

## NYELVI SOKFÉLESÉG, EMBERI JOGOK ÉS A „SZABAD” PIAC\*

„A globalizáció az egyformaság veszélyét hozza magával [...] A béke sokszínűséget, [...] multietnikus és többnyelvű társadalmakat jelent.”  
(A békéhez való emberi jog,  
Az Unesco főigazgatójának nyilatkozata 1997 szeptemberében.)

### A VILÁG NYELVEINEK ÁLLAPOTA

Ma legalább 7000 (esetleg akár 10 000) beszélt nyelv<sup>1</sup> és több ezer jelnyelv<sup>2</sup> létezik. Anyanyelvi beszélők számát tekintve a nagy „pusztító” világnyelvek, azaz az első tíz beszélt nyelv a világon – összesen több mint 100 millió beszélővel – a kínai, az angol, a hindi/urdu, a spanyol, az arab, a portugál, az orosz, a bengáli, a japán, valamint a német. Noha ezek a világ beszélt nyelveinek csupán 0,1-0,15%-át teszik ki, a Föld népeinek közel ötven százaléka e nyelvek valamelyikét beszéli.

A világon beszélt nyelveknek nagyon kis csoportja, szám szerint kevesebb mint 300 használatos egymillió, vagy annál több tagot számláló közösségekben. A nagy „pusztító” nyelvek mellett ezek közé tartoznak az olyan közepes nagyságúak is, amelyek sokunknak kis nyelveknek tűnhetnek, mint a magyar, a szlovák, a horvát, a finn, a svéd, a dán, a cseh, az észt és az eszperantó. Közülük csak a francia és az olasz rendelkezik 50 milliónál több beszélővel. Demográfiai szempontból ezt az alig 300 nyelvet több mint 5 milliárd ember, azaz a világ népességének közel 95 százaléka beszéli.

Másrészt bolygónk (beszélt) nyelveinek több mint a felét és a legtöbb jelnyelvet 10 000 vagy annál kevesebb beszélőből álló közösségek használják, többségüket csupán egy-egy országban. (A világ összes beszélt nyelvének 84%-a az adott országra korlátozódik). Ezek a kis és fenyegetett nyelvek. Am ezek fele is, ami egyben a világ beszélt nyelveinek körülbelül egynegyedét jelenti, Dave Harmon

(1995) szerint 1000 vagy annál kevesebb tagú közösségekben használatos. Demográfiai adatokra fordítva: beszélők száma csak mintegy 8 millió fő, kevesebb, mint a Föld 5,3 milliárdra becsült népességének 0,2%-a. A világ nyelveinek több mint 25%-át mindössze az emberek 0,2%-a használja. Ezek a valóban kicsi és veszélyeztetett nyelvek a legvédtelenebbek a világ nyelvei között. (Emellett minden jelnyelv veszélyben van).

NEMCSAK A TÍZEZERNÉL KEVESEBB BESZÉLŐT SZÁMLÁLÓ NYELVEK TÖBBSÉGE, A MA LÉTEZŐ NYELVEK TÖBB MINT FELE TŰNIK MAJD EL, HANEM AZOK NAGY RÉSZE IS, AMELYEK 10 000 ÉS 1 MILLIÓ KÖZÖTTI BESZÉLŐVEL RENDELKEZNEK. SZÁZ ÉVEN BELÜL.

Az alaskai Michael Krauss azon nyelvészek egyike, akik sokat tettek annak érdekében, hogy ráébredjék a világot a nyelveket fenyegető veszélyre (például Krauss 1992). 1995-ös munkájában a 2100 körül még minden biztonnal létező beszélt nyelvek számát ő csupán 600 körülire becsüli, ez kevesebb, mint a jelenlegi beszélt nyelvek 10%-a. Ez a számítás újfent figyelmen kívül hagyja a jelnyelveket<sup>3</sup>. Krauss meg-

állapítja, hogy a világ beszélt nyelveinek 20-50 százalékat már ma sem tanulják gyerekek, vagyis „ezek már a veszélyeztettség állapotán is túl vannak, élő halottak s a következő évszázadban el fognak tűnni”. E szerint a prognózis szerint nemcsak a 10 000-nél kevesebb beszélőt számláló nyelvek többsége, a ma létező nyelvek több mint fele tűnik majd el, hanem azok nagy része is, amelyek 10 000 és 1 millió közötti beszélővel rendelkeznek. Száz éven belül.

A nyelvek pusztulása és a nyelvi sokszínűség eltűnése ma sokkal gyorsabb ütemben zajlik, mint valaha is az emberiség történetében.

Kérdezhetnénk: miért okoz ez gondot? Vajon nem természetes fejlődésről van szó? Nem lesz-e könny-

\* A *nyelvi emberi jogok* címmel 1997. október 16–19. között Budapesten az MTA Nyelvtudományi Intézete és a Közép-európai Egyetem Emberi Jogi Programja által rendezett konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. Megjelenés alatt, in: Kontra Miklós, Robert Phillipson, Tove Skutnabb-Kangas és Tibor Várady (szerk.): *Approaches to Linguistic Human Rights*. Budapest, Central European University Press. 1998.

nyebb, ha mindannyian ugyanazt a nyelvet beszéljük, vagy csak néhány nagy nyelvet használunk?

Nem.

A nyelvi és a kulturális sokszínűség épp annyira szükséges bolygónk létéhez, mint a biológiai sokféleség. Kölcsönhatásban vannak egymással: ahol az egyik típus hangsúlyosan van jelen, ott a másik is. Mark Pagel rámutat, hogy Észak-Amerikában a nyelvek, akárcsak a biológiai fajok, az Egyenlítőhöz közeleltve egyre növekvő számban vannak jelen (idézi Nicholas Ostler az IATIKU-ban: Newsletter of the Foundation for Endangered Languages 1, 1995, 6).<sup>5</sup>

Luisa Maffi, a Terralingua<sup>4</sup> elnöke szintén úgy véli (Maffi 1996), hogy „figyelemre méltó átfedések vannak a legnagyobb mértékű biológiai sokféleséget mutató világrések és a magas fokú nyelvi sokféleséggel jellemezhető területek térképei között”, és hasonlóképpen „kölsönös összefüggés áll fenn a kevés változatosságot mutató kulturális rendszerek és az alacsony biológiai diverzitás között” (Maffi, 1996).

De a nyelvi és a kulturális sokféleség, illetve a biológiai változatosság nem egyszerűen korrelációs viszonyban áll egymással. Szembetűnő bizonyítékok utalnak e kapcsolat kauzális jellegére. Maffi szerint az etnobiológusok, humánökológusok és mások is kidolgoztak olyan „elméleteket (az ember és környezete együtt-fejlődéséről), amelyek része az az elképzelés, miszerint „a kulturális sokszínűség fokozhatja a biológiai diverzitást és fordítva” (uo.).

Az első olyan konferencia, amely az említett viszonyrendszert vizsgálja, a „Veszélyeztetett nyelvek, veszélyeztetett tudás, veszélyeztetett környezet” címmel 1996 októberében a Kalifornia Egyetemen, Berkeley-ben tartott, Maffi által szervezett tanácskozás volt, melynek résztvevői hangsúlyozták, hogy „fel kell hívni a figyelmet az ilyen, hosszú ideje fennálló kölcsönhatások tömeges méreteket öltő megszűnésének előrelátható következményeire” (uo.). A nyelvvesztési folyamatok is „hatással vannak a környezetről alkotott hagyományos tudás megőrzésére – a rendszerező biológiai ismeretek szűkülésétől egészen a hagyományt éltető történetek eltűnéséig” (uo.).

Az ENSZ Környezeti Programja (UNEP), a biológiai sokféleségről 1992-ben tartott riói konferencia\*

egyik támogató szervezete terjedelmes könyvben tette közzé a biológiai sokféleségről készült globális felmérés eredményeit, amely összegzi a témával kapcsolatban jelenleg rendelkezésre álló ismereteket (Grombridge 1992). Ma már az UNEP is elismeri a biológiai és a humán erőforrások között fennálló kapcsolatot. Készülőben van a biodiverzitásról szóló könyv kiegészítő kötete is, a Biodiverzitás kulturális és szellemi értékei címmel (Posey és Dutfield szerk., megjelenés alatt). A nyelvi sokféleséget tárgyaló fejezet (Maffi és Skutnabb-Kangas, megjelenés alatt) kifejti, hogy „a világ nyelvi sokszínűsége fenntartásának alapvető célként kell szerepelnie minden biokulturálisan orientált, a változatosság megőrzésére irányuló programban” (Az elnökségi összefoglalóból).

Érdekes, hogy a biológiai változatosság megszűnését világszerte nagy figyelem kíséri, hiszen sokakat aggaszt ez a probléma. Kevesen beszélnek azonban a nyelvi sokféleség megszűnéséről, noha az napjainkban sokkal gyorsabban tűnik el, mint a biológiai. Ilyen értelemben a megszűnő/kipusztított nyelvek százalékos aránya a jövő évszázadban sokkal nagyobb lesz, mint az ugyanezen idő alatt kihalt biológiai fajoké.

„Az emberiség nyelvi és kulturális örökségének megőrzése” című programot (az UNESCO egyik deklarált célját) számos kutató és politikus nosztalgikus, múltba révedő álomnak tekinti (amely állásokat biztosít a világ nyelvészei számára). Mindazonáltal a nyelvi sokféleség fennmaradása ugyanúgy szükséges bolygónk túléléséhez, mint a biológiai változatosság (Maffi és Skutnabb-Kangas, megjelenés alatt).

De mi köze mindennek a nyelvi emberi jogok kérdéséhez?

## NYELVI GENOCÍDIUM\*\* ÉS A NYELVEK PIACI ÉRTÉKE

Bolygónk nyelvi és kulturális sokszínűségének megőrzése, valamint a nyelvek fejlődése szempontjából az oktatási nyelvi jogok nem pusztán létfontosságúak, hanem egyben a legfontosabb nyelvi emberi jogok is. Ha a gyermekeknek nem adatik meg a lehe-

\* Környezet és fejlődés címmel 1992-ben rendeztek ENSZ-konferenciát a biológiai sokféleségről Rio de Janeioban. (A fordító megjegyzése.)

\*\* Több emberjogi dokumentumban, illetőleg a szerző egy nemrégiben Magyarországon is megjelent könyvében a linguistic genocide fordításaként „nyelvi népirtás” szerepel. A fordító ezzel szemben következetesen a „nyelvi genocídium” terminust használja, hiszen ez jobban megragadja a magukat a nyelveket érintő fenyegetettséget. A nyelvek eltűnése, elpusztulása ugyanis nem feltétlenül (sőt, csak ritkábban) jár együtt beszélőik elpusztításával, egy adott beszélői csoport vagy közösség kiirtásával. Ez utóbbi, tudniillik a beszélőközösség megszűnése – szociolingvisztikai fogalommal – a nyelvhalál egy igen drasztikus módja, miközben a nyelvek önkéntes vagy erőszakos feladásának különböző eseteit összefoglalóan nyelvcsereinek nevezzük. A „nyelvi genocídium” terminus használata tehát – az előbbi, a kétnyelvűség elméleti kérdéseit is figyelembe vevő megfontolások alapján – szerencsésebbnek tűnik.

tőség a szülők nyelvénél<sup>6</sup> teljes körű és olyan mérvű elsajátítására, hogy (legalább) olyan szinten megtanulhassák a nyelvet, mint a felnőttek, akkor a nyelv nem fog fennmaradni. Normális esetben a szülők adják át nyelvüket gyermekeiknek. Ez részben úgy történik, hogy ők maguk használják a nyelvet a gyermekekkel való érintkezéseik során, részben pedig oly módon, s ez egyre fontosabbá kezd válni, hogy a saját nyelvükön történő oktatást választják gyermekeik számára, illetve egyéb módokon is igyekeznek elérni, hogy a gyermekek az iskolában teljesen elsajátítsák az adott nyelvet. Ma, amikor egyre több gyermek részese hivatalos oktatásban, a szervezettebb keretek közötti nyelvtanulás nagyobb része, amely azelőtt a közösség feladata volt, túlnyomórészt az iskolában zajlik. Ahol az iskola nem támogatja, hogy a szülők akadálytalanul adhassák át nyelvüket gyermekeiknek, akkor az az egyik vagy mindkét szülő tudatos és önkéntes döntése, ha tudatában vannak annak, hogy az anyanyelvi folytonosság megszakításának milyen, a gyermekekre, a szülő-gyermek kapcsolatra és nem egyszer a nyelv jövőjére is kiható, hosszútávú következményei vannak. Véleményem szerint azonban a legtöbb esetben feltehetően szó sem volt alternatívák közötti, tudatos választásról, ami viszont már a nyelvi genocídium kérdését veti föl.

Amikor az ENSZ-ben annak az egyezménynek az előkészítésén dolgoztak, amely később a népiirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában kelt nemzetközi egyezmény néven vált ismertté, a nyelvi és a kulturális genocídiumot mint súlyos, emberiség elleni bűncselekményt együtt tárgyalták a fizikai népiirtással (lásd Capotorti 1979). Mikor a konvenciót végül elfogadták, a nyelvi és a kulturális genocídiumról szóló 3. cikkely nem kapott elegendő szavazatot ahhoz, hogy bekerülhessen az 1948-as végző egyezménybe. Ami viszont megmaradt belőle, az a nyelvi genocídium meghatározása, melyet az ENSZ legtöbb tagállama elfogadásra javasolt. A nyelvi genocídiumot úgy definiálják (3. cikkely 1. pont), mint „annak megtiltását, hogy a csoport a mindennapi érintkezésben vagy az iskolákban nyelvét használhassa, vagy hogy a könyvnyomtatás, illetőleg a kiadványterjesztés a csoport nyelvén történjék.”

Az ENSZ definíciója értelmében vett nyelvi genocídium világszerte gyakorlat. Egy őshonos vagy kisebbségi nyelv betiltható nyíltan és közvetlenül törvények, börtönbüntetés, kínzás, gyilkosság, valamint megfélemlítés által (ahogy történik ma mindez Törökországban a kurdokkal szemben, az emberi jogi szervezetek jelentései szerint; (vesd össze például Az emberi jogok Kurdisztánban 1989, Helsinki Watch Update 1990; lásd még Skutnabb-Kangas és Bucak 1994).

Egy kis nyelv használata burkoltan, közvetett módon, ideológiai és szervezeti eszközökkel is tiltható. Különösen Nyugaton – de egyre növekvő mértékben máshol is, ahol az írni-olvasni tudás, illetőleg a hivatalos oktatás fontos szerepet játszik a gyermekek szocializációjában – éppen az oktatási rendszerek e pusztítás közvetlen végrehajtói. Mindig vannak olyan óvodák és iskolák, ahol az őslakos vagy kisebbségi gyermekek mellett nem állnak olyan kétnyelvű tanárok, akik hivatalosan használhatnák a gyermekek nyelvét a mindennapi oktatás és az óvodai kommunikáció eszközeként. Ez ugyanaz, mintha megtiltanák a kisebbségi nyelvek használatát „a napi érintkezések során vagy az iskolákban”. Ez a helyzet jellemző a legtöbb bevándorló és menekült kisebbségi közösség gyermekeire Nyugat-Európa összes országában, az Egyesült Államokban, Kanadában és Ausztráliában éppúgy, mint a legtöbb születő nemzetállam többségében korábban, sőt sokban még ma is (lásd például Fettes, megjelenés alatt; Hamel 1994; Jordan 1988).

Az oktatás és más típusú, közvetlen eszközök mellett azonban léteznek strukturális keretek is, amelyek meghatározzák, hogy milyen alternatívák kínálkoznak az oktatási rendszerben és egyéb piaci színtereken, ahol a nyelvekhez bizonyos értékek, gazdasági és részben nem egészen gazdasági jellegű, piaci értékek kapcsolódnak. Ezek vagy érvényesíthetők, vagy sem; nyelvi tőkét reprezentáló piaci értékük azonban felmérhető. A piac az a hely, ahol a nyelvek versenyeznek egymással, és ahol a nyelvi hierarchia<sup>7</sup> kialakul. A lingvicizmus úgy határozható meg, mint „ideológiai, strukturális és gyakorlatok, melyek legitímálják, megvalósítják és reprodukálják a hatalom és az (anyagi és egyéb) források egyenlőtlen elosztását a nyelv alapján meghatározott csoportok között” (Skutnabb-Kangas 1988).<sup>8</sup>

Amikor a nyelvi sokféleség nyelvi genocídium következtében szűnik meg (vagyis amikor a nyelveket kipusztítják, kiirtják, és *nem* természetes módon tűnnek el), beszélőik más nyelvek világába olvadnak bele. A számarányát tekintve első tíz nyelv valóban „gyilkos” nyelv, s közöttük is az angol vezet (vesd össze Phillipson 1992; Graddol 1997). Ezek azok a nyelvek, melyek beszélői maguknak és nyelvüknek több hatalmat és (anyagi) forrást tulajdonítanak, mint amennyit számuk valóban indokolna, s mindezt más nyelvek beszélőinek rovására teszik.

A nyelvekre használt „gyilkos” metafora bizonyára igen plasztikus. Mindazonáltal a nyelvek mögött, illetve a relatív érvényességük vagy érvénytelenségük hátterében álló piaci erők azok, amelyeket elemeznünk kell. Én mindehhez csupán néhány szociológiai megjegyzést kívánok fűzni azokról a válaszokról, amelyeket a modernizmus idején és után adtak

a bekövetkezett változásokra. Amit én egyszerűen a „szabad piac válaszána” nevezek, nem más, mint központosítás, homogenitás, valamint monokulturális hatékonyság, mely a nyelvi sokféleség szempontjából katasztrofális következménnyel jár. A sokféleség révén másféle választ is adhatnánk, beleértve a nyelvi emberi jogok megvalósulását is.

SZABAD PIACOK: A PREMODERN  
BIZONYOSSÁG ILLÚZIÓJÁNAK  
FUNDAMENTALISTA MODERNIZÁCIÓS  
ESZKÖZÖKKEL TÖRTÉNŐ  
ÚJRAALKOTÁSA A POSZTMODERN  
BIZONYTALANSÁG VILÁGÁBAN

A világ egyik legnagyobb hatalommal rendelkező transznacionális komplexumának része, a Dow Templeton Associates a jövő évezredre vonatkozó előrejelzését egyszerűen a „VILÁGfalu” alcím alatt közli. (Dow 2000. Harmadik negyed, 1997, 1.): „az egyéni értékrendek, a kultúrák és hagyományok megőrződnek, azonban az angol univerzális nyelvű lesz, és a kapitalizmus válik az uralkodó társadalmi renddé.”

Érdekes, hogy éppen a transznacionális Dow mutat rá ilyen világosan és egyszerűen, majdhogynem leegyszerűsítve az egyetemes/uralkodó nyelv és az egyetemes/uralkodó gazdasági rend párhuzamos voltára. Ez olyanvalami, amit a politikailag naiv nyelvészek nem hagyhatnak figyelmen kívül.

A nyelvek minden eddiginél nagyobb ütemű pusztításának egyik aktív módja az a fejlődési folyamat, amely a Szovjetunió széthullása óta gyorsult föl, nevezetesen a *szabad* piacnak ÖRÖKÉRVÉNYŰ VILÁGRENDként való diadalittas kikiáltása. Természetesen ez minden, csak nem szabad (lásd például Escobar 1995). Ez a kinyilatkoztatás a „szabad piaci” modellt valójában sokkal inkább politikai, mintsem csupán gazdasági rendszerként képzei el.

A győzelmi ujjongás nem tűnik igazán indokoltnak. Ez a kinyilatkoztatás imázsteremtő szólamaiban a mobilitás, a változás, valamint a határtalan lehetőségek individualista posztmodern (vagy legalábbis későmodernista szemléletű) ideológiáit veszi elő, ám éppen az ellenkezője látszik kirajzolódni abból, hogy voltaképpen nem nyújt választási lehetőséget. E szerint az előrejelzés szerint, melyet a Dow Templeton-idejével illusztráltunk, mindez a modernizmus korai szakaszára lehet jellemző. A szociológus Göran Therborn a premodernitástól a modernitáson<sup>9</sup> át a posztmodernig határozza meg a fejlődési szakaszokat egy olyan nézetrendszer mentén, ahol a PREMODERNITÁS „a válla fölött néz vissza a múltra, ... bölcses-

ségének, szépségének és dicsőségének tapasztalatára és ... példájára”. A MODERNITÁS „a jövőbe néz, reménykedik benne, tervez vele, alkotja és felépíti”.

A fentebb már idézett Dow-féle előrejelzés tipikusan modernista, jövőképet tervező eszme. Ám Therborn és mások véleménye szerint már nem itt tartunk. A POSZTMODERN „elvezítette vagy elvette az időbeli irányultság minden értelmét. A múlt, ugyanúgy, mint a jövő és a jelen ‘virtuális valósággá’, vagy egyidőben kombinálható elemek együttesévé vált” (Therborn 1995, 4–5). Therborn elemzése egybevág egy másik posztmodern guru, Zygmunt Bauman értékelésével, akinek jelszava – „minden, ami szilárd, föloldódik a levegőben” –, a posztmodern lényegét ragadja (vagy ironikusan: szilárdítja) meg. Bauman (1997) úgy véli, hogy az élet biztonsága és állandósága eltűnt a modernizmussal. Helyette van bizonytalanság, egzisztenciális szorongás, Unsicherheit, s ebben kell élnünk. Bele kellene nyugodnunk ebbe. Nem a természeti katasztrófától, hanem az emberi tettektől való félelem ez; ember által létrehozott bizonytalanság. Nincsenek egzisztenciális alapok: a munkahelyek megszűnnek; a hagyományos szakértelem (illetve bármilyen, hosszú idő alatt megszerzett szaktudás) immár nem rendelkezik (tartós) piaci értékkel; az emberi kapcsolatok – beleértve a legintimebbeket is – törékenyek. Minden mozgásban van, akkor is, ha sohasem hagyjuk is el a helyet, ahol születtünk, vagy ahol élünk: lábunk alól kicsúszik a talaj, ha akarjuk, ha nem. Mindez jó lehet a vállalkozó szelleműeknek, legtöbbünkben azonban szorongást ébreszt. Mindannyiunkban megvan a kalandvágy (ahogy a posztmodern eszményben is), ám a félelem ugyancsak, hogy nem vagyunk urai a helyzetnek. Bauman szerint a bizonytalanság fundamentalista, új életre kelt törzsi érzelmeket gerjeszt: tegyük a világot egy kicsit egyszerűbbé, szabályozottabbá.

A fenti Dow-féle prognózis számomra tökéletesen példázza az elbizonytalanodás eredményét: tegyük a világot egyszerűvé, legyen egyetlen nyelve és egyetlen gazdasági rendszere. Mi pedig, akik a kapitalista, angolul beszélő elitek modern törzséhez tartozunk, képesek leszünk átvenni és megtartani az ellenőrzést, illetve elfogadni ezt a mcdonaldizált világot. Odakint, az utcákon a biztonságos és egyformára szabott, környezeti szempontból katasztrofális McDonalds-okat és Pizza Hut-okat. Belül, a szállodák ugyanahhoz a hotellánchoz tartoznak, ugyanazzal a CNN-nel, bárhol is legyünk a világon.

Ez egy hatalmat árasztó, ám ugyanakkor elkeserítő megoldás: a premodern bizonyosságok illúziója újraalkotásának kísérlete modernista eszközökkel egy posztmodern világban, aminek mellékhatása: a bolygó elpusztítása.

A kapitalizmussal és az angol nyelvvel mint eszközzel és céllal megvalósított fejlődési modellt a világ minden tájára exportálták, miközben újragyarmatosították a „Dél” országait.<sup>10</sup> Manapság agresszív módon szállítják Kelet- és Közép-Európába, mégha a nyugati befektetések némileg le is maradtak a nyugati ideológia mögött. Hasonló módon működtették ezt az ideológiát otthon, az Észak saját, marginalizált, „alulfejlett” régióiban is. A skandináv országok sarkvidéki területein végbemenő folyamat leírása (Jussila és Segerstahl 1988, 17) éppúgy alkalmazható lenne Afrikára (és talán Közép- és Kelet-Európára is?)

„A gazdasági növekedés és annak velejárói jelen vannak a modernizációs folyamatban a marginalizálódott területeken. A pénzgazdálkodás megjelenése után ezekben a régiókban az összes, termeléssel kapcsolatos tevékenység fokozatosan kötődött a piacokhoz. A helyi források felhasználása manapság a pénzügyi és társadalmi presztízs megszerzésének egyik eszköze, ami ezután érvényteleníti a források hosszú távú kiaknázásának eszméit, jóllehet a hosszú távú felhasználást biztosító tudás létezne.”

Az is elengedhetetlen, hogy összehasonlítsuk a „fejlődést célzó oktatási segélyt”, illetve ennek eredményeit az egykori gyarmatokból lett fejlődő országokban (azokban, amelyeket mi, nyugatiak tudatosan tartottunk és tartunk az alulfejlettség állapotában (vesd össze Rodney 1983), azzal, ami ma Közép- és Kelet-Európában történik. Párhuzamba állíthatók-e ezek?

Afrika és Ázsia legtöbb országában az angol nyelvnek a közép- és felsőfokú oktatásban betöltött szerepe a felfelé irányuló társadalmi mobilitás szempontjából változatlan maradt, hiszen brit és amerikai forrásokból származik az az anyagi „segély”, amely az angol nyelv pozícióját erősíti. Ennek eredményeképpen növekvő diszharmonia áll fenn a társadalom tényleges nyelvhasználata, a szociális célok és az oktatási eszközök között, melynek következtében az oktatás már messze nem képes előnyt biztosítani (Alexander 1995a, 1995b, Heugh 1995a, 1995b, Lucket 1995, Rubagumya 1990). Ugyanezt a képet mutatja a legtöbb korábbi gyarmat is (World Bank 1988, Haddad et al. 1990). A válság tünetei és a pénzhiány a Világbanktól származó anyagi segélyeket vonzóbbá teszi, s úgy tűnik, hogy a Világbank és az IMF (Nemzetközi Valutaalap) kezükben tartják az afrikai országokat.<sup>11</sup>

A KAPITALIZMUSSAL ÉS AZ ANGOL NYELVVEL MINT ESZKÖZZEL ÉS CÉLLAL MEGVALÓSÍTOTT FEJLŐDÉSI MODELLT A VILÁG MINDEN TÁJÁRA EXPORTÁLTÁK, MIKÖZBEN ÚJRAGYARMATOSÍTOTTÁK A „DÉL” ORSZÁGAIT. MANAPSÁG AGRESSZÍV MÓDON SZÁLLÍTJÁK KELET- ÉS KÖZÉP-EURÓPÁBA, MÉGHA A NYUGATI BEFEKTETÉSEK NÉMILEG LE IS MARADTAK A NYUGATI IDEOLÓGIA MÖGÖTT.

Súlyos kétségek merülnek fel az ilyen fejlesztési segélyek létjogosultságát illetően. Vajon hogyan lenne képes a nyugati világ, ahol a közoktatás maga is megoldatlan problémákkal kerül szembe, akut problémákat orvosolni másutt? (lásd Kozol 1991 az USA különféle területein működő iskoláiról. Nagy-Britanniában a kép épp ilyen egyetlen: „Az alapfokú iskolák fele, valamint a középiskolák két-ötöde képtelen a gyerekeket kielégítő színvonalon tanítani, amint azt az Oktatási Normák Hivatala az angliai iskolaügy körülményeiről szóló éves jelentésében megállapította”. Guardian Weekly 11, 1996. február). Vajon hogyan tud a decentralizált oktatás megfelelni a helyi igényeknek, ha a „távoktatók”, akik meghatározzák a pénzügyi és ideológiai kereteket, sem a helyi kultúrát, sem pedig a helyi nyelvet nem ismerik? Hogy lehet az, hogy többnyire egynyelvű, csak angolul beszélők járnak a világot szakértőkként, tanácsokat adva arról, hogy a világ más részein a többnyelvű emberek (az angolt tanulva) hogyan váljanak még inkább többnyelvűvé, amikor Nagy-Britannia és az Egyesült Államok arról híresek, hogy egy másik nyelvnek még az alapjait sem képesek megtanítani a többségnek?! Eszembe jut az a, Dan Quayle-lel megesezt történet, aki, mikor az USA alelnökeként tett látogatást Latin-Amerikában, elnézést kért, amiért nem tud latinul; vagy az az amerikai iskolaigazgató, aki azt mondta egy kisebbségi diákjának, hogy ha az angol elég jó volt Jézusnak, akkor elég jó neki is... Ezek alapvető etikai kérdések. A számonkérhetőségnek nem csupán a költségvetésekre kell kiterjednie, hanem a kulturális és ökológiai kérdések széles körére is.

Történetileg mind a fejlődés előmozdítása, mind az emberi jogok központi helyen szerepelnek az ENSZ tevékenységi körében. Számptalan nyilatkozatban fordulnak elő, kezdve az Egyesült Nemzetek Alapokmányával. (Az 55. cikkely kötelezi a tagállamokat, hogy törekedjenek a magasabb életszínvonal elérésére, a nemzetközi gazdasági, társadalmi, egészségügyi és az ezekkel kapcsolatos problémák megoldására, nemzetközi és kulturális együttműködésre, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok általános tiszteletben tartására. Ugyanez a cikkely elítéli a nyelvi alapon történő diszkriminációt is.) Ugyanakkor belső ellentmondás van a fejlődés melletti elkötelezettség (ahogyan azt az ENSZ-szervezetek és a két-, illetve többoldalú programok előmozdítják), és az emberi jogok között. Ezt bizonyítja pél-

*A társadalmi-gazdasági, technomilitáris és politikai strukturális változásokra adható alternatív válaszok*

### *A HÁTTERBEN ÁLLÓ OKOK*

A társadalmi-gazdasági, technomilitáris és politikai strukturális változások

### *KÖVETKEZMÉNYEIK*

A környezet leépülése      Nyelvi és kulturális genocídium      Növekvő szakadék a tulajdonnal rendelkezők és nem-rendelkezők között

### *Keletkezett feszültségek*

A természetben      Az emberek között  
Nyelvek és kultúrák      Társadalmi-gazdasági életkörülmények

### *Az ezekre adott alternatív válaszok*

A piacok és a monokulturális hatékonyság eszközeivel:      A sokféleségen keresztül  
A legfőbb prioritás: gazdasági hatékonyság; nagyobb és      A diverzitás által elérhető hosszú távú fenntarthatóság a fő prioritás: rugalmas, mozgékony és demokratikus gazdasági és politikai egységek  
központosítottabb gazdasági és politikai egységek  
VAGY

### *Amelyek következményei alternatív módon*

a biológiai sokféleség eltűnik	a nyelvi és kulturális sokszínűség eltűnik; egysíkúvá válás	az életfeltételek rosszabbodnak; polarizáció	biológiai sokféleség megőrzése	nyelvi és kulturális sokféleség megőrzése, fejlesztése	életkörülmények fenntarthatósága; demokratizálódás
--------------------------------	---	--	--------------------------------	--	--

*(Ez az ábra részben Jussila és Segerstahl 1988, 188 diagramjára támaszkodik.)*

dául az is, hogy a fejlesztési programok, például a Világbank és az IMF által képviselt strukturális felzárkóztató politika „inkább kárt okozott, mintsem segítette volna az emberi jogok érvényesítését” (Tomatauevski 1993, 45). További paradoxon, hogy a 80-as évek végén a legtöbb, az uralkodó csoportok által nyújtott „segélyt” az emberi jogok, különösen a politikai jogok betartásától tették függővé, miközben az ilyen „segélyek” veszélybe sodorták az emberi jogokat. Az emberi jogok elhanyagolását a fejlesztési se-

gélyprogramok során gyakran kritizálták nem-kormányzati szervezetek, amelyek például dokumentálták, hogy az őslakos csoportok érdekeit gyakran fölládozták a „gazdasági fejlődés” oltárán (i.m. 51., lásd még Stavenhagen 1990, 1995).

Összegzésül elmondható, hogy az „első” és a „harmadik” világban elsősorban a piacgazdaság, valamint a nagyobb és központosítottabb gazdasági, államigazgatási és politikai egységek kialakítása volt napirenden (a demokrácia és a helyi érdekek fontosságának

### *AZ ALAPSZÜKSÉGLETEK ÉS ALAPPROBLÉMÁK TÍPUSAI*

A kielégítés akadályai	Közvetlen (szándékos)	Strukturális (beépített)
Anyagi (testi) szükségletek	BIZTONSÁG (erőszak)	JÓLÉT (nyomor)
Nem anyagi (lelki) szükségletek	SZABADSÁG (elnyomás)	IDENTITÁS (elidegenedés)

*(Galtung 1988. alapján)*

retorikájával szemben). Úgy tűnik, ez a gyakorlat újra fölbukkan a korábbi „második” világban is. A társadalmi-gazdasági, technomilitáris és politikai természetű strukturális változások, amelyek elkerülhetetlenül összefonódtak a „modernizációs” folyamattal, feszültségeket teremtenek a természetben és az emberekben, társadalmi-gazdasági életkörülményekben, nyelvükben és kultúrájukban (lásd az előző ábrát). Ezek a folyamatok a környezet fölgyorsult leéptülése közepette mentek végbe (= természeti feszültségek). Egyre nagyobb szakadékok keletkeztek a tulajdont birtoklók és nem-birtoklók között (vagy, ahogyan számos indiai kollégánk mondja, a birtoklás esélyével sem rendelkezők között). Nyelvi és kulturális genocídium következett be (= feszültség az emberek között). Mai formájukban az oktatási rendszerek is hozzájárulnak a nyelvi és kulturális genocídium elkövetéséhez.

Elsődleges kutatási feladat lehetne a környezeti, illetőleg a nyelvi és kulturális, valamint a politikai sokszínűséget<sup>12</sup> megőrző és fejlesztő stratégiák meghatározása. Mindez magában foglalhatná annak tanulmányozását is, hogy mi az emberi jogok szerepe a különböző megoldásokban.

## AZ EMBERI JOGOK ÉS A SZABAD PIAC

Hogyan reagál az emberi jogok rendszere a szabadon működő piaci erőkre? Katarina TomaTavevski (1996, 104) emberi jogi szakértő szerint az emberi jogoknak, különösképpen a gazdasági és szociális jogoknak a szabad piac szabályozóiként kell működniük.

Az első nemzetközi emberi jogi egyezmény a rabszolgaságot szüntette meg. A rabszolgatartás tilalma azt implikálja, hogy az emberek nem tekinthetők piaci árucikknek. Az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) mindehhez hozzáteszi, hogy a munkát sem szabad árucikként kezelni. Az árcédulákat azonban más területekről is el kell távolítani. TomaTavevski (idézett mű, 104) úgy véli, hogy „a nemzetközi emberi jogi szabályozás célja..., hogy felülbírálja a kereslet-kínálat törvényét, illetve eltávolítsa az árcédulákat az emberekről és alapvető életszükségleteikről”.

Ezek az életszükségletek nemcsak az alapvető élelmet és a lakáskörülményeket jelentik (amelyek a gazdasági és szociális jogok körébe tartoznának), hanem az emberhez méltó élet fenntartásának alapjait is, beleértve az alapvető polgárjogokat, valamint a politikai és kulturális jogokat is. Johan Galtung kifejezésével élve: nem csupán az anyagi és a testi, hanem az immateriális, szellemi szükségletek is elengedhetetlenek a fennmaradáshoz.

Az oktatás része a „jólétnek” és az „identitásnak”, egyben a „biztonság” és a „szabadság” előfeltétele.

Az oktatás, beleértve az alapvető oktatási nyelvi jogokat is, egyike azon szükségleteknek, amelyekről el kell távolítani az árcédulákat.

Mindez azt jelenti, hogy minden kormánzatnak feladata megteremteni azokat a feltételeket, amelyek között az emberek képesek kielégíteni az említett szükségleteiket. Sok ember képtelen erre, aminek egyik oka az, hogy a munkához való jog nem alapvető, elidegeníthetetlen emberi jog, mint ahogyan a kölcsönösség elvén nyugvó, a szabad kereskedelemhez való jog sem. Ha az emberek maguk nem képesek kielégíteni saját szükségleteiket, akkor az emberi jogi elvek értelmében ez helyettük a kormányok feladata. Ha az egyes kormányok sem képesek erre, akkor mindez a nemzetközi közösség dolga.

Ha ez valóban így lenne, nem kellene aggódniuk a világ nyelveinek sorsa iránt. De nem így van, a legtöbb állam vagy nem akarja és/vagy nem képes biztosítani mindezt.<sup>13</sup> A szándék hiányát a későbbiekben mutatjuk be, amikor is számba vesszük az oktatási nyelvi jogok védelmének néhány emberi jogi eszközt, amelyeket végső soron államok írtak alá és ratifikáltak. Az államok lehetőségeit ebben a vonatkozásban részben szuverenitásuk korlátai ássák alá a posztmodern globalizációs korban, amely felváltotta a modernizáció időszakának univerzalista törekvéseit (Bauman 1997). Az univerzalizálódás, amelyet néhány idealista jótekonynak tekint (a civilizáció egyre több országban terjedt el, a különbségek kiegyenlítődték), valójában az elnyugtatiasodást és a homogenizálódást hozta magával. Bauman (1997) elemzése szerint a két közötti különbség abban rejlik, hogy az univerzalizálódást olyasvalaminek tartották, mint ami aktív tevékenység eredményeként jött létre, míg a globalizáció olyan valami, ami történik velünk: természetes, önálló mozgással rendelkező folyamat. Az államok egyedül lehetséges reakciói negatívak: eltávolítani a gátakat, akadályokat az útból; felszámolni a *szabad* piacot korlátozó mechanizmusokat, rugalmassá tenni a tőkét, pótolhatóvá, elmozdíthatóvá és ellenőrizhetővé a munkásokat, tehát nem tenni semmilyen pozitív lépést, hanem kizárólag felszámolni a kapitalizmus előtt álló akadályokat. Bauman Kitmeyer, a német pénzmágnás szavait hozza példának: Kitmeyer szerint ma a világon az államok fő feladata, hogy kivívják a befektetők hitelét és bizalmát. Az államnak el kell háritania minden akadályt e bizalom útból. Kitmeyer nézetét gondolkodás és további érvek nélkül fogadják el. Az ő világában a befektetők számítanak az egyedüli fontos tényezőnek. Másfelől azonban Bauman azt állítja, hogy ennek hátterében a kereskedelmet és a tőkét ellenőrző politikai intézmények összeomlása áll.

Az államok szuverenitásának korábbi ismérvei azok, amelyek meghatározták, hogy milyen mérték-

ben gyakorolta az állam a politikai ellenőrzést a gazdasági, katonai és kulturális területek felett; mennyiben volt önálló, szuverén, illetve mennyiben tudta kielégíteni polgárai igényeit. A posztmodern állam már nem képes ellenőrzést gyakorolni a szuverenitás hagyományos kategóriái fölött: a szuverenitás eltűnt, vagy legalábbis bizonytalan és korrekcióra szorul. *Globalizáció* váltotta föl a globalizációt. A pénzügyek és a tőke globalizációja területek fölött zajlik. Bárki megvásárolhatja ugyanazokat a tankokat, hiszen a katonai ellenőrzés megszűnt. Az amerikai kultúra mindenütt jelen van. A helyi törvényhozás és a rend megőrzése (az egyetlen terület, ahol az államok még „szuverének”) jelentik a lokalitást. Az államok hatalmukat arra használják, hogy ellenőrzést gyakoroljanak a globalizáció útjában álló akadályok eltávolítását megghiúsítók fölött.<sup>14</sup> Bauman nézete szerint Kitmeyer befektetői gyenge, ám szuverén államok fennállásában érdekeltek: az államoknak azért kell gyengének lenniük, hogy ne tudjanak útjába állni a multi- és transznacionális érdekeket képviselő globalizációnak; másfelől pedig alkalmasnak kell lenniük arra, hogy garantálják a nemzetközi üzleti élet képviselőinek biztonságát az utcákon, illetve hogy ellenőrzés alatt tartsák a munkásokat, tehát hogy az állami erőszakszervezeteket a belső célok érdekében tudják felhasználni. A legtöbb háború ma államokon belül és nem államok között zajlik.

Gyakran idézett adat, hogy a világ 358 leggazdagabb multimilliárdosa éppen annyi likvid pénzvagyonnal rendelkezik, mint a Föld szegényebb népességének 45%-a, s ez csak példa az egyre növekvő egyenlőtlenségre, csupán egyik következménye a globalizáció során bekövetkező strukturális változásoknak (lásd a fenti táblázat „Feszültség az emberek között” tényezőit). Azonban a strukturális szegénység okát (egyéb tényezők mellett) nem a globalizáció kiváltotta, a „szabad” piacokra jellemző strukturális foglalkoztatáshiány eredményeként elemzik, hanem úgy, hogy a szegények saját, belső hiányosságai (mint például az uralkodó nyelvek alacsony tudásszintje) miatt azok. Ha az ázsiai „kistigrisek” véghez tudták vinni, akkor bárki képes rá (ha nem, akkor csak saját magát hibáztathatja érte). A szegényekről alkotott kép történetileg is átalakult (lásd Gronemeyer 1992 kitűnő elemzését). A szegények átmenetileg, önhibájukon kívül voltak csupán azok. Ők segítették a gazdag tevéket, hogy átjuthassanak a tű fokán. Szellemi értelemben megmentésre vártak. Időleges munkanélküliség vagy

A HELYI TÖRVÉNYHOZÁS ÉS A REND MEGŐRZÉSE (AZ EGYETLEN TERÜLET, AHOL AZ ÁLLAMOK MÉG „SZUVERÉNEK”) JELENTIK A LOKALITÁST. AZ ÁLLAMOK HATALMUKAT ARRA HASZNÁLJÁK, HOGY ELLENŐRZÉST GYAKOROLJANAK A GLOBALIZÁCIÓ ÚTJÁBAN ÁLLÓ AKADÁLYOK ELTÁVOLÍTÁSÁT MEGHIUSÍTÓK FÖLÖTT.

betegség sújtotta őket, s csupán rövid távú segítségre lett volna szükségük ahhoz, hogy újra hasznosak és önfenntartók lehessenek.

Ma a szegényeket strukturális értelemben tekintik szegényeknek és munkanélkülieknek, ezáltal persze rossz fogyasztóknak is, ami a *szabad* piac szempontjából bűnnek számít. A szegénységből fakadó bűnözés ahhoz vezet, hogy az állam ellenőrzése alá vonja a szegényeket (a jóléti államban szociális munkások, illetve egyre növekvő mértékben a rendőrség segítségével), de nem „segíti” őket. Nem etnikai, hanem gazdasági tisztogatásról van szó, a világ szegényei számára létesített gettókról, bantusztánokról. A helyi államok így tüntetik el a szabad piac útjában álló akadályokat.

A piaci mechanizmusok válasza ez a saját maguk keltette posztmodern problémákra. Az emberi jogok mellett elkötelezett megoldás azonban nem ilyen. Mint korábban már kifejtettük, az államok egyik fontos feladata az alapvető emberi szükségletek kielégítésének biztosítása volna mindenki számára. Ez akkor valósulhatna meg, ha az emberi és a gazdasági jogok egy demokratikus politikai folyamat ellenőrzése mellett találkozhatnának.

A globális emberi jogi politika azonban cinkos hallgatásba burkolózik a gazdasági és társadalmi (jóléti) jogokat illetően, s ehhez járulnak még az igen harsány jólét-ellenes vélemények is. A globális és az európai gazdaságpolitikák alig említik az emberi jogokat, kivéve akkor, ha legitimálni kell a fejlett ipari országok által a fejlődő országoknak folyósított gazdasági segélyeket az emberi jogok állítólagos (gyakran persze valós) megsértésével kapcsolatban. Az újjászerveződő politikai, katonai és gazdasági szövetségi rendszerekben a nyugati országok ügyesen játszzák ki az emberi jogok állítólagos megsértésének kártyáját.<sup>15</sup>

TomaTaeovski (1996, 100) mindezt úgy foglalja össze, hogy: „a szabad piac ideológiája kiszabadította a gazdaságot a nyilvános ellenőrzés (sőt, gyakran a nyilvános beleszólás) felügyelete alól, megszüntetve ezáltal az emberi jogok alapjait, amennyiben ezen azt a politikai joggyakorlatot értjük, amely biztosítja a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokban való részesedést.”

Az információhoz való hozzáférés globalizálódása ellenérdekű erőket hozott működésbe, amelyek támogatják az emberi jogok iránti fokozatosan növekvő érzékenységet. Ezzel egy időben a civil társadalom haladó szereplői egyre nehezebben képesek biztosí-



tani e jogokat. A retorika és a jogok betartása közötti szakadék egyre mélyül, s ezzel együtt mélyülnek az egyenlőtlenségek is.

A szociológus Zygmunt Bauman, illetve az emberi jogi szakértő Katarina Tomašević konklúziója megegyezik abban, hogy semmi sem fog történni e téren addig, amíg az emberi jogok betartását szolgáló források újraelosztása meg nem valósul. Semmi haszna az emberi jogok, illetve a velük kapcsolatos tudás terjesztésének, ha ezt nem követi a betartásukhoz szükséges források biztosítása, ami kizárólag a világ anyagi erőforrásainak radikális újraelosztásával lehetséges.

Ez a *szabad* piaci rendszer keretein belül nem valósulhat meg. A gondok továbbra is megmaradnak.

#### MIÉRT FONTOSAK A NYELVI EMBERI JOGOK AZ OKTATÁSBAN?

Az emberi jogoknak („a szabad piac szabályozóinak”) nagyjából az a szerepük, hogy megoldják az emberek gondjait. A nyelvi jogoknak a nyelvi problémákat kell orvosolniuk. A nyelvi emberi jogok az emberi jogok lényegi dimenzióját képviselik. Nyomás okokkal magyarázható, hogy az államoknak miért kell ténylegesen támogatniuk a nyelvi és kulturális sokféleséget, illetve a nyelvi jogokat: önös érdekből (saját elitjeik érdekében), nemcsak emberi jogi megfontolások alapján. A nyelvi és a kulturális identitás a legtöbb etnikai csoport kultúrájának alapját képezi (Smolicz 1979). Az ellenük irányuló fenyegetés nagyon erős, csoportokat mozgósító készletet lehet. Mégis, amint Asbjørn Eide (1995, 29–30), az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának szakértője rámutat, az emberi jogok elméletében és gyakorlatában a kulturális jogokat nem ítélték túlzottan fontosnak, s meglehetősen kevés figyelmet szenteltek a kérdésnek annak ellenére, hogy (Eide szerint) manapság az „etnikai konfliktus” és az „etnikai feszültség” a világban előforduló nyugtalan-ság, viszály és erőszak legfontosabb lehetséges okainak tekinthető.

A két *világháború* közötti korszakban éppen a gazdasági és társadalmi jogok hiánya segítette elő a totalitárius rezsimek megerősödését; a nyelvi és kulturális jogok hiánya vagy tagadása pedig napjainkban segíti elő a konfliktusok és az erőszak kialakulását. Mindez a kiváltó okok összetettsége ellenére is nagyon könnyen jelenhet meg etnikailag és nyelvileg definiált vagy artikulált formában.

A fentieket a különböző területek legtöbb kutatója elismeri. Az ausztrál Jurek Smolicz például a következőképpen fogalmaz: „...a kisebbségi nyelvek mesterséges elnyomására irányuló asszimilációs, leértékelő, az analfabétizmus állapotába visszazorító, valamint tildőzésben vagy népirtásban megnyilvánuló politikai kísérletek nem csupán az emberi méltóságot alázzák meg, s ezért erkölcsileg elfogadhatatlanok, hanem szeparatizmusra buzdítanak, és szétszabdalt mini-államok létrehozására ösztökélnek”(Smolicz 1986, 96).

Mindezt a politikusok is elfogadták, például azzal, hogy az EBESZ (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet) létrehívásakor megalkották a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának intézményét, amely egyfajta „konfliktusmegelőző eszköz az etnikai feszültségek kezelésére” (Rothenberger 1997, 3). A főbiztos, Max van der Stoep (1997, 153) a hágai ajánlás a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól (lásd alább) kidolgozásának kezdetén kijelentette: „...munkám során egyre nyilvánvalóbb lett számomra, hogy az oktatás rendkívül fontos a nemzeti kisebbségekhez tartozó emberek identitásának megőrzése és elmélyítése szempontjából.”

A nyelvi és kulturális emberi jogok biztosítása jelentős lépés lenne az „etnikai” konfliktusok, (egy-egy) államok felbomlása, valamint a káosz és az anarchia elkerülése érdekében. Ezekben a helyzetekben ugyanis a fokozódó polgárháborús körülmények miatt még az elitek jogai is korlátozódnak, különösen a belvárosokban. Sok nyugati állam ma nagyobb összeget fordít az ilyen anarchikus helyzetek kezelésére (az állami erőszakszervezetek segítségével), mint az oktatásra. Ritkán ismerik el azonban, hogy kapcsolat áll fenn a nyelvi jogok és az egyéb emberi jogok között, egyfelől a gazdasági és szociális, másfelől a polgári és politikai jogokat is beleértve.

Arról, hogy az emberiségnek vajon morális kötelessége-e a nyelvirtás (linguicide) megakadályozása, vagy az netán feltartóztatatlan folyamat velejárója, amelyben csak a legrátermettebb marad életben, különböző szinteken sokat vitatkoztak már. A felhozott érvek egy része a korai romantikában gyökerezik (mint sok revitalizációs mozgalomban), másik része pedig az instrumentalista „modernizusból” építkezik (mint a régi és a modern gyarmatosítás során, Közép- és Kelet-Európának az USA és Nyugat-Európa által történő lehetséges neokolonizációját is ideértve). Az ember ragaszkodása nyelvéhez vagy az anyanyelvhez mint központi kulturális alapértékhez, az

etnicitáshoz hasonlóan vélhetően összekapcsolódik az alapvető, meglévő források felhasználásával, amelyet viszont a (fennálló) gazdasági-politikai körülmények alakítanak és aktualizálnak (Fishman 1989, Smolicz 1979).

A nyelvi emberi jogok megléte emellett szükséges (de nem elégséges) előfeltétele annak, hogy bolygónk nyelvi sokszínűsége fennmaradjon, ahogyan korábban már szó volt róla. Az oktatási nyelvi jogok mindkét törekvés alapját képezik. A Berkeleyben rendezett, a veszélyeztetett nyelvekkel foglalkozó konferencián (lásd fentebb) a migráció mellett az iskolarendszert jelölték meg a nyelvvesztés egyik lényeges okaként. Néhány generáció alatt az iskolarendszer vált azon nyelvek gyilkosává, amelyek a hivatalos oktatás bevezetése előtt évezredekken keresztül fennmaradtak. A hivatalos iskolarendszer nemcsak a Föld népességének egészére kiterjed.

Véleményem szerint azokat a nyelveket, amelyek nem válnak az oktatás tárgyává, a negyedik generáció iskolába járó fiataljai már nem tanulják meg (számos nyelv pedig még ennél is hamarabb kipusztul). Az a nyelv, amely az alapvető kommunikációs közeg szerepét tölti be a kisebbségi oktatásban, meghatározó a Föld nyelveinek jövője szempontjából. Azok többsége, akik a kisebbségi oktatás ügyében világszerte döntenek, a világnyelvek (született egynyelvű) beszélői.

A továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy a jelenleg érvényben lévő nyelvi emberi jogok, különösen az oktatásban, milyen mértékben képesek megóvni és megőrizni a nyelvi sokféleséget. Ez a rövid összefoglalás szomorú képet fest.

#### VAJON AZ EMBERI JOGI KÓDEXEKBEN A NYELV IS ÉPPEN OLYAN FONTOS, MINT A TÖBBI EMBERI JOG?

Számos nemzetközi, regionális és multilaterális emberi jogi dokumentumban a nyelvről a preambulumban és az általános elvek között történik említés (például Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 2. cikkely, illetve az 1976 óta hatályban levő polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 2.1 cikkely) mint olyan sajátosságról, amelynek alapján tilos a diszkrimináció, csakúgy mint „a faj, a bőrszín, a nem, a vallás, a politikai vagy más meggyőződés, a nemzeti vagy társadalmi eredet, a tulajdon, a születés alapján.”

Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 13. cikkelyében felsorolt négy eredeti alapjegy a faj, a nem, a nyelv, illetőleg a vallás. Az aláíró felek kötelezik magukat, hogy elősegítik „... az emberi jogok és az alap-

vető szabadságjogok tiszteletben tartását és érvényesítését bármilyen fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra vonatkozó megkülönböztetés nélkül.”

Ez a kitétel azt sugallja, hogy a nyelv az emberi jogi kérdések egyik legfontosabb humán sajátosságának tekinthető azokban az alapidokumentumokban, amelyek elfogadása az 1945 utáni ENSZ-törekvések kezdetét jelentette.

Ennek ellenére a legfontosabb nyelvi emberi jogok még mindig hiányoznak az emberi jogi instrumentumokból. A sokféleség, beleértve a nyelvi sokféleség támogatásának szándékát hangoztató magas szintű nyilatkozatokon túl az emberi jogokkal foglalkozó, kötelező érvényű nemzetközi jog továbbra is figyelmen kívül hagyja a nyelvi emberi jogokat, főként az oktatásban. Ez nemcsak általában ellentétes az emberi jogi dokumentumok szellemével és azok preambulumaival, de ellentétben áll azzal is, ahogyan számos más emberi sajátosság alakul az emberi jogok kodifikálása során. A nyelv különleges, negatív elbírálás alá esik: sokkal kevesebb figyelmet kap, mint olyan egyéb, fontos emberi sajátosságok, mint a nem, a „faj” vagy a vallás.

#### VISSZAVONÁSOK, MÓDOSÍTÁSOK ÉS ALTERNATÍVÁK AZ OKTATÁSRÓL SZÓLÓ CIKKELYEKBE

Az emberi jogi dokumentumok preambulumaik emelkedett stílusú, semmire sem kötelező szövegei után azonban a lényeges kérdésekre térve, vagyis a kötelező érvényű, különösképpen az oktatásra vonatkozó cikkelyek tárgyalásakor már más a hozzáállás. A nem nyelvi természetű emberi sajátosságok (faj, nem, vallás stb.) mindegyike vagy majd mindegyike továbbra is szerepel és pozitív elbírálás alá esik ezekben a paragrafusokban: a rájuk vonatkozó cikkelyek és paragrafusok kötelezettségeket írnak elő, és olyan felszólításokat tartalmaznak, amelyekben az államokat mint végrehajtókat szigorú előírások kötelezik, hogy biztosítsák a felsorolt jogok (inkább pozitív, mint negatív jogokról lévén szó) betartását. Ezekben a helyeken ritkán fordulnak elő módosítások, kihagyások és feltételekhez kötött alternatívák.

A kötelező érvényű oktatási passzusokban mindazonáltal két dolog valamelyike figyelhető meg. A nyelv vagy teljességgel hiányzik, mint például Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából (1948), amelynek az oktatásról szóló 26. paragrafusában egyáltalán említésre sem kerül.

Az 1966-ban elfogadott és 1976 óta hatályos gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya pedig, miután általános érvényű 2.2. cik-

kelyében a nyelvet egyenértékűként együtt említi a fajjal, bőrszínnel és a nemmel stb., az oktatással foglalkozó 13.1. cikkelyében már nem tér ki a nyelvre vagy a nyelvhasználói csoportokra, miközben explicit módon utal „faji, etnikai vagy vallási csoportokra”: „... az oktatásnak minden ember számára biztosítania kell a lehetőséget, hogy hatékonyan vegyen részt egy szabad társadalom életében, elő kell segítenie a megértést, toleranciát és barátságot minden nemzet, valamint minden faji, etnikai vagy vallási csoport között.”

Másként fogalmazva, ha a nyelvvvel kapcsolatos jogok tételesen fel vannak sorolva, akkor a velük foglalkozó cikkelyek, szemben az egyéb sajátosságokat tárgyaló cikkelyek előíró kitételeivel, néhány visszavonással és alternatív szabályozással annyira gyöngék és elégtelenek, hogy valójában nincs is jelentésük. Például a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló ENSZ-nyilatkozatban, melyet a Közgyűlés 1992 decemberében fogadott el, a cikkelyek többsége *felszólító módot* használ („shall”), és kevés *enyhítő* vagy alternatívát kínáló szövegezéssel él, kivéve éppen az oktatással kapcsolatos nyelvi jogok vonatkozásában. Hasonlítsuk össze például az 1. cikkely engedményt nem tűrő megfogalmazását az oktatással foglalkozó 4.3. cikkelyével: 1. „Az államok területükön védjék a kisebbségek létét és nemzeti vagy etnikai, kulturális és nyelvi azonosságát, és biztosítsák ezen azonosság elősegítésének feltételeit.” 2. „Az államok ezen célok elérése érdekében kötelesek meghozni a szükséges törvényi és egyéb intézkedéseket.” 3. „Az államoknak megfelelő rendelkezéseket kellene hozniuk annak elősegítésére, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek számára lehetőség szerint elegendő alkalom nyíljon anyanyelvük elsajátítására vagy anyanyelvi oktatásra.”

A 4.3. cikkely megfogalmazása valóban számos kérdést vet fel. Mi tekinthető „megfelelő rendelkezésnek” vagy „elegendő alkalomnak”? Ki döntse el, mit jelent a „lehetőség szerint”? Az „anyanyelvi oktatás” vajon „anyanyelven folyó oktatást”, vagy csak az anyanyelv mint tantárgy oktatását jelenti? Hasonlóképpen, a regionális és kisebbségi nyelvek európai kartájában (1992. június 22.) az állam eldöntheti, hogy mely paragrafusokat vagy paragrafusrészeket kívánja alkalmazni.

A szövegezés ismételtelen egy sor olyan megfogalmazást tartalmaz, mint „amennyiben lehetséges”, „releváns”, „adott esetben”, „ahol szükséges”, „ha a tanulók elégségesnek ítélt számban óhajtják”, „ha a regionális vagy kisebbségi nyelv beszélőinek száma szükségessé teszi”, esetenként pedig számos alternatívát felkínálva, mint például „engedélyezni, ösztönözni vagy biztosítani a regionális vagy kisebbségi

nyelven vagy nyelvről folyó oktatást az oktatási rendszer megfelelő szintjeinek mindegyikén”.

A karta jól mutatja a helyi körülmények alakulására érzékeny, előíró megfogalmazások megszerkesztésének kétség kívül valós problémáit (lásd a már idézett ENSZ-nyilatkozatot). A visszavonások vagy az alternatívák beépítése lehetővé teszi, hogy a vonakodó államok az elvárásoknak csak a legminimálisabb mértékben tegyenek eleget. Az ilyen államok hivatkozhatnak arra, hogy az oktatás beindítása nem volt „lehetséges” vagy „megfelelő”, illetve hogy a tanulók száma nem „elégséges”, vagy hogy a tanítás megkezdése nem volt „indokolt”, valamint hogy a körülmények csak azt „tették lehetővé”, hogy a kisebbség saját költségén oktassa a nyelvről szóló tantárgyat.

Az ET nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye című új dokumentumot 1994. november 10-én hagyta jóvá az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága. Ennek kapcsán ismételtelen azt tapasztalhatjuk, hogy az oktatás közegeként tárgyaló cikkely sokkal erősebb megszorításokat tartalmaz, mint a többi. A helyzet így annak ellenére sem túlságosan biztató, hogy léteznek olyan új dokumentumok, amelyek kitérnek a nyelvi jogokra, sőt akár részletekbe menően tárgyalják is őket.

## A NYELVI JOGOK EGYETEMES NYILATKOZATÁNAK TERVEZETE

### *Bevezetés*

Ez a rész a nyelvi jogok egyetemesis nyilatkozattervezetének néhány, az oktatási nyelvi jogokkal összefüggő aspektusát elemzi. A nyilatkozat, melynek tervezetét 1996 júniusában terjesztették az UNESCO elé, az első kísérlet egy olyan dokumentum megfogalmazására, amely kizárólag a nyelvi jogokkal foglalkozik, kitérve az összes fentebb tárgyalt csoportra (a jelnyelveket használó közösségek tagjainak kivételével). Ennek a terjedelmes dokumentumnak eddig már 12 változata létezik.<sup>16</sup> Az 52. cikkely széles körűen és részletesen tárgyal számos nyelvi jogot.

A nyilatkozat 3 különböző entitás számára garantál jogokat: egyének (= „mindenki”), nyelvi csoportok és nyelvi közösségek számára. Ha a kedvezményezett feltétel nélkül „mindenki”, akkor a jogok egyéniak („elidegeníthetetlen személyi jogok”, 3.1. cikkely). Ha a kedvezményezett nyelvi csoport vagy nyelvi közösség, akkor a jogok kollektívek. Végül ha egy nyelvi csoport vagy közösség tagja a kedvezményezett, akkor a legtöbb esetben az öt megillető jogok egyéniak, amelyek azonban feltételekhez vannak kötve. Még ebben a nyilatkozatban sem tekintik az oktatási

si nyelvi jogokat elidegeníthetetlennek, szemben a kulturális jogokkal, ami már a 3.1. cikkelyben is világosan tükröződik.

E nyilatkozat a következőket tekinti bármely helyzetben gyakorolható, elidegeníthetetlen személyi jognak:

- az egyén saját anyanyelvének használatához való joga a magánszférában és nyilvánosan;
- saját kultúrájának megőrzéséhez és fejlesztéséhez való jog.

Kizárólag a szóban forgó egyéni jogok (a 3.1. cikkely további részeit is beleértve) azok, amelyek feltétel nélkül mindenkire alkalmazhatók.

A nyilatkozatban a kollektív jogok (történelmi) nyelvi kisebbségre vonatkoznak (amely magában foglalja a hagyományos nemzeti kisebbségeket<sup>17</sup>, valamint az összes, számszerű kisebbségben élő népet is, mint például az őslakos népcsoportok, az uralkodó nyelvi többséggel szemben), vagy olyan nyelvi csoportra, amely „bármely emberi csoport, mely ugyanazt a nyelvet használja, mely egy más nyelvi közösség térségében telepedett le, de amelyik nem rendelkezik a másik közösséggel egyenértékű történelmi előzményekkel. Ilyen csoportok például az emigránsok, menekültek, deportált személyek és a diaszpórák tagjai.” (1.5. cikkely)

#### *A nyelvi közösségek és nyelvi csoportok jogai*

A közösségek a nyilatkozat szerint több joggal rendelkeznek, mint a másik két kategória. A közösségekre a 8.2. cikkely kimondja: „Minden nyelvi közösségnek joga van ahhoz, hogy rendelkezésére álljon minden szükséges eszköz annak érdekében, hogy biztosítsa a nyelv továbbadását és folytonosságát.”

Ez úgy is értelmezhető, miszerint minden nyelvi közösségnek jogában áll részesülni olyan állami támogatásban, amely lehetővé teszi az anyanyelven történő oktatást az óvodától az egyetemig. Ha azonban a 8. cikkely 2. pontját ugyanazon szakasz más cikkelyével együtt olvassuk, azt látjuk, hogy mindez a nemes szándékú preambulumban kategóriájába tartozik, amelyet szívesen elfogad mindenki, ám amely senkire nézve sem ír elő jogi kötelezettséget. A nyilatkozat nem jelöl meg végrehajtót, amelynek garantálnia kellene a fentebb idézett 8. cikkely 2. pontjában szereplő „eszközt”, mint ahogyan az alább bemutatandó 10. cikkely 1., illetve 3. pontjában szereplő „egyenlő jogokat” és „szükséges lépéseket” sem: „Minden nyelvi közösség egyenlő jogokkal rendelkezik. (10.1. cikkely)” „Minden szükséges lépést meg kell tenni annak érdekében, hogy az egyenlőségnek ezt az elvét gyakorlatba ültessék és hatályba léptessék.” (10.3. cikkely)

Az oktatással kapcsolatos cikkelyekhez érve ugyanazzen nemes elvekkel találkozunk, miközben itt sincs megjelölve végrehajtó: „Minden nyelvi közösségnek joga van ahhoz, hogy rendelkezésére álljon minden emberi és anyagi feltétel, amely szükséges ahhoz, hogy területén belül biztosítsa nyelvének az általa kívánt mértékű jelenlétét az oktatás minden szintjén: megfelelően képzett tanárok, megfelelő oktatási módszerek, tankönyvek, anyagi háttér, épületek és felszerelések, valamint hagyományos és újító technológiák.” (25. cikkely) „Minden nyelvi közösségnek joga van olyan oktatásra, mely biztosítja saját nyelvének teljes mértékű elsajátítását, beleértve a mindennapi nyelvhasználat legkülönbözőbb területeihez szükséges képességeket, valamint bármely más, általa óhajtott nyelv lehető legalaposabb ismeretét.” (26. cikkely) „Minden nyelvi közösség nyelve és kultúrája egyetemi szintű tanulmányozás és kutatás tárgya kell hogy legyen.” (30. cikkely)

Ezek a „jogok” sok szempontból úgy hangzanak, mint egy álom (és feltehetően nem is fognak valóra válni). Jelenleg teljesen irreálisak, kivéve talán a világ azon néhány száz nyelvi közösségét, amelyek legnagyobb hányada az uralkodó nyelvi többségekhez tartozik.

A csoportok a közösségeknél kevesebb joggal rendelkeznek. A 3.2. cikkely részletesen kifejti a csoportokra vonatkozó kollektív jogokat: „Ez a nyilatkozat úgy tekinti, hogy a nyelvi csoportok kollektív jogai magukba foglalhatják ... a saját nyelvük és kultúrájuk oktatásához való jogot.” (A szerző kiemelése)

A csoportok szempontjából, a saját nyelvhez való kollektív jogok ily módon nem tekinthetők elidegeníthetetlennek. Ráadásul a 3.2. cikkely semmit nem mond arról, hol kellene tanítani a nyelvet (vajon csak magániskolákban, vagy iskolaidő után, netán államilag finanszírozott iskolákban), és mennyi ideig. Végrehajtó újfent nincs megjelölve.

#### *„Mindenkinek” vannak nyelvi jogai?*

Csak az adott terület nyelvén történő oktatás tekinthető „mindenkit” megillető pozitív jognak. A nyilatkozat nem említi a két-, vagy többnyelvű területeket. Úgy tűnik, mintha minden terület csupán egy, az adott területre jellemző nyelvvvel rendelkezne, tehát a területeket egynyelvűnek tekintik. Ez azt jelenti, hogy azok számára, akik az adott területétől eltérő nyelvet beszélnek, a saját nyelvükön történő oktatás nem pozitív jog. Emellett a nyilatkozat a világ bármely idegen nyelve „lehető legalaposabb ismeretének” jogát garantálja a nyelvi közösségek tagjai számára, miközben a „mindenki” számára biztosított jogok csak azt a jogot foglalják magukban (negatív mó-

don: „nem zárja ki”), amely az egyén saját nyelvének beszélt, illetve írásbeli ismeretéhez fűződik. Ez akkor válik nyilvánvalóvá, ha összehasonlítjuk a 26. cikkely végén, a nyelvi közösségekre vonatkozó szövegezést a 29. cikkellyel, amely megjelöli a „mindenkire” érvényes (negatív) jogot. „Minden nyelvi közösségnek joga van olyan oktatásra, mely biztosítja saját nyelvnek teljes mértékű elsajátítását, beleértve a mindennapi nyelvhasználat legkülönfélébb területeihez szükséges képességeket, valamint bármely más, általa óhajtott nyelv *lehető legalaposabb ismeretét.*” (26. cikkely a nyelvi közösségek jogairól)

„1. *Mindenkinek* joga van, hogy az általa lakott területre jellemző nyelven részesüljön oktatásban.” 2. „Ez a jog *nem zárja ki* annak a jogát, hogy bármilyen olyan nyelvnek a beszélt, illetve írásbeli ismeretét elsajátítsa, mely kommunikációs eszköz lehet számára más nyelvi közösségekkel.” (29. cikkely a mindenkire érvényes jogokról)

Mindemellett a 29. cikkely 2. pontjának fogalmazás módja azt is sugallja, hogy „mindenki” saját nyelve csak akkor tanulható, ha hatékony eszköz a más nyelvi közösségekkel való kommunikáció során. Ez azt jelenti, hogy e nyelv elvileg kizárható, ha nem ismeri bármely, nyelvi közösségként meghatározott entitás, vagy ha nem tölti be a lingua franca szerepét olyan emberek között, akik közül néhány nyelvi közösségeket képvisel. Ha „csak” a „mindenkit” reprezentáló nyelvi csoportok vagy egyének ismerik és/vagy használják, kizárható a 26. cikkely bármely rendelkezésének hatálya alól. Mindez rendkívül fontos, ha figyelembe vesszük a tényt (lásd a jelen tanulmány 2. részét), hogy a legtöbb fenyegetett nyelv csak egy-egy országban használatos.

Valószínű, hogy a nyilatkozat oktatással foglalkozó szakaszában lefektetett elveket követő nyelvpolitikák e joghézag folytán mindazokat asszimilációra kényszerítik, akik nem definiálhatók valamely nyelvi közösség tagjaiként. Az oktatás útján történő közvetett asszimiláció ezen értelmezését erősíti, ha figyelembe vesszük a cikkelyeknek azokat a kitételeit, amelyek egyébként több nyelvi jogot biztosíthatnának „mindenkire” számára. A 23. cikkely 4. pontja értelmében „... mindenkinek joga van bármely nyelvet megtanulni”. A „bármely nyelv” úgy is értelmezhető, mint azok anyanyelve, akiket különben nem illetnek meg az anyanyelvtanulás tételes jogai, kivéve azt az esetet, ha ez a jog csak „az előbb említett elvek szerint” érvényesíthető (23. cikkely 4. pont). Ám e jogok csak a nyelveket és a nyelvi közösségek önkifejezését támogatják, vagyis a „csoportok” és „mindenki” nyelvét nem: „1. Az oktatásnak elő kell segítenie a nyelvi közösség nyelvi és kulturális önkifejező képességét saját tartózkodási területén. 2. Az oktatásnak elő

kell segítenie a nyelvi közösség által beszélt nyelv megőrzését és fejlesztését saját tartózkodási területén. 3. Az oktatásnak mindig a nyelvi és kulturális másság, valamint a különböző nyelvi közösségek közötti harmonikus kapcsolatok szolgálatában kell állnia szerte a világon. 4. Az előbb említett elvek szerint mindenkinek joga van *bármely nyelvet* megtanulni.” (23. cikkely, a szerző kiemelése)

Ily módon világos, hogy a nyilatkozat igen kiterjedt jogokkal ruházza fel a nyelvi közösségeket, azonban rendkívül kevés jog illet meg „mindenkit”. Mindez több szempontból is támadhatóvá teszi a dokumentumot. Mint ismeretes, sok ország nem ismeri el, hogy területén kisebbségi nyelvi közösségek élnek, így ezeknek semmilyen jogot nem kíván garantálni. A nemzetközi jogban az önmeghatározás nem tartozik a feltétel nélküli jogok közé, sem valamiféle autonómiát jelentve belső, sem pedig külső szempontból (lásd Clark és Williamson, szerk. 1996). Ez azt jelenti, hogy egy nyilatkozat, amely a jogok többségét oly módon garantálja a nyelvi közösségek számára, hogy egyértelműen nem jelöl meg végrehajtót, létük elismerését teljes mértékben az adott államtól teszi függővé, s számos ország egyáltalán nem szándékozik elismerni ezeket a közösségeket. A „nyelvi csoportok” pozíciója még ennél is gyengébb (sok állam „szemében” ezek csupán egyéneket jelenthetnek, nem pedig valamiféle „csoport” képviselőit). Így azok az egyének vannak a legrosszabb helyzetben, akik még a nyilatkozatnak az ilyen entításokra vonatkozó, csaknem teljesen homályos meghatározása szerint sem tagjai egyetlen csoport nyelvi közösségének sem. Ezek azok az okok, amelyek a szilárd egyéni jogok létét különösen fontossá teszik, és ez logikus folytatása is lenne annak a tradíciónak, miszerint az emberi jogok individuálisak. Ezek a jogok azonban a nyilatkozat által a leggyengébben támogatott jogok.

Az egyetemes nyilatkozat új tervezete így nem szavatol pozitív oktatási nyelvi jogokat minden egyénnek, függetlenül attól, hogy az milyen kategóriába tartozik (noha az egyéni emberi jogok feladata éppen ez lenne). Az egyéni emberi jog per definitionem feltétel nélküli, alapvető jog, amely minden egyént megillet a világon, pusztán azért, mert minden egyén emberi lény. Olyan jogról van szó, amelyet egyetlen állam sem tagadhat meg. A nyilatkozat egy, az ENSZ által felállítandó megfigyelői testület létrehozását javasolja, továbbá szankciókat helyez kilátásba olyan országokkal szemben, amelyek sértik polgáraik jogait. Jelenleg ez a szöveg csupán ajánlástervezet, amelynek elfogadása a közeljövőben meglehetősen valószínűtlen.

Még a nyelvi közösségeket megillető oktatási nyelvi jogok szövegezmódja is magában rejti annak

veszélyét, hogy ezáltal nemes szándékoktól vezérelt, valóságtól elrugaskodott, tehát komolyan nem vehető óhajoknak tekintsék a nyilatkozat egészét. A legtöbb afrikai, ázsiai és latin-amerikai ország számára a nyilatkozatban foglalt jogok megvalósítása jelenleg gyakorlati, gazdasági, sőt, politikai okokból teljességgel lehetetlen, mint ahogy az az első, a dokumentumot tárgyaló UNESCO-tanácskozáson kifejezésre is jutott. Ezért igen valószínűtlen, hogy jelenlegi formájában elfogadják majd.<sup>18</sup> A szövegező bizottság elnöke, Erica Irene Daes (1995) véleménye szerint feltehetően erre a sorsra jut az ENSZ őslakos népcsoportok jogainak egyetemes nyilatkozata (Universal Declaration on Rights of Indigenous Peoples) tervezete is. A több mint egy évtizede tartó, körültekintő tárgyalások ellenére néhány ország, főként az Egyesült Államok, valószínűleg lényeges változtatásokat követelnek majd, amelyek aláássák a nyilatkozat által megcélzott előrelépéseket (Morris 1995). A szóban forgó dokumentumtervezet határozott nyelvi jogokat fogalmaz meg, különösen az oktatásban. Ha ezeket a jogokat jelenlegi formájukban garantálnák, akkor a világ beszélt nyelveinek mintegy 60-80%-a kaphatna megfelelő jogi támogatást. Egészen más kérdés, természetesen, hogy be is tartják-e az előírásokat.

A nyelvi jogok egyetemes nyilatkozatának tervezete, amely jelenlegi formájában távolról sem tökéletes, az első kísérlet arra, hogy egyetemes szinten fogalmazódjanak meg a nyelvi jogok, és ez a szint komoly nemzetközi eszmecsere kialakulását teszi lehetővé. A Föld nyelvi sokféleségének megőrzése szempontjából az ENSZ őslakos népek jogainak egyetemes nyilatkozata tervezetének sorsa talán még fontosabb, mivel ennek némi esélye van az elfogadásra, aláírásra és ratifikálásra, még ha olyan formában is, amely csökkenti a jelenlegi tervezetben biztosított jogokat.

## A KÖZELMÚLT NÉHÁNY POZITÍV FEJLEMÉNYE

### *A 27. cikkely új értelmezése*

Néhány csoport számára a közelmúlt néhány ígéretes fejleménye kelthet még némi reményt. Még mindig az ENSZ polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 27. cikkelye garantálja a legteljesebb, jogilag kötelező érvényű védelmet a nyelvek számára: „Olyan államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

A 27. cikkely hagyományos olvasatában a jogokat csak egyéneknek és nem közösségi entitásoknak biztosították. Csak olyan államokban élő „...kisebbségekhez tartozó személyek” rendelkeztek ezekkel a jogokkal, amely államok elismerték ezen kisebbségek létét. Ez nem kedvezett a bevándorló kisebbségeknek, mivel jogi értelemben őket nem tekintették kisebbségnek azok az államok, amelyek területén élnek. Nemrégiben (1994. április 6.) az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 27. cikkelyhez általános kiegészítést fogadott el, amely azt a korábbinál lényegesen szélesebb jelentésben és jóval pozitívabb módon értelmezi. A bizottság a cikkelyt úgy tekinti, mint „amely megvéd minden egyént az állam területén vagy annak jogi fennhatósága alatt (tehát a bevándorlókat és a menekülteket is), függetlenül attól, hogy a cikkelyben megjelölt kisebbségekhez tartoznak vagy sem; mint amely kijelenti, hogy egy kisebbség léte nem az állam döntésétől függ, hanem ennek megállapítása objektív kritériumokat követel; mint amely elismeri a „jog” meglétét és mint amely pozitív kötelezettségeket ír elő az államok számára.”

### *A hágai ajánlás a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól*

A második pozitív fejlemény az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa, Max van der Stoep felkérésére az Interetnikus Kapcsolatok Alapítványa által kiadott oktatási irányelvek, azaz a hágai ajánlás a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól és kiegészítő jegyzőkönyve (1996. október). Ezeket az irányelveket emberi jogi és oktatási szakértők egy kis csoportja dolgozta ki (beleértve a jelen tanulmány szerzőjét is). „A nemzetközi instrumentumok szelleme” című szakasz a kétnyelvűséget jognak és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek iránti felelősségvállalásnak tekinti (1. cikkely), továbbá az államokat arra figyelmezteti, hogy kötelezettségeiket ne szűken értelmezzék (3. cikkely). „Az alap- és középfokú kisebbségi oktatás” című szakasz az anyanyelven történő oktatást ajánlja minden szinten, beleértve azt is, hogy a domináns nyelvet mint második nyelvet kétnyelvű tanárok tanítsák (11-13. cikkely). A tanárképzés állami feladat (14. cikkely). Végezetül a kiegészítő jegyzőkönyvben a dokumentum kimondja, hogy „a mélyvíztechnikának nevezett programok (submersion-type approaches), ahol is az oktatás kizárólag az állam nyelvén folyik, és ahol a kisebbséghez tartozó gyerekek minden tárgyat a többségi tanulók osztályaiban tanulnak, nincsenek összhangban a nemzetközi normákkal.” (5. l.)

Ez azt jelenti, hogy azoknak a gyerekeknek, akikre az ajánlás vonatkozik, biztosítani lehetne néhányat a legfontosabb oktatási nyelvi emberi jogok közül. A

kérdés most már csak az, milyen mértékben fogja az 57 EBESZ-tagország alkalmazni az ajánlást, és hogyan fogják értelmezni az érvényességi körét (vesd össze az International Journal on Minority and Group Rights című folyóiratnak a hágai ajánlásról szóló 1996/97 4:2 tematikus különszámát). Elvben az ajánlást alkalmazni lehetne minden kisebbségre, még a fentebb már tárgyalt nyelvi jogok egyetemes nyilatkozattervezetében igen kevés joggal felruházott „mindenkire” is (és abból kiindulva, hogy az őslakos népeket legalább annyi jog illeti meg, mint a kisebbségeket, az előbbieket is alaposan áttanulmányozhatnák az ajánlást, amíg megszületik a róluk szóló nyilatkozat).

A nem kormányzati szervezetek által nemrégiben kezdeményezett népek kommunikációs kartája szintén segíthetne a kérdésben (lásd Hamelink 1994, 1995).

## KONKLÚZIÓ

Bár talán remélhetjük, hogy az utóbbi két ígéretes fejlemény nem marad hatástalan, jelenleg nincs sok okunk az optimizmusra. Nézetem szerint még sokat kell dolgoznunk azért, hogy az anyanyelven történő oktatást emberi jogként ismertessük el. Ha ugyanis ez a jog és betartása nincs biztosítva, akkor valószínűleg túlzottan optimisták azok a jelenlegi borúlátó előrejelzések, miszerint 2100 körül a világ beszélt nyelveinek 90%-a már nem létezik.

A nyelvcsere az egyén számára így „önkéntes” döntés eredménye lehet, ami több hasznot ígér annak, aki feladja anyanyelvét, mint annak, aki megőrzi. Úgy tűnik azonban, hogy a legtöbb nyelvcserehelyzetben vagy a fenyegetés, a büntetés, vagy a mézesmadzag, a gazdasági vagy más előnyök játszottak közre (vagy pedig, egyre fokozódó mértékben, az ideológiai meggyőzés, a hegemonikus agymosás voltak a lingvicizmus eszközei). Gyakran lingvicista *szabad* piaci elvektől függ az a választás is, hogy az oktatás rendszerében mely nyelveket milyen módon támogatnak mint anyanyelvet, és melyeket mint idegen- vagy második nyelvet, több előnyt biztosítva azoknak, akik a „gyilkos” világnyelveket támogatják egyrészt mint az oktatás közegét, másrészt mint az oktatásban első helyen szereplő idegen nyelvet.

Összegzésül elmondhatjuk: ha az embereket arra kényszerítik, hogy olyan gazdasági előnyökért adják fel nyelvüket, amelyek voltaképpen a pusztá fennmaradáshoz szükségesek, ez nem csupán gazdasági emberi jogaik, hanem nyelvi emberi jogaik megsértését is jelenti. A nyelvi emberi jogok megsértése, különösen az oktatásban, etnikai konfliktusokat okoz-

hat, illetve bolygónk nyelvi és kulturális változatosságának visszaszorulását eredményezheti, ahogyan eredményezte már nem is egyszer. Az emberi jogok, különösen a nyelvi emberi jogok, legfőképpen pedig az oktatásra vonatkozóak szavatolása papíron, ami jóformán alig valósul meg manapság, nem sokat segít a források radikális újraelosztása nélkül. Ez utóbbi pedig *szabad* piaci keretek között nem valószínű.

Fordította Bartha Csilla

## JEGYZETEK

1. Grimes *Ethnologue* című munkájának tizenharmadik kiadásában 6703 nyelvet sorol fel; David Dalby új nyelvészeti atlasza körülbelül 10 000-ról ad számot. A jelen munkában szereplő számadatok többsége Harmon (1995) tanulmányából származik.
2. A „nyelv” szó minden előfordulása a tanulmányban külön említés nélkül a beszélt (orális) nyelvre utal. A jelnyelvekről ugyanis demográfiai és más vonatkozásban is rendkívül keveset tudunk. Lásd a 3. jegyzetet.
3. A jelnyelvek érvénytelenítéséről szóló fontos elemzésekkel kapcsolatban lásd Branson és Miller 1989, 1993, 1995, 1996, 1997 megjelenés alatt; a magyarországi helyzetre lásd Muzsnai 1998 megjelenés alatt.
4. A Terralingua nemzetközi nonprofit szervezet, amely fő feladatának tekinti, hogy megvédje a világ nyelvi sokszínűségét, s egyben vizsgálja a biológiai és a kulturális diverzitás között fennálló kapcsolatokat (Elnöke: Luisa Maffi; Web-címe: <http://cougar.ucdavis.edu/nas/terralin/home.html>).
5. Az empirikus igazolást és ezen összefüggések összetett voltának értékelését lásd Harmon 1995.
6. Az „idióma” terminus használata (a „nyelv”-vel szemben) arra utal, hogy ez ténylegesen azt jelenti, amit a szülők mondanak (vagy jelölnek), függetlenül attól, hogy azt nyelvnek, nyelvjárásnak, társadalmi változatnak, elsődleges (alap)nyelvváltozatnak vagy bármi másnak nevezik-e; nem szükségképpen sztenderd vagy az adott terület/ország hivatalos nyelve, vagy amelyet az emberek a népszámlálás nyelvre vonatkozó kérdéseiben anyanyelvként megjelöltek, és nem is feltétlenül írott nyelv.
7. Az uralkodó nyelvek dicsőítésével elért lingvicista felsőbbrendűséget, az elnyomott nyelvek megbélyegzését, valamint a közöttük fennálló összefüggés magyarázatát a Bauman (1997) által használt hierarchizáció-fogalommal hasonlíthatjuk össze, amelyet ő az univerzalizációs folyamatban kimutatható „*kronopolitiká*”-nak nevez: minden olyan jelenséget, amely más volt, mint a Nyugat, kronológiailag alsóbb szintre helyeztek, olyan fokra, amely ahhoz volt hasonlítható, ami Nyugaton egy

korábbi történelmi korszakban létezhetett. Az egyik, Dániában gyakran emlegetett példa az a 150 évnyi időbeli távolság, amelyet egy török faluból Isztambulon át Koppenhágába tartva térben tesz meg az ember, vagyis Bauman kronopolitika-fogalma hasonló a fejlődést leíró tanulmányok evolúciós elméletéhez.

8. A lingvizmus (Skutnabb-Kangas 1988) fő faktor annak meghatározásában, hogy egy meghatározott nyelv beszélői gyakorolhatják-e nyelvi emberi jogokat. E jogok hiánya, például amikor a nyelvek kimaradnak az iskolai tantervekből, a benszülött és kisebbségi nyelveket láthatatlanná teszi. Vagy a kisebbségi anyanyelveket úgy állítják be, mint elégtelen erőforrást, mint hátrányt, amely megakadályozza a benszülött és kisebbségi gyerekeket a többségi nyelv (az egyedül értékkel bíró nyelvi erőforrás) elsajátításában, így a gyermekeknek saját érdekükből kellene ezektől megszabadulniuk. Ugyanakkor számos kisebbséget, elsősorban a kisebbségi gyerekeket valójában abban is meggátolják, hogy a többségi erőforrásokat, különösen a többségi nyelvet teljes mértékben elsajátíthassák: alkalmatlanná téve a többségi nyelvek közegében zajló oktatás rendszerét, annak ellenére, hogy mindez ellentmond a kétnyelvű oktatás módszertani alapjául szolgáló tudományos érveknek (lásd például Cummins 1996; Pattanayak 1981; Ramirez et al. 1991; Skutnabb-Kangas 1984, 1990.).
9. Néhány klasszikust idézve: a katonait az ipari társadalom (Saint-Simon); a vallásost a társadalmi evolúció egy „pozitív”, tudományos korszaka (Comte); a Gemeinschaft-ot a Gesellschaft (Tönnies); a mechanikust az organikus szolidaritás (Durkheim); a tradicionálist a racionális (Weber) váltotta föl.
10. A modell teljes mértékben szemben áll azzal, ahogyan a déli országok saját maguk definiálják a fejlődést, amely összhangban állna a jelen tanulmányban képviselt, az emberi jogokra és az alapvető szükségletekre irányuló megközelítéssel is: FEJLŐDÉS: „A belső forrásokra támaszkodó növekedési folyamat, amely az emberek által önmaguk valós érdekének tekintett tevékenységekben való részvétellel, saját ellenőrzésük alatt jön létre. Elsődleges célja minden ember alapvető szükségleteinek kielégítése olyan demokratikus kormányzati szerkezetben, amely a szólás és a szerveződés egyéni szabadságait támogatja, és tiszteletben tart minden emberi jogot. (E leírás *A Dél kihívása* címet viselő, a Dél Bizottság által készített jelentés alapul).” (Harris 1997, 213)
11. Egy dél-afrikai parlamenti képviselő fogalmazott így egy 1997. november 14-i interjúban. A szerző és Robert Phillipson tanúja volt, hogy magyar és balti kollégáik saját országaikkal kapcsolatban hasonlóképpen vélekedtek. „Afrika évente körülbelül 10 milliárd dollárt utal át hitelezőinek, a Világbanknak és a Nemzetközi Valuta Alapnak, többet, mint amennyit a térség egészségügyre és oktatásra költ együttevve. Minden egészségügyre fordított dollár után az ugandai kormány öt dollárnyi adósságtörlesztést fizet. Zambia tízszer többet fizet vissza az IMF-nek, mint amennyit alapoktatásra fordít.” (Watkins 1996, 14) Watkins azt is megjegyzi, hogy Németország, Japán, Nagy-Britannia és az Egyesült Államok határozottan visszautasították a helyzet enyhítésére kidolgozott terveket. Nem meglepő az a tény, hogy ezek az országok megegyeznek azokkal, amelyek rendszeresen megpróbálták megakadályozni a nyelvi emberi jogok elfogadását.
12. Mégis vannak figyelmeztető jelek. Már nem léteznek „rossz” vagy „jó” megoldások, csak viszonylag jobbabb vagy rosszabbak. Bauman (1997) szerint a kétpólusú lehetőségeknek (vagy *egyetemesség* (egyetemes eszmék, ideológiák, megoldások; vagy pedig a *sokféleség* és a *pluralizmus elfogadása*) is vannak bizonyos előnyei és hátrányai. Az „egyetemes igazságokba” (mint a „kommunizmus” vagy a „kapitalizmus” vagy a „szabad piac”) vetett hit a legrosszabb esetben genocídiumokhoz vezet (és vezetett is). A „tolerancia” is elvezethet a népirtás eltűréséhez úgy, hogy nem teszünk semmit (Bosznia, Nigéria). A „toleranciát” a döntés autonómiájának igénye is kifejezheti (individualista, neoliberális módon), mint a fogyasztói társadalmakban, ahol bármiféle korlátozást és megszorítást negatívan ítélnék meg. Ehhez tartozhat a „szabályozott kontextus” elérése érdekében tett bármilyen beavatkozás megakadályozása. A szabályozott kontextust Grin (1998 megjelenés alatt) szükségesnek tartja ahhoz, hogy a piaci erőket korlátok közé szorítsák annak érdekében, hogy a nyelvi sokféleség legalább valamelyest megőrződhessen.
13. Az egyik, itt nem tárgyalt ok természetesen az, hogy még az alapvető emberi jogok sem vonatkoznak minden emberre, és nyilvánvalóan azok többségére sem, akik a leginkább fenyegetett nyelvek beszélői. Amikor az ENSZ Egyetemes Emberi Jogok Nyilatkozatát elfogadták, a szervezet csak 51 tagállamot számlált a mai közel kétszázal szemben. Az Egyetemes Nyilatkozat hatálya alapján csak egy kisebbség tagjait, az 51 tagállamban élő személyeket tekintették „emberi” lényeknek, az ENSZ határozata értelmében a gyarmati, illetve félgymati területeken élő személyek nem minősültek „emberi” lényeknek. Ugyanúgy, a be- és kivándorlók sem emberi lények manapság Katarina Tomasevski (1997) véleménye szerint, minthogy őket nagyon kevés emberi jog illeti meg, kötelező érvényű emberi jog pedig egyáltalán nem.
14. Bauman (1997) úgy véli, hogy ha az információ globalizálódása kiegyenlíti a kulturális különbségeket, illetőleg általában a kultúrákat, akkor a helyi megoldásokban gondolkodó fragmentációs politika a különbözőségnek kedvez. Bármilyen kulturális értékkel rendelkezünk is, a tankok és a számítógépek Nyugatról származnak. A politikát a kohézió és a logika hiánya uralja.



15. Az „emberi jogok” fogalmát a nemzetközi kapcsolatok terén gyakran önkényesen és szelektíven használják. A hiteket vagy segélyeket folyósító államok, miközben „demokratikus” választásokat írnak elő, vagy az emberi jogok durva megsértését szankcionálják, valójában sokkal inkább politikai eszközként, és nem mint a nemzetközi jogban gyökerező szigorú elvet alkalmazzák (Tomasevski 1997).
16. A nyilatkozat a Nemzetközi Pen Club (Nyelvi Jogi és Fordítási Bizottság), valamint a CIEMEN (Mercator Program, Nyelvi Jogok és Törvénykezés) kezdeményezésére jött létre.
17. A „kisebbség” fogalmának meghatározása közismerten nehéz probléma. A különböző meghatározásokban szereplő szempontok áttekintéséhez lásd Andrysek 1989, valamint Skutnabb-Kangas és Phillipson 1994 2. jegyzete és hivatkozásai; a kisebbségek előtt tornyosuló jogi problémák néhány alapos elemzésére lásd még Capotorti 1991; de Varennes 1996.
18. Létezik egy kis létszámú bizottság, amelynek feladata a nyilatkozat támogatásának megszerzése, valamint egy Tudományos Tanács (melynek a szerző is tagja), amely a módosítás ügyében ad tanácsokat az ENSZ-nek.

## HIVATKOZÁSOK

- Alexander, Neville (1995a). Multilingualism for empowerment. In Heugh, Kathleen, Siegruehn, Amanda & Plueddemann, Peter (eds.). *Multilingual Education for South Africa*. Johannesburg: Heinemann, 37–41. o.
- Alexander, Neville (1995b). Models of multilingual schooling for a democratic South Africa. In Heugh, Kathleen, Siegruehn, Amanda & Plueddemann, Peter (szerk.). *Multilingual Education for South Africa*. Johannesburg: Heinemann, 79–82. o.
- Andrisek, Oldrich (1989). Report on the definition of minorities. Netherlands Institute of Human Rights, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM), SIM Special No 8.
- Bauman, Zygmunt (1997). *Universalism and Relativism – Reaching an Impossible Compromise*. Development and Rights című, a Roskilde Egyetemen 1997. október 8–10. között tartott konferencia főelőadása.
- Branson, Jan & Miller, Don (1989). Beyond integration policy – the deconstruction of disability. In L. Barton (szerk.). *Integration: Myth or reality*. Brighton: Falmer Press, 144–167. o.
- Branson, Jan & Miller, Don (1993). Sign Language, the Deaf and the Epistemic Violence of Mainstreaming. *Language and Education*, 7(1), 21–41. o.
- Branson, Jan & Miller, Don (1995). Sign Language and the Discursive Construction of Power over the Deaf through Education. In David Corson (szerk.) *Discourse and Power in Educational Settings*. Creskill, New Jersey: Hampton Press, 167–189. o.
- Branson, Jan & Miller, Don (1996). Writing Deaf subaltern history: is it a myth, is it history, is it genealogy? is it all, or is it none? In T. Vollhaber & R. Fischer (szerk.). *Collage. Works on international Deaf history*. Hamburg: Signum Press, 185–194. o.
- Branson, Jan & Miller, Don (1997). Nationalism and the linguistic rights of Deaf communities: Linguistic Imperialism and the recognition and Development of Sign Languages. ‘Current Issues and Future Prospects in the study of language Policy and Planning’ at AILA 96, the 11th World Congress of Applied Linguistics, Jyväskylä, Finland, August 1996. (az előadás szerkesztett változata).
- Branson, Jan & Miller, Don (in press). National Sign Languages and Language Policies. In *The Encyclopedia of Language and Education*. Volume 1. Language Policies and Political Issues in Education, szerk. Ruth Wodak. Kluwer.
- Capotorti, Francesco (1979). *Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations.
- Clark, Don & Williamson, Robert (Eds.) (1996). *Self-Determination: International Perspectives*. London: The Macmillan Press.
- Cummins, Jim (1996). *Negotiating Identities: Education for Empowerment in a Diverse Society*. Ontario, California: California Association for Bilingual Education.
- Daes, Erica-Irene (1995). Redressing the Balance: The Struggle to be Heard. Előadás Global Cultural Diversity című konferencián. Sydney, 1995. április 26–28.
- Eide, Asbjörn (1995a). Economic, social and cultural rights as human rights. In Eide, Asbjörn, Krause, Catarina & Rosas, Allan (szerk.) (1995). *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*. Dordrecht, Boston & London: Martinus Nijhoff Publishers, 21–40. o.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton Studies in Culture/Power/History. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Fettes, Mark (in press). Life of the Edge: Canada’s Aboriginal Languages Under Official Bilingualism. In Ricento, Tom & Burnaby, Barbara (szerk.). *Language and Politics in the United States and Canada: Myths and realities*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum.
- Fishman, Joshua A. (1989). *Language & Ethnicity in Minority Sociolinguistic Perspective*. Clevedon & Philadelphia: Multilingual Matters.
- Galtung, Johan (1988). *Methodology and Development. Essays in Methodology*, Volume III, Copenhagen: Christian Ejlertsen.

- Graddol, David (1997). *The Future of English? A guide to forecasting the popularity of the English language in the 21st century*. London: British Council.
- Gronemeyer, Marianne (1992). Helping, in Sachs, Wolfgang (Ed) (1992). *Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*, London & New Jersey: Zed Books, 53–69. o.
- Groombridge, B. (szerk.) 1992. *Global Biodiversity: Status of the Earth's Living Resources*. World Conservation Monitoring Centre. London: Chapman & Hall.
- Haddad, W. D., M.Carnoy, R.Rinaldi & O.Regel (1990). *Education and development: evidence for new priorities*. Washington, DC: World Bank (Vitaanyag).
- Hamel, R.E. (1994). Indigenous education in Latin America: policies and legal frameworks. In T. Skutnabb-Kangas & R. Phillipson (szerk.), *Linguistic Human Rights. Overcoming linguistic discrimination (271–287. o.)*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter.
- Hamelink, Cees J. (1994) *Trends in world communication: on disempowerment and self-empowerment*. Penang: Southbound, and Third World Network.
- Hamelink, Cees J. (1995). *The Politics of World Communication. A Human Rights Perspective*. London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage.
- Harmon, David (1995). The status of the world's languages as reported in the *Ethnologue*. *Southwest Journal of Linguistics* 14: 1–33. o.
- Harris, Phil (1997). Glossary. In Golding, Peter & Harris, Phil (eds.) (1997). *Beyond Cultural Imperialism. Globalization, communication & the new international order*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 208–256. o.
- Helsinki Watch (1990). *Destroying ethnic identity. The Kurds of Turkey. An update, September 1990*. New York & Washington, D.C.
- Heugh, Kathleen (1995a). From unequal education to the real thing. In Heugh, Kathleen, Siegruehn, Amanda & Plueddemann, Peter (szerk.). *Multilingual Education for South Africa*. Johannesburg: Heinemann, 42–51.
- Heugh, Kathleen (1995b). The multilingual school: modified dual medium. In Heugh, Kathleen, Siegruehn, Amanda & Plueddemann, Peter (szerk.). *Multilingual Education for South Africa*. Johannesburg: Heinemann, 79–82. o.
- Human Rights in Kurdistan (1989). *Az emberi jogok Kurdisztánban című nemzetközi konferencia anyaga, 14–16 April, Hochschule Bremen*. Bremen: The Initiative for Human Rights in Kurdistan.
- Jordan, Deirdre (1988). Rights and claims of indigenous people. Education and the reclaiming of identity: the case of the Canadian natives, the Sami and Australian Aborigines. In Skutnabb-Kangas, Tove & Cummins, Jim (szerk.). *Minority education: from shame to struggle*. Clevedon: Multilingual Matters, 189–222. o.
- Jussila, Heikki & Segerståhl, Boris (1988). Cultural and societal change in the North – the role of innovation in development. Oulu: Research Institute of Northern Finland, Working Papers 56, October 1988.
- Kozol, Jonathan (1991). *Savage inequalities. Children in America's schools*. New York: Harper.
- Krauss, Michael (1992). The world's languages in crisis. *Language* 68, 4–10. o.
- Krauss, Michael (1995). Az American Association for the Advancement of Science konferenciáján elhangzott előadás, megjelent a *The Philadelphia Inquirer* 1995. 2. 19. számában.
- Luckett, Kathy (1995). National additive bilingualism: towards a language plan for South African education. In Heugh, Kathleen, Siegruehn, Amanda & Plueddemann, Peter (eds.). *Multilingual Education for South Africa*. Johannesburg: Heinemann, 73–78. o.
- Maffi, Luisa (1996). Position Paper for the Interdisciplinary Working Conference 'Endangered Languages, Endangered Knowledge, Endangered Environments'. *Terralingua Discussion Paper* 1.
- Maffi, Luisa & Skutnabb-Kangas, Tove (megjelenés alatt). Language diversity. In Posey, Darrell and Dutfield, Graham (eds.). *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*. New York: United Nations Environmental Programme & Cambridge: Cambridge University Press.
- Morris, Glenn T. (1995). 12th Session of UN Working Group on Indigenous Peoples. *The Declaration Passes and the US Assumes a New Role*. *Fourth World Bulletin. Issues in Indigenous Law and Politics*. University of Colorado at Denver. 4: 1–2.
- Pagel, Mark (1995). (Nicholas Ostler beszámolója, *Iatiku: Newsletter of of the Foundation for Endangered Languages* 1, 1995, 6.)
- Pattanayak, D.P. (1991). Tribal education and tribal languages: a new strategy. In Pattanayak, D.P. *Language, education and culture*. Mysore: Central Institute of Indian Languages, 166–177. o.
- Phillipson, Robert (1992). *Linguistic imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramirez, J. David., Yuen, Sandra D. & Ramey, Dena R. (1991). Executive Summary: Final report: Longitudinal study of structured English immersion strategy, early-exit and late-exit transitional bilingual education programs for language-minority children, Submitted to the U.S. Department of Education. San Mateo, CA: Aguirre International.
- Rodney, Walter (1983). *How Europe Underdeveloped Africa*. London: Bogle-L'Ouverture.
- Rubagumya, Casmir M. (szerk.) (1990). *Language in education in Africa: a Tanzanian perspective*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Skutnabb-Kangas, Tove (1984). *Bilingualism or Not: the Education of Minorities*. Clevedon: Multilingual Matters.

- Skutnabb-Kangas, Tove (1988). Multilingualism and the Education of Minority Children. In Skutnabb-Kangas, Tove & Cummins, Jim (eds.) *Minority education: from shame to struggle*. Clevedon: Multilingual Matters, 9–44. o.
- Skutnabb-Kangas, Tove. 1990. *Language, Literacy and Minorities*. London: The Minority Rights Group
- Skutnabb-Kangas, Tove, forthcoming. *Linguistic Genocide in Education*. Contributions to the Sociology of Language. Berlin & New York: Mouton de Gruyter.
- Skutnabb-Kangas, Tove & Bucak, Sertaç. 1994. Killing a mother tongue – how the Kurds are deprived of linguistic human rights. In Skutnabb-Kangas, Tove & Phillipson, Robert (szerk.), in collaboration with Mart Rannut. *Linguistic Human Rights. Inequality or justice in language policy*. Contributions to the Sociology of Language 67. Berlin & New York: Mouton de Gruyter, 347–370. o.
- Skutnabb-Kangas, Tove & Phillipson, Robert. 1994. Linguistic human rights, past and present. In Skutnabb-Kangas, Tove & Phillipson, Robert (Eds.), in collaboration with Mart Rannut. *Linguistic Human Rights. Overcoming linguistic discrimination*. Contributions to the Sociology of Language 67. Berlin & New York: Mouton de Gruyter, 71–110. o.
- Skutnabb-Kangas, Tove & Phillipson, Robert (1997). *Linguistic Human Rights and Development*. In Hamelink, Cees (szerk.) *Ethics and Development. On making Moral Choices in Development Co-operation*. Kampen: Kok, 56–69. o.
- Skutnabb-Kangas, Tove & Phillipson, Robert (megjelenés alatt). Linguistic human rights. *Gazette. The International Journal for Communication Studies*, Special volume on Human Rights, 60:1, 1998, szerk. Cees Hamelink.
- Smolicz, J.J. (1979). *Culture and Education in a Plural Society*. Canberra: Curriculum Development Centre.
- Smolicz, Jerzy J. (1986). National Language Policy in the Philippines. In Spolsky, Bernard (szerk.) (1986). *Language and education in multilingual settings*, Clevedon/Philadelphia: Multilingual Matters, 96–116. o.
- South Commission (1990). *The Challenge to the South*. Oxford: Oxford University Press.
- Stavenhagen, Rodolfo (1990). *The Ethnic Question. Conflicts, Development, and Human Rights*, Tokyo: United Nations University Press.
- Stavenhagen, Rodolfo (1995). Cultural rights and universal human rights. In Eide, Asbjörn, Krause, Catarina & Rosas, Allan (szerk.) 1995. *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*. Dordrecht, Boston & London: Martinus Nijhoff Publishers, 63–77. o.
- van der Stoep, Max (1997). Introduction to the Seminar. *International Journal on Minority and Group Rights. Special Issue on the Education Rights of National Minorities* 4:2, 1996/1997, 153-155. o.
- Therborn, Göran (1995). *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies 1945-2000*. London: Sage.
- Thornberry, Patrick (1991). *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press.
- TomaTaeovski, Katarina (1993b). *Development Aid and Human Rights Revisited*, London: Pinter.
- TomaTaeovski, Katarina (1996). International prospects for the future of the welfare state. In *Reconceptualizing the welfare state*. Copenhagen: The Danish Centre for Human Rights, 100–117. o.
- TomaTaeovski, Katarina (1997). *Development Aid and Human Rights*. Keynote lecture presented at the conference *Development and Rights*, Roskilde University, 8–10 October 1997.
- de Varennes, Fernand (1996). *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague, Boston, London: Martinus Nijhoff.
- World Bank (1988). *Education in sub-Saharan Africa. Policies for adjustment, revitalisation and expansion*. Washington, DC: World Bank.
- Watkins, Kevin (1996). 'IMF holds a gold key for the Third World'. *Guardian Weekly*, June 16 1996.

## KISEBBSÉGI JOGOK A NEMZETKÖZI JOGBAN\*

„Nem egyformán süt-e a nap az egész világra? Nem egyformán lélegzünk-e?  
Nem szűgyen-e, hogy csak három nyelvet tüntetsz ki, s az azokat nem ismerőket vakussággal  
és sükketséggel vádolod? Mondd, tényleg azt hiszed, hogy Isten gyámoltalan,  
és képtelen arra, hogy egyenlőnek tegye meg teremtményeit, vagy hogy rosszindulatból nem teszi?”  
(Konstantin a filozófus, 9. század)<sup>1</sup>

### A KISEBBSÉGEK LÉTEZŐ JOGAI

A jelenlegi nemzetközi jog nem ismer feltétlen „jogot a kisebbségi nyelv használatára”, de számos olyan jog és szabadságjog (freedoms) létezik, amely a kisebbségek tagjai, vagy az állam által használt és preferált nyelv kérdésével kapcsolatos. A „kisebbségek létező jogai” kifejezést azért használom ehelyütt, hogy különbséget tudjak tenni bizonyos, a nemzetközi jog részét képező sztemderdek és azon elvek között, amelyek erkölcsileg vagy politikailag kívánatosak, de jogilag nem kötelezők.

Az erkölcsi és politikai elvek, mégha néha „emberi jogoknak” írják is le őket, nem szükségképp részei a nemzetközi jognak. Azokról a dolgokról van szó, amelyeket a kormányoknak meg „kellene” tenniük, ha „lelkiismeretesek”, s nem azokról, amelyeket meg „kell” tenniük. A lelkiismeretesség nem túl meggyőző argumentum, és kevésbé ösztönző, mint azok a jogok és szabadságjogok, amelyek mögött a törvény áll teljes súlyával.

Különösen itt, Európában hiszik azt, hogy csak a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárokat illeti meg az a jog, hogy az állam elismerje a nyelvüket, amennyiben az nem a hivatalos nyelv. Ez a vélekedés általában azon a hibás nézeten alapul, hogy minden, ami a nyelvvel kapcsolatos, az kollektív jog, így csak bizonyos „kollektív” csoportok tarthatnak rá igényt, leginkább a nemzeti kisebbségek. Az alábbiakban megpróbálom azt bizonyítani, hogy a nyelv használatának különféle aspektusait már védi a nemzetközi jog, hogy ezek az aspektusok inkább egyéni, semmint kollektív jogokat tartalmaznak, s nem függenek attól, hogy az egyének állampolgárok-e, vagy egy nemzeti kisebbség tagjai.

### A kisebbség nyelvének egyéni használata

Lényeges, hogy még az elején tisztázzunk egy alapvető kérdést: az az állami szabályozás, amely meggátolja, vagy ellenőrizni próbálja egy nyelv magánhasználatát – legyen kisebbséghez vagy többséghez tartozó egyén nyelve – számos nemzetközi jogi normát (rights) sérthet. E jogok némelyikét már megalapozták, míg másokat fokozatosan ismernek el két- és többoldalú egyezményekben, illetve más dokumentumokban. Minden létező jog a nemzetközi jogban egyéni jog és szabadságjog, mégha olykor egyenél több egyént is érinthet.

A magánszférára vonatkozó nemzetközi emberi jogok között szerepel a magán- és családi élethez, a szólásszabadsághoz való jog, a diszkrimináció tilalma vagy az ahhoz való jog, hogy egy nyelvi kisebbség tagjai egymás között használhassák nyelvüket. A következőkben röviden vázolólok, hogyan is működnek valójában ezek a jogok a mindennapi élet különböző szféráiban.

### Beszélni vagy írni egy nyelven

A családtagoknak megtiltani, hogy egymás közt használhassák a nyelvüket, a magán- és családi élethez való jog megsértése lenne, továbbá a szólásszabadság megsértése is. Ha a kormányzat törvényekkel vagy más módon próbálkozik ezzel olyan egyének esetében, akik egy nyelvi kisebbséghez tartoznak, akkor ez még a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 27. cikkelyét is megsértené, s minden valószínűség szerint diszkriminatív is lenne.<sup>2</sup>

Mind a *kisebbségi vagy regionális nyelvekről szóló európai karta*, mind a *nemzeti kisebbségek jogairól szóló európai egyezmény* tartalmaz olyan rendelkezéseket, ame-

\* A *nyelvi emberi jogok* címmel 1997. október 16–19. között Budapesten az MTA Nyelvtudományi Intézete és a Közép-európai Egyetem Emberi Jogi Programja által rendezett konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. Megjelenés alatt, in: Kontra Miklós, Robert Phillipson, Tove Skutnabb-Kangas és Tibor Várady (szerk.): *Approaches to Linguistic Human Rights*. Budapest, Central European University Press. 1998.

lyek erre az első esetre úgy hivatkoznak, mint a „nemzeti kisebbségek” jogára, de ez a két szerződés valójában nem tesz mást, mint egyszerűen elismétli azt, amit a nemzetközi jog amúgy is véd – s ami mindenkire kiterjed. Azt hangsúlyozza, hogy azok, akik egy nemzeti kisebbséghez tartoznak, szintén élvezik ezt a védelmet. Ismételten fontos emlékeznünk arra, hogy még azokat is, akik nem állampolgárok, s ezért nem lehetnek egy „nemzeti kisebbség” tagjai, ugyanezekkel az emberi jogokkal ruházta fel a nemzetközi jog, mégha éppen erre nem is hivatkoznak az európai jogban.

Egy másik fontos példa, főleg európai környezetben, amikor a kormányzati hatalom betiltja egy kisebbségi nyelv magánhasználatát nyilvános helyeken (például megtiltja a magánjellegű társalgást kisebbségi nyelven az utcákon, parkokban, stb.). Az ilyen kísérletek a szólásszabadság megsértései; ha korlátoznák a kisebbségi nyelvhasználatát azoknak, akik ennek a kisebbségnek a tagjai, az minden valószínűség szerint nyelvi alapon történő diszkrimináció lenne, s biztosan ellentmondana a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 27. cikkelyének. Miközben Európában ezeket a példákat a nemzeti kisebbségek tagjait megillető jogokkal szokás társítani, az valójában nem korlátozódik erre a csoportra. A nemzetközi jogban nem számít, hogy valaki állampolgár vagy sem: általában véve tiltott minden ilyen hatósági korlátozás.

Az állam nem tilthatja meg senkinek sem, hogy a kisebbségi nyelvet használja magánlevelezésében vagy magánjellegű közléseiben (ideértve az üzleti vagy kereskedelmi levelezést, telefonon, elektronikus úton, stb.). Az ilyen kísérletek egyértelműen megsértenének számos jogot a nemzetközi jogban: a szólásszabadságot, a magánélethez való jogot, valószínűleg a diszkrimináció tilalmát is, és azt, hogy nem lehet megtagadni senkitől, hogy anyanyelvét használja, amikor saját nyelvi kisebbségének tagjaival kommunikál. Természetesen lehetségesek korlátozások a szóban forgó jog vagy szabadság jellegétől függően. Például a közegészség vagy közérkölcés védelme szükségessé teheti a szólásszabadság bizonyos megszorításait. Mindazonáltal általános értelemben a nemzetközi jog alapján elfogadható korlátozások egyike sem tenné lehetővé egy nyelv magánhasználatának általános betiltását a levelezésben vagy a kommunikációban, s ez különösképp igaz egy kisebbségi nyelv esetében.<sup>3</sup>

Az olyan tiltás, amely illegálissá minősíti egy dal előadását vagy színházi, operai, stb. előadások megtartását egy bizonyos nyelven akár a magán-, akár a nyilvános szférában, hasonlóképp egyértelműen megsérti azokat a jogokat, amelyek a nemzetközi jogban megtalálhatóak: a szólásszabadságot és a nyelvi alapon történő diszkrimináció tilalmát. Ellentétes volna a *pol-*

*gári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 27. cikkelyével, ha egy nyelvi kisebbséghez tartozóknak megtiltanák azt, hogy anyanyelvüket és kultúrájukat együtt élvezzék csoportjuk tagjaival. Ez a jog néhány egyezségokmányban pontosan ki van dolgozva.<sup>4</sup>

#### *Személy- és helynevek kérdése egy nem hivatalos nyelvet beszélő kisebbség esetén*

Ez a jog egyértelműen ismert a nemzetközi jogban, mint a magán- és családi élethez való jog része.<sup>5</sup> Valószínűleg az etnikai és nyelvi kisebbségek jogainak része a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 27. cikkelye alapján. Emellett egyre több olyan nemzetközi és regionális szerződés és más dokumentum tartalmazza, amely a nemzeti, nyelvi vagy etnikai kisebbségekkel foglalkozik.<sup>6</sup> Egyik állam sem tilthatja meg senkinek sem azt, hogy olyan neve vagy vezetékneve legyen, amely nem a hivatalos nyelven van, vagy amelyet nem tartalmaz egy előírt lista. A nevek és a vezetéknevek azonosítanak valakit a családján vagy közösségén belül, s így a magán- és családi élet elválaszthatatlan részét képezik. Amikor néhány évvel ezelőtt Bulgáriában betiltották a török neveket, vagy amikor Szlovákia megpróbált bizonyos neveket vagy vezetékneveket magyar származású polgáraitra ráerőltetni, az ellenkezett a nemzetközi joggal, noha olykor nem szükségképp egyértelműen. Ez nem egy új kollektív jog, amellyel csak bizonyos csoportok rendelkeznek, hanem alapvető egyéni, emberi jog, amely már része a hatályos nemzetközi jognak.

Mindazonáltal a magán- és családi élethez való jog nem jelenti azt, hogy az állam kénytelen hivatalosan anyakönyvezni minden kívánság szerinti nevet vagy vezetéknevet. Ameddig az állam senkit nem gátol meg abban, hogy személyesen használja az általa kedvelt nevet vagy vezetéknevet, addig nem sértheti meg az említett jogokat.<sup>7</sup> Ugyanakkor ezt a fajta állami irányítást diszkriminatívnak ítéldhetjük, ahogy a 3. részben látni fogjuk.

A földrajzi nevek magánhasználatát semmilyen nyelven nem tilthatja be az állam. Hiszen megsértené a szólásszabadságot, s talán a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 27. cikkelyét is, ha meggátolná, hogy egy nyelvi kisebbség tagjai anyanyelvüket használják ezekben az esetekben egymás között. Számos szerződés és más nemzetközi vagy regionális dokumentum kifejezetten említi ezt a jogot.<sup>8</sup>

Miközben az állam nem tilthatja meg a földrajzi- vagy helynevek magánhasználatát egyik nem hivatalos nyelven sem, s különösen nem egy kisebbség nyelvén, ez nem jelenti azt, hogy az államnak hivatalosan el kell ismernie vagy használnia ezeket a neveket vagy jelöléseket. A hivatalos helymegjelölés kér-

dését a következő szakaszban tárgyaljuk, mert ha bizonyos nyelvű megjelölések használatát az állam nem ismeri el vagy elutasítja, az tápot adhat a diszkriminációnak.

### *Betiltott nyelven (vagy írásban) történő megnyilatkozások*

A nemzetközi jogban a szólásszabadság tartalmazza a nyelvi kifejezéshez való jogot. A nyelvi kisebbségek tagjainak (miként mindenki másnak) joguk van választott nyelvüket használni magánjellegű „kifejezések” közlésekor. Ez vonatkozik az utcai plakátokra és cégtáblákra.<sup>9</sup> Ezt kell alkalmaznunk a kereskedelmi, kulturális, sőt, még a politikai jellegű magánplakátokon, cégtáblákon stb. használt nyelvre is. A nemzetközi jog elismeri azt, hogy a hatóságok elvárhatják a hivatalos nyelv használatát, mintegy kiegészítésként a nem-hivatalos nyelv mellé, de talán csak egy bizonyos határig.<sup>10</sup>

A nemzetközi jogban ezt az értelmezést erősíti néhány olyan dokumentum, amely közvetlenül hivatkozik erre a jogra.<sup>11</sup>

Mivel a nyelv a szólásszabadság alkotórésze, a nemzetközi jog minden írás magánhasználatát, ideértve a kisebbségi nyelven írottakat (cirill-, görög-, latinbetűset, stb.), védi. Az írás a nyelv része, noha viszonylag kevés dokumentum utal erre.<sup>12</sup> Ez a jog a magánszférában folytatott összes tevékenységre alkalmazható, akár nemzeti kisebbséghez tartozó egyénekről van szó, akár nem.

### *Média és telekommunikáció*

A média és a publikációs tevékenységek egyértelműen a nemzetközi jog által garantált szólásszabadság szférájába tartoznak. Ezt védi még *a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 27. cikkelye és általában a kisebbségekről szóló hasonló rendelkezések. A nemzeti kisebbségek tagjait semmi nem gátolhatja meg abban, hogy saját nyelvükön publikáljanak, amennyiben nem szólnak ez ellen olyan indokok, amelyeket *a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* elismer.

Fontos rámutatnunk arra, hogy a nemzetközi jog jelenlegi felfogása alapján az államnak nem kötelessége pénzügyi segítséggel vagy más források felhasználásával lehetővé tenni a kisebbségi nyelven való publikálást. Azonban ha az államok pénzügyileg vagy anyagilag mégis segítik a publikációs tevékenységeket a magánszférában, akkor a kisebbségek tagjait is megilleti ez a fajta segítség az egyenlőség és a diszkriminációtól való mentesség jogával összhangban, amelyet a nemzetközi jog elismer.

Ennek a jognak további speciális esetekre vonatkozó elismerését számos szerződés és dokumentum tartalmazza.<sup>13</sup>

Szilárd garanciákat tartalmaz a nemzetközi jog a kisebbségi (és más) nyelvek használatának betiltása ellen a magán műsorszórásban, azaz a rádió- és a televízió-adásokban. Az az állam, amely megpróbálná megakadályozni valamely nyelv használatát a magán műsorszórásban, egyértelműen megsértene a szólásszabadságot. Az ilyen korlátozás minden valószínűség szerint kimerítené a nyelvi alapon történő diszkrimináció esetét is, s bizonyosan összeegyeztethetetlen lenne *a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 27. cikkelyével, illetve a nyelvi kisebbségekre vonatkozó nemzetközi szerződésekbe és dokumentumokba foglalt hasonló rendelkezésekkel is.<sup>14</sup> Mivel azonban ezek magánjellegű tevékenységek, az államot nem lehet arra kötelezni, hogy forrásokat biztosítson arra, hogy a magán műsorszórás az ország területén használt, összes nyelven lehetővé váljon. Ha azonban a kormány mégiscsak támogatja pénzügyileg a magán műsorszórást, akkor ezt diszkriminációtól mentesen kell tennie, s méltányos arányban támogatnia a kisebbségi és nem hivatalos nyelven történő magán műsorszórást is.

A rádió- és televízió-frekvenciák állami szétosztása magántársaságoknak és a műsorszórás engedélyezésével kapcsolatos döntések szintén olyan kérdések, amelyek érintik a nemzeti kisebbségeket Európában és másutt. Ha az állam elutasítja, vagy nagyon megnehezíti egy kisebbségi nyelvet használó magánmédiát – mint amilyen a rádió- és a televízió-adás – engedélyezését vagy frekvencia-kiutalását, kimerítheti a hatóságok által alkalmazott diszkrimináció esetét, amelyet a nemzetközi jog tilt, miként majd kifejtjük a későbbiekben.

A műsorszórási frekvenciák nem a magánszféra részét képezik, s ez azt jelenti, hogy a hatóságok jogilag nem kötelezhetők arra az olyan nemzetközi szten-derdek alapján, mint a 27. cikkely, hogy magán műsorszórási frekvenciákat adományozzanak minden alkalommal, amikor azt egy kisebbség igényli.

Mégis, az Európai Emberi Jogi Bíróság az *Informationverein Lentia és Mások versus Ausztria*<sup>15</sup> perben hozott döntésében rámutatott arra, hogy a hatóságoknak, amikor a rádiófrekvenciák kiutalását szabályozzák, figyelemmel kell lenniük olyan nemzetközi jogi kötelezettségeikre, amelyeket a 27. cikkely és hasonló rendelkezések tartalmaznak. Ez azt jelenti, hogy az államnak figyelembe kell vennie a kisebbségek jogát arra, hogy saját nyelvükön kommunikálhassanak egymással az éteren keresztül.

Abban az államban, ahol a hatóságok kizárólag a többségi vagy hivatalos nyelvet részesítik előnyben,

a kisebbségi nyelvet beszélők nyelvi és kulturális igényeit nem veszik tekintetbe se minőségileg, se mennyiségileg. Az ilyen politika diszkriminatív lehet, s valószínűleg megsérti a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 27. cikkelyét, ha a nyelvi kisebbségeket méltánytalanul kizárják abból, vagy hátrányos helyzetbe hozzák abban a tekintetben, hogy saját nyelvükön megszólaló magánadókat működtessenek.

Amikor a kisebbségi nyelvet beszélők száma meglehetősen nagy egy adott földrajzi régióban, akkor egy anyanyelvükön megszólaló magánrádió vagy televízió műsorszórási engedélyének elutasítása méltánytalanul tűnne, s így diszkriminatív is, mivel ez olyan előnyt vagy juttatást tagad meg tőlük, amely mások számára elérhető: azaz az anyanyelven megszólaló rádió- és televízió-programokat. Mivel ez a jog a diszkriminációtól való mentességnek a joga, nem számít, hogy a kisebbségi nyelvet beszélők állampolgárok-e vagy sem. Ha egymillió magyarul beszélő van Dél-Szlovákiában, vagy hárommillió kurdul beszélő Kelet-Törökországban, alapvetően nem számít az, hogy ők „hivatalosan” állampolgárok-e, vagy egy nemzeti kisebbséget alkotnak-e. Ha elég sokan és területileg koncentráltan vannak, méltánytalan, és ezért diszkriminatív lenne a kormány részéről teljesen elutasítani azt, hogy anyanyelvükön élvezhessék a műsorokat.

Ez lényeges pont, ezért újfent hangsúlyozom: a diszkrimináció-mentesség nem követeli meg azt, hogy egy nemzeti kisebbség tagjai ne ismerhessék el a hivatalos nyelv használatának kitüntettségét. A nyelvi alapon való diszkriminációtól való mentesség joga pontosan azt jelenti, hogy miközben teljesen törvényes a hivatalos nyelvet vagy a nemzeti nyelvet előnyben részesíteni, vannak olyan helyzetek, ahol a cél nem szentesíti az eszközöket, s méltánytalan lenne abban a régióban nem használni más nyelveket is, ahol az helyénvaló lehet. Hiszen elég nagy számban élnek ott az azokat beszélők, és a hátrány vagy az ettől az előnytől való megfosztás elég súlyos következményekkel jár.

#### *A magánoktatás és a kisebbségi nyelvek*

Azok, akik nyelvi, vallási vagy etnikai kisebbséghez tartoznak, történetileg rendelkeznek egy, a nemzetközi jogban régóta elismert joggal arra, hogy megtegyék és működtessék saját oktatási intézményeiket.<sup>16</sup> Ez tartalmazza a kisebbségi nyelv oktatási nyelvként való használatának jogát.

Ez nem abszolút jog: az államok elvárhatják azt is, hogy az összes kisebbséghez tartozó diák tanulja meg folyékonyan a hivatalos nyelvet.<sup>17</sup> Az államok előír-

hatnak „nem nyelvi” mércéket is a tanítás színvonalát biztosítandó. Miközben az államoknak kötelességük hivatalosan elismerni az ilyen intézményekben szerzett tudást (diploma, egyetemi felvételi, stb.) – amennyiben megfelelnek az oktatás minőségi követelményeinek –, nem kötelességük pénzügyileg vagy más módon támogatni ezeket az intézményeket. Amennyiben az államok mégis pénzügyi vagy anyagi segítséget nyújtanak a magániskoláknak, a kisebbségi oktatási intézmények is jogosultak lennének ilyen támogatásra, ha az eljárás nem diszkriminatív.<sup>18</sup>

#### *Kisebbségi nyelvek és vallási élet*

Ha az állam betiltja az istentisztelet megtartását vagy más vallási gyakorlatok folytatását kisebbségi nyelven, az a szólásszabadság megsértése volna, diszkriminációnak minősülne, és összeegyeztethetetlen lenne a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 27. cikkelyében rögzített nemzetközi kötelezettségekkel és hasonló rendelkezésekkel.<sup>19</sup>

Amikor valamely vallási szertartás egyben hivatalos aktust is tartalmaz, miként a házassági szertartások esetében, az állam nem gátolhatja meg azt, hogy a kisebbségi nyelvet használják a szertartás magánjellegű részében. Hiszen ezzel megsértené a szólásszabadságot, és valószínűleg a magán- és családi élethez való jogot. Egy nyelvi kisebbség esetében minden valószínűség szerint ez még az egyének azon jogainak megvonása is volna, hogy anyanyelvükön beszélhessenek közösségük tagjaival.

Noha ezt a kérdést sosem szabályozták nemzetközi szinten, az állam elvárhatja azt, hogy a „magán” esküvő „hivatalos” része – amennyiben hatósági jogot gyakorló lelkész, pap, egyházi személy vagy rabbi jelen van –, a hivatalos nyelven folyjék, miközben a nemzeti kisebbség nyelvét sem zárhatják ki.

#### *A kisebbségi nyelv használata a magán gazdaságban*

Ahogy más magánjellegű tevékenységek esetében sem, az állam nem akadályozhat meg senkit, vagy semmilyen céget abban, hogy az általuk előnyben részesített nyelvet használják a gazdasági szférában. Ez azt jelenti, hogy a magánszemélyek és -intézmények nem gátolhatók meg abban, hogy üzleti kapcsolataikban egy nemzeti kisebbség nyelvét beszéljék.

Teljesen világos, hogy az olyan törvények vagy megszorítások, amelyek kizárnák egy nemzeti kisebbség nyelvének vagy akármilyen más nyelvnek egy munkáltató és dolgozói, egy kis üzlet tulajdonosa és kuncsaftjai közötti használatát, vagy a kereskedelmi tevékenység részét képező kifüggesztett hirdetések vagy plakátokon való megjelenését, a nem-

zetközi jog jelenlegi értelmezésében a szólásszabadság megsértései lennének.<sup>20</sup>

Ennek ellenére néhány esetben az állam joggal várhatja el egy másik nyelv használatát is a kisebbségi nyelv mellett a magánkereskedelemben. Ha az állam úgy vezetne be a hivatalos nyelv használatát illető intézkedéseket, hogy közben nem zárja ki a kisebbség nyelvének használatát, akkor mindkét nyelvet lehetne használni, és általában nem állna elő a szólásszabadság megsértésének esete az üzleti tevékenységek körében.<sup>21</sup>

Vannak azonban olyan helyzetek is, ahol a nemzetközi jog tilthatja a hivatalos nyelvnek a preferált kisebbségi nyelvvel való együttes használatának követelményét a magángazdaság területén. Például egy olyan követelmény, hogy egy magáncégnél minden munkavállalónak tökéletesen beszélnie kellene a hivatalos nyelvet, minden valószínűség szerint méltánytalan, és ezért diszkriminatív lenne.<sup>22</sup>

#### *A nemzeti kisebbségek nyelvei és a magánszervezetek*

Minden olyan kísérlet, amely a kisebbségi nyelv használatát meggátolná magánalapítású csoportok vagy szervezetek tevékenységében, mint amilyenek a kulturális társaságok, nemzeti kisebbségi szövetségek stb., a nemzetközi jog értelmében a szólásszabadság megsértése volna.

Mindazonáltal az állam elvárhatja azt, hogy egy ilyen csoport vagy szervezet a pénzügyi beszámolóját és egyéb dokumentumait a hivatalos nyelven készítse el, de nem szabad megakadályoznia, hogy ugyanezek a dokumentumok a kisebbség nyelvén is meglegyenek. Az ilyen kísérlet, amely megakadályozná a kisebbségi nyelv használatát, nemcsak a szólásszabadság megsértése volna, hanem kimerítené a diszkrimináció esetét is, s egy nyelvi kisebbség esetében valószínűleg megsértené a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségománya* 27. cikkelyét is. Ahogy ennek minősülne minden olyan állami kísérlet is, amely betiltaná a kisebbségi nyelvet magánalapítású csoportok vagy szervezetek találkozóin vagy más rendezvényein.

A politikai pártok vagy szövetségek nem képezik részét az állam igazgatási rendszerének, s ezért nem lehet megakadályozni a kisebbségi nyelv használatát, még a választások idején sem. Tevékenységük tehát a magánszférába tartozik, még akkor is, ha az állam erősen szabályozza ezt. A kisebbségi nyelv betiltása ellentétes lenne a szólásszabadsághoz való joggal, a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségománya* 27. cikkelyével, s valószínűleg diszkriminatív is lenne.

Hogy a hatóságok használják-e a kisebbségi nyelvet (politikai párt vagy szövetség bejegyzésénél, po-

litikai hirdetések sugárzásakor az állami médiában, stb.), ez már kívüliesik a magánszférán. Ezek a kérdések inkább azt vetik fel, hogy az egyes megszorítások vagy követelmények diszkriminatív-e vagy sem, s nem a szólásszabadsággal vagy a 27. cikkellyel kapcsolatos problémák.

#### A HATÓSÁGOK ÁLTAL HASZNÁLT KISEBBSÉGI NYELV

Egyre inkább nő a különböző szerződésben rögzített jogi elismertsége annak az elvnek, hogy az államoknak pozitív kötelességük megfelelő körülmények fennállása esetén a közszolgáltatásokat, juttatásokat és privilégiumokat egy adott kisebbség nyelvén nyújtani. Különösen ott, ahol a kisebbségi nyelvet beszélők száma és koncentrációja, valamint az állam erőforrásai ezt megvalósíthatóvá teszik.

Azonban bizonyos óvatossággal kell itt eljárunk. Alapvető szakadék húzódik a jogi szakértők különböző csoportjainak véleménye között. Egyrészt vannak, akik úgy vélik, a nemzetközi jogban megfelelően megalapozott az, hogy a hatóságoknak a kisebbségi nyelvet is használniuk kell, mivel ez a diszkrimináció elkerülésének nyelvre való alkalmazásából levezethető. Másrészt vannak olyan szakértők, akik viszont azt hangsúlyozzák, hogy az ilyen „jog” egy alakulóban lévő sztenderd, amely éppen csak most jelenik meg a jogi dokumentumokban, s végül vannak azok, akik még azt is hozzáteszik, hogy csak nemzetiségieket illet meg ilyen jogosultság.<sup>23</sup>

A vita a kisebbségek számára nagyon fontos, mert arra a különbségre világít rá, hogy vajon a kormánynak figyelembe kell-e vennie a kisebbségi igényeket megfelelő körülmények fennállása esetén, vagy inkább csak *kellene*. Ha az előző álláspont a helytálló, az azt jelzi, hogy a kisebbségek joggal mondhatják, hogy a nemzetközi jog értelmében rendelkeznek egy alapvető emberi joggal, amely szerint a hatóságoknak biztosítani kell számukra nyelvük használatának az adott körülmények között megfelelő mértékét. Amennyiben azonban a második álláspont a helyes, a kisebbségeknek „gyengébb” garanciái vannak, mivel csak kevés állam írt alá ezzel kapcsolatos, jogilag kötelező érvényű szerződéseket (mint amilyen a *nemzeti kisebbségek jogairól szóló keretegyezmény* és a *regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája*). A *regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája* esetében nem csak arról van szó, hogy a jogokat a nemzeti kisebbségekre korlátozzák, hanem ráadásul csak azokra a kisebbségekre és területekre, amelyeket az állam „választ ki”, amely úgy is dönthet, hogy nem alkalmazza a *karta* rendelkezéseit egyik olyan kisebbségre sem, amelyről úgy



véli, nem méltó ezekre a jogokra. *A nemzeti kisebbségek jogairól szóló keretegyezmény* szintén a nemzeti kisebbségekre korlátozza alkalmazhatóságát, mégha a „politikai kizárás” lehetőségét nem is tartalmazza úgy, mint a *karta*.

A nemzetközi jogon belül van néhány olyan terület, ahol széles egyetértés honol. Például a hatóságok számára egyértelműen jogi kötelezettség a kisebbségi nyelv használata vagy alkalmazása: egy bűnügyben a vádlottat olyan nyelven kell tájékoztatni a vádakról, amelyet az megért. Itt nyilvánvaló, hogy a hatóságoknak a nemzeti kisebbség nyelvét *kell* használniuk.

Nagyon fontos arra is emlékeznünk, hogy a diszkrimináció elkerülését, amelyről itt szó van, az állami intézkedések és irányítás minden területén alkalmazhatónak gondolják. Számos nemzetközi egyezmény és emberi jogi dokumentum – köztük a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 26. cikkelye – értelmében a nyelvi és a többi diszkrimináció tilalma olyan rendelkezés, amely a hatóságok minden intézkedésére vagy törvényhozói tevékenységére alkalmazható, s nem olyan, amely kifejezetten más emberi- vagy szabadságjogokra korlátozódik, miképp *az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelmére vonatkozó európai egyezmény* esetében. E distinkció következményei nagy horderejűek lehetnek a kisebbségek számára: az *európai egyezmény* értelmében a nyelvi diszkrimináció tilalma csak korlátozott számú joggal kapcsolatban alkalmazható, s az új *európai egyezmény az állampolgárságról* szerint a honosítás (naturalisation) esetében egyáltalán nem; miközben a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* alapján a nyelvi alapú diszkrimináció tilalma minden fajta állami szolgáltatásra, preferenciára, juttatásra vagy korlátozásra alkalmazandó, s ebbe beletartoznak azok a szabályok és eljárások is, amelyek meghatározzák, ki lehet állampolgár, és közvetve egy nemzeti kisebbség tagja.

*Az állami adminisztráció  
és a hatóságok nyelvhasználata általában*

Mindenütt, ahol a hatóságok nemzetiségi, regionális vagy helyi szinten elég nagy számú olyan egyénnel kerülnek kapcsolatba, akik egy bizonyos nyelvet beszélnek, a hatóságoknak megfelelő szintű szolgáltatást kell nyújtaniuk ezen a nyelven.

Például az olyan helyi lakóközvetek és igazgatásuk esetében, ahol kisebbségek koncentrálódnak, a helyi hatóságoknak általában egyre nagyobb számú szolgál-

tatást kellene nyújtaniuk ezen a nyelven, annak arányában, ahogy növekszik az adott nyelvet beszélők száma. Ha annak a modellnek, amelyet „csúszó-skála” modellnek fogunk hívni, az alacsonyabb végénél kezdjük, és fokozatosan haladunk a magasabb felé, akkor például ezt kapnánk:

- a lakosság által sűrűn használt hivatalos dokumentumokat és nyomtatványokat hozzáférhetővé kell tenni a nem hivatalos vagy kisebbségi nyelven is, vagy kétnyelvű változatban;

- a hatóságoknak el kell fogadniuk szóbeli vagy írásos beadványokat a nem hivatalos vagy kisebbségi nyelven is;

- a hatóságoknak el kell fogadniuk szóbeli vagy írásos beadványokat a nem hivatalos vagy kisebbségi nyelven, valamint ezen a nyelven kell rájuk válaszolniuk;

- megfelelő számú olyan, a polgárokkal személyes kapcsolatban lévő hivatalnokot kell foglalkoztatni, aki

- képes a nem hivatalos vagy kisebbségi nyelv használatára;

- a nem hivatalos vagy kisebbségi nyelvet a hivatalok belső és napi munkanyelveként kell használni;

Ha nem alkalmazzák méltányosan a „csúszó-skálát” ott, ahol egy adott nyelven beszélők száma és koncentrációja megnő, az nyelvi diszkriminációnak minősülhet. Azok, akik az állam hivatalos nyelvét nem beszélnek olyan folyékonyan, mint a hatóságok által előny-

ben részesített nyelvet anyanyelvként beszélők, pusztán a nyelvük miatt hátrányt szenvednének, vagy elvesznének mások által élvezett privilégiumoktól vagy juttatástól. Bizonyos helyzetekben, különösen ott, ahol a hatóságok viszonylag egyszerűen képesek alkalmazni valamilyen mértékben egy nagyobb lélekszámú kisebbség nyelvét, ha nem a körülményeknek „megfelelő” mértékben használják ezt a nyelvet, akkor ez az okozott hátrányok miatt méltánytalannak vagy önkényesnek, s ezért diszkriminatívnak ítéelhető.

Egyre inkább növekszik a jogi és politikai támogatottsága ennek az értelmezésnek. Az újabb szerződések és nemzetközi egyezségokmányok gyakran tartalmazzák a csúszó-skála koncepcióját mint azon eljárás modelljét, amelyet a hatóságoknak követni kell a kisebbség, s különösen a nemzeti kisebbség nyelvének használatával kapcsolatban. *A Közép-európai Kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméről* (13. cikkely: „mindig, amikor egy területen a személyek száma ... jelentős szintet ... ér el”), *a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény* (10. cikkely: „Azokon a területeken, ahol tradicionálisan vagy nagy számban nemzeti kisebbséghez tartozó személyek laknak, ha úgy

kívánják, és ahol az ilyen igény valós szükségleteknek felel meg, a pártoknak igyekezniük kell biztosítani, amennyire lehetséges...”) valamint *a regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája* (10. cikkely: „azon adminisztratív kerületeken belül ..., amelyekben a lakosok száma ... indokolja az alább meghatározott és mindegyik nyelv helyzete szerinti intézkedéseket”), hogy csak néhányat említsünk, mindegyikük elismeri, hogy létezik egy olyan skála, amit szem előtt kell tartani, hogy tudni lehessen, a hatóságoknak milyen mértékben kell a kisebbségi nyelvet használniuk. Ha bizonyos szolgáltatásokra mindenki jogosult, akár állampolgár, akár nem, akkor a nemzetközi jog alapján jogilag kötelező érvényű ezt biztosítani, hogy ne jöhessen létre nyelvi alapú diszkrimináció.

Végezetül rá kell mutatnunk arra, hogy „az állami adminisztráció vagy a hatóságok” kifejezés az állami feladatok minden területére vonatkozik, köztük a bíróságokra, a közoktatásra, a honosításra és – ahol alkalmazható –, a nyilvános műsorszórás- és média-ellenőrzésre. A közvetlenül vagy meghatalmazottak útján gyakorolt állami tevékenység minden területén felmerülhetnek az emberi jogok kérdései, amikor az állam nyelvi alapon előnyben részesít, vagy éppen korlátoz. A következő fejezetek a hatóságok általi nyelvhasználat azon területeivel foglalkoznak, amelyeknek különös jelentőségük van sok kisebbség számára Európában és másutt.

#### *A közoktatás és a kisebbségi, vagy nem hivatalos nyelvek*

Ahol egy nyelvi kisebbséghez (és a világ némely részén a nyelvi többséghez) tartozó diákok megfelelő száma területileg koncentrálódik, méltánytalan lenne – s minden valószínűség szerint diszkriminatív is –, ha az állam nem támogatná azt, hogy nyelvük megfelelő mértékben a tanítás nyelve lehessen az állami iskolákban. Ha a kisebbséghez tartozóknak joguk van állami iskolákban tanulni, akkor a nyelvi alapú diszkriminációt el kell kerülni.

A kisebbségi nyelv használatának mértéke, amit a diszkrimináció elkerülésének elve, valamint az egyezményekben és nemzetközi okmányokban található egyre nagyobb számú „kisebbségi” rendelkezés megkíván, annak alapján fog változni, hogy mit tartunk „méltányosnak”, „megfelelőnek” vagy „praktikusnak” az adott helyzetben: az anyanyelvi oktatás iránti igény mértéke, az oktatás nyelveként funkcionáló kisebbségi nyelv használhatóságának szintje, az állam lehetőségei ezen igények kielégítésére, stb. Ez a fentebb már vázolt „csúszo-skála” modellt követi.

Egy olyan állam, amely kizárólag a hivatalos nyelvet engedélyezi az állami oktatásban, diszkriminatív módon járhat el, ha az egyesek által – mint amilyenek

egy nyelvi kisebbség tagjai – elszenvedett hátrány – összevetve a mások által élvezett előnnyel – az adott helyzetben méltánytalannak ítéltető.<sup>24</sup>

Csak néhány példa az európai gyakorlatból: a koszovói állami iskolákban és egyetemeken a kizárólag szerbül folyó oktatás az albán kisebbség nyelvét beszélők nyelvi alapon történő diszkriminációja lenne a nemzetközi jog alapján, függetlenül attól, hogy éppen egy nemzeti kisebbségről van szó. Koszovó lakosságának körülbelül 90%-a albán, ezért méltánytalan az albán nyelvű oktatás kizárása az állami iskolákból a nemzeti egységre hivatkozva. Ez egyszerűen intolerancia és előítélet. Amikor úgy öt év múlva Észtorszában megszüntetik majd az orosz nyelvű oktatást az összes állami iskolában, az szintén nyelvi diszkrimináció lesz. Ismét hangsúlyozom, függetlenül attól, hogy Észtország oroszul beszélő lakosai nemzeti kisebbséget alkotnak-e. Mivel az ország népességének több mint 35%-áról van szó, méltánytalan az orosz mint az oktatás nyelvét megszüntetni.

Legalább ennyire fontos, hogy számos nemzetközi jogi és politikai dokumentum elismeri azt, hogy a kisebbségi nyelven folyó állami oktatásnak nem szabad kizárnia a hivatalos nyelv tanítását. Egy nyelvi kisebbség tagjainak képesnek kell lenniük arra, hogy megfelelő folyékonysággal megtanulják a hivatalos nyelvet. Máskülönben bekövetkezne a „nyelvi gettósodás”, vagy a kisebbségek elvesztenék munka- és továbbtanulási lehetőségeiket – ami másfelől diszkriminatív politikát eredményezne a nemzetközileg szavatolt emberi jogok értelmében.

Ahol egy nemzeti kisebbség tagjai nagyobb számban élnek, de számuk nem elég ahhoz, hogy szükségessé vagy lehetővé váljon nyelvüket oktatási nyelvként használni az állami iskolákban, ott legalább tanítani kell a nyelvüket, amennyiben ez praktikus. Ezt számos egyezményben és dokumentumban ugyan csak széles körben elismerik.

#### *Bírósági eljárás*

A tárgyalásokon és a tisztviselők által használt nyelv ismét csak egy államilag jóváhagyott „hátrány”, ami azokat érinti, akik nem beszélnek olyan folyékonyan a hivatalos nyelvet, mint az anyanyelvi beszélők. Bizonyos esetekben – mivel ez a hátrány valóban súlyos –, diszkriminatív lehet, ha a bírók és más bírósági tisztviselők nem beszélnek megfelelő szinten a kisebbségi nyelvet. Ez újra csak a „csúszo-skála” modell alkalmazását veti fel, amely számításba veszi ezeket a hátrányokat, illetve az állam erőforrásait és lehetőségeit e problémák méltányos megoldására.

Számos egyezmény és nem jogi érvényű dokumentum elismeri azt az igényt, hogy a kisebbségi

nyelvet megfelelő szinten kell használni a bíróságon. Például az egyik legrészletesebb egyezményi rendelkezés, amely a „csúszó-skála” modellt alkalmazza erre a szférára, a *regionális és kisebbségi nyelvek európai kartájának* 9. cikkelye. Az egyezmény leírja a kisebbségi nyelv használata fokozásának szükségességét a büntügyi, polgári és adminisztratív törvényszéki eljárásokban, ahol „a jelenlévők száma ... indokolja ezeket az intézkedéseket”, s aztán leírja részletesen, hogyan lehet ezt megvalósítani büntügyi, polgári és igazgatási eljárásokban.

Ezt a jogot egyetemesen elismeri a nemzetközi jog, és a legtöbb emberi jogokkal foglalkozó egyezmény is tartalmazza. Minden vádlottnak, tartozzon bár nyelvi kisebbséghez, akár állampolgár, akár nem, bűnügyekben – ha nem érti az eljárás során használt nyelvet – joga van tolmácsolás, aki mindent fordít neki az eljárás során, ideértve a bírósági dokumentumokat is. Számos nemzetközi döntés megerősíti ezt a jogot, s kijelöli hatókörét és korlátait.<sup>25</sup>

Ez a jog nem függ „gyakorlati” megfontolásoktól, amilyen a kisebbségi nyelvet beszélők száma, vagy területi koncentrációjuk egy államon belül. Ez abszolút jog, amelyet nem lehet megváltoztatni, ha már egyszer kiderült, hogy a vádlott nem érti az eljárás nyelvét.

Ez egy másik egyetemesen elismert jog a nemzetközi jogban, amelyet számos nemzetközi egyezmény tartalmaz. Az Európai Emberi Jogi Bíróságnak szintén lehetősége volt ennek a jognak a terjedelmével foglalkozni, miszerint haladéktalanul informálni kell mindenkit a vádemelés okáról és természetéről.<sup>26</sup> Ez a „nyelvi” jog mindenkit megillet, állampolgárt és nem állampolgárt egyaránt, tekintet nélkül arra, hogy kisebbségi csoport tagja-e. A hatóságoknak ebben a helyzetben a vádlott nyelvét kell használniuk, amely általában kisebbségi nyelv. Ez a jog azokra a helyzetekre korlátozódik, mikor vádemelés esetén az egyén nem érti az állami tisztségviselők által használt nyelvet.

#### *A polgári szertartások nyelve*

Az állami hatalmat gyakorló közhivatalnokok irányította polgári szertartások (mint amilyen az esküvő) esetében egy kisebbség csak ott igényelheti azt a jogot, hogy a saját nyelvét használják, ahol területileg koncentráltan, és elég nagy számban élnek ahhoz, hogy méltánytalan legyen az állam részéről megtagadni ezt. A „csúszó-skála” modell alapján ismerik ezt el különböző egyezményekben és más dokumentumokban, amelyek azt írják elő, hogy az állami igazgatásnak a kisebbségi nyelvet kell használnia ott, ahol a kisebbségek megfelelő számban koncentrálnak.<sup>27</sup>

#### *A nevek és helynevek hivatalos használata*

Ahogy fentebb vázoltuk, az az állam, amelyik megtiltja bárkinek azt, hogy nevét vagy vezetéknevét kisebbségi nyelven használja, megsérti a nemzetközi jog által elismert magán- és családi élethez való jogot. Ugyanakkor a magán- és családi élethez való jog nem kötelezi arra a hatóságokat, hogy a nevét vagy vezetéknevét bárkinek is a kisebbségi nyelvű formájában ismerjék el hivatalosan, vagy így használják.

Az ilyen megtagadás azonban diszkriminatív lehet akkor, ha méltánytalannak tartható. Mivel így néhány egyént megfosztanak olyan juttatástól és előnytől, amelyet mások élveznek (tudniillik, hogy a hatóságok által használt és elismert nevük van anyanyelvükön), létrejön egy olyan nyelvi alapú megkülönböztetés, amit méltánytalannak és ezért diszkriminatívnak ítélni lehetünk. Azért vannak olyan érvek is, amelyek mellett szólnak, hogy a hatóságok valóban elutasíthatják egy egyén nevének vagy vezetéknevének az elismerését vagy használatát azzal az indokkal, hogy az kisebbségi nyelven van.<sup>28</sup>

A nemzetközi jog ismeri azt a jogot is, amely a hatóságok számára előírja a helynevek kisebbségi nyelven történő használatát, amennyiben szükséges a hivatalos nyelvvel együtt, ahol „a használók száma indokolja” az ilyen intézkedéseket. Ezt ismét csak úgy lehet érteni, hogy az államnak kötelező elkerülni a nyelvi alapú diszkriminációt.

S ez újfent annak elismerése, hogy az államok akkor járnak el „méltányosan”, ha a kisebbségi nyelvet alkalmazzák ott, ahol a beszélők területi koncentrációja eléri a megfelelő szintet.<sup>29</sup>

#### *Tömegtájékoztatás és a nemzeti kisebbségi nyelvek*

Más állami feladathoz, juttatáshoz vagy tevékenységhez hasonlóan a tömegtájékoztatásban való állami szerepvállalásnak is diszkrimináció-mentesnek kell lennie. A hatóságoknak egy „csúszó-skála” modellt kell alkalmazniuk: ha az állam ellenőrzi, működteti és finanszírozza az adott médiát, akkor diszkriminációtól mentesen kell ezt tennie, és általában figyelemmel lennie – a műsoridő és a ráfordítások tekintetében – a kisebbségek relatív demográfiai jelentőségére.

A diszkrimináció-mentesség e felfogása, valamint néhány emberi jogi egyezmény és számos más politikai kötelezettség-vállalásokat tartalmazó dokumentum rendelkezései azt sugallják, hogy a hatóságok akkor folytatnak méltányos és megfelelő politikát, ha a kisebbségi nyelvet beszélők számszerű jelentőségén, elhelyezkedésükön és földrajzi koncentrációjukon stb. alapuló „csúszó-skála” modellt alkalmazzák.

Amennyiben az állam aktív szerepet vállal a nyomtatott sajtóban, hasonlóképp az erőforrások és/vagy a rendelkezésre álló hely méltányos arányát kell biztosítani a kisebbségi nyelvek használatára, ha a népességbe megfelelően nagy számú kisebbségek tartoznak.

*Politikai képviselet, kisebbségi nyelvek  
és a választási eljárás*

A nyelvi és kulturális közösség nem feltétlenül hoz létre politikai egységet, semmivel sem inkább, mint ahogy a nyelvi és kulturális különbözőség megakadályozza a politikai egységet.<sup>30</sup>

Az állami védnökséggel felügyelt és irányított választási eljárás a „nyilvános” szféra része. Azok a korábbi kísérletek kisebbségek vagy mások részéről, hogy saját nyelvük használatának jogát megszerezzék ezen a területen, arra hivatkozva, hogy az államnak kötelessége tiszteletben tartani a szólásszabadságot, éppen ezért elkerülhetetlenül kudarcba fulladtak a nemzetközi és az európai fórumokon.<sup>31</sup>

Vannak azonban más alapvető emberi jogok, amelyeknek döntő befolyásuk van a választási eljárásra a kisebbségek szempontjából. Például az olyan törvény vagy állami intézkedés, amely azért zár ki bárkit is abból, hogy jelölt lehessen, vagy választott pozíciót töltsön be, mert nem beszél a hivatalos nyelvet, sértené a nemzetközi jogot. Ez méltánytalan, és ezért diszkriminatív korlátozás volna. Így azon nemzetiség tagjai, akiket kizárnának abból, hogy elinduljanak egy állami hivatalért folyó versenyben, vagy betöltsék azt, azzal érvelhetnének, hogy a nemzetközi jog értelmében az állam folyamatosan alapvető emberi jogot sért.

Egy minden állampolgár számára nyitott, szabad és demokratikus eljárás jelentőségének fényében a hatóságok által preferált nyelvi követelmények miatti kizárása azoknak, akik talán egy kisebbség tagjai, olyan súlyos lépés, amely a nemzetközi jog értelmében – több mint valószínű – nyelvi alapon diszkriminatív.

Pusztán azon az alapon megvonni a választói jogot valakiktől, hogy nem beszélnek elég folyékonyan a hivatalos vagy más előírt nyelvet, majdnem bizonyosan nyelvi diszkriminációt jelentene a nemzetközi jog alapján, hiszen nyelvi megkülönböztetés alapján olyanokat foszt meg a szavazási jogtól vagy lehetőségtől, akik kizárólag vagy főként egy kisebbségi nyelvet – vagy más nyelveket – beszélnek folyékonyan.<sup>32</sup>

Ahogy már kimutattuk, számos európai határozat alapján sem a szólásszabadság (sem az *európai egyezmény* korlátozó rendelkezése a diszkrimináció tilalmáról) nem garantál olyan jogot, hogy kisebbségi nyelvet lehessen használni a választási eljárással összefü-

gő, hivatalos állami tevékenységek során. Egy politikai párt bejegyzése esetében, miként az Európai Emberi Jogi Bíróság rámutatott, a hatóságok nem feltétlenül kötelesek elfogadni ilyen dokumentumot.<sup>33</sup>

Ugyanakkor a diszkrimináció általános tilalmára vonatkozó rendelkezés alapján, amelyet a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 26. cikkelye és más dokumentumok tartalmaznak, ez nem érvényes a hatóságok igazgatási tevékenységére. Amikor egy számszerűleg jelentős, vagy területileg koncentrált kisebbségről van szó, méltánytalanok lehet tartani, ha a hatóságok valamilyen mértékben nem használják a megfelelő kisebbségi nyelvet. Ez azt jelenti, hogy a „csúszó-skála” modell alapján, amely meghatározza, hogy mi „méltányos” és „megfelelő”, a hatóságoknak használniuk kellene a kisebbségi nyelvet a bejegyzési dokumentumok esetében és a választási eljárás más vonatkozásaiban, ahogy azt a diszkrimináció mentesség elve értelmében elvárhatjuk.

Egy választott parlament, gyűlés, kamara vagy helyhatósági testület számos megszorítást tehet, köztük a tanácskozásain használatos nyelvekkel kapcsolatban is. Még ezekben a politikai intézményekben is vannak jogok, amelyek megilletik a kisebbségeket a nemzetközi jog alapján, s amelyeknek jelentős befolyásuk van arra, hogy az állam mit tehet, illetve mit nem tehet, amikor egyes nyelveket előnyben részesít.

A diszkrimináció általános tilalma garantálja, mint amilyen a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 26. cikkelye és más hasonló rendelkezések, hogy diszkriminatív lenne, ha egy megválasztott politikusnak megtiltanák azt, hogy a kisebbségi nyelvet használja a parlament, a Nemzetgyűlés vagy más kormányzati szint – mint amilyen a helyhatósági – találkozóin vagy ülészekain.

Például a magyar nyelv használatának megtiltása vagy megakadályozása a Vajdaságban a helyhatósági tanács ülésein (akár választott politikus, akár a közösség egyik tagjának kezdeményezésére), méltánytalan lenne, mert a helyhatósági körzetben a lakosság jelentős része ehhez a nyelvi kisebbséghez tartozik. A korábban már tárgyalt „csúszó-skála” modell szerint, diszkriminációnak minősülne, ha nem szüntetnék meg a magyar kisebbség tagjait egyénileg ért kirekesztést vagy hátrányos megkülönböztetést, akár nemzeti kisebbségnek tartják a magyarokat, akár nem. Meg kell engedni a magyar nyelv használatát olyan helyeken, mint a Vajdaság, az oroszok olyan városokban, mint Narva, és az albánok Macedónia egyes részein. Ez a méltányos eljárás a helyi hatóságok részéről, hiszen elég nagy az e nyelveken beszélők koncentrációja. Ez nem azt jelenti, hogy az államnak minden kisebbség nyelvét használnia kell, vagy minden helyzetben ezt kell tennie, ahogy arra az Európai

Emberi Jogi Bíróság korábban rámutatott.<sup>34</sup> Csak olyan mértékben kell használni egy nyelvet, amilyen mértékben azt a beszélők száma, és az illető állami funkció típusa indokolja.

Különösen ha azt nézzük, hogy egy demokratikus berendezkedésen belül milyen alapvető és hangsúlyos szerepe van a politikai aktivitásnak, úgy tűnne, hogy a nemzetközi jog alapján – s ezt egyre inkább megerősítik más nemzetközi dokumentumokban is – azért kell a politikai intézményeknek nagyon rugalmasaknak lenniük egy kisebbségi nyelv használatának engedélyezésekor, hogy ezzel is biztosítsák a kisebbségek hatékony részvételét a közügyekben.<sup>35</sup>

#### *Honosítás, nyelv és kisebbségek*

*„Amerika politikai egység – nem kulturális, nyelvi, vallási vagy faji egység... Természetesen, mint egyének mindnyájan szeretnénk megtanulni angolul, hiszen ezt a nyelvet használja a legtöbb amerikai, s ez a piac nyelve is. Ugyanakkor nem kell inkább elvárjunk az angol nyelv tudását az állampolgárság megadásakor, mint a vallási egységességet. Ha valaki állampolgár akar lenni, és később jó polgár is lesz, az több, mint elég.”*

(Cruz Reynoso)<sup>36</sup>

Mint minden más állami tevékenység esetében, ha egyszer egy kormány rászánta magát arra, hogy „intézkedik” vagy „előnyt”, „privilegiumot” oszt, akkor ezt nem szabad diszkriminatív módon tennie. Azaz, ha egyszer egy kormány úgy határozott, hogy honosítási vagy akármilyen más eljárás keretében adományoz állampolgárságot egyéneknek, akkor a nemzetközi jogban széles körben elismert emberi jogi elvek alapján kell állnia. Noha az állampolgárság megadása egyértelműen kiváltsága az államnak abban az értelemben, hogy az állam nem kötelezhető arra, hogy bárkit is kitüntessen ezzel, azonban ha egyszer már elindított egy honosítási folyamatot, akkor politikájában tiszteletben kell tartania az egyenlőség és a diszkrimináció-mentesség emberi jogát. Továbbá, azaz, hogy nagy számú egyén állampolgársági kérelmét elutasítja, néhány állam számos jogtól és privilegiumtól foszthatja meg saját lakosait.

Egy állam megteheti, hogy kizárja vagy megnehezíti egy bizonyos nemzetiség tagjai számára a honosítást azzal, hogy elvárja tőlük a hivatalos vagy előírt nyelv ismeretét – az ennek ellenkezőjére irányuló, támogatást nem élvező észrevételek ellenére, amelyek itt Európában születtek.<sup>37</sup> Egy olyan kisebbség tagjai, akik kevésbé vagy egyáltalán nem beszélnek folyékonyan a hivatalos nyelvet, nem lehetnek képesek sikerrel venni az állampolgárrá váláshoz szükséges honosítási szabályok állította akadályt.

Ahogy legalább egy fontos nemzetközi döntés is megerősíti<sup>38</sup>, lehetséges olyan nyelvi követelményeket bevezetni a honosítás folyamatába, amelyek „indokolatlanok”, s ezért a nemzetközi jog értelmében diszkriminatívak, ha ezek a követelmények nem kötődnek „annak a társadalomnak a sajátos feltételeihez, amelyben az emberek élnek”.

Világossá kell tenni egy dolgot: az a honosítási politika, amely feltűnő módon előnyben részesíti a hivatalos nyelvet, nem ellentétes a diszkrimináció-mentesség elvével a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 26. cikkelye alapján. Mégis, ha egy nyelvi kisebbséghez tartozó lakosság az összlakosság jelentős hányadát teszi ki, akkor a honosítási szabályok azon részei, amelyek egyetlen nyelvet vesznek számításba az állampolgárság elnyerése kapcsán, mintha „légüres térben mozognának”, és így méltánytalannak tekinthetők, amennyiben nem veszik figyelembe az állam társadalmi, történelmi és demográfiai realitáit.

Az a honosítási politika, amely csak azok számára engedélyez állampolgárságot, akik folyékonyan beszélnek a hivatalos nyelvet, nagyon is diszkriminatív lehet, ha például az állam népességének 40 vagy 30 százaléka egy másik nyelven beszél. Miközben a honosítási törvények azon része, amely a hivatalos nyelvet „kedveli”, érvényes lenne, valamilyen más módon el kellene ismerni azt a nyelvet is, amelyen az ország népességének döntő része beszél.

A fenti példa esetén az volna a diszkriminációt elkerülő honosítási politika, ha az állampolgárságot akár a hivatalos nyelv elégséges szintű tudásával, akár a népesség döntő része által használt, kisebbségi nyelv ismeretével meg lehetne szerezni. A „kizárólag a hivatalos nyelv” politikája egy ilyen helyzetben túlságosan korlátozó és méltánytalan lenne, miként az Emberi Jogok Inter-Amerikai Bírósága javasolta egy Costa Rica-i honosítási ügy kapcsán.

Etekintetben az új *európai egyezmény az állampolgárságról* nem segít. Első ízben az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának* elfogadása óta, egy nagy nemzetközi egyezmény teljesen mellőzi a nyelvet és a diszkrimináció más lehetséges forrásait. Annak ellenére, hogy egy nemzetközi bíróság egyértelműen azt állította, hogy lehetségesek olyan honosítási szabályok, amelyek nyelvi alapon diszkriminálnak, úgy tűnik, Európában a politikai megfontolások elég erősek voltak ahhoz, hogy „kasztrálják” az egyik nemzetközi jog által is elismert alapvető emberi jogot.

Számos esetben tett észrevételeket az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága – amikor az államok jelentéseit vizsgálta –, amelyekben nagyon aggályosnak tartja, ha a diszkrimináció elkerülésének elismert alapjait megignogni látja. Ezért az *európai egyezmény az állampolgár-*

ságról 5(1) cikkelye azzal, hogy kizárja a nyelvet és a diszkrimináció elkerülésének más alapjait, „nagyon aggályosnak” tűnik, és összeegyeztethetetlenek az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatával* és a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 26. cikkelyével.

Azok számára, akik az Európa Tanácsot hagyományosan úgy tekintették, mint az egyetemes emberi jogok ösztönzőjét és nagy támogatóját, az *európai egyezmény az állampolgárságról* nyugtalanító visszalépés. A megisméltől tartva, a második világháború óta majdnem mindegyik főbb egyezmény híven elismertli záradékában a diszkrimináció megszüntetésének az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában* felsorolt alapjait. A nyelvi alapon történő diszkrimináció elkerülését pedig mindig is kitüntetett módon ismerték el minden nemzetközi egyezményben, s majdnem mindig szerepel azon országok alkotmányaiban, amelyek tiltják a diszkriminációt. Nemcsak meglepő az, hogy ezt nem tartalmazza az *európai egyezmény az állampolgárságról*, hanem megbocsáthatatlan is, mivel bátoríthatja azokat az állami megszorító intézkedéseket, amelyek – miközben nem ellentétesek az európai joggal – ellentétesek lennének a nemzetközi emberi jogokkal, ahogy azokat a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* tartalmazza.

Vegyünk egy olyan példát, amely egyáltalán nem elképzelhetetlen: a szlovák vagy a jugoszláv kormány elfogadhatna olyan honosítási politikát, amelyik azt mondja, hogy akik az országban születtek, nem válnak automatikusan állampolgárrá, mégha szüleik mindketten állampolgárok is voltak, amíg és hacsak nem tanulnak meg tökéletesen, vagy nagyon jól írni és beszélni a hivatalos nyelven. Sokan, akik egy ilyen típusú törvény elfogadása után születtek, és a régóta ott élő kisebbséghez tartoznak, mint amilyenek a magyarok Szlovákiában, a görögök Bulgáriában, vagy az albánok Jugoszláviában, nem lennének képesek ilyen követelményeknek megfelelni, csak akkor, ha a szüleik úgy döntenek, teljesen feladják nyelvüket és kultúrájukat, hogy biztosítsák gyermekeik számára az állampolgárságot.<sup>39</sup>

Egy ilyen foratókönyv nem ellentétes az *európai egyezmény az állampolgárságról* passzusaiival, mert a nyelvi alapon történő diszkriminációt nem tiltja. Még ha ez azt is jelenti, hogy sok gyermeket az a veszély fenyegethetne, hogy semmilyen országnak nem lesz állampolgára, az *európai egyezmény az állampolgárságról* mégis megengedi ezt, mivel nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely azokat a honosítási törvényeket kifo-gásolja, amelyek sokak számára a hontalanság állapotát eredményezhetik. Az *európai egyezmény az állampolgárságról* 4. cikkelye csak odáig megy, hogy azt mondja ki, az államok honosítási törvényeinek olyan „elveken kell alapulnia”, mint hogy mindenkinek joga van

az állampolgársághoz, s a hontalanság állapotát el kell kerülni, amikor az államok meghozzák honosítási rendeleteiket. Az, hogy elfogadnak elveken nyugvó szabályokat, jogi nyelven szólva, nem jelenti azt, hogy az államnak kötelessége állampolgárságot adományozni azoknak, akik máskülönben hontalanok lennének. Éppen úgy, ahogy a Hongkongban élő kínaiak milliói a Kínához való területi visszacsatolás előtt jöttek rá, hogy ők sohasem voltak az Egyesült Királyság teljes jogú állampolgárai, de Kínáé sem 1997 előtt. Helyzetük nem mondott ellent a nemzetközi jognak. Hasonló merülhetne fel néhány európai országban azoknak az új rendelkezéseknek a jóvoltából, amelyek különbséget hoznának létre az állampolgárok között: egyik oldalon azok állnának, akik kiválóan bírják a hivatalos nyelvet, a másikon azok, akik nem, még ha ez utóbbiak abban az országban születtek is, és elődeik generációk óta itt is éltek.

Utolsó megjegyzésként ebben a kérdésben még fontos arra is emlékeztetni, hogy még ha az európai jog meg is tört és sajnálatos gyengeséget mutat, a nemzetközi jog, ahogy a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* megjelenik, megvédi azokat az egyéneket, akik a nyelvi alapú diszkrimináció áldozatául esnének Európában, még akkor is, ha az emberi jogok rendszere nem is védi meg őket Európában. Egy Várnában vagy Koszovóban született személy, akitől megtagadnák az állampolgárságot csak azért, mert nem beszéli tökéletesen a hivatalos nyelvet, amellelt érvelhetne, hogy ez kimeríti a diszkrimináció esetét a *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 26. paragrafusá alapján, még ha az *európai egyezmény az állampolgárságról* alapján ilyen ér-  
vet nem is találhat.

## KONKLÚZIÓ

„Unius linguae uniusque moris regnum imbecille et fragile est.”

(Szent István)<sup>40</sup>

Majdnem ezer évvel ezelőtt, Szent István, Magyarország első királya és patrónus szentje, írta egy fiának szóló levelében azt, hogy az az uralkodó, aki egyetlen nyelvet akar ráerőszakolni minden alattvalójára, ostobaságot csinál, ráadásul ez gyengeségének is jele.

Szavai igaznak hangzanak, noha úgy tűnik, a tanulmányt sokszor elfelejtették az elmúlt századok során.

Ha a történelem valamit tanít nekünk, akkor az az, hogy ostobaság súlyos bírsággal vagy még bebörtönzéssel is fenyegetni embereket pusztán azért, mert „tiltott” nyelven beszélnek, ahogy Törökország megpróbálta ezt tenni a kurd nyelv használatának eseté-

ben, s Bulgária azokkal szemben, akiknek az elsődleges nyelve a török.

Szintén ostobaság kirekeszteni odavalósi embereket egyszerűen azért, mert nem a „jó” nyelvet beszél, éppen úgy, ahogy ostobaság lenne azért kirekeszteni embereket, mert a többségtől eltérő vallás hívei.

Ostobaság egy kormány részéről nem használni valamilyen mértékben egy olyan nyelvet, amelyet száz- ezrek beszélnek az országban, akár állampolgárok, akár nem.

Majdnem ezer évig eltartott, de a nemzetközi jog végül eljutott ahhoz a felismeréshez, hogy belátta a Szent István tanácsában rejlő bölcsességet. A kisebbségek létező jogai a nemzetközi jogban olyan keretet nyújtanak, amely alapján az állami irányítás lemérhető, s így a minden ember inherens emberi méltóságával szembeni elfogadhatatlan „ostobaságot” érvénytelennek nyilváníthatjuk.

Az európai fejlődés számos területen jelentős volt, különösen olyan új egyezmények esetében, mint a *regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája* és az *1201-es ajánlás*.

Nagyon gondosan kell eljárunk azonban, amikor értelmezzük ezeket az új egyezményeket, mert léteznek már a nemzetközi jogban egyértelmű, megalapozott jogok és szabadságjogok, amelyek garantálják az egyének számára nyelvük használatát bizonyos helyzetekben, mind a magánéletben, mind – bizonyos feltételek teljesülése esetén – az állami szektorban, akár állampolgárok, akár egy „nemzeti kisebbség” tagjai, akár nem.

Szécsényi Endre fordítása

## JEGYZETEK

1. Az idézet forrása: Joshua A. Fishman (szerk.): *Readings in the Sociology of Language*. Mouton, The Hague, 1868. 589. o.
2. Lásd Ballantyne, Davidson és McIntyre vs. Kanada, ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Közleményei, Nos. 359/1989 és 385/1989, 1993 március 31 és Lovelace vs. Kanada, ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Közleményei, 24/1977, ENSZ-dokumentum A/36/40.
3. Az *emberi dimenzióról szóló konferencia koppenhágai találkozójának záródokumentuma*, 32.5 paragrafus; *A kisebbségek jogaira vonatkozó 1134-es ajánlás (1990)*, 12(ii) paragrafus; *Egyezmény-tervezet az etnikai csoportok védelméről Európában*, 10(1) cikkely; *Javaslat a kisebbségek védelmére vonatkozó európai egyezményre*, 6(2) cikkely; és *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 10. cikkely
4. *A nyelvi jogok egyetemes nyilatkozata*, 40. cikkely; *A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája*, 12. cikkely.
5. Coeriel and Aurik vs. Hollandia, ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Közleményei, No. 453/1991, ENSZ-dokumentum CCPR/C52/D/453/1991 (1994); Burghatz vs. Svájc, Európai Emberi Jogi Bíróság, az 1994. február 22-i ítélet, 18. E.H.R.R. 101.
6. Lásd pl. *A Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért*, 11. cikkely; *Az 1201-es ajánlás (1993) a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről az emberi jogokról szóló európai egyezményhez*, 7(2) cikkely; az 1987. október 30-án kelt határozata az Európai Parlamentnek a regionális és etnikai kisebbségek nyelvéről és kultúrájáról; *Egyezmény-tervezet az etnikai csoportok védelméről Európában* (Európai Nemzetek Szövetsége), 6. cikkely; *Egy nemzetközi egyezmény-tervezet a nemzeti és etnikai csoportok vagy kisebbségek védelméről* (Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus), 29. cikkely; *A nyelvi jogok egyetemes nyilatkozata*, 31. cikkely; *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 11. cikkely.
7. Lásd Guillot vs. Franciaország, Európai Emberi Jogi Bíróság, 1996. október 24-i ítélet, 52/1995/558/644 és Stjerna vs. Finnország, 1994. november 25-i ítélet, A sorozat, no. 299-B
8. *Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért*, 14. cikkely; *A nyelvi jogok egyetemes nyilatkozata*, 32. cikkely; valamint *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 11. cikkely
9. Ballantyne, Davidson és McIntyre vs. Kanada, ENSZ Emberi Jogi Bizottsága Közlemények, Nos. 359/1989 és 385/1989, 1993. március 31.
10. Az állam nem járhat el teljesen belátása szerint az általa kötelezővé tett hivatalos nyelv más nyelvvél való együttes használatának kérdésében. Valószínűleg belátható néhány nemzet példáján, hogy az állam azon törekvése, miszerint a hivatalos nyelvet együtt kell használni egy nemzeti kisebbség nyelvével, a nemzetközi jog értelmében diszkriminatív lehet, ha túl nagy terhet jelent. Más szavakkal, a hivatalos nyelv használatának némely követelménye, anélkül, hogy közvetlenül kizárná egy nemzeti kisebbség nyelvének szabad gyakorlását a magánjellegű kommunikációból, annyira méltánytalan lehet, hogy az már a diszkrimináció esetének minősíthető. Lásd erről még: Ferdinand de Varennes: *Language, Minorities and Human Rights*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1996. 3. fejezet.
11. *Az 1201-es ajánlás (1993) a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről az emberi jogokról szóló európai egyezményhez*, 7(2) cikkely és *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 11. cikkely
12. *Egyezmény-tervezet az etnikai csoportok védelméről Európában*, 10(1) cikkely és *a nemzeti vagy etnikai kisebbségek vagy csoportok védelméről szóló nemzetközi egyezmény jegyzőkönyv-tervezete az Európa Tanács tagjai részére*, 29. cikkely. Ez

- zel kapcsolatban lásd: Ferdinand de Varennes: *Language, Minorities and Human Rights*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1996. 4.6 szakasz.
13. Az 1134-es ajánlás (1990) a kisebbségek jogairól, 12(ii) paragrafus; Az 1201-es ajánlás (1993) a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről az emberi jogokról szóló európai egyezményhez, 7(2) cikkely; *Egyezmény-tervezet az etnikai csoportok védelméről Európában*, 10(1) cikkely; *Javaslat a kisebbségek védelmére vonatkozó európai egyezményre*, 6(2) cikkely; *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 9. cikkely; valamint *A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája*, 11(2) cikkely.
  14. Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért, 18. cikkely; Az 1201-es ajánlás (1993) a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről az emberi jogokról szóló európai egyezményhez, 7(2) cikkely; *Határozat a regionális és etnikai kisebbségek nyelvéről és kultúrájáról*, 7. paragrafus; *Egy nemzetközi egyezmény-tervezet a nemzeti és etnikai csoportok vagy kisebbségek védelméről*, 18. cikkely; *A nemzeti vagy etnikai kisebbségek vagy csoportok védelméről szóló nemzetközi egyezmény jegyzőkönyv-tervezete az Európa Tanács tagjai részére*, 28. cikkely; *Javaslat a kisebbségek védelmére vonatkozó európai egyezményre*, 6(2) cikkely; *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 11(3). cikkely; valamint *A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája*, 11(3) cikkely.
  15. Eset: 36/1992/381/455–459. o.
  16. Lásd pl. Advisory Opinion on Minority Schools in Albania, *Permanent Court of International Justice*, Series A/B (1935), No. 64. 3, at 17. o.
  17. Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért, 17. cikkely; Az emberi dimenzióról szóló konferencia koppenhágai találkozájának záródokumentuma, 34. paragrafus; *A kisebbségi jogok athéni nyilatkozata*, 15. cikkely; *Javaslat a kisebbségek védelmére vonatkozó európai egyezményre*, 12. cikkely; *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 14. cikkely.
  18. Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért, 16. cikkely; Az emberi dimenzióról szóló konferencia koppenhágai találkozájának záródokumentuma, 32.2 paragrafus; *A kisebbségek jogaira vonatkozó 1134-es ajánlás (1990)*, 11(ii) paragrafus; Az 1201-es ajánlás (1993) a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről az emberi jogokról szóló európai egyezményhez, 8(2) cikkely; *Szakértői jelentés a nemzeti kisebbségekről*, IV. rész; *Határozat a regionális és etnikai kisebbségek nyelvéről és kultúrájáról*, 5. paragrafus; *A kisebbségi jogok athéni nyilatkozata*, 15. cikkely; *Egyezmény-tervezet az etnikai csoportok védelméről Európában*, 7(5) cikkely; *Egy nemzetközi egyezmény-tervezet a nemzeti és etnikai csoportok vagy kisebbségek védelméről*, 19. cikkely; *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 13. cikkely.
  19. Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért, 12. cikkely és Az emberi dimenzióról szóló konferencia koppenhágai találkozájának záródokumentuma, 32.3 paragrafus.
  20. Raimo Pekkanen and Hans Danelius: Human Rights in the Republic of Estonia, *Human Rights Law Journal*, Vol. 13. (1991), No. 5–6. 236–256, at p. 241. és Ballantyne, Davidson és McIntyre versus Kanada, *Közlemények*, Nos. 359/1989 és 385/1989, 1993, március 31.
  21. Ballantyne, Davidson és McIntyre versus Kanada, *Közlemények*, Nos. 359/1989 és 385/1989, 1993. március 31.
  22. *A nyelvi jogok egyetemes nyilatkozata*, 46–47. cikkely; *A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája*, 13. cikkely.
  23. A két álláspont vitájával nyilvánvalóan nem foglalkozhatunk ehelyütt részletesen. Az érdeklődőknek ajánlható: Ferdinand de Varennes: *Language, Minorities and Human Rights*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1996. 4. fejezet. Röviden, akik szerint a diszkrimináció elkerülése használható a hatóságok által alkalmas helyzetekben használt kisebbségi nyelv kérdésében, azt hangsúlyozzák, hogy az állami nyelv előnyben részesítése hátrányos azok számára, akik nem beszélnek folyékonyan azt, s hogy bizonyos feltételek esetén az ilyen állam által gyakorolt preferencia méltánytalan lehet – s ezért diszkriminatív.
  24. Például: *A nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartozók jogainak nyilatkozata*, 4. cikkely; *Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért*, 17. cikkely; *A kisebbségek jogaira vonatkozó 1134-es ajánlás (1990)*, 12. paragrafus; Az 1201-es ajánlás (1993) a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről az emberi jogokról szóló európai egyezményhez, 8. paragrafus; *Szakértői jelentés a nemzeti kisebbségekről*, IV. rész; *Határozat a regionális és etnikai kisebbségek nyelvéről és kultúrájáról*, 5. paragrafus; *A kisebbségi jogok athéni nyilatkozata*, 15. cikkely; *Egyezmény-tervezet az etnikai csoportok védelméről Európában*, 7. cikkely; *A nyelvi jogok egyetemes nyilatkozata*, 27. cikkely; *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 14. cikkely; valamint *A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája*, 8. cikkely.
  25. Isop versus Ausztria, 808/90 Folyamodvány, Emberi Jogok Európai Konvenciójának 5. Évkönyve, 108; Dominique Guesdon versus Franciaország, *Közlemények* No. 219/1986; Kaminski versus Ausztria, Európai Emberi Jogi Bíróság, 1989. december 19-i ítélet.
  26. Brozicek versus Olaszország, Emberi Jogok Európai Konvenciója, 1989., A sorozat, No. 167.
  27. Lásd Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért, 13. cikkely; Az 1201-es ajánlás (1993) a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről az emberi jogokról szóló európai egyezményhez, 7(3) cikkely; az 1987. október 30-án kelt határozata az Európai Parlamentnek a regionális és etnikai kisebbségek nyelvéről és kultúrájáról; *A kisebbségi jogok athéni nyilatkozata*, 14. cikkely; *Egyezmény-tervezet az etnikai csoportok védelméről Európában*, 6(5) cikkely; *Egy nemzetközi egyezmény-tervezet a nem-*



- zeti és etnikai csoportok vagy kisebbségek védelméről (Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus), 20. cikkely; *A nyelvi jogok egyetemes nyilatkozata*, 16. cikkely; *A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája*, 11. cikkely; valamint *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 10. cikkely.
28. Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért, 11. cikkely; *Az 1201-es ajánlás (1993) a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről az emberi jogokról szóló európai egyezményhez*, 7(2) cikkely; *Határozat a regionális és etnikai kisebbségek nyelvééről és kultúrájáról*, 6. paragrafus; *Határozat a nyelvi és kulturális kisebbségekről az Európai Unióban*, 4. paragrafus; *Egyezmény-tervezet az etnikai csoportok védelméről Európában*, 6(6) cikkely; *A nemzeti vagy etnikai kisebbségek vagy csoportok védelméről szóló nemzetközi egyezmény jegyzőkönyv-tervezete*, 29. cikkely; és *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 11. cikkely.
29. Közép-európai kezdeményezés a kisebbségek jogainak védelméért, 14. cikkely; *Határozat a regionális és etnikai kisebbségek nyelvééről és kultúrájáról*, 6. paragrafus; *Egyezmény-tervezet az etnikai csoportok védelméről Európában*, 6(7) cikkely; *A nemzeti vagy etnikai kisebbségek vagy csoportok védelméről szóló nemzetközi egyezmény jegyzőkönyv-tervezete*, 17. cikkely; *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény*, 11. cikkely; valamint *A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája*, 10(2)(g) cikkely.
30. Idézi Juan F. Perea: Demography and Distrust: An Essay on American Languages, Cultural Pluralism, and Official English, *Minnesota Law Review*, 77. (1992), 267–373., 355. o.
31. Lásd például: Fryske Nasjonale Partij versus Hollandia, Döntések és jelentések, 240 (Emberi Jogok Európai Bizottsága) 1986., 45., 243. o.
32. Erre utal: Mathieu-Mohin és Clerfayt, Emberi Jogok Európai Egyezménye, A sorozat (1987), No. 113.
33. Fryske Nasjonale Partij versus Hollandia, Döntések és jelentések, 240 (Emberi Jogok Európai Bizottsága) 1986., 45., 243. o.
34. Abban a helyzetben, ahol a megválasztott politikusokat meggátolták abban, hogy hivatalukat betöltsék, mivel nem engedték letenni a parlamenti esküjüket hollandul (lásd Mathieu-Mohin és Clerfayt, Emberi Jogok Európai Egyezménye, A sorozat (1987), No. 113. 25. o.), az Európai Emberi Jogi Bíróság lényegében úgy határozott, hogy az olyan nyelvi követelmény, amely az *Első jegyzőkönyv az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok megvédésének egyezményéről* 3. cikkelyében megtestesülő elveket érinti, nem tartható méltánytalannak, s ezért diszkriminatív, a 14. cikkely alapján: „A cél az, hogy hatástalanítsuk az országon belüli nyelvi vitákat azzal, hogy stabilabb és decentralizáltabb szervezeti struktúrákat hozunk létre... A kérdéses választási rendszert szemlélve nem szabad elfelejtenünk annak általános kontextusát. A rendszer nem tűnik méltánytalannak, ha tekintetbe vesszük azokat a szándékokat, amelyeket tükröz, és az alperes állam mérlegelési mozgásterét a belga parlamenti rendszeren belül – amely mozgástér jóval nagyobb annál, hogysen tökéletlennek és átmenetinek nevezhetnénk a rendszert.”
35. *A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája*, 10(2)(e) és (f) cikkely; ; *A kisebbségi jogok athéni nyilatkozata*, 14. cikkely; *Az emberi dimenzióról szóló konferencia koppenhágai találkozójának záródokumentuma*, 35. paragrafus.
36. Bill Ong Hing: Beyond the Rhetoric of Assimilation and Cultural Pluralism: Addressing the Tension of Separatism and Conflict in an Immigration-Driven Multiracial Society. *California Law Review*, 81. (1993), 863–925. 864. o.
37. Lásd: Európa Tanács, „Európai konvenció az állampolgárságról és magyarázó jelentés”. DIR/JUR (97), 6. pp.23-24: Mivel a megkülönböztetésnek/dizkriminációnak az Európai Emberi Jogi Egyezménye 14. cikkelyében felsorolt különböző motívumai közül egyeseket úgy tekintünk, mint amelyek nem hoznak létre diszkriminációt az állampolgárság területén, ezért ezeket kizártuk az 1. paragrafus 5. cikkelyében megjelölt diszkriminációs motívumok közül.
38. *1984. január 19-i tanácsadói vélemény (Costa Rica honosítási ügye)*. Eset szám: OC-4/84 és *Tanácsadói vélemény bizonyos kérdésekről, amelyeket a lengyel kisebbségekre vonatkozó szerződés 4. cikkelyének alkalmazása vetett fel (lengyel állampolgársági ügy)*, Állandó Nemzetközi Bíróság, (1923), B sorozat, No. 7., p.18. Lásd még: Ferdinand de Varennes: *Language, Minorities and Human Rights*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1996. 6.4 szakasz.
39. Azoknak, akik azt mondanák, hogy az ilyen érvelés túlságosan erőltetett, emlékeztetnie kell idézni, hogy Szlovákia miniszterelnöke nemrégiben, amikor megváltották, hogy állítólag „etnikai tisztogatást” fontolgat, hiszen lakosságcserét javasolt Magyarország és Szlovákia között 1997 augusztusában, akkor korábban már nyilvánvaló utalásokat is tett arra, hogy lehetségesnek tartja a szlovákiai magyarul beszélő állampolgárok állampolgárságának megváltoztatását. Ha ezek az egyének elvesztenék szlovák állampolgárságukat, még ha kapnának is magyart helyette, az azt jelenthetné, hogy elvesztenék szavazati jogukat, nem vállalhatnának bizonyos típusú munkákat, és még ingatlanuk sem lehetne abban az országban, ahol elődeik évszázadokon át laktak.
40. Idézi az előszóban: C. A. Macartney: *National States and National Minorities*. Russell and Russell, New York, 1968.

# AZ ÁLLAMNYELVRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY A SZLOVÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSÉNEK TÜKRÉBEN

Szlovákiában és külföldön egyaránt jelentős érdeklődés kísérte a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága határozatát, amelyet 1997. augusztus 26-án hozott meg a Szlovák Köztársaság államnyelvről szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását kérő indítvány ügyében. A fokozott várakozást magyarázta, hogy a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok<sup>1</sup> mindennapi nyelvhasználati jogait közvetlenül érintő, bár deklarálta azt nem szabályozó, az államnyelvről szóló törvény számtalan feszültséget teremtett, amelynek feloldását sokan az alkotmánybíróságtól várták. A nemzetközi érdeklődést jelezte, hogy az Európa Tanács, valamint az EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa többször is aggodalmának adott hangot, hogy az ország eleget tesz-e a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogainak szabályozásával kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeinek. Az indítvány és az Alkotmánybíróság érvelésének vizsgálata előtt érdemes vázolni a szlovák alkotmánybíróság hatáskörét, az alkotmánybírói eljárási ismérveit, valamint a nyelvi jogok szlovákiai szabályozásának 1989 utáni történetét.

## A SZLOVÁK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELADATA ÉS JOGKÖRE

A Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának intézményét, jogállását az alkotmány<sup>2</sup> 124–140. cikkelyei szabályozzák<sup>3</sup>. Az alkotmány alapján a jogi és természetes személyek jogaik és szabadságjogaik védelme érdekében a független és pártatlan bírósághoz fordulhatnak.<sup>4</sup> Az alkotmány ezt a védelmet két egymástól független bírósági rendszer – a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság – révén biztosítja.

A szlovák alkotmánybíróság (SZAB) az alkotmányvédelem független bírói szerveként (124. cikkely) dönt arról (125. cikkely), hogy a törvények összhangban vannak-e az alkotmánnyal és az alkotmány (erejű) törvényekkel; a kormányrendeletek, a minisztériumok és egyéb államigazgatási szervek általánosan kötelező jogszabályai az alkotmánnyal, az alkotmány (erejű) törvényekkel és a törvényekkel; a területi önkormányzati szervek általánosan kötelező rendeletei

az alkotmánnyal és a törvényekkel; a helyi államigazgatási szervek általánosan kötelező rendeletei a jogszabályokkal; illetve az általánosan kötelező jogszabályok azokkal a nemzetközi szerződésekkel, amelyek a törvények közzétételére megállapított módon hirdettek ki. Az alkotmány nem teszi lehetővé a testület számára az előzetes normakontrollt a törvénytervezetek és más, általánosan kötelező jogszabályok tervezetei esetében [128. cikkely (2)].

Indítványt jogosult előterjeszteni (130. cikkely) a parlament képviselőinek legalább egyötöde (minimum 30 képviselő), a köztársasági elnök, a kormány, a bíróságok, a legfőbb ügyész, valamint a központi, illetve a helyi államigazgatási szervek és a területi önkormányzati szervek jogerős határozatai ellen emberi jogainak megsértése címén panaszt tevő személy (ha e jogok védelme nem tartozik más bíróság hatáskörébe – 127. cikkely). A törvény szabályozza azt is, kinek van joga indítványt előterjeszteni például a parlamenti képviselő mandátumának hitelességével, a parlamenti választások alkotmányosságával és törvényességével, a politikai pártok feloszlásával vagy tevékenységének felfüggesztésével kapcsolatban, a népszavazás elleni panaszok esetében, vagy a köztársasági elnökkel szemben emelt hazaárulási vád ügyében stb. (129. cikkely). Az alkotmánybírói eljárást indíthat jogi vagy természetes személyek kezdeményezése alapján is, ha azok jogaik megsértését sérelmezik [120. cikkely (3) bekezdés].

Amennyiben a testület kimondja, hogy a jogszabály vagy annak egyes rendelkezései nincsenek összhangban az alkotmánnyal, illetve a magasabb szintű jogszabállyal, az adott jogszabályi részeket, rendelkezéseket nem lehet alkalmazni (132. cikkely). Az említett rendelkezéseket kibocsátó szervek a SZAB határozatának kihirdetésétől számított hat hónapon belül kötelesek az érintett jogszabályokat összhangba hozni az alkotmánnyal, az alkotmány(erejű) törvényekkel, egyes esetekben – például kormányrendeletek, minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek általánosan kötelező jogszabályai esetében – egyéb törvényekkel, valamint a nemzetközi szerződésekkel. Amennyiben ezt nem teszik meg, az ilyen jogszabályok vagy rendelkezések a határozat ki-

hirdetésétől számított hat hónap elteltével hatályukat veszítik. A testület határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak (133. cikkely). A SZAB három formában hozhatja döntéseit. Érdemi döntését határozatba foglalja, a többi esetben végzést hoz. Ítéletet csupán egy esetben hoz: a köztársaság elnöke ellen emelt hazatérés vádjának tárgyában<sup>5</sup>.

Ahogy a szlovák alkotmánybíróság elnöke írta: „...az alkotmánybíróság hatáskörébe elsősorban az úgynevezett absztrakt normakontroll tartozik, azaz a törvényhozói és normaalkotói tevékenység alkotmányosságának megítélése, valamint a demokratikus politikai rendszer elveinek betartásával kapcsolatos tevékenység. Összefoglalva: 1. Az alkotmánybíróság dönt arról, hogy a jogszabályok összhangban vannak-e az alkotmánnyal és az alkotmánytörvényekkel. 2. A természetes és a jogi személyek jogainak védelmét az alkotmány 46. cikkely 1., 2. bekezdése értelmében elsősorban az általános hatáskörű bíróságok biztosítják, másodsorban az alkotmánybíróság. 3. Az alkotmánybíróságnak nem áll jogában felülvizsgálnia az általános bíróságok határozatait, kivéve azokat a döntéseket, amelyekben az állampolgárok alapvető jogait és szabadságjogait sértették meg.”<sup>6</sup>

A nyelvi jogok kapcsán nem érdektelen megemlíteni, hogy a törvény értelmében a SZAB előtt folyó tárgyalás során a természetes személyek használhatják anyanyelvüket, a tolmácsolás költségei a SZAB-ot terhelik<sup>7</sup>. Ez a természetes személyekre és csupán a szóbeli tárgyalásokra vonatkozik, és nem érvényes például a jogi személyek írásos indítványaira. Az 1996. október 24-én elfogadott parlamenti Hátszabály<sup>8</sup> ugyanakkor törölte a parlamenti képviselők saját nyelvhasználati jogát, melyet a korábbi Hátszabályok – legalábbis formailag – biztosítottak. A tárgyalási nyelvet rögzítő 31. cikkely a Nemzeti Tanács és szerveinek tárgyalási nyelveként az államnyelvet határozza meg. Külföldi felszólalása esetén a parlament tolmácsot biztosít. A nem szlovák anyanyelvű szlovák állampolgárok nyelvhasználati jogáról a parlamentben nincs szó.

A SZAB mérlegelheti, hogy a döntéshozatalban mikor tér el sürgősségi okokból az indítványok érkezési sorrendjétől.<sup>9</sup> Ilyen volt például a NATO-csatlakozásra és a közvetlen köztársasági elnökválasztásra vonatkozó népszavazással kapcsolatos indítvány ügyében hozott döntése 1997 májusában. A nyelvtörvénnyel kapcsolatos indítványt a SZAB nem ítélte sürgősséggel tárgyalandónak.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖRÉBE ELSŐSORBAN AZ ÚGYNEVEZETT ABSZTRAKT NORMAKONTROLL TARTOZIK, AZAZ A TÖRVÉNYHOZÓI ÉS NORMAALKOTÓI TEVÉKENYSÉG ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK MEGÍTÉLÉSE, VALAMINT A DEMOKRATIKUS POLITIKAI RENDSZER ELVEINEK BETARTÁSÁVAL KAPCSOLATOS TEVÉKENYSÉG.

A szlovák alkotmány monista felfogást követ: a nemzetközi szerződések a belső jog részét képezik, a jogszabályi hierarchiában az alkotmány és a törvények között helyezkednek el. A szlovák alkotmány 11. cikkelye szerint „azok az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló nemzetközi szerződések, amelyeket a Szlovák Köztársaság ratifikált és a törvény által megállapított módon kihirdetett, a Szlovák Köztársaság törvényeivel szemben előnyt élveznek, amennyiben az alkotmányos jogok és szabadságok bővebb terjedelmét szavatolják.”

Szlovákia aláírta a legjelentősebb emberi jogi dokumentumokat, részben Csehszlovákia egyik jogutódjaként (például a polgári és politikai valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya, a népiértés minden fajtájának tiltásáról szóló egyezségokmány, a gyermekek jogairól szóló egyezmény stb.), részben 1993 óta immár önálló államként csatlakozott hozzájuk (például emberi jogok európai egyezménye, a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény). Szlovákia kétoldalú nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségei közül legjelentősebb a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről Magyarország és Szlovákia között 1995. március 19-én megkötött szerződés (az úgynevezett alapszerződés). Szlovákia – néhány erre utaló ígérete ellenére – máig nem csatlakozott a kisebbségek nyelvhasználati jogai szempontjából releváns nemzetközi jogi egyezményekhez, köztük a regionális és kisebbségi nyelvek európai kartájához.

Az 1989. november 17. utáni politikai változásoktól napjainkig három alkotmányos szintű norma szabályozta a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok nyelvhasználati jogait Szlovákiában. A nemzetiségek jogállásáról szóló 144/1968. Tt. számú alkotmánytörvény<sup>10</sup> (3. cikkely), melyet a demokratikus változásokat tükröző emberi jogok és alapvető szabadságjogok kartája 23/1991. Tt. sz. (3., 24. és 25.<sup>11</sup> cikkely) követte, majd a Szlovák Köztársaság jelenleg is hatályos alkotmánya Tt. 460/1992. sz. alatt<sup>12</sup> [6. cikkely. (2), 33. és 34. cikkely].

Mindhárom alkotmányos norma – bár eltérő módon és különböző garanciákkal<sup>13</sup> –, tartalmazza többek között a nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok jogát az anyanyelvükön való művelődésre,

anyanyelvük hivatalos kapcsolatokban való használatára, valamint az információk anyanyelvükön való terjesztésére és befogadására.

Ugyanebben az időszakban elfogadták a szlovák nyelv használatára vonatkozó két általános nyelvtörvényt, valamint a néhány részterületet szabályzó nyelvhasználati törvényt.

Az 1989-es változások után a szlovákiai magyar pártok a 144/1968. Tt. számú alkotmánytörvény végrehajtását célozva törvény megalkotását javasolták a nyelvhasználat szabályozására is. Ez ellen léptek fel a szlovák nacionalisták a Matica Slovenská és a Szlovák Nemzeti Párt vezetésével. Törvénytervezetet terjesztettek be a „Szlovákiában szlovákul” jelszó jegyében, s 1990 októberében tömegtüntetéseket szerveztek a nyelvhasználatért folyó küzdelem túlmutató politikai célokért<sup>14</sup>.

Ekkor született meg a hivatalos nyelvről szóló 428/1990. Tt. számú törvény<sup>15</sup>, mely bár elvetette a kisebbségek nyelvhasználati jogának teljes tiltását, korlátozta a kisebbségek nyelvhasználatát a hivatalos kapcsolatokban. Több vonatkozásban diszkriminatív jellegű és pontatlan volt, így nem járult hozzá a jogbiztonság kialakulásához. Bár a nemzeti kisebbségeknek bizonyos feltételek mellett lehetővé tette, hogy a hivatalos érintkezések során használják anyanyelvüket, ez elmaradt a hatályos alkotmányos szabályozás ugyanezt jogként biztosító szintjétől. A törvény megszorításaira jellemző példa a kisebbségek hivatalos nyelvhasználatát szabályozó 6. cikkely 2. bekezdése, mely szerint: „*Ha a nemzeti kisebbség tagjai<sup>16</sup> egy városban vagy községben legalább a lakosság 20 százalékát alkotják, az ilyen városokban és községekben a hivatalos érintkezésben saját nyelvüket használhatják. Ha az ilyen városokban vagy községekben a hivatalos érintkezésben olyan polgár vesz részt, aki a nemzeti kisebbségnek nem tagja, az eljárás a hivatalos nyelven folyik. Az állami szervek és a községi önkormányzati szervek dolgozói nem kötelesek a nemzeti kisebbség nyelvét ismerni és használni. A közokiratokat és az iratokat a hivatalos nyelven állítják ki.*”

Szlovákia önállósodása után elsősorban a külföldi nyomás<sup>17</sup>, illetve a rövid ideig tartó kedvező belpolitikai változás<sup>18</sup> eredményeként három, a kisebbségek nyelvhasználati jogait pozitívan szabályozó résztörvény született: a vezeték- és keresztnévéről<sup>19</sup>, az anyakönyvekről<sup>20</sup> és 191/1994. Tt. számú táblatörvény<sup>21</sup>. Az első kettő az úgynevezett névháborút szándékozott lezárni, s többek között például lehetővé tette a nem szlovák női vezetéknevek -ová toldalék nélküli anyakönyveztetését, a harmadik az úgynevezett táblaháború végére akart pontot tenni azzal,

hogy négyéves helységnévtábla döntögetés és újraállítás után szabályozta a helységnevek kisebbségek nyelvén történő megjelölésének jogi keretét.

Az 1994. októberi választások nyomán hatalomra került harmadik Mečiar-kormányban helyet kapott a szlovák nyelv kizárólagos hivatalos használatát rögzítő törvényjavaslat egyik 1990-es kezdeményezője, a Szlovák Nemzeti Párt is (ők kapták például az oktatásügyi tárcát). A kormány már programjában<sup>22</sup> jelezte, hogy újabb törvényben, immár államnyelvként kívánja szabályozni a szlovák nyelv használatát. Ugyanakkor a kormányprogramban célként meghirdetett euroatlanti orientáció, az Európai Unióhoz, illetve NATO-hoz való csatlakozás érdekében került sor a magyar–szlovák alapszerződés 1995. márciusi aláírására.

Az alapszerződés aláírásával Szlovákia vállalta, hogy a területén élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és kötelezettségeinek szabályozásában az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről elfogadott, és Szlovákia által is ratifikált keretegyezménye értelmében jár el, s jogi kötelezettségként alkalmazza az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet koppenhágai találkozójának

1990. június 29-én kelt dokumentumát, az Egyesült Nemzetek Szervezetének 47/135. számú a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatát és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201(1993) számú ajánlását<sup>23</sup>. Az alapszerződés részletesen szabályozza „a magyar kisebbségben élő személyek” nyelvhasználati jogait,

mikor kijelenti, hogy „egyénilag és csoportjuk tagjaival közösen joguk van szóban és írásban, a magán- és a közéletben szabadon használni anyanyelvüket. Joguk van továbbá a belső jogrenddel és a két Szerződő Fél által vállalt nemzetközi kötelezettségekkel megegyezően használni anyanyelvüket a hivatalokkal való kapcsolatokban, beleértve a közigazgatást és a bírósági eljárást, anyanyelven feltüntetni azon települések neveit, ahol élnek, az utcák és egyéb közterületek neveit, helyrajzi adatokat, feliratokat és közterületi információkat, bejegyezni és használni kereszt- és vezetékneveiket ezen a nyelven, joguk van a nevelési-oktatási rendszer keretén belül adekvát lehetőségre anyanyelvük oktatására – a hivatalos nyelv oktatásának vagy az azon való oktatásnak a sérelme nélkül –, s ugyanúgy joguk van diszkriminációmentesen hozzájutni a nyilvános tömegtájékoztatási eszközökhöz, valamint saját tömegtájékoztatási eszközökhöz. A Szerződő Felek az általuk vállalt nemzetközi kötelezettségekkel összhangban

megtesznek minden szükséges jogi, adminisztratív és egyéb intézkedést a felsorolt jogok érvényesítése érdekében, amennyiben belső joguk ezekről még nem rendelkezik.”<sup>24</sup>

Szlovákia csatlakozott a szerződések jogáról szóló bécsi egyezményhez, mely a 18. cikkelyben rögzíti a szerződés tárgyának és céljának a hatályba lépés előtti meghíúsításától való tartózkodás kötelezettségét.<sup>25</sup>

A szlovák kormány jogértelmezése szerint a belső jogrendben az alapszerződés ratifikálása előtt szükséges olyan változásokat eszközölni, olyan törvényeket alkotni, melyek kivesszik az alapszerződés kisebbségek jogait szabályozó részének „még megfogát”, és lehetetlenné teszik a „visszaélés” lehetőségét például az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201(1993) ajánlásával összefüggésben. Ezt vetítette előre a közvetlenül az alapszerződés aláírása előtt a magyar félnek átnyújtott fenntartások megfogalmazása, mely elsősorban az 1201-es ajánlás értelmezéséről, az autonómia és a kollektív jogok bármely formájának elutasításáról szolt. Az alapszerződés ratifikációja előtt a kormány, elsősorban a Szlovák Nemzeti Párt kezdeményezésére, néhány, a kisebbségek jogainak korlátozására is irányuló törvényjavaslatot terjesztett elő, mint például a köztársaság védelméről szóló törvény (a büntetőtörvénykönyv módosításának formájában), a területi közigazgatási felosztásról szóló törvény, vagy az alapítványokról szóló törvény. A kisebbségek mindennapi életét legközvetlenebbül érintő törvényjavaslat azonban a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa, a szlovák parlament által 1995. november 15-én elfogadott, az államnyelvről szóló törvény<sup>26</sup> (a továbbiakban: nyelvtörvény) volt.

## AZ ÁLLAMNYELVTÖRVÉNY ELFOGADÁSÁNAK KÖRÜLMÉNYEI

A szlovák kormány azon szándéka, hogy az alapszerződés ratifikációja előtt fogadjon el minden korlátozó törvényt a nemzeti kisebbségek jogállásával kapcsolatban, a nemzetközi jogi kötelezettségek sajátos értelmezésének számít, különösen a szlovák alkotmány 11. cikkelyének ismeretében. Az államnyelvtörvény elfogadása előtt több nemzetközi szervezet (Európa Tanács, EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa, az EU), és állam (például az Egyesült Államok kormánya) egyértelmű aggodalmának adott hangot a demokrácia elveinek megsértése mellett a kisebbségek nyelvi jogainak korlátozása miatt is.

A nyelvtörvény tárgyalása előtt a parlament alelnöke, Augustín Húska felolvasta az Európa Parlament szocialista és liberális frakciójának Szlovákiával kapcsolatos közös határozati javaslatát, amelyben aggályait fejezték ki a demokrácia veszélyeztetése miatt, aláhúзва, hogy az Európa Parlamentet „komolyan nyugtalanítja az államnyelvről szóló törvény, mely a lakosság 11 százalékát, akik a magyart anyanyelvüként beszélik, a hivatalos érintkezésben és a közélet nagy részében megfosztja nyelve használatának jogától”<sup>27</sup>. A dokumentum továbbá „követeli, hogy a szlovák kormány tartsa tiszteletben Szlovákia alkotmányát és a kisebbségek jogaival kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásokat, és vonja vissza az államnyelvről szóló törvényt”<sup>28</sup>. Figyelmezteti a szlovák kormányt, „ha folytatja azt a politikát, mely nem tartja tiszteletben a demokráciát, az emberi és kisebbségi jogokat, szükségessé válik az Európai Unió pozsonyi irodájának bezárása és a Társulási szerződés alapján futó segély- és együttműködési programok befejezése”<sup>29</sup>.

A határozati javaslatok felolvasása után Húska fel szólította a képviselőket, hogy szuverén állam képviselőiként szavazzanak. A szlovák parlament tehát az EP képviselői részéről érkezett figyelmeztetés tudatában döntött, s a képviselők először vállalták álláspontjukat ilyen nyíltan egy olyan európai szervezettel szemben, amelynek Szlovákia a hivatalos nyilatkozatok és a kormányprogram szerint tagjává kíván válni.

A magyar koalíció korábbi javaslatait, melyek szerint: 1.) az államnyelvtörvényről szóló vitát halasszák el a magyar–szlovák alapszerződés ratifikálása utáni időre, 2.) terjesszenek be egyidejűleg a kisebbségek hivatalos nyelvhasználatát szabályozó törvénytervezetet, és 3.) Szlovákia csatlakozzon a regionális és kisebbségi nyelvek európai kartájához, elvetették, ahogy minden egyes további módosító vagy kiegészítő javaslatukat is. Az ellenzék bírálata ellenére csupán a kereszténydemokrata mozgalom képviselői tartózkodtak, a magyar koalíció előre tudható 17 ellenszavazata mellett egy demokrata uniós (DU) és egy, a Demokratikus Baloldal Pártjához (DBP) tartozó képviselő voksolt nemmel. Annál meglepőbb volt a DU és a DBP képviselőinek támogató szavazata, így a kormánykoalíció javaslata 108 voksot kapott, 30-cal többet, mint amit saját soraiból bizonyossággal várhattott. Mečiarnak sikerült tehát ismét megosztani az ellenzékot, annak ellenére, hogy a Liberális Internacionáléba igyekvő DU, valamint a Szocialista Internacionáléba igyekvő DBP szavazatai ellentmondanak

meghirdetett külpolitikai irányultságuknak és hirdett értékeiknek. Nem vállalták azonban, hogy a kormánykoalíció befolyása alatt álló tömegtájékoztató eszközök nemzetárulónak kiáltás ki őket, bár az elfogadott törvényt közülük is sokan rossznak tartják. Ennek ellensúlyozására javasolni fogják a nemzeti kisebbségek nyelvének védelméről szóló törvény mielőbbi elfogadását és az Európai regionális és kisebbségi nyelvekről szóló kárta-hoz való csatlakozást. Bírálataik, hozzászólásaik, valamint a törvény lényegét nem érintő változtatások után ellentmondásos volt mindkét ellenzéki párt viselkedése,

A nyelvtörvény azon túl, hogy politikai eszközként a centralizált nemzetállam kialakítását szolgálja, hozzájárult az ellenzék belső megosztásához, s egyben olyan aktuális politikai célokra is felhasználható volt, mint Mečiar és a köztársasági elnök közötti konfliktus élezése. Amennyiben a köztársasági elnök nem írja alá az elfogadott nyelvtörvényt, és visszaküldi a parlamentnek újratárgyalásra, javaslatának támogatásában már nehezen számíthatott volna az eddig őt támogató DU és DBP szavazataira. Ebben az esetben a köztársasági elnök kiváló alkalmat adott volna a jelenlegi kormánykoalíciónak egy újabb ellene irányuló támadás indítására. Az elnök ezt az egyre csökkenő belső mozgástérben, kinevezési és egyéb alkotmányos jogainak fokozatos korlátozása, költségvetési ellehetetlenítése és az egyre élesedő média-támadások közepette nem merte vállalni. Az elnöki aláírás bejelentésekor szövegíróje kijelentette, hogy Kováč a törvényt „szükségesnek és fontosnak” tartja, s a szlovák nyelv államnyelvként történő meghatározását tartalmazó alkotmányos rendelkezés végrehajtását látja benne. Az elnök a Magyar Koalíció kérése és a kisebbségi nyelvhasználatról szóló törvény hiánya ellenére írta alá a törvényt, mivel Mečiar megígérte neki, hogy a közeljövőben a parlamentben beterjesztik a kisebbségek nyelvhasználatát szabályozó törvényt. Az ellenzéki Kereszténydemokrata Mozgalom alelnöke, Miklosko ugyanakkor egyet nem értésének adott hangot az elnök aláírása miatt, rossznak minősítve az elfogadott nyelvtörvényt. Az elnöki szövegíróje leszögezte, ha a kormány nem tartja be ígéretét az említett kisebbségi nyelvtörvény beterjesztése ügyében, és a kisebbségek jogai csorbulnak az államnyelvtörvény következtében, az elnök az Alkotmánybírósághoz fordul, és kéri az államnyelvről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatát. A valóság azonban az, hogy miközben az elnök feladata az alkotmányosság védelme, a törvény aláírásával az alkotmányosság szenvedett csorbát, az elnök pedig ehhez hallgatólagosan segédkezett.

AZ ELNÖK FELADATA AZ ALKOTMÁNYOSSÁG VÉDELME, A TÖRVÉNY ALÁÍRÁSÁVAL AZ ALKOTMÁNYOSSÁG SZENVEDETT CSORBÁT, AZ ELNÖK PEDIG EHHEZ HALLGATÓLAGOSAN SEGÉDKEZETT.

A szlovák kormány az államnyelvtörvény elfogadását követő magyar kormányzati aggályokra a belügyekbe történő beavatkozás vádjával válaszolt<sup>30</sup>, eltekintve a Szlovákia által aláírt és megerősített keretegyezmény 1. cikkelyével, mely szerint „a nemzeti kisebbségek és az ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen a nemzetközi együttműködés keretében tartozik”. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa legközelebbi szlovákiai látogatását követő levelében a nyelvtörvénnyel kapcsolatban alkotmányossági aggályainak is hangot adott<sup>31</sup>. Az Európai Unió Bizottságának Szlovákiáról szóló ország-jelentésében is rámutattak az államnyelvtörvénnyel összefüggésben a kisebbségi nyelvhasználatról szóló törvény hiányára.

#### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGHOZ BENYÚJTOTT INDÍTVÁNY ISMERTETÉSE

Az államnyelvtörvény kisebbségi nyelvhasználatot érintő negatív következményeinek orvoslása érdekében a Magyar Koalíció<sup>32</sup> alapvetően két irányba lépett. Egyrészt a államnyelvről szóló törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenessége miatt az ügyben alkotmánybírósági vizsgálatot kezdeményezett, másrészt kidolgozta és a parlament elé terjesztette a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok nyelveinek használatáról szóló törvénytervezetet az alkotmány 6. cikkely 2. bekezdésének végrehajtása érdekében<sup>33</sup>. Az utóbbit – többszöri interpelláció ellenére – a parlament a mai napig nem tűzte napirendre<sup>34</sup>.

Mivel a köztársasági elnök nem tartotta szükségesnek, hogy maga forduljon az Alkotmánybírósághoz az államnyelvtörvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenessége miatt<sup>35</sup>, az indítvány benyújtásához legalább 30 parlamenti képviselő támogatására volt szükség. A Magyar Koalíció 17 parlamenti képviselője mellett alapvetően a Kereszténydemokrata Mozgalom képviselőinek támogatására lehetett számítani, akik az ellenzéki szlovák politikusok közül egységesen nem szavazták meg a nyelvtörvényt<sup>36</sup>. A Magyar Koalíción belüli, majd a Kereszténydemokrata Mozgalommal folytatott egyeztetések eredményeként született meg az indítvány, melyet végül 33 parlamenti képviselő 1996. május 27-én terjesztett az alkotmánybírósághoz<sup>37</sup>. Az alkotmánybíróság 1996. július 17-én plenáris ülésén hozott előzetes tárgyalásán az indítványt további tárgyalásra elfogadta, de az indítványozók

sürgősségre vonatkozó javaslatát figyelmen kívül hagyta. Az indítványozók a sürgősségi eljárást arra hivatkozva kérték, hogy a vitatott törvény alapvető emberi jogokat érint, és a lakosság jelentős részére, különösen a nemzetiségi kisebbségek, etnikai csoportok tagjaira hatással van<sup>38</sup>, s részben már hatályos, részben 1997. január 1-jén lép hatályba.<sup>39</sup> Az indítványozók 1996. július 4-én jogi képviselőjük útján az indítványt kiegészítették és pontosították. Az ügyben 1997. augusztus 26-án szóbeli tárgyalást is tartottak.

Az indítvány nem a törvény egészét, csupán egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét, valamint három nemzetközi jogi egyezmény: a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (1965), a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966), valamint a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966) egyes cikkelyeinek megsértését kifogásolta.

Az Alkotmány szerint azok az emberi jogokról és szabadságjogokról szóló nemzetközi szerződések, amelyeket Szlovákia ratifikált, és a törvény által megállapított módon kihirdetett, az ország törvényeivel szemben elsőbbséget élveznek, amennyiben az alkotmányos jogok és szabadságjogok bővebb terjedelmét biztosítják (11. cikkely). A Törvénytárról szóló Tt. 1/1993. számú törvény szabályozza a nemzetközi szerződések Törvénytárban történő kihirdetésének módját, mely szerint a nemzetközi szerződéseket a Törvénytárban való megjelentetéssel teszik közzé oly módon, hogy a Külügyminisztérium tájékoztatást jelentet meg a nemzetközi szerződés aláírásáról, mely tartalmazza annak teljes szövegét és a végrehajtáshoz szükséges információkat. Azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyek Szlovákiára nézve kötelezőek, amennyiben tartalmuk természetes és jogi személyek jogállását vagy jogos érdekeit érinti, szintén a Törvénytárban teszik közzé.

Az indítvány alkotmánybírók elé terjesztésének időpontjában, 1996. május 22-én, a magyar–szlovák alapszerződés<sup>40</sup> a ratifikációs okmányok cseréjét követően, 1996. május 15-én – már hatályba lépett. A Külügyminisztérium az alapszerződés aláírásáról szóló tájékoztatást a szerződés szövegével együtt csaknem egy évvel később, 1997. április 24-én jelentette meg a Törvénytárban<sup>41</sup>. Felmerül néhány kérdés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyával összefüggésben:

– Hogyan kell viszonyulni alkotmányossági szempontból az adott nemzetközi szerződéshez a nemzet-

közi jog értelmében már hatályos nemzetközi szerződés és az alkotmánynak az emberi jogi nemzetközi kötelezettségek és a belső jog viszonyát rendező, általános szabálya alapján?

– Az indítványozók hivatkozhattak-e a magyar–szlovák alapszerződés egyes rendelkezéseinek megsértésére az alkotmány 11. cikkelye alapján az indítvány beadásának időpontjában, illetve kiegészíthették-e azt erre hivatkozva a későbbiekben?

– Milyen jelentőséggel bírt alkotmányossági szempontból az államnyelvről szóló törvény elfogadása az alapszerződés aláírása után és hatályba lépése előtt,

a benne szereplő nemzetközi politikai, jogi kötelezettségek jogi kötelezettségként történő vállalása mellett?

A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 27. cikkelye szerint az állam nem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta valamely szerződésből folyó kötelezettségének teljesítését. Az államok ugyanakkor szabadon választhatják meg a nemzetközi jog

és a belső jog közötti összhang megteremtésének módzatait<sup>42</sup>. Az alkotmány 11. cikkelye két feltételhez (a ratifikáláshoz és a törvény által előírt módon történő kihirdetéshez) köti, hogy az emberi jogokról és alapvető szabadságjogokról szóló nemzetközi szerződések az állam törvényeivel szemben elsőbbséget élvezzenek. Az indítvány beterjesztésének időpontjában csak az egyik (a ratifikáció) teljesült. A törvény által előírt módon történő kihirdetésre csaknem egy évvel később, de még a határozathozatal és a szóbeli tárgyalás előtt került sor. Ebben az esetben az alapszerződésben foglaltakat elsősorban a másik szerződő fél, a magyar kormány kérhette volna számon a nemzetközi jog értelmében, ám az alkotmányjog által kínált lehetőséggel az indítvány benyújtásának időpontjában az egyik feltétel híján nem élhetett. Az indítványozók a beadvány elkészítésének pillanatában az alkotmány szerint nem hivatkozhattak az alapszerződésre. Nem tudni, hogy a törvénytárban történő kihirdetés után miért nem egészítették ki az indítványt, ebben valószínűleg szerepet játszottak a szélesebb politikai kompromisszum elérésével kapcsolatban felmerülő gondok.

Az alapszerződés a 15. cikkely g) pontjában szabályozza a magyarországi szlovák, illetve a szlovákiai magyar kisebbséghez tartozó személyek nyelvi jogait, 4. bekezdésében pedig többek között tartalmazza azt a kötelezettségvállalást, mely szerint a Szerződő Felek kijelentik, hogy a területükön élő nemzeti ki-

sebbségekhez tartozó személyek jogainak és kötelezettségeinek szabályozásában az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről elfogadott keret-egyezményét alkalmazzák, attól a dátumtól kezdve, amikor a jelen szerződést és a fent említett keret-egyezményt a szerződő felek országaiban megerősítik<sup>43</sup>. Az idézett megállapodás szól arról is, hogy a magyarországi szlovák, illetve a szlovákiai magyar kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme érdekében az ENSZ Nyilatkozatban, az EBEÉ koppenhágai dokumentumában, valamint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201(1993) ajánlásában rögzített normákat és politikai kötelezettségeket jogi kötelezettségként alkalmazzák<sup>44</sup>.

Az indítvány – és így az alkotmánybíróság határozata – sem hivatkozott olyan nemzetközi jogi kötelezettségre, mint a magyar–szlovák alapszerződés, a gyermekek jogairól szóló egyezmény, vagy az emberi jogok európai egyezségokmánya.<sup>45</sup>

Az indítvány 11 pontba csoportosítva a törvény 13. cikkelyéből hét cikkely, vagy részei, valamint a preambulum alkotmányosságát, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját vitatta. Ezek a bevezető rendelkezésekkel, az államnyelvvél és védelmével, az államnyelv hivatali érintkezésben, oktatásban, illetve gazdaságban, szolgáltatásokban, egészségügyben történő használatával, valamint a hatályon kívül helyezéssel kapcsolatos cikkelyeket érintették.

Az indítvány nem érintette a nyelvtörvény többi részét, amely az államnyelv tömegtájékoztatási eszközben, kulturális rendezvényeken és nyilvános összejöveteleken, fegyveres testületekben, tűzoltóságnál, valamint a bírósági és közigazgatási eljárásban történő használatáról szól, illetve a felügyeletet, a bíróságokat szabályozza. Nem emeltek kifogást az átmeneti és a közös rendelkezések, valamint a hatálybalépést szabályozó cikkely ellen sem.

Az indítványozók javasolták, hogy a bíróság a következő rendelkezések alkotmányellenességét, illetve a nemzetközi szerződéssel vállalt kötelezettségek megsértését állapítsa meg:

1. a preambulum azon részei, melyek a szlovák nyelvet Szlovákia szuverenitásának kifejezőjeként, illetve az állampolgárok közötti általános érintkezés eszközeként tüntetik fel, mely a Szlovák Köztársaság területén szavatolja szabadságukat és jogegyenlőségüket, ellentétesek az alkotmány 1., 2. cikkely 2. bekezdésével, a 12. cikkely 1., illetve a 12. cikkely 2. bekezdésével.

2. az 1. cikkely 2. bekezdése, mely szerint az államnyelv elsőbbséget élvez az állam területén használt többi nyelvvel szemben, nincs összhangban az alkotmány 11. cikkelyével, a 12. cikkely 1. és 2. bekezdésével, valamint a faji megkülönböztetés vala-

mennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény 1. cikkely 1. bekezdés és 2. cikkely 1. bekezdés a) és c) pontjával.

3. az 1. cikkely 3. bekezdése második mondata, mely szerint a liturgikus nyelvek használatát az egyházak és a vallási közösségek előírásai szabályozzák, nincs összhangban az alkotmány 123. cikkelyével, amely értelmében a minisztériumok és az államigazgatás más szervei a törvények alapján és az általuk megszabott keretben általánosan kötelező jogszabályokat adhatnak ki, ha erre a törvény felhatalmazza őket. Az indítványozók érvelése szerint nyilvánvaló, hogy az egyházak és a vallási közösségek nem államigazgatási szervek, s az alkotmány nem tesz lehetővé semmilyen felhatalmazást arra, hogy normát alkotson.

4. a 2. cikkely 2. bekezdése, mely szerint az államnyelv törvénybe foglalt formáját a kulturális minisztérium hirdeti ki, ellentétes az alkotmány 123. cikkelyével, mivel a törvény nem hatalmazza fel a minisztériumot általános érvényű jogszabály kiadására.

5. a 3. cikkely 1. bekezdése, mely szerint a közjogi szervek hatásköreik gyakorlása során kötelesek az államnyelvet használni, nincs összhangban az alkotmány 33. cikkelyével, a 34. cikkely 2. bekezdés b) pontjával, a 35. cikkely 1. és 3. bekezdésével, 36. cikkely b) pontjával és a 11. cikkellyel, valamint a gazdasági, kulturális és szociális jogok nemzetközi egyezségokmánya 2. cikkely 2. bekezdésével, a 4. és a 6. cikkelyével, valamint a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény 5. cikkely c) és i) pontjával.

6. a 3. cikkely 2. bekezdése, mely szerint a közjogi szervek alkalmazottai és tisztségviselői, a közlekedési és távközlési alkalmazottak, valamint a fegyveres erők, a fegyveres biztonsági testületek, más fegyveres testületek és a tűzoltó testületek tagjai az államnyelvet használják a hivatalos érintkezésben, illetve a 3. cikkely 3. bekezdés b) és e) pontja, mely szerint a közjogi szervek tanácskozásaikat az állam nyelvén folytatják, s így vezetik a községi krónikákat is, az esetleges más nyelvű változat pedig csak az államnyelven íródott szöveg fordítása lehet, nincs összhangban az alkotmány 1., 67. és 69. cikkelyével.

7. a 3. cikkely 4. bekezdése (a közjogi szervek és az általuk létrehozott szervezetek az államnyelvet kötelesek használni minden tájékoztatási rendszerben és az egymás közötti érintkezésükben), 5. bekezdése (az állampolgárok a közjogi szervekhez írásbeli beadványaikat csak az államnyelven nyújthatják be), valamint 6. bekezdése (minden állampolgárnak jogában áll, hogy utónevét és vezetéknevét a szlovák helyesírási szabályok szerint díjmentesen megváltoztassa) nincs összhangban az alkotmány 34. cikkely 2.



bekezdés b) pontjával és az alkotmány 11. cikkelyével.

8. a 4. cikkely 3. bekezdése (a teljes pedagógiai dokumentációt államnyelven vezetik) és 4. bekezdése (államnyelven adják ki a nevelésben és oktatásban használt tankönyveket és oktatási szövegeket, a nemzeti kisebbségek, az etnikai csoportok nyelvén és más idegen nyelveken használt tankönyvek kivételével) nincs összhangban az alkotmány 13. cikkely 2. bekezdés, 26. cikkely 2. bekezdésével és a 34. cikkely 2. bekezdés a) pontjával.

9. az 5. cikkely 2., 3., 4., 5., 6. és 7. bekezdése – a 12 évesnél fiatalabb gyermekeknek szóló más nyelvű audiovizuális alkotásokat államnyelvre kell szinkronizálni; a rádió- és televíziós adások üzemeltetői, a bemondók, a műsorvezetők, és a szerkesztők kötelesek az adásban az államnyelvet használni; a regionális vagy helyi televízió- és rádióállomások műsoraikat alapvetően az állam nyelvén közvetítik. Más nyelvet az adott műsornak az államnyelven történő közvetítése előtt és után használhatnak; az időszakos és az alkalmilag megjelenő kiadványok államnyelven jelennek meg. A más nyelvű sajtótermékek kiadását külön előírás szabályozza. A lakosságnak szóló alkalmi sajtótermékeket, a képtárak, a múzeumok, a könyvtárak katalógusait, a mozik, színházak, koncertek és más kulturális rendezvények műsorait államnyelven adják ki, de szükség esetén más nyelvekre is lefordíthatják. A kulturális, valamint a nevelési és oktatási rendezvényeket államnyelven, vagy olyan más nyelven tartják, amely teljesíti az államnyelv szempontjából az alapvető közérthetőség követelményét. Kivételt képeznek a nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok, a vendégszereplő külföldi művészek kulturális rendezvényei, és az eredeti szövegű zeneművek. A programok levezetésének (konferálásának) kísérőszövege először államnyelven hangzik el – nincs összhangban az alkotmány 24. cikkely 1. bekezdésével, a 26. cikkely 2. és 4. bekezdésével és a 11. cikkellyel, valamint a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 19. cikkelyével.

10. a 8. cikkely 3., 5. és 6. bekezdése – (3) A pénzügyi és a műszaki dokumentációt, a szlovák műszaki normákat, a társulások, az egyletek, a politikai pártok és mozgalmak, a kereskedelmi társaságok alapszabályait államnyelven készítik el. (5) A közjogi szerv a kötetmi viszonyokat szabályzó szerződésekkel kapcsolatban lefolytatott eljárásaiban csak az államnyelven készült változataikat ismeri el. (6) A nyilvánosság tájékoztatását szolgáló minden fel-

iratot, reklámot és közleményt államnyelven kell felüntetni, főleg az üzletekben, a sportlétesítményeken, a vendéglátóhelyeken, az utcákon, az utak mentén és fölött, a repülőtereken, az autóbuzsmegállókban és a vasútállomásokon, a vasúti kocsikban és a tömegközlekedési eszközökön. Ezek más nyelvre is lefordíthatóak, de a más nyelvű szövegek csak az azonos tartalmú államnyelven készült szövegek után következnek – nincs összhangban az alkotmány 11. cikkelyével, a 26. cikkely 2. bekezdésével, a 29. cikkely 3. bekezdésével.

11. a 12. cikkely, mely hatályon kívül helyezi a hivatalos nyelvről szóló 428/1990 Tt. számú törvényt, nincs összhangban az alkotmány 12. cikkely 1. és 34. cikkely 2. bekezdésével.<sup>46</sup>

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT FŐ JOGI ÉRVEI

A SZAB 1997. szeptember 9-én hirdette ki határozatát, melyben az indítványban alkotmányossági kifogással illetett nyelvtörvényi rendelkezések közül csupán a 3. cikkely 5. bekezdését és 12. cikkelyét találta alkotmányellenesnek. Eszerint az a rendelkezés, mely alapján az állampolgárok közjogi szervekhez írásbeli beadványaikat államnyelven nyújtják be – a Szlovák Köztársaság hivatalos nyelvről szóló törvény hatályon kívül helyezésével együtt (mely megengedte a kisebbségek nyelvének használatát azokon a településeken, ahol arányszámuk meghaladja a lakosság 20%-át) –, nincs összhangban az alkotmány 34. cikkely 2. bekezdés b) pontjával, mely biztosítja a nemzetiségi kisebbségekhez és etnikai csoportokhoz tartozó személyek számára a hivatalos érintkezésben saját nyelvük használatának a jogát. A SZAB az indítvány többi pontját nem tartotta alkotmányellenesnek.

Ezenkívül a SZAB szerint nem lehet addig bírságot kiróni a nyelvtörvény 10. cikkelye alapján – összefüggésben a 11. cikkely 4. bekezdésével, mely feljogosítja a kulturális minisztériumot arra, hogy a hatáskörén kívüli személyeket is bírságozhasson –, amíg azok a szabályok, amelyek megsértését a kulturális minisztérium bírsággal szankcionálhatja, nem jelennek meg általánosan kötelező jogszabály formájában.

A SZAB-határozat indokolásának első része tartalmazza a képviselők indítványának fő pontjait, a parlament írásbeli véleményét az indítványról<sup>47</sup>, valamint a Kulturális Minisztérium írásbeli állásfoglalását<sup>48</sup>. Az indokolás második része

6. cikkely (1) A Szlovák Köztársaság területén a szlovák nyelv államnyelv.

(2) Az államnyelvtől eltérő más nyelvek használatát a hivatalos érintkezésben törvény szabályozza.

(A Szlovák Köztársaság  
Alkotmánya)

12 pontban összefoglalja a SZAB-nak az indítvány egyes pontjaira vonatkozó jogi érvelését. Az indítvány a nyelvtörvény huszonhat rendelkezését kifogásolta alkotmányossági szempontból, terjedelmi okokból ehelyütt csak a határozat néhány fontosabb megállapításával tudunk foglalkozni, így: a preambulumbal, az államnyelvvél és védelmével, kodifikációjával, a hivatalos érintkezésben történő használatával, valamint a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek és a belső jog viszonyával kapcsolatos alkotmánybíróági érvekkel. Ismertetjük az alkotmányellenesnek talált rendelkezésekkel kapcsolatos érvelést is.

A parlament írásbeli véleménye a nyelvtörvény indoklásának értelmezésével és a törvényhozó egyes cikkelyekkel kapcsolatos szándékának ismertetésével foglalkozik. Az államnyelvvél az állam területén használt többi nyelvvél szembeni elsőbbségével összefüggésben (1. cikkely 2. bekezdése) kijelenti, hogy ennek szigorát a törvény enyhíti, amikor ugyan az államnyelv használatát előnybe helyezi, de nem zárja ki a nemzetiségi kisebbségek nyelvhasználatát, amit részben más törvények szabályoznak<sup>49</sup>.

Az államnyelv hivatalos érintkezésben történő használatát szabályzó 3. cikkelyhez a parlament megjegyzi: „Az állami szervek és állami szervezetek az ‘ami nem megengedett, az tilos’ elv szerint működnek”<sup>50</sup>. Az államapparátus működésének ez az alapvető elve következetesen tükröződik ebben a rendelkezésben. Az államnyelv hivatalos érintkezésben történő használata más közigazgatási szervek, köztük az önkormányzatok által explicit módon a nyelvnek mint a polgárok általános érintkezési eszköze használatának szükségességéből van levezetve.”<sup>51</sup>

A parlament a nyelvtörvény 3. cikkelyének 5. bekezdésével összefüggésben, amely az állampolgárok közigazgatási szervekhez irányuló írásbeli beadványait szabályozza, megállapítja „Annak érdekében, hogy az állampolgár a Szlovák Köztársaság egész területén érvényesíthesse jogait közigazgatási szervnek szánt írásos beadvány útján, írásos beadványát a Szlovák Köztársaság államnyelvével kell elkészítenie.” Az államnyelv oktatásügyben történő használatával összefüggésben a parlament kijelenti: „Az egész államnyelvről szóló törvény a többségi elven nyugszik, mely úgy értelmezendő, mint az államalkotó nemzet joga az államnyelv használata feltételeinek szabályozásához.”<sup>52</sup>

A kulturális minisztérium állásfoglalásában tájékoztatta az alkotmánybírósgot, hogy a nyelvtörvény 2. cikkely 2. bekezdésével összhangban elkészítette

az államnyelv kodifikált formájáról szóló rendelet tervezetét, melyet nyilatkozat formájában tenne közzé. „...a nyilatkozat csak belső norma lenne, amely nem általános érvényű. A jogi szakértők szerint azonban a Szlovák Köztársaság kulturális minisztériuma kihirdetheti a kodifikált formát, mivel az említett rendelkezés ezt a lehetőséget nem zárja ki.”<sup>53</sup>

Az alkotmánybírósg határozatában a preambulumbal kapcsolatos alkotmányossági kifogásokkal érdemben nem foglalkozott. A SZAB azon törvény „terjedelmének” meghatározásakor, mely az alkotmány 125. cikkely a) pontja értelmében az előtte folyó tárgyalás tárgyát képezheti, a törvényhozó akaratából indult ki, melyet az államnyelvről szóló törvény elfogadásakor kinyilvánított. Ez alapján a SZAB az államnyelvről szóló törvény preambulumbal a törvény bevezető mondatának minősítette, amelynek ugyan van jelentősége a törvény tárgyának és céljának tisztázásakor, és segít az értelmezésben is, de megelőzi magát a törvény szövegét. Az államnyelvről szóló törvény szövege alatt a bíróság felfogása szerint a preambulumbal bevezető mondatát követő cikkelyezett szövegek (1–13. cikkely) kell érteni. Ez alapján a SZAB nem volt feljogosítva arra, hogy a preambulumbal egyes részeit alkotmányosságát vizsgálja, bár a későbbiek során magyarázatában utalt rá (a nyelv mint a szuverenitás kifejezője, egyenlőség méltóságban és jogokban).

A nyelvtörvény szerint az államnyelv elsőbbséget élvez a Szlovák Köztársaság területén használt többi nyelvvél szemben, ennek következtében az indítványozók szerint „olyan állapot jön létre, amikor a többi nyelv szükségszerűen másodrendű helyzetbe kerül, azok a polgárok pedig, akik a szlováktól eltérő nyelven beszélnek, másodrendű, alacsonyabb rangú hátrányosan megkülönböztetett polgárok lesznek”, valamint „ez a rendelkezés kimeríti a faji megkülönböztetés fogalmát is, mivel nemzetiségi alapon megkülönbözteti és előnyben részesíti az embereket azáltal, hogy az egyik nemzet nyelvét előnyben részesíti a többi nemzetiségi kisebbség és etnikai csoport nyelvével szemben...”

A testület véleménye szerint az említett rendelkezés „elsősorban több nyelv párhuzamos használatát feltételezi a Szlovák Köztársaság területén, és csupán kölcsönös viszonyukat szabályozza úgy, hogy az egyiket közülük (a szlovák nyelvet) államnyelvként határozza meg, amely ennek következtében ‘előnyt’ élvez a Szlovák Köztársaság területén használt többi nyelvvél szemben”. A nyelvtörvény e rendelkezését

a SZAB véleménye szerint „a preambulum azon részéhez kapcsolva kell értelmezni, mely szerint a szlovák nyelv: egyben a köztársaság polgárainak általános érintkezési eszköze”. Azért, hogy a törvény e célját el lehessen érni, szükséges volt, hogy a törvényi szabályozás azon eseteiben, ahol ezt a célt más nyelv, mint a szlovák révén nem lehetne elérni, élvezzen törvény által megállapított előnyt a Szlovák Köztársaság területén beszélt többi nyelvvel szemben.

Az alkotmánybíróság nem foglalkozott azzal, hogy ez a rendelkezés a nyelvhasználat kizárólagos jellegét erősíti, kérdésessé teszi, s – különösen az államapparátus számára irányadó „ami nem megengedett, az tilos” elvének érvényesítése mellett – lehetséges-e a párhuzamos kisebbségi nyelvhasználat, hiszen a törvény további rendelkezéseinek kizárólagos jellege ennek ellentmond (3.1., 3.2. b, e, 3.4., 3.5., 4.3., 8.5. cikkelyek).

A SZAB további érvelésében a faji megkülönböztetésre vonatkozó alkotmányossági aggályokra tér ki a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (1. cikkely 1. bekezdés, 5. cikkely), a politikai és polgári jogok nemzetközi egyezségokmánya (26. cikkely 2.1. és 27. cikkely) és az alkotmány egyes cikkelyeivel összefüggésben. A SZAB érvelése szerint a nyelvtörvény 1. cikkely 2. bekezdése akkor ütközik az említett rendelkezésekkel, amennyiben ezek „1. szabályoznak a nemzetiségi kisebbségek vagy etnikai csoportok tagjainak jogait és szabadságjogait, beleértve nyelvi jogait is (a kisebbségi nyelv használatának joga), illetve ha 2. a szerződő feleket köteleznék, hogy a területükön élő kisebbségek nyelvhasználatának biztosítása mellett, egyidejűleg valósítsák meg ‘egyenjogúsítását’, és ismerjék el a többségi (hivatalos, illetve állami) nyelvvel” egyenrangú használatát.

A SZAB szerint azonban a két nemzetközi szerződés a szerződő felekre ilyen kötelezettségeket nem ró, mivel nem kötelezi őket arra, hogy „az államon belül egyáltalán ‘jogilag minősítsék’ kisebbségeik nyelvét, illetve meghatározzák viszonyukat (jogállásukat) a többségi (hivatalos, állami) nyelvhez.” A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikkelye elismeri a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek azon jogát, hogy „csoportjuk más tagjaival együttesen ...saját nyelvüket használják”. A SZAB értelmezése szerint a kisebbségek nyelvi jogainak megközelítése ez esetben „a kisebbségi nyelvek

tényleges használatának a biztosítása, azonban függetlenül attól, vajon a nyelvük egyidejűleg valamilyen módon (vagy egyáltalán) ‘jogilag minősített-e’, illetve jogilag szabályozott-e viszonya a többségi nyelvhez. A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikkelye alapján a jog alkalmazásával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetésről ezért csak akkor lenne szó, ha a 26. cikkelyben, illetve a 2. cikkely 1. bekezdésében bizonyos kisebbségektől (más nyelvi kisebbségekkel összevetve) megtagadnák ezt a jogot”. Mivel azonban egyik nemzetközi szerződés sem kötelezi a szerződő feleket arra, hogy tegyék lehetővé kisebbségeik nyelvének „egyenrangú” használatát a többségi nyelv viszonylatában, a SZAB szerint a nyelvtörvény ezen rendelkezése nem sértette a fenti nemzetközi kötelezettségeket. Tehát a SZAB szerint nem kötelező a kisebbségi nyelvet „egyenjogúsítani” a többségivel, elegendő,

ha biztosítják a kisebbségi nyelv tényleges használatát, s a fenti nemzetközi kötelezettségek csak akkor sérülnének, ha a kisebbségi nyelvek használatát tiltanák.

Alapvetően analóg érvelést használtak az alkotmánybírák a nyelvtörvény e rendelkezésével és az alkotmány 12. cikkely 2. bekezdésével kapcsolatban. Eszerint „az alkotmány ezen cikkelyével való összeütközés-

ről kizárólag konkrét alapvető jogok és szabadságjogok megszegésével összefüggésben beszélhetnénk, úgy, ahogy ezeket az alkotmány második fejezete szabályozza, tehát ebben az esetben az alkotmány 34. cikkelye sérülne. Az alkotmány 34. cikkelye azonban nem ismeri el a nemzetiségi kisebbségekhez vagy etnikai csoportokhoz tartozó személyek alapvető jogát, aminek megfelelően az állam (a törvényhozó) kötelessége, hogy egyenjogúsítsa a kisebbség vagy az etnikai csoport nyelvének jogállását a ‘többségi’ nyelv jogállásával, amelynek következtében mind a többségi (hivatalos), mind a kisebbségi nyelvek egyenrangú használatára kerülne sor.” A SZAB szerint az indítványozók érvelésének elfogadásával több és egyenrangú „állami” nyelv rendszere alakulna ki a Szlovák Köztársaság területén. Mivel azonban a nyelvtörvény vitatott rendelkezése nem tiltja a kisebbségi nyelvek használatát, ezért a SZAB nem is vizsgálta e rendelkezés összhangját az alkotmánnyal.

Az indítvány további pontjában annak alkotmányosságát kérdőjelezte meg, hogy a kulturális minisztérium jogosult-e az államnyelv törvénybe foglalt formájának kihirdetésére (2. cikkely 2. bekezdés) hivat-

kozva az alkotmány 123. cikkelyére, amely a minisztériumok általánosan kötelező érvényű jogszabály kiadására vonatkozó jogát szabályozza. Ez különösen azért érdemel figyelmet, mert a kulturális minisztérium az államnyelv törvénybe foglalt kodifikált formája alapján jogosult büntetni a minisztérium irányítása alá nem tartozó állampolgárokat, a nyelvtörvény azonban nem hatalmazta fel a minisztériumot általánosan kötelező jogszabály kiadására. Az alkotmány 123. cikkelye többek között a minisztériumok számára is meghatározza az általánosan kötelező erejű jogszabály kiadásának feltételeit, mely alapján a törvényhozónak kifejezetten fel kell hatalmaznia a minisztériumot, valamint pontosan meg kell határoznia, mit kell érteni a törvényben e fogalom alatt.

A SZAB nem talált okozati összefüggést a nyelvtörvény 2. cikkely 2. bekezdése és az alkotmány 123. cikkelye között. A nyelvtörvény szerint a kulturális minisztérium hirdeti ki, de nem ő kodifikálja a nyelvtörvényt, s a bíróság szerint a törvényhozó akarata sem irányult arra, hogy a minisztérium általánosan kötelező erejű jogszabályt adjon ki. Ez olvasható a parlament állásfoglalásában is<sup>54</sup>, mely szerint „az államnyelv egységesített szabályait, amelyek egyes nyelvtudományi intézetek tudományos és kutatómunkájára támaszkodnak, kodifikációra terjesztetnek elő. A kodifikációt a jog szempontjából nem lehet normaalkotási aktusnak tekinteni. A kodifikációt és az államnyelv minden új jelentős szabályozását azonban a kulturális minisztérium hirdeti ki”. A SZAB értelmezése szerint a törvényhozónak nem állt szándékában megbízni a kulturális minisztériumot az államnyelv kodifikációjával a minisztériumot az alkotmány 123. cikkelye értelmében megillető általános erejű jogszabálykiadás formájában. Az államnyelv kulturális minisztérium általi kodifikációját ezért az államnak az államnyelvről való gondoskodásaként, nem pedig a törvényhozó általános erejű jogszabály kiadására való felhatalmazásaként kell felfogni. A SZAB szerint – mivel a törvényhozó nem hatalmazta fel a minisztériumot általánosan kötelező erejű jogszabály kiadására az államnyelv kodifikációjára, az alkotmány 123. cikkelye viszont a minisztériumok általánosan kötelező erejű jogszabályai kiadásának feltételeit szabályozza – a nyelvtörvény 2. cikkely 2. bekezdése nem kerülhetett ellentmondásba az alkotmány 123. cikkelyével.

A SZAB a fentiekkel összefüggésben szükségesnek tartotta annak az ellentmondásnak a feloldását, hogy a nyelvtörvény 10. cikkelye alapján a 11. cikkely 4. bekezdése mellett a kulturális minisztérium hatáskörén kívüli személyek is bírsághozhatóak, amennyiben eltérnek az államnyelv fenti formában kihirdetett kodifikált formájától, ugyanakkor a szabály nem teljesíti azt az alkotmányos követelményt, hogy általá-

nosan kötelező erejű legyen. A SZAB érvelése szerint addig nem lehet bírságot kiróni sem jogi, sem vállalkozásra jogosult természetes személyekre, amíg azok a szabályok, amelyek megsértését a kulturális minisztérium bírsággal szankcionálhatja, nem kapják meg az általánosan kötelező jogszabály formáját.

Az indítványozók az államnyelv hivatalos érintkezésben történő használatával összefüggésben többek között kifogásolták a nyelvtörvény 3. cikkely 1. bekezdése első mondatának („Az állami szervek és szervezetek, a területi önkormányzatok szervei és a közjogi személyek hatásköreinek gyakorlása során kötelező az államnyelv használata a Szlovák Köztársaság egész területén.”) alkotmányellenességét (az alkotmány 33., 34. cikkely 2. bekezdés b) pontja, 35. cikkely 1. és 3. bekezdése, 36. cikkely és a 11. cikkely), valamint, hogy nincs összhangban a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló nemzetközi egyezségokmány 2. cikkely 2. bekezdésével, 4. és 6. cikkelyével és a jogi megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény 5. cikkely c) és i) pontjával. Az indítványozók kifogása arra irányult, hogy a vitatott rendelkezés „kötelez, tehát utasítja a közjogi szerveket, hogy kötelezettségeik teljesítése során kizárólag az államnyelvet használják (az alkotmány értelmében az állami szervek csak a törvénnyel összhangban cselekedhetnek<sup>55</sup>), amivel a nemzetiségi kisebbségekhez és etnikai csoportokhoz tartozókat a hivatalos érintkezésben megfosztja anyanyelvük használati jogától.” Az indítványozók megállapítása szerint ez az alkotmányellenes állapot áthidalható lett volna, ha az államnyelvről szóló törvény 12. cikkelye nem helyezte volna hatályon kívül a Szlovák Köztársaság hivatalos nyelvről szóló 428/1990. Tt. számú törvényt.

A SZAB szerint az államnyelvről szóló törvény kontextusában és az egész törvény célja szempontjából „nem létezik sem jogi, sem tényleges ok, amiért a 3. cikkely 1. bekezdésében felsorolt közjogi szervek ... munkájukban ... más nyelvet használjanak, mint az államnyelv”. Az egyetlen ok, amiért a közjogi szerveket hatáskörük ellátása érdekében az államnyelvről szóló törvény utasítaná más nyelvek használatára, a nemzetiségi kisebbségek vagy etnikai csoportok nyelvhasználatának „tényleges” szabályozása lenne. Azért „tényleges” szabályozás, mert maga az államnyelvről szóló törvény 1. cikkelyének 4. bekezdésével *expressis verbis* kizárja szabályozása tárgyából „a nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok nyelveinek használatát”. A SZAB szerint a nyelvtörvény egyes rendelkezései ennek ellenére is csak akkor kerülnének ellentmondásba az Alkotmánnyal, ha az államnyelvről szóló törvény: „a) közvetlenül a nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaihoz for-

dulna, vagy b) közvetve fordulna hozzájuk a Szlovák Köztársaság állampolgáraiként, c) utasítaná őket az államnyelv használatára, d) az államnyelv használatára utasítaná őket olyan területen is, ahol a Szlovák Köztársaság alkotmányának 34. cikkelye lehetővé teszi a nemzetiségi kisebbség vagy etnikai csoport nyelvének használatát, az ilyen utasítás alóli kivétel lehetősége nélkül a nemzetiségi kisebbség vagy etnikai csoport nyelvének érdekében.

A SZAB szerint ennek következtében a közjogi szervnek csak akkor keletkezhetne törvényes kötelezettsége más nyelv mint a szlovák használatára hatásköre ellátása során, ha törvényben szabályoznák a nemzeti kisebbség alkotmányos alapjogát nyelve használatához a hivatalos érintkezésben [34. cikkely 2. bekezdés b) pont]. A SZAB következtetése szerint, mivel a nyelvtörvény sem de iure, sem de facto nem szabályozza a kisebbségek nyelvhasználati jogát, ezért „nem helyénvaló az indítványozó állítása, mely szerint e jog érvényesítésének a közjogi szerv azon kötelezettsége felel meg, hogy az ilyen nyelvet használja is hatáskörének ellátása során”.

Véleményem szerint a bíróság nem foglalt állást a szerzett jogok visszavételével (alkotmány 12. cikkely 1. bekezdés) kapcsolatban, hiszen nehéz elképzelni a kisebbségek alkotmányos nyelvhasználati jogának érvényesülését a hivatalos érintkezésben, ha a hivatal az államnyelvet köteles használni. Ez még a 1990-es hivatalos nyelvről szóló törvényhez képest is visszalépés, amely nem zárta ki teljesen, hogy az állami szervek a kisebbségek nyelvét használják (6. cikkely 2. bekezdés: „Az állami szervek és a községi önkormányzati szervek dolgozói nem kötelesek a nemzetiségi kisebbség nyelvét ismerni és használni.”).

Az indítványozó a továbbiakban kérte a SZAB-ot, nyilvánítsa alkotmányellenesnek a nyelvtörvény 1. cikkely 2. bekezdését, 3. cikkely 1. bekezdését, 3. cikkely 4., 5., 6. bekezdését, 5. cikkely 2–7. bekezdését, a 8. cikkely 3., 5., 6. bekezdését az alkotmány 11. cikkelyével, a 2. cikkely 2. bekezdésével összefüggésben. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyát érintő kérdésben az indítványozók a parlamentnek, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának mint legfelsőbb törvényhozó szervnek az alkotmány, a nemzetközi szerződések betartásáért viselt alkotmányos felelősségét vetették fel. Az indítványozók szerint „a tudatos törvényhozási tevékenység, amely olyan törvény megszületését eredményezi, mely nincs összhangban az alkotmánnyal, ellentmond a Szlovák Köz-

társaság alkotmánya 2. cikkely 2. bekezdésének. Azért azon a véleményen vagyunk, hogy ha a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa olyan törvényt fogadott el, melynek rendelkezései nincsenek összhangban az emberi jogokról és szabadságjogokról szóló nemzetközi szerződésekkel, amelyek előnyt élveznek a törvényekkel szemben, az alkotmánnyal ellentétesen cselekedett.”

A SZAB véleménye szerint az alkotmány 11. cikkelyét elsősorban egy alkotmányos rendelkezés általános utasításaként szükséges értelmezni, mely minden olyan állami szervnek szól, amely döntéshozatali vagy egyéb tevékenysége során találkozik azon emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben

tartásának és védelmük biztosításának szükségességével, amelyek mind a nemzetközi jogi, mind a belső jogi szabályozás tárgyát képezik. A 11. cikkely a SZAB szerint feltételezi az emberi jogok vagy alapvető szabadságjogok mind nemzetközi jogi, mind belső jog általi szabályozásának párhuzamos meglétét, és gyakorlati megvalósításuk folyamata érdekében az emberi jo-

gokról és szabadságjogokról szóló nemzetközi szerződések „feltételes prioritását” határozza meg. A SZAB értelmezése szerint a 11. cikkely megszegésére csak olyan szerv tevékenységének eredményeként kerülhet sor, mely tevékenysége során alkalmazza az emberi jogokkal kapcsolatos belső jogszabályt, nem pedig az által a szerv által, amely maga ilyen belső jogi szabályozást hoz létre (törvényhozó szerv). Mivel a parlament nem olyan szerv, amely alkotmányos jogköre alapján foglalkozna az emberi jogok nemzetközi jogi vagy belső jogi szabályozásának alkalmazásával, ezért pusztán törvényhozói tevékenysége miatt nem jöhet szóba a 11. cikkely megszegése.

A SZAB egyetlen esetben fogadta el az indítványozók alkotmányossági kifogását, mégpedig a nyelvtörvény azon rendelkezésével kapcsolatban, mely előírja, hogy az állampolgárok csak államnyelven fordulhatnak írásos beadványaikkal a közjogi szervekhez (3. cikkely 5. bekezdés). A SZAB szerint ebben az esetben kimutatható az Alkotmány 34. cikkely 2. bekezdése b) pontjának megsértése, mely biztosítja a kisebbséghez tartozó személyek jogát saját nyelvük használatára a hivatalos érintkezésben. A többi megvizsgált rendelkezéssel szemben itt a bíróság úgy találta, hogy a törvényhozó a nyelvtörvényben először fordul közvetlenül az állampolgárokhoz, kötelezettségként meghatározva számukra, hogy minden közjogi szervnek szóló írásos beadványukat kizárólag állam-

nyelven tegyék meg. A 3. cikkely SZAB általi értelmezése szerint a törvényhozó a hivatalos érintkezés egyes részei közé sorolta az állampolgárok közjogi szervekkel való kapcsolatát a 3. cikkely 5. bekezdésében meghatározott módon. Ez a rendelkezés azonban vonatkozik a nemzetiségi és etnikai kisebbségekhez tartozó személyekre is, akiknek az alkotmány említett cikkelye biztosítja saját nyelvük használatát a hivatali érintkezésben. A törvényhozó azonban egyidejűleg hatályon kívül helyezte a hivatalos nyelvhasználatról szóló törvényt, amely (feltételekkel) megengedte a kisebbségek nyelvhasználati jogát. A SZAB véleménye szerint a két cikkely összekapcsolásával (a 3. cikkely 5. bekezdése és a 12. cikkely) olyan helyzet állt elő, amikor a Szlovák Köztársaság nemzeti kisebbségeihez, illetve etnikai csoportjához tartozó állampolgárait szintén utasítják arra, hogy a közjogi szervekkel folytatott hivatalos érintkezésben kizárólag az államnyelvet használják. A nyelvtörvény 12. cikkelyének érvénytelenítő rendelkezése a 3. cikkely 5. bekezdésével együtt a Szlovák Köztársaság nemzeti kisebbségeihez és etnikai csoportjaihoz tartozó állampolgárait megfosztotta saját nyelvük használatának lehetőségétől a közjogi szervekkel történő hivatalos érintkezésben a 3. cikkely 5. bekezdésében meghatározott módon és mértékben. Ez alapján – ebben az egy esetben – az alkotmánybíróság a nyelvtörvény 3. cikkely 5. bekezdését a 12. cikkellyel együtt az alkotmány 34. cikkely 2. bekezdés b) pontjával ellentétesnek találta.

## ÖSSZEGZÉS

A szlovák alkotmánybíróság eddigi működése során az államnyelvtörvény alkotmányosságának tárgyában hozott határozata volt az első, mellyel közvetlenül a nemzeti kisebbségek jogait érintő kérdésben döntött. 1994-től 1997 júliusáig a SZAB 12 törvény esetében állapított meg alkotmányellenességet, ezzel – a köztársasági elnök mellett – a jelenlegi kormány egyes képviselőitől kiérdekelte „a szlovák alkotmányosság beteg eleme” címkét. A jelenlegi kormányzat által a hatalom megszerzésének és megtartásának egyik eszközeként használt nacionalista politikának a társadalom számos területen érvényesülő nyomása alól az alkotmánybíróság sem tudta kivonni magát. A bíróság határozatából úgy tűnik, hogy egyszerre két ellentétes elvárásnak szeretett volna megfelelni. Egyrészt eddig elért szakmai tekintélyét szerette volna megőrizni, másrészt nem akart a kormányzattól és fenyegetődző szimpatizánsaitól „beteg elemként” egy nemzetellenes címkét is begyűjteni.

Az indítvány a Magyar Koalíció pártjai és a szlovák Kereszténydemokrata Mozgalom kompromisszuma-

ként született meg, miután a köztársasági elnök nem fordult indítvánnyal a SZAB-hoz. A magyar–szlovák alapszerződés megsértése, illetve egyéb, Szlovákia által magára nézve kötelezőnek elismert nemzetközi kötelezettségekre történő hivatkozás nem szerepelt az indítványban.

A SZAB a 26 kifogásolt rendelkezésből egy esetben állapított meg alkotmányellenességet, továbbá ideiglenesen megtiltotta, hogy a kulturális minisztérium bírságot szabhasson ki.

A SZAB nem fogadta el az indítványozók sürgősségi tárgyalásra vonatkozó javaslatát, mely arra hivatkozott, hogy a vitatott törvény alapvető emberi jogokat érint, és a lakosság jelentős részére, különösen a nemzetiségi kisebbségek, etnikai csoportok tagjaira hatással van, miközben részben már az indítvány benyújtásakor hatályos volt, részben pedig 1997. január 1-jén lépett hatályba. Időközben a nyelvtörvény alapján kezdeményezett belső rendelkezések embereket fosztottak meg munkájuktól, például a kétnyelvű bizonyítványok esetében: az illetékes államigazgatási szervek egynyelvű bizonyítványok kiadására adtak utasítást, bevonták az addig használt kétnyelvű bizonyítványok nyomtatványát, majd mikor egyes tanárok alkotmányos jogokra, az addigi gyakorlatra, a szerzett jogok védelmére hivatkozva kétnyelvű bizonyítványokat adtak ki, munkafegyelem megsértése miatt elbocsátották őket.

Véleményem szerint az alkotmánybíróságnak ebben az esetben az alkotmányosság, a jogállamiság, az emberi és kisebbségi jogok és a jogbiztonság érdekében sürgősségi eljárásban kellett volna tárgyalnia az ügyet. Így lehetett volna elkerülni, vagy csökkenteni a hatalmi nyomást, elkerülni a tisztázatlan helyzetekben a hatalommal való kormányzati visszaélés lehetőségét, csökkenteni a kisebbségek azon képviselőire nehezedő nyomást, akik alkotmányos jogaikra hivatkozva nem voltak hajlandók szerzett jogaik feladására, és ezért hátrányt szenvedtek.

A kisebbségek nyelvhasználatáról szóló törvény hiánya ellehetleníti az alkotmányban szabályozott kisebbségi nyelvhasználati jogokat. Az államnak nincs olyan kötelezettsége, hogy ténylegesen biztosítsa a kisebbségek nyelvhasználati jogának gyakorlásához szükséges feltételeket.

Két alapvető kifogás emelhető a bíróság határozatával kapcsolatban: a szerzett jogok visszavételével kapcsolatos hallgatás, valamint a nemzetközi kötelezettségek leszűkítő értelmezése.

Mit orvosolt és mit nem orvosolt a SZAB határozat?

Tompította a nyelvtörvény alkalmazhatóságának élet a bírságok kiróhatóságának felfüggesztésével az általános érvényű kötelező jogszabály elfogadásáig.

Lehetővé tette a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok számára, hogy írásban anyanyelvükön is fordulhassanak közjogi szervekhez. Nem adott azonban választ egy sor kérdésre – a kétnyelvű bizonyítványoktól a kisebbségeknek az önkormányzatokban, a médiákban, az oktatásban való nyelvhasználatáig. Szűkítette a kisebbségek nyelvhasználatát a hivatalos kapcsolatokban, mert a hivatalok az államnyelvet kötelesek használni, egyéb törvényes rendelkezés híján a nemzeti kisebbségek nyelvén nem válaszolhatnak.

## JEGYZETEK

1. A Szlovák Köztársaság hatályos alkotmánya a „nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok” fogalmat használja. Az alkotmánybíróság határozata is ezt tükrözi. A tanulmányban mi a továbbiakban a magyar jogi szóhasználatnak megfelelő „nemzeti és etnikai kisebbségek” fogalmat használjuk.
2. A Szlovák Köztársaság Alkotmányát Tt. 460/1992. szám alatt 1992. szeptember 1-jén fogadták el, 3-án írták alá. Egyes részei 1992. október 1-jén, teljes egészében 1993. január 1-jén lépett hatályba.
3. Az SZAB szervezetét, az előtte folytatandó tárgyalás rendjét, bírái jogállását a Tt. 38/1993. számú törvény a 293/1995. Tt. szám alatti módosításokkal szabályozza. Az Alkotmánybíróság Igazgatási és Tárgyalási rendje (ügyrendje) a Tt. 114/1993. számú alatt jelent meg. A SZAB hivatalosan 1993. március 17-én kezdte meg működését kassai székhellyel. A SZAB döntéseit a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága ítéleteinek, határozatainak és végzéseinek gyűjteményében évente közreadják.
4. Az alkotmány 46. cikkely 1. és 2. bekezdése.
5. A Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága szervezetéről, az előtte folyó tárgyalásról és bírának jogállásáról szóló 38/1993. Tt. számú törvény 33. cikkely 1. bekezdése.
6. Milan Cič, a SZAB elnökének előszava, In: Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993–1994, (A Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának határozatai és végzései), Košice 1995, 4. o.
7. A Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága szervezetéről, az előtte folyó tárgyalásról és bírának jogállásáról szóló 38/1993. Tt. számú törvény 23. cikkelye.
8. A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának Hárszabálya Tt. 350/1996. számú, mely 1997. január 1-jén lépett hatályba, és hatályon kívül helyezte a korábbi Hárszabálynak a képviselők nyelvhasználati jogát biztosító 18. cikkelyét is.
9. 38/1993. Tt. számú törvény 26. cikkely.
10. 1968. október 27-én fogadták el és 1969. január 1-től 1991. január 9-ig volt hatályban. 3. cikkely. „*a magyar,*

*a német, a lengyel és az ukrán ruszin) nemzetiségű állampolgárok számára nemzeti fejlődésük érdekeinek megfelelő terjedelemben és a törvények által meghatározott feltételekkel biztosítva van:*

- a) a nyelvükön való művelődés joga,
- b) a sokoldalú kulturális fejlődéshez való jog,
- c) a nyelvük hivatalos használatának a joga az illető nemzetiség által lakott területeken,
- d) a nemzetiségi kulturális társadalmi szervezetekben való egyesülés joga,
- e) a saját nyelvű sajtóhoz és tájékoztatáshoz való jog.”

11. A Szövetségi Gyűlés 1991. január 9-én fogadta el, mely 1992. október 1-ig a kisebbségek nyelvhasználati jogának biztosítékát jelentette Szlovákiában. 25. cikkely. (1) A nemzeti vagy etnikai kisebbséget alkotó állampolgárok részére biztosított a mindenoldalú fejlődés, különösen a jog arra, hogy együttesen a kisebbség más képviselőivel fejlesszék saját kultúrájukat, információt terjesszenek és fogadjanak saját anyanyelvükön, valamint nemzetiségi egyesületekbe tömörüljenek. A részleteket a törvény határozza meg.  
(2) A nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó állampolgároknak a törvényben megszabott feltételek mellett ugyancsak biztosított  
a) a nyelvükön való művelődés joga,  
a nyelvük használatához való joguk a hivatalos kapcsolatokban,  
a joguk nemzetiségi és etnikai kisebbségeket érintő ügyek megoldásában való részvételre.
12. A 144/1968. Tt. számú alkotmánytörvény a Prágai Tavasz reformfolyamatának egyik terméke, mely szorosan összefüggött Csehszlovákia unitárius államból szövetségi állammá való átalakításával (a 143/1968. Tt. a szövetségi államról szóló alkotmánytörvénnyel egy napon fogadták el). Tartalma kívánságlista maradt, végrehajtási törvények nem születtek, a pártállami körülmények között hatékony jogi garanciákról nem lehetett beszélni. A 23/1991. Tt. számú karta elfogadása Csehszlovákia Európa tanácsbeli tagsága felé vezető útján volt jelentős állomás. A Szlovák Köztársaság Alkotmányának elfogadása Csehszlovákia szétesését előzte meg. Mindkét norma esetében lehetőség nyílt az alkotmánybírósághoz fordulni az emberi jogok és szabadságok védelme érdekében. Az 1989 után elfogadott két általános nyelvhasználati kapcsolatos törvény (428/1990. Tt., 270/1995. Tt.) közül egyik sem számít a kisebbségek nyelvhasználati jogát szabályozó alkotmányos rendelkezés végrehajtásának, bár mindkettő érinti azt.
13. Terminológiai értelemben széles skálán mozog a jogalany megnevezése a három alkotmányerejű szabályozás esetében: a 144/1968. Tt. számú alkotmánytörvény a magyar, német, lengyel, ukrán (ruszin) nemzetiségű állampolgároknak biztosítja a fenti jogokat; a 23/1991. Tt. számú Karta a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok

- tok tagjainak; az alkotmány a nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjainak.
14. „Ki, vagy kik tekinthetők nyertesnek, volt-e valaki, aki előnyhöz jutott a nyelvtörvény révén? A válasz: igen! Kedvezett a nyelvtörvény mindazoknak, akik a népet, nemzeteket saját céljaik elérése érdekében egymás ellen uszították. Akik a politikára egy irracionális konfliktust kívántak erőltetni, hogy 1990 őszén a gazdasági átalakulás háttérbe szoruljon. Kedvezett továbbá azoknak, akik a hatalomban és ellenzékben levő politikusokat egyaránt le kívánták járítani. Akik bizonyítani akarták, hogy a parlamentarizmus az országot csak a vitatkozók, veszekedők államává tette. Akik őket kívántak verni a politikusok és a választók közé. Akik bizonyítani akarták, a régi, központi irányítás jelenti a nyugalmat és a biztonságot – a parlamentarizmus, a többpártrendszer pedig a káoszt és a zűrzavart. Ezek számára a nyelvtörvénykonfliktus tényleg hasznos volt.” In: Berényi József: Nyelvországolás, A szlovákiai nyelvtörvény történelmi és társadalmi okai, Fórum Alapítvány, Pozsony, 1994, 126. o.
  15. A Szlovák Nemzeti Tanács 428/1990. Tt. számú 1990. október 25-i törvénye a Szlovák Köztársaság hivatalos nyelvéről.
  16. Tehát a nyelvhasználat alapjául nem az anyanyelvi, hanem a nemzetiségi hovatartozást vették. Jelentős eltérés mutatkozott például a magukat magyar nemzetiségűnek, illetve anyanyelvűnek vallók száma között. Míg az első esetben az 1991-es népszámlálási adatok szerint 567 296 személy (az összlakosság 10,76%-a) vallotta magát magyar nemzetiségűnek, ugyanakkor 608 221 személy (11,53%) vallotta magát magyar anyanyelvűnek. A 2867 szlovákiai községből nemzetiség alapján magyarok 432 községben élnek több mint 50%-ban, 503-ban több mint 20%-ban. A községsoros anyanyelvi adatokat nem tették közzé. In: Gyurgyik László: Magyar Mérleg, Kaligram Könyvkiadó, Pozsony, 1994.
  17. Szlovákia 1993 júniusában, az Európa Tanácsba történő felvétele kapcsán tett kötelezettségvállalása. Vö.: Paragraph 9 of the Opinion No. 175(1993).
  18. Az 1994 áprilisa és októbere közt létrejött Moravcikkormányt a Magyar Koalíció pártjai is támogatták.
  19. Tt. 300/1993. számú törvény.
  20. Az SZKNT 1994. május 27-i 154/1994. Tt. számú anyakönyvekről szóló törvénye. A törvény szövege magyarul megtalálható: *Mit ér a nyelvünk, ha magyar?*, Kaligram Könyvkiadó, Pozsony, 1995, 338. o.
  21. Az SZKNT 1994. július 7-i 191/1994. Tt. számú törvénye a községek nemzetiségi nyelven történő megjelöléséről; magyar szövege megtalálható: lásd előző lábjegyzet 343. o.
  22. „Az államalkotó nemzet nemzeti érdekei valóra váltásának fontos feltétele nyelvének védelme. A kormány úgy készíti elő az államnyelvtörvény-tervezetet, hogy ez megfeleljen az európai szokásoknak, a nemzet érdekeinek és a Szlovák Köztársaság Alkotmányának. Ezzel megakadályozzuk, hogy a Szlovák Köztársaság területén élő különböző etnikumok tagjai közötti választófalak keletkezzenek. A Szlovák Köztársaság minden polgára egyforma lehetőséget kap az önmegvalósításra az ország egész területén” (A társadalom erkölcsi megújulását taglaló fejezet kultúrára vonatkozó alfejezetében). Továbbá „az államnyelv elsajátításához való jog mint a kommunikáció és az egyén szakmai és társadalmi érvényesülésének és a hazához és a lakossághoz való viszony kialakításának fontos eszköze a kormány érdeklődésének előterében lesz” (A társadalom erkölcsi megújulását taglaló fejezet kultúrára vonatkozó alfejezetében). In: Az SZK Kormányának programnyilatkozata, Nemzetiségi Újság, a Slovenská Republika kormányhoz közelálló napilap 1995. december 16-i számának melléklete III. oldal, A szlovák nyelv – az állam és polgárainak nyelve.
  23. Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, 15. cikkely 4. bekezdés a) és b) pontja.
  24. Uo.
  25. Ez alapján „az állam tartózkodni köteles azoktól a cselekményektől, amelyek meghiúsítanák a szerződés tárgyát és célját, midőn a) megerősítés, elfogadás vagy jóváhagyás fenntartásával írta alá a szerződést vagy cserélte ki a szerződést létrehozó okiratokat, mindaddig, amíg nem válik nyilvánvalóvá az a szándéka, hogy a szerződésnek nem válik részesévé, vagy b) kifejezte azt, hogy a szerződés reá nézve kötelező hatályát elismeri, mindaddig, amíg a szerződés hatályba nem lép, és feltéve, hogy e hatályba lépést indokolatlanul nem késleltetik.” Nemzetközi szerződések és dokumentumok, Dunay-Kardos-Kende-Nagy, Tankönyvkiadó, Budapest, 1991, 353. o.
  26. Az államnyelvről szóló törvény a Szlovák Köztársaság Törvénytárában a 270/1995. szám alatt található. A törvény 1996. január 1-jén lépett hatályba, kivéve a bíróságot szabályozó 10. cikkelyt, mely 1997. január 1-től hatályos. A törvény indoklása szerint elsősorban Franciaország, Litvánia, Belgium és Hollandia e tárgyban hatályos jogszabályait vették figyelembe.
  27. Poslanci Európskeho parlamentu navrhli dve rezolúcie o Slovensku, Práca, 1995. november 16., a szocialista frakció javaslatának c) és a liberális frakció javaslatának B) pontja azonos szöveggel.
  28. A liberális frakció javaslatának 2. és 4. pontja.
  29. Uo.
  30. Lásd például Juraj Schenk külügyminiszter 1995. december 20-i parlamenti beszédét.
  31. Részlet az EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának leveléből a szlovák külügyminiszternek 1996. február 26-án HC/4/96. a nyelvtörvénnyel kapcsolatban. In: Minority Rights and the Protection of Minorities, Agenda



- 2000-Summary and conclusions of the opinions of Commission concerning the Application for Membership to the European Union presented by the candidates countries, DOC/97/8, 15 July 1997, opinion on Slovakia's application.
32. Az Együttélés Politikai Mozgalom, a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom és a Magyar Polgári Párt alkotta koalíció, amelynek 17 képviselője van a 150 fős parlamentben.
33. A törvényjavaslat előterjesztésére 1996 júniusában került sor.
34. A Szlovák Kormány Nemzetiségi Tanácsa 1996. november 21-én megvitatta a szlovák kormány 1996. június 18-i ülésén elfogadott 439. számú határozat értelmében a Kulturális minisztérium által elkészített elemzést a kisebbségek nyelvhasználatának jogi keretéről és az optimális megoldásra vonatkozó javaslatokról. A Tanács, amelynek statútuma és összetétele nem teszi lehetővé a kisebbségek érdekeinek hatékony képviselést az őket érintő kérdésekben (a kisebbségek képviselői a Tanácsban is kisebbségben vannak), ezen az ülésén elfogadott határozata szerint nincs szükség a kisebbségek nyelvének használatát szabályozó törvény elfogadására. Ezt követően a Tanácsban jelenlévő két szlovákiai magyar, Bárdos Gábor, az MKDM parlamenti képviselője és Bauer Győző, a Csemadok elnöke lemondott tanácsbeli tagságáról.
35. 1996 januárjában az államnyelvtörvény aláírásával összefüggésben Michal Kováč köztársasági elnök megígérte a Magyar Koalíció (MK) képviselőinek, hogy maga fordul indítvánnyal az alkotmánybírósághoz, ha a gyakorlatban bizonyítottan látja, hogy az államnyelvtörvénnyel összefüggésben a nemzeti kisebbségek jogainak korlátozására kerül sor. Ezt követően 1996 májusában a MK képviselői tájékoztatták a köztársasági elnököt a nyelvtörvénnyel kapcsolatos konkrét jogkorlátozó intézkedésekről és kérték, forduljon az alkotmánybírósághoz, amit ő arra hivatkozva utasított el, hogy előbb tájékozzódik afelől, milyen állapotban van a kormány által korábban megígért kisebbségi nyelvhasználatot szabályozó törvénytervezet előkészítése.
36. A Kereszténydemokrata Mozgalom képviselőinek nyelvtörvénnyel kapcsolatos álláspontját tartózkodásnak minősítették, a velük egy frakcióban lévő Demokrata Párt elnökével, Ján Langossal együtt. Ezenkívül még két szlovák ellenzéki képviselő tartózkodott: a Demokratikus Unióból Vaskovič és a Demokratikus Baloldal Pártjából Ftácnik képviselők. A 142 jelenlévő képviselőből 108 megszavazta a nyelvtörvényt.
37. A Magyar Koalíció 17, a Kereszténydemokrata Mozgalom 15 és a Demokrata Párt 1 képviselője. Az ügyben az indítvány betérjesztőinek képviseletét Dr. Štefan Detvai pozsonyi ügyvéd vállalta.
38. A Tt. 38/1993. számú törvény 26. cikkelye alapján.
39. A nyelvtörvény elfogadását közvetlenül megelőző időszakban, a magyar–szlovák alapszerződés aláírását követően, 1995 júniusában került sor az úgynevezett alternatív oktatás bevezetése ellen tiltakozó magyar tannyelvű gimnáziumi igazgatók leváltása (többek között Szigeti László párkányi, Pék László galántai, Tenczel István ipolysági, Kovács László somorjai igazgatók esetében). (In: Pénzért vehető bizonyítvány, S. E., Magyar Hírlap, 1998. január 21., 3. o.)
40. Az alapszerződés 22. cikkely 2. pontja értelmében „*a jelen szerződést meg kell erősíteni és az a megerősítő okiratok kiadásának napján lép életbe.*”
41. Tt. 115/1997. szám alatt.
42. Vö.: Bokorné Szegő Hanna: Nemzetközi jog, Aula Kiadó, 1997., Budapest, 45. o.
43. Szlovákia 1995 szeptemberében ratifikálta a keretegyezményt, melynek 5.1, 6., 9.1., 10–14., 17. cikkelyekben lévő kötelezettségvállalásaiból vezethető le a nyelvi jogok lényege a Velence Bizottság szerint (Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1300 (1996) on the protection of the rights of minorities, para. 8.
44. A magyar–szlovák alapszerződés 15. cikkely g) betűjével a nyelvtörvény ellentmondásba került a 3.1., 2., 3., 4., 5., 8.5., 10. cikkelyek esetében.
45. 1997. január 27-én küldték a SZAB-ra, 1106/1996. szám alatt.
46. 1996. szeptember 6-án küldték a SZAB-ra, MK-2333/1996–1. szám alatt.
47. Ez az álláspont tükröződik *A SZK Kormányának Memorandumában a nemzetiségi kisebbségekhez tartozó személyek nyelvhasználati kérdéseinek megoldásáról a Szlovák Köztársaságban (1997. november 4.)*, mely szerint a következő törvényekkel elégségesen szabályozták a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogait.
- 1.) *az államnyelv elsajátításához való jog*  
– alkotmány 34. cikkely 2. bekezdés
- 2.) *az anyanyelvi oktatáshoz való jog*  
– alkotmány 34. cikkely 2. bekezdés a)  
– Az alapiskolák és középiskolák rendszeréről szóló Tt. 29/1984. számú törvény 3. cikkely 1. bekezdés  
– Az SZK oktatási, ifjúsági és sport minisztériumának Tt. 293/1991. számú, a tanfelügyelőségről szóló rendeletének 6. cikkely 1. bekezdés e)
- 3.) *Keresztnevek és nevek kisebbségi nyelven történő használatának joga*  
– a névről és keresztnévről szóló Tt. 300/1993. számú törvény 2. cikkely 1. bekezdés  
– az anyakönyvekről szóló Tt. 154/1994. számú törvény 16., 19.3., és 19.5. cikkelye
- 4.) *A nemzetiségi kisebbséghez tartozó személyek által jelentős számban hagyományosan lakott területeken a helyi elnevezések, utcanevek és egyéb nyelvi jelölésnek szánt helyrajzi nevek kisebbségi nyelven is történő megjelenésének a joga*

- a községek nemzetiségi kisebbségek nyelvén történő megjelöléséről szóló Tt. 191/1994. számú törvény 1. cikkely 1. bekezdés
- 5.) az információk anyanyelven történő fogadásának és terjesztésének a joga
- alkotmány 34. cikkely 1. bekezdés
- a rádió- és televízió-adás közvetítéséről szóló Tt. 268/1993. számú törvény 9. cikkely. 2. bekezdés c) pontja
- a Szlovák Rádióról szóló 270/1993. számú törvény 6. cikkely d) pontja
- a Szlovák TV-ről szóló 271/1993. számú törvény 3. cikkely 3. bekezdése, 6. cikkely j) pontja
- A periodikus sajtóról és más tömegtájékoztatási eszközökről szóló 81/1966. számú törvény 4. cikkelye
- 6.) A hivatali érintkezésben saját nyelv használatához való jog
- alkotmány 34. cikkely 2. bekezdés b)
- a bírákról és bíróságokról szóló Tt. 335/91. számú törvény 7. cikkely. 3. bekezdés
- a Polgári Perrendtartás Tt. 70/1992. számú 18. cikkely
- a Büntetőjogi perrendtartásról szóló törvény Tt. 158/1992. számú 2. cikkely 14. bekezdés
- Az SZK Alkotmánybíróságáról, az előtte folyó eljárásról és bírái jogállásáról szóló Tt. 38/1993. számú törvény 23. cikkelye
- Az Emberi Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya a 3., 5., és 8. Jegyzőkönyv 5. cikkely 2. bekezdés 6. cikkely 3. bekezdés a) és e) pontja szerint
- 7.) az anyanyelv használatához való jog a magánéletben és a nyilvánosság előtt
- ENSZ Nyilatkozat 2. cikkely 1. bekezdés
- EBEÉ koppenhágai dokumentuma 32. cikkely 1. bekezdés.
48. SZAB határozat 17. o.
49. SZAB határozat 20. o.
50. SZAB határozat 24. o.
51. Uo.
52. SZAB határozat 27. o.
53. A Kulturális minisztérium 1996. január 1-jén hatályba lépett rendeletében határozta meg a hivatalosan elfogadott államnyelv alapjait, melyek a következő kézikönyvekben találhatóak:
- a) Pravidlá slovenského pravopisu, Bratislava, Veda 1991 (A szlovák helyesírás szabályai),
- b) Krátky slovník slovenského jazyka, Bratislava, Veda 1987, 2. kiad. 1989. (A szlovák nyelv értelmezési kézikönyve),
- c) Král A.: Pravidlá slovenskej vyslovnosti, Bratislava, Slovenské pedagogické nakladateľstvo 1984, 2. kiad. 1988 (A szlovák kiejtés szabályai). In: Új Szó, 1996. január 4., Az államnyelv alapjai.
54. A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 1997. január 27-i 1106/1996. számú állásfoglalása.
55. Az Alkotmány 2. cikkely 2. bekezdése szerint „Az állami szervek csak az alkotmány alapján, az általa adott keretekben, illetve a törvény által megállapított mértékben és módon járhatnak el.” A 2. cikkely 3. bekezdése szerint „Mindenki megteheti mindazt, amit a törvény nem tilt, és senki sem kényszeríthető olyan cselekvésre, amelyre a törvény nem kötelezi.”

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alkotmányos elvek és esetek*, Kézikönyv, COLPI, 1996, Budapest
- Az anyanyelvi művelődésnek nincs alternatívája*, Komárom, 1995. április 22., Szinyei, Komárom, 1995.
- Berényi József: *Nyelvországglás*, A szlovákiai nyelvtörvény történelmi és társadalmi okai, Fórum Alapítvány, Pozsony, 1994.
- Emberi jogok a nemzetközi jogban*, Emberi Jogok Magyar Központja, Budapest, 1994.
- Gyönyör József: *Terhes örökség*, A magyarság lélekszámának és sorsának alakulása Csehszlovákiában, Madách – Posonium, Pozsony, 1994.
- Ján Mazák: *Podania v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Kosice, 1994.
- Kelet-Európa új alkotmányai*, JATE Állam- és Jogtudományi Tanszék, 1997, Szeged.
- Mit ér a nyelvünk, ha magyar?* A „táblaháború” és a „névháború” szlovákiai magyar sajtó dokumentumaiból 1990–1994, Pozsony, Kalligram, 1995.
- Nemzetközi jogi szerződések és dokumentumok*, Dunay Pál, Kardos Gábor, Kende Tamás, Nagy Boldizsár, Tankönyvkiadó, Budapest, 1991.
- Nový rokovací poriadok a Legislatívne pravidlá Národnej rady SR; Ústava a Ústavný súd SR;*
- Nyelvészek a nyelvtörvényről*, Magyar Tudomány, 1997/9., 1068–1076. o.
- Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, illetve a vonatkozó nemzetközi dokumentumok, Lilium Aurum, Dunaszerdahely, 1996.
- Zbierka zákonov SR; Referendum*, Epos, Bratislava, 1997., ISBN:80-88610-80-9.
- Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993-1994*, (Az alkotmánybíróság határozatai és végzése), Ústavný súd Slovenskej republiky, Košice, 1995.
- Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995*, Ústavný súd Slovenskej republiky, Košice, 1996.

# NYILVÁN TARTANAK<sup>1</sup>

## A CIGÁNY SZÓ EMBERI JOGI VONATKOZÁSAI

„A klasszifikációs rendszerek minden bizonnyal röbbit mondanak a „klasszifikátorokról”, mint a „klasszifikáltakról”.<sup>2</sup>

A meghatározott nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozásnak az egyén identitásához való viszonya történetileg jelentősen változott. Peter Berger<sup>3</sup> szerint a premodern ember a becsület, míg a modern ember a méltóság fogalmával jellemezhető. Míg a hierarchikusan rendezett premodern társadalmakban Berger szerint „a becsületbeli kötelezettségek eltérők az egyének különböző csoportjai, különösen a férfiak és a nők számára”, – s tegyük hozzá: az etnikailag tagolt társadalmakban a különböző etnikai csoportokhoz tartozók számára is –, addig a modern társadalmakban a hierarchikus szerveződés, a társadalmi pozíciót már az egyén születésekor meghatározó közösségek jelentőségének csökkenése arra vezet, hogy az egyén a továbbiakban nem elsődlegesen csoporttag, hanem elsődlegesen egyén. Cikkünk témájánál maradva: nem elsősorban egy adott nemzeti vagy etnikai kisebbség tagja, hanem méltósággal bíró ember; identitásának összetevői kevésbé határozódnak meg a születésekor, inkább önmaga alakítja azokat. („Ellentétben a becsülettel – írja Berger – a méltóság mindig a társadalmilag kikényszerített szerepektől és normáktól megfosztott belső humanitáshoz kötődik.”<sup>4</sup>) A modern jogrendszerek ezért a minden emberi lényt megillető méltóság fogalmát ismerik el az egyént csak a közösség tagjaként megillető becsület fogalma helyett: az állam dolga elsősorban az egyén jogainak biztosítása, s nem annak firtatása, hogy az egyén milyen közösség tagjaként tart igényt ezekre a jogokra. Ám ha az egyén szabadon nyilvánítja ki közösséghez tartozását, s nem valamely külső hatalom azonosítja valamely közösség tagjaként, akkor joga van ahhoz is, hogy az állam ezt a nyilatkozatát tiszteletben tartsa. A liberális demokrácia biztosítja az egyén számára az önmeghatározás és önkifejezés választásának szabadságát<sup>5</sup>. Így van ez a mai ma-

gyar jog szerint is: a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló 1993. évi LXXVII. törvény rögzíti, hogy valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga.

### KI A CIGÁNY?

A cigánysággal foglalkozó szociológiai és más társadalomtudományi munkákban a kutatás tárgyát (a cigány kisebbséghez tartozó polgárok kisebb vagy nagyobb körét) eltérő definíciók alapján határozzák meg, alapvető módszertani nehézség – az alapsokaság ismeretének hiánya miatt – a mintaválasztás. A szakemberek becslésen alapuló adatai között nagy eltérések vannak, egy-egy településen belül is eltérően jelölik meg az ott élő cigány lakosság számát.

A társadalomtudományok elfogadott megállapítása az, hogy a cigányság nem homogén etnikum, ahogy a cigány kultúra, életmód és identitás sem történelem feletti, állandó és körülhatárolható fogalom<sup>6</sup>.

A népjóléti Minisztérium család-, gyermek- és ifjúságpolitikai főosztály családpolitikai osztálya által 1993-ban kezdeményezett felmérés<sup>7</sup> kétféle adatfelvételt vett alapul, a család (egy tagja) és a gyermekek kikérdezését. A családokat „helyi szakember” (családsegítő, pedagógus, vagy önkormányzati dolgozó) választotta ki és kérdezte (nem világos, hogy a kérdezők a felmérés szempontjából milyen terület szakemberei? Az adatfelvétel értő-e, netán cigányügyi szakértők?). A gyerekek kiválasztása úgy történt, hogy az adott településen minden 5. és 6. osztályos gyerekekkel kitöltették a kérdőívet iskolai tanórán, és a kitöltés után a *pedagógus jelölte be*, hogy cigány vagy nem cigány gyerek volt a

A MODERN JOGRENDSZEREK EZÉRT A MINDEN EMBERI LÉNYT MEGILLETŐ MÉLTÓSÁG FOGALMÁT ISMERIK EL AZ EGYÉNT CSAK A KÖZÖSSÉG TAGJAKÉNT MEGILLETŐ BECSÜLET FOGALMA HE- LYETT: AZ ÁLLAM DOLGA ELSŐ- SORBAN AZ EGYÉN JOGAINAK BIZTOSÍTÁSA, S NEM ANNAK FIR- TATÁSA, HOGY AZ EGYÉN MILYEN KÖZÖSSÉG TAGJAKÉNT TART IGÉNYT EZEKRE A JOGOKRA.

válaszadó. A bejelölés szempontjairól nem szól a felmérés.

A Központi Statisztikai Hivatal 1993-ban országos reprezentatív felmérést végzett a cigány *etnikumhoz* tartozó népesség helyzetéről, életviszonyairól<sup>8</sup>. A statisztikusok az életközösségek vizsgálatából indultak ki. A számlálóbiztosok a háztartásokat életvitel szerint osztályozták, megkülönböztettek cigány életvitelű, átmeneti (bizonytalan) és nem cigány életvitelű háztartásokat. A felmérés eredményeit összegző tájékoztatóban a módszertani kérdések között az szerepel, hogy a számlálóbiztos „helyismerete és helyszíni tapasztalatai alapján – a kérdőíven rögzített nemzetiségi, anyanyelvi és nyelvismereti információktól függetlenül – az életvitel, életforma alapján három csoportba sorolta az összeírt lakásban lakókat: – cigány életvitelű közösség, ha az együttélő személyek cigány származásúak, a cigány kultúrát és hagyományokat ápolják; – átmeneti életvitelű közösség, ha nem állapítható meg, de egyértelműen nem is zárható ki a közösség tagjainak, illetve egy részüknek vérségi vagy életviteli kötődése a cigánysághoz; – nem cigány életvitelű közösség, ha a számlálóbiztosnak az a benyomása, hogy a lakásban lakók között cigány származású, cigányokra jellemző életmódot folytató személy nincs.”<sup>9</sup>

Több szempontból is ellentmondásos ez a módszertani meghatározás: a számlálóbiztosok helyismeretük és helyszíni tapasztalataik alapján – a *nemzetiségi, anyanyelvi és nyelvismereti információktól függetlenül* –, az életvitel, életmód szerint osztályozták, az életvitelt azonban származás, kultúra- és hagyományápolás alapján határozták meg. Ugyanakkor – szintén a módszertani fejezetben – elismeri a KSH, hogy „a népszámlálási adatok egyik problémája, hogy a válaszok az egyénre vonatkoznak, nem vehetik figyelembe az együtt élő közösség – család, háztartás – szokásait, életmódját, a közösség múltját, felmenőit stb. Nincs lehetőség továbbá a népszámlálási adatok alapján az egyének és a közösség kulturális igényeinek, népszokásainak vizsgálatára.”<sup>10</sup>

Ennél is kétségesebb az a vizsgálati módszer, amelyre a szóban forgó KSH-kiadvány hivatkozik: az MTA Szociológiai Kutatócsoportjának 1971. évi reprezentatív felmérésekor azt tekintették cigánynak, akit a nem cigány környezete cigánynak tartott<sup>11</sup>. Ezek a példák jól mutatják, hogy a társadalomtudományok milyen nehéz helyzetben vannak,

amikor egy ilyen összetett, szociológiai jelenséget – egyének és közösségek kisebbségi identitását – próbálják leíró kategóriákkal meghatározni.

A bemutatott példákban szereplő, helyenként „szemlesütő” módszertani megoldások ismeretében elfogadjuk *Stuart Hall*<sup>12</sup> megállapítását, miszerint: „A rassz *diskurzív* kategória, nem pedig biológiai, azaz azoknak a beszédmódoknak, reprezentációs rendszereknek és társadalmi gyakorlatoknak (diskurzusok) a szervező kategóriája, amelyek a fizikai vonások laza, gyakran meghatározhatatlan különbségeit – bőrszín, a haj állaga, fizikai és testi tulajdonságok stb. – *szimbolikus jelölökként* használják, hogy két csoportot társadalmilag megkülönböztessenek egymástól.”

A társadalomtudományokhoz képest könnyebb helyzetben van a magyar jog, amely nem leírni akarja a cigányságot, hanem megszüntetni az e kisebbséggel szembeni diszkriminációt. A hatályos jog világos kiindulást ad: cigány az, aki annak vallja magát. Az adatvédelmi biztos irodája által vizsgált állampolgári panaszokon alapuló ügyek és konzultatív beadványok tapasztalatai számos elméleti és jogalkalmazásbeli kérdést vetettek fel, ezeket kíséreljük meg a következőkben összefoglalni.

## AZ ADAT ÚTJA

Az alkotmány 59. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

*A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény* (a továbbiakban: Avtv.)

alapján személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adatok különösen védett körét képviselik a különleges adatok, köztük a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok. Az Avtv. szerint a különleges adatok kezeléséhez (kezelésnek minősül az adatok felvétele és tárolása, feldolgozása, továbbítása és nyilvánosságra hozatala is) törvényi felhatalmazás vagy az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges.

A törvényi felhatalmazás alkotmányossági követelményeivel kapcsolatban figyelmet érdemel az Alkot-

BÁR EGYETLEN ÁLLAMI SZERV SEM TARTHATJA NYILVÁN JOGSZERŰEN AZ ÉRINTETT BELEEGYEZÉSE, VAGY TÖRVÉNYI RENDELKEZÉS HIÁNYÁBAN AZ ETNIKAI HOVATARTOZÁSSAL KAPCSOLATOS ADATOKAT, ELŐFORDULHATNAK OLYAN ESETEK, AMIKOR MÉGIS INDOKOLT AZ ETNIKAI HOVATARTOZÁSRA UTALÓ ADATOK KEZELÉSE, NYILVÁNOSÁGRA HOZATALA.

mánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB sz. határozata, mely szerint az adatkezelést lehetővé tevő bármely jogszabály csak akkor felel meg az Alkotmány 59. §-ának, „ha garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését a feldolgozásba, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése (esetleg tudta) nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek tehát – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját”.

A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségért Közalapítvány kuratóriumának elnöke a következő kérdések megválaszolásához kért segítséget az adatvédelmi biztostól: van-e joga a kuratóriumnak olyan pályázati adatlap elfogadására, amely nyílt kérdést tartalmaz a kisebbségi hovatartozásról, és kizárható-e a pályázó, ha erre a kérdésre nem válaszol? A kuratórium elnöke beszámolt arról, hogy tudomásuk szerint kisebbséghez nem tartozó tanulók is szoktak pályázatot benyújtani tanulmányaik támogatására, a közalapítvány célja és feladata viszont a nemzeti vagy etnikai kisebbségekhez tartozók támogatása.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában a *nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény* 7. § (1) bekezdéséből indult ki, amely úgy rendelkezik, hogy valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, a kisebbségi csoporthoz tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető. Az Avtv. alapján a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adat különleges adatnak minősül, azaz csak akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. A kisebbségi hovatartozásra vonatkozó kérdés szerepeltetése a támogatások elnyerését célzó pályázati adatlapokon az alábbi indokok miatt nem sérti az Avtv. és a kisebbségi törvény előírásait.

A pályázatokon való részvételre senki sem kötelezhető. A kisebbségi pályázati programok célja a kisebbségekhez tartozók támogatása. A pályázatot elbíráló szervezet szabályzatától, mérlegelésétől függ, hogy kizárja-e a pályázatból azokat, akik nem nyilatkoznak kisebbségi hovatartozásukról, vagy nem vállalják magukat valamely kisebbséghez tartozónak. Ebben az esetben a kizárás nem kifogásolható, mivel a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban történő részvétel során – nem a nyilvánosság, de az

A PÁLYÁZÓKTÓL ELVÁRHATÓ, HOGY AZ ILYEN PROGRAMOKBAN TÖRTÉNŐ RÉSZVÉTEL SORÁN – NEM A NYILVÁNOSSÁG, DE AZ ELBÍRÁLÓ SZERV ELŐTT – VÁLLALJÁK HOVATARTOZÁSUKAT.

elbíráló szerv előtt – vállalják hovatartozásukat. Az adatvédelmi biztos felhívta azonban a figyelmet arra, hogy az adatkezelő köteles betartani az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, s tiszteletben kell tartania az adatkezelés célhoz kötöttségének elvét is: a pályázókat tájékoztatni kell arról, hogy a hova-

tartozásukra vonatkozó adatra a pályázat elbírálásához van szükség. A tájékoztatóban az adatkezelőnek (a pályázat kiírójának) nyilatkoznia kell arról, hogy ezt az adatot nem továbbítja, mások számára nem teszi hozzáférhetővé, továbbá arról is, hogy a pályázat elbírálását követően – a célhozkötöttség követelményeit tiszteletben tartva –, mikor fogja törölni az adatot.<sup>13</sup>

Az adatvédelmi biztos irodája már több olyan tárgyú panaszt vizsgált, melyben utóbb kiderült, hogy a rendőrségi tájékoztatással ellentétben az – addig ismeretlen – elkövető valójában nem is volt cigány származású, csak a szemtanúk az átlagosnál sötétebb bőrszíne miatt annak gondolták.

A *bűnügyi és igazságügyi tájékoztatás szabályait* még ma sem törvény, hanem miniszteri rendelet (10/1986. (IX. 1.) IM–BM együttes rendelet) állapítja meg, amely több pontjában alkotmányellenes, ezért az adatvédelmi biztos a jogalkotónál kezdeményezte felülvizsgálatát. E rendelet általános rendelkezései körében a 3. § (4) bekezdésben az szerepel, hogy „A tájékoztatás során a kiskorú személy családi neve – kivéve, ha súlyos bűncselekményt követett el – csak kezdőbetűvel jelölhető, képmása és hangfelvétele pedig – a Ptk. 80. § (3) bekezdésében meghatározott eseten kívül – csak olyan módon közölhető, hogy a kiskorú ne legyen azonosítható.”

A büntető ügyekben szereplő nem kiskorú személyek nevéből – más rendelkezés, illetve tiltás hiányában – korlátozás nélkül lehet tájékoztatást adni. A különleges adatokról történő tájékoztatást e rendelet nem szabályozza. A szabályozatlanság miatt felmerült problémák orvoslása érdekében az adatvédelmi biztos 1996-ban megbeszélést kezdeményezett az ORFK akkori vezetőjével. Ennek hatására a főkapitány kiadott egy intézkedést, amelyben a kapitányságok figyelmét felhívta arra, hogy a személyiségi jogok védelme érdekében a sajtó tudomására hozott rendőrségi ügyekben az érintettek (gyanúsított, tanú) személyes adatait csak olyan terjedelemben közöljék, hogy személyük ne legyen azonosítható. A tájékoztatás mértéke az érintettek személyétől, lakóhelyétől, esetleges közszereplésétől függően eltérhet.

Szintén a bűnügyi tájékoztatással kapcsolatos hiányosságokat jelzik annak a vizsgálatnak az eredményei, amely a Roma Polgárjogi Alapítvány Válságkezelő és Jogvédő Irodájának kezdeményezésére indult.

A panaszos kisebbségellenes tartalmuk miatt kifogásolta a Népszavában 1996. július 27-én megjelent „Félkarú rablót keres a rendőrség” című cikkben szereplő kifejezéseket. A cikkben kifogásolt kijelentések a következők voltak:

– „A rendőrség körözi .....-t<sup>14</sup> (20), valamint társát, akiről annyit tudni, hogy cigány származású és fél karja van.”

– „A másik támadóról a rendőrök jelenleg annyit tudnak, hogy egy félkarú cigány fiatalember ...”

Az Avtv 3. § (2) bekezdése szerint *különleges adat* akkor kezelhető, ha:

„a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy

b) a 2. § 2. a) pontjában foglalt adatok esetében, az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli;

c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.”

Az adatvédelmi biztos tájékoztatást kért a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányságtól arról, hogy az újságíróval a rendőrség munkatársai közölték-e a cikkben szereplő gyanúsított cigány származását. Válaszában a bűnügyi osztály vezetője elismerte, hogy a rendőrség közölte a sajtóval a gyanúsított cigány származását, de hozzáfűzte, hogy csak arról nyilatkoztak, amit a szemtanúk jegyzőkönyvbe mondtak. Az elkövetőkről igyekeztek minél részletesebb személyleírást adni, de nem állt szándékukban a cigány kisebbséghez tartozó polgárokat megsérteni.<sup>15</sup>

Az eset nyomán a Roma Sajtóközpont 1997 februárjában sajtótájékoztatót szervezett az adatvédelmi és a kisebbségi jogok országgyűlési biztosai részvételével. A biztosok a fentebb már ismertetett indokokra tekintettel kifejtették, hogy jogsértő, ha a rendőrség a körözéseknél vagy egyéb esetekben a személyleírásban népcsoportra, nemzetiségre vagy etnikumra utaló megjelölést használ.

Egy rádiós újságíró azzal a véleményével kereste meg az adatvédelmi biztosot, hogy „hír vagy bűnügyi tudósítás szempontjából igenis lehetnek olyan esetek, amikor a szereplők (nemcsak az elkövetők) hovatartozása a megértés szempontjából fontos, ezért az általános szabály alól ilyenkor kivételt lehet, sőt kell tenni”.

Az adatvédelmi ombudsman ezzel a véleménnyel egyetértett, és emlékeztetett arra: nyilatkozataiban és állásfoglalásai-

ban nem állította, hogy az etnikai eredet megjelölése, vagy az arra való utalás általában és kivétel nélkül kerüendő volna. Bár egyetlen állami szerv sem tartalmaz nyilván jogszerűen az érintett beleegyezése, vagy törvényi rendelkezés hiányában az etnikai hovatartozással kapcsolatos adatokat, előfordulhatnak olyan esetek, amikor mégis indokolt az etnikai hovatartozásra utaló adatok kezelése, nyilvánosságra hozatala. Ha a sajtó beszámol például arról, hogy „hároméves, eltűnt cigány kislányt keres a rendőrség”, ebben az esetben az elveszett kisgyerek szüleinek hozzájárulásával az etnikai megjelölés nem jogsértő, és arra is alkalmas, hogy az előítéletes gondolkodást erősítse.<sup>16</sup>

## EGY KÍSÉRLET BUKTATÓI

Az Országos Rendőr-főkapitány hivatalvezetője arról tájékoztatta az adatvédelmi biztosot, hogy 1996. május 30-án a rendőrség és a roma kisebbség társadalmi szervezeteinek képviselői országos tanácskozást tartottak. A tanácskozáson felmerült az a probléma, hogy a cigány kisebbséghez tartozókat a büntető eljárások során – vallomásaik nem megfelelő jegyzőkönyvezése miatt – hátrányok érhetik. A tanúmeghallgatást vagy a gyanúsított kihallgatását végző nyomozó ugyanis az elmondottakat „önnön szókinsének felhasználásával” foglalja jegyzőkönyvbe, s mivel ez általában eltér a meghallgatott szóhasználatától, amikor más hatóság előtt ismét elő kell adnia mondanivalóját, megkérdőjeleződik a szavahihetősége. E felvetés alapján az országos rendőrfőkapitány úgy döntött, hogy kísérleti jelleggel három különböző megye egy-egy városában bevezetik a cigány kisebbséghez tartozók vallomásainak hangfelvételen történő rögzítését.

Az adatvédelmi ombudsman a kísérlet jogszerűségével kapcsolatban utalt arra, hogy a tanúkat és a gyanúsítottakat nemzetiségi hovatartozásukról nyilatkoztatni nem lehet, és az Avtv. alapján az etnikai hovatartozásra vonatkozó (különleges) adatok kezeléséhez az érintett írásban tett hozzájárulása szükséges. Az országos rendőrfőkapitány intézkedése ezekre nézve nem tartalmazott iránymutatást, ezért az ombudsman javasolta ilyen irányú kiegészítését. A hivatalvezető által írt iránymutatásban az szerepel,

„A RASSZ DISZKURZÍV KATEGÓRIA, NEM PEDIG BIOLÓGIAI, AZAZ AZOKNAK A BESZÉDMÓDOKNAK, REPRESENTÁCIÓS RENDSZEREKNEK ÉS TÁRSADALMI GYAKORLATOKNAK (DISKURZUSOK) A SZERVEZŐ KATEGÓRIÁJA, AMELYEK A FIZIKAI VONÁSOK LAZA, GYAKRAN MEGHATÁROZHATATLAN KÜLÖNBŐSÉGEIT – BŐRSZÍN, A HAJ ÁLLAGA, FIZIKAI ÉS TESTI TULAJDONSAGOK STB. – SZIMBOLIKUS JEJÖLŐKKÉNT HASZNÁLJÁK, HOGY KÉT CSOPORTOT TÁRSADALMILAG MEGKÜLÖNBÖZTESSENEK EGYMÁSTÓL.”

hogy „A kihallgatást végző, annak kezdetekor tájékoztatása őket arról, hogy a már ismertett okokra tekintettel, lehetőség van vallomásuk hangfelvétellel történő rögzítésére”. Az ombudsman aggályosnak tartotta az „őket” meghatározást, ugyanis a kisebbségi törvény 7. § (1) bekezdés első mondata biztosítja azt, hogy: „Valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez (a továbbiakban: kisebbséghez) való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga.”

A cigány kisebbséghez tehát nem külső (testi) jegyek, hanem önkéntes, belső vállalás alapján tartozik valaki. A jegyzőkönyvet vezető rendőrnek nincs mérlegelési joga arra nézve, hogy a vallomást tevő személy cigány kisebbséghez tartozó-e, vagy sem. Erre tekintettel minden vallomást tevő személyt tájékoztatni kell arról, hogy lehetőség van a cigány kisebbséghez tartozók vallomásának hangfelvételen történő rögzítésére, ezután a polgár nyilatkozhat arról, hogy kíván-e élni ezzel. Amennyiben igen, az adatvédelmi törvény hivatkozott rendelkezése alapján ezt írásban is meg kell erősítenie.

A rendőrségi eljárás során mind a nyilatkozat, mind pedig a hangfelvétel tekintetében szigorú adatkezelési-adatbiztonsági szabályokat kell érvényesíteni.

Az országos rendőrfőkapitány 1996 decemberében a kísérlet továbbfolytatását nem látta indokoltnak, ugyanis a tapasztalatok azt mutatták, hogy a kihallgatott személyek többsége bizalmatlan, sértett és feszélyezett volt, a kezdeményezés mögött rosszindulatot feltételezett, a tapasztalatokat összefoglaló beszámoló tanúsága szerint romlott a kontaktus a kihallgatott személy és a kihallgatást vezető között.<sup>17</sup>

A Bicskei Romák Kisebbségi Önkormányzata azal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a városi önkormányzat képviselőtestülete által 1996. augusztus 15-én megtárgyalt „Szociális helyzetkép Bicske városában” című írásos beszámoló diszkriminatív kitételeket tartalmaz. A beszámolóban több helyen szerepelnek a cigányok nyilvántartására vonatkozó adatok a várandós kismamáktól kezdve az általános iskolásokig, a csecsemőktől a segélyezetttekig. Különösen sértőnek tartották a beszámoló azon kitételeit, melyek szerint a cigány családoknál „figyelmeztetnünk kell az anyákat, hogy tisztán hozzák a csecsemőket tanácsadásra. Nagyon sok esetben nemcsak a szegénység, de az igénytelenség és nemtörődömség is szerepet játszik ebben. Koszos a környezetük, székllettel, vízelettel teli Libero pelenkák hányódnak szanaszét, amik fertőző góccá válhatnak, meszelésnek évek óta nyoma sincs. A nincstelenség ellenére a szülők cigarettáznak, gyakori az alkoholizmus”.

A vizsgálat során a város jegyzője elismerte a jog-sértést. Elmondta, hogy az önkormányzatnak nincs pénze átfogó szociális helyzetkép készíttetésére, ezért a jelentésben becsült adatok szerepelnek,

egyébként az önkormányzat és intézményei nem rendelkeznek nyilvántartásokkal a cigány lakosságról. A jelentés a cigányok érdekében készült, azért, hogy a képviselőtestület tájékoztatást kapjon arról: mely területekre kell csoportosítani a költségvetési előirányzatokat. A beszámolóban az adott területtel foglalkozó szakemberek közvetlen tapasztalata alapján kialakult véleményeket összesítették. Az adatvédelmi törvényt sértő adatok bekerültek az anyagba, de ezek az adatok nem szerepelnek az érintett intézmények nyilvántartásaiban.

Az ügy vizsgálata során az adatvédelmi ombudsman megállapította, hogy indokolt aggodalomra adhat okot a cigány kisebbséghez tartozók szám szerinti szerepeltetése a beszámoló különféle táblázataiban. A biztos felszólította a jegyzőt a beszámolóban szereplő kifogásolt adatok törlésére, ennek a jegyző eleget tett.<sup>18</sup>

Az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa egy önkormányzati óvodában és egyes általános iskolákban folyó adatkezelésekkel kapcsolatban. A nemzeti és etnikai jogok kisebbségi biztosa a helyi cigány települési önkormányzat képviselői keresték meg azzal, hogy a városban működő egyes oktatási és nevelési intézmények nemzeti, etnikai kisebbségi nevelési rendszert, illetve felzárkóztató programot vezetnek be. A programban azonban csak az a gyermek vehetett részt, akinek szülei olyan nyilatkozatot töl-töttek ki, amely a következő szövegrészt tartalmazta: „igénylem, hogy gyermekem az általános iskola által a cigány etnikumhoz tartozó általános iskolai tanulók részére szervezett felzárkóztató oktatásban és nevelésben részesüljön, amely az MKM által jóváhagyott kisebbségi, nevelési oktatási program alkalmazásával folyik”. A kisebbségi biztos arról kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a nyilatkozat sérti-e az Avtv. rendelkezéseit, amelyek szerint a nemzeti és etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatok különleges adatnak minősülnek, s csak az érintett írásbeli hozzájárulása alapján, az Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése érdekében, vagy egyéb, a törvény által megállapított esetekben kezelhetők.

Az adatvédelmi biztos válaszában úgy foglalt állást, hogy a kérdéses űrlap használatának megítélése döntően az indított program jellegétől függ. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel segíti”. A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény 45. § (2) bekezdése alapján „a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők”. Ezen

törvényhelyek az állásfoglalás szerint lehetővé teszik felzárkóztató program indítását kifejezetten a cigány kisebbséghez tartozók számára. A Nektv. már idézett 7. § (1) bekezdése szerint „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga”. Abban az esetben tehát, ha az adott program a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését célozza, a programban az e kisebbséghez tartozók vehetnek részt; azt pedig, hogy ki tartozik e kisebbséghez, a Nektv. szerint az illető személyes nyilatkozata szerint kell megítélni. Az Avtv. 2. § (2) bekezdése alapján a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatok különleges adatnak minősülnek. Az Avtv. 3. § (2) bek. a) pont szerint ezek az adatok az érintett írásbeli hozzájárulásával kezelhetők. E hozzájárulás egy módja lehet a szóban forgó űrlap kitöltése is.

### A MÉLTÓSÁG VÉDELME

Ezen ügy kapcsán arról is állást foglalt az adatvédelmi biztos, hogy az etnikai önazonosságra vonatkozó személyes adatok közléséhez bizonyos esetekben az érintett kiskorúak hozzájárulása is szükséges. A felzárkóztató programokban óvodások és általános iskolások részvételére számítottak, akik a Ptk. szabályozása szerint cselekvőképtelenek, illetve korlátozottan cselekvőképeseek. Állást kellett foglalni tehát abban a kérdésben, hogy a cselekvőképtelen, illetve korlátozottan cselekvőképese személy nevében tehet-e olyan jognyilatkozatot törvényes képviselője, amellyel egyben a képviselt helyett gyakorolja a Nektv. 7. § (1) bekezdésében biztosított jogát a nemzeti vagy etnikai csoporthoz tartozás kinyilvánításához.

A gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (kihirdette az 1991. évi LXIV. tv.) 12. cikke szerint „az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét – figyelemmel korára és érettségi fokára –, kellően tekintetbe kell venni”. Az 1997. november 1-jén hatályba lépett, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. 8. § (1) bekezdése szerint „a gyermeknek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, és ahhoz, hogy tájékoztatást kapjon jogairól, jogai érvényesítésének lehetőségeiről, továbbá ahhoz, hogy a személyét és vagyonát érintő minden kérdésben közvetlenül vagy más módon meghallgassák, és véleményét korára, egészségi állapotára és fejlettségi szintjére tekintettel figyelembe vegyék”. Ezen

rendelkezések, valamint azon tény alapján, hogy a Nektv. szövegezése szerint e jogok „kizárólagosak” és „elidegeníthetetlenek”, az adatvédelmi biztos úgy foglalt állást, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás, illetve a konkrét ügyben a programban való részvétel kérdésében a korlátozottan cselekvőképese gyermek véleményét mindenképpen ki kell kérni. (Ézt az álláspontot támasztja alá a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 15. § (1) bekezdése is, amely a nemzeti és etnikai önazonossághoz hasonlóan az identitás alkotóelemét képező, állampolgárságot érintő kérelmek benyújtásakor az érintett korlátozottan cselekvőképese személy meghallgatását rendeli.) Ebből következik, hogy a korlátozottan cselekvőképese érintettnek is meg kell adnia az Avtv. 3. § (2) a.) által megkívánt hozzájárulást. A cselekvőképtelen személy helyett az állásfoglalás szerint törvényes képviselője gyakorolhatja a Nektv. 7. § (1) bekezdésében rögzített jogosultságot, és adhatja meg a hozzájárulást az adatkezeléshez<sup>19</sup>.

A fentiek alapján tehát a kérdéses űrlap abban az esetben használható, ha a felzárkóztató programok a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését szolgálják. A kitöltés természetesen (a Nektv. 7. § (1) bekezdésére figyelemmel) csak önkéntes lehet, és megkövetelhető, hogy a korlátozottan cselekvőképese kiskorú is hozzájáruljon a programban való részvételhez, vagyis aláírása szerepeljen az űrlapon. Az Avtv. 6. § (1) és (2) alapján az érintettet, illetve törvényes képviselőjét tájékoztatni kell az adatfelvétel önkéntes jellegéről, céljáról, kezelésének módjáról. Az adatkezelés során maradéktalanul be kell tartani az Avtv. egyéb rendelkezéseit, így az adattovábbításra és az adatbiztonságra vonatkozó szabályokat is.

Abban az esetben, ha a szóban forgó programok nem a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését szolgálják, hanem általános felzárkóztató programokról van szó, az űrlap használata az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint törvényellenes, hiszen az Avtv. 5. § (1) bekezdése szerint személyes adat csak meghatározott célból kezelhető, az 5. § (2) bekezdése szerint csak az adatkezelés céljának megvalósításához elengedhetetlen, arra alkalmas adatok kezelhetők. Az etnikai önazonosságra vonatkozó adatok kezelése általános felzárkóztató program indítása esetén sértene a célhoz kötöttség és a szükségesség elvét.<sup>20</sup>

Nem állítjuk, hogy a cigány kisebbséghez tartozó polgárokkal szembeni előítéletek felszámolása, méltóságuk biztosítása pusztán jogi probléma volna. Ám a szabadelvű, demokratikus társadalmak jogállami kultúrájában álláspontunk szerint fontos feladat hárul mind az állami, mind a nem-kormányzati alapjogvédő intézményekre. Az alapjogvédelem konkrét eseti megnyilvánulásain keresztül ezek a szervezetek adott



esetben akár a társadalom többségi véleményével szemben is védelmezhetik a kisebbségi csoportokhoz tartozók méltóságát. Az alapjogvédők jogi ismeretterjesztő szerepe meghatározó lehet a demokratikus politikai kultúra fejlesztésében és a tömegérzelmekek demokratizálásában<sup>21</sup>.

## JEGYZETEK

1. „Nyilvántartanak... nyilván tartanak... nyilván tartanak tőled” (a Kontroll Csoport dalszövege).
2. Ladányi János–Szelényi Iván: Ki a cigány? Kritika, 1997/12. 3. o.
3. Peter Berger: A becsület fogalmának korszerűtlenségéről. Világosság, 1992/8–9., 653–659. o.
4. Berger becsület- és méltóságfogalma természetesen nem egyezik a magyar jogi nyelvben használt becsület és méltóság kifejezésekkel. Vsd össze az Alkotmánybíróság 30/1992. (IV. 29.) sz. határozatát, amely a közösségek méltóságát említi.
5. Charles Taylor: Az elismerés politikája. In: Multikulturalizmus. Szerk.: Feischmidt Margit. Osiris – Láthatatlan Kollégium, Budapest, 1997. 143. o.
6. Ladányi János és Szelényi Iván Ki a cigány? című nemrég megjelent tanulmányukban összefoglalják azt a – bevallottan provokatív – problémakört, hogy miért megválaszolhatatlanok tudományos igénnyel a „Ki a cigány?” és a „Mi a cigány népesség száma és aránya az összlakosságon belül?” kérdések. A szerzők utalnak arra, hogy a klasszifikációs rendszerek közül a kutatók többnyire az önminősítést tartják a legmegbízhatóbbnak. Az önminősítés ugyanis nagymértékben változik egyik időpontról a másikra, a társadalmi előítéletek intenzitásától függően. Szerintük célszerűbb lenne azt vizsgálni, hogy ha a magukat romának minősítők száma egyik időpontról a másikra lényegesen nő vagy változik, mi a jellemzője az identitást váltó népességnek. „Mi is az „objektív” alapunk arra, hogy egy megkérdéztet, aki azt állítja, hogy ő bizony nem cigány, mi cigánynak minősítsünk?” A szerzők emellett érvelnek, hogy az önminősítés nem annyira megbízható, mint az a kutatásokban általában kezelni szokták. További probléma, hogy az etnikai keveredés nehezen mérhető, azt a kutatók nem vizsgálják. (Ladányi János–Szelényi Iván: Ki a cigány? Kritika, 1997/12. 3–6. o.)
7. Bánlaky Pál: Cigánycsaládok vizsgálata. Népjóléti Minisztérium család-, gyermek- és ifjúsáspolitikai főosztály családpolitikai osztálya, 1993.
8. A cigányság helyzete, életkörülményei. Budapest, 1994, KSH.
9. I.m. 11. o.
10. I.m. 9. o.
11. I.m. 7. o.
12. A kulturális identitásról. In: Multikulturalizmus ... 74. o.
13. Ügyszám: 611/A/1996.
14. A nevet nem közöljük.
15. Ügyszám: 319/A/1996.
16. Ügyszám: 214/K/1997.
17. Ügyszám: 362/A/1996.
18. Ügyszám: 308/A/1997.
19. A gyermekek alapjog-gyakorlásának feltételeiről lásd az Alkotmánybíróság 21/1996. (V. 17.) számú határozatát: „A gyermekeket megilletik az alapjogok. ... Ahol a törvények nem szabályozzák a kis- és fiatalkorúak joggyakorlását, az Alkotmány alapján esetről esetre kell meghatározni, hogy a gyermek mely alapjogot milyen vonatkozásban gyakorolhat maga, illetve hogy ki gyakorolja a nevében és érdekében, illetve hogy gyermek voltára és a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való gyermeki jogot rögzítő, 67. §-ra tekintettel az alapjog gyakorlásának egyes területeiről nem zárható-e ki teljesen.” Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) számú határozatában úgy foglalt állást, hogy az a szülőket megillető jog, hogy gyermekük egyházi iskolába járjon, illetve hogy ne kelljen vallási vagy lelkiismereti meggyőződésüktől eltérő irányultságú iskolába járnia – a szülői vezetés korlátain belül – a gyermeket is megilleti. Ugyanakkor kérdéses, milyen eredményre vezetne azon kérdés esetleges alkotmánybíróági vizsgálata, hogy a magát romának valló gyermeknek joga van-e saját etnikai önazonosságát kinyilvánítani, különös tekintettel a testületnek a 21/1996. (V. 17.) sz. határozatában megfogalmazott azon álláspontjára, hogy „...az állam köteles arra is, hogy legalább a nyilvánosság szférájában ne engedje meg, hogy a gyermek olyan tevékenységet folytasson, vagy olyan ügyekben állást foglaljon, amelyekben felelős álláspont kialakítására a gyermek nem érett ... Különösen megnöveli a kockázatot, ha olyan kérdésekben való nyilvános elköteleződésről van szó, amelyek megítélése a társadalomban kifejezetten ellentmondásos abban az értelemben, hogy széles körben negatív megítélés alá esik.” Ezen logika alapján az Alkotmánybíróság a gyermeknek homoszexuális egyesületben való tagságát minősítette alkotmányosan korlátozhatónak; ugyane gondolatmenet alapján a roma identitás gyermekkori kinyilvánítása is korlátozható lenne, hiszen Erős Ferenc 1994-es felmérése szerint a magyarok 67%-a osztja azt az előítéletet, amely szerint „a bűnözési hajlam a cigányok vérében van” (Idézi Seres László: Egész világ ellenségük, Kritika, 1997/12., 2. o.) Kétség nélkül állítható tehát, hogy a cigány etnikumhoz tartozás a magyar társadalomban „széles körben negatív megítélés alá esik”.
20. Ügyszám: 867/K/1997.
21. Lásd Bibó István: Az európai egyensúlyról és békéről. Válogatott tanulmányok I. kötet. Magvető Budapest, 1986. 316. o.

# PROVOKÁTORNAK TARTOM MAGAM

BÍRÓ ANDRÁSSAL KERÉNYI GYÖRGY BESZÉLGET

*A hazai cigánysággal kapcsolatos tevékenysége alapján minek tartja magát: animátornak, politikusnak, résztvevőnek?*

Semmiképpen sem politikusnak, inkább olyan provokátornak, aki dialógus útján előhozza a másiktól azt, ami benne van. Úgy éreztem, hogy az én szerepem akkor a leghasznosabb, ha kívül maradok, ha nem azonosulok, hanem szolidáris vagyok a romákkal. Kritikus szemmel nézem őket – ahogy a többségeket is –, kívülről állok mellettük, nem helyettük cselekszem.

*És mit provokált a cigányok körében?*

Amit az Autonómia Alapítvánnyal tettem, az a helyi cigány közösségek szervezeteinek, döntéshozatali gyakorlatuknak, önszerveződésüknek a provokációja.

*Hogyan értékelte azokat a roma közösségeket, azt a roma társadalmat, amelyben alapítványa elkezdett dolgozni? Mennyiben voltak adaptálhatók az Ön mexikói halászok körében szerzett tapasztalatai?*

Más marginális csoportoknál is nagyon sok hasonló, a romák életét is meghatározó elemet láttam. E csoportok történelme nem meghatározó az országukban, mindig a peremen léteztek, majd amikor bekerültek a fejlődésbe, nem tudták autonóm módon megtartani tradicionális életformájukat, mert a társadalom ezt nem engedte meg. Nálunk – ahol ezt a csoportot a proletarizálódásba kényszerítették – ez különösen így volt. Szerintem az, ami a romákkal történt a múlt rendszerben, történelmük legjelentősebb változása. Bár Magyarországon nagy részük már letelepedett, de a társadalmon kívül, a gádszót mint klienst kezelve léteztek. Vagyis egy tradíciójában nomád életformát rombolt szét a szocializmus, hiszen az egész életforma megváltozik például attól,

Bíró András az általa létrehozott és éveken át vezetett Autonómia Alapítvány révén vált ismertté, e munkájáért Alternatív Nobel-díjat is kapott. Az alapítvány kölcsönöket és adományokat nyújtott és nyújt ma is roma civil szervezetek számára, vállalkozási-megélhetési projektek megvalósítására. Bíró András kezdeményezte a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda létrehozását, kuratóriumi elnöke az Európai Roma Jogvédő Központnak, és a magyar állam delegáltjaként részt vesz az Európa Tanács migrációs osztályának cigánysággal foglalkozó szakértői testületének munkájában.

hogy rendszeres jövedelme lesz a családoknak. Feltületes újságírói stílusban úgy szoktam fogalmazni, hogy ha a romák fizikailag letelepedettek is, pszichikailag sokban még mindig nomádok. Ez a kijelentés provokálja a roma elitet, amelynek értékrendszere nagyon sokban hasonlít a többségi társadalom értékrendszeréhez és a nomadizmust nem mint történelmi kategóriát, létmódot, hanem mint alsórendű, lenézendő életformát tekinti. Én a nomád kifejezést nem így használom. Persze azt is tudom, hogy nem lehet egységes népről beszélni.

*Ezeket a nomád lelküként jellemzett közösségeket akarta autonómbbá tenni, animálni az Autonómia Alapítvány révén?*

Én nem akartam semmit. Abból indultam ki, hogy Magyarországon van egy roma társadalom, amelynek szervezetei vannak, és ezekre támaszkodva, velük partneri viszonyban alakítottuk ki a munkánkat. Én nem kívánom figyelembe venni, és nem is vehetem figyelembe a különböző roma csoportok szokásait, mert én nem kulturális, nem a szó leszűkített értelmében vett politikai, hanem civil területen mozgok. Lehetnek oláh cigányok, beások, tartozhatnak bármelyik politikai vagy társadalmi szervezethez, engem ez nem érdekel, engem a roma társadalom érdekel, úgy, ahogyan megjelenik a demokratikus Magyarországon, tehát civil szervezetekként. A romaság csak belső erőkre támaszkodhat, csak akkor van esélye a közösségnek arra, hogy kiverkedje a jogát, ha belülről erős, ha belül demokratikusan erős. De nem csak ez számít, hanem az is, hogy a demokratikus szervezetekben az egyének polgárokká, tudatos demokratákká válnak.

*Írásainak kulcsfogalma a civil társadalom fejletlensége, a res publica iránti passzivitás, a demokratikus deficit, az atomizáltság. Ezeket a fejlődő országokban szerzett ta-*

*pasztalatait ma is adaptálhatónak tartja Magyarországon?*

Évszázados demokratikus deficit van ebben az országban, a románknál még inkább, mert a struktúrájuk például a családon belül még a magyarnál is hierarchikusabb. Olyan demokratikus tapasztalat lehetőségét ajánlottam fel az alapítványon keresztül, amelyben azt tanulják meg, hogyan lehet autonóm módon alulról építkezni. Ez az alapvető filozófiai gondolat, ez alapján dolgoztam Mexikóban a paraszti csoportokkal is, de talán nem adaptáltam eléggé a technológiámat.

*A fentebb kijelölt keretből hiányzott nekem az előítéletesség, a magyar társadalom előítéletessége, ami a cigányok létét alapvetően meghatározza. Ugyanakkor Ön egy ideje jogvédő intézményeknek is vezetője. Măshová helyezı már a hangsúlyt?*

Nem. A kettő mindig együtt működött. Csak szerintem, ha az ember beindít egy tevékenységet, akkor azt ne minden lehetséges célkitűzésre irányítsa, hanem szűkítse le arra, ami valóságos. Ha abban igazam van, hogy a gazdasági tevékenységeken, a gazdasági sikereken keresztül, általában a sikerélményen keresztül polgárrá válik valaki, akkor ez azzal jár, hogy úgy válik polgárrá, hogy nem fogadja el az ellene irányuló diszkriminációt, hanem tesz ellene valamit. A diszkrimináció alapvető kérdés, a munka területén is, ezért kezdeményeztem a NEKI létrehozását, majd elfogadtam az Európai Roma Jogvédő Központ kura-tórium elnökségét.

*Nincsenek ugyan adatok, de tapasztalataim szerint az Autonómia Alapítvány sok esetben egyéni polgárosodást, egyéni érdekérvényesítő technikákat segít. Nem ellentmondás-e, hogy közösségszervezést akart animálni, de egyéni polgárosodást segített, ráadásul olyan polgárosodásra buzdít, amelynek nagyon erős gátját állja a többségi társadalom előítéletessége.*

A társadalmi mozgások különböző erők találkozásai. Én nem lehetek mindenért felelős, nem én csinálom a történelmet. Valamikor, fiatal kommunista-ként ezt gondoltam, bele is buktam. Egyértelmű, hogy vannak ellentmondások, amikkel a románknak kell megküzdeniük. A marginalitás egyik fő problémája az öngyűlölet. Az egész társadalom azt mondja neki, hogy te lopsz, te csalsz, nem tudsz semmit, büdös vagy, te nem vagy ember, lásd Székesfehérvár, ahol akármit is mondanak a polgármesterek, ez van a dolgok mélyén. Ha ezt századokon keresztül rád zúdítják, akkor ennek lesz valamilyen pszichológiai hatása. A legfontosabb, amit szeretnék provokálni, az ennek a tudatnak

a megváltozása. De ezt csak siker, csoport vagy egyéni siker útján lehet elérni, annak megtapasztaltatásával, hogy én ezt meg tudom csinálni, erre én képes vagyok. Tehát hogy pont olyan vagyok, mint bárki más, csak zöldebb, vagy sárgább, vagy kékebb. Ezt a belső pszichológiai folyamatot hol egyéni, hol csoportos élmények segítik elő.

*Bár tevékenységével a roma önszerveződés területén jelentkezett, mégis komoly vitái voltak és vannak a roma vezetőkkel. Miért?*

Ők is a múlt rendszerben szocializálódtak, vezetési stílusuk nem dialógusra, a másik meghallgatására, konszenzus keresésére épül, hanem utasításos stílus. Sajnos, a mozgalmak általában így szerveződnek, nemcsak a románknál, és nemcsak Magyarországon, Nyugaton is. A tudatok demokratizálódását viszont régi módszerekkel, kézi vezérléssel, fentről lefelé nem lehet elérni. Azt kell elősegítenie az országos vezetésnek, hogy az alapszervezetek erősödjenek, hogy a demokratizmus erősödése révén az egész erősödjön. Az a kritikám velük szemben, hogy nincs mozgósítási képességük. Hány roma ment le Székesfehérvárra tüntetni? A roma holocaust, a Porrajmos estéjén is sokkal több volt a gádzsó, mint a roma. Azt hiszem, nagyon erős befolyása van még a régi, klánikus struktúra maradványainak. Ahol a demokratikus tapasztalatok nem alakultak ki, ott te azt gondold, hogy magad nem tudod megoldani a problémáidat, valakihez csapódnod kell, és a főnök majd megoldja. Ez a szellemiség két oldalról erősödik, mert fentről is ez jön: majd én megoldom neked, ezért vagyok itt. Óriási hiányossága még ennek a mozgalomnak – ami érthető –, hogy nem alakult ki a szervezetek vezetőinek az a képessége, hogy egymással szövetkezzenek. Az amerikai feketéknél is sokfajta irányzat létezik, de nagy kérdésekben összeállnak, és egymillió embert el tudnak vinni Washingtonba.

*Szerintem a roma mozgalom megosztottságában a mindenkori hatalomnak is komoly szerepe van. Ön szerint miért nem sikerült az összefogás a roma vezetőknek?*

Idő kell ehhez. Az egész roma civil mozgalom nagyon fiatal, azelőtt ez egypár ember dolga volt. Most lehetőségük adódik arra, hogy 600 önkormányzatban részt vehessenek a res publicában, ami szintén segítheti összefogásukat.

*Az Autonómia mégsem támogat kisebbségi önkormányzatokat.*

Én bizalmatlan vagyok az állammal szemben. Az Autonómia fő célja a civil társadalom erősítése. Az önkormányzatok választott hatalmi szervek, logikus tehát, hogy a civil szerveződések támogatjuk, és nem a hatalmi szerveket. A kisebbségi önkormányzatok fejlődése nem organikus, persze nem a cigányok miatt.

*A roma önszerveződést mégis a szocializmusban csiszolódott, klientúrára épülő, nem demokratikus szerveződésként értékelte, amit a saját alapítványával is igyekezett átalakítani.*

Nem tartottam átalakítandónak. Ez is elindult a saját útján, Magyarországon, a magyar múlttal. Én a létező kereteket prioritizáltam. Egy gondolattal továbblépve: azért olyan fontos, hogy a társadalom legelnyomottabb rétegében történjen a legradikálisabb demokratizálódás, mivel ők még mindig érzik az elnyomatást, ezért sokkal érzékenyebbek a diszkriminációra, mint az a polgár, akinek az a fő gondja, hogy autót vegyen, és az már nem érdekli, hogy állampolgár. Nekem az a kívánságom, hogy az emberek ne klientúrára szocializálódjanak, hanem autonómiára. Ugyanez a helyzet emberjogi kérdésekben is: paradox módon, Magyarországon az emberjogi kérdéseket a cigányproblematika tartja életben. Ez az egész társadalomra vissza tud hatni. Konfliktusokon keresztül persze. Én nem hiszek a paradicsomi puha átmenetekben, de – félreértés ne essék – nem is a véres átalakulást keresem. Ha nincsen konfliktus, nincsen megoldás. Nézzük meg Székesfehérvárt. Mindenki szidja Horváth Aladárt, mert provokálta az embereket. De ha ő nem lép fel a jogsértés ellen, ha nincs mozgás, akkor semmi nem történik, akkor kirúgják a romákat és kész. Az országban számtalan helyen folynak ilyen dolgok. Ha a polgárjogi mozgalom nem tömegesedik, ha nincs komoly társadalmi szervezkedés, érzékenység, ami nem hagyja, hogy a diszkrimináció folytatódjon, akkor bizony folytatódni fog.

*Még mindig nem derült ki számomra teljesen, hogy az Autonómia Alapítvány, amely az önszerveződés területén tevékenykedett...*

...anélkül, hogy az önszerveződést fizetné. Anélkül, hogy azt támogatnám, hogy pénzünk legyen arra, hogy egy plakátot kitegyenek. Az Autonómia filozófiája az, hogy az önszerveződés gazdasági területen működjön, abból nőjön ki, mert politikai beavatkozás lenne,

ha a politikai szerveződésbe nyúlna bele. Én nagyon elhatárolom a civil mozgást a politikaitól. Mind a kettő a politikumba tartozik, de van egy civil mozgalmi vonal, van egy politikai szerveződési vonal, van egy emberjogi vonal. Ezek a politikum különböző elemei.

*De az Autonómia mégis gazdasági tevékenységeket támogatott.*

Preferálhatott volna mást is. Úgy láttuk, hogy rengeteg konfliktus forrása, ha generációk élnek munkanélküli életformát. Kell valami elemi gazdasági autonómia az embereknek, hogy ne csak a jövedelempótlóból és a szocpolból éljenek, hanem valamit termeljenek, biztosítsák a krumplit a családnak. Legalább ezt, mert szerintem a mai munkanélküli romák soha életükben nem kerülhetnek be a mind nagyobb szakmai követelményeket támaztó formális gazdaságba.

*És akkor milyen esélyük van az önszerveződésre?*

Legalább a túlélés szintjén próbáljanak függetlenek lenni.

*Indulása óta az a legfőbb kritikája az Autonómia tevékenységének, hogy pénzzel próbál önszerveződést generálni.*

Nem. Nem generálja az önszerveződést, csak lehetőséget ad rá azzal, hogy kijelenti: a partnere csak civil szervezet lehet.

*De sok esetben csak ezért jönnek létre a szervezetek.*

Miért lenne ez baj?

*Mert a gazdasági vállalkozások nem feltétlenül demokratikus alapon szerveződnek.*

Mi nem vállalkozásokat, hanem társadalmi szervezeteket támogatunk, amelyek gazdasági tevékenységeket folytatnak azért, hogy mindenekelőtt a fizikai túlélést biztosítsák. Ahol ez sikerül, és képesek arra, hogy – többé-kevésbé még mindig csoportokként – továbbjussanak, és a piacra tudnak termelni, annak örülünk, de alapvetően önellátásról van szó. Lehet, hogy az önellátás gondolata az én harmadik világbeli tapasztalataimból ered, de valóban nem lehet megélni ember módra abból, amit ők munkanélküliként kapnak.

*Azért nem pusztán megélhetésről van szó, hiszen az alapítvány gyutacspénznek nevezi támogatását.*

Abban a reményben adjuk, hogy kialakulhat valamilyen gazdasági tevékenység, akár szövetkezéssel keresztül, aminek Magyarországon persze nagyon rossz a sajtója, akár egyéni utakon. De én sosem beszéltem vállalkozásról. Ha az emberek azt mondják: gazdaság, akkor az vállalkozás. Én nem tudom, miért támogassak egy cigány kistőkést, aki ha valóban virágoztatni akarja az üzletét, akkor magyar munkásokat vesz fel, akiknek magasabb a szakmai képzettségük. Attól, hogy ő cigány kistőkés, nem cselekszik a gazdasági érdekei ellen. Ha ez valóban vállalkozássá válik, és piacra kezd dolgozni, akkor nincs etnikai szolidaritás, akkor profit van. Ő polgárosodik, de közben ott az a töménytelen munkanélküli a faluban, aki ebből ki marad. Az a véleményem, hogy a romák körülbelül 30 százaléka – ez persze nem tudományos vizsgálaton alapuló szám – valóban annyira kiesett már mindentől, hogy esetükben önszerveződésre még remény sincs. Az ő helyzetük szociálpolitikai kérdés. Nagyon vékony réteg biznisszel, vagy bármivel túljuthat a mostani helyzeten, és túl is jut, és van az a 60 százalékos körüli tömeg, amely már megtanult dolgozni, munkából kíván megélni, megtanulta azt, hogy jövedelme van, de most nincs neki. Számukra létezik az Autonómia Alapítvány. Természetesen van ellentmondás gazdasági tevékenység és önszerveződés között, ezzel a romáknak szembe kell nézniük.

*Az alapítvány a kölcsönök visszafizetésén tudja lemérni tevékenységének hatékonyságát, amiből nem derül ki, hogy milyen hatása van a civil társadalomra.*

Kvantitatív értékmérője nincs ennek, a kérdésre nincs válaszom. Nem tudom megmondani, hogy Csajágaröcsögén, ahol támogattunk valakiket, kifejlődött-e a civil társadalom. Mennyiségi mutatóként azért érdemes jelezni, hogy közel 80%-os a kölcsönök visszafizetési rátája. Azt vesszük észre, hogy az általunk képzett, vagy a projekteket vezető emberek mindinkább jönnek fel. Régi kifejezéssel élve ez egy káderfejlesztő folyamat. Ez érdekel engem: az emberek változása. Nem konkrétan, specifikus politikai, társadalomfejlesztési célokkal, hanem hogy az a tudatos elit jöjjön létre, amely nélkül nem működhet erős mozgalom. A visszafizetési mutató pozitív és negatív dolgot egyaránt fedhet.

*Milyen szervezetek bizonyultak sikeresnek?*

A sikerek sok esetben átmenetiek voltak. Például egy ismert, gazdaságilag fantasztikusan működő pro-

jektünk, a nagycserkeszi, a két vezető összeütközése miatt megszűnt.

*Akkor ott rosszul működött az önszerveződés?*

Csak tíz, húsz, harminc tapasztalaton keresztül fog tökéletesedni. De nem lehet nem tenni semmit, és hagyni, hogy a világ menjen, ahogy megy. Visszautasítom, hogy bárki számon kérje tőlem vagy bárkitől, aki ilyen akciót csinál, hogy hol a minőségi eredmény. Évszázadokat kell behozni. Egy másik korai projektnél, ahol minden nagyon jól ment, kitűnően dolgoztak, nyolcvanán kapálták az uborkát, egyik évről a másikra negyedére zuhant le az ár, és tönkrementek. Azt mondja nekem a helyi vezető: legalább megmutattuk a magyaroknak, hogy tudunk dolgozni. Most ez siker vagy nem siker? Gazdaságilag biztos nem az.

*Az Autonómia, ha nem is annyival, mint a magyar állam, de komoly pénzzel szállt be a roma önszerveződésbe. Hogyan hatott ez, hogyan egészítette ki az állami politikát? Milyennek értékelte és értékeli a mindenkori magyar kormányok cigány politikáját?*

A szomszédokkal összehasonlítva a magyar kormányok cigány politikája az élen jár, ez nem kétséges. Most dolgozom egy jelentésen, amelyben leírom, hogy Magyarországon ennek dacára mélyül a szakadék a cigányok és a nem cigányok között. A hivatalos szinten, a szavak szintjén, a struktúrák szintjén, ombudsman stb., fontos változások történtek, de én nem annyira a kormányról, mint a politikai osztályról beszélek. A kormány lehet ma szocialista, holnap kisgazda, a magyar politikai osztály a cigány kérdésekkel a szomszédos országok magyar kisebbségei miatt került szembe. A kisebbségi önkormányzatisággal egy modell jött létre, amely olyan kalap, amely túl nagy a fejekhez. De azért a kisebbségi önkormányzat „káderfejlesztés” szempontjából mégiscsak egy lehetőség. A magyar társadalomban konszenzus van a cigányok negatív megítélésében, és a miniszter vagy a miniszterelnök sem más, mint a magyar társadalom zöme. A magyar politikai osztálynak a cigánykérdéssel szembe kellene néznie, de ha lehet, akkor elkerüli. Ha valaki elemzi a székesfehérvári ügyet, ez világosan látszik. Krízis van, és semmilyen adekvát politika nincs, csak lagymatagság. Nem hiszem, hogy tudatos, cigányellenes politikája lenne a magyar kormánynak, egyeseknek sincs cigányellenes politikája, hanem primitív félelmek vannak, mondjuk arról, hogy a romák többen lesznek 2015-ben, mint mi.

*Miért távolítja a politikai osztály a problémát?*

Nem érdekli. És azért nem, mert a roma civil társadalom nem szervezte meg a számarányának megfelelő súllyal magát. Nincs politikai súlya.

*És mi kellene ehhez?*

Az, hogy ne *egy* székesfehérvári ügy legyen. Ha politikai súlya lesz a romáknak, akkor már számításba kell venni őket, még ha szeretni sosem fogják őket. Be kell lépni a klubba, ami csak akkor lehetséges, ha súlyod van, gazdasági, politikai, szervezeti súlyod van. Itt valóban a fekete Amerika a példa.

*Egyézt-e Kemény Istvánnal, aki szerint a fő gond az, hogy nincs értelmisége a cigányságnak, és nincs jó mód, amire támaszkodhatnak.*

Nem értek teljesen egyet, de nagyon fontosnak tartom az elit létrehozását. Ne felejtjük el, hogy Amerikában a háborúból visszajöttek megkapták az ösztöndíjakat, a feketék is, és a mozgalom a hatvanas években kezdődött el, amikor ők kijöttek az egyetemről. Ahhoz szeretnék hozzájárulni, mielőtt teljesen eltűnök a színről, hogy Magyarországon és a régiókban legyen egy nagyon komolyan megszervezett, intenzív, civil vezetőképzés a cigányok számára. Olyan civil tudat szélesedjen a roma társadalmon belül, amely a politikai bázisát adná a mozgalomnak. Hiszen magától nincs politikai súlyuk, lehetnek akár kétmillióan is.

Visszatérve az Autonómiára, mi semmilyen utasítást nem adtunk a romáknak, nem szerveztük meg az ő társadalmukat. Mindig azt kérdeztük, hogyan gondolják ők.

*De olyannyira kiéhezett tömegeknek kínált pénzt egy célra, megélhetési projektekre, hogy igazából nem volt választása a romáknak.*

Mi meghatároztuk azt, hogy ennek az alapítványnak ez a célkitűzése. Nem muszáj elfogadni.

*Más nem volt.*

Mit tegyek, most van. Ezt is mi értük el, most már van arra lehetőség, hogy több helyre forduljanak.

*Az amerikai feketéket nem megélhetési projektek hozták helyzetbe. Generálni lehet-e egy ilyen elit létrejöttét megélhetési projekkel?*

Én ezt választottam ki, ezt tettem. Nem mindent tettem, ezt tettem. Lehet, hogy ezzel kárt okoztam, ak-

kor majd el fognak ítélni. Ha valami jót tettem, akkor nem mondom, hogy köszönjék meg, de hagyjanak békében. Nagyon erős támadásokat kaptam ugyanis. Amit én felajánlottam, azt talán lent látták, de fent a cigány vezetők sokszor nem látták meg a lehetőséget benne. Pedig ez is lehetőség, ahogy én, aki nem tartom ideálisnak az önkormányzatokat, mégis azt mondom ma, hogy az is egy iskola. Tehát nem rossz. Nem válasz ugyan a cigányok képviselőire, Farkas Flórián nem az, de egy lehetőség.

*Az alapítvány indulásakor létezett egy, még a szocializmusban gründolt és az MDF-kormány által is helyzetbe hozott cigány közélet. Az Autonómia Alapítvány is megpróbált valamilyen szerveződést generálni, és volt a harmadik, a független szerveződés, amelynek a vezetőivel Önnek komoly konfliktusai voltak, vannak.*

Nem tudom annyira objektíven látni magamat, hogy ebben az elemzésben fölmérjem a saját szerepemet. '56 engem megtanított arra, hogy a történelmet nem mi csináljuk. Mi, emberek csináljuk persze, de azok az akaratok, manipulációk vagy célkitűzések, amelyek világosan megfogalmazódnak, azok a történelemben mindig gellert kapnak, és valami más jön ki. Én nem hiszem, hogy amikor az alapítványt létrehoztam, és beindítottam a munkát, akkor a kérdésben leírt stratégiai szempontok az enyémekek lettek volna. Ez egyáltalán eszembe sem jutott, mert nem vagyok politikus ember, és nem is érdekel. Mert

szerintem a történelmet csak kevésbé érdekli, hogy ki mit akar. A politikai súly létrehozásának segítése stratégiai célkitűzésem volt, de nem mérlegeltem politikailag, hogy a Phralipét vagy a Lungo Dromot segítem. Nem is engedhettem volna meg magamnak, etikátlanak tartottam volna.

*Nem mérte föl a tevékenysége politikai súlyát?*

Nem is mérem föl. Engem nem a politikai, hanem a történelmi súlya érdekel, az, hogy hozzájárul-e olyan emberek kialakulásához, akik a politikai nyomás gyakorlására képesek lesznek. Remélem, hogy imitt-amott hozzájárul.

*Mennyiben tartja szociális kérdésnek ma Magyarországon a cigány kérdést?*

Nagyon vitatkozom sokaknak a véleményével, amely ezt egyszerűen szegénységi kérdésnek tartja. Kis János nemrég megjelent népszabadságbéli cikkéből ta-

lán mindenki számára világossá vált: bár szociális kérdés is, mindenekelőtt etnikai megkülönböztetés kérdése.

*Abban is egyetért Kis Jánossal, hogy a roma nacionalizmus létező veszély lehet Magyarországon?*

Valószínűleg lesz egy ilyen réteg is, amelynek Horváth Aladár álláspontja már puha emberjogi attitűd lesz. Én régen mondom ezt, de hogy ideológiailag hogyan fog kinézni, azt nem tudom. Attól függ, mit termel ki magából a roma mozgalom.

Furcsamód, ezt is gádszók fogalmazzák meg, Szuhay Péter fogalmazza meg a roma nemzeti tudat kérdését. De jönnek majd a romák, akik a maguk módján megfogalmazzák, már meg is tették nemzetközileg. Nagyon mély és komplex ügy ez, és én a kirekesztettségből eredő kontrollálatlan és tervezetlen robbanások sokaságát várom. A VIII. kerületben a roma fiatalok igényeikben semmiben sem különböznek a magyaroktól, a nem cigányoktól. De nem jutnak hozzá sok mindenhez, mindennap kiprovokált, de kielégítetlen szükségletek között élnek, hiszen már szükségletté vált a Nike, vagy mit tudom én micsoda. És mivel őket a diszkrimináció is sújtja, nagyon világosan látom, ahogy be fognak törni az üzletekbe. Nem megtervezve, hanem adott provokációra, talán éppen rendőri provokációra, majd jön a megtorlás, és veszélyes körforgás indul be.

*Los Angeles-i forgatókönyvre számít?*

Remélem, tévedek, de igen.

*Beszélgésünk elején a roma társadalmat, a romákat lélekben még mindig nomádként jellemezte. Mennyiben játszhat ez szerepet egy Los Angeles-i váltság kibukkanásában?*

Az évszázados kergetés, üldözés miatt csoda, hogy a romák így megmaradtak. Hogy ez a kultúra, amelynek tulajdonképpen nincs írásos nyelve, tehát nem tud olyan történelmi dokumentumokra hivatkozni, mint a letelepedett társadalom, amelynek nincsenek fizikai „emlékei”, nincsenek épületei, területei, és mégis meg tudta tartani ezt a különbségét, másságát, ez magában egy kis csoda, és valamilyen életenergiáról ad tanúbizonyságot. Megmaradtak a társadalmi hierarchia margóján, nem alkották a domináns kultúra bázisát, egészen más kultúrát képviselnek, valódi

másságot. A letelepedett népek nem szeretik a nomádokat. Nyugat-Afrikában nem szeretik a tuaregeket, akik megjelennek az állataikkal, és fölzáblják az afrikai parasztok természetét. Félnék tőlük, utálják őket. Ne misztifikáljuk a cigányt, ahogy néha ők maguk teszik. Mivel nincsen kézzel fogható történelmük, az identitás misztikussá válik. Ez egy ilyen típusú embercsoport, amelyre az a jellemző, hogy a szabadság zászlaját viszi magával. Legalább a mozgásszabadság zászlaját, és a nem adaptálódás zászlaját hordozza. Ettől maradt meg. Sóbizniszből és szolgáltatásokból élt, a nomádokra jellemző tevékenységből tartotta fenn magát. De megmaradt és túlélte.

Még valamit hozzá szeretnék tenni ehhez, ami nagyon fontos. Állandóan lopásról beszélünk, mikor a cigányokról beszélünk. Amikor egy mexikói faluban azt mondtam, hogy hungaro vagyok – ami ott cigányt jelent –, akkor körülnéztek, hogy a csibéket nem vittem-e el. A sztereotípiák nagyon elterjedtek, és

nem maguktól terjednek el. Persze, más is lop. Nagyon fontos, hogy megélhetési lopásról van-e szó, hiszen ahol nincs termelő funkció, nincs hasznom, nem ülök valahol, hanem ma itt vagyok, holnap ott, akkor többé-kevésbé logikus, hogy az almát letépelem útközben. Ez persze szakmává is válik valahol, meg szokásává is. Ez is beletartozik a képbe. Annak a racionalizálásnak, amit a diszkrimináció magával hord, ez az egyik eleme. Így racionalizál a gádszó: utálom, mert lop. Én dolgozom, ő nem dolgozik, és még elviszi azt is, ami az enyém.

Én nem tudom, hogyha felettem lakna egy roma család, és este 11-kor nekikezdene táncolni vagy énekelni, azt szeretném-e. Ne hazudjunk egymásnak. Tudniillik, ha abbahagytad a nomád életformát, akkor feltétlenül aklimatizálódnod kell a többség életformájához, különben állandó konfliktus lesz. Ez még nem jelenti azt, hogy el kell veszítened az érzelmeidet, a melegségedet, a családi szeretetet. Az én hosszú távú reményem az, hogy nyelvet, zenét, kultúrát ápolva – és a saját helyére téve, mert nemcsak ez az élet –, modern, mai polgárokká váljanak, vagyis más szinten nyilvánuljon meg a roma tudat.

*Az előítéletesség gerjeszthet-e a romák között olyan politikai indulatot, amely robbanáshoz vezethet?*

Az etnonacionalizmus kialakulása érthető, és azt hiszem, elkerülhetetlen. Nem az egyedüli, de ez az egyik lehetőség, amire megmozdulhat a roma tudat, s kilépve a klánikus családi szolidaritásból kiterjedhet

az összes roma szolidaritására. A 40 éves politikusi generációt már nem érdekli, hogy oláh vagy magyar cigányról van-e szó, ezek modern emberek, egyesek egyetemet is végeztek, őket egyáltalán nem érdekli, hogy melyik klánhoz tartoznak, és hogy mondjuk mi a szokás a halottakkal. De azért ha valaki meghal, ők is elmennek a virrasztásra, és ott maradnak egész éjszaka, mert ez a szokás része, és ezt tisztelni kell. De ne misztifikáljuk a tradíciót, négy generáció után a McDonald's lesz a tradíció. Ha így nézem a történelmet, akkor egy demokratikus struktúrában, demokratikus súlyként megjelenő romák – magyar állampolgárok, de romák – képét idealizálom, mint a legpozitívabb változatot. És akkor az évszázados előítéletek tompulnak, mert a paraszt család, amelyik mellett cigány család lakik, és semmilyen konfliktusuk nincs, azt fogja mondani, hogy ezek rendesek.

*A cigányoktól vár el valamit vagy a magyaroktól?*

Mind a kettőtől.

*Korábban, az Autonómia tevékenysége kapcsán is a cigányság belső, szervezeti és mentális átalakulásáról beszélt.*

Valóban, befelé és nem kifelé fordulást igényelnék a roma értelmiségiektől.

*Ők kifelé beszélnek? Nem pusztán azt akarják elérni, hogy a többségi társadalom biztosítsa a romák számára az alapvető emberi jogokat?*

Ezeket ki kell verekedni. Más nem fog helyettesíteni semmit csinálni, ezt kell megérteni. Sajnos, a magyar civil társadalom sem mutat elég szolidaritást ügyük iránt.

*Végeredményben akkor ők változnak meg?*

Erősödjenek meg. Mivel kisebbség, azt szeretném, hogy ők változzanak

meg, ennek következtében mi is változzunk, hiszen egymás függvényei vagyunk. Nézze meg a háború előtti cigányt a falu végén, és nézze meg most a VIII. kerületi, középiskolát végzett romákat. Változtak.

*Mégis egy jogfosztott kisebbségtől vár el változást, azért, hogy a szomszéd paraszt családnak megváltozzon a cigányokról alkotott képe.*

Lehet, hogy ez egy naiv, voluntarista elképzelés, azonban nem szabad elfelejteni, hogy a többség többség, a kisebbség kisebbség. Ha nincsenek járható hidak, ha a hidak széttörnek, akkor halál van. Úgy érzem, hogy ebben a történelmi pillanatban sajnos, többet kell várni a romáktól, mint a gázdzóktól, akik ott-hon ülnek, és egyáltalán nem kell nekik a roma, csak púp a hátukon. Persze rettenetesen komplikált dolog ez, nem lehet egyszerűen azt mondani: változzatok meg. De az nagyon fontos, hogy milyen intencióval működik a roma politika, mit sugall fentről lefelé. A romani krízis ma nem működhet Magyarországon, nem is működik.

*A romák politikai vezetői sem gondolják, hogy működik.*

Remélem. De ez csak az egyik fele a kérdésnek. A másik az, hogy ha a helyiek behegesztik a roma által megvett ház kapuját, akkor azt rendőrségi segítséggel ki kell nyitni. Ha utána betörik az ablakát, molotov-koktélt dobhatnak be, akkor a rendőrségnek ki kell menni, meg kell találni a tettest, és bíróság elé kell állítani. Akkor élünk jogállamban. Világossá akarom tenni, hogy a jogállamiság szempontjából nem fogadom el azt sem, hogy a többség előítéletei képezzék a törvényt. De ma a magyar intézmények, a magyar politikai osztály félti politikai jövőjét, fél attól, hogy nem szavaz rá a többség. Engem még nem köptek le az utcán, de egy szép napon valaki megteszi, az biztos. Benne van a pakliban.

VILÁGOSSÁ AKAROM TENNI, HOGY A JOGÁLLAMISÁG SZEMPONTJÁBÓL NEM FOGADOM EL AZT SEM, HOGY A TÖBBSÉG ELŐÍTÉLETEI KÉPEZZÉK A TÖRVÉNYT. DE MA A MAGYAR INTÉZMÉNYEK, A MAGYAR POLITIKAI OSZTÁLY FÉLTI POLITIKAI JÖVŐJÉT, FÉL ATTÓL, HOGY NEM SZAVAZ RÁ A TÖBBSÉG.



## DONÁTH LÁSZLÓ

A Fundamentum 1997/2. számának kitűnő tanulmányait olvasva inkább lelohadt a kedvem. Akar a fene állam és egyház elválasztásának alkotmányos elvéről tündőzni. Elegendő gond hordozni ez elv valóságának terheit, ami ebből jó, arról fölösleges beszélni, ami meg nem válik életté belőle, vagy éppen torzzá alakul, azt igazán senki sem akarja megváltoztatni. Mégis írok, de nem az elvek és a felfogások miatt. A praxis pikáns, mindennapi történései ingerelnek.

Mert mit ér, ha az alkotmány 60. paragrafusa kimondja, hogy e honban „az egyház az államtól elválasztva működik”, de a református egyház zsinatának elnöksége mégis jogszerűnek és méltányosnak véli abbéli igényét, hogy a kisebbségek parlamenti képviselőjének módján helyet kérjen az Országgyűlésben. Bizony nem jelenthet ez mást, mint hogy úgy véli, ha a másik partner nem korrekt az elválasztást illetően, az ránézve sem kötelező. Nyilván az a megrázó tapasztalat munkál ennek az ötletnek a mélyén, hogy önmaga érdekeit a Ház falán kívül nem tudta eredményesen képviselni, akikre pedig a falakon belül számított, azok rossz sáfárnak bizonyultak. S bár a legkisebb mértékben sem értek egyet ezzel a kezdeménnyel, még kevésbé ennek római katolikus variánsával, a kétkamarás parlament restitúciójával, együttérzésemet meg nem tagadhatom a református zsinat atyáitól, érteni vélvén keserűségüket.

Hiszen hasonlatos az állam – mikor magától az egyházat elválasztja – ahhoz a poligám férfihoz, aki egyszerre minden hitvesének válólevelet ad. A legtöbbnek csak annyit ír, hogy vége, menjen útjára, néhányat meglep némi, az egykori frigyre emlékeztető jószággal. De van egy, akitől úgy vesz búcsút, hogy mindenki másnál többet ad neki. Legyen miből önállóan és függetlenül élnie, ha már így alakult. De látzat ez. Erre az egyre valamiért továbbra is szüksége van. A formálisan elváló férj imigyen biztosítja az elbocsátott kegyét, s kedvét a jövőre.

A képviselőik azon maroknyi csapatához tartozom, akik nemmel szavaztak az Apostoli Szentszék és a Magyar Kormány megállapodásának törvénybe iktatására. Mert túl azon, amit Ruff Tibor pontosan megfogalmazott hozzászólásában, előre tudható volt, hogy a kényszerhelyzetbe hozott felekezetek szükségszerűen *hamis realizmus*ba süppednek. (De ki az, aki még Bibó Istvánt olvas!) E megállapodással a hatalmi elit nem csupán e csúf század felekezeti esélyegyenlőtlenségeit, konfesszionális botrányait tartósította a következő évezredre, hanem behemótnyi akadályt gördített a magyar társadalom egésze számára oly

szükséges egyházi intézmények megújulása elé. E társadalom évtizedek óta nélkülözi a valóságos és elérhető normák és értékek nemes viadalát. Egyházakhoz kötődő tömege méltán igényli, hogy szellemi-spirituális vezetői végre komolyan vegyék ínségét. Reménytelenül reménykedve várta negyven éven át; 1990 óta egyre türelmetlenebbül adja jelét végképp fogyatkozó bizalmának. De a szakrális elit – felekezetre való tekintet nélkül – mindig talál magának bíbelődni valót, táborig lelkészséget vagy iskolai hitoktatást, abortusz-törvényt és médiát, kárpótlást és egyházfinanszírozást – csak az emberekkel ne kelljen találkozni és a szemükbe nézve kimondani: haszontalan szolgák vagyunk, csak azt nem tettük meg, ami a kötelességünk lett volna. Cserben hagyunk benneteket bűneitekben, hazuggá téve a törvényt is és az evangéliumot is nyájt gyűlölköző béresekké lettünk. Konfesszió nélkül nincs megtérés, nincs hazatalálás, nincs sem emlék, sem vízió. Csak ügyek vannak, meg egyházpolitika, meg egyházfegyelmi mimikri. Amelybe a múlt év egyik derűs őszi vasárnapján még az is belefért, hogy Bulányi György atyát rehabilitálják azok, akik őt az elmúlt évtizedek egymást követő politikai rendszereiben mindig újra kiátkozták. A sebek beforradnak, de el nem felejtetnek.

Ez ámoszi kitérő bízást világossá teszi, hogy az állam és egyház elválasztásának alkotmányos elve mindaddig nem érvényesülhet maradéktalanul, míg az egyházak a maguk alkotmányos elvei, biblikus és hitvallási normái szerint szuverénnek nem válnak. Amihez természetesen nem pénzre, ingatlanra, társadalmi presztízszre, vagy – *horribile dictu* – politikai érdek-képviselőre, hanem csupán hitre lenne szükségük.

Gyakorta tapasztalom felelős egyházi emberekkel szót váltva, hogy újfajta bizarr nehezítés homályosítja el látásukat. Ma már nem az a baj, hogy az állam joggal elvette az egyház javait, hanem az, hogy gondoskodás nélkül adja vissza azokat. Nagy teher az ingatlan, különösen, ha intézmény működik benne, s még inkább, ha nincs pénz alkalmas vezető szerződtetésére. Jámbor hívek gondolhatják, az ateista állam gonosz cselvetése ez is. Pedig nem gonosz ez az állam, csak korlátolt. Politikusainak megfontolásait szituációs érdekük vezérli, a ciklus és a pozíció koordinálja. Imigyen értékelendő szerepvállalásuk is az egyházak támogatásában. Elvek – legyenek bár szocialisták vagy liberálisok – kiküszöböltettek, csak az az érték, ami a legkisebb konfliktus árán és lehetőleg még ma megcsinálható.

1995 őszétől munkálkodtunk együtt Bauer Tamással a személyi jövedelemadó egy százalékának „egyháziasításán”. Sikertült, bár ódzkodott tőle a Pénzügyminisztérium, az APEH, az ellenzék, s persze a nagy egyházak, még a zsidók is, berzenkedtek ellene, így

aztán a miniszterelnök sem kedvelte. Mikor tavaly az egyházfinanszírozási törvények kapcsán újra előke-  
rült, megint sikerült meggyőzni az előterjesztőt: ez az  
egész törvénytervezet csak akkor éri el célját, ha az  
adófizető polgárok az általuk ellenőrizhető, helyi egy-  
házközségeit vagy egyházi intézményt támogathatják.  
A Pénzügyminisztérium irgalmat nem ismerő munkatársait – ha sok-sok órányi érvelés árán is de –, jobb  
belátásra lehetett bírni: az embereknek mindegy,  
hogy az állami vagy az egyházi redisztribúció gazdál-  
kodik a pénzükkel. Csak a közvetlen támogatás éb-  
reszti bennük a gazdasági felelősséget, ez esetben  
szakrális közösségük iránt. Aztán, a NATO-népszava-  
zás előtt fogadta a miniszterelnök a nagy egyházak  
vezetőit, és a szocialista frakció elvetette a valóságos,  
tehát társadalmilag értékelhető munkát végző, helyi  
gyülekezetek támogatásának hitelre egyedül méltó és  
hosszú távú megoldását.

Ma még senki sem zavar ez, hiszen a szentszéki  
megállapodás értelmében a kormány három évre ga-  
ranciát vállalt: függetlenül attól, hogy hányan és mek-  
kora összeget utalnak át jövedelemadójuk egy százalé-  
kaként valamely egyház számára, a négy  
nagy mindenképpen megkapja a min-  
denkori egy százalék felének öt megille-  
tő részét. És aztán? És a többi felekezet?  
És az autonóm civil társadalom?

Bizony, az 1996-os decemberi siker  
talmivá lett: csak a már sokat tapasztalt  
szakembereket tudtam megnyerni; s  
nem vigasztal, hogy az MSZP-frakció  
túlnyomó többségének fogalma sincs  
arról, hogy amikor módosító javaslatomra nemet mon-  
dott, saját elveit gyalázta meg.

Summaként: meg vagyok győződve arról, hogy az  
Államnak az egyházak közszolgálati funkcióinak  
normatív támogatásán túl semmi dolga nem lehet az  
egyházfinanszírozással. Lehetővé kell tennie, hogy a  
civil társadalom, minden egyes adófizető polgár köz-  
vetlenül és szabadon dönthessen arról, hogy adógar-  
sával kit kíván támogatni. Ha az állam valóban számít  
az egyházak értékteremtő és -megőrző tevékenységé-  
re, akkor a történelmi tapasztalatokat és a konkrét  
helyzetet komolyan véve, talán az egyik utolsó „sze-  
repvállalásaként” – korlátozva magát és a hierarchiát  
is – ígert kell mondania a helyi gyülekezetekre, az  
ott folyó munkára, és kiváltképpen arra a bázisde-  
mokrata, szuverén közösségteremtésre, amelyben a  
szolidaritás és a felelősség mindig közvetlenül a má-  
sik emberhez kapcsol. Bár mostanáig kísért a kudarc,  
e felismerést mégsem tartom távolba veszőnek. Nem  
szükségeltetik más hozzá, mint hogy a szocialisták  
szocialisták és a liberálisok liberálisok legyenek.

Ha iskolásan akarnék válaszolni a Fundamentum  
Fórum első kérdésére, hogy tudniillik „Hogyan  
érvényesül ma Magyarországon az állam és egyház el-  
választásának alkotmányos elve?” azt felelhetném köz-  
érthető egyszerűséggel, hogy nem nagyon. (Azért az is  
megdöbbenő, milyen rövidlátó és szolgalelkű módon  
zárkózott fel csaknem az egész törvényhozás egy olyan  
megegyezéshez, amely ebből az „alkotmányos” elvből  
– ki tudja mennyi időre – karikatúrát csinált.)

Magyarországon nincs is hagyománya az állam és  
egyház (érdekes, hogy a Fundamentum egyes számot  
használ – erősen sejtjük: a kérdés megfogalmazásakor  
elsősorban a katolikus egyház járt a fejében) elválasz-  
tásának. Korábban ez az igény természetesen fel sem  
merült. Később a polgáriarodó Magyarország évszázá-  
dában az állam megkísérelt szabadulni – szerény  
eredménnyel. Persze nem szabad lebecsülni a polgá-  
ri házasság vagy az iskolaválasztás szabadsága terén  
tett lépéseket. A rendszerváltás előtti évtizedek alatt

az államnak esze ágában sem volt elen-  
gedni az egyházakat. Komolyan soha  
nem hitte, hogy ezek a szervezetek  
tényleg „elhalnának” a szocializmus  
építése során. (Vagy a „felépülés”-ben  
nem hitt igazán sosem?)

Úgy tűnik, az egyház nem képes az  
elképzelése szerinti működésre állami  
támogatás nélkül. Más kérdés, hogy el  
is várja azt. Társadalmi igényről beszél,

valójában alig képes leplezni, hogy a hatalomból kér  
részét befolyásának (nem feltétlenül az ingyen vett és  
adandó evangélium hirdetésére gondolok) kiterjesz-  
tésére. Az állam pedig támogatja ezt, pontosabban bi-  
zonyos számításból ezt támogatja anyagilag is – cseré-  
be pedig számíthat valamekkora együttműködésre és  
a társadalom véleményformálásában való részvállalás-  
ra (tojás-beszolgáltatástól a NATO-tagságig). Tudja  
persze, hogy szó nincs őszinte háláról, „szerelemről”.  
De „válasz”-tól sem kell soha tartani. A befolyásos ki-  
rályfeleség arcát Jéhunak is „megékesíté kenettel,  
felékesítette fejét és kitámaszkodott az ablakon”.

De egy újtestamentumi epizódot használhatnánk il-  
lusztráció gyanánt: Jézust utolsó húsvéti előtt a temp-  
lomban törbe akarják csalni éppen „az államhoz” fűző-  
dő érzelmeit provokálva a kérdéssel: „Szabad-e ... adót  
fizetnünk a császárnak?” Jézus arra kéri a jelenlévőket,  
hogy valaki adjon neki „egy pénzt”. Kiderül, hogy (az  
isteni törvények szigorú értelmezése szerint istenká-  
romlásnak számító módon) azonnal olyan érme akad  
egyik provokátora kezébe, melyen a császár képe van.  
A népnek és vezetőinek szabadságuk lett volna sékel-

ben, saját pénzben fizetni az adót. Viszont anyagilag és politikailag „szerencsésebb” és hasznosabb volt alkalmazkodni az „állami” lehetőségekhez. Jézus választát kezében az imperátor fényesen csillogó képével így lehet érteni: Ha már ide jutottatok, hogy egymásra találtatok császárokkal, csak adjátok meg neki, ami az övé.

Kíváncsi vagyok, hogy akár az állam, akár az egyház oldalán lesz-e felelős személy, aki legalább becsületesen kimondja, hogy nem beszélhetünk továbbra sem állam és egyház elválasztásának alkotmányos elvéről, s indítványozza, hogy a közvéleményt senki ne tévessze meg, államközi szerződéses kötelezettségnek, illetve a másik oldalon „barátságos” elválasztásnak titulálva az újabb összefonódást.

A második kérdésre azt kell válaszolnom, hogy „az egyházak” (itt már többes szám használtatik) vélekedése a példálózó felsorolásban felemás. Nem baj, sőt „innen” nézve teljesen érthető, ha egy bibliai elvekre épülő egyház nem híve az eutanáziának, vagy bűnnek tartja az azonos neműek együttélését. A baj az, ha a körein belül megszabott elvárásokat hitvalló véleménynyilvánításon túl adminisztratív eszközök szorgalmazásával megkísérli a társadalom egészére ráerőltetni, megfélemlítve arról, hogy nincs felhatalmazása a világ „kárhozatására”, csakis arra, hogy minden körülmények között szeresse azt.

A „nemzeti kisebbségekkel”, a „hátrányos helyzetűekkel” (ugye itt a cigányokra és a kellemetlen szegényekre – mondjuk a hajléktalanokra, szenvedélyfüggőkre gondoltak?) szembeni toleranciát nagyon keveslem. Elfogadhatatlan, bűnös az egyházi hallgatás például a székesfehérvári cigánycsaládok meghurcolása ügyében. Ebben a kérdésben „prófétai” szavak különös módon a nagyon szekuláris Magyar Narancsban, vagy az önmagát ateistaként meghatározó Kis János tollából jelentek meg.

A más vallásokkal szembeni tolerancia hiánya minden érintett egyház fájdalmas gondja. Egyedül az államnak nem okoz soha fejfájást. Majd eszébe jut egyszer valami a mostanihoz hasonló ötlet, amivel a jelenleg hoppon maradtakat környékezhetsz meg a ma kivételezettel szemben.

## EGERVÁRI OSZKÁR

A kárpótlás elve... nagyon problematikus, mert a „katolikus egyház Horthy-rendszer végére elért vagyoni állapotát veszi alapul, ez azonban aligha tekinthető egy modern polgári demokrácia funda-

NEM BESZÉLHETÜNK TOVÁBBRA SEM ÁLLAM ÉS EGYZHÁZ ELVÁLASZTÁSÁNAK ALKOTMÁNYOS ELVÉRŐL

mentumaiba beépíthetőnek... Ma, immár törvényes, ám szekuláris államigazgatásunk felépítésekor is elgondolkodtató az egykori liberális nemeselek érvelése, amely szerint, ha az egyház az egykori törvényhozó hatalom letéteményesétől kapta javait, akkor azt a megváltozott tár-

sadalmi körülményeknek (és igényeknek) megfelelően joga van felülvizsgálni a jelenlegi törvényhozásnak, azaz a választott Országgyűlésnek – anélkül, hogy ezzel a törvénytelen kommunista rezsim folytatójává válna –, hogy így a reális társadalmi igényeknek megfelelően hajtsa végre az állam szekularizálását... A kárpótlási elvvel megalapozott „örökjáradék” nem megszüntetné, hanem örökre tartósítaná az állam anyagi szerepvállalását a katolikus egyház fenntartásában. Egy bizonyos idő eltelte után ennek már kárpótlási jogalapja sem lesz, hanem masszív folyó finanszírozási jelleget ölt” – írja Ruff Tibor a Fundamentum előző számában, s gondolataival a magunk részéről messzemenőig egyetértünk. Többek között ezért is fordultunk a Keresztény Advent Közösség nevében az Alkotmánybírósághoz, mert megítélésünk szerint a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között 1997. június 27-én aláírt, és az Országgyűlés által december 2-án ratifikált megállapodás több ponton is sérti az állam és az egyház elválasztásának alkotmányos elvét.

Az adventista egyházat nem anyagi érdek indította a megállapodás kifogásolására. Állami pénzügyi támogatást mi ugyanis eleve nem veszünk igénybe. A lelkiismereti szabadság, valamint az állam és az egyház szétválasztása elvének védelmében fordultunk az alkotmánybírákhoz, s ez vezérelt a beadványunk legfőbb megállapításait tartalmazó hozzászólásra is a Fundamentum vitájához.

Az említett elvek és alkotmányos jogok sérelmére a megállapodás sajnálatosan több példát is szolgáltat. Az első fejezet harmadik cikkének negyedik pontja értelmében például a magyar állam közvetlenül vállalja a magyarországi római katolikus egyház lelkészképzésének finanszírozását. Ha az állam azon túl, hogy közvetlenül vagy közvetett módon anyagiilag támogatja az egyház hitéleti tevékenységét, amely összeget az egyház önállóan, tetszése szerint használ fel, és azon felül, hogy közvetlenül finanszírozza az egyház úgynevezett közszolgálati tevékenységét, még az egyház lelkészképzésének költségeit is állja, akkor nincs értelme állam és egyház szétválasztásáról beszélni. Akkor az állam a maga feladatának tekinti a lelkészképzést, s ezáltal közvetlenül részt vállal az egyház evangelizációs és hitéleti tevékenységében. Ez pedig nem más, mint az egyház és az állam összeolvasztása egy fontos területen.

Összeegyeztethetetlen ez a pont az állam és az egyház szétválasztásának alkotmányos elvével azért is, mert az értelemszerűen magába foglalja a felekezeti jogegyenlőség elvét is. Hiszen ha az állam az egyháztól szétválasztva működik, akkor szükségszerűen felekezetszemleges, illetve egyenlően kezel minden felekezetet. A megállapodás alapján viszont a katolikus egyház kivételezett helyzetet élvez Magyarországon, mivel ennek a felekezetnek – és csak ennek a felekezetnek – a lelkészképzését az állam közvetlenül finanszírozza.

De az itt tárgyalt alkotmányos elvet sértik a megállapodás azon cikkelyei is, amelyek az egykori katolikus egyházi ingatlanokért való kárpótlás elvére építik az egyházfinanszírozást. Ezt, vagyis a feudális vagyoni állapotra, illetve az ezzel kapcsolatos kárpótlásra épített egyházfinanszírozást, amint erre Ruff Tibor idézett cikke is rámutat, sem a történelmi tradíció, sem a jelenlegi helyzet – amikor az ország lakosságának többsége vallástalan – nem indokolja.

Sérti a felekezeti jogegyenlőség elvét az a pont is, amelyben a magyar állam 2001-ig garantálja az egyházaknak az előző évi progresszív személyi jövedelemadó bevétel 0,5 százalékát, úgy, hogy ha a rendelkezők által juttatott összeg nem éri el ezt a szintet, az állam ezt kiegészíti. Az egyházak között a kiegészítés összegét az állampolgárok rendelkezése arányában osztják fel, a katolikus egyház részére garantált összeg azonban nem lehet egymilliárd hétszázmillió forintnál kevesebb.

Ez a rendelkezés közvetett módon, de ténylegesen szintén a katolikus egyház szinte államegyházi státuszát deklarálja. Ráadásul ellentmond ez a kötelezettségvállalás a megállapodás harmadik fejezetének, amely szerint az egyház további egyházi támogatásra jogosult, melynek alapja az állampolgárok azon döntése, ahogyan az egyházi közszolgáltatásokat igénybe veszik. A katolikus egyháznak meghatározott és garantált összeg fényében csupán „porhintés” a kétszázalékos törvény, mely módot ad a magyar állampolgároknak arra, hogy lelkiismereti meggyőződésüket kifejezhessék azzal, hogy milyen egyházat vagy alapítványt támogatnak adó-

EZ A SZABÁLY IS AZT IGAZOLJA, HOGY A MEGÁLLAPODÁS – REJTETT MÓDON, LÁTSZÓLAG PUSZTÁN PÉNZÜGYI RENDELKEZÉSEK FORMÁJÁBAN – TULAJDONKÉPPEN A RÓMAI KATOLIKUS EGYHÁZ ÁLLAMEGYHÁZI STÁTUSZÁT ALAPOZZA MEG.

jukból. Adójuk egy jelentéktelen részéről ugyanis lelkiismeretük szerint dönthetnek, miközben az állam – teljesen függetlenül magától a polgárok akaratától – hatalmas összegeket utal ki a római katolikus egyháznak.

De minek tekinthető, ha nem az említett elvek semmibe vevésének az a rendelkezés, hogy a magyar állam lehetőségei szerint továbbra is rendkívüli támogatást ad pontosan meghatározott és a katolikus püspöki kar által jelzett célokra. Ez a pont is azt érzékelteti, hogy a katolikus egyház az egyház Magyarországon. Milyen alapon ad a magyar állam rendkívüli támogatást most és a jövőben a katolikus egyháznak, amikor Paskai László bíboros úrnak a Népszabadság 1997. május 14-i számában megjelent nyilatkozata szerint hazánk lakosságának csak mintegy nyolckilenc százaléka tekinthető vallását ténylegesen gyakorló katolikusnak?

Ugyancsak érthetetlen és több szempontból is erősen kifogásolható, hogy a megállapodás szerint az egyházat, az egyházi személyeket és az egyházi tevékenységet megillető adókedvezményeket, illetve adómentességet az egyház beleegyezése nélkül az állam nem szűkíti. A törvény rendelkezhet arról, hogy bizonyos törvények megalkotásához vagy módosításához ki kell kérni meghatározott társadalmi szervek, adott esetben az egyházak véleményét, de súlyosan aggályos olyan kötelezettség vállalása, hogy az ő beleegyezésük nélkül nem lehet törvényt módosítani, illetve új törvényt alkotni. Magyarországon a törvényhozás kizárólag az Országgyűlés joga.

Ez a szabály is azt igazolja, hogy a megállapodás – rejtett módon, látszólag pusztán pénzügyi rendelkezések formájában – tulajdonképpen a római katolikus egyház államegyházi státuszát alapozza meg. Hiába hát, hogy a bevezető azt az óhajt jelöli meg a megállapodás megszületésének okaként, hogy tartós megoldást találjanak a katolikus egyház közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozására, valamint néhány vagyoni természetű kérdésre, a valóságban – mint láttuk –, korántsem csak vagyoni kérdésekről van szó. Sokkal többről. Az állam és az egyház szétválasztása alkotmányos elvének megsértéséről.

# AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A MARSCHALL-ÜGYBEN

(C-409/95 SZÁMÚ ÜGY, 1997. NOVEMBER 11.)

A Szerződés az Európai Közösségekről 177. cikke alapján a gelsenkircheni közigazgatási bíróság (Németország) a Bíróság elé utalta az előtte

*Hellmut Marschall és Északrajna-Vesztfália*

között folyó eljárást előzetes döntés meghozatala végett, kérve, hogy a Bíróság értelmezze a munkavállaláshoz való hozzáférésben, a szakképzésben és előléptetésben, valamint a munkakörülményekben a férfiak és nők egyenlő elbánása elvének alkalmazásáról szóló 1976. február 9-i 76/207/EEC Tanácsi Irányelv<sup>1</sup> 2 cikk (1) és (4) bekezdését.

A BÍRÓSÁG összetétele: G. C. Rodriguez Iglesias, elnök, C. Gulmann, H. Ragnemalm és M. Wathelet (a tanácsok elnökei), G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (előadó), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.–P. Puissechet, G. Hirsch, P. Jann és L. Sevón, bírák.

Főügyész: F. G. Jacobs,

Titkár: H. A. Pühl, Irodavezető,

A Bíróság, megfontolva az alábbiak részéről benyújtott írásbeli észrevételeket:

– Északrajna-Vesztfália tartomány képviselőjében az Ansbergi Kerületi Hatóság és Juliane Kokott, a düsseldorfi Heinrich Heine Egyetem professzora,

– a spanyol kormány képviselőjében Alberto José Navarro González, a Jogi Koordináció és Közösségi Ügyek Főigazgatója és Gloria Calvo Diaz, Abogado del Estado, Állami Jogi Szolgálat,

– a francia kormány képviselőjében Catherine de Salins, a Külügyminisztérium jogi igazgatósága igazgatóságának vezetője és Anne de Bourgoing, küldöttségvezető ugyanabban az igazgatóságban,

– az osztrák kormány képviselőjében Wolf Okresek, a Szövetségi Kancellári Iroda Alkotmányügyi Szolgálatának miniszteri tanácsosa,

– a finn kormány képviselőjében Tuula Pynna, a Külügyminisztérium jogi tanácsadója,

– a svéd kormány képviselőjében Lotty Nordling, a Külügyminisztérium külkereskedelmi főosztályának jogi államtitkár-helyettese,

– az Egyesült Királyság kormánya képviselőjében Lindsey Nicoll, a Kinctár jogi főosztálya részéről, valamint Eleanor Sharpston, ügyvéd,

– a norvég kormány képviselőjében Beate B. Ekeberg, külügyminisztériumi szolgálatvezető,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviselőjében Jürgen Grünwald, jogi tanácsadó és Marie Wolfcarius, a bizottság jogi szolgálata részéről,

figyelembe véve a tárgyalási jegyzőkönyvet, meghallgatva az 1997. március 11-i tárgyaláson tett szóbeli észrevételeket Északrajna-Vesztfália tartomány képviselőjében Juliane Kokott részéről; a holland kormány képviselőjében Hand van den Oosterkamp, külügyminisztériumi jogi tanácsadó részéről; a finn kormány képviselőjében Holger Rotkirch, a Külügyminisztérium jogi főosztályvezetője részéről; a svéd kormány képviselőjében Lotty Nordling részéről; az Egyesült Királyság kormánya képviselőjében Lindsey Nicoll, Eleanor Sharpston és Michael Belloff, QC részéről; valamint a Bizottság képviselőjében Jürgen Grünwald és Marie Wolfcarius részéről, az 1997. május 15-én tartott ülésen meghallgatva a Főügyész véleményét,

## MEGHOZTA A KÖVETKEZŐ ÍTÉLETET

1. A gelsenkircheni közigazgatási bíróság 1995. december 29-én érkezett, 1995. december 21-i végzésével a Bírósághoz fordult, kérve, hogy az EK Szerződés 177. cikke értelmében hozzon előzetes döntést, amelyben értelmezi a munkavállaláshoz való hozzáférésben, a szakképzésben és előléptetésben, valamint a munkakörülményekben a férfiak és nők

egyenlő elbánása elvének alkalmazásáról szóló 1976. február 9-i 76/207/EEC Tanácsi Irányelv<sup>2</sup> (a továbbiakban: az Irányelv) 2. cikk (1) és (4) bekezdését.

2. Ez a kérdés a Hellmut Marschall és Északrajna-Vesztfália tartomány (továbbiakban: tartomány) között folyó eljárásban merült fel, amely azzal volt kapcsolatos, hogy Marschall egy felsőbb besorolási osz-

tálynak megfelelő munkahelyre jelentkezett a németországi schwertei általános iskolába.

3. Az 1981. május 1-jén kihirdetett<sup>3</sup>, valamint legutóbb az 1995. február 5-i, a közszolgálattal kapcsolatos egyes szabályokat módosító Hetedik Törvény<sup>4</sup> 1. szakaszával módosított törvény a tartomány köztisztviselőiről 25. § (5) bekezdésének második mondata (a továbbiakban: a kérdéses rendelkezés) a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben az előléptetésért felelős hatósági szektor egy besorolási osztályon belüli adott magasabb besorolási pozícióban a férfiakénál kevesebb a nők száma, azonos alkalmasság, hozzáértés és szakmai teljesítmény esetén a nőknek elsőbbséget kell adni az előléptetésnél, kivéve, ha egy adott férfi munkavállaló-jelölttel kapcsolatos okok az ő irányába mozdítják a mérleg nyelvét.”

4. A tartomány észrevételeinek értelmében a rendelkezés elsőbbségi szabálya egy további előléptetési feltételt vezetett be, nevezetesen a női nemhez tartozást, az ugyanazon állásra pályázó női jelölteket a férfi jelöltekkel szemben sújtó egyenlőtlenség ellenőrzése érdekében. Azonos képzettség esetén ugyanis a munkáltatók rendszerint a férfiakat léptetik elő, mivel olyan hagyományos előléptetési feltételeket alkalmaznak, mint a kor, a szakmában eltöltött idő, illetve az a tény, hogy a férfi jelölt a családfő és az egyetlen kenyérkereső a családban. Viszont a gyakorlatban ezek a hagyományos előléptetési feltételek a nőket hátrányosan érintik.

5. A tartomány észrevételei szerint, amikor a törvényhozó úgy rendelkezett, hogy a nők elsőbbséget élvezzenek az előléptetésnél, „kivéve, ha egy adott férfi munkavállaló-jelölttel kapcsolatos okok az ő irányába mozdítják a mérleg nyelvét”, akkor a szükséges rugalmasság biztosítása érdekében szándékosan választott egy jogilag pontatlan megfogalmazást, hogy mozgásteret hagyjon a közigazgatásnak egy adott férfi jelölttel kapcsolatos bármely ok figyelembevételére. Következésképpen a közigazgatás – az elsőbbségi szabály ellenére – bármikor előnyben részesíthet férfi jelöltet az előléptetési feltételek alapján, legyenek azok hagyományosak vagy nem.

6. A Bíróság elé utaló végzés szerint Marschall úr véglegesített tanárként dolgozik a tartomány alkalmazásában, az A 12-es besorolási osztályban az alapbesorolásnak megfelelő jövedelemmel.

7. 1994. február 8-án Marschall úr az A 13-as osztályba („első osztályú középiskolai tanárrá minősített és így alkalmazott tanár”) való előléptetését kérte a schwerte-i iskolába. Az Arnsbergi Kerületi Hatóság azonban arról értesítette, hogy a pozícióra női jelöltet kíván kinevezni.

**AZONOS KÉPZETTSÉG ESETÉN UGYANIS A MUNKÁLTATÓK RENDSZERINT A FÉRFIAKAT LÉPTETIK ELŐ**

8. Marschall úr ez ellen emelt kifogását 1994. július 29-i határozatával a Kerületi Hatóság azon az alapon utasította el, hogy a kérdéses rendelkezést figyelembe véve egy női jelöltet kell szükségképpen előléptetni a pozícióra, mivel a hivatalos teljesítmény-értékelésük alapján mindkét jelölt azonos mértékben alkalmas a pozícióra, aminek meghirdetésekor az A 13-as besorolási osztályban kevesebb nő volt, mint férfi.

9. Ekkor Marschall úr keresettel fordult a gelsenkircheni közigazgatási bírósághoz, amelyben kérte, hogy a bíróság kötelezze a tartományt, őt léptesse elő a pozícióra.

10. Megállapítva, hogy Marschall úr és a kiválasztott női jelölt azonos mértékben alkalmasak voltak a pozíció betöltésére, a közigazgatási bíróság úgy határozott, hogy az eljárás kimenetele attól függ, vajon a kérdéses rendelkezés összeegyeztethető-e az Irányelv 2. cikk (2) és (4) bekezdésével.

11. E Bíróság C-450/93 Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen [1995] ECR I-3051 ügyben hozott ítéletére hivatkozva a közigazgatási bíróság úgy találta, hogy az elsőbbség, amelyet a kérdéses rendelkezés elvben ad a nőknek, az Irányelv 2. cikk (1) bekezdésének értelmében valószínűleg diszkriminációnak minősül. Ezen túlmenően, ezt a diszkriminációt nem küszöböli ki annak kivételes lehetősége, hogy férfi jelölteket részesítsenek előnyben.

12. A közigazgatási bíróság továbbá kételyeit fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a kérdéses rendelkezésre kiterjed-e az Irányelv 2. cikkének (4) bekezdésében megfogalmazott kivétel, amely a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség ösztönzésére tett intézkedésekkel kapcsolatos. A jelöltek értékelésének alapját szükségtelenül leszűkítették, hiszen pusztán az adott besorolási szinten lévő férfiak és nők számbeli arányát vették figyelembe. A kérdéses rendelkezés ráadásul nem javítja a nők munkaerőpiaci versenyképességét, illetve azt, hogy a férfakkal azonos eséllyel valósíthassanak meg karriert. Míg a rendelkezés egy eredményt ír elő, az Irányelv 2. cikk (4) bekezdése ezzel szemben csupán az esélyegyenlőség ösztönzésére tett intézkedéseket engedi meg.

13. A közigazgatási bíróság tehát az eljárás felfüggesztése mellett döntött, és az alábbi kérdést intézte a Bírósághoz előzetes döntés céljából:

„A munkavállaláshoz való hozzáférésben, a szakképzésben és előléptetésben, valamint a munkakörülményekben a férfiak és nők egyenlő elbánása elvének alkalmazásáról szóló 1976. február 9-i 76/207/EEC Tanácsi Irányelv 2. cikk (1) és (4) bekezdése megakadályozza-e, hogy egy nemzeti jogszabály értelmében, amennyiben a

közszolgálati szektor adott besorolási osztályának magasabb pozíciójában a férfiakénál kevesebb a női alkalmazottak száma, a nőknek elsőbbséget kell adni az előléptetésnél, ha a férfi és nő jelöltek azonos mértékben felelnek meg a pozícióra (alkalmasság, hozzáértés és szakmai teljesítmény alapján), kivéve, ha egy adott férfi munkavállaló-jelölttel kapcsolatos okok az ő irányába mozdítják a mérleg nyelvét?”

14. A tartomány, a spanyol, osztrák, finn, svéd és norvég kormányok, valamint a Bizottság úgy véli, hogy egy olyan nemzeti szabály, mint a kérdéses rendelkezés, a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség ösztönzésére tett intézkedésnek minősül, s mint ilyen, az Irányelv 2. cikk (4) bekezdésének hatálya alá tartozik.

15. A tartomány képviselője ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy a női jelöltek elsőbbségben részesítésének célja, hogy a hagyományos előléptetési feltételeket azok felváltása nélkül ellensúlyozza. Az osztrák kormány véleménye szerint az olyan nemzeti szabályokkal, mint a kérdéses, az volt a szándék, hogy korrigálják a munkavállalók kiválasztásánál alkalmazott diszkriminatív eljárásokat.

16. A finn, svéd és norvég kormányok hozzátették, hogy a kérdéses nemzeti szabály ösztönzi a nők felelős pozíciókhoz való hozzáférését, és így elősegíti a munkaerőpiac kiegyensúlyozottságának visszaállítását – hiszen a munkaerőpiacok jelenleg még mélyen megosztottak a nemek szerint oly módon, hogy a foglalkoztatási hierarchiában a női munkaerőt alacsonyabb pozíciókban koncentrálnak. A finn kormány szerint a tapasztalatok pontosan azt mutatják, hogy a szakképzésre, a nőknek szóló tanácsadásra, illetve a munkahelyi és családi feladatmegosztás befolyásolására korlátozódó intézkedések nem elegendőek a munkaerőpiacok megosztottságának megszüntetésére.

17. Végezetül a tartomány és valamennyi fent említett kormány álláspontja szerint a kérdéses rendelkezés nem biztosít abszolút és feltétlen elsőbbséget a nőknek, és ennek értelmében a rendelkezés a Bíróság által a Kalanke-esetben kijelölt korlátok között marad.

18. A francia kormány és az Egyesült Királyság kormánya ellenben úgy véli, hogy a kérdéses rendelkezésre nem terjed ki az Irányelv 2. cikk (4) bekezdése által lehetővé tett derogáció.

19. Ezen két kormány szerint a rendelkezés, azáltal, hogy a női jelölteknek elsőbbséget ad, túllép az esélyegyenlőség ösztönzésén, és célja a nők és férfiak egyenlő képviselésének megvalósítása – tehát alkalmazandó a Bíróságnak a Kalanke-esetben kifejtett érvelése.

A KÉRDÉSES RENDELKEZÉS NEM BIZTOSÍT ABSZOLÚT ÉS FELTÉTLEN ELSŐBBSÉGET A NŐKNEK

20. Ugyancsak e két kormány véleménye, hogy egy kivétel-klauzula léte nem teszi kevésbé diszkriminatívá a kérdéses rendelkezést. A klauzula csupán kivételes esetben alkalmazandó, így nincs hatása egy „normális” ügyben, ahol nincsenek olyan, az adott férfi jelölttel kapcsolatos okok, amelyek ellensúlyoznák a női jelölt kinevezésére vonatkozó általános követelményt. Továbbá, mivel a klauzula megfogalmazása egyszerre általános és pontatlan, ellentétes a jogbiztonság elvével.

21. A Bíróság megítélése szerint az Irányelv célja az – amint az világosan kitűnik az 1. cikk (1) bekezdéséből –, hogy a tagállamokban érvényre juttassa a férfiak és nők egyenlő elbánásának elvét, többek között a munkához való hozzáférés, beleértve az előléptetés területén. A 2. cikk (1) bekezdése rendelkezése értelmében az egyenlő elbánás elve azt jelenti, hogy „tilos bármilyen, közvetlen vagy közvetett, nemi alapon történő diszkrimináció”.

22. A 2. cikk (4) bekezdése értelmében az Irányelv „nem vonatkozik a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség ösztönzésére tett intézkedésekre, különösen azokra nem, amelyek az 1. cikk (1) bekezdésében felsorolt területeken a nők lehetőségeit befolyásoló, létező egyenlőtlenséget szüntetnek meg.”

23. A Kalanke-ítélet 16. szakaszában a Bíróság úgy ítélte, hogy nemi alapon történő diszkriminációnak minősül, ha egy nemzeti szabály azonos mértékben alkalmas férfi és nő előléptetésre jelölése esetén arról rendelkezik, hogy, amennyiben az adott területen egy adott pozícióban kevesebb a nők száma, mint a férfiaké, akkor a nőknek automatikusan elsőbbséget kell biztosítani.

24. A Kalanke-esetben vizsgált rendelkezéssel ellentétben azonban jelen esetben a rendelkezés egy kivétel-klauzulát tartalmaz, amely szerint a nőknek nem kell elsőbbséget biztosítani, amennyiben egy adott férfi munkavállaló-jelölttel kapcsolatos okok az ő irányába mozdítják a mérleg nyelvét.

25. Következésképpen szükséges annak megvizsgálása, hogy egy ilyen klauzulát tartalmazó nemzeti szabállyal az volt-e a szándék, hogy az Irányelv 2. cikk (4) bekezdésének értelmében ösztönözze a férfiak és nők közötti esélyegyenlőséget.

26. A 2. cikk (4) bekezdésével kifejezetten és kizárólag az volt a szándék, hogy olyan intézkedéseket engedélyezzen, amelyek, bár első látásra diszkriminatívnak tűnnek, valójában a társadalmi élet valóságában lehetséges egyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célozzák. (312/86 eset Bizottság v. Franciaország [1988] ECR 6315, 15. szakasz, és a Kalanke-eset 18. szakasz)

27. Tehát a (4) bekezdés engedélyezi a munkához való hozzáférésre, bele-

értve az előléptetésre vonatkozó olyan nemzeti intézkedéseket, amelyek a nőknek kifejezett előnyt biztosítanak munkaerőpiaci versenyképességük javítása, és annak érdekében, hogy a férfiakkal azonos eséllyel valósíthassanak meg karriert (Kalanke-eset 19. szakasz).

28. Amint a Tanács az 1984. december 13-i 84/635/EEC a nőkkel kapcsolatos pozitív lépések ösztönzésére vonatkozó ajánlása<sup>5</sup> preambuluma harmadik pontjában is kimondta: „az egyenlő elbánásról szóló, az egyéni jogok biztosítását célzó jelenlegi jogi rendelkezések nem elegendőek az összes létező egyenlőtlenség megszüntetésére, hacsak a kormányok, az ipar mindkét oldala, valamint más érintett területek nem tesznek ezzel párhuzamosan lépéseket a munkavállalás területén a nőkre vonatkozó, a társadalmi attitűdökből, magatartásból és struktúrákból eredő előítéletek ellensúlyozására.”

29. Amint arra a tartomány és több kormány is rámutatott, úgy tűnik, hogy a női jelölttel szemben általában a férfi jelöltet léptetik elő, még abban az esetben is, ha mindkettőn azonos mértékben felelnek meg a pozícióra. Ez főként a nőknek a munkában betöltött szerepével és képességeivel kapcsolatos előítéletekből és sztereotípiákból ered, és például abból a félelemből, hogy a nők gyakrabban szakítják majd meg karrierjüket, háztartási és családi feladataik révén munkaidejük kevésbé lehet rugalmas, vagy gyakrabban hiányoznak majd munkahelyükről terhesség, gyermekszülés vagy szoptatás miatt.

30. A felsorolt okok miatt, pusztán az, hogy egy férfi és egy női jelölt azonos mértékben alkalmas egy pozíció betöltésére, nem jelenti azt, hogy esélyeik is azonosak.

31. Következésképpen, a 2. cikk (4) bekezdésének hatálya alá tartozhat egy nemzeti szabály, amely, a kivétel-klauzula alkalmazásától függően, az előléptetésnél, azokban a szektorokban, ahol a nők alulreprezentáltak, azonos alkalmasságuk esetén nekik biztosít előnyt a férfiakkal szemben – amennyiben egy ilyen szabály ellensúlyozni tudja a női jelöltek sújtó, a fenti attitűdökből és magatartásokból eredő előítéletes hatásokat, és ezáltal csökkentheti a valóságban lehetséges egyenlőtlenségeket.

32. Azonban, mivel a 2. cikk (4) bekezdése az Irányelv által biztosított egyéni jog derogációjának minősül, egy kifejezetten a nőknek kedvező nemzeti intézkedés nem biztosíthat az előléptetésnél abszolút és feltétlen elsőbbséget a nőknek anélkül, hogy a rendelkezésben megfogalmazott kivétel korlátait átlépné (Kalanke-eset 21. és 22. szakasz).

A NŐI JELÖLTET RÉSZESÍTÉSÉK ELSŐBBSÉGBEN AZ ELŐLÉPTETÉSNEEL AB-BAN AZ ESETBEN, HA A KÖZSZOLGÁLAT ADOTT SZEKTORÁNAK ADOTT SZINTŰ POZÍCIÓJÁBAN A FÉRFIAKÉNÁL KEVESEBB A NŐK SZÁMA

33. A Kalanke-esetben vizsgált szabályokkal ellentétben egy nemzeti szabály, amely – a főljárásban vitatott ügyhöz hasonlóan – egy kivétel-klauzulát tartalmaz, abban az esetben nem lépi túl a fenti korlátokat, ha a női jelöltekkel azonos mértékben alkalmas férfi jelölteknek biztosítékot ad, hogy a jelöltek értékelése tárgyilagos lesz, aminek során az egyes jelöltekkel

kapcsolatos összes feltételt megvizsgálják, és az értékelés túllép a nőknek nyújtott elsőbbségen, abban az esetben, ha egy vagy több feltétel a férfi jelölt irányába mozdítja a mérleg nyelvét. Ebben a vonatkozásban azonban mindenképpen figyelembe kell venni azt, hogy a feltételek nem lehetnek diszkriminatívak a női jelöltekkel szemben.

34. Annak eldöntése, hogy ezek a követelmények teljesültek-e, a nemzeti bíróság feladata, a tartomány által alkalmazott kérdéses rendelkezés hatályának megvizsgálása alapján.

35. A nemzeti bíróságnak adandó válasz tehát az kell hogy legyen: az Irányelv 2. cikk (1) és (4) bekezdése nem zár ki egy arról rendelkező nemzeti szabályt, hogy a női jelöltet részesítsék elsőbbségben az előléptetésnél abban az esetben, ha a közzolgálat adott szektorának adott szintű pozíciójában a férfiakénál kevesebb a nők száma, és mind a férfi és női jelöltek a pozícióra alkalmasságukat, hozzáértésüket és szakmai teljesítményüket tekintve azonos mértékben megfelelőek, hacsak egy adott férfi jelölttel kapcsolatos okok nem mozdítják a mérleg nyelvét az ő irányába, feltéve, hogy:

– minden egyes esetben a szabály biztosítékot ad a női jelölttel azonos mértékben megfelelő férfi jelölteknek, hogy a jelöltek értékelése tárgyilagos lesz, amelynek során az egyes jelöltekkel kapcsolatos összes feltételt megvizsgálják, és az értékelés túllép a nőknek nyújtott elsőbbségen, amennyiben egy vagy több feltétel a férfi jelölt irányába mozdítja a mérleg nyelvét, és – e feltételek nem diszkriminatívak a női jelöltekkel szemben.

### *Költségek*

36. A Bírósághoz észrevételeket benyújtó spanyol, francia, holland, osztrák, finn, svéd, Egyesült Királyság-beli és norvég kormányok, valamint az Európai Közösségek Bizottsága költségei nem megtérítendőek. Mivel a jelen eljárás egy közbenső lépést jelent a nemzeti bíróság előtt, a főljárás felei között folyó eljárásban annak a bíróságnak a feladata a költségek viselése felől dönteni.

A fentiek alapján



## A BÍRÓSÁG

a gelsenkircheni közigazgatási bíróság 1995. december 21-i végzésében feltett kérdésére a következő ítéletet hozza:

A munkavállaláshoz való hozzáférésben, a szakképzésben és előléptetésben, valamint a munkakörülményekben a férfiak és nők egyenlő elbánása elvének alkalmazásáról szóló 1976. február 9-i 76/207/EEC Tanácsi Irányelv 2. cikk (1) és (4) bekezdése nem zár ki egy arról rendelkező nemzeti szabályt, hogy a női jelöltet részesítsék elsőbbségben az előléptetésnél abban az esetben, ha a közszolgálat adott szektorának adott szintű pozíciójában a férfiakénál kevesebb a nők száma, és mind a férfi és női jelöltek a pozícióra alkalmasságukat, hozzáértésüket és szakmai teljesítményüket tekintve azonos mértékben megfelelők, hacsak egy adott férfi jelölttel kapcsolatos okok nem mozdítják a mérleg nyelvét az ő irányába, feltéve, hogy:

– minden egyes esetben a szabály biztosítékot ad a női jelölttel azonos mértékben megfelelő férfi jelöltnek, hogy a jelöltek értékelése tárgyilagos lesz, amelynek során az egyes jelöltekkel kapcsolatos összes feltételt megvizsgálják, és az értékelés túllép a nőknek nyújtott elsőbbségen abban az esetben, ha egy vagy több feltétel a férfi jelölt irányába mozdítja a mérleg nyelvét, és – e feltételek nem diszkriminatívak a női jelöltekkel szemben.

Rodriguez Iglesias  
Gulmann  
Ragnemalm  
Wathelet  
Mancini  
Moitinho de Almeida  
Kapteyn  
Murray  
Edward  
Puissochet  
Hirsch  
Jann  
Sevón

A Bíróság az ítéletet 1997. november 11-i nyilvános tárgyalásán hozta.

*R. Grass, Titkár*  
*G. C. Rodriguez Iglesias, Elnök*

Az ügy nyelve: német

## JEGYZETEK

1. OJ 1976 L 39, 40. o.
2. OJ 1976 L 39, 40. o.
3. GVNW, 234. o.
4. GVNW, 102. o.
5. OJ 1984 L 331, 43. o.

# ÁRNYAK ÉS ÁRNYALATOK AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD EURÓPAI UNIÓS ELVÉNEK ALKALMAZÁSA KÖRÜL

## I

A luxemburgi székhelyű Európai Bíróságnak kevés döntését kísérte annyi érzelemnyilvánítás és indulat – előbb harag és borúlátás, majd optimista lelkesedés –, mint két, a nemek közötti egyenlő bánásmóddal kapcsolatban hozott, egymásnak ellentmondónak tűnő döntését. Mindkét eset – a többekben indulatos keserőséget kiváltó, 1995-ös döntés a *Kalanke*-ügyben<sup>1</sup>, majd a sokak által lelkes üdvözléssel fogadott, 1997 novemberében meghozott döntés a *Marschall*-ügyben<sup>2</sup> – a nemek közötti egyenlőség *formai és lényegi* oldalával, illetve a szubsztantív egyenlőség megvalósításának (és egyébként bármiféle diszkrimináció felszámolásának) egyik legvitatottabb eszközével, a *kvóták* (alkalmazási „keretszámok”) kérdésével foglalkozott.

Az Európai Uniónak a férfiakkal és nőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvét kimondó irányelve<sup>3</sup> a nemek szerinti megkülönböztetés tilalmának kimondásával egyidejűleg kivételeket („derogáció”) is lehetővé tett: így 2. cikkelyének (4) bekezdésében kimondja, hogy a tilalom nem korlátozza a tagállamok jogát arra, hogy a nők esélyegyenlőségét javító, illetve a fennálló egyenlőtlenségek kiküszöbölését elősegítő normákat fenntartsanak, vagy elfogadjanak. Az „esély-erősítő” intézkedések számára további bátorítást adott a Tanács 84/635/EEC számú, 1984. december 13-án hozott, a nőkért teendő pozitív intézkedésekről szóló ajánlása.

## II

A *Kalanke*-ügyben a brémai tartományi törvényhozásnak egy olyan produktumát<sup>4</sup> bírálta el az Európai Bíróság, amely az esélyegyenlőség tartalmi elősegítésé-

érdekében született, és amely szerint a közigazgatási posztokra, illetve magasabb beosztásra pályázók közül a női pályázókat előnyben kell részesíteni mindaddig, amíg az adott munkakörben, illetve fizetési kategóriában a nők aránya legalább az 50%-ot el nem éri, feltéve, hogy a női pályázó szakmai minősítése a férfi jelentkezőével legalább azonos. E rendelkezésre hivatkozva az egyik megürült ágazatvezetői állásra jelentkező, addigi ágazatvezető-helyettes Eckhard *Kalanke*-vel szemben egy azonos végzettségű nőt léptettek elő. E. *Kalanke* pert indított a döntéssel szemben, majd az első és másodfokon is elutasító ítélet ellen a Legfelsőbb Bírósághoz fordult, amely szükségesnek látta, hogy az Európai Bíróság előzetes véleményét kérje arra nézve, hogy nem ütközött-e az egyenlő elbánás elvébe a brémai törvény, illetve hogy

a megengedett kivételek körébe tartozott-e?

A bírói testület ekkor értelmezte először kvóták megengedhetősége szempontjából az irányelv 2. cikkely (4) bekezdését (a nők esélyegyenlőségének javítása, illetve a fennálló egyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében történő nemek szerinti megengedett különbségtétel). 1995. október 17-én meghozott döntése szerint az egyenlő bánásmód elve kizárja az olyan rendelkezést, amilyen

a brémai esélyegyenlőségi törvény említett szabálya, és ez a szabály nem tekinthető a megengedett kivételek közé tartozónak sem.

A döntés indoka elsődlegesen az volt, hogy az az *abszolút és feltétlen* előny, amit a brémai törvény szövege biztosított a nőknek, túlmegy a 2. cikkely (4) bekezdésében megállapított kereteken. Ugyanakkor a Bíróság korábban már kialakított véleménye szerint az alapelv alóli kivételeket szorosan kell értelmezni, az eredeti értelmén túlterjeszkedő tagállam tehát az EU-jogba ütközően jár el.

Mennyiben terjeszkedett túl a brémai törvény az irányelv 2. cikkely (4) bekezdésén?

*Tesauro* főügyész határozati javaslatának részletes indokolása a következőkben summázható:

1. A 2. cikkely (4) bekezdése megengedi ugyan „pozitív intézkedések” alkalmazását, de *csak annyiban*, amennyiben az a női esélyegyenlőséget növeli. Ahhoz, hogy eldönthető legyen: egy adott intézkedés vagy szabály előmozdítja-e a nők munkavállalási esélyegyenlőségét, meg kell fogalmaznunk, mit értünk „egyenlő esélyek” alatt. *Tesauro* főügyész szerint az „egyenlő esélyek” fogalma a „kiindulási pontokhoz” kötődik, ezért az esélyegyenlőség előmozdítása is csak itt képzelhető el (képzés, képzési feltételek, társadalmi környezet átalakítása révén), nem pedig a „beérkezési ponton” történő előnyadás által. Ebből következik, hogy a kvóták pusztán alkalmazása növelheti ugyan a nők számát és arányát az adott intézményekben, illetve munkakörökben, de nem segít általában a női esélyegyenlőség előmozdításában, tehát az irányelvben megengedett kivétel a kvótákra nem alkalmazható.

2. Az irányelvben kivételként megengedett, nemek közötti különbségtétel elsősorban olyan intézkedéseket enged a tagállamoknak, amelyek a nemek közötti *ténylegesen fennálló különbség* (biológiai különbség, terhesség, anyaság) nőkre nézve hátrányos következményeit hivatottak kompenzálni, amelyek tehát megjelenésükben (formailag) diszkriminatívak, de hatásukban a tartalmi, azaz *tényleges egyenlőséget* mozdítják elő, illetve teremtik meg. Ezzel szemben a brémai törvény nem a férfiak és nők között fennálló különbségre tekintettel differenciál, hanem *pusztán és általában* a munkavállaló nemére tekintettel. Ez pedig túlmegy a megengedett kivételek keretein.

3. Megengedhető lenne persze az irányelv alapján az is, hogy valamely tagállam általában a nőknek, pusztán női mivoltukra tekintettel biztosítson kedvezőbb elbánást, tekintettel a *múltban elszenvedett hátrányokra* és a jelenben is fennálló, a kettős szerepből fakadó nehézségekre. Szerinte azonban az ilyen nehézségekből eredő hátrányok közömbösítésére a kvótarendszer nem alkalmas, sokkal megfelelőbbek erre a különleges munkaidőbeosztás, vagy megfelelő gyermekintézmények biztosításában álló támogatási formák, amelyek lehetővé teszik a családi és munkahelyi köteleességek összeegyeztetését. (Más kérdés, hogy – szerinte túlzott szigorral – az Európai

Bíróság az ilyen különbségtételeket *sem* ismerte el jogosnak<sup>5</sup>.)

4. Nem vonható le más következtetés *Tesauro* főügyész szerint a női esélyegyenlőséget előmozdító *pozitív cselekvésről* felhívó 84/635/EEC számú Európa tanácsi ajánlás szövegéből sem. Jóllehet a „pozitív lépés” meghatározása nélkül, az ajánlás kifejezetten bátorítja a tagállamokat arra, hogy olyan pozitív lépéseket tegyenek, amelyek felszámolják a nőket a munka világában hátrányosan érintő helyzeteket, előmozdítják a nők jelenlétét minden foglalkozási szektorban és hivatásban, továbbá minden felelősségi szinten. Ez az „előmozdítás” (az angol szövegben „promotion”) azonban szerinte mint „buzdítás” („encouragement”) értendő, nem pedig mint mechanikus előnyben részesítés.

5. A „pozitív lépés”-nek az ajánlás szerint egyébként is két feltételen kell alapulnia:

- valamilyen akadálynak kell jelen lennie, amely a nőknek a férfakkal egyenlő érvényesülését gátolja;
- a pozitív akciónak időben korlátozottnak kell lennie.

*Tesauro* főügyész szerint ezek a feltételek a brémai törvény esetében nem teljesültek. Szerinte éppen a közszolgálat az, ahol eddig is a legjobban érvényesült az egyenlő bánásmód, (vagy legalábbis érvényesülnie kellene), tehát *hiányzik az „akadály”*, amelyet az állami beavatkozásnak el kellene távolítania. Márpedig – így az indokolás – ha egy rendelkezés alapja a hatálya alá tartozók neme, de ugyanakkor nem irányul valamely akadály vagy előnytelen helyzet felszámolására, akkor azt jogellenes diszkriminációnak kell tekinteni.

Igaz, hogy a rendelkezés a jogalkotó szándéka szerint *átmeneti jellegű*, hiszen addig tart, amíg a nők létszáma az egyes fizetési kategóriákban, illetve hierarchikus szinteken legalább az 50%-ot el nem éri. Nem világos azonban, hogy az intézkedést még aznap eltörlik-e, amint az említett százalékos arány valamennyi érintett kategóriában megvalósul, vagy újból és újból alkalmazni fogják, amint az arány 50% alá esik. Továbbá, mivel az érvelés szerint ez csak mechanikusan kiegyenlíti az arányokat, de nem szünteti meg az aránytalanság okait, azok szerinte újból és újból szükségessé fogják tenni az előnyben részesítést. Ezért a rendelkezés átmeneti jellege is megkérdőjelezhető, holott ez az említett ajánlás szerint is feltétele a nemek szerinti megkülönböztetés kivételképpen alkalmazásának.

### III

Az ítéletet keserű vélemények kísérték. Egyrésztől nem vitásan igaz, hogy kvóták felállítása nem elsődleges, hanem sokkal inkább az utolsó helyen alkalmazandó eszköz az egyenlő esélyek megteremtésében: a „célállomásnál” történő beavatkozáshoz képest a hátrányos helyzetek és diszkrimináció felszámolásában lényegesen többet jelent az „induláskor” adott segítség, azaz egyenlő esély biztosítása az oktatásban, továbbá a társadalmi környezet megváltozása vagy megváltoztatása. Ez azonban nem jelenti azt, hogy amennyiben nem történt meg minden a „valódi”, azaz a „startvonalon” történő esélyegyenlőség megteremtéséért, vagy a különböző lépések nem vezettek sikerre, azaz mégsem teremtettk meg az esélyek valódi egyenlőségét, le kellene mondani a végponton, akár kvóták segítségével történő beavatkozásról. A kvóták ellenzésével párhuzamosan hiányzik a megnyugtató megoldási javaslat arról, hogyan történjék a *fennmaradó* esélyegyenlőtlenség, illetve hátrányos helyzet kiküszöbölése.

*Tesauro* főügyész véleménye – sok tekintetben helytálló érvelése ellenére – különösen azért tekinthető nézetem szerint aggályosnak, mert a kvóták helyett javasolt megoldásai az egyenlőtlenségek „megelőző jelleggel” történő, vagy a „maradvány hátrányok” kiküszöbölésére (munkaidőkezdvezmények, illetve különleges munkaidőbeosztás, extra szabadság, a gyermeknevelés kompenzációjára nyújtott extra-díjazás) kísértetiesen emlékeztetnek a rendszerváltás előtti jogi szabályozásból jól ismert, a nők „kettős terhének” megkönnyítését szolgáló megoldásokra, amelyekről pedig az előző politikai gazdasági rezsimben bebizonyosodott, hogy diszkriminatívak, nemhogy nem segítik elő az esélyegyenlőséget, hanem konzerválják a nők helyét a társadalomban és a munkaerőpiacon.<sup>7</sup>

### IV

Vajon a korábbi ítélet által kiváltott széles körű felháborodás okozta-e, nem tudni, mindenesetre megfordulni látszik a fenti álláspontot uraló széljárás az Európai Bíróság tájékán, erre utal egy látszatra teljesen hasonló ügyben hozott döntés. Természetesen a két esetnek vannak lényeges eltérései, amelyekre a második ítélet hivatkozhatott, azonban a fent ismertetett, és a brémai kvótarendszert jogellenessé nyilván-

nító vélemény indokaként felsorolt körülmények jelentős része a második esetben sem változott – így tehát a második, a *Marschall*-ügyben hozott ítélet sok tekintetben a *Kalanke*-ügyben felhozott érvek cáfolatának, de legalábbis korrekciójának tűnik föl.

Ez az eset *Hellmut Marschall* általános iskolai tanár és Északrajna-Vesztfália tartomány között merült fel<sup>8</sup>.

*Marschall* határozatlan időre alkalmazott tanárként dolgozott, a munkaköri besorolási táblázat szerinti „A 12” kategóriában, az ahhoz a kategóriához tartozó díjazásért. 1994-ben előléptetésért folyamodott a következő, „A 13”-as kategóriába. A körzeti hatóságok azonban arról tájékoztatták őt, hogy nem őt, hanem egy női jelöltet fognak előléptetni az általa megpályázott állásba. A területi önkormányzathoz beterjesztett kifogását arra hivatkozással utasították el, hogy az állás meghirdetésének időpontjában az „A 13-as” kategóriában kevesebb nő, mint férfi volt alkalmazva.

Északrajna-Vesztfália köztisztviselői jogállásra vonatkozó törvénye szerint ugyanis amennyiben az előléptetésért felelős hatósághoz tartozó területen egy meghatározott magasabb álláshoz tartozó kategóriában kevesebb nő van, mint férfi, a nőket – azonos szakmai képességek, szaktudás és munkateljesítmény esetén – előnyben kell részesíteni, feltéve, hogy a férfi jelölt oldalán nincsenek olyan különös feltételek, amelyek az egyensúlyt az ő javára billentik.

A jogszabály tehát – a tartományi értelmezés szerint – a szakmai követelmények mellé egy *többlet kritériumot* vezetett be, nevezetesen azt, hogy a jelölt a női nemhez tartozik. Azaz olyan kritériumot, amelynek csak a nők tudnak megfelelni (de amely ugyanakkor csak „egy a sok közül”), és amelynek célja, hogy ellensúlyozza azt a munkáltatói előléptetési gyakorlatot, amely – az életkor, a munkahelyen eltöltött idő, valamint a férfiak „családfenntartó” mivoltának figyelembe vételével – a nők számára a gyakorlatban egyértelműen hátrányos.

A szóbanforgó esetben azonban sem az előléptetésről döntő hatóság, sem pedig a kifogásról döntő szerv nem látott ilyen speciális körülményt *Hellmut Marschall* oldalán fennállni, ezért a kifogást elutasították. Az elutasítás ellen a jelölt a területi közigazgatási bíróságnál nyújtott be keresetet, amely bíróság szükségesnek találta az ügyet az Európai Unió egyenlő bánásmódról szóló irányelvének fényében is megvizsgálni. Mivel időközben megszületett a fent ismertetett döntés a *Kalanke*-ügyben, erre az ügyre hivat-

kozással a közigazgatási bíróság úgy találta, hogy az Északrajna-Vesztfália tartomány által hozott törvény olyan diszkriminációt alkalmazott a férfi jelöltekkel szemben, amely nem tartozott az irányelv 2. cikkely (4) bekezdése által megengedett kivételek közé, tekintettel arra, hogy a jelöltek megítélését indokolatlanul leszűkítette a férfi és női alkalmazottak pusztán számszerű összemérésére. Továbbá – állapította meg a német közigazgatási bíróság – a vitatott rendelkezés nem segíti a nőket abban, hogy jobb esélyekkel induljanak a munkaerőpiaci versenyben, hogy abban a férfiakkal egyenrangúan vehessenek részt. Pusztán egy előre elhatározott eredményt ír elő, holott a kivételekről rendelkező cikkely az esélyek egyenlőségének előmozdításáról szól.

Mindezekre tekintettel a bíróság előzetes állásfoglalást kért az Európai Bíróságtól abban a kérdésben, hogy a szóbanforgó északrajna-vesztfáliai törvény összhangban van-e az irányelvvel, illetve annak kivételeket engedő rendelkezéseivel.

Megjegyzendő, hogy az általános tapasztalatokhoz képest viszonylag nagyszámú volt a csatlakozó beadványok száma: benyújtotta észrevételeit a francia, brit, spanyol, osztrák, finn, svéd és norvég kormány, valamint a Bizottság képviselője. Az észrevételek – a francia és a brit vélemény kivételével – Északrajna-Vesztfália tartományhoz csatlakozva azt az álláspontot képviselték, hogy a szóbanforgó német törvény a 2. cikkely (4) bekezdésében

foglalt kereteken *belül* marad, a nők és férfiak előlépési esélyeinek egyenlőségét javítja, illetve a kiválasztási eljárások diszkriminatív vonásait korrigálja. Felhívták továbbá a figyelmet arra, hogy a munkaerőpiac még mindig nagyon megosztott nemek szerint: míg a nagyobb felelősséggel járó munkakörökben elsősorban férfiak találhatók, a nőket az alacsonyabb szintű, végrehajtó jellegű, beosztotti munkakörökben foglalkoztatják. Rámutattak arra is, hogy a különböző képzési, a nők oktatását elősegítő programok, az egészségesebb családi munkamegosztás érdekében folytatott propaganda az említett megosztottság megszüntetésére mindeddig kevésnek bizonyult.

E véleményekkel szemben a brit és a francia kormány – *H. Marshall*, illetve a közigazgatási bíróság

véleményéhez csatlakozva – azon az állásponton volt, hogy a nőknek biztosított ilyen kedvezmény túlmegy azon, amit a nemek egyenlőségének kialakítása érdekében az irányelvek kivételképpen megengednek, és ezen szerintük a férfi jelöltek oldalán figyelembe vehető speciális feltételekről rendelkező záradék („nyitott elbírálást biztosító záradék”) sem változtat.

A bírósági ítélet – noha több ízben idézi a *Kalanke*-ügyben hozott ítéletet – az egész „kvóta-kérdéscsomagnak” egy sor vetületét másként értékeli, mint a hivatkozási alapként idézett korábbi ítélet.

Az alapkérdés ebben az ügyben is az, mire terjed ki, azaz milyen rendelkezések meghozatalára hatalmazza fel a tagállamokat az irányelv 2. cikkelyének (4) bekezdésében foglalt „derogáció”?

Míg az ítélet alapvető megállapításai itt is ugyanazok, mint a *Kalanke*-ítéletben, jelentős részben mások az azokból levont következtetések.

A – korábbi ítélettel azonos – főbb megállapítások a következők:

– A 2. cikkely (4) bekezdése lehetővé teszi a nemek szerinti különbségtételt, amennyiben az az irányelvben érintett területeken a nemek esélyegyenlőségét mozdítja elő.

– Ennek alapján olyan rendelkezések meghozatalára van lehetőségük a tagállamoknak, amelyek megjelenésükben (formailag) diszkriminatívak, de ténylegesen a nemek közötti esélyegyenlőtlenség, illetve hátrányos helyzet csökkentésére vagy felszámolására irányulnak.

– Az 1984-es ajánlás alapján megállapítható, hogy az irányelvben adott felhatalmazás ellenére az egyenlő bánásmódra vonatkozó hatályos jogszabályok elégtelennek bizonyultak a meglévő egyenlőtlenségek felszámolására, hacsak nem történik párhuzamosan megfelelő lépés az államok és a munkaügyi partnerek részéről a társadalmi felfogásból, viselkedésmódokból és társadalmi szerkezetből folyó előítéletekkel szemben.

– Ennek megfelelően a nemzeti jogban alkothatók olyan szabályok, amelyek a nőknek speciális előnyöket biztosítanak az alkalmazás és előléptetés területén annak érdekében, hogy a munkaerőpiacon azonos eséllyel és egyenlő rangban versenyezzenek a férfakkal.

Az ítéletet megalapozó következtetések azonban jelentősen eltérnek a korábbi ítélet mögött álló megfontolásoktól:

– A kvótákkal szemben felhozott korábbi érv, hogy azok *nem tényleges hátrányok* kiküszöbölésére irányulnak, hanem pusztán a női mivolthoz kapcsolódnak, itt nem fogalmazódik meg.

– Nem szerepel olyan hangsúllyal a „startvonal” és „beérkezés” pontján nyújtott segítség közti éles különbségtétel, ezzel szemben kiemelte a döntés indokolása, hogy a nőkkel szembeni előítéletek és sztereotípiák miatt (részben a nők képességeire, részben családi kötöttségeire és az abból fakadó, feltételezett hátráltató körülményekre vonatkozóan) a férfiak állászerzési és előléptetési esélyei jobbak még akkor is, ha a nők azonos képesítéssel és képességekkel versenyeznek. Ezek miatt tehát pusztán az a tény, hogy a férfi és női jelöltek azonos szakmai képességekkel rendelkeznek, nem jelenti azt, hogy esélyeik is egyenlők.

– Ebből is következően a bíróság nem hivatkozik arra, hogy a kvóták *helyett* a képzésben, az „indulási esélyekben” kell a női munkavállalók számára segítséget nyújtani, ez legalábbis elhalványult, sőt, ha indirekt módon is, de cáfolatot kapott a Marschall-ügyben hozott ítéletben.

Új fényben vetődik fel tehát a kérdés, hogy a tagállamok nemzeti jogának olyan rendelkezése, amelyik az alkalmazásnál – meghatározott arányszám eléréséig – előnybenrészesítési kötelezettséget ír elő, vajon diszkriminatív-e?

A *Marschall*-ítélet emlékeztet rá<sup>9</sup>, hogy a *Kalanke* ügyben a bíróság nemek szerinti diszkriminációnak minősítette az ilyen szabályt. Ugyanakkor azonnal leszögezi, hogy ebben az esetben a helyzet egészen más, mert nem feltétel nélküli előnybenrészesítésről van szó, hanem a férfiak esélyeit is nyitva tartó záradékhoz kötött előnybenrészesítésről: csak abban az esetben kerülhet rá sor, ha a férfi jelentkező oldalán speciális körülmények mást nem diktálnak.

Ezért az ítélet végső megállapítása szerint az ilyen záradékkal ellátott nemzeti szabály *nem haladja meg* azokat a kereteket, amelyeket az irányelv 2. cikkely (4) bekezdése meghatározott. Mégpedig akkor nem, ha a női jelöltekkel szemben az azonosan kvalifikált férfi jelöltek számára is biztosítja az olyan objektív elbírálást, amely minden, az *egyéni* jelentkezőre jellemző sajátosságot figyelembe vesz, és amennyiben ezek a kritéri-

umok alkalmasak arra, hogy a mérleget a férfi jelentkező javára billentsék, ezek érvényesülnek a nőknek biztosítandó előnnyel szemben. Az ítélet indokolása elkerüli, hogy akár példálózó felsorolással vagy közvetett utalással meghatározást adjon arra nézve, hogy mi tekinthető ilyen „sajátosságnak”. Természetesen – teszi hozzá az ítélet – nem jöhetnek szóba olyan sajátosságok, amelyek a nőkkel szemben diszkriminációt jelentenének.

## V

Tetszetősnek tűnik a különbség, és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapvető tanaival is összhangban van a *Kalanke*-től a *Marschall*-ügyhöz vezető fordulat: nem pusztán a csoporthoz tartozás a megítélés alapja, hanem az egyéni sajátosságok. Nem abszolút és kizárólagos az egyik nem favorizálása, hanem a másik nemet reprezentálóktól (is) függ az előnyben részesítés alkalmazása.

Mindazonáltal külső szemmel megkockáztatható: nincs lényegi különbség a két eset (a brémai és az északrajna-vesztfáliei) törvény között – a két szöveg eltérése pusztán kapaszkodót nyújtott ahhoz, hogy „arcának megőrzése” mellett az Európai Bíróság eltávolodhasson a *Kalanke*-döntéstől.

Noha ezt a fordulatot az európai országokban elégedett kommentárokkal üdvözlötték, maradt még elmélkedni és éberrel figyelni való az ítélet utánra is. Hiszen nem volt szigorú, merev kvóta a brémai sem – egyéni mérlegetől, az egyéni jelöltek egyéni értékelésétől függött az előnybenrészesítés alkalmazása (amint azt egyébként még *Tessauro* főügyész érvelése is elismeri<sup>10</sup>). Az északrajna-vesztfáliei törvénynek az a „többlete” ugyanakkor, amelyet az Európai Bíróság ilyen látványosan honorált – ha a gondosan homályban tartott, szóba jöhető eseteket megpróbáljuk elképzelni –, két-féle aggályt is ébreszt.

Egyrészt a záradék – ha egyáltalán alkalmazásra kerül –, magának az előírt előnybenrészesítésnek, azaz a női esélyegyenlőséget előmozdító szabálynak alkalmasint félértékelés eredményezheti, hiszen a kiválasztást végző hatóság szubjektív megítélésétől függ, hogy milyen feltételeket fog a női mivoltot mint többlet-kvalitást túlnövő férfitulajdonságnak minősíteni. Hiszen maga a tartomány képviselője fejtette ki a perben, hogy a törvény szövege szándékosan sikeredett ilyen pon-

tatlanra, éppen annak érdekében, hogy „kellően rugalmas alkalmazást”, valamint kellő teret biztosítson a mérlegelésre az igazgatási szerveknek.<sup>11</sup> (Bár az ítélet kimondja, hogy a záradék alkalmazása nem alapulhat a nőkkal szembeni diszkriminációt jelentő férfijelölti tulajdonságon, az mindenesetre tény, hogy értelemszerűen csakis férfi jelentkezőkhöz kapcsolódhat.<sup>12</sup>

Másrészt pedig magának a – munkaviszonyhoz kapcsolódó – egyenlő bánásmódnak a fogalmát látszik megkérdőjelezni ez a – ki tudja milyen megfontolásból alkotott, az Európai Bíróságnál most sikeresnek bizonyult – normaszöveg. Az egyenlő bánásmód ugyanis soha *nem egyforma* bánásmódot jelent, hanem *azonos mércével* történő mérést követel. A mérce pedig – munkaviszonyok esetében – nem lehet más, mint a munkavégzés, illetve a munkakörre való alkalmasság, azaz a munkakör szempontjából képviselt érték.<sup>13</sup> Az északrajna-vesztfáliai köztisztviselői törvény azonban a munkakörre való minden oldalú alkalmasság szempontjából már megmért, és *azonosnak bizonyult* személyek esetében lát lehetőséget az előnybenrészesítést háttérbe szorító férfijelölti sajátosságok figyelembe vételére – azaz feltételezhetően a munkavégzéssel *össze nem függő* szempontok alapján.

Világos tehát, hogy ez az ítélet, amely – a sajtóvisszhangokban, mint „fényt az alagútban”, mint „mérőöldkövet” értékeltek az egyenlő esélyek biztosításának útján – további jogalkalmazási és főként jogértelmezési feladatokat ad a tagállamok és bíróságai számára. A döntés kétségtelen értékét és jelentőségét mindez azonban nem csökkenti.

## JEGYZETEK

1. Eckhard Kalanke v. Freie Hansastadt Bremen, C-450/93, ECR I.- 3049
2. Hellmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen, C-409/95, a ECR-ben publikálás előtt hozzáférhető: <http://europa.eu.int/jurisp/>
3. 76/207/EEC számú, 1976. február 9-i irányelv a férfiakal és nőekkel szembeni egyenlő bánásmódról a munkavállalás, szakképzés, előléptetés és a munkafeltételek tekintetében. (A továbbiakban: „irányelv”). Az irányelv magyar szövegét lásd.: Egyenlő esélyek és jogharmonizáció, szerk.: Gyulavári Tamás. (MűM Egyenlő Esélyek Titkársága Integrációs Stratégiai Munkacsoport kiadványa, Bp. 1997.) 88–91. o.
4. Az 1990. november 20-án elfogadott Gesetz zur Gleichstellung von Frau und Mann im öffentlichen Dienst des Landes Bremen.
5. Lásd a Commission v. France (Case 312/86) ügyben, 1988-ban hozott döntést (ECR 6315), amelyben a Bíróság az irányelvbe ütközőnek minősítette a francia jog azon rendelkezését, amely *általánosságban* lehetővé tette, hogy a kollektív szerződésben a felek a nők számára „különleges jogokat” állapítsanak meg (hosszabb szabadság a gyermekekre tekintettel, anyáknapi szabandnap, rövidített munkanap 59 év fölött, stb.) Míg a konkrét rendelkezések közül némelyek akár elfogadhatóak is lehetnek – állapította meg a bíróság –, a kedvezményekre történő *általános felhatalmazás* jogellenes. Eredménytelennek bizonyult a francia államot képviselő jogász azon érvelése is, hogy a francia jog a lehető legrugalmasabb, tehát a felek érdekeit legjobban figyelembe vevő szabályozást választotta, amikor a kollektív szerződéseket hatalmazta fel az ilyen szabályok meghozatalára. Lásd: Burrows-Mair: European Social Law, 56–57. o.

6. „Positive action” azaz olyan cselekvés, amely *nem eltávolít, lebont* valamit, nem „liberalizál” és a felek szabadságához teremt megfelelő „űrt”, teret, (ez nevezhető „negatív cselekvés”-nek), hanem éppen ellenkezőleg, az „űrt” kitölti, a felek cselekvési terébe behatol, alkot, meghatároz valamit – a felek szabad cselekvésének korlátokat szabva.

7. Lásd különösen ECR 1995-I. 3062–3064. oldalakon írottakat.
8. Lásd a 2. sz. jegyzetben foglaltakat.
9. 23. pont
10. Lásd. ECR 1995-I. 3059. o., 10. pont.
11. Lásd az ítélet 5. pontjában foglaltakat. Ennek a pontnak utolsó mondata kifejezetten ki is mondja: „Következésképp [azaz a záradékban foglalt lehetőség folytán – K. Cs.] az elsőbbségi szabály ellenére az igazgatási szerv bármikor előnyben részesíthet egy férfit *akár hagyományos* [kiemelés tőlem – K. Cs.], akár egyéb előléptetési szempontok alapján.”
12. Bár itt sem ad példát a szöveg, de valószínűleg ilyen – azaz nem honorálható többlet-sajátosság – a jelölt által felajánlott, különleges mértékű rugalmasság a munkaidő vagy/és a munkahely tekintetében, hiszen ez – nagy valószínűséggel – családi terhektől mentes létet feltételez, azaz ennek jellemzően csak férfiak felelhetnek meg.
13. E tekintetben érdemes a mi Munka törvénykönyvünk idevágó szabályára (5. § (1) bekezdése) hivatkozni, amely akár példaértékűnek is tekinthető megfogalmazást ad. A diszkrimináció tilalma klasszikus fajtáinak (nemre, korra, fajra... stb. tekintettel) felsorolását követően megtiltja a hátrányos megkülönböztetést „minden egyéb, a *munkaviszonnyal össze nem függő* körülmény miatt.” (kiemelés tőlem. – K. Cs.) Továbbá hozzáteszi a törvény, hogy nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek „a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés”.

## EGYENLŐTLENSÉGEK ÉS KÜLÖNLEGES BÁNÁSMÓD

### A TÖRTÉNET

Először 1993-ban került az Országgyűlés elé – egyéni képviselői indítványként – törvényjavaslat a fogyatékos emberek helyzetének javítására. A képviselők még a sürgős napirendre vételt is megszavazták, de a választások előtt „fontosabbnak” tűnő ügyek miatt sohasem került sor a megtárgyalására. 1997-ben, az újabb választások előtt egy évvel, a Népjóléti Minisztériumban ismét elkezdődött a fogyatékos emberek helyzetét javító törvényjavaslat kidolgozása. A szándék komolynak tűnt, ősszel a parlamenti ülésen fölített kérdésre a népjóléti miniszter még azt ígérte, hogy lesz törvény. 1998. január legelején a téma szerepelt a választásokig hátralévő mintegy kéthónapnyi országgyűlési munka menetrendjében. Azonban január 8-án a kormány úgy döntött, ebben a választási ciklusban már nem lesz törvény. Úgy látszik ismét más, a választások előtti hajrában „fontosabbnak” tűnő ügyek miatt nem került sor a megtárgyalására. Annak ellenére született ez a döntés, hogy az 1994-es koalíciós megállapodásban és a kormányprogramban szerepelt e törvény megalkotásának terve, s a törvényjavaslat politikai támogatottsága az 1993-as helyzethez képest ma jóval erőteljesebb. A fogyatékos emberekkel kapcsolatban álló szakmák legjelesebb képviselői és a fogyatékos emberek érdekvédelmi szervezetei nem csupán elfogadták a törvényjavaslatot, de intenzíven részt is vettek annak kidolgozásában.

A két törvényjavaslat – bár részben ugyanazok a szakértők vettek részt kimunkálásukban – eltér egymástól. Az első kiindulópontját az alkotmányos alapjogok képezték, s a negatív diszkrimináció okozta esélyegyenlőtlenségből fakadó hátrányoknak az igazságszolgáltatás eszközrendszere általi megszüntetését tette volna lehetővé. Ha például egy mozgássérült ember azért nem tudja pénzét a lakóhelyéhez legközelebb eső bankfiókban elhelyezni, mert a lépcsők miatt kerekesszékekével nem képes bejutni az épületbe, s ezért más intézményt kell keresnie (ahová esetleg csak taxival jut el), peres eljárást indíthatott volna az őt ért hátrány megszüntetésére. Ennek a törvénynek – megvalósulása esetén – az ereje és a fogyatékos emberek szempontjából vett gyengesége abban gyökerezett, hogy változtatásokra csak akkor kényszerített volna, ha peres eljárások tömegét indították vol-

na meg. Erős civil mozgalmak erre képesek, a fogyatékos emberek magyarországi szerveződései azonban ma még nem ilyenek.

A törvényjavaslat ellenzői azonban más érveket fogalmaztak meg. Mindenekelőtt azt, hogy nincs szükség törvényre, hiszen az nem mondana többet, mint amit az alkotmány is tartalmaz. Ez az érvrendszer a második törvényjavaslattal kapcsolatban is működésbe lépett, s végeredményben a negatív diszkrimináció tilalmát megfogalmazó – az első változatokban még fellelhető – passzusokat teljesen lecsupaszította. Magyarországon a hátrányosan megkülönböztető bánásmód jogi tilalmazásáról szóló szabályozás különböző törvényekben található. Az előkészítők fontosnak tartották, hogy olyan csoport esetében, amelynek az alkotmányban rögzített jogai sorozatosan sérülnek, törvény hangsúlyozza a jogokat, és tegye lehetővé a jogsérelem elleni fellépést, a megfelelő szankciók alkalmazását.

A diszkrimináció tilalmát középpontba helyező kódex jellegű törvényjavaslatot a jogászok egy része a magyar jogrendszerrel idegennek minősítette, s ezért utasította el. Ez a felfogás is szerepet játszott abban, hogy az új törvényjavaslat más logikával épül fel. Ahogy Kardos Gábor írja: „Tekintettel a bírói jogalkalmazás hagyományaira – így elsősorban az elméleti (nek tűnő) koncepcióknak az ítélkezési gyakorlatba történő beemelésétől, illetve a belső jogforrásban kihirdetett nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazásától való ódzkodásra –, célszerűnek tűnik, ha a magyar törvényalkotó lépéseket tesz az antidiszkriminációs jog megerősítése tárgyában.”<sup>1</sup>

Az első törvényjavaslat jellegét részben különféle kényszerek határozták meg. Megfelelő eszközök (elsősorban a közigazgatási apparátus rendelkezésére álló adatok és pénzügyi források) híján nem lehetett olyan tervezetet készíteni, amely pontos költségkalkuláción alapul, az állam által működtetett szolgáltatások részletes szabályozását tartalmazza, új ellátási formák bevezetésének pontos leírását is megfogalmazza stb. Ezért is indultak ki a tervezet készítői az alkotmányos alapjogokból, példának tekintve az Egyesült Államok nagyon tág körre kiterjedő antidiszkriminációs törvényét.

A második törvényjavaslat az antidiszkriminációs szabályozási rész mellett foglalkozni kívánt azzal is,



hogy a fogyatékos emberek tényleges esélyegyenlőségének megvalósítása milyen feladatokat ró a társadalmi élet különféle szereplőire, s milyen eszközöket igényel a foglalkoztatás, az oktatás és képzés, a családi élet, a politikai szabadságjogok gyakorlása, a szabadidő eltöltése területén. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a negatív diszkrimináció tilalmát érvényesítő részt kiegészítette azoknak a többletjogoknak a meghatározásával, vagyis pozitív diszkriminációs eszközökkel, melyek a fogyatékoságból eredő különféle, elsősorban társadalmi hátrányok mérséklését szolgálhatják.

A kormány által tárgyalt törvényjavaslat a kidolgozás és a tárgyközi egyeztetések során született kompromisszumok ellenére is újfajta szellemiséget tükrözött a magyar szociális jogalkotásban. Kiindulópontja, hogy a fogyatékos embereknek jogaik vannak, s e jogok jelölik ki az állam kötelezettségeit. A törvényalkotó munka során ismételtelen megfogalmazódott, hogy nem ezekről a jogokról kellene beszélni, hanem az állam feladatairól. Szűkebb körben még az is elhangzott, hogy ha alanyi jogokat kapnak a fogyatékos emberek, akkor majd az ombudsman és az Alkotmánybíróság fellép a közigazgatással szemben, és perek sora fog megindulni.

### A POZITÍV DISZKRIMINÁCIÓ ELŐFELTÉTELE: A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA

A társadalmi előnyök és hátrányok, az életesélyek egyenlőtlen eloszlásának okai nem csupán a társadalmi struktúra- és rétegződés-elméletekben meghatározott szociológiai tényezőkre (társadalmi munkamegosztásban elfoglalt hely, tudás, lakhatás, jövedelem stb.) vezethetők vissza. Az egyének életesélyeit, az általuk elérhető társadalmi pozíciók milyenségét jelentősen befolyásolja bőrszínük, etnikai hovatartozásuk, nemük, szexuális preferenciáik és egészségi állapotuk illetve fogyatékoságuk.<sup>2</sup>

Elsősorban a társadalom állít korlátokat mindazok elé, akik nem felelnek meg az Európában normaszerrűnek tekintett emberi lény képzetének, vagyis akik nem sorolhatók a fehér, heteroszexuális, egészséges és „ép” férfiak csoportjába. Az egyéni előítéletekből fakadó hátrányokozás lehetőségének megszüntetését az egyéni tudatformálás is elősegítheti, ám az intézményesült diszkrimináció leküzdéséhez az intézményrendszer működését kell átalakítani. „A pozitív

diszkrimináció politikája nem új jelenség. Egyes társadalmi csoportok hátrányos helyzetének kialakulásában történelmi, kulturális, gazdasági és politikai okok igen szövevényes halmaza játszott és játszik szerepet. A *hátrányos helyzet* megszüntetéséhez vezető út fontos feltétele és egyben első állomása e helyzet *felismerése*, valamint a morális, filozófiai és politikai gondolkodásmód olyan irányú fejlődése, mely az emberi faj egyes tagjai közti indokolatlan és jogosulatlan különbségek megszüntetésének szükségességét fejezi ki.”<sup>3</sup>

Az életesélyek egyenlő(bb) vagy szándékos egyenlőtlenégtéremelés nélküli elosztásában tett második lépés a bánásmód egyenlőségét biztosító, azaz a hátrányos megkülönböztetést tiltó jogi szabályozás megalkotása volt. Hogy mely országokban és milyen területre vonatkozóan

születtek meg az első antidiszkriminációs törvények, jelentősen függött a civil társadalom erejétől. Az Egyesült Államokban a faji (etnikai alapú) diszkrimináció ellen léptek fel először. 1954-ben, a Brown kontra Oktatásügyi Hivatal perben hozták meg azt az ítéletet, amely megtiltotta a szegregált oktatást, a gyermekek etnikai alapú elkülönítését az állami iskolákban.<sup>4</sup> A nők és a fogyatékos emberek hátrányos megkülönböztetését tiltó átfogó szabályozás az Egyesült Államokban csak a '80-as évekre született meg. Nagy-Britanniában hangsúlyosabb szerepet kapott a nemek közötti különbségtétel megszüntetése. A kelet-európai, volt államszocialista országokban a retorika a nők, a fogyatékos emberek, az etnikai kisebbségek teljes jogú társadalmi tagságának megvalósulását hirdette, hátrányos megkülönböztetésük megfogalmazása ellenzéki politikai tettek minősült.

A hátrányos megkülönböztetés lehet *közvetett* és *közvetlen*, *tudatos* és *nem tudatos*. „A brit Race Relations Act a diszkrimináció három formáját szabályozza. Közvetlen diszkrimináció történik, ha faji okokból valakivel kedvezőtlenebbül bánnak, mint másokkal. Közvetett diszkrimináció áll fenn, ha valakivel szemben ugyanazokat a feltételeket vagy kívánalmakat alkalmazzák, de saját faji csoportja nyilvánvalóan kisebb számban képes ezeknek megfelelni, a diszkrimináló pedig nem képes ezek használatát legitim módon indokolni, és ezzel hátrányt okoz. A diszkrimináció harmadik fajtája a gyötrelemokozás, amely a megkülönböztetés miatt fellépő, eljárást indító, illetve arról információt szolgáltató személlyel szembeni hátrányokozást tilalmazza.”<sup>5</sup>

Ha mindezt a fogyatékos emberekkel szembeni hátrányos megkülönböztetésre alkalmazzuk, akkor *közvetlen diszkrimináció*, ha egy munkahelyre valakit fogyatékosága miatt nem vesznek fel, pedig a képzettsége és a munkavégzéshez szükséges feltételek szerint alkalmas lenne. Gyakori eset, hogy egy fogyatékos ember telefonon érdeklődik valamely állás hirdetésről, személyes beszélgetésre hívják, majd közlik vele, hogy már betöltötték az állást. *Közvetett diszkrimináció* valósul meg például a fogyatékos fiatalok beiskolázásánál, ha a szabályokban biztosított szabad iskolaválasztás és az integrált oktatásban való részvétel jogával nem tudnak élni a megfelelő segédeszközök hiánya és a környezeti akadályok miatt. A piaci és a közületi szereplők által megvalósított, a mozgáskorlátozott emberekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés eltérésére utal, hogy a Nyitott Város Kalauza Akciócsoport és a Motiváció Alapítvány budapesti felmérése szerint a középületek között a magántulajdonúakhoz képest kevesebb az akadálymentesített, holott az építésügyi előírások a tulajdoni formától függetlenül az építményekre egyformán érvényesek.

A *közvetlen* negatív diszkrimináció mindig *tudatos*an végrehajtott hátrányos megkülönböztetés. *Nem tudatos közvetett* diszkriminációról van szó, ha – s ez is megtörtént eset – valakit súlyos mozgássérült létére felvesznek az egyetemre, de kimarad onnan, mert a téli hónapokban nem tud elektromos székével közlekedni, a taxit nem győzi anyagiakkal, a napi szállítását elvállaló közületi vagy non-profit szolgáltatás nincsen. *Közvetett és tudatos* a negatív diszkrimináció a munkaerőpiaci szolgáltatásokhoz történő hozzájutást tekintve, ha egy fogyatékos, társadalombiztosítási és munkavállalói járulékot fizető, tíz éve dolgozó állampolgár munkahelye megszűnik. Ilyenkor a fogyatékos munkavállalónak nincs joga eldönteni, hogy a rokkantellátást vagy a munkaerőpiaci szolgáltatásokat (munkanélküliek járadéka, átképzés stb.) veszi igénybe, számára a rokkantnyugdíjazás az egyetlen lehetőség.

## AZ ELŐNYÖS MEGKÜLÖNBÖZTETÉSEN ALAPULÓ INTÉZKEDÉSEK MEGJELENÉSE

A hátrányos megkülönböztetés tiltásán túlmutató aktív állami szerepvállalás nyitányát az 1960-as évek közepére teszik, amikor Lyndon B. Johnson, az Amerikai Egyesült Államok elnöke egy beszédében arról szólt, hogy a szabad verseny feltételeinek biztosítása nem elegendő a színes bőrű lakosság esélyegyenlőségének megteremtéséhez, a múltbeli hátrányos megkülönböztetés okozta károk és hátrányok kompenzálására pozitív diszkriminációt kell alkalmazni. Az elő-

nyös megkülönböztetés, vagyis a többlet-jogok nyújtása a munka világában kezdődött meg, elsősorban az állami-, vagy az állami intézményekkel szerződéses viszonyban lévő magántulajdonú intézményekben. Ekkor tehát már nem vitatták a hátrányos megkülönböztetés meglétét, s hogy ez jelentősen befolyásolja egyes csoportok fizikai és társadalmi életesélyeit, valamint megkérdőjelezi az emberi faj morális egységének klasszikus liberális tételét.

A pozitív diszkrimináció alkalmazását az a felismerés indokolja, hogy hiába teljesül a klasszikus liberális minimum, a bánásmód és az esélyek formális egyenlősége, a feltételek vagy források egyenlőtlensége a kimenet egyenlőtlenségét eredményezi. „Az embereknek azonos erőforrásokat nyújtunk tekintet nélkül jelenlegi erőforrásaikra és társadalmi-gazdasági helyzetükre. Így értelmezve a bánásmód egyenlősége ugyanabban a hibában szenved, mint az esélyek egyenlősége, mert a hátrányos helyzetűekkel és előnyös helyzetűekkel szembeni azonos bánásmód az előbbieket hátrányát fokozza. Még a bíróságokon is, amelyek pedig a törvény előtti azonos bánásmódot hirdetik, az a vádlott, akinek csak szerény képességű vagy túlhajszolt ügyvédre telik, ritkán képes egyenlő bánásmódot elérni a bírónál. Következésképpen az egyetlen igazi egyenlőségi elv az eredmények egyenlősége, amely adott esetben megkívánhatja az egyenlőtlen lehetőségeket vagy bánásmódot az eredetileg hátrányos helyzetűek számára.”<sup>6</sup>

Pozitív diszkriminációnak általában azokat a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó intézményes beavatkozásokat tekintik, melyek kedvezményezettjei valamely, korábban hátrányosan megkülönböztetett csoport tagjai. „Tágabb értelemben az előnyös megkülönböztetés körébe tartozik minden olyan törvény, szabályozás, adminisztratív intézkedés, bírósági határozat, a különféle állami beavatkozások és magáncselekedetek, melyek egy bizonyos nemzetiségi vagy faji csoporthoz tartozás [és a nem, fogyatékoság illetve egészségi állapot – T. K.] alapján biztosítanak kedvezményeket az állami vagy a magánszférában abból a célból, hogy egyenlőséget teremtsenek a csoportok között. A kedvezmény lehet például felvétel az iskolákba és az egyetemekre, állás, előléptetés, befektetési kölcsön, földtulajdonjog. Vagyis az előnyös megkülönböztetés legfontosabb jellemzője az, hogy azért igyekeznek előnyhöz juttatni egyéneket, mert egy adott faji, etnikai közösséghez vagy kaszthoz tartoznak [illetve mert nő, fogyatékosok vagy egészségkárosodottak – T. K.]. Fontos megjegyezni, hogy az előnyös megkülönböztetés nem a szegények és a gazdagok közötti szakadékot kívánja áthidalni, sokkal inkább a csoportok közötti különbségek megszüntetése a cél.”<sup>7</sup>

Az előnyös megkülönböztetés tehát két főbb formában történhet: egyrészt többlet-erőforrások nyújtásával, a hátrányok kompenzálásához szükséges feltételek biztosításával, azaz megerősítő cselekvéssel, másrészt statisztikai kvóták megszabásával, az eredmények közvetlen befolyásolásával, tehát formálisan. A gyakorlati lépések előbbi csoportja a korábban hátrányosan megkülönböztetett csoport lehetőségeit kívánja bővíteni.

A hetvenes évek elején az Amerikai Egyesült Államokban kezdődött a kvóták alkalmazása. Először a munkavállalás területén írták elő, hogy egyes etnikai, életkori, vallási csoportokat, a nőket és a testi fogyatékosokat az összlakosságon belüli arányuknak megfelelő mértékben kell alkalmazni. A pozitív diszkrimináció történetében újabb fejezet kezdődött a nyolcvanas évek konzervatív fordulata idején, hiszen a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és az előnyös megkülönböztetés alkalmazása ugyanazon alapproblémára keresi a választ, a társadalmi egyenlőtlenségeket kívánja mérsékelni.

„Az arányossági egyenlőség mai követelésében az az újszerű, hogy a hangsúlyt a kimenetelre helyezi. Nemcsak az érdekli, hogy mennyire voltak látszólag nyitottak a kiválasztási folyamat lépései, hanem az is, mi történt a szelekciós folyamat eredményeként. Következésképp az arányossági egyenlőség növelése manapság az eredmények nagyobb egyenlőségére irányul. E követelés zavaró, mert sokkal nagyobb erővel igényel változást, mint az esélyek egyenlősítésére irányuló intézkedések zöme. Az esélyegyenlőség elvével ellentétben az arányossági egyenlőség nem a diszkrimináltak oktatási szintjének növelését követeli. E helyett közvetlenül lép fel az intézményekben meglévő diszkriminációs korlátok eltávolítása érdekében. Arra törekszik, hogy az állam alkalmazzon nyomást az intézményekre annak érdekében, hogy azok megváltoztassák viselkedésüket. Az eredményeket rövid távon szeretné elérni, és nem azt követően, hogy generációk iskolázottsági szintje emelkedett.”<sup>8</sup> Ha a fogyatékos emberek példáját vesszük, munkaerőpiaci bekapcsolódási esélyeik fokozhatók célzott képzések és átképzések szervezésével, a környezet és a munkafeltételek átalakításához szükséges források állami átvállalásával, de úgy is, hogy törvényben foglalkoztatottsági kötelezettséget, a vállalat nagyságához igazodó kvótákat írnak elő, s ha a vállalat nem alkalmaz a kvótában megszabott arányban fogyatékos embert, pénzbírságot kell fizetnie.

Bernard R. Boxill<sup>9</sup> a pozitív diszkrimináció mellett szóló érveket két csoportba sorolja. A jövőbe tekintő érvek a jövőbeni pozitív következmények alapján igazolják az előnyös megkülönböztetés jogosságát: az

ilyen intézkedések majd csökkentik a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ha az állam többletforrásokkal támogatja, hogy a fogyatékos emberek önállóan élhessenek otthonaikban, nem kényszerülnek intézetekbe menni, a többségi társadalom tagjai majd a mindennapokban is találkozhatnak velük, s tompulnak a szorongások és az előítéletek. A másik, múltba tekintő érv szerint egyes kisebbségi csoportok társadalmi hátrányai a többség által a múltban elkövetett negatív diszkrimináció következményei. A pozitív diszkrimináció kárpótlást nyújt a múltban hátrányos megkülönböztetést elszenvedő csoportoknak.

## A POZITÍV DISZKRIMINÁCIÓ ÁRNYOLDALAI

A pozitív diszkrimináció lényege, hogy a hátrányok leküzdésének reményében valamely csoporthoz tartozás alapján többletjogokat vagy forrásokat ad némelyeknek. Így a negatív diszkriminációból fakadó hátrányok kompenzálására hivatott előnyös megkülönböztetés paradox módon maga is hátrányos megkülönböztetésen alapul. A kisebbség helyett ugyan ilyenkor a többség képviselőit érintik a negatív diszkrimináció következményei; ám ettől még igaz, hogy diszkriminációval kívánja elérni a diszkrimináció-mentességet. Az efféle megoldások ellentmondanak a bánásmód egyenlősége – elérni kívánt – elvének: nem lehet a bánásmód egyenlősége biztosításának érdekében megsérteni a bánásmód egyenlőségének elvét.

Az intézményesült negatív diszkrimináció alapja mindig a csoporthoz tartozás: az állásra pályázó fogyatékos embert – egyéni képességei mérlegelése nélkül – mint fogyatékos utasítják el. Ám az előnyös megkülönböztetés is valamely, korábban hátrányosan megkülönböztetett csoporthoz tartozás jogán jár. A pozitív diszkrimináció ellenlábasai szerint elégséges a negatív diszkrimináció tiltása, hiszen az igazságosság azt követeli, hogy az egyéni erőfeszítések, teljesítmények, képességek és érdemek értékelődjenek, kollektív érdemek nincsenek.

Mások – bár különféle érvelésekkel – azt vitatják, hogy a társadalmi egyenlőtlenségekért alapvetően a diszkrimináció lenne a felelős. A rasszisták egyes etnikai csoportok tényleges alsóbbrendűségéről beszélnek. Így gondolkodnak azok is, akik mondjuk a siket embereket automatikusan csökkent értelmi képességűeknek is tekintik. Inkább szociológiai érv, de rejtett üzenetét, vagyis lényegét tekintve hasonló szemléletre utal, ha a kisebb mértékű munkaerőpiaci részvételt, vagy az alacsonyabb iskolai teljesítményt kizárólag kulturális különbségekkel magyarázzák.

Az előnyös megkülönböztetés alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati jellegű problémát jelent annak megállapítása, hogy kik legyenek a kedvezményezettek. A fogyatékos emberek esélyegyenlőségét biztosítani szándékozó törvénnyel kapcsolatban is felvetődött ez a dilemma: vonatkozzék-e az egészségkárosodott személyekre, a pszichiátriai betegekre is? Tegyük-e különbséget a fogyatékoság súlyossága szerint? Alapos megfontolást igényel, hogy mik legyenek az előnyben részesíteni kívánt csoportnak juttatott kedvezmények. Ezek az intézkedések általában nem a csoport tagjainak pillanatnyi nehézségein akarnak enyhíteni, hanem hosszabb távon, a csoport társadalmi mobilitási esélyeit szándékoznak befolyásolni. Ezért a kedvezmények elsősorban a tanulási és a munkaerőpiaci esélyek javítására irányulnak.

Az előnyös megkülönböztetés két lehetséges eszköze (az erőforrás-bővítés és a statisztikai kvóták megállapítása) közül az utóbbi kavarja az élesebb vitákat. A nagy port felvert Bakke-ügy<sup>10</sup> kapcsán fogalmazódott meg a legélesebben, hogy az előnyös megkülönböztetés nem azokat kárpótolja a múltban elkövetett sérelmekért, akik a kárt elszenvedték, hanem egy másik, bár ugyanazon kisebbségi csoporthoz tartozó generáció tagjait. S a kollektív bűnösség szellemében olyanok szorulnak esetleg hátrányba (mert például fehér férfiak), akik maguk a „bűnt” nem követték el.

A kvóták alkalmazása mellett és ellen is felhozhatók érvek. El-lene szól, hogy rövid távon, kis anyagi ráfordítással akar eredményeket elérni. Az oktatásban például azért alkalmazzák, mert olcsóbb megoldás mondjuk a felső-oktatásban felvételi kvótákat megszabni, mint az alsó- és középfokú képzés fejlesztésébe beruházni. Ryan viszont így érvel: „Olykor azon elmélkedem, vajon milyen alternatív eljárásokat javasolnának azok, akiket az utóbbi időben elért a színvakság csapása. Ha a diszkrimináció megszüntetése nem jelenti azt, hogy emelkedik a mindezidáig diszkrimináltak aránya és tényleges száma, akkor ugyan mi a csudát jelent? Úgy tűnik számomra, hogy a számszerű növekedés meglehetősen jó ismérv annak megítélésére, hogy az adott diszkriminatív gyakorlat véget ért-e, vagy sem. Valójában elképzelni sem tudok más használható ismérvet. Ezért, ha ez jó és talán az egyetlen jó ismérv, miért ne használnánk?”<sup>11</sup> Az ellenzők persze erre felvetnék, hogy különbséget kell tenni egy, az egyenlőtlenségek csök-

kentésére szolgáló eszköz és az egyenlőtlenségek csökkentését célzó intézkedések hatékonyságát mérő eszköz között.

A Bakke-ügy jó példa arra a kvótás módszerrel kapcsolatos ellentmondásra is, hogy ha az előre rögzített keretszámok módszerét választják, előfordulhat, hogy a feltételeket másként, alacsonyabb szinten kell megszabni, s a gyengébb felkészültségű hallgatók miatt csökkenhet az intézmény teljesítményének színvonala is. Ezzel összefüggésben a közjóra is lehet hivatkozni. Dvorkin is idézi azt az érvet, amely – ebben az esetben – az orvosi egyetem céljára épít. Eszerint az orvosi egyetemnek nem az az elsődleges célja, hogy orvosokat képezzen, hanem hogy a közösséget egészségügyi szolgáltatásokkal lássa el. Az amerikai tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy a fekete orvosok nagyobb valószínűséggel dolgoznak a fekete közösségben, mint a fehérek. Így a fekete orvosok számának gyarapodása javíthatja e közösség egészségügyi ellátásának színvonalát.

Felvetődik, hogy ha a csoporthoz tartozás jogán jár valamely kedvezmény, akkor a csoport mely tagjai az esélyesebbek ennek megszerzésére. Nyilván a legkedvezőbb pozícióban lévők, s nem a csoport legele-  
settebb tagjai. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az amúgy is jobb helyzetűek lefölözik a pozitív diszkriminációs intézkedések hasznát. Weiner szerint: „Az előnyös megkülönböztetés érdekében hozott intézkedések gyakran csak a feltörekvő középosztály érdekeit szolgálták, miközben az alacsonyabb társadalmi osztályok érdekében hozott intézkedéseket és programokat elhanyagolták.”<sup>12</sup> Így ugyan a többség és a kisebbségi csoport közötti egyenlőtlenségek mérséklődhetnek, de a csoporton belüliek akár nőhetnek is.

Súlyos dilemmát vet fel, hogy – különösen recesszió, forráshiány idején – az előnyös megkülönböztetés egymás ellen fordítja a többséget és a kisebbséget, esetleg fokozza az előítéleteket, a kisebbségi csoport stigmatizáltságát, s emiatt egyik eredeti céljával, a társadalom integráltságának fokozásával éppen ellentétes hatást vált ki. Az esélyegyenlőségi törvény a pénzbeli ellátások kapcsán – emiatt is – nem a súlyosan fogyatékos emberek általában vett jövedelmi hátrányainak csökkentését, a jövedelmi egyenlőtlenségek mérséklését tűzte céljául, hanem csupán a fogyatékos állapotból következő többletköltségek kompenzálását.

Feszültségek keletkezhetnek egyes csoportok előnyben részesítése miatt a különböző kisebbségek

között is. „Valójában a kisebbségek nemzete vagyunk. Ha egyes kisebbségeket úgy emelünk piedesztálra, mintha kiérdemelték volna különleges előnyöket, ezzel már nem a kisebbségek jogait védjük a diszkriminációt gyakorló többséggel szemben, hanem egyes kisebbségekkel kivételezünk más kisebbségek rovására.”<sup>13</sup> A Munkaügyi Minisztérium illetékese érvelt hasonlóan a törvény ellen: milyen alapon zárjuk ki a súlyosan fogyatékos embereknek juttatott előnyökből például a vesebetegeket, a cukorbetegeket stb. A fogyatékos emberekkel kapcsolatos ellátó rendszerben egyébként hemzsegnék az efféle, a különböző fogyatékos csoportok egymás ellen fordítására alkalmas megkülönböztetések. A vakok kapnak kompenzációs célú személyi járadékot, más fogyatékos csoportok nem. A mozgássérültek közlekedési támogatásából nem részesedhetnek például a súlyos értelmi fogyatékosok, holott a tömegközlekedés használata számukra legalább annyi nehézséggel jár, mint ha mozgásszerveik lennének sérültek. Végezetül vannak, akik a pozitív diszkriminációt azért tartják károsnak, mert nem ösztönzi a kisebbségi csoport tagjait teljesítményük növelésére, erősíti bennük az áldozattudatot.

A pozitív diszkrimináció minden ellentmondása ellenére a törvényjavaslat abból indult ki, hogy a hátrányos megkülönböztetés szigorú tilalmazása szükséges, de nem elégséges feltétel a fogyatékos emberek helyzetének megváltoztatásához. A fogyatékos ember nem a fogyatékos ember egyéni szerencsétlensége, nem betegség, nem deviancia, nem csupán szociálisan hátrányos helyzet, elsősorban emberi jogi kérdés. A társadalomban normaszzerűnek tekintett élet lehetőségétől nem egyéni fizikai és szellemi korlátaik zárják el a fogyatékos embereket, hanem a társadalom fogyatékosító működésmódja.<sup>14</sup> Tehát nem elég a szándékosan emelt akadályokat ledönteni, lehetőségeket is teremteni kell a fogyatékos emberek számára.

„Amikor azt állítjuk, hogy a jelenlegi egyenlőtlenység a feketék elleni diszkrimináció eredménye, akkor csak a probléma felét fogalmaztuk meg. A probléma másik fele – ezt a részt többnyire nem említjük – a fehérek érdekében működő diszkrimináció. Ebből következik, hogy a diszkrimináció pusztán felszámolása nem elég. A torzulás irányát kell – legalább időlegesen – megfordítani. Ha ténylegesen fel kívánjuk számolni a lényegi egyenlőtlenégeket, akkor csak az erőnket pazaroljuk, amikor arról vitatkozunk, vajon

a különleges bánásmód némely formája szükséges-e a hátrányos helyzetűeknek. Arról kellene inkább vitáznunk, hogyan valósítható meg a különleges bánásmód.”<sup>15</sup>

## JEGYZETEK

1. Kardos Gábor: *Egyenlőben*. Magyar Narancs 1997. december 4.
2. Bővebben ír minderről például Phyllis J. Day: *A New History of Social Welfare*. Prentice Hall. Englewood Cliffs. New Jersey, 1989.
3. Kardos Krisztina: *A pozitív diszkrimináció külföldi gyakorlata*. In: Gereben Ágnes–Kardos Krisztina–Nemes Dénes: *A pozitív diszkrimináció elmélete és gyakorlata*. Minoritás Alapítvány, 1996. 10. o.
4. A történetről bővebben Kardos Krisztina i.m.
5. Kardos Gábor i.m.
6. Herbert Gans: *More Equality*. Pantheon, 1968. 64–65. o. In: Ferge–Szentiványi (szerk.): *Egyenlőség pro és kontra*. Kézirat. 23. o.
7. Myron Weiner: *Az előnyös megkülönböztetés nemzetközi tapasztalatai*. 2000. 1994. szeptember. 15. o.
8. Samuel M. Miller: *Types of Equality*. Lexington Books, 1976. 19. o. In: Ferge–Szentiványi i.m. 20. o.
9. Bernard R. Boxill: *Equality, discrimination and preferential treatment*. In: Peter Singer (szerk.): *A Companion to Ethics*. Blackwell, 1991.
10. Bakke fehér bőrű fiatalember a kaliforniai Davisben jelentkezett orvosi egyetemre. A színes bőrű jelentkezők számára kijelölt kvóták miatt – bár jobb teljesítményt nyújtott, mint a bekerült színes bőrű fiatalok némelyike – nem vették fel az egyetemre. Negatív diszkriminációra hivatkozva bírósághoz fordult, s végül bírói ítélettel bekerült az egyetemre. Lásd bővebben: Ronald Dworkin: *A Bakke-ügy*. Beszélő. 1996. május.
11. William Ryan: *Equality*. Pantheon, 1981. 155. o. In: Ferge–Szentiványi i.m. 24. o.
12. Myron Weiner i.m. 19. o.
13. Nathan Glazer: *Affirmative Discrimination: Ethnic Inequality and Public Policy*. Basic Books 1975. 201. o. In: Ferge–Szentiványi i.m. 22. o.
14. Lásd bővebben Kováts András–Tausz Katalin: *Gyorsjelentés a fogyatékos emberek helyzetéről*. Szociális Szakmai Szövetség, 1997.
15. Edwin Dorn: *Rules and Racial Inequality*. Yale UP 1979. 147. o. In: Ferge–Szentiványi i.m. 24–25. o.

## AZ ANTIDISZKRIMINÁCIÓTÓL A POZITÍV DISZKRIMINÁCIÓIG

A kaliforniai Disability Rights Advocates vezetői 1995-ben határozták el egy új magyarországi jogvédő szervezet, a *De juRe* Alapítvány létrehozását. Az alapítvány célja a sérült emberek jogvédelme, jog-sérelmeinek orvoslása a sérültség természetére való tekintet nélkül. Kitérőzt célunk elérése érdekében jogi természetű kutatásokat végzünk, törekszünk a társadalom attitűdjének megváltoztatására, a sérült emberek önérdékérvényesítő képességének fejlesztésére, tehát képző, oktató és szervező munkát végzünk.

Az esélyegyenlőségi törvénytervezettel kapcsolatos szakértői munkám alapjául azok a keserű tapasztalatok szolgáltak, amelyeket egy civil szervezet vezetőjeként a rehabilitáció terén szereztem. A keserűség oka az volt, hogy az évek folyamán gyakran kérdésessé vált a végzett rehabilitációs munka értelme. A kommunikáció zavarai foglalkozó szakember számára úgy fogalmazódott meg a kérdés, hogy vajon kinek, minek tanítják meg kommunikálni a súlyosan sérült, beszédképtelen gyermekeket, amikor a társadalom egyáltalán nem kíváncsi rájuk. A társadalom akkor a legnyugodtabb, ha ezek a gyermekek a világtól elzárva élnek otthonaikban, vagy amikor már nagyobbak, jó vastag falú intézetekben, s lehetőleg nem zavarják kerekesszékeik, kusza mozdulataik, furcsa kommunikációs eszközeik látványával az épek nyugalmit. Vajon mi szükség a társadalmi integrációt célzó komplex rehabilitációra, ha a társadalom nem kívánja ezeket az embereket befogadni? Nem ők választották ezt az életet, így történt velük: szülészek hibás döntése, egy autóvezető figyelmetlensége, egy genetikai bukfenc, s túlsodródta a társadalomnak még a peremén is. Úgy tűnik, a mindenki számára adott jogok rájuk nem érvényesek. Mintha nem lenne joguk tanulni, közlekedni, rock-koncertre menni, nyaralni, mint másoknak. Mintha egyéni szerencsétől, szülői kintartástól függné, hogy megkapják-e a speciális ellátást, amire szükségük van. A gyakorlat azt mutatja, hogy nem lehet pusztán az emberek jóindