¹ Mint ahogyan hivatkoztam rá, a kérdés megjelenik más megfogalmazásban és talán más hangsúllyal a köztársasági elnöknek az AB-hoz intézett indítványában is: „ha ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül másnak egyáltalán adható is...”¹³² Ezek a kérdések, levezetések logikusan vezetnek el a legitimitás és a reprezentativitás közötti éles különbségtételhez.¹³³ Amennyiben a legitimitációt a jogalkotáshoz szükséges felhatalmazással azonosítjuk, úgy ehhez semmi köze nincs a bármilyen célhoz kötött aktuális reprezentativitásnak. Ebből a szempontból tehát az OÉTV-ben és az Ábtv-ben meghatározott reprezentativitási ismervek érdektelenek.

A következő probléma a jogalkotó szerv és a jogalkotási eljárás alkotmányossága. Az tárgyalt esetben – utalva az AB eddigi gyakorlatára – vitán felül áll, hogy a jogalkotó szervnek alkotmányos legitimitációval kell rendelkeznie. Ilyen legitimitációval rendelkezik a kormány. Az AB szemlélete abban is egyértelmű, hogy a közhatalmi jogok gyakorlásával nem rendelkező szervezetek nem korlátozhatják a jogalkotó szervek jogkörét. Álláspontom szerint ez nem függhet az adott jogi norma jellegétől (jelesül törvény vagy rendelet), és az eseti mérlegelés gyakorlata sem megnyugtató.¹³⁴ Ezzel eljutunk a korlátozás alkotmányossága *versus* alkotmányellenessége problémájához. Egyetértve azzal, hogy amennyiben a Jat. szerinti általános egyeztetési köteletség megtartása formai alkotmányos kritérium lenne, a kormány jogalkotói tevékenysége ellehetetlenülne, a probléma

megoldására – az AB eseti mérlegelésén túl – két megoldási lehetőség kínálkozna. Az egyik a „módszerbeli ajánlás” kifejtése, értelmezése, amely álláspontom szerint csupán ahhoz vezethet, hogy a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik a véleményeztetési stb. előzetes eljárás megindítása vagy annak mellőzése. A másik pedig az alkotmányban meghatározott alapjogok tételes hivatkozásával történő konkrét korlátozás lehetőségét veti fel, amely gyakorlatilag kivitelezhetetlen. Mindebből következően az egyeztetés követelménye sokkal inkább a jogalkotói kultúra, mintsem a jogi szabályozás területéhez tartozik.

Az egyetértési jog jogi természete azonban determináló. Ez a jog ebben a kontextusban a jogalkotói felhatalmazás megosztását, végső esetben elenyészését jelenti az adott jogalkotói szinten (jelesül a kormány szintjén), és amennyiben elfogadjuk azt az érvelést, hogy ilyenkor a döntés az Országgyűlés kezében van, ezt a jogkört valójában annuláljuk. Összefoglalva: az egyetértési jog *a)* a legitimitás és a reprezentativitás lényegi különbsége, *b)* az érdekegyeztetés, a szociális párbeszéd konzultatív jellege, *c)* a korporációs politikai rendszer elvetése miatt, felesleges és értelmezhetetlen. Mindebből következően az alkotmány 35. § (1) bekezdésének *l)* pontja nem értelmezhető a kormány jogalkotói felhatalmazásának megosztására, végső soron elenyészésére vezető normaként.

Ami végül az érdekegyeztetés sorsát illeti, álláspontom szerint érdemi változás a szociális párbeszéd tartalmában és eljárásában nem valószínűsíthető. Az eddigi tapasztalatok alapján feltételezhető, hogy a politikailag erősen motivált szociális párbeszéd rendszere továbbra is informálisan fog működni,¹³⁵ és a tárgyalások sikere vagy kudarca – mint eddig – az éppen aktuális döntéshozói szándéktól és a (valós vagy vélt) erőviszonyoktól függ ezután is. Egyértelmű ugyanakkor, hogy ez a működési módszer hosszabb távon nem tartható fenn, és a megoldás egyik lehetséges iránya a makroszintű kollektív szerződés megkötése meghatározott témákban. Ennek azonban számos egyéb feltétele van, amelyeknek az elemzése nem tárgya ennek a tanulmánynak.

JEGYZETEK

1. A T/1307. szám alatt benyújtott törvényjavaslat általános indokolása szerint „2002. július 26-án, az Országos Érdekegyeztető Tanácsban az érdekegyeztetés megújításáról kötött megállapodásban a Kormány, valamint az országos munkáltatói és munkavállalói szövetségek megerősítették szándékukat az ágazati érdek-

- egyeztetés továbbfejlesztéséről. A PHARE-program támogatásával megindított munka során kidolgozott, 2003. július 2-án az OÉT Ágazati Tanácsa által elfogadott keretmegállapodás, valamint az ennek alapján kimunkált, a Kormány és a szociális partnerek által 2004. szeptember 22-én aláírt »Az ágazati párbeszéd bizottságok működésének feltételeiről és rendjéről a jogi szabályozás megalkotásáig terjedő időszakban« című dokumentum rögzítette, hogy cél az autonóm ágazati párbeszéd jogszabályi feltételrendszerének létrehozása, s ezt a megállapodásban megfogalmazott normatív szabályok, valamint a gyakorlati tapasztalatok figyelembevételével kell kialakítani.” Az indoklás a továbbiakban rögzíti: »A megállapodás szerint olyan új intézményrendszer létrehozását kell szorgalmazni a hazai érdekegyeztetésben, amely ágazati szinten biztosítja a szociális partnerek közötti konzultációt, a kollektív megállapodások kötésének elterjedését, a munkáltatók és munkavállalók szakmapolitikai érdekérvényesítési lehetőségeinek szélesítését. Az ágazati szociális párbeszéd intézményrendszerének szabályozott kiépítése és kiegyensúlyozott működése esetén egy-egy ágazat munkáltatói és munkavállalói érdekvéköpiseletei közösen léphetnek fel az ágazat fejlesztése érdekében, és autonóm módon dönthetnek az ágazatban követendő magatartási szabályok jelentős részéről.»
2. Hasonló jogalkotói hozzáállás figyelhető meg mind a mai napig az 1996-ban megalakult Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat (MKDSZ) szabályozásával kapcsolatban is. Az MKDSZ létét csupán szervezeti, működési és eljárási szabályzata, valamint etikai kódexe jelzi. A szolgálat megalakulásának tízéves évfordulójára konferenciát szerveztek, amelynek egyik törekvése volt a kormány figyelmének felhívása a szabályozás hiányából adódó hátrányokra. Lásd még *A Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat tevékenységének társadalmi hasznosságáról. A Rézler Gyula Mediációs Intézet által készített kutatás záró tanulmánya*, Budapest, MKDSZ, 2008.
 3. Alapszabály (1991) 6. pont.
 4. Az ÉT feladata, hogy „a munka világának szereplőit érintő átfogó és alapvető gazdasági, jövedelmi, szociális és munkaügyi kérdésekkel foglalkozzon”. Az ÉT célja „a munkavállalók, a munkaadók és a kormány érdekeinek, törekvéseinek feltárása, egyeztetése, az esetleges konfliktusok megelőzése, valamint információcsere, javaslatok, alternatívák megvizsgálása alapján megállapodások kialakítása”. Az ÉT segítséget nyújt „a munka világát érintő konfliktusok tripartit rendszerű kezelésében. Bármelyik partner kezdeményezésére közvetít országos méretű, középszinten nem kezelhető konfliktusokban, törekszik azok tárgyalásos rendezésére.” Alapszabály (1991) 1–3 pont.
 5. HÉTHY Lajos: *A tripartizmus lehetőségei és korlátai Közép-és Kelet-Európában*, in *Tripartizmus és munkaügyi kapcsolatok Közép- és Kelet-Európában*, szerk. LADÓ Mária, Budapest Munkaügyi Minisztérium Munkaügyi Kutatóintézete, 1994, 196–197.
 6. Az AB kifejtette, hogy ez az „alkotmányos ajánlás” nem azonos jogi természetű a jogalkotásról szóló 1987. évi. XI. törvény 27. § c) pontjában foglaltakkal. Az itt megfogalmazott véleménynyilvánítási joggal, illetve a kormány véleménykérési kötelességével kapcsolatban az AB azt is rögzítette, hogy „önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabály-előkészítés során az érintett szervektől nem kértek véleményt, a meghozott jogszabályt nem teszi alkotmányellenessé” Lásd a 30/1991. (VI. 5.) AB határozatot.
 7. A 22. pont szerint lezáratlan vita esetén az ÉT megbízhatja a jószolgálati-etikai bizottságot, hogy az ÉT által meghatározott időpontig közvetítsen az egyetértés létrehozása érdekében. A határidő lejárta után a jószolgálati-etikai bizottság ismerteti a szociális partnerekkel a kompromisszumos javaslatot; javaslat hiányában a bizottság állást foglal arról, hogy lát-e még lehetőséget a megegyezésre. Az ÉT állást foglal a jószolgálati-etikai bizottság jelentéséről.
 8. Így többek között lehetőség van arra, hogy valamely országgyűlési képviselőnek a kompromisszumos javaslattól eltérő módosító javaslatát támogatja az Országgyűlésben.
 9. Témánk szempontjából az alapszabály 13/h pontja érdektelen, az ugyanis az magára az ÉT szervezetre és működésére vonatkozik.
 10. Ennek értelmében „a Munkaerő-piaci Bizottság dönt a Munkanélküliek Szolidaritási Alapjában (43. §) – az alanyi jogon járó juttatások teljesítése után – fennmaradó pénzeszközök felhasználásáról.”
 11. Lásd például a 316/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb (minimál)bér és a garantált bérminimum megállapításáról.
 12. Lásd a 6/1992. (VI. 27.) MüM rendeletet a munkavállalók ágazatközi besorolási rendszeréről.
 13. A hatályos rendelkezés szerint: „17. § (1) A Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével
 - a) meghatározza a foglalkoztatás érdekében a munkavállalók nagyobb csoportját érintő gazdasági okból történő munkaviszony-megszüntetéssel kapcsolatban az e törvénytől eltérő szabályokat;
 - b) dönt a kötelező legkisebb munkabér és a munkavállaló által betöltött munkakörhöz szükséges iskolai végzettség, szakképesítés szintjétől függő garantált bérminimum mértékéről, továbbá a munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó, kormányrendeletben történő szabályozásról;
 - c) javaslatot tesz a napi munkaidő leghosszabb mértékének, illetve a munkaszüneti napok meghatározására.

- (2)
- (3) A Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanácsban országos bértárgyalásokat kezdeményez.
- (4) Az Országos Érdekegyeztető Tanácsban létrejött megállapodást – az Országos Érdekegyeztető Tanács javaslatára – a gazdasági miniszter jogszabályban kihirdeti.
- (5) A gazdasági miniszter – az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével – meghatározhatja a munkaminősítés rendszerét.”
14. Lásd -Mt. 38. § (4) bekezdés: A munkaügyi miniszter – az Érdekegyeztető Tanács egyetértésével – meghatározza a kollektív szerződések regisztrálási rendjét. Ennek keretében bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettséget is előírhat.
15. Ez a szöveg a társadalombiztosítási képviselők 1993. évi választásáról szóló 1993. évi XII. törvény 44. § (1) bekezdésével került a törvénybe, tehát már az Mt. hatálybalépése után. Ennek ellenére nem tesz említést az ÉT-ről, de azt sem határozza meg, hogy mit jelent az „országos érdekképviselő”.
16. A módosítás a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 1997. évi XLVIII. törvény 4. §-a révén történt.
17. 16/1998. (V. 8.) AB határozat. Ezt követően a törvény 7. § (3) bekezdésének hatályban maradó szövege az alábbi volt: „A biztosítási képviselőket a biztosítási ellátásra jogosultak képviselői tekintetében a munkavállalók, a munkáltatók képviselői tekintetében a munkáltatók érdekképviselői szervezetei delegálják.” A legitimitás és a közhatalmi jogok gyakorlásának összefüggései már ebben a határozatban is megmutatták, hogy a probléma nem csupán a társadalombiztosítás önkormányzati irányítása szempontjából aggályos, hanem általában kivethető az érdekegyeztetés egészére is.
18. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 12. § (1) és (3) bekezdése.
19. E helyütt meg sem kísérel azoknak a jogszabályoknak akár részleges felsorolását, amelyekben az ÉT-re, illetve a munkáltatók és a munkavállalók országos érdekképviselőire történő utalás nélkül az egyes szervezetek különféle testületeiben a „munkavállalói” és a munkáltatói” oldal reprezentánsai foglalnak helyet. Néhány ezek közül: Távmunka Tanács, Országos Szakképzési Tanács, Országos Köznevelési Tanács, Nyugdíjbiztosítási Ellenőrző Testület, Országos Felnőttképzési Tanács, Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Ellenőrző Bizottsága stb. Ezekbe a testületekbe az országos érdekegyeztetés vagy közvetlenül delegál tagokat (lásd Nyugdíjbiztosítási Ellenőrző Testület), vagy közvetetten, az egyes szakszervezetek, illetve munkaadói szövetségek kijelölt tagjai révén, az érdekegyeztetés szervezetének tudtával.
20. Az AB megjegyezte, hogy „a foglalkoztatási érdekegyeztetés kereteiről az 1991. március 1-jén hatályba lépett Flt. már tartalmazott szabályokat, az érdekegyeztetés ellátására működtetett szervezetként azonban nem az ÉT-t, hanem – az ÉT alapszabálya alapján létrehozott, annak állandó bizottságaként működő – Munkaerő-piaci Bizottságot, valamint a Megyei (fővárosi) Munkaügyi Tanácsokat nevezte meg”.
21. Az AB utal az Mt. 17. §-ára, az Flt. 9. és 39/A. §-ára.
22. Mint ahogyan megállapította, az Flt. bizonyos rendelkezéseiben a törvényhozó az ÉT-ben résztvevők számára ad lehetőséget „a foglalkoztatáspolitikával összefüggő közhatalmi döntések meghozatalában, befolyásolásában, a foglalkoztatással, a munkanélküliek ellátásának biztosításával, munkához jutásának támogatásával, szociális biztonságának elősegítésével kapcsolatos állami, önkormányzati feladatok ellátásában való részvételre”.
23. Mivel a támadott normák és az alkotmány 4. §-a között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés, az AB az indítványoknak az erre vonatkozó részét elutasította. Ugyancsak elutasította a testület a vonatkozó rendelkezéseknek az alkotmány 70/A. §-ába ütközését.
24. KUKORELLI utal – mint ellentétes koncepciót tükröző megoldásra – a francia alkotmányban szereplő konzultatív jogkörökkel rendelkező Gazdasági és Szociális Tanácsra. Az egyes külföldi megoldásokra történő hivatkozásoknak a 124/2008. (X. 14.) AB határozatban is jelentősége van.
25. „Mivel a vizsgált esetben szakszervezetek és más érdekképviselőlegitimitáció nélküli közhatalomgyakorlásáról van szó, sérül az Alkotmány 4. §-a is. Ez a rendelkezés ugyanis a szakszervezetek és más érdekképviselőlegitimitáció és érdekképviselőlegitimitációját ismeri el, amelybe nem tartozik bele a közhatalomgyakorlás [...] Az érdekszervezetek konzultációs jogai összeférnek az Alkotmány 4. §-ával, ezen túlmenően csak akkor vehetnek részt a közhatalmi döntéshozatalban, illetve akkor láthatnak el átruházott állami feladatot, ha kellő legitimitációval rendelkeznek, és az állam felügyeli tevékenységüket.”
26. A 40/2005. (X. 19.) AB határozat bővebb tárgyalását azért tartottam szükségesnek, mert a 124/2008. (X. 14.) AB határozatban kísértetiesen hasonló dilemmák fedezhetők fel, azaz legitimitáció vagy/és az egyetértési jog jogi természete – a közhatalmi felhatalmazás ténye – a döntő kérdés ebben a kontextusban.
27. OÉTtv. 2. §.
28. OÉTtv. 3. §.
29. OÉTtv. 3. § (2) bekezdés b) pont.
30. A felsorolás tartalmazza a foglalkoztatáspolitikával, a bérpolitikával, a munkajogi szabályozással, a munkavédelemmel, a munkaügyi ellenőrzéssel, a munkaügyi

- kapcsolatokkal, az oktatás- és képzéspolitikával, a szociálpolitikával, a társadalombiztosítási befizetésekkel és ellátásokkal, a vállalkozási és a munkajövedelmet terhelő adókkal és járulékokkal, az éves költségvetéssel, a gazdaságpolitikával összefüggő, „a munkavállalók és a munkáltatók jelentős részét érintő alapvető” kérdéseket.
31. Ezt az értelmezést támasztja alá a törvény 7. § (1) bekezdésének c) pontja, amely szerint az OÉT a 3. § (3)–(4) bekezdésben felsorolt kérdéseket illetően törvényben meghatározott esetben gyakorol egyetértési jogot.
32. A szöveg folytatása szerint így megállapodás szükséges az OÉT számára törvényben rögzített egyetértési jog gyakorlásához, az OÉT tagjai által előzetesen vállalt közös döntéshozatal (együttdöntés) esetén, valamint az OÉT ajánlásának vagy javaslatának megfogalmazásához a döntéshozatalra feljogosított szerv vagy személy számára. A „tárgyalás” és a „konzultáció” itt használt fogalmi valószínűleg a csoportos létszámcsökkentésről szóló 98/59/EK irányelv félreértéséből származhatnak. Az irányelv 2. cikkely (1) bekezdése értelmében „ha a munkáltató csoportos létszámcsökkentést tervez, megállapodás kötése céljából megfelelő időben konzultációkat kezdeményez a munkavállalók képviselőivel”.
33. Ennek értelmében, az országos érdekegyeztetésben részt vehet
- a) az a szakszervezeti szövetség, amely
 - legalább négy nemzetgazdasági ágban és legalább tizenkét alágazatban tevékenykedő tagszervezettel rendelkezik, és
 - legalább három régióban vagy nyolc megyében tagszervezettel, vagy tagszervezeti területi, illetve megyei szervezettel rendelkeznek, továbbá
 - tagszervezetei együttesen legalább százötven munkáltatónál működnek, vagy rendelkeznek a tagszervezet alapszabálya szerint önálló, képviselőre jogosult munkahelyi szervezettel, valamint
 - tagja az Európai Szakszervezeti Szövetségnek.
34. T/1306. törvényjavaslat részletes indokolása a 4–6. §-hoz.
35. Mt. 8. § „E törvény alkalmazásában szakszervezetnek minden olyan szervezetet érteni kell, amelynek elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonyral kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése.”
36. Lásd erről részletesebben SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 522–526.; Uő: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*, Budapest, Rejtjel, 2004, 163–165.
37. Az ún. tilalmi preventív klauzula értelmében egy adott társadalmi szervezet regisztrálásához csak a működéséhez szükséges minimális követelményeket írja elő a jogrend, és ne támasszon olyan akadályokat, amelyek nincsenek összefüggésben a szervezet megalakításával és működésével. Lásd erről Manfred LÖWISCH: *Koalitionsfreiheit als Grundrecht der Arbeitsverfassung und Koalitionsverbandsrecht*, in *Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 3.*, Hrsg. Reinhard RICHARDI – Otfried WLOTZKE, München, C. H. Beck, 1993, § 238. rd. 2–5.
38. Ennek megfelelően az Etv. 3. § (4) bekezdése szerint társadalmi szervezet alapításához az szükséges, hogy legalább tíz alapító tag a szervezet megalakítását kimondja, alapszabályát megállapítsa, ügyintéző és képviselői szerveit megválassza.
39. Ennek értelmében az OÉT munkájában az a munkáltatói szövetség vehet részt, „amelynek, illetőleg amely tagszervezeteinek tagságát legalább ezer munkáltató, illetve vállalkozás alkotja, vagy amelynek, illetőleg amely tagszervezeteinek tagsága legalább százezer főt foglalkoztat”.
40. Ászptv. 2. § (1) bekezdés.
41. A 26. § 4. pontja értelmében *tárgyalás*: olyan egyeztetés és vita, amelynél a döntés meghozatalának jogszabályban előírt vagy az ÁPB tagjai által előzetesen meghatározott feltétele a fórum egyetértése, azaz megállapodása. Így megállapodás szükséges
- a) az ÁPB számára törvényben rögzített egyetértési jog gyakorlásához,
 - b) az ÁPB tagjai által előzetesen vállalt közös döntéshozatal (együttdöntés) esetén,
 - c) az ÁPB ajánlásának vagy javaslatának megfogalmazásához a döntéshozatalra feljogosított szerv vagy személy számára,
 - d) kollektív szerződés kötéséhez (kollektív tárgyalás) Az 5. pont szerint *konzultáció*: a szociális párbeszéd során folytatott, tárgyalásnak nem minősülő véleménycseré, az álláspontok érdemi megvitatása; konzultáció.
42. Ászptv. 7. §.
43. Indítvány 4. pont.
44. Indítvány 5. pont. A továbbiakban az indítvány megállapítja: „az Alkotmánybíróság 16/1998. (V. 8.) AB határozatában abból indult ki, hogy az országos munkavállalói érdekképviseleti szervezetek a munkavállalók mintegy 54%-át fogják át, és ezt az arányt nem tartotta elegendőnek ahhoz, hogy a társadalombiztosítási önkormányzatok legitimációját megadja. Nincs okunk feltételezni, hogy az azóta eltelt időszakban jelentősen megnőtt volna a szakszervezetek tagsága. A munkáltatói érdekképviseletek pedig csak a munkáltatók által legitimáltak valamilyen formában, így a választópolgárok jelentős részét – ebben az összefüggésben – ugyancsak nem képviselhetik. Tehát bizonyosan állítható, hogy az OÉT-ben részt vevő szervezetek ténylegesen sem tudják felhatalmazásukat a választópolgárok, vagy akár a foglalkoztatásra irányuló

- jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségére visszavezetni.”
45. Indítvány 5. pont.
 46. Köszönetet mondok a szociális és munkaügyi miniszternek, amiért lehetővé tette válaszában megismerését és hozzájárult az arra való hivatkozáshoz.
 47. 124/2008. (X. 14.) AB határozat II. 3. pont.
 48. Az AB francia, olasz, portugál, spanyol, holland és osztrák példát említi.
 49. 124/2008. (X. 14.) AB határozat II. 7. pont.
 50. Kétségtelen, hogy saját állításával szemben – értelmezésem szerint – Kiss László megfogalmaz bizonyos kétségeket: „Mindezeket annak ellenére is állítom, hogy a köztársasági elnöki indítványokban valóban felsejlik az egyetértési jogok gyakorlásában megnyilvánuló közhatalmi jogosítvány figyelembevételének a szükségessége is.” Lásd Kiss László különvéleménye, I. rész.
 51. „Nem kerülhet szóba ezért az indítvány »szoros összefüggés« okán történő kiterjesztése sem, mivel összekapcsolt kategóriákról van szó, nincs mit – mivel »szoros összefüggés okán« összekapcsolni.” Lásd Kiss László különvéleménye, II. rész 3. pont. Minderre való tekintettel Kiss László értékelése szerint az indítvány csak (és kizárólag) a demokratikus legitimitáció tekintetében lett volna vizsgálható; a jelen ügyben az egyetértési jog nem szakad el a demokratikus legitimitáció hiányától; az indítványozó nem kapott választ „az öt elsősorban érintő” kérdésre, nevezetesen: demokratikusan legitimált szervezet-e az OÉT.
 52. BRAGYOVA András különvéleménye, 1. pont
 53. Lásd ezzel kapcsolatban a 7. jegyzetben írtakat, habár kétlem, hogy BRAGYOVA András erre a szintén „informális” mechanizmusra gondolt volna.
 54. Ehhez még hozzáteszi: „a törvény ellenére az OÉT egyetértése nélkül alkotott kormányrendelet az Alkotmánybíróság mai gyakorlata szerint” nem lenne alkotmányellenes.
 55. Lásd 30/2000. (X. 11.) AB határozat. Ennek értelmében a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek.
 56. PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog II. Államszervezet*, Pécs, kézirat, 2008⁴, 1–2.
 57. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995, 153. Az más kérdés, hogy a kormány felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek, és az sem mellékes, hogy ez a felelősség milyen jellegű.
 58. BRAGYOVA: *Az új alkotmány... (57. vj.)*, 150. Mint ahogyan írja: „a kettő közötti kapcsolat és ennek egyensúlya – a hatáskörök (döntési jogok) és ellenjogok (ellenőrzés, utólagos megváltoztatás) egyensúlya – tesz egy kormányformát »parlamentáris«-sá.”
 59. KILÉNYI Géza: *A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében*, Magyar Közigazgatás, 1994/5, 269. Megjegyzendő, ez a kérdés nem biztos, hogy kisebbségi kormány esetében aktuális.
 60. Ez még abban az esetben is igaz, ha az alkotmány kifejezetten nem rögzíti, hogy „a törvényhozó hatalmat az Országgyűlés, a végrehajtó hatalmat a Kormány, az állami igazságszolgáltatási hatalmat pedig a bíróság gyakorolja”. Lásd ÁDÁM Antal: *A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról*, Magyar Jog, 1995/3. 129.
 61. Ezt a kifejezést használja KUKORELLI István: *A magyar kormányzati rendszer egyenlőtlenségei*, in *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*, szerk. ÁDÁM Antal, Budapest, Hans Seidel Alapítvány, 1994, 200.
 62. PETRÉTEI József: *A magyar kormányzati rendszer főbb jellemzőiről és továbbfejlesztésének egyes kérdéseiről*, in *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat (61. vj.)* 212.
 63. *Alkotmánytan*, szerk. KUKORELLI István, Budapest, Osiris, 1998, 308.
 64. Erre utal KILÉNYI, amikor megjegyzi, hogy a kormány nem egyszerűen a „legfelsőbb” államigazgatási szerv, hanem ennél lényegesen több. A kormány „az állami politikaformálás központi szereplője”, amely kialakítja az ország alapvető politikai elveit, kétségtelenül a parlament ellenőrzésének alávetve, de széles körű döntési önállósággal. *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet*, szerk. KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás, Budapest, Szent István Társulat, 2008, 130.
 65. Néhány külföldi alkotmány megoldására történő hivatkozással utal arra, hogy a kormány az alkotmány és a törvények alapján, „azok keretei között (de nem azok egyszerű végrehajtásaképpen!) köteles tevékenységét kifejtetni”. *Alkotmánytan* (63. vj.) 1998, 308.
 66. ÁDÁM Antal: *A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról*, Magyar Jog, 1995/3. 130.
 67. KUKORELLI István: *A magyar kormányzati rendszer egyenlőtlenségei*, *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat (61. vj.)* 204.
 68. Lásd BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2003, 445.
 69. Álláspontja szerint ez azt jelenti, hogy minden a kormány hatáskörébe tartozik, ami egyáltalán az állam alkotmányos hatáskörébe tartozik, és nem tartozik kifejezetten – illetve következményként – más alkotmányos szerv hatáskörébe. BRAGYOVA: *Az új alkotmány... (57. vj.)* 152.

70. Lásd erről többek között SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás...* (36. vj.) 708.
71. BRAGYOVA még két elemet jelöl meg, úgy mint a jogalkotási eljárás szabályinak rögzítését – mint a jogalkotás módját –, valamint a jogforrások kölcsönös viszonyát, azaz a jogforrások hierarchiáját, amely tulajdonképpen benne foglaltatik az első háromban. Mint ahogyan megjegyzi: „az alkotmánynak tehát ezeket a paramétereket kell tartalmaznia minden egyes jogforrásról, ha pontos kíván lenni.” BRAGYOVA: *Az új alkotmány* (57. vj.) 85–86.
72. Ennek oka egyszerűen az volt, hogy a függő munkavégzés szinte minden egyes területén uralkodóvá vált a kollektív munkavégzés. Ebben a struktúrában éles ellentmondás alakult ki a munkakapcsolatok jogi megjelenítése, valamint a kollektív teljesítés szociológiai hatása között. A szerződéses liberalizmus magánmunkajoga ugyanis szigorúan az individuális szerződéses szabadság pártján állt, míg a tényleges helyzet alapján a hangsúly a kollektivitás felé tolódott el.
73. A *décret d'Allarde* és a *loi le Chapelier* törvény által meghatározott szemlélet alól a munkajog csakhamar kiszabadult. Annak ellenére, hogy a napóleoni korszak büntető törvénykönyve még büntetni rendeli a koalíciók megalakítását, az ipari forradalom fejlődésével egyszerűen lehetetlenné vált e folyamat megállítása. A XIX. század harmadik negyedére a koalíciós szabadság Európában vagy elismerést nyert, vagy afelel haladt.
74. Jó példa erre a Hornby v. Close ügy [*Hornby v. Close* (1867) LR 2 QB 153.], amelyben megállapították, hogy a szakszervezet alakítására irányuló szándék azért jogellenes, mert akadályozza a kereskedelmet, a piac fejlődését. Valójában nem adták meg a szakszervezeteknek azt a jogi segítséget, amely a többi segélyező egyesülést (*friendly society*) megillette. Lásd erről Mark CURTHOYS: *Governments, labour, and the law in Mid-Victorian Britain: The trade union legislation of the 1870s*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 58–66.; Simon DEAKIN – Frank WILKINSON: *The law of the labour market, Industrialization, employment and legal evolution*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 206–208.; S. Gillian MORRIS – Timothy ARCHER: *Collective labour law*, Oxford, Hart Publishing, 2000, 43–46.
75. Korántsem a teljesség igényével lásd az ILO 26. ülészakán kibocsátott philadelphiai nyilatkozatot (1944), majd az ILO 87. és 98. számú egyezményét, az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Konvenció 11. cikkelyét, az Európai Szociális Karta 5. cikkelyét, a Közösségi Kartát, az Európai Unió Alapvető emberi jogok kartáját stb.
76. Lásd erről Kovács Erika: *The image of trade unions in the European Social Charter*, Pécsi Munkajogi Közle-
- mények, 2008/1, 43–71.; Uő: *A szakszervezetek elismerésének összehasonlító elemzése*, Jogtudományi Közlöny, 2008/10. 467–479.
77. A Grundgesetz 9. cikkely (3) bekezdésének második mondata értelmében általában az egyesülési jog közvetlen hatályú (*unmittelbare Drittwirkung*). A szöveg értelmében: „*Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig.*” Ezt a védelmet igazolja az AB is: „*Art. 9. Abs. 3 GG schützt auch die Koalitionen als solche.*” BVerfGE 4, 96 (*Hutfabrikant*). Lásd még többek között BVerfGE 4, 96 (*Hutfabrikant*); 18, 18 (*Hausgehilfenverband*); 17, 319 (*Bayerische Bereitschaftspolizei*); 19, 303 (*Dortmunder Hauptbahnhof*); 28, 295; 93, 352 (*Mitgliederwerbung I–II*). Ebben a kontextusban indifferens, hogy a koalíció rendelkez-e tarifális képességgel (*Tariffähig*) vagy sem, továbbá az is, hogy az adott koalíció képes-e a nyomásgyakorlásra (*kampfwillig*), vagy eszköztárából ez hiányzik. Lásd BVerfGE 18, 18 (*Hausgehilfenverband*).
78. A korai irodalomban a *Tariffähigkeit* lényegét a jogképeség egy sajátos szegmenseként kezelték, azaz mint képességet arra, hogy egyáltalán jogokat lehessen szerezni és kötelességeket vállalni, amelynek különösségét a tarifális képesség tekintetében az jelentette, hogy tarifális jogok és kötelességek illetik vagy terhelik a feleket. Lásd Walter KASKEL: *Tariffähigkeit und Tarifberechtigung*, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 1926, 1–23.
79. Reinhard RICHARDI: *Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses*, München, C. H. Beck, 1968, 164; Wolfgang ZÖLLNER: *Die Rechtsnatur der Tarifnormen nach deutschem Recht*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1966, 24–34.
80. Lásd erről részletesen Wolfgang HEMMEN: *Durchsetzungsfähigkeit als Kriterium für den Gewerkschaftsbegriff im Tarifvertragsrecht*, Münster, Waxmann, 1988. Erre a sajátos hatalomra a BAG szerint éppen azért van szükség, hogy egy sajátos környezetben, nevezetesen az ellenérdekű féllel való tárgyalások folyamatában, saját tagjai szociális és gazdasági érdekeit ténylegesen védeni tudja, azaz ne csupán formális tárgyalásokat folytasson, és ne tartalmatlan megállapodások születessenek. Ebben a kontextusban is egyértelmű, hogy a jogalkalmazás sem a polgári jogi jogképeség fogalmából indul ki csupán, hanem a tarifaképességet ehhez képest minőségében másnak tekinti.
81. Ennek megfelelően arról a szervezetről, amely szabályzatában nem tartalmazza feladatként a tarifaszereződés megkötését, illetve az arra való törekvést, nem feltételezhető, hogy tagjai erre felhatalmazták, így egy esetlegesen megkötött kollektív megállapodás kötőereje is kétséges lehet. Ezzel a kritériummal összefü-

- gésben korábban vitás volt azoknak a szervezeteknek a megítélése, amelyek tudatosan kizárták a tarifaképességüket. Az uralkodó álláspont szerint ebben az esetben a koalíció még rendelkezhet egy potenciális *Tarifberechtigung*gal, azonban tarifális képességgel nem.
82. Az 1958 október 4-i alkotmány 34. cikkelyének (4) bekezdésében arról rendelkezik, hogy a munkajognak, a szerveződések jogának és a társadalombiztosítás jogának alapelveit törvények rendezik (*La loi est votée par le Parlement. [...] La loi détermine les principes fondamentaux [...] du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale*).
83. Lásd Décision n 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981 – *Loi renforçant et protégeant la liberté des personnes*; 82-144 DC du 28 octobre 1982 – *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel*; 83-162 DC du 20 juillet 1983 – *Loi relative à la démocratisation du secteur public*.
84. A reprezentativitás problematikájáról joggal írta CAHUCHARD, hogy az alapvetően a kollektív szerződés problematikája. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy a reprezentativitásra vonatkozó rendelkezések nem a szakszervezettel, hanem a CT kollektív szerződéssel foglalkozó részében találhatók. Jean-Pierre CHAUCHARD: *Conventions et accord collectifs de travail. Droit de la négociation collective. Régime juridique: conclusion, application, sanctions*, in *Encyclopédie Juridique*, Paris, Dalloz, 1988, Nr. 92. A francia munkajog egyik legszembevetőbb sajátossága a reprezentativitás tekintetében az, hogy a felsorolt materiális – mennyiségi és minőségi – ismérvek az egyes szakszervezeti szinteken külön-külön jelentkeznek, és olybá tűnik, hogy ezeknek a kritériumoknak az egyes szinteken más és más jelentőségük és talán jelentésük is van. Az első megközelítésre talán bonyolult rendszer rendeltetése az egyes szintek közötti konkordancia megteremtése, amely ha burkoltan is, de egyfajta központosítást jelent, ami viszont nem egy krízishelyzetben biztosította a szakszervezetek befolyását, és ezáltal a koalíciós rendszer stabilitását.
85. Ezek az alábbi szakszervezetek voltak: CGT (*Confédération Générale du Travail*); CGT-FO (*Confédération Générale du Travail – Force Ouvrière*); CFDT (*Confédération Française Démocratique du Travail*); CFTC (*Confédération Française des Travailleurs Chrétiens*); CGC (*Confédérations Générale des Cadres*). Természetesen ez a döntés annyiban semmiképpen nem volt öncélú, hogy a kiválasztott szakszervezeteket az elemzett materiális szempontok alapján vizsgálták. Eredetileg a reprezentativitás csak a kollektív szerződéskötési képességhez volt elegendő, de csakhamar úgynevezett általános reprezentativitást jelentett, amelyhez a szakszervezeteket megillető teljes jogkör társult.
86. A TULR(C)A 178. cikkelye rendelkezik a kollektív szerződés alanyairól, illetve az alanyi minőség feltételeiről. Ezek között szerepel a szakszervezet elismerése a munkáltató, illetve a munkáltatói szövetség által. Ez az elismerés végeredményben nem más, mint a szakszervezet függetlenségének igazolása. A törvény értelmében független munkavállalói szakmai szervezetnek minősül az a szervezet, amely nem áll valamely munkáltató vagy munkaadói szövetség uralma vagy ellenőrzése alatt, és nincs kitéve a munkáltató vagy egyéb szervezet pénzügyi vagy egyéb beavatkozásának. Az a munkavállalói szakmai szervezet használhatja a független szakmai szervezet megjelölést, amely rendelkezik az erről szóló igazolással
87. Ilyen megállapodás mintát mutat be MORRIS–ARCHER (74. vj.) 593–596.
88. Az eljárás az alábbi főbb elemekből áll. A szakmai szervezetnek mindenekelőtt a munkáltató felé kell kérelmét beterjesztenie, ez a további eljárás érvényességi feltétele. Ezt követően fordulhat a szakszervezet a munkáltató elutasító válaszát tartalmazó kérelemmel a CAC-hoz. A bizottságnak ezt követően azt kell eldöntenie, hogy a kérelmező szakszervezet független-e, és megfelel-e azoknak a követelményeknek, amelyek alapján megállapítható, hogy mint szervezeti egység (*bargaining unit*) jogosult kollektív megállapodás megkötésére. A részletek mellőzésével e helyütt csupán azt jegyzem meg, hogy a munkáltatót az elismerési eljárás egész folyamatában terheli az együttműködési köteleesség mind a szakszervezet, mind a CAC felé. Lásd erről részletesen Julia LOURIE: *Trade union recognition*, House of Commons Library, Research Paper 00/55, May 2000.
89. Ezek a területek (szekciók) az alábbiak: *section des questions économiques générales et de la conjoncture; section des finances; section des affaires sociales; section du travail; section des relations extérieures; section de l'agriculture et de l'alimentation; section des activités productives, de la recherche et de la technologie; section des économies régionales et de l'aménagement du territoire; section du cadre de vie*.
90. Lásd Jean PÉLISSIER – Alain SUPIOT – Antoine JEAMMAUD: *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 2006, 689; Alain SUPIOT: *Notes sur le néocorporatisme en France*, Droit et Société, 1987, 177; Uó: *Le paritarisme. Institutions et acteurs*, Revue d'IRES, n. spéc, n. 24, 1997.
91. A tanácsról szóló Legge 30 Dicembre 1986. n. 936. 10. cikke értelmében, utalva az alkotmány 99. cikk (3) bekezdésére.
92. A függő munka szektorába a mezőgazdaság és a halászat, az ipar, a kereskedelem és a szolgáltatás, a szállítás, a hitel és biztosítás, valamint a közszféra tartozik. Az autonóm munkavégzők sorába tartoznak az úgynevezett közvetlen termelők (*coltivatore diretti*) és a kisiparosok (kézművesek) (*degli artigiani*), öt-öt kép-

- viselővel, a szabadfoglalkozásúak (*liberi professionisti*) és a termelő és értékesítő szövetkezetek (*cooperative di produzione e di consumo*) négy-négy képviselővel. A vállalkozások közül a mezőgazdaság és a halászat öt, az ipar tizennégy, a kereskedelem és a turizmus szférája hét, a szolgáltatások, a szállítás, a biztosítás nyolc, míg az IRI (állami holding), az ENI (olajipari konszern), valamint az EFIM (*Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera*) egy-egy képviselővel rendelkezik.
93. Lásd lei 108/91, de 17 de Agosto.
94. A törvénykezdeményezési jog nem jelenik meg az alkotmányban, amely csak arról rendelkezik, hogy a tanács egyéb, „törvény által előírt feladatok végrehajtását végzi”. A kezdeményezett törvényjavaslatot azonban csak abban az esetben nyújthatja be a parlamenthez, amennyiben a tanács a javaslatot kétharmados többséggel támogatja.
95. A törvény 3. cikke. Az AB hivatkozhatott volna még több hasonló jellegű szervezetre, így például a holland Munka Alapítványra (*Stichting van de Arbeid*) vagy a belga országos Munkaügyi Tanácsra (*Conseil National de Travail*). Ez utóbbival kapcsolatban kiemelendő, hogy ez a tanács is konzultatív, tanácsadó jogkörrel rendelkezik, azonban súlya ennél nagyobb. A szociális és munkaügyekben a kormány általában a tanács egyetértését bíró javaslatokat terjeszt a parlament elé.
96. Lásd erről többek között *Tripartizmus és munkaügyi ...* (5. vj.); HÉTHY Lajos: *Az érdekegyeztetés és a tágu-ló világ*, Budapest, Friedrich Ebert Stiftung, Közösen a jövő munkahelyeiért alapítvány, 2000.; Uő: *Az új demokráciák törékeny tripartizmusa*, Szakszervezeti Szemle, 1992, 3–4.
97. Bolgár alkotmány 44. cikk.
98. A munkavállalói szervezetek abban az esetben minősíthetők reprezentatívnak, ha legalább ötvenezer munkavállaló tagjuk van a nemzetgazdasági ágak több mint feléből, továbbá az országos és a regionális (helyi) szervezetekben képvisellel rendelkeznek. A munkáltatói szervezetek abban az esetben minősíthetők reprezentatívnak, ha a nemzetgazdaság egy-nél több ágazatában legalább ötszáz munkáltatóval, és a regionális (helyi) szervezetekben képvisellel rendelkeznek.
99. Román Mt. 214–216. §.
100. Lásd a 106/1997. számú törvényt.
101. Romániában a Gazdasági és Szociális Tanács hatáskörével összefüggésben rendkívül figyelemreméltó vita bontakozott ki a kilencvenes évek elején. A tanácsban elsősorban a szakszervezetek követelték, hogy a tanács törvénykezdeményezési joga mellett vétőjogok legyen a parlament által elfogadott munkaügyi tárgyú törvények tekintetében. Ezt a követelést végül azért vetették el, mert „aláasta volna a parlament szuverén törvényalkotó jogát és a bírói testületnek azt a hatáskörét, hogy ítélkezze és értelmezze a törvényt”. Lásd Ioan STEFAN: *Tripartizmus és munkaügyi kapcsolatok Romániában*, in *Tripartizmus és munkaügyi kapcsolatok* (5. vj.) 157–158.
102. A törvény (és egyéb jogszabályok értelmében) a társadalmi párbeszéd szempontjából reprezentatív az a munkaadói képviselő, amely meghatározott szervezettel rendelkezik, és financiálisan független; működése kiterjed legalább Románia felére; legalább a román munkavállalók 7%-át foglalkoztatja; jelen van a gazdasági ágazatoknak legalább 25%-ában. A szakszervezetek reprezentativitására hasonló kritériumok állnak fenn, viszont a rendszerváltoztatás folyamatában kialakult három nagy konföderáció reprezentativitása vitathatatlan. Így legalább kétszázötvenezer taggal kell rendelkezniük, legalább hét ágazati és tizennégy regionális szervezettel kell rendelkezniük. Lásd erről részletesen Georgeta GHEBREA: *Social dialogue in Romania: from a forgotten tradition to a renewed practice*, South-East Europe Review for Labour and Social Affairs, 2005/03, 41–61.
103. Ilyen volt az 1999-ben bevezetett nyugdíjreform és a 2002-ben végrehajtott munkajogi (individuális munkajog) átalakítás. A tanács jelenleg huszonkét tagból áll, nyolcat a munkavállalói érdekképviselők, hét-hét tagot a munkaadói érdekképviselők és a kormány delegál. Különös reprezentativitási kritériumok nincsenek, a résztvevők az 1994-es megállapodás alapján vesznek részt a szervezet munkájában. Csúpan megemlítem, hogy Észtországban 1999-ben alakult hasonló jellegű konzultatív-tanácsadó testület, míg Litvániában a 2003-ban hatályba lépett munka törvénykönyve teremtette meg a tripartit tanács törvényi bázisát. Ez utóbbi munkájában három szakszervezeti szövetség és két munkaadói érdekképviselői szervezet vesz részt.
104. Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave by UNICE, CEEP and the ETUC.
105. *Judgment of the Court of First Instance (Fourth Chamber, extended composition) of 17 June 1998. – Union Européenne de l’artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) v. Council of the European Union. – Agreement on social policy – Annulment of a directive – Whether action admissible – Status of management and labour in the process for the adoption of the directive – Representativity of management and labour. – Case T-135/96.*
106. Lásd erről GYULAVÁRI Tamás: *Az egyenlő bánásmód elvének dogmatikai és gyakorlati jelentősége. A szülői szabadság*, in *Az Európai Unió munkajoga*, szerk. Kiss György, Budapest, Osiris, 2001, 126–138.

107. Lásd erről részletesen Brian BERCUSSON: *Democratic legitimacy and European Labour Law*, *Industrial Law Journal*, Vol. 28. No. 2 June 1999, 153–170.
108. Case T-135/96, 78–83. A keretmegállapodásra alapított jogalkotást BERCUSSON „*bargaining in the shadow of the law*”-ként minősítette. Brian BERCUSSON: *European Labour Law*, London, Butterworths, 1996, 538–552.
109. Nem véletlenül terjedt el az a mondás a szocialista munkajogban, hogy a jogalkotó szerint a szakszervezet egyik funkciója az, hogy „joga van egyetérteni”.
110. ROMÁN László: *Munkajog (Elméleti alapvetés)*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1989, 302.
111. ROMÁN (110. vj.) 302.
112. ROMÁN (110. vj.) 219–220.
113. Az „elenyésző érvényesség” kategóriájáról lásd SZLADITS Károly: *A magyar magánjog I.*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 366.
114. Ebből a szempontból ismételtelen érdemes idézni az AB döntéséből és BRAGYOVA alkotmánybíró különvéleményéből. Az AB rögzíti, hogy „az egyetértési jog nem önálló, de mégis döntéshozatali jogot jelent, és mindenképpen alkalmas arra, hogy a döntéshozatali jog jogosultjának döntését megakadályozza. Megállapítható az is, hogy a jogszabály kiadásához (megalkotásához) fűződő egyetértési jog gyakorlása – mint a jogalkotási hatáskör egy részének gyakorlása – osztja a jogalkotó hatáskör megítélését és – közhatalmi jogkör gyakorlásának minősül.”
115. Ez a szabályozás az OÉT hatáskörét konzultatív jellegűnek minősíti „még akkor is, ha a törvény szerint »egyetértési joga« van”. Következtetése szerint ha az OÉT-ben nem születik döntés, a kormánynak lehetősége van törvényjavaslatot benyújtani az Országgyűlésnek, illetve az Országgyűlés enélkül is dönthet például a minimálbérről.
116. Ez a rendelkezés megalkotása idején nagy felháborodást váltott ki a szociális partnerekben. Formai tekintetben kifogásolták, hogy az Mt. módosítása az adókra, a járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosítása keretében történt meg. A módosítás tartalmát illetően többen annak a véleményüknek adtak hangot, hogy a kormány az érdekegyeztetés rendszerét formálissá tette. Megjegyezzük, hogy ezzel együtt módosult az Mt. 144. § (4) bekezdése is. Szövege az alábbi volt: „(4) A munkavállalót megillető kötelező legkisebb munkabért és annak hatályossági körét – figyelemmel a 17. § (1)–(2) bekezdésében foglaltakra – a Kormány állapítja meg.”
117. Hivatkozom BRAGYOVÁNAK arra az érvelésére, amely szerint alkotmányellenes korlátozásról a tárgyalt esetben csak akkor lenne szó, ha az OÉT új jogforrást vezetne be (például az OÉT és a kormány együttes rendeletét), ez azonban nem történt meg. A hivatkozott Mt.-módosítás sem vezetett be új jogforrást, azonban nem is az Országgyűlésre hátrította a jogalkotás feladatát, hanem azt maga oldotta meg.
118. 7/2004. (III. 24.) AB határozat, II. 1. pont.
119. Ebben a határozatban figyelem méltó az alábbi érvelés: „a törvényalkotás folyamata bizonyos eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért valamely jogszabály megsemmisítéséhez nem csupán a tartalmi alkotmányellenesség nyújt alapot, hanem az is, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével. Nem minősül azonban ilyen súlyos eljárási szabálysértésnek az, ha a jogszabály-előkészítés során a jogalkotó az érintett közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt, mert az ilyen vélemények beszerzése a norma közjogi érvényességének nem feltétele.” 7/2004. (III. 24.) AB határozat, II. 1. pont.
120. 30/2000. (IX. 11.) AB határozat.
121. 30/2000. (IX. 11.) AB határozat, III. 2.2. pont.
122. Az AB megállapította, hogy a véleményező szerv „közhatalmi jellegének” tisztázása a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettség alkalmazása esetén azért szükséges, mert a Jat. rendelkezései alapján az egyeztetési körbe bevonandó intézményi-személyi kör bizonytalan. A véleményező szerv „közhatalmi jellege” irányadó arra vonatkozóan, hogy a jogszabály-előkészítés során a jogalkotóval szemben a Jat. által támasztott általános jellegű egyeztetési, együttműködési elvárás alapján megállapítható-e az adott szerv véleményének beszerzésére vonatkozó speciális jogalkotói kötelezettség. Ha ugyanis a Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettségnek minden egyes társadalmi, érdekképviselői szervekkel szemben való megtartása a jogalkotásra vonatkozó formai alkotmányossági kritérium lenne, akkor a kormány gyakorlatilag semmilyen rendeletet nem alkothatna, törvényjavaslatot nem készíthetne, hiszen mindig akadhatna újabb, magát érdekképviselőként meghatározó szervezet, amelynek véleményét ki kellene kérnie.
123. 30/2000. (IX. 11.) AB határozat, III. 2. 1. pont. Arra csak utalok, hogy az AB egy korábbi határozatában [16/1998. (V. 8.) AB határozat] milyen jellegű tevékenységeket minősített közhatalmi jellegűnek. Így „közhatalmi elemet tartalmazó közfeladatnak minősíti az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jogot, a tanácsadói közreműködést, a közigazgatási feladatok ellátását és a normaalkotást”.

124. A „szökevény határozatként” minősített 30/2000. (X. 11.) AB határozatban az Országos Környezetvédelmi Tanács közhatalmi jellegét egyértelműnek tekintette az AB. A 7/2004. (III. 24.) AB határozatban ugyan a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének közhatalmi rendeltetése sem volt kétséges – magától értendő –, azonban egyeztetési, véleményezési funkcióját (tekintettel a felügyelet kormány alá rendeltségére) az AB a jogszabályok előkészítésének közigazgatási egyeztetési körébe tartozónak minősítette. Ezen túlmenően meghatározó különbségnek minősítette a két határozat között azt, hogy az egyik esetben törvény, míg a másik esetben egy kormányrendelet alkotmányossága volt vitás. Álláspontom szerint – annak ellenére, hogy ez is jelentős különbség – a meghatározó mégis az a körülmény, hogy a nehéz tehergép-kocsik közlekedésének korlátozásáról szóló AB határozatban az alkotmányellenesség megállapítása az alkotmány 18. §-án nyugodott. A 9/2007. (III. 7.) AB határozatban az egyik indítványozó azt kifogásolta, hogy a vonatkozó kormányrendelet tervezetét a Magyar Vadász kamarával nem véleményeztették. Az AB ezt a kérelmet is azzal utasította el, hogy ez a tényállás is a jogszabály-előkészítés fázisába tartozik, és ez önmagában nem alkotmányellenes. Az adott ügyben az AB annak az álláspontjának adott hangot, hogy a véleményeztetés elmaradása miatt a kormányrendelet nem ütközik az alkotmány 7. § (2) bekezdésébe. Lásd végezetül a Magyar Orvosi kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 39/1997. (VII. 1.) AB határozat III. 6. 2. pontjában foglaltakat.
125. Lásd erről részletesen HÉTHY (5. vj.) 194–223.
126. A munkajog „politikus” jellegéről találó LYON-CAËNNEK az a megjegyzése, hogy a munkajog politikai töltésű jogág, az előrenyomulások és a hátrálások sorozata. Közlebbi megjelölés nélkül idézi WELTNER
- Andor – NAGY László: *A magyar munkajog*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1966, 19.
127. Az első konfrontáció viszonylag hamar megtörtént, nevezetesen a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló 16/1988. (V. 8.) AB határozatban. Talán nem tekinthető véletlennek, hogy a tárgyalat ügyben a köztársasági elnök az AB-hoz intézett indítványában mintegy kiindulópontként hivatkozik erre a határozatra.
128. SÓLYOM: *Pártok és érdekszervezetek...* (36. vj.) 152.
129. Más vonatkozásban lásd az ún. közvetlen *versus* közvetett hatály problematikáját.
130. Utal erre a különbségre SÓLYOM: *Pártok és érdekszervezetek...* (36. vj.) 165–166.
131. SÓLYOM: *Pártok és érdekszervezetek...* (36. vj.) 202.
132. A folytatás: „...a demokratikus legitimitáció követelményének ebben az esetben is érvényesülnie kell.”
133. „A ’reprezentativitás’ – amely az adott célokhoz képest másként mérhető és másként lehet elegendő – azonban semmilyen tekintetben nem pótolja a jogalkotáshoz szükséges demokratikus legitimitációt.” SÓLYOM: *Pártok és érdekszervezetek...* (36. vj.) 204–205.
134. Nehezen lehet értelmezni a 30/1991. (VI. 5.) AB határozatában rögzített megfogalmazást, amely szerint az alkotmány 36. §-a „a Kormány számára tevékenysége ellátásához módszerbeli ajánlást jelent”. Ehhez hozzátéve azt az alkotmánybírói álláspontot, hogy a Jat. nem alkotmányos szabály, az eseti mérlegelés könnyen az esetleges mérlegelés kétséges kategóriájává válik.
135. Lásd legutóbb a munkaszüneti napok miatti munkanap áthelyezésről szóló megállapodást, amely a 16/2008. (IX. 26.) SzMM rendeletnek a 1/2009. (I. 7.) SzMM rendelettel történő módosításához vezetett.

TÁVOLTARTÁS ÉS SZEMÉLYI SZABADSÁG

Az Országgyűlés 2008. december 15-én ellenszavazat nélkül elfogadta a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló törvényt. Az elfogadott törvény a távoltartásnak a büntetőeljárásról szóló törvényben szabályozott, a büntetőbíróság által elrendelhető formája mellé a távoltartásnak két további esetét vezeti be: a rendőrség által közigazgatási eljárásban elrendelhető ideiglenes megelőző távoltartást és a polgári eljárásban a bíróság által elrendelhető megelőző távoltartást. A törvény 5. §-ának (2) bekezdése értelmében akivel szemben ideiglenes megelőző távoltartást, illetve megelőző távoltartást rendelnek el, köteles a bántalmazottal közösen használt ingatlant a használat jogcímétől függetlenül elhagyni, és oda az ideiglenes távoltartó határozatban meghatározott ideig nem térhet vissza, köteles továbbá magát távol tartani a bántalmazottól, illetve a határozatban megjelölt más személytől, és köteles tartózkodni attól, hogy a bántalmazottal bármilyen formában érintkezésbe lépjen. Vagyis a tiltás mind az ideiglenes megelőző, mind a megelőző távoltartás esetén egyaránt jelenti a közösen használt ingatlantól és az adott személytől való távoltartást. A törvény 6. § (2) bekezdése szerint az ideiglenes megelőző távoltartást a rendőrség a helyszíni intézkedés során feltárt körülmény alapján hivatalból, vagy a bántalmazott, illetve hozzátartozója bejelentése alapján rendelheti el. A törvény 1. §-ának (1) bekezdése a távoltartás alapjául szolgáló erőszak fogalmát határozza meg, a (5) bekezdés pedig azt, hogy a törvény alkalmazása során kit kell hozzátartozónak tekinteni. Az elfogadott törvényt a köztársasági elnök aláírás helyett az Alkotmánybírósághoz utalta, alkotmányellenesnek ítélve a törvénynek az erőszakra és a hozzátartozóra vonatkozó fogalom meghatározását. Az Alkotmánybíróság az 53/2009. (V. 6.) AB határozatban megállapította, hogy a törvénynek az államfő által kifogásolt 1. § (1) és (5) bekezdése alkotmányellenes.

ALKOTMÁNYOSSÁGI VAGY POLITIKAI VÉTŐ?

Az államfő előzetes normakontrollra irányuló indítványában szereplő alkotmányossági érvelés és az azzal kapcsolatos alkotmánybírósági álláspont értékelését megelőzően érdemes röviden elemezni az

államfő utóbbi időben követett gyakorlatát azt illetően, hogy az általa – egyre gyakrabban – alá nem írt törvényekkel kapcsolatban az Országgyűlésnek történő visszaküldés (politikai vétő) vagy az alkotmánybírósági előzetes normakontroll (alkotmányossági vétő) lehetőségét választja-e. (Mint ismeretes, a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat óta az elnök egy törvény kapcsán csak az egyik eszközzel élhet.) Nyilván az a scenárió gyakorlatilag kizárható, hogy az elnök tisztán politikai egyet nem értés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljon, hiszen ahhoz alkotmányossági aggályra van szükség. Ugyanakkor ha áttekintjük 2008 utolsó negyedének politikai vétőit, szinte valamennyi esetében alapvetően az alkotmányjogi megfontolások voltak meghatározók:

a) A 2008. október 13-án visszaküldött, a kitüntetési szabályozást módosító törvény esetében a kifogás a kitüntetett visszautasítási jogának, vagyis az alkotmány 54. §-ában szabályozott emberi méltósághoz való jog részét képező önrendelkezési jognak a hiánya volt.

b) Az október 20-án visszaküldött, az amerikai vízummentességhez kapcsolódó bűnügyi célú adatcseréről szóló megállapodást kihirdető törvénnyel kapcsolatos legfontosabb államfői aggály a személyes adatok védelméhez való joggal összefüggésben fogalmazódott meg. Ennél a törvénynél különösen kézenfekvőnek tűnik, hogy a köztársasági elnök azért választotta az adekvát alkotmányossági helyett a gyorsabb politikai vétőt, hogy ne vegye magára a vízummentesség esetleges késedelmének ódiáját. A Köztársasági Elnöki Hivatal közleménye hangsúlyozta is, hogy a törvény kijavítható ügy, hogy a vízummentesség bevezetése ne szenvedjen halasztást.

c) November 26-án küldte vissza az elnök az EU tagállamaival folytatandó bűnügyi együttműködésről szóló törvényt, mert „nem értett egyet” a hatálybalépés időpontjával, hiszen az nem biztosította volna az államfőnek az alkotmányban előírt időt annak mérlegelésére, hogy a törvényt aláírja-e vagy megvétőzza. Itt is elég nyilvánvaló, hogy nem a törvény tartalmát illető véleménykülönbségről van szó a törvényhozó és az államfő között, hanem arról, hogy a törvénynek a hatályba léptető rendelkezése „közjogi érvénytelenségben” szenved, hiszen egy alkotmányos intézmény, a köztársasági elnök alkotmányos joga gyakorlását, a törvények Alkotmánybírósághoz, illetve Országgyűléshez történő visszaküldését lehe-

tetleníteni el. (Pontosan úgy, ahogyan a már említett 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság – az akkori köztársasági elnök, Mádl Ferenc indítványára – kimondta, az Országgyűlés alkotmányellenesen járt el, amikor az államfő által visszaküldött törvény azonnali újratárgyalásával elvonta az elnök lehetőségét jogai gyakorlására az újratárgyalás során.)

d) A 2008. december 17-én visszaküldött, a Magyar Honvédség katonáinak jogállását módosító törvény kapcsán Sólyom László aggálya az volt, hogy a törvény nem tartja fenn a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat közti alkotmányos különbséget. Ez egészült ki azzal, hogy miután az Alkotmánybíróság időközben megsemmisítette a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét, a most visszaküldött törvény egy nem létező jogi fogalomra utal, ami – jóllehet ezt Sólyom nem említi indítványában – az Alkotmánybíróság éppen általa elkezdett töretlen gyakorlata szerint az alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményébe ütközik.

Ebből a gyakorlatból arra a következtetésre lehet jutni, hogy Sólyom László alkotmányossági aggályok esetében olykor nem az egyébként számára előírt alkotmányossági vétó útját választja, hanem „megelégszik” az Országgyűlésnek történő visszaküldéssel. Feltehetően ezzel el akarja kerülni az előzetes normakontrollal szükségképpen együtt járó idővesztést. (Az előzetes normakontrollt ugyan az Alkotmánybíróságról szóló törvény soron kívüli eljárásaként szabályozza, de nem ritka annak fél évnél is hosszabb időtartama.) Vagyis ha az elnök úgy ítéli meg, hogy a probléma ugyan alkotmányos természetű, de az viszonylag egyszerűen kiküszöbölhető a törvényhozó által, akkor ezt a rövidebb utat választja. Egyértelmű volt ez a már említett vízummentességi ügyben, de az uniós bünyügyi együttműködés esetében is megelégedett egy új hatálybalépési időpont előírásával ahelyett, hogy hosszas eljárásban kimondatta volna az alkotmánybírákkal a törvény közjogi érvénytelenségét.

A kérdés most már a távoltartási törvénnyel szemben megfogalmazott alkotmánybírósági indítvány kapcsán, hogy vajon az abban szereplő, nyilvánvalóan alkotmányossági ellenérvek olyan súlyúak voltak-e, hogy ne lehetett volna némi átfogalmazással kijavítva elkerülni az elnök által is fontosnak és sürgősnek ítélt szabályozás jegelését. (Természetesen ez a kérdés kizárólag a jelenlegi államfő eddigiekben ismertett „rugalmas” gyakorlatának fényében tehető fel, hiszen alkotmányossági kétely esetében senki sem vonhatja kétségbe az elnök jogát, sőt kötelességét a hosszabb időt igénybe vevő alkotmányossá-

gi vétó választására. Az ismertett gyakorlat alapján azonban felvetődik a következetesség kérdése.) Az államfői érvelés részletesebb elemzése ki fogja mutatni, hogy megítélésem szerint az elnöki aggályok ebben az esetben sem voltak komolyabbak, mint azokban az ismertett esetekben, amikor „megelégedett” a visszaküldéssel. Szerintem az erőszak, illetve a hozzátartozó fogalmára vonatkozó, kétségtelenül bizonytalan, nehezen értelmezhető megfogalmazásokon egy újratárgyalás során lehetett volna az elnököt megnyugtató módon változtatni. Természetesen magam nem kívánok még csak találgatásokba sem bocsátkozni azt illetően, hogy az államfő ezúttal miért zárkózott el ettől a megoldástól.

AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI ÉRVEK

Az indítvány három alkotmányos jog sérelmét állítja a törvény 1. §-ának (1) és (5) bekezdésében szereplő, túlságosan tágan ítélt fogalmakkal kapcsolatban: a személyes szabadsághoz [alkotmány 55. § (1) bekezdés], a mozgásszabadsághoz [58. § (1) bekezdés] és a tulajdonhoz [13. § (1) bekezdés] való jogét.

Az indítvány és saját korábbi gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság is abból indult ki, hogy a személyi szabadság és a mozgásszabadság, valamint a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga tágabb, mint a büntetőeljárás, vagyis ezek a jogok nem csak a büntetőeljárás során kiszabott szabadságelvonással korlátozhatók. Az alkotmánybírák többségi indoklása azt is leszögezi, hogy a rendőrség és a polgári bíróság által alkalmazható távoltartás nem fosztja meg az érintett személyi szabadságától úgy, ahogy például az előzetes letartóztatás vagy az őrizetbe vétel. Ugyanakkor a többség – hivatkozva a 36/2000. (X. 27.) AB határozatra – úgy ítélte meg, hogy az alkotmány 55. § (1) bekezdésében foglalt személyes szabadsághoz való jog az alkotmány 58. § (1) bekezdése szerinti mozgásszabadsággal és a tartózkodási hely szabad megválasztásával együtt értelmezhető. Így azután – érvelnek a többséghez tartozó alkotmánybírák – az alkotmány 55. § (1) bekezdése érdemben felhívható valamennyi (a büntetőjoginál enyhébb), a mozgást és a helyváltoztatást korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez is. Az indoklás szerint ebbe a körbe tartozik a vizsgált törvény 5. § (1) bekezdésében szabályozott ideiglenes megelőző távoltartás, valamint a megelőző távoltartás, amelyek átmenetileg korlátozzák a bántalmazó tartózkodási szabadságát, a tartózkodási hely megválasztásának jogát. Vagyis a kifogásolt rendelkezések a személyi szabadság biztosítékának is tekinthető helyváltoztatási és mozgásszabadságot korlátozzák.

Csak annak megindokolásával marad adós a testület többsége, hogy egy önálló alkotmányos jog, az alkotmány 58. §-ában szabályozott mozgásszabadság korlátozásával miért sérülne egyszeresmind az annak biztosítékául szolgáló másik önálló jog, a személyi szabadság. Két másik alkotmányos jog példáján illusztrálva: attól, hogy az információszabadság érvényesülése feltétele a tájékozott vélemény kifejezése szabadságának, az információszabadság megengedhetetlen korlátozása egyszeresmind még nem sérti a vélemény szabadság jogát is. Vagyis arra nézve, hogy akár a rendőrség által kiszabható legfeljebb 72 órás ideiglenes, akár a bíróság által elrendelhető maximum 30 napig tartó megelőző távoltartás által megvalósított korlátozás túlmegy-e a mozgásnak és a tartózkodási hely megválasztásának korlátozásán, és eléri-e a személyi szabadság korlátozásának szintjét, sem az elnöki indítvány, sem az alkotmánybírói érvelés nem tartalmaz meggyőző érvelést. Különvéleményében Kiss László helyesen állapítja meg, hogy jelen ügyben a személyi szabadságtól való megfosztás esete nem merül fel, mivel ezt a kérdéskört a többségi határozat által is idézett büntető-eljárási kényszerintézkedésként megfogalmazott távoltartás szabályai rendezik.

Az államfői indítvány központi érve, hogy „ilyen súlyú beavatkozást csak a védett alkotmányos értékek, elsősorban is a testi integritás közvetlen sérelme vagy veszélyeztetettsége indokolhat, bűncselekményeknek nem minősülő magatartások azonban nem”. Vagyis az államfő szerint a büntetőeljárási törvényben (Be.) szabályozott távoltartás kiegészítésével kellett volna a mostani szabályozásnak megoldania a megelőzés céljait. Ez természetesen lehetséges törvényhozási alternatíva lehetett volna, amelynek elvetése önmagában még nem eredményezi a választott másik megoldás alkotmányellenességét. Nem igazolható ugyanis az indítványnak az a kiindulópontja, hogy csak a szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény megalapozott gyanúja esetében alkalmazható kényszerintézkedés. Ha ugyanis a törvényhozó a Be.-ben szabályozottnál enyhébb, részben ideiglenes jogkorlátozó intézkedésekkel kívánja kiegészíteni a már meglévő, de a megelőzést nem szolgálókat, nem feltétlenül kell ragaszkodnia a bűncselekmény alapos gyanújához.

A jelenleg hatályos rendőrségi törvény számtalan olyan rendőri intézkedést ismer, amelyek alkalmazásának nem feltétele a bűncselekmény alapos gyanúja. Álljon itt illusztrációként néhány:

A) Előállítás

„33.§ (2) A rendőr a közbiztonság érdekében a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, *a)* aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdem-

lően igazolni, vagy az igazolást megtagadja; *b)* aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható; *c)* akitől bűncselekmény gyanúja vagy szabálysértés bizonyítása érdekében vizeletvétel vagy véralkohol-vizsgálat céljából vérvétel, valamint műtétnek nem minősülő módon egyéb mintavétel szükséges; *d)* aki a szülői felügyelet vagy a gyámság, illetőleg az intézeti nevelés hatálya alól engedély nélkül kivonja magát; *e)* aki a pártfogó felügyelet – külön törvényben meghatározott és a Rendőrség hatáskörébe tartozó – szabályait megszegi; *f)* aki a szabálysértést az abba hagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani. (3) A Rendőrség az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal 4 órával meghosszabbíthatja. Az előállítás időtartamát a rendőri intézkedés kezdetétől kell számítani.”

Mint látható, itt a személyi szabadság – és nem is csak a mozgásszabadság – korlátozásához már az is elég, ha valaki otthon felejt a személyi igazolványát. [A *b)* esetben sem alapos, csak egyszerű gyanút követel meg a törvény.] A korlátozás itt még csak 12 órás maximális időtartama a közbiztonsági őrizet esetében már 24, majd 72 órára hosszabbodik.

Az Alkotmánybíróság a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatban alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a (2) bekezdés *g)* pontját, amely lehetővé tette az előállítását annak, „akit eltűntként köröznék”. Ugyanakkor a testület elutasította a *b)* pont alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt.

B) Közbiztonsági őrizet

„38. § (1) A Rendőrség az előállított személyt 24 óra időtartamra jogosult közbiztonsági őrizetbe venni, ha az őrizetbe vételt a személyazonosság megállapítása szükségessé teszi. Az őrizet időtartamába az előállítás ideje beszámít. (2) A Rendőrség azt a feltételes szabadságra bocsátott elítéltet, illetve a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátottat, akit pártfogó felügyelet alá helyeztek, ha a pártfogolt a hatóság elől elrejtőzött vagy elrejtőzésétől alaposan tartani kell, 72 óra időtartamra őrizetbe veheti.”

A 65/2003. (XII. 18.) AB határozat alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette az (1) bekezdés „vagy az őrizetbe vett személy érdeke (ittasság vagy más okból ön- vagy közveszélyes állapotban van)” szövegrészét, ugyanakkor elutasította a (2) bekezdés „vagy elrejtőzésétől alapos okkal tartani kell” szövegrészének vizsgálatára vonatkozó indítványt.

C) Személy- és létesítménybiztosítási intézkedés
„46. § (1) A rendőrség, illetve a rendőr a védett személy [1. § (2) bek. g) pont] biztonsága érdekében a 13. és a 30. §-ban meghatározottakon túlmenően a) útvonalat, közterületet a forgalom elől elzárhat, a forgalmat korlátozhatja, b) nyilvános és közforgalmú intézmények működését korlátozhatja, c) magánlakásba – külön írásos utasítás birtokában – ellenőrzés, a helyszín megfigyelése és biztosítása céljából beléphet, és ott tartózkodhat, d) területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. (2) A védett személyeket – a nemzetközi jogi kötelezettségek és a viszonsági gyakorlat figyelembevételével – a Kormány jelöli ki. (3) A Rendőrség a védett középületek és az abban tartózkodók biztonsága érdekében az (1) bekezdés a) és d) pontjában meghatározottakon túl a be- és kilépésre az ott elhelyezett szerv vezetőjével egyetértésben szabályokat állapíthat meg. (4)

A Rendőrség a védett személy vagy létesítmény biztonsága érdekében technikai ellenőrzést alkalmazhat, elrendelheti a jogszerűen birtokban tartott veszélyes tárgyak kötelező letétbe helyezését.”

Mint látható, ennél az intézkedéstípusnál egyszerűen van szó a személyi szabadságot, a mozgás-szabadságot és a tulajdonjogot érintő korlátozásokról, anélkül, hogy az azt elszenvedők a legcsekélyebb mértékben jogellenes cselekedetet követtek volna el, és a korlátozásra sem valamely másik alapjog érvényesítése, hanem bizonyos személyek közelebbről meg nem határozott biztonsága érdekében van szükség. Ha tehát ebben az esetben tökéletesen ártatlan emberek alkotmányos jogainak korlátozására egyes vezetők biztonsága érdekében, semmivel sem egyértelműbben megfogalmazott tényállás keretében megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek, akkor az erőszakot szenvedett áldozat további testi sértésektől történő megvédését szolgáló megelőző távoltartás sem lehet aránytalan.

Magam úgy ítélem meg, a köztársasági elnöki indítvány téved abban a tekintetben, hogy az ideiglenes és a megelőző távoltartás olyan súlyú kényszerintézkedés lenne, amely feltétlenül megkívná a bűncselekmény alapos gyanújának meglétét és azáltal a Be.-ben történő szabályozást. Ezt igazolja az Alkotmánybíróság több döntése is, amely alkotmányosnak ítélte a mostanihoz hasonló súlyú, nem büntetőjogi korlátozásokat, mint például az említett 65/2003. (XII. 18.) AB határozat a rendőrségi tör-

vény több intézkedése tekintetében. Azt gondolom, hogy ezeket a döntéseket a köztársasági elnöknek – még ha nem is ért egyet azokkal – figyelembe kellett volna vennie hasonló jellegű korlátozások alkotmányosságának megítélésékor. Az államfő tehát az indítványban a kérdés szabályozásának egy másik, büntetőjogi alternatíváját várta volna el a törvénytől – anélkül egyébként, hogy a rendesbíróságok gyakorlatának elemzésével igazolta volna ennek indokoltságát –, majd ennek a törvényhozó által tudatosan elvetett kriminalizálásnak az alkotmányossági követelményeit kéri számon egy alapvetően közigazgatási, illetve polgári eljárástól. Ráadásul – önellentmondó módon – a törvény nem büntetőjogi megoldásáról ki is jelenti, hogy az nem a legkevésbé korlátozó eszköz, miközben az általa sugallt kriminalizálás lényegesen korlátozóbb lett volna.

Szerencsére a köztársasági elnöknek ezt a felfogását az Alkotmánybíróság sem osztja. A többségi indokolás egyértelműen leszö-

gezi, hogy „a távoltartás jogintézményének – ahogy ezt a külföldi jogi megoldások is alátámasztják – helye lehet a jogrendszerben a büntetőjog körén kívül is [...], a családon belüli erőszak elleni fellépés indokolt lehet olyan magatartások esetén, amelyek nem minősülnek bűncselekménynek, illetve szabálysértésnek”.

Osztotta viszont a többség az államfőnek azokat az aggályait, amelyek a törvénynek az erőszakra és a hozzátartozóra vonatkozó fogalom meghatározásai pontatlanságát, nehezen értelmezhetőségét, és ezzel az alkotmány 2. § (1) bekezdéséből kiolvasható jogbizonytalanságot sértő jellegét állították. Az erőszakfogalommal az az elnök és az alkotmánybírósági többség problémája, hogy az az életet, a testi épiséget, a szexuális önrendelkezést súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenységek körénél tágabb, és magában foglalja a rendszeresen ismétlődő, például a méltóságot, a lelki egészséget veszélyeztető tevékenységeket akkor is, ha a veszélyeztetés vagy a mulasztás nem súlyos és nem közvetlen. (A többségi indoklás megjegyzi például, hogy a szexuális önrendelkezési jogot sértő mulasztás a törvény célját tekintve nem értelmezhető. A kérdés csak az, hogy akkor miért kell ezzel egyáltalán foglalkozni, hisz nyilván a jogalkalmazás során sem fog ilyen eset felmerülni.) A törvénynek a „pontosan megragadható személyi körön túllépő” (?) hozzátartozó-fogalma az alkotmánybírák szerint megoldhatatlan feladat elé állítja majd az elrendelő hatóságot. Csak az nem derül ki az

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI
INDÍTVÁNY TÉVED ABBAN
A TEKINTETBEN, HOGY AZ
IDEIGLENES ÉS A MEGELŐZŐ
TÁVOLTARTÁS OLYAN SÜ-
LYŰ KÉNYSZERINTÉZKEDÉS
LENNE, AMELY FELTÉTLE-
NŰL MEGKÍVNÁNA A BŰN-
CSELEKMÉNY ALAPOS GYA-
NÚJÁNAK MEGLÉTÉT.

Alkotmánybíróság többségi indoklásából, hogy mire alapozzák ezt a feltételezésüket, ha egyszer semmilyen jogalkalmazási gyakorlat nem áll rendelkezésükre. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban kidolgozott úgynevezett élő jog doktrínája értelmében nem feltételezés, hanem hosszabb időn keresztül folytatott téves jogalkalmazói gyakorlat alapozza meg az alkotmányellenesség megállapítását. Mind Bragyo-va András, mind Kiss László különvéleménye helyesen mutat rá arra, hogy egy előzetes normakontrollra irányuló eljárásban majdani jogalkalmazási bizonytalanságokra alkotmányellenességet alapozni egyet jelent azzal, amit az Alkotmánybíróság már a 16/1991. (IV. 20.) AB határozattól kezdődően igyekezett elkerülni, hogy tanácsadó vélemények adásával avatkozzon be a törvényalkotás folyamatába.

Az államfő a kifogásolt törvényi passzusokat a tulajdon védelmébe ütközőnek is minősítette, figyelmen kívül hagyva azt az alapvető kérdést, vajon a család védelme miért nem valósít meg olyan közérdeket, amely igazolja a szabályozást. Ennek a kifogásnak a vizsgálatára az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlata alapján – csak azért nem kerített sort, mert ha egy rendelkezés alkotmányellenességét az alkotmány valamely tétele alapján már megállapította, akkor az indítványban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet már nem vizsgálja. Ennek némileg ellentmond, hogy az alkotmányellenesség megállapítása ebben az esetben is legalább három alkotmányos rendelkezésnek: a személyi szabadságra (55. §), a mozgásszabadságra (58. §) és a magánszféra szabadságára (59. §) vonatkozóknak az alkotmány jogállamisági [2. § (1) bekezdés] és az alapjogok szükséges és arányos korlátozása követelménye [8. § (2) bekezdés] szemszögéből történő vizsgálata történt meg.

Összefoglalva: ellentétesen az államfői és a többségi alkotmánybírósági állásponttal, magam úgy gondolom, hogy a vizsgált törvényi szabályozás szükséges és arányos módon korlátozza az erőszakot elkövető mozgásszabadságát és tulajdonjogát (a személyi szabadság korlátozása nem merül fel). Ugyanakkor kétségtelen, hogy az államfői indítványban kifogásolt jogfogalmak – ha nem is értelmezhetetlenek, ahogy az indítvány állítja, de – bizonytalanok, amelyek nem könnyítették volna meg a jogalkalmazó dolgát, ugyanakkor a jogot szuverén módon értelmező jogalkalmazók ennél nehezebb feladatokkal is megbirkózhattak volna. Ha pedig valaki, mint a köztársasági elnök, nem bízik a jogot alkalmazni hivatott szervek rátermettségében, akkor – az általa is elismert sürgős szabályozási cél érdekében és az állami szerveket terhelő együttműködési kötelezettség jegyében – néhány tanács kíséretében visszaküldhette volna a törvényt annak megalkotójához, és így néhány nap alatt megszülethetett volna a pontosabb törvénysszöveg. Az alkotmányossági vétóval és az annak nyomán született alkotmánybírósági döntéssel nemcsak törvényünk nincs, de az alkotmánybírák még abban sem segítették annak újraalkotását, hogy megmondták volna, ők milyen feltételekkel tekintenek arányosnak a távoltagesttel szükségképpen együtt járó alapjogkorlátozást. A jogalkotó bizonytalanságát jelzi, hogy amikor az Országgyűlés 2009. június 24-én (a lapzártánk előtti pillanatokban) megszavazta a módosított törvényt, az mindössze abban különbözött az eredetitől, hogy az államfő és az Alkotmánybíróság által kifogásolt fogalmakat egyszerűen kihagyták belőle. Emiatt azután három jogvédő szervezet – a Patent Egyesület, a Stop-Férfierős- szak Projekt és a NANE Egyesület – károsnak ítélte az új változatot (<http://patent.org.hu>).

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 2. CIKKE. AZ ÉLETHEZ VALÓ JOG

Opuz Törökország elleni ügye¹

Az ügy körülményei. A kérelmező 1990 óta együtt élt, majd 1995-ben házasságot kötött H. O.-val, édesanyja férjének a fiával. A kapcsolat kezdetétől sokat vitatkoztak, és mostanra már el is váltak. 1995 áprilisa és 1998 márciusa között négy alkalommal jutott a hatóságok tudomására, hogy H. O. erőszakosan viselkedett a családdal és több alkalommal megfenyegette őket. A férfi mind a panaszoszt, mind annak édesanyját többször bántalmazta, autóval elütötte. Az incidensek után a nők sérüléseiről orvosi látlelet készült. H. O.-val szemben büntetőeljárások indultak súlyos testi sértés, életveszélyes fenyegetés, illetve emberölés kísérlete miatt. Az eljárások egy részét bizonyíték hiányában lezárták, de több esetben előzetes letartóztatásba helyezték, majd elengedték a férfit. Mivel azonban a két nő visszavonta a feljelentést valamennyi esetben, a bíróságok végül ejtették a vádak. Egyedül a gázolás miatt folytatták le az eljárást, ebben az ügyben a férfit végül pénzbüntetésre ítélték. 2001 októberében H. O. hét alkalommal megszurta a panaszoszt. Ezért szintén csak pénzbüntetést kapott. Ezt követően kérte a kérelmező édesanyja, hogy tartóztassák le a férfit. Indokolása szerint csupán a fenyegetések miatt vonták vissza a korábbi esetekben is a feljelentést. 1998 áprilisában, 2001 októberében és novemberében, valamint 2002 februárjában a panaszos édesanyja kérelmezte az ügyészségnél, hogy helyezék letartóztatásba H. O.-t, mivel a bántalmazások miatt közvetlen életveszélyben voltak. Az ügyészség kihallgatta a férfit, vallomását rögzítették, és ezt követően minden alkalommal elengedték. 2002. március 11-én az édesanya elhatározta, hogy elköltözik, de az autóját a férfi leszorította az útról, kinyitotta az ajtót és lelőtte a nőt, aki a helyszínen meghalt. 2008 márciusában H. O.-t emberölés és lőfegyverrel való visszaélés miatt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték. A fellebbezés eldöntéséig a férfit szabadlábra helyezték. A panaszos hiába kért védelmet a hatóságoktól. Az EJEB előtti eljárás során a török hatóságok távoltartási intézkedéseket tettek H.

O.-val szemben. 1998 januárjában hatályba lépett a családon belüli erőszak ellen védelmet nyújtó törvény. Az EJEB-hez címzett beadványában a panaszos sérelmezte, hogy a török hatóságok nem védtek meg édesanyját és nem reagáltak megfelelően az ismétlődő fenyegetésekre és bántalmazásokra sem. Panaszában az Egyezmény 2, 3, 6, 13. és 14. cikkére hivatkozott.

*A döntés.*² A bíróság véleménye szerint a panaszos esetében az ismétlődő erőszak a férfi múltjára tekintettel előrelátható volt. Mind a kérelmező, mind édesanyja és gyermekei áldozatnak tekinthetők. A tagállamok általános gyakorlata szerint minél súlyosabb az erőszak és minél valószínűbb annak megismétlődése, annál inkább szükséges, hogy az ügyészségnek konkrét panaszok hiányában – közérdekből – is folytatnia kell a bántalmazóval szembeni eljárásokat. Ezzel szemben a török hatóságok „családi belügyre” hivatkozva lezárták a férfival szembeni büntetőeljárásokat; nem mérlegelték a panaszok vizsgálatának lehetséges okait, főleg hogy a sértettek mindig akkor döntöttek a vád ejtése mellett, amikor a férfi szabadlábon volt. A törvényi szabályozásnak lehetővé kellett volna tennie, hogy az ügyészség hivatalból eljárást indítson a férfival szemben. Törökország a kérdéses időszakban még nem rendelkezett jogi szabályozással, amely védelmet biztosított volna a családon belüli erőszak áldozatainak. Ráadásul az akkor hatályos szabályozás is adott lehetőséget arra, hogy a sértetteket védelem alá helyezték, ennek ellenére a török hatóságok mindvégig passzívak maradtak. Az EJEB kifogásolta továbbá, hogy az édesanya halála miatti nyomozás több mint hat évig tartott, annak ellenére, hogy H. O. beismerő vallomást tett. Mindezek alapján a bíróság megállapította az élethez való jog sérelmét az édesanya esetében.

A panaszos hivatkozott a kínzás tilalmára is. A bíróság indokolása szerint a török hatóságok reakciója a támadásokra nem volt megfelelő, a bírósági ítéleteknek nem volt elrettentő hatásuk és az enyhe büntetések egyfajta toleranciát sugároztak a sérelmezett magatartással szemben. A kérelméért csupán pénzbüntetést, a gázolásért huszonöt nap börtönbüntetést kapott a férfi. A hatóságok annak ellenére nem tettek semmit, hogy a családon belüli erőszak a kérelmezővel szemben folytatódott, és csak az EJEB

kérdését követően helyezte a kormány védelem alá a panaszost. A megfelelő intézkedések hiánya miatt a bíróság megállapította az Egyezmény 3. cikkének megsértését is.

A diszkriminációtilalmat illetően az EJEB áttekintette a vonatkozó nemzetközi szabályozást és megállapította, hogy azok az államok, amelyek elmulasztják védeni a családon belüli erőszak áldozatait, megsértik a nők törvény előtti egyenlőséghez való jogát. Civilszervezetek beadványai jelezték, hogy a panaszos régiójában a hatóságok tolerálták a nőkkel szembeni erőszakot, a feljelentéseket a rendőrség nem vizsgálta ki, inkább megpróbálta mediátorként a sértetteket rávenni, hogy térjenek vissza otthonukba és ejtsék a vádak. A bíróságok a hagyományokra és a becsületre hivatkozással enyhítették az ítéleteket, ezért a kiszabott büntetéseknek nem volt elrettentő hatásuk sem. Az EJEB megállapította, hogy a kérelmező be tudta bizonyítani, hogy a családon belüli erőszak többnyire nőket érintett, és az általános és diszkriminatív bírói hozzáállás miatt Törökország nem lépett fel hatékonyan a családon belüli erőszakkal szemben. A panaszos és az édesanyja bántalmazása nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetésnek tekinthető, és bár Törökország azóta tett intézkedéseket, a kérdéses időszakban elmulasztott hatékonyan fellépni a bántalmazóval szemben. Ezért megalapozottnak találta az Egyezmény 14. cikkének megsértését a 2. és a 3. cikkkel összefüggésben.

Colak és Tsakiridis Németország elleni ügye³

Az ügy körülményei. Az első kérelmező partnere 1992 decemberében megtudta, hogy nyirokmirigy-rákban és AIDS-ben szenved. Az előbbiről tájékoztatta a panaszost is, de megtiltotta a házi orvosuknak, hogy az utóbbiról szóljon neki. 1994. december 22-én a kérelmező párja elhunyt, és a házi orvos 1995 márciusában elmondta a panaszosnak, hogy a társa AIDS-ben halt meg. Az ezt követően elvégzett vérvizsgálat igazolta, hogy ő is HIV-pozitív, és megkezdték a kezelését. A kérelmező a wiesbadeni tartományi bíróságon beperelte az orvost, mivel nem tájékoztatta arról, hogy a párja AIDS-ben szenvedett, így nem is védekezhetett megfelelően a fertőzéssel szemben. A felkért szakértők nem tudták egyértelműen megállapítani, hogy mikor fertőződött meg, bár nagyon valószínűnek tartották, hogy azt megelőzően, hogy a kérelmező a házi orvosával konzultált 1993-ban. A bíróság 1999 februárjában elutasította a keresetet: az ítélet szerint az orvos csak akkor kötelezhető arra, hogy a partner egészségi állapotára

vonatkozó információit megossza a panaszossal, ha ezáltal megelőzhető a fertőzés. Az indokolás megváltoztatásával, de a fellebbviteli bíróság is elutasította a kérelmet. A döntés ellen a kérelmező sikertelenül fellebbezett. Hasonlóan kedvezőtlenül zártak az orvos ellen indított büntetőeljárások is. Az EJEB-hez benyújtott kérvényében a panaszos sérelmezte az Egyezmény 2. cikkének megsértését, mivel a nemzeti hatóságok nem ítélték meg kárpótlást a szenvedéseiért. Alternatív érvelésében az Egyezmény 8. cikkére támaszkodott, emellett kifogásolta az eljárás tisztességes voltát is.

*A döntés.*⁴ Az EJEB ismét hangsúlyozta, hogy az Egyezmény 2. cikke magában foglalja az állam azon kötelezettségét is, hogy a joghatósága alá tartozók élete védelme érdekében pozitív lépéseket tegyen. Egy olyan eset, amelyben az érintett nem veszti életét, csak kivételesen tarthat az élethez való jog hatálya alá. A bíróság abból a feltételezésből indult ki, hogy ez az ügy felveti az élethez való jog esetleges sérelmét. Az orvosi hanyagság terén az állam akkor teljesíti pozitív kötelezettségét, ha például megfelelő jogorvoslatot biztosít a sértetteknek. A német szabályozás lehetőséget nyújt kártérítési per indítására, és a büntetőjog is megteremt a jogi keretet az orvos titoktartási kötelezettsége és a beteg érdeke közötti konfliktus feloldására. Ezt az EJEB kielégítőnek találta. Önmagában az, hogy a belső joggal és joggyakorlattal összhangban az orvos felelősségét elismerő másodfokú bíróság nem fordította meg a bizonyítási terhet, nem sérti az Egyezmény 2. cikkét. Ugyanezen érvelés alapján az EJEB nem találta megalapozottnak a 8. cikk sérelmét sem. A tisztességes eljáráshoz való jogot garantáló 6. cikkkel összefüggésben a testület megjegyezte, hogy a nemzeti bíróságok ténybeli vagy jogi tévedéseivel csak abban az esetben foglalkozik, ha ezáltal más egyezményes jogot is sértettek. Jelen ügyben a bírósági döntések nem tekinthetők önkényesnek, és ezért nem áll fenn a 6. cikk sérelme.

AZ EGYEZMÉNY 3. CIKKE. A KÍNZÁS TILALMA

Brândușe Románia elleni ügye⁵

Az ügy körülményei. A kérelmezőt család miatt tíz év börtönbüntetésre ítélték, és jelenleg is ezt tölti az aradi börtönben. A panaszost először az aradi rendőrkapitányságon tartották előzetes letartóztatásban, majd áthelyezték előbb a temesvári, majd az aradi börtönbe, ahol jelenleg is tartózkodik. Több alkalommal panaszkodott a fogvatartás körülményeire:

a túlszúfoltságra, a rossz minőségű ételekre és a higiénia hiányára. Emellett bírósági eljárást kezdeményezett amiatt, hogy az aradi börtönben együtt kell élnie a börtöntől húsz méterre található korábbi szeméttárolóból áradó áporodott levegővel és elviselhetetlen büzzel. A szeméttárolót 1998 és 2003 között használták, és azt az aradi önkormányzat alá tartozó cég működtette. A kérelmező valamennyi keresetét elutasították a nemzeti bíróságok. Strasbourgi beadványában az Egyezmény 3. és 8. cikkére hivatkozott.

*A döntés.*⁶ A kínzás tilalmával kapcsolatban az EJEB felhívta a figyelmet arra, hogy az elítélteket az emberi méltóságukat nem sértő körülmények között kell fogva tartani. A kérelmező az aradi börtönben több éven át olyan cellában volt, ahol kevesebb, mint 2,5 m² jutott egy-egy fogvatartottra, ezt pedig a berendezés tovább csökkentette. A temesvári börtönben az egy főre jutó terület 1,5 és 2 m² között változott. A túlszúfoltság a bíróság esetjoga alapján önmagában megalapozza az Egyezmény kínzást tilalmazó 3. cikkének megsértését, a szándékot ebben az esetben nem kell vizsgálni.

Az EJEB külön vizsgálta, hogy a börtön szomszédságában lévő használaton kívüli szeméttárolóból adódó kellemetlenségek vajon sértették-e a panaszos magánélethez való jogát. Bár a tároló nem okozott egészségkárosodást, mégis nagymértékben befolyásolta a kérelmező életkörülményeit a fogvatartás időtartama alatt. A bíróság megállapította, hogy a román hatóságok felelősek voltak az elviselhetetlen bűz miatt, hiszen a működtető cég az aradi önkormányzat alá tartozott. A tároló bezárása után is használták hulladéklerakásra magánszemélyek, mert a hatóságok nem tették meg a teljes bezáráshoz szükséges intézkedéseket. A hatóságoknak körültekintően meg kellett volna vizsgálniuk az esetleges szennyezés veszélyét, erre azonban csak 2003-ban, majd egy tüzesetet követően 2006-ban került sor. A vizsgálatok arra a következtetésre jutottak, hogy a tároló nem felel meg a környezetvédelmi előírásoknak, és a működése során a környéken lakóknak a határértéken felüli szennyezéssel és büzzel kellett megbirkózniuk. Az aradi városi tanácsot a környezetvédelmi hatóság meg is bírságolta, amiért elmulasztotta a helyi lakosokat tájékoztatni az esetleges veszélyekről. A román kormány nem tudta bizonyítani, hogy hozzáférhetővé tették a környezetvédelmi tanulmányokat a fogvatartottak, különösen a kérelmező számára. Ráadásul még mindig nem rehabilitálták a területet és a kormány nem adott információt a folyamat állásáról. Mindezek alapján az EJEB megállapította az Egyezmény 8. cikkének a megsértését is.

AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKE. A MAGÁN- ÉS CSALÁDI ÉLET TISZTELETBEN TARTÁSÁHOZ VALÓ JOG

*Karakó Magyarország elleni ügye*⁷

Az ügy körülményei. A kérelmező a legnagyobb ellenzéki párt parlamenti képviselője. A 2002-es választások második fordulójára előtt a választókeretében egy szórólapon a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei közgyűlés elnöke arról tájékoztatta a választókat, hogy Karakó László rendszeresen a megye érdekei ellen szavazott, például nem támogatta a térséget az egyik épülő autópálya építésével kapcsolatos vitában. 2002. május 15-én a panaszos büntetőjogi feljelentést tett a közgyűlés elnökével szemben rágalmozás miatt az illetékes városi bíróságon. A városi bíróság az ügyet majdnem két év elmúltával áttette hatáskör hiányában a nyíregyházi városi ügyészséghez. 2004. május 3-án az ügyészség megszüntette az eljárást. A döntést csak 2004. december 1-jén kézbesítették a kérelmezőnek, aki a döntés ellen panasszal élt. December 22-én a megyei ügyészség elutasította a kifogást, és ugyanígy tett a Legfőbb Ügyészség is. 2005. januárjában Karakó László magánvádas eljárást kezdeményezett a városi bíróságon hivatalos személlyel szemben, közfeladat ellátásával kapcsolatosan elkövetett rágalmozás miatt. 2005. május 2-án elutasították a kérelmet: a bíróság szerint a vitatott kijelentés értékítéletnek tekinthető, és a kérelmezőnek mint közszereplőnek szélesebb körben kell eltűrnie a kritikát. A döntés ellen nem volt helye fellebbezésnek. Az EJEB-hez benyújtott panaszát Karakó László az Egyezmény 8. cikkére alapította.

*A döntés.*⁸ A kormány mindenekelőtt úgy érvelt, hogy a kérelmező nem merítette ki a rendelkezésre álló hazai jogorvoslatot. Az EJEB ezzel kapcsolatban leszögezte: abban az esetben, amikor több jogorvoslati út áll rendelkezésre, az érintettnek nem kell valamennyi jogi utat végigjárnia, szabadon dönthet, melyiket választja. A kérelmező álláspontja szerint a magyar hatóságok nem vizsgálták ki megfelelően büntetőjogi panaszát, és ezáltal nem biztosították az Egyezmény 8. cikkében foglalt jó hírnévhez való jogát. A magyar hatóságok továbbá nem vették figyelembe, hogy a vitatott kijelentések mint hivatalos személyt és nem mint politikus bírálták. Véleménye szerint a hazai bíróság döntése nem felel meg az Egyezmény 10. cikk 2. bekezdésének sem. A bíróság megállapította, hogy a jó hírnév védelme kapcsán az Egyezmény 8. és 10. cikke közötti konfliktus csupán látszólagos. Ha nem így lenne, az EJEB

döntésének kimenetele minden esetben attól függne, hogy a kérelmező a beadványában a két rendelkezés közül melyikre hivatkozik. A kérelem azon a feltételezésen alapult, hogy a magánélet védelme magában foglalja a jó hírnévhez való jog tiszteletben tartását is, és ennek biztosítása az állam kötelezettsége, ezért az EJEB áttekintette az ezzel kapcsolatos, a joggyakorlatból már ismert követelményeket. Az állam pozitív kötelezettségének mibenléte attól függ, hogy a magánélet melyik aspektusáról van szó, és a megfelelő eszközök megválasztása az állam mérlegelési szabadságának a részét képezi, de minimálisan rendelkeznie kell egy hatékony jogrendszerrel, amely alkalmas a magánélet részét képező jogok védelmére.

Az EJEB a Von Hannover- eset kapcsán korábban kifejtette, hogy a személyi integritáshoz és a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog a magánélethez való jog részét képezi. A bíróság értelmezése szerint a személyi integritáshoz kapcsolódó jogok nem foglalják magukban a személy külső megítélését, míg a jó hírnévhez való jognál épp a külső vélemény a döntő. A jó hírnevet az EJEB csak néhányszor tekintette önálló jognak, és azokban az esetekben a tényállítások oly mértékben voltak sértők, hogy azok már kihatottak a kérelmező magánéletére. Jelen esetben a panaszos ezt nem tudta bizonyítani, ezért nem állapítható meg a 8. cikk megsértése. A bíróság továbbá megvizsgálta, hogy a magyar hatóságok megfelelően alkalmazták-e az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdését, és nem találta kifogásolhatónak a magyar bíróság minősítését.

*Kalacheva Oroszország elleni ügye*⁹

Az ügy körülményei. A kérelmezőnek 2003. szeptember 5-én házasságon kívül gyermeke született. 2003. november 11-én gyermektartás iránti keresetet nyújtott be az illetékes városi bíróságnál a feltételezett apával szemben, akivel 2000 óta élt kapcsolatban. A bíróság DNS-vizsgálatot rendelt el, amely 99,99 százalékos pontossággal a férfit jelölte meg apaként. 2004 júniusában a bíróság elutasította a panaszos keresetét, mivel álláspontja szerint a DNS-vizsgálat során eljárási szabálysértések történtek, és a többi bizonyíték nem elegendő az apaság megállapításához.

A fellebbviteli bíróságok fenntartották az elsőfokú döntést. Beadványában a panaszos egyaránt kérte az ügy vizsgálatát az Egyezmény tisztességes eljárást garantáló 6. cikke és a magánélet szabadságát biztosító 8. cikk alapján.

*A döntés.*¹⁰ Az EJEB a kérelmet az Egyezmény 8. cikke alapján vizsgálta. A döntés szerint a magánélet magában foglalja többek között az egyén fizikai és szociális identitását, így az egyéni autonómiát és a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot. A bíróság több esetben megállapította már korábban, hogy a házasságon kívül született gyermek joga a biológiai szülők személyének megismeréséhez része a magánélethez való jognak. Ebben az esetben azonban az anya kéri az apaság megállapítását, és álláspontja szerint az orosz hatóságok az ő és nem a gyermeke magánélethez való jogát sértették meg. Az érzelmi, anyagi és egészségügyi szempontokon túl az apa személyének ismerete a kérelmező társadalmi megítélését is érintheti, ezért az EJEB elfogadta, hogy az anya magánélethez való joga is alkalmazandó az esetre. Az Egyezmény 8. cikke alapján az állam nem csupán köteles tartózkodni a magánélet szabadságának önkényes korlátozásától, de esetenként pozitív intézkedéseket is kell tennie. Jelen ügyben a nemzeti bíróságok az anya és a vélelmezett apa érdekei között fennálló konfliktussal találta szemben magukat. Az EJEB-nek nem feladata a megfelelő intézkedés előírása, ugyanakkor vizsgálhatja, hogy a nemzeti hatóságok a 8. cikk szellemével összhangban jártak-e el. A testület érvelése szerint a DNS-teszt elvégzése különösen fontos annak érdekében, hogy a jogvitát a gyermek legjobb érdekének megfelelően zárják le. Mivel az első vizsgálatot eljárásjogi alapon kizárták, második tesztre lett volna szükség. Az orosz eljárásjogi szabályozás szerint a második DNS-vizsgálatot a bíróság rendelhetne volna el, különösen mivel az eljárásjogi hibát az állami hatóságok vétették. Mindezek alapján az EJEB megállapította, hogy az orosz hatóságok nem tettek eleget az Egyezmény 8. cikkéből levezethető pozitív kötelezettségüknek.

AZ EGYEZMÉNY 9. CIKKE. GONDOLAT-, LELKIISMERET- ÉS VALLÁSSZABADSÁG

*Gütl Ausztria elleni ügye*¹¹

Az ügy körülményei. A kérelmező a Jehova Tanúi vallási felekezet aktív tagja, 1995 óta felszentelt pap. 1995 decemberében katonai szolgálatra alkalmasnak találták és egy fél évvel később behívták szolgálatra. Ezt a döntést később visszavonták. A panaszos 1997. január 13-án kérelmezte az osztrák belügyminisztériumtól a szolgálat alóli mentesítését lelkiismereti okokból. A kérelemnek a minisztérium helyt adott, így lehetővé vált, hogy polgári szolgál-

latot teljesítsen. 1998. április 1-jén a belügyminisztérium elrendelte a polgári szolgálat megkezdését. Április 17-én a kérelmezőt diakónná nevezték ki, majd alkotmányjogi panaszt nyújtott be a minisztérium határozatával szemben. Kérelmében hangsúlyozta, hogy 1997 óta egy papi közösségben él, vallási feladatot lát el, és ezért kéri mentesítését a kötelező katonai vagy polgári szolgálat alól. Az elismert egyházak hasonló funkcionáriusait a jog mentesíti a szolgálat alól.

Az Alkotmánybíróság 1998. június 8-án visszautasította a kérelmet, és ezt követően a panaszos megegyezett a belügyminisztériummal, hogy teljesíti a polgári szolgálatot egy fogyatékkal élőkkel foglalkozó intézetben. Kérelmére az Alkotmánybíróság áttette a panaszt a közigazgatási bírósághoz, amelyik szintén visszautasította azt. A panaszos végül teljesítette a polgári szolgálatot. Beadványában az Egyezmény 9. cikkének megsértését állította önmagában és a diszkriminációt tiltó 14. cikkel összefüggésben.

*A döntés.*¹² Az EJEB álláspontja szerint a polgári szolgálat alól adott mentességgel a jogalkotó egy-egy vallási pozíciót és az általa a közösségen belül betöltött funkciót értékeli. A mentesség célja, hogy biztosítsa a vallási csoportok megfelelő működését, ezáltal elősegítve az Egyezmény 9. cikkét alátámasztó célok, így a vallási pluralizmus megvalósítását. Mivel itt egyes vallási közösségek közötti különbségtételről van szó, a 14. cikk alkalmazandó.

Az esetjog szerint az eltérő bánásmód akkor nem sérti az Egyezményt, ha annak objektív és ésszerű igazolása van, vagyis az alkalmazott intézkedés arányos az elérni kívánt legitim célkitűzéssel. A bíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy a mentesség csak a bejegyzett vallások egyes képviselőire vonatkozik, és a kérdéses időpontban a Jehova Tanúi nem tartozott közéjük. A kormány úgy érvelt, hogy nem történt diszkrimináció, mivel a polgári szolgálat alóli mentességnek a bejegyzett egyházhoz való tartozás csupán egyik feltétele, és a kérelmező a többinek sem felelt meg, hiszen nem végzett egyetemi szintű teológiai tanulmányokat. Az EJEB visszautasította ezt az érvet: mivel az elutasítás indoka a nem megfelelő egyházhoz tartozás volt, a bíróság szerint felesleges azon spekulálni, hogy egyébként milyen döntés született volna, ha az a feltétel teljesül. A vallási közösségek regisztrációjához számos előny kapcsolódik, így a különbség a két kategória között jelentős. A *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas* ügyben¹³ foglaltak alapján az EJEB ebben az ügyben is megállapította a diszkriminációtilalom megsértését az Egyezmény 9. cikkével összefüggésben.

AZ EGYEZMÉNY 10. CIKKE. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA

*Kenedi János Magyarország elleni ügye*¹⁴

Az ügy körülményei. A kérelmező a Belügyminisztérium felügyelete alatt működő Nemzetbiztonsági Szolgálat 1960-as években folytatott tevékenységéről kívánt tanulmányt írni, és ehhez kérte a minisztériumtól, hogy engedélyezzék az ott tárolt iratok egy részéhez a hozzáférést. A kérelmet 1998. november 10-én visszautasította a minisztérium, mivel egy 1998. október 29-én kelt döntéssel azokat 2048-ig titkosították. 1998. december 10-én a panaszos keresetet nyújtott be a minisztériummal szemben, amelyben az adatvédelmi törvény alapján korlátlan hozzáférést kért a releváns dokumentumokhoz, mert azokra a folyamatban lévő tudományos kutatásához volt szüksége. 1999 januárjában a Fővárosi Bíróság a panaszos javára döntött, mivel a dokumentumokat valóban titkosították a kommunizmus alatt, ezt azonban 1996 júniusa előtt meg kellett volna újítani a vonatkozó jogszabály alapján. Így az 1998-as döntésre tekintet nélkül elveszítették titkos jellegüket. Az alperes fellebbezését a Legfelsőbb Bíróság elutasította. A minisztérium 1999. november 1-jén felajánlotta a kérelmezőnek a hozzáférést, ha aláír egy titoktartási nyilatkozatot. 2000 októberében Kenedi János kérte a jogerős bírósági döntés végrehajtását: úgy vélte, hogy az ítélet alapján elfogadhatatlan a titoktartási nyilatkozat kötelezővé tétele. A végrehajtást elrendelték, a Fővárosi Bíróság kizárta a titoktartási nyilatkozatra kötelezés lehetőségét, ezt azonban a Legfelsőbb Bíróság törölte az ítéletből. 2002 októberében a minisztérium engedélyezte a kérelmezőnek a hozzáférést a kért iratokhoz, de megtiltotta a publikálást, amennyiben azok államtitkot tartalmaznak. A minisztériumot közben kétszer is megbírságotlák, mert nem biztosította a dokumentumokhoz való korlátlan hozzáférést. 2003 decemberében egy kivételével valamennyi dokumentumot nyilvánosságra hozták, ehhez a kérelmező mind ez idáig nem kapott hozzáférést annak ellenére, hogy bírósági úton próbálta az ítéletet kikényszeríteni. Az EJEB-hez eljuttatott beadványában az Egyezmény 6, 10. és 13. cikkére hivatkozott.

*A döntés.*¹⁵ A bíróság mindenekelőtt az eljárás tisztességes voltát vizsgálta. A bírósági ítéletek végrehajtása az eljárás részét képezi, ezért azt figyelembe kell venni az ésszerű időn belüli befejezés vizsgálatakor. A kérdéses eljárás több mint tíz és fél évig tartott, és az EJEB álláspontja szerint az ügy komplexitása és a kérelmező magatartása nem igazolja az

eljárás elhúzódsát, ezért megállapította a 6. cikk 1. bekezdésének a megsértését.

A panaszos érvelése szerint azzal, hogy a minisztérium visszatartotta a dokumentumokat, megakadályozta, hogy a titkosszolgálatok működéséről tervezett tanulmányt megírja, korlátozva ezzel véleménynyilvánítási szabadságát. Az EJEK szerint az eredeti iratokhoz való hozzáférés egy történelmi kutatás érdekében fontos részét képezi a szólásszabadságnak, ezért a korlátozásnak meg kell felelnie a 10. cikk 2. bekezdésében foglalt feltételeknek. A nemzeti bíróságok minden esetben Kenedi János javára döntöttek, a magyar hatóságok azonban ennek ellenére vonakodtak átadni a kért iratokat, és ezzel önkényesen, a magyar joggal ellentétesen jártak el. A magyar hatóságok visszaéltek a hatalmukkal, amikor megakadályozták a kérelmezőt véleménynyilvánítási szabadságának gyakorlásában, ezért az EJEK megállapította az Egyezmény 10. cikkének megsértését is. Mivel a késedelmes teljesítés ellen nem állt rendelkezésre hatékony jogorvoslat, sérült az Egyezmény 13. cikke is.

Polgári Eszter

JEGYZETEK

1. 33401/02. számú kérelem.
2. A bíróság 2009. június 9-én kelt döntése.
3. 77144/01. és 35493/05. számú kérelmek.
4. A bíróság 2009. március 5-én kelt ítélete.
5. 6586/03. számú kérelem.
6. A bíróság 2009. április 7-én kelt ítélete.
7. 39311/05. számú kérelem.
8. A bíróság 2009. április 28-án kelt ítélete.
9. 3451/05. számú kérelem.
10. A bíróság 2009. május 7-én kelt ítélete.
11. 49686/99. számú kérelem.
12. A bíróság 2009. március 12-én kelt ítélete.
13. Az eset összefoglalóját lásd Fundamentum 2008/3–4, 111–112.
14. 31475/05. számú kérelem.
15. A bíróság 2009. május 26-án kelt ítélete.

A NÉMET SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG A HOLOKAUSZTHASONLATRA ÉPÍTŐ ÁLLATVÉDŐ KAMPÁNYRÓL*

A német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. február 20-án döntött egy olyan, állatvédők által tervezett, és másított, nevezetesen az Egyesült Államokban már régebben bevezetett kampányról, amely a holokauszt áldozatainak szenvedését az állatok szenvedésével állította párhuzamba. A „Holokauszt a tárgyán” elnevezésű projekt már a tengerentúlon is óriási vitát váltott ki koncentrációs táborokban és állatfarmokon készült fényképek egymás mellé helyezésével. Számos jogvédő és zsidó szervezet támadta,¹ bár néhány támogatta a kampányt, sőt a szervezők éppen azt hangoztatják, hogy az ötletet holokauszt-túlélőktől vették, például Isaac Bashevis Singer írótól, akinek szereplői több helyütt vonnak párhuzamot az állatok sorsa és a holokauszt között. Mindazonáltal az Egyesült Államokban nem kerekedett belőle jogvita, és ez alkotmányos akadályokon túl a jövőben azért sem valószínű, mert a kampány már jórészt lecsengett, sőt a PETA állatvédő szervezet bocsánatot kért az „ízléstelen hasonlatért”.²

A német állatvédő szervezet gyakorlatilag azonos kampánya viszont pereskedéshez vezetett. A rendesbíróságok lényegében minden fokon elfogadták a felperesek, a legfőbb német zsidó szervezet (*Zentralrat der Juden in Deutschland*) elnökének és alelnökének érvelését, amely szerint az összehasonlítás az emberi méltóságot sérti. A bíróságok szerint a felperesek mint holokauszt-túlélők emberi méltóságát sérti a kampány, az emberi méltóság pedig a német jogban korlátozhatatlan. Azaz ha egyszer megállapítják az emberi méltóság sérelmét, akkor ezzel az alapjogi vizsgálat véget ér, kivéve, ha a másik oldalon is az emberi méltóság sérelme merül fel. Jelen esetben azonban az állatvédők véleménynyilvánítási szabadsága állt a méltósággal szemben a bíróságok szerint, ilyenkor pedig nincs helye mérlegelésnek.

Az Alkotmánybíróság, bár tévesnek tartotta a rendesbíróságok érvelését, nem fogadta be a kérel-

met elbírálásra. Ugyanakkor indokolása szerint nem szükséges visszautalni az ügyet a rendesbírósághoz sem, mert megállapítható, hogy a bíróságok a helyes alkotmányossági szempontokat figyelembe vevő vizsgálat után sem jutnának más eredményre.

Az Alkotmánybíróság szerint a plakátok a két bánásmódot valóban egyformán elítélendőként jelenítették meg, azonban ez az analógia sem a képeken szereplő emberek méltóságát közvetlenül, sem a felperesek emberi méltóságát közvetve nem sérti. Önmagában az emberi méltóságot sértő bánásmód ábrázolása nem sérti az emberi méltóságot. Az Alkotmánybíróság összefoglalta a méltóságra vonatkozó gyakorlatát. Ezek szerint a sérelmet csak nagyon alapos vizsgálat után lehet megállapítani, amelynek az összes egyedi körülményre ki kell terjednie. Továbbá az Alkotmánybíróság példálózó felsorolása szerint harmadik személyek által a méltóság sérelmét valósítják meg az olyan cselekmények, mint a megalázás, megbélyegzés, üldözés, kiközösítés. Az újabb joggyakorlatban bevezetett mérce (*Objektformel*) szerint a méltóságot sérti az a bánásmód, amely a másik ember egyéni minőségét, alanyiságát kétségbe vonja, és ezáltal megvetését fejezi ki az ember személy létéből fakadó értékességével szemben.

E mérce alapján az Alkotmánybíróság szerint a plakátok nem vonták kétségbe sem a képeken szereplő személyek, sem a felperesek alanyi minőségét, mert a szembeállítás pusztán a képen szereplő emberi és állati *szenvedés* egyenlő súlyosságát állítja anélkül, hogy az emberek irányában megvetést juttatna kifejezésre (azaz a plakátok nem antiszemita szándékból erednek). Legalábbis a rendesbíróságok eljárásában figyelembe vett tényekből így tűnik.

Ha a kampány ábrázolásmódja nem is vonta kétségbe a képeken szereplő személyek és a felperesek alanyi minőségét, sértette viszont személyiségi jogait. A személyiségi jog sérelme azért állapítható

* BVerfG, 1 BvR 2266/04 vom 20.2.2009, Absatz-Nr. (1 - 29), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20090220_1bvr226604.html.

meg, mert az alaptörvény kategorikus különbséget tesz az emberi, méltósággal felruházott élet és az állatvédelem között. Az Alkotmánybíróság szerint a plakátok a holokauszt áldozatainak szenvedését bagatellizálják, lealacsonyítják az az analógia, amelyet használnak, ezért a személyiségi jogi sérelem a felperesek vonatkozásában (is) megvalósult. Az Alkotmánybíróság felidézte a holokausztagadásról szóló döntését, amely szerint a ma Németországban élő zsidók személyes önértelmezésének része az, hogy egy olyan, a sors által kiemelt csoporthoz tartoznak, amellyel szemben mindenki más különös er-

kölcsi felelősséggel tartozik, és amely méltóságuk része. Ez a megfontolás a jelen ügyre is alkalmazandó.

Salát Orsolya

JEGYZETEK

1. Például az *Anti-Defamation League*, lásd http://www.adl.org/PresRele/HolNa_52/4235_52.asp.
2. Ingrid NEWKIRK: *Apology for a tasteless comparison*, <http://web.israelinsider.com/Views/5475.htm>.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

47/2009. (IV. 21.) AB HATÁROZAT

Több indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyek a köztisztviselőről szóló 1992. évi XXI-II. törvény (Ktv.) eskütételre vonatkozó rendelkezéseit támadták. A Ktv. 12. §-a szerint a köztisztviselőknek kinevezésükkor meghatározott szövegű esküt kell tenniük, amelynek végén meggyőződésük szerint használhatják az „Isten engem úgy segéljen!” formulát. Az esküt szóban kell elmondani és írásban megerősíteni. Az indítványozók szerint mindez sérti az alkotmány 60. §-ában foglalt gondolat és lelkiismeret szabadságát, mert a köztisztviselőt világnézeti meggyőződésének megvallására kényszeríti. Az egyik bejegyzett egyház képviselője azért támadta a Ktv.-t, mert nem biztosítja eskü helyett fogadalom letételét, holott az egyházuk tanítása csak ez utóbbit teszi lehetővé, így egyházuk tagjai nem létesíthetnek köztisztviselői jogviszonyt. Az ügy előadó bírálója Holló András volt.

Az Alkotmánybíróság a nemzetközi gyakorlatot áttekintve megállapította, hogy az alkotmányos demokráciákban a közfeladat ellátására irányuló tisztségek betöltése előtti ünnepélyes nyilatkozatok az államhoz való hűség és az alkotmányos rend tiszteletben tartásának követelményét juttatják érvényre. Az ilyen nyilatkozatok önmagukban nem érintik a lelkiismereti és vallásszabadságot. Ennek megfelelően a Ktv. is csak annak kinyilvánítására kötelezi a köztisztviselőt, hogy a Magyar Köztársasághoz és népéhez hű lesz, valamint az alkotmányt és az alkotmányos jogszabályokat betartja. Tehát ez az ünnepélyes nyilatkozat elsődlegesen világi, alkotmányos célokat jelenít meg. Az eskü azt sem zárja ki, hogy azok a köztisztviselők, akik intézményi változtatásokat támogatnak, a jogszabályi előírásokat tiszteletben tartva megjelenítsék meggyőződésüket. Így önmagában a Ktv.-ben szereplő nyilatkozat megtétele nem korlátozza a lelkiismereti és vallásszabadságot. Nem okoz alkotmányellenességet az a rendelkezés sem, amely lehetővé teszi, hogy a köztisztviselő meggyőződése szerint az „Isten engem úgy segéljen” szövegrésszel zárja esküjét. Ez ugyanis nem része a kötelezően elmondandó esküszövegnek, ezért senki sincs arra kényszerítve, hogy lelkiismereti, világnézeti meggyőző-

désével ellentétes nyilatkozatot tegyen, vagy akár csak megvallja azt.

Nem bizonyult meggyőzőnek az az indítványozói érvelés sem, amely a Ktv. alkotmányellenességét arra alapozta, hogy nincs lehetőség eskü helyett fogadalom letételére. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra mutatott rá, hogy az „eskü”, „esküszöm” szavak a mai magyar nyelvben szekularizált kifejezéssé váltak. Ezt támasztja alá, hogy a világnézeti semleges alkotmány is két esetben rendelkezik eskü letételéről (a köztársasági elnök és a kormány tagjai esetében).

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor külön is megvizsgálta, hogy nem okoz-e alkotmányellenességet olyan köztisztviselők esküre kötelezése, akiknek a vallása az eskütételt eleve kizárja. A vizsgálat eredményeként a testület arra a megállapításra jutott, hogy a Ktv.-ben szereplő esküszöveg tartalmilag fogadalomnak minősül, mert az „esküszöm” igének istenségre való hivatkozás nélkül nincs világnézetre utaló jelentése. A Ktv. szerinti eskütétel nem valamely vallási közösség belső életére, szertartásaira vonatkozik, hanem egy világi, állami ünnepélyes ceremónián való részvételre. Az alkotmány a törvényben előírt eskütételi kötelezettséggel szemben azt a követelményt támasztja, hogy az egységes és semleges szövegű legyen. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a vizsgált szabályozás ennek a szempontnak megfelel, így az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványokat elutasította.

Ugyanakkor osztották az alkotmánybírák a köztisztviselői eskü írásbeli rögzítésével és megőrzésével kapcsolatban megfogalmazott indítványozói aggodalmat. A Ktv. ugyanis nem zárja ki egyértelműen, hogy nem kerülhet rögzítésre a köztisztviselőnek az eskü végén kinyilvánított vagy ki nem nyilvánított meggyőződése. Az Alkotmánybíróság azonban arra a megállapításra jutott, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság elvébe, a személyes adatok védelméhez való jogba (a célhoz kötöttség elvébe) ütközne egy ilyen értelmezés. Ezért a testület határozata rendelkező részében alkotmányos követelményként rögzítette, hogy az esküokmány nem tartalmazhat a köztisztviselő lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésére utaló adatot.

Trócsányi László alkotmánybíró a határozathoz

párhuzamos indokolást csatolt, amelyben az „Isten engem úgy segítjen!” formulával kapcsolatban tett kiegészítéseket. Arra mutatott rá, hogy amennyiben az eskütevő a záradékot el kívánja mondani, úgy az szerves részévé válik az eskünek. Arra is felhívta a figyelmet, hogy ez a záradék is részben szekularizálódott, és erős szimbólumnak tekinthető. Így annak elmondásából vagy elhagyásából nem lehet következtetni a vallási meggyőződésre.

Balogh Elemér más következtetésre jutott az indítványok vizsgálatát követően, ezért a határozathoz különvéleményt fűzött. Szerinte az Alkotmánybíróságnak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kellett volna megállapítania amiatt, hogy a Ktv. nem teszi lehetővé az „eskü” mellett más alternatív fogadalomtételi mód alkalmazását. Balogh Elemér osztotta bírótársai véleményét a tekintetben, hogy a köztisztviselői eskü világnézetileg semleges. Azonban hiányolta annak vizsgálatát, hogy az eskütétel tilalmát előíró vallásfelekezethez tartozó állampolgár számára milyen konfliktushelyzetet teremtenek a Ktv. szabályai. Az államnak az ésszerű lehetőségek legvégső határáig tartózkodnia kell attól, hogy olyan magatartásra kényszerítse az állampolgárt, amely ellentétben áll annak lelkiismereti meggyőződésével. Az indítványban bemutatott konfliktus fel sem merülne, ha a törvényalkotó az állampolgársági törvényben foglaltakhoz hasonlóan a Ktv.-ben is biztosította volna az eskü helyett fogadalom letételét.

Bragyova András a többségi állásponttól eltérően úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az eskü Ktv.-ben megállapított szövegében az „Isten engem úgy segítjen!” záradékot. Szerinte ez a rendelkezés azért alkotmányellenes, mert az eskütevő valójában köteles választani a záradék elmondása vagy elhagyása között. További érve, hogy a Ktv. e szabálya a vallási intolerancia talaján áll, vagyis a főszabály a záradékkal letett eskü, a kivétel az elhagyása. Ezzel a törvényhozó világosan kimondja, mit tart kívánatosnak, de megengedi az eltérést. Az állam világnézeti semlegességének az alkotmányban megkövetelt elve nem teszi lehetővé a vallásos meggyőződés ilyen közvetett előnyben részesítését. Bragyova András szerint az „esküszöm” ige használatának kötelező előírása szintén alkotmányellenes. Az alkotmánybíró azzal az indítványozói kérelemmel is egyetértett, amely a 2001. évi XXXVI. törvény 102. § (8) bekezdését támadta. E jogszabályhely tette kötelezővé a köztisztviselők új szabályok szerinti újraesketését 2001-ben. Bragyova szerint e rendelkezésnek nem volt alkotmányos indoka, ezért azt visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisíteni.

Az Országgyűlés a családon belüli erőszak visszaszorítása érdekében 2008. december 15-én törvényt fogadott el a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról. A törvény ideiglenes előzetes távoltartás címén lehetővé teszi, hogy a bántalmazót a rendőrség 72 órára a közösen használt ingatlan elhagyására kötelezze és a bántalmazott hozzátartozókkal való érintkezést megtiltsa. A bíróság ugyanezeket a korlátozásokat polgári nem peres eljárásban előzetes távoltartás címén 30 napra is elrendelheti.

A köztársasági elnök a törvényt nem írta alá, hanem alkotmányossági aggályok miatt kezdeményezte annak előzetes normakontrollját. Indítványában azt kifogásolta, hogy a törvény túlságosan tágan határozza meg az erőszak és a hozzátartozó fogalmát, ami a személyes szabadsághoz, a mozgásszabadsághoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog aránytalan korlátozását eredményezi. Az ügy előadó bírója Holló András volt.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az előzetes távoltartás intézménye valóban korlátozza az indítványban megjelölt alapjogokat, ezért e korlátozások csak akkor tekinthetők alkotmányosak, ha megfelelnek az alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következő szükségesség és arányosság követelményének. A testület álláspontja szerint az alapjog-korlátozás törvényben meghatározott célja, nevezetesen a hozzátartozók közötti erőszak megakadályozása, alkotmányos szempontból nem vitatható. Számos nemzetközi szervezet és egyezmény foglalkozik a családon belüli erőszakkal szembeni fellépéssel, ami jelzi, hogy e probléma túlmutat a magánszférán, és felszámolása közügyvé vált. Ilyen esetben az államnak nem csupán lehetősége, hanem az alkotmányból levezethető kötelezettsége a beavatkozás. Az alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált élethez és emberi méltósághoz való jog érvényesülésének biztosítása érdekében az államnak fel kell lépnie a családon belüli erőszakkal szemben.

Az alapjog-korlátozás szükségességének igazolása után az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a törvény rendelkezései megfelelnek-e az arányosság követelményének. A testület az indítványban foglaltaknak megfelelően elsősorban arra fókuszált, hogy az erőszak és a hozzátartozó törvényben meghatározott fogalma nem enged-e túl tág, az elérendő célon kívül eső beavatkozási lehetőséget. A törvény 1. § (1) bekezdése szerint hozzátartozók közötti erőszaknak minősül a „bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, továbbá a testi és

lelki egészséget súlyosan és közvetlenül, vagy rendszeresen, ismétlődő jelleggel veszélyeztető tevékenység vagy mulasztás”. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenység esetében az alapjog-korlátozással járó távoltartás alkalmazása alkotmányosan nem kifogásolható. A törvény azonban ennél tágabban határozza meg az erőszak fogalmát. Így a rendszeresen és ismétlődő jelleggel történő veszélyeztetés, annak súlyosságától és közvetlenségétől függetlenül is erőszaknak minősül, ami aránytalan alapjog-korlátozást eredményezhet.

Az erőszak definíciójának másik problémás pontja a mulasztás mint erőszakos magatartás megjelölése. Ez önmagában elfogadható lenne, hiszen például a gondozás elmaradása eredményezheti az erőszakkal egyenértékű olyan helyzetek kialakulását, amelyek hatósági fellépést igényelnek. Ugyanakkor a törvény erőszakfogalma a mulasztást valamennyi ott felsorolt tevékenységhez, így a szexuális önrendelkezéshez is hozzákapcsolja, ami az alkotmánybírák megítélése szerint nem értelmezhető, és ezért sérti az alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság elvét. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a világos, érthető, a jogalkalmazás számára felismerhető normatartalom különösen fontos, ha a normaszöveg alapjogot korlátoz. Az erőszak fogalma azért különösen lényeges a törvény alkalmazása szempontjából, mert ez jelöli ki azokat az élethelyzeteket, amelyekben a magánszféra védelmének hagyományos elveit áttörve lehetővé válik az állami beavatkozás.

Hasonlóképpen alkotmányellenesnek bizonyult a törvény hozzátartozó-fogalma is. A Polgári törvénykönyvben meghatározott hozzátartozókon felül a törvény alkalmazásakor ide kell sorolni a volt házastársat, a volt jegyest, a gondnokot, a gondnokoltat, a gyámot, a gyámoltat, továbbá az együttélés nélkül bensőséges kapcsolatban álló személyt is e kapcsolat fennállása alatt vagy után. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a hozzátartozó fogalmának a családon túli kiterjesztése önmagában nem alkotmányellenes, ha az összhangban van a törvény céljával, s e cél csak így valósítható meg. A cél ez esetben az együttélés során kialakult, erőszakba torkolló konfliktusokkal szembeni fellépés. A vizsgált jogszabályhely alapján azonban akkor is fel lehet lépni a bántalmazóval szemben és őt a közösen használt ingatlan elhagyására lehet kötelezni, ha együttélésről már nincs szó. Így a lakás tulajdonosát akkor is kötelezni lehetne saját ingatlan elhagyására, ha az időlegesen befogadott, de vele együtt nem élő személlyel szemben valósítja meg a törvény szerinti erőszakot. Mindez a saját lakásban való tartózkodás és a tar-

tózkodási hely szabad megválasztása jogának olyan korlátozását eredményezi, amely nincs összhangban a törvény céljával, és visszaélészerű alkalmazásra nyújt lehetőséget. Ennek veszélyét tovább növeli, hogy e túlságosan tág hozzátartozói kört a törvény eljáráskezdeményezési joggal is felruházza.

A köztársasági elnök által kifogásolt jogszabályhelyek vizsgálatát követően az Alkotmánybíróság végül arra a megállapításra jutott, hogy a túlságosan tág fogalommeghatározások a fent vázolt okok miatt az alkotmány 8. § (2) bekezdését sértő, aránytalan alapjog-korlátozást eredményeznek, ezért kimondta a törvény alkotmányellenességét.

Bragyova András nem értett egyet a törvény értelmező rendelkezéseinek alkotmányellenessé nyilvánításával, ezért a határozathoz különvéleményt csatolt. Ebben arra hívta fel a figyelmet, hogy az alapjog-korlátozás aránytalanságának kimutatásához részletes tartalmi vizsgálat lett volna szükséges. Azonban e mélyebb vizsgálat nélkül is megállapítható, hogy a hozzátartozó-fogalom túlzottan széles körére alapított érv tartalmilag nem igazolható. Az alkotmánybíró meglátása szerint inkább az lenne alkotmányellenes, ha a törvény csak a „hozzátartozók” bántalmazását tiltaná. Bragyova András nem értett egyet azzal az érveléssel sem, amely nem vitatja a törvény tartalmi alkotmányosságát *in abstracto*, de lehetségesnek tartja, hogy az alkalmazása *in concreto* aránytalan alapjog-korlátozáshoz vezethet. Ez az érv szerinte csak akkor állja meg a helyét az absztrakt normakontroll keretei között, ha az alapjogsérelem a jogszabályból szükségszerűen következik. Ez esetben figyelembe kellett volna venni, hogy az eljáró rendőr számára a rendőrségről szóló törvény kötelezővé teszi az intézkedés arányosságának vizsgálatát. Bragyova András továbbá azt is vitatta, hogy pusztán a jogbizonytalanság aránytalanná tehet-e egy különben arányos alapjog-korlátozást. Arra is felhívta a figyelmet, hogy egy jogi fogalom meghatározottsága vagy meghatározatlansága mindig viszonylagos. Ezért az ilyen fogalmakat tartalmazó törvények alkotmányossága a szabályozás kontextusában vizsgálandó. Márpedig a távoltartási törvény esetében aligha kerülhető el a határozatlan jogfogalmak alkalmazása, tekintettel arra, hogy veszélyek megelőzéséről van szó. A megfelelő jogalkalmazáshoz a törvény világos szempontokat ad a hatóságok számára.

Kiss László alkotmánybíró szintén különvéleményt csatolt a határozathoz. Ebben arra hívta fel a figyelmet, hogy előzetes normakontroll eljárásban alkotmányellenesség kimondására csak egészen szélsőséges esetekben kerülhet sor a normavilágosság sérelmére való hivatkozással. Ennek oka a ha-

talommegosztás elvében keresendő, közelebbről abban, hogyan oszlanak meg az értelmezési hatáskörök a jogalkotó, a hatósági jogalkalmazó, a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság között. A jogalkotó által megfogalmazott normaszöveget a jogalkalmazás során eljáró szervek szükség szerint korrigálják. Végző soron az alkotmány alatti normák értelmét a rendes bíróságok állapítják meg. Tehát normavilágosság sérelmére alapozva csak akkor mondható ki az alkotmányellenesség, ha a szokásos értelmezési módzerekkel nem valószínűsíthető a vizsgált norma tartalmának feltárása. Ez esetben a támadott törvényhelyek nem ilyen kirívóan határozatlanok.

Kiss László szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálta kellő mélységben az arányosság kérdését sem. Jelen ügyben a bántalmazottak élethez és emberi méltósághoz, testi-lelki integritáshoz való joggal áll szemben a bántalmazónak a tartózkodási hely szabad megválasztásához és a mozgásszabadsághoz való joggal. Figyelemmel kell lenni arra, hogy a korlátozás viszonylag szűk körű, rövid idejű és kellő alkotmányos garanciákkal övezett. Mindezekre figyelemmel Kiss László szerint a törvény által okozott alapjog-korlátozás nem tekinthető aránytalannak.

538/G/2006. AB VÉGZÉS

A Legfelsőbb Bíróság elnöke absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Ebben a szabad véleménynyilvánításhoz (alkotmány 61. §), az emberi méltósághoz [54. § (1) bekezdés] és a jó hírnévhez való jog [59. § (1) bekezdés] egymásra tekintettel történő értelmezését kérte a testülettől. Ezen értelmezés eredményeként a főbíró a véleményszabadság külső korlátaira vonatkozó számos kérdésre várt választ. Az indítványban alapvetően két alkotmányjogi probléma fogalmazódott meg: egyrészt a gyűlöletbeszéd, másrészt a bírakkal szembeni véleménynyilvánítás alkotmányos korlátainak kérdése.

Az Alkotmánybíróság a szokott módon először az indítvány érdemi vizsgálatra való alkalmasságáról döntött. A testület állandó gyakorlata szerint absztrakt alkotmányértelmezésre csak az alábbi feltéte-

lek fennállása esetén kerülhet sor: a) az indítvány az alkotmánybírói törvényben felsorolt személyektől vagy szervektől származik; b) nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az alkotmány ugyan-csak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését; c) az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az alkotmányból.

Bár a Legfelsőbb Bíróság elnökét a törvény feljogosítja alkotmányértelmezés kezdeményezésére, indítványa mégsem bizonyult érdemi elbírálásra alkalmasnak, az ugyanis nem egy konkrét alkotmányjogi vita megoldására irányult. Az alkotmánybírák emlékeztettek arra, hogy az alkotmányértelmezés legfontosabb korlátja, hogy gyakorlása révén nem vehető át más szervek hatásköre. Ez a követelmény különösen hangsúlyos alapjogokkal foglalkozó absztrakt alkotmányértelmezési kérdések elbírálásakor. Az alapjogokat ugyanis elsősorban a törvényhozó feladata alkotmányosan védeni és szükség esetén korlátozni. Az alapjogok korlátozhatóságáról szóló állásfoglalás tehát alkotmányértelmezési eljárásban szükségképpen a törvényhozó mérlegelésének elvételeit jelentené. Jogpolitikai döntések meghozatala nem tartozik az Alkotmánybíróság feladatkörébe. Így a vélemény-szabadság alkotmányos korlátainak meghatározására irányuló indítvány nem felel meg a konkrétság követelményének. E kérdések megválaszolása lényegében még létre sem jött törvények tartalmának elbírálását, egyfajta hipotetikus normakontrollt kívánna. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Kovács Péter alkotmánybíró a határozat indoklását több gondolattal kiegészítette. Párhuzamos indoklásában arra mutatott rá, hogy az indítvány értelmezésében a hazai bírói gyakorlat és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata között van diszharmónia. Véleménye szerint a Legfelsőbb Bíróság elnöke által felvetett dilemmák orvoslásához a jogalkalmazónak kell újragondolnia, hogy helyesen értelmezte-e az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban kibontakoztatott joggyakorlatát.

Enyedi Krisztián

A 2009. FEBRUÁR 23-ÁN TATÁRSZENTGYÖRGYÖN TÖRTÉNT KETTŐS GYILKOSSÁG KÖRÜLMÉNYEIRŐL ÉS AZ ELJÁRÓ HATÓSÁGOK MUNKÁJÁRÓL SZÓLÓ JELENTÉS

ELŐSZÓ

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és az Európai Roma Jogok Központja (ERRC) jogvédő szervezetek közös helyszíni tényfeltáró munkát végeztek annak érdekében, hogy a Tatárszentgyörgyön 2009. február 23. napján történt kettős gyilkosság körülményeiről pontosabb képet kapjanak, és elemezzék az helyszínen jelen lévő hatóságok eljárásának jogszerűségét. A jogvédő szervezetek aggasztónak tartják, ahogyan hatóságok a helyszínen eljártak, ahogyan sajtónyilatkozataikban kezelték az ügyet, valamint hogy a lakosságot a mai napig nem tájékoztatták használható, érdemi információkkal az ügygel kapcsolatban. Nyugtalanítónak tartják azt is, hogy az eset kapcsán a bünyügyi osztályvezető és a tűzvizsgáló ellen utólag megindított fegyelmi eljárásokról, azok eredményeiről, egyéb intézkedésekről szintén nincsen információ, holott a fegyelmi eljárások elrendelésétől már közel két hónap telt el.

Minden magyar állampolgár szempontjából kifogásolható az is, hogy ilyen súlyos – vélhetően etnikai indíttatású gyűlölet-bűncselekmény – megtörténte után a rendőrség nem ad semmiféle tájékoztatást arról, hogy milyen konkrét megelőző intézkedést/programot dolgoz ki és alkalmaz annak érdekében, hogy több ilyen jellegű bűncselekmény ne történhessen meg.

A jelentés elkészítéséhez a jogvédő szervezetek munkatársai a családtagoktól, szomszédoktól és helybéliektől a helyszínen gyűjtött adatokat, a hatóságok sajtónyilatkozatait, valamint a vonatkozó jogszabályokat használták fel.

A tények, azaz mi történt Tatárszentgyörgyön a 2009. február 23-ára virradó éjszakán?

A jogvédő szervezetek által lefolytatott tényfeltárás eredményeként a családtagok és szomszédok közvetlen elmondása alapján a következő események rajzolódhatnak ki:

Éjfél után, 2009. február 22-éről 23-ára virradóra – az egyik áldozat élettársa és a másik áldozat édesanyja – az otthon pihenő J. Renáta éles durranásokat

hallott; amint később kiderült, ezek a házukra hajtott Molotov-koktélok hangjai voltak. Először két éles becsapódás hangját észlelte, majd a harmadikat már akkor, amikor már kirohant a házból kisfiával, Mátéval. Az első két durranás után J. Renáta élettársa, Cs. Róbert felkapta a két nagyobbik gyermeküket, Robikát és Biankát, Robikát a melléhez szorította, Biankát az oldalán vitte ki a házból. Menekülés közben rájuk lőttek, és valószínűleg ekkor Cs. Róbert Biankát letette vagy elejtette, a kislány pedig visszafutott a házba. Ezt követően, amikor J. Renáta a harmadik gyermeküket, Mátét vitte ki a házból, a kislány is átjutott a szomszédhoz.

P. Mártonné szomszéd három lövést hallott 00:15 körül, a nő kinézett az ablakon, de nem látott semmit, sötét volt. (A közvilágítás az áldozatok szülei, illetve nagyszülei: az idősebb Cs. család házában ér véget, az ifjabb Cs. család háza a következő volt, itt már nincs lámpaoszlop.) A három lövés után nem sokkal sikolyokat hallott, felkapcsolta a házuk külső világítását, ekkor ért oda a házukhoz Cs. Csabáné (az áldozat, Cs. Róbert édesanyja) és J. Renáta, akik bevitték hozzá Robikát és a másik két gyermeket. Robika arcán, homlokán, ajkán vérző sérüléseket láttak. A sebek alapján akkor nem volt felismerhető, hogy azok lövésnyomok lennének, de erre nem is gondoltak, mivel korábban soha nem láttak még lőtt sérülést. A kisfiút Cs. Richárd, az édesapa testvére találta meg.

Cs. Csabáné azt is tapasztalta, hogy az ő házuknál elment az áram, feltehetően a tűz miatt. Éjfél után találták meg a fiát, Cs. Róbertet, őt a nagyszülők házába vitték be.

A mentőket, rendőröket és tűzoltókat P. Mártonné és Cs. Csaba hívta telefonon, P.-né mobiljának adatai szerint 00:40-kor. Először a rendőrök érkeztek fél 2 körül (a dabasi tévések előbb ott voltak, mint a rendőrök), utána a tűzoltók. Több mint öt rendőr érkezett a helyszínre. Legvégül, 2 óra tájéka megérkeztek a mentősök is, egy járművel. P.-né a hívásnál mondta, hogy rohamkocsit küldjenek, mert több sérült van. Az elsőként kikerülő mentő műszeres felszereltsége minimális volt, a személyzet egy

mentőápolóból (vagy mentőtisztból) állt. A mentőápoló (vagy mentőtiszt) megnézte Robikát, mondta, hogy elmegy az orvosi táskájáért a mentőhöz, majd átment a másik házba a sérült édesapához, és csak kb. 20 perc múlva ment vissza a gyerekekhez; a rokonok szerint ekkor kezdte újraéleszteni, kb. 5-6 percig, majd megállapította, hogy a kisfiú meghalt.

Cs. Csabáné elmondása szerint a fia is élt még, amikor a mentősök megérkeztek, lélegzett, de már nem volt eszméleténél. Cs. Róbertet a mentősök kivitték a mentőautóba, ott halt meg, ezt követően le akarták tenni a nagyszülők háza mellé a földre. Kértek egy plédet az idősebb Cs. családtól, hogy letakarhassák, de ők mondták, hogy inkább vigyék őt vissza a házba. Később érkezett még egy mentő és egy orvosi személygépkocsi, házi orvos nem volt a helyszínen, hanem az örkényi ügyeletes orvosnő. Végül Biankát és Mátét szállították el a mentősök. Cs. Róbertnél és Robikánál a halál beálltát állapították meg, őket nem a mentősök szállították el. A mentősök levetkőztették a sérülteket, ellátták a sebeket. A családnak azt mondták, hogy a halál oka fulladás, füstmérgezés. Égési sérülés senkin nem volt. Az ügyeletes orvosnő azt mondta a családnak, hogy nem zárható ki az idegenkezűség, de ennek a halottvizsgálati bizonyítványon nincs nyoma, csak annyi, hogy a „hatósági eljárást tart szükségesnek” rovatot jelölte meg.

A rendőrök megnézték a sérülteket, a helyszínen érkezett Kocsis István is, a Dabasi Rendőrkapitányság vezető helyettese. Ő is látta az áldozatokat, és azt mondta a családnak, hogy nem lövés, hanem a tűz miatti robbanás okozta a sérüléseket. P.-né mondta a rendőröknek és a tűzoltóknak, hogy lövéseket hallott, de a tűzoltók azt válaszolták neki, hogy biztos összekeverte a tűz miatti robbanások zajával. Megjegyzendő, hogy a leégett házban legfeljebb a gázpalcák robbanhatott volna fel, de azt a tűzoltók épségben kihozták az épületből. P.-né azt is elmondta a tűzoltóknak, hogy a környéken gyakran van katonai lögyakorlat, így megismeri a lövés hangját, azt megítélése szerint más zajjal nem téveszthette össze.

A dabasi rendőrök csupán a kiégett házban helyezeltek, hajnali 6 körül távoztak, és csak egy, a ház mellett talált benzineskannát vittek el. Akkor tértek vissza Tatárszentgyörgyre, amikor reggel 8 körül Cs. Csaba telefonált nekik, hogy mikor kivilágosodott, tényleget találtak a ház körül. A rendőrök egy gépkocsival tértek vissza, Cs. Csaba mutatott nekik csikkeket és lábnyomokat a háztól távolabb, mire az egyik rendőr belevizelt a lábnyomba, és azt mondta, hogy biztos a család tette oda a töltényhüvelyeket. Ez a magatartás bűncselekmény gyanúját veti fel. Mondták a rendőröknek azt is, hogy Bian-

ka ruházatában sörétet találtak, de ezzel sem foglalkoztak.

A visszaérkező dabasi rendőrök a helyszínt csak akkor zárták le szalagokkal, amikor Mohácsi Viktória európai parlamenti képviselő is megjelent a háznál 9:30 körül, és számon kérte a rendőrökön az intézkedést. Kocsis István ekkor is a helyszínen volt, Mohácsit arról akarta meggyőzni, hogy nem gyilkosság történt, hanem a tűz miatt leeső tárgyakból kiálló szög okozhatta a sérüléseket. Mohácsi Viktória felhívta a Nemzeti Nyomozó Irodát (NNI), kérte intézkedésüket. A nyomozók azonnal kimentek két kisbusszal a helyszínre, és átvették a dabasiaktól a helyszínelést, egész nap ott tartózkodtak, és éjszaka fejezték be a nyomrögzítést. A ház körül kb. 15 méteres körzetben zárták le a helyszínt. Megtalálták a Molotov-koktélos üvegeket (ezeket már éjszaka is látták), söréteket, töltényhüvelyeket. A tűzoltókat újra kirendelték, csak ekkor gyűjtöttek össze a tűzvizsgálathoz anyagokat, vittek el egyebek mellett deszkákat.

Másnap ismét kimentek a helyszínre az NNI nyomozói, akkor a ház környékét, a ház mögött kezdődő kiserdőt vizsgálták át. A helyszínen jegyzőkönyvet tanúmeghallgatásokról nem vettek fel, de még 2009. február 23-án, a helyszínelést követően kihallgatták az NNI nyomozói az örkényi rendőrőrsön a történekről részben tudomással bíró H. Lídiát, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat képviselőjét és D. Józsefet. A család elmondása szerint az adatgyűjtés során a háztól távolabbi faluszéli szomszédokat nem hallgatták meg, pedig ők is észlelheték a történeket.

Többen említették, hogy a gyilkosság előtt többször láttak a környéken egy fekete BMW X5-ös típusú terepjárót, a gépkocsi várakozott, megítélésük szerint a terepjáró utasai valamit vagy valakit figyeltek.

A leégett házra korábban biztosítást kötöttek. A család a helyi önkormányzattól és az Országos Cigány Önkormányzattól is kapott anyagi támogatást a temetésre. A család úgy tudta, hogy az áldozatvédelmi szolgálatról nem kaptak felvilágosítást, ezért segílyt sem kértek tőlük. A jogvédő szervezetek látogatásuk után eljuttatták a jogosultakhoz az ezzel kapcsolatos nyomtatványokat, amelyekkel felkeresték a Bács-Kiskun Megyei Áldozatvédelmi Szolgálatot Kecskeméten, ahol kiderült, hogy korábban a szolgálat Pest megyei irodájától már kaptak azonnali segílyt, a kárenyhítés folyamatban is van. Az erre irányuló kérelmet vélhetően kivitték az érintetteknek Tatárszentgyörgyre, és az önkormányzatnál segítettek nekik ebben; ezt a család úgy értelmezhetette, hogy önkormányzati segílytet kaptak.

Zárójelentések

Cs. Mátét a Heim Pál Kórházba szállították lakástűz miatti füstmérgezés gyanújával, megfigyelésre bent tartották, de a gyanú nem igazolódott (a Heim Pál Kórház zárójelentése, 2009. február 24.).

Cs. Biankát is a Heim Pál Kórházba vitték, a zárójelentés szerint lőtt seb, a jobb kéz gyűrűsujj és a medence sérült. Műtét után bárányműtét mutatkozott, ezért átszállították a Szent László Kórházba (a Heim Pál Kórház zárójelentése, 2009. február 23.).

J. Renátát „ismeretlen eredetű robbanás” következtében elszenvedett enyhe füstmérgezés diagnózissal a Péterffy Sándor Utcai Kórház sürgősségi osztályára vitték, három órát volt ott, gyógyszerrel nem kapott, állítása szerint nem volt füstmérgezése, mint ahogyan a két kisgyermeknek sem. Ezután Máté és Bianka mellett volt a kórházban, ezalatt egy szem Algopyrint kapott az orvosoktól, mert panaszkodott, hogy fáj a feje. Semmilyen nyugtató adása nem merült fel, még akkor sem, amikor a Heim Pál Kórházban már egyértelműen lőtt sebet rögzítettek az orvosi dokumentációban Biankánál, és már világossá vált, hogy az asszony egyik gyermekét és élettársát megölték. Az egészségügyi intézményekben nem merült fel, hogy pszichológusi segítséget kellene felajánlani az anyának, legalábbis az anya erről számol be, és az orvosi dokumentációban sincs nyoma ennek (a Heim Pál Kórház zárójelentése, 2009. február 23.)

Halottvizsgálati bizonyítványok

Cs. Róbert

Boncolás után rögzítette dr. C. Imre orvos (dátum nincs): A halál közvetlen oka „vérvesztéses shock”, „szív és tüdő lőtt sérülése”, „idegenkezű lövéses sérülés sörétes lőfegyverrel”.

A boncolás előtt halottvizsgálatot végző orvos (dr. B. Beáta Ileana) a vizsgálat indokaként azt rögzítette: „Lakástűzben elszenvedett halál. Bal felső testrészen kb. 0,5 cm széles, bőrön áthatoló sérülések.” Hatósági eljárást tart szükségesnek.

Cs. Robika

Boncolás után szintén dr. C. Imre orvos: A halál közvetlen oka „vérvesztéses shock”, „agyroncsolódás”, „koponya lőtt sérülései”, „idegenkezű lövéses sérülés sörétes fegyvertől”.

A halottvizsgálatnál (dr. B.): „Lakástűzben elszenvedett halál, állán, felső ajkán, homlokán sérülések, mellkason, bal kézen.”

A rendőri intézkedések értékelése

Jogszályi háttér

„A rendőr köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak” [Rtv. 13. § (1) bekezdés]. Tehát az intézkedési kötelezettség nem csak bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén áll fenn.

„A rendőr jogosult megtiltani, illetőleg megakadályozni, hogy valamely bűncselekmény, szabálysértés, baleset, egyéb esemény helyszínét megváltoztassák” (Rtv. 43. §).

„A helyszínbiztosítás az a rendőri tevékenység, amelyet a rendőr bűncselekmény vagy egyéb esemény (pl. baleset) helyszínén, a helyszíni szemle előtt, annak során, szükség esetén azt követően a helyszín őrzésére, lezárására, a nyomok biztosítására fogatosít. A helyszínt biztosító rendőr a tanúkat visszatartja, és az illetéktelen személyeket a helyszínről eltávolítja, a helyszínt körülhatárolja, eredeti állapotában megőrzi, az eseményt közvetlen parancsnokának azonnal jelenti” (Szolgálati szabályzat 22. §).

„Terület lezárására kell intézkedni többek között bűncselekmény, baleset esetén” (Szolgálati szabályzat 27. §).

„A rendőr a nyilvános helyen bekövetkezett halálesetről, illetve a magánlakásban bekövetkezett rendkívüli halálesetről azonnal jelentést tesz a rendőri szerv ügyeletesének, gondoskodik a helyszíni biztosításáról mindaddig, amíg a rendőrhatalóságtól a szemlebizottság megérkezik” (Szolgálati szabályzat 32. §).

A 2009. február 23-i rendőri fellépés

A rendőrség értesítésekor a hívó tűzről és sérültekről számolt be. A rendőrségnek a helyszínre érkezésekor arról volt információja, hogy egy családi ház tetőszerkezete ég, több súlyos sérült van, közülük ketten a rendőri intézkedés időtartama alatt elhunytak, mindkettőjükön vérző sebek voltak. A harmadik sérült gyermekkorú személy.

Az áldozatokat nem a házban, hanem a bejárati ajtótól 6-8 méterre találták meg a hozzátartozók, rajtuk égési sérülések nem voltak láthatók.

Kiérkezésüket követően a rendőrök tudomására hozták, hogy a szomszédok lövéseket hallottak. Az áldozatokat ellátó egészségügyi személyzet nem tudta pontosan megmondani a sérülések okát. A tűzvizsgáló szerint a tűz a tetőtérben keletkezett.

A rendőrök a kiégett házban elvégezték a helyszínelést, az udvarból lefoglaltak egy benzineskannát, de a bejárati ajtó mellett talált üvegtörmelékkel – benne parafa dugóval – otthagyták. A helyszínelést a ház környezetében nem végezték el.

A helyszínen lévő rendőr csak a tűzoltó véleményét, de nem a tűzvizsgálat eredményét ismerhette meg. A rendőr intézkedése szempontjából lényegtelen, hogy a tűzoltó nem vélelmez bűncselekményt, illetve mit mond a tűz okáról. A tűzoltó helyszínen mondott véleményét csak abban a körben lehet figyelembe venni tűzvizsgálat nélkül, hogy az oltást követően az objektumba be lehet-e már lépni, fennáll-e életveszély.

Mindezek alapján a rendőrségnek a helyszínen érkezést követően kötelessége lett volna a területet, és nem csak a házat lezárni, a helyszínt biztosítani, annak ellenére, hogy a tűzoltók állítólag a helyszínen a tűz keletkezési okaként elektromos tüzet jelöltek meg. Ennek elrendelése általában a központ felé tett jelentést követően az ügyeletes tiszt feladata vagy a helyszínen lévő egységparancsnoké.

Nem lehetett kizárni bűncselekményt – emberölés – elkövetését, így a helyszínbiztosítás, a tanúkutatás és az adatgyűjtés haladéktalan elrendelése és elvégzése is rendőri kötelezettség lett volna. Abban az esetben is, ha az eseményeket „csak” balesetnek gondolták, a helyszínt akkor is biztosítani kellett volna. Ez nem történt meg.

A helyszínbiztosítás során a rendőr ítéli meg, hogy mekkora terület lezárása szükséges. Életellenes bűncselekmény gyanújakor a helyszíni adottságait figyelembe véve kell a lezárandó körzet nagyságát meghatározni. A lezárt körzetbe senki nem mehet be, csak a helyszíni szemle vezetőjének engedélyével, és a jegyzőkönyvben rögzíteni kell, hogy oda kik léptek be. A helyszíni szemlét csak nyomós okból lehet megszakítani. Lőtt sérüléseknél fel kell kutatni a lövés leadásának helyét. Bizonyítékok, nyomok rögzítésekor valamennyi lőszermaradványt fel kell kutatni, ezeket nem lehet a helyszínen hagyni.

Amikor a család reggel újra telefonált a rendőrségre, hogy lőszereket találtak, és a dabasi rendőrség ismét kivonult, továbbra is késlekedtek a helyszíni biztosításával, és utána nem kellő nagyságú körzetben zárták le a területet. Tatárszentgyörgyön a 10-15 méteres körzetlezárás irreálisan kevés, alkalmatlan például arra, hogy a tetteseknek a helyszínen érkezéséből származó nyomait rögzítsék. Minimum 100 méteres körzetben indokolt lett volna biztosítani a helyszínt, indokolt lett volna a helyszínen vezető földutak lezárása és átvizsgálása. Igénybe lehetett volna venni nyomkereső kutyát a ház felgyűjtéséhez használt anyag odaszállításának követésére, és

lehetett volna a helyszínről légi felvételeket készíteni a nyomok optikai rögzítésére; mindez a rendelkezésre álló adatok szerint nem történt meg.

Nincs információnk arról, hogy történt-e hivatalos jelentés a dabasiak részéről a Pest Megyei Rendőrkapitányság felé az életellenes cselekmény gyanújáról; vélhetően nem, mivel a helyszínen Kocsis István kapitányságvezető-helyettes úgy nyilatkozott a történetek megtalálása után is, hogy nem történt bűncselekmény. Ha halálessel kapcsolatban bűncselekmény gyanúja merül fel, azt azonnal jelenteni kell a megyei rendőrkapitányságnak. (A helyszíni Dabasnak jelent, Dabas jelent az illetékes megyének, a megye pedig jelent az ORFK-nak.) Az emberölés nyomozása megyei hatáskörbe tartozik.

Még az NNI kiérkezése után sem 100 méteres vagy nagyobb körzetben zárták le a helyszínt. Tudomásunk szerint az NNI helyszíni szemléjének befejezése után újságírók még találtak a ház környéki bokrokban sörétgolyókat, ebből is az következik, hogy a nyomrögzítés nem volt megfelelő.

A tűzoltók, a mentősök és az ügyeletes orvos eljárásának értékelése

A családtól származó és a sajtóban megjelent információk szerint a tűzoltók félrevezető tájékoztatást adtak a helyszínen a tűz okáról. A rendőrség kommunikációjában utóbb, amikor az igazságügyi boncolás emberölést állapított meg, a felelősséget részben erre hivatkozva próbálta elhárítani magától.

Velikovszki Zoltán dabasi tűzoltóparancsnok 2009. február 23-i esti nyilatkozata szerint az első vizsgálat alapján „vélelmezten elektromos energia jöhet számításba”, és a tűzoltók tévedése miatt burkoltan a családot okolta: „bosszant bennünket, hogy találtunk egy 10 literes benzines kannát az épület mellett, de nem tudtam információt kapni, hogy ez a tulajdonosnak a saját kannája, vagy pedig ez előzőleg nem volt a helyszínen” (RTL Klub Híradó Este).

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szóvivőjének szintén aznapi tájékoztatása szerint es-tig „nem érkezett olyan egyéb más információ, ami az őáltala [dabasi tűzoltóság] kezdeményezett keletkezési okokat kizárná a vizsgálat folyamatából” (MTV Kétfény).

Tehát a tűzoltóság kommunikációjában az „elektromos zárlat okozta a tüzet” kijelentés „nem zárható ki az elektromos tűz” megfogalmazással szelídült.

A mentőszolgálat tevékenységével kapcsolatban megállapítható, hogy indokolatlanul hosszú idő alatt értek a helyszínre. Ezzel kapcsolatban az Or-

szágos Mentőszolgálat szóvivője egy műsorban annyit mondott, hogy „ahogy tudtak, siettek...” (TV2 Tények Éjszaka, 2009. február 24.).

Gyórfi Pál szóvivő tájékoztatása szerint a „mentőkocsi, illetve esetkocsi mentőtiszttel érkezett ki” (MTV Kétfény, 2009. február 23.). Ebből az következik, hogy egyik mentőn sem volt orvos. A halottszemlét a kikerülő ügyeletes orvos 3 óra körül kezdte meg, az áldozatok teljes ruházatban voltak, ez felveti annak lehetőségét, hogy a mentősök a sérültek ruháját nem vették le, így testfelületüket, esetleges sérüléseiket nem vizsgálták meg.

Az ügyeletes orvos a halottvizsgálati bizonyítványon a sérüléseket valóban leírta, azonban a vizsgálat indokaként lakástűzben elszenvedett halált tüntetett fel. Hatósági eljárást tartott szükségesnek, ami jogszabály szerint rendkívüli halálesetnél előírás. Ebbe a körbe tartozik többek között, ha a halált baleset vagy mérgezés okozta, vagy például nem álltak rendelkezésre olyan adatok, amelyekből megalapozottan következtetni lehetne a halál bekövetkezésének körülményeire, de ezt írásban az orvos külön nem jelölte meg. Amennyiben a halottvizsgálatot végző orvos szerint bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel, nem hatósági eljárást, hanem a büntetőeljárás szabályai szerinti igazságügyi orvosi boncolást kell elrendelni (1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 217–218. §).

A halottvizsgálati bizonyítványon a halál okát megállapító patológus neve szerepel az igazságügyi orvosszakértők névjegyzékében, így az igazságügyi orvosi boncolás időben megtörtént.

A 2009. február 23-án történtek kapcsán indult vizsgálatok értékelése

Dr. Ármos Sándor, a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője 2009. február 26-án fegyelmi eljárást rendelt el a forrónyomos parancsnok és a helyszíni szemle bizottság vezetője ellen szakszerűtlen munkavégzés miatt.

A kormány vizsgálatot rendelt el a rendőrség, a tűzoltóság és a mentőszolgálat munkájának értékelésére; az ezzel kapcsolatban három minisztérium közreműködésével készült jelentésről 2009. március 11-én adott tájékoztatást a kormányzóvivő. Eszerint a tűzoltók és a helyszínre érkező mentők szakszerűen jártak el, bár mindkét mentőegység az elvárhatónál hosszabb idő alatt tette meg az utat; hogy ez miért történt, annak megállapítására az egészségügyi miniszter vizsgálatot kezdeményezett. A tájékoztatás szerint a tűzvizsgálóval szemben is fegyelmi eljárás kezdeményeztek, ugyanis vélhetően nem kellő kö-

rültekintéssel, még a tűzvizsgálat lezárulta előtt alapította meg, azaz vélelmezte a tűz keletkezési okát, és csak két nappal később rendelt ki független tűzvédelmi szakértőt. A jelentés szerint a dabasi bünyügyi osztályvezető megszegte a helyszínelés szabályait.

A jelentés szövegét nem hozták nyilvánosságra.

A rendőrségi kommunikáció értékelése

2009. február 23-án reggel a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság rövid közleményt adott ki, mely szerint Tatárszentgyörgyön az elsődleges tűzvizsgálói vélemény szerint elektromos zárlat okozta a tüzet, amelyben ketten életüket veszítették. A boncolás eredményének ismeretében délután már az állt közleményükben, hogy „a 28 éves Cs. Róbertre és a karjában lévő 4 éves kislányra feltehetően vadászfegyverrel lőttek rá, miközben égő családi házukból menekültek”. Pár nappal később már arról szóltak a tudósítások, hogy a Dabasi Rendőrkapitányság munkatársai hibát követtek el az ügyben, és emiatt fegyelmi eljárás is indult. A rendőrség ekkor már nem hivatkozott a tűzoltók és a halottvizsgálatot végző orvos félrevezető tájékoztatására, azonban a tűzoltók saját felelősségüket a nyilvánosság előtt mindvégig hártották, hibát nem ismertek el. A fegyelmi vizsgálatok elrendeléséről tájékoztatták a nyilvánosságot, azonban azok tényleges eredményéről nem.

A mai napig nem tudjuk pontosan a tűz keletkezési okát.

A mai napig nem tudjuk, hogy miért tartott az elvárhatónál hosszabb ideig a mentők kiérkezése, és hogy miért nem volt mentőorvos a helyszínen.

A mai napig nem tudjuk, hogy mi lett a tűzvizsgáló elleni fegyelmi vizsgálat eredménye.

A mai napig nem tudjuk, hogy bárkit felelősségre vontak-e mulasztásáért.

Egyéb észrevételek

A jelentést készítő civilszervezetek egyike, a Független Rendőrségi Panasztestület előtt J. Renáta az általa korábban folyamatba tett eljárásban – meghatalmazás alapján – 2009. április 1-jén azt kérte, hogy a panasztestület a tényállás felderítésének érdekében szerezze be és küldje meg az illetékes hatóságoktól a Dabasi Rendőrkapitányság és a Nemzeti Nyomozó Iroda által a 2009. február 22–23-án történt események után készített helyszíni szemle jegyzőkönyveit, továbbá a Dabasi Rendőrkapitányság és a Nemzeti Nyomozó Iroda munkatársai által a 2009. február 22–23-án történt események kapcsán készített

rendőri jelentéseket. A rendelkezésre álló információink szerint a rendőrség ezt a kérést a panasztestület első felkérésére megtagadta. A panasztestület második kérésére a mai napig nem érkezett válasz.

A JELENTÉST KÉSZÍTŐ CIVILSZERVEZETEK AJÁNLÁSAI A HATÓSÁGOK FELÉ

1. A hatóságok több tekintetben jogszabálysértő eljárása után elvárjuk, hogy az ügy kapcsán utólag indított fegyelmi eljárások eredményei kerüljenek nyilvánosságra, a hatóságok tegyék egyértelművé, hogy milyen lépéseket tettek annak érdekében, hogy az elkövetett rendkívül súlyos szakmai és eljárási hibák okait feltárják és megvalósítóit felelősségre vonják. Nyújtsanak továbbá információt arra vonatkozóan is, hogy az elrendelt egyéb intézkedések (például továbbképzés szervezése a mentésirányítóknak a bejelentőkkel való hatékonyabb kommunikáció érdekében, kötelező képzés a halottvizsgálatot végzőknek) tekintetében milyen lépések történtek.

2. Elvárjuk, hogy a lakosság érdemi és tényszerű tájékoztatást kapjon az eset körülményeiről, a lehetséges elkövetői körrel. A rendőrség alakítson ki egy világos elkövetői profilt és azt hozza nyilvánosságra annak érdekében, hogy a lakosságot is be tudja vonni az elkövetők mihamarabbi kézrekerítésébe.

3. Elvárjuk, hogy a nyomozás során a rendőrség ne zárja ki, hanem vegye figyelembe a rasszista, romaellenes indíték valószínűségét. A rendőrség ismerje meg és a nyomozás során használja a rasszista indíttatású bűncselekmények felderítéséhez kapcsolódó nemzetközi alapelveket, protokollokat, jó tapasztalatokat, amelyek összefoglalását a jelentés melléklete tartalmazza. Elvárjuk, hogy a rendőrség a nemzetközi alapelvek alapján a rasszista indíttatású bűncselekmények vizsgálatára megfelelő eljárásrendet dolgozzon ki, és azt nyomozásai során alkalmazza.

MELLÉKLET A RASSZISTA INDÍTTATÁSÚ BŰNCSELEKMÉNYEKHEZ KAPCSOLÓDÓ NEMZETKÖZI ALAPELVEKRŐL, JÓ TAPASZTALATOKRÓL

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) vonatkozó döntései a gyűlölet-bűncselekmények hatékony feltárásáról:

A strasbourgi bíróság több ügyben is elmarasztalta az eljáró államokat (*Nachova and Others v. Bul-*

garia, no. 43577/98 és 43579/98., *Secic v. Croatia*, no. 40116/02, *Cobzaru v. Romania*, no. 48254/99) és kimondta, hogy az erőszakos bűncselekmények felderítésénél a hatóságoknak kötelességük megtenni minden ésszerű lépést annak érdekében, hogy az esetleges rasszista motivációt felfedjék, illetve megállapítsák, hogy az elkövetésben szerepet játszott-e etnikai alapú gyűlölet vagy előítélet. A bíróság hangsúlyozta, hogy a rasszista alapon előidézett erőszaknak és brutalitásnak olyan esetekkel azonos módon történő kezelése, amelyeknek nincs rasszista töltete, azt jelentené, hogy szemet hunyunk azon cselekedetek különleges természete fölött, amelyek az alapvető jogok szempontjából különösen romboló hatásúak.

Az Európa Tanács keretein belül működő Raszszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) 11. számú általános ajánlásában¹a rendőröknek a rasszista bűncselekményekkel szembeni küzdelemben és a rasszista incidensek monitorozásában játszott szerepét illetően többek között a következő ajánlásokat fogalmazta meg a részes államoknak:

– biztosítsák, hogy a rendőrség alapos nyomozást folytasson a rasszista bűncselekmények esetében, többek között azáltal is, hogy a közönséges bűncselekmények faji indítékait teljes mértékben figyelembe veszik;

– hozzanak létre és működtessenek olyan rendszert, amely nyilvántartja és nyomon követi a rasszista incidenseket, valamint azt, hogy ezek az incidensek milyen mértékben kerülnek az ügyészek elé, és milyen mértékben minősítik végül rasszista bűncselekményeknek azokat;

– bátorítsák a rasszista incidensek sértettjeit és tanúit, hogy ezekről az incidensekről bejelentést tegyenek;

– a fentiek céljából a rasszista incidens tág meghatározását vezessék be; az ajánlás céljából rasszista incidens „bármely incidens, amelyet a sértett vagy bármely más személy rasszistának érzel”.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) a 2003-ban elfogadott maastrichti megállapodásban, valamint a 2005-ös cordobai nyilatkozatban is megerősíti a részes államok kötelezettségét arra nézve, hogy a gyűlölet-bűncselekmények hatékony feltárásához szükséges nemzetközi előírásoknak megfelelő módszertant, adatgyűjtést és monitorozási rendszert dolgozzák ki és valósítanak meg.

Az EBESZ számos publikációjában² kiemeli a nyomozó hatóságok munkájának fontosságát a gyűlölet-bűncselekmények elleni hatékony fellépés részeként. Amennyiben a gyűlölet-bűncselekményeket a nyomozó hatóság közönséges bűncselekmények-

ként kezeli, elmulasztja a gyűlölet-bűncselekményre utaló bizonyítékok felkutatását, figyelembevételét, így a speciális indíték a büntetési tétel kiszabásánál sem jelenik meg. Számos ország szorosán együttműködött az EBESZ-szel olyan útmutató kidolgozásában, amely iránymutatást nyújt az adott ország rendőri szervei számára arról, hogyan ismerjék fel és hogyan tárják fel a gyűlölet-bűncselekményeket. Az EBESZ szintén tartott speciális képzéseket számos részes országban. Ilyen tréningen a magyar rendőri szerv tagjai is részt vettek 2005-ben.

Számos gyakorlati példa is létezik a hatékony fellépésre:

Az Egyesült Királyságban a Metropolitan Police felállított úgynevezett Közösségi Biztonsági Egységeket (*Community Safety Unit*), amelyek kifejezetten gyűlölet-bűncselekmények felderítésével és nyomozásával foglalkoznak. Az egységek munkájuk során – mind a megelőző intézkedések, mind a nyomozás, mind pedig az áldozatvédelem során – együttműködnek civilszervezetekkel, valamint a lakossággal. Az egységekben szolgáló rendőrök különleges kiképzést kapnak – ideértve helyi kulturális ismereteket is –, azért, hogy azonnal, speciális szakértelemmel és hatékonyan tudják kezelni a gyűlölet-bűncselekményeket.

Az FBI szintén felállított kifejezetten gyűlölet-bűncselekménnyel foglalkozó munkacsoportokat (*Hate Crimes Working Groups*), amelyek átfogó szintű protokollt dolgoznak ki az egyes államok részére. Az egyes államokbeli, helyi rendőröket az FBI képzés ki, látja el szakértelemmel egyes ügyekben is. Az FBI és a helyi rendőri szervek is szorosan együtt dolgoznak a helyi és nemzeti civilszervezetekkel.

szan együtt dolgoznak a helyi és nemzeti civilszervezetekkel.

Az amerikai *Anti-Defamation League* is egy ilyen civil szervezet, amely együttműködik az FBI szerveivel a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés érdekében. A szervezet L.E.A.R.N. programja³ keretében a rendőrségnek nyújt tréninget, amelynek fő területei: a gyűlölet-bűncselekmények meghatározása, jelek és szimbólumok ismertetése, az elkövetők profilja, a bűncselekmény elemei, a gyűlölet-bűncselekmény kritériumai, közösségre gyakorolt hatásuk, a hatóság elsődleges válasza vélhetően gyűlölet-bűncselekmény bejelentése után, áldozatvédelem, interjúztatás, jelentéstétel, nyomozati stratégiák, gyakran előforduló hibák ismertetése.

Budapest, 2009. május 7.

Európai Roma Jogok Központja (ERRC)
Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI)
Társaság a Szabadságjogokért (TASZ)

JEGYZETEK

1. [Http://www.europatanacs.hu/pdf/ECRI_Rec11.pdf](http://www.europatanacs.hu/pdf/ECRI_Rec11.pdf).
2. Ilyen például a Gyakorlati útmutató a gyűlölet-bűncselekmények jogi szabályozására; EBESZ tréning program rendőri szerveknek a gyűlölet-bűncselekmények elleni harcban való fellépésért.
3. [Http://www.adl.org/learn/default.htm](http://www.adl.org/learn/default.htm); ADL's Law Enforcement Agency Resource Network.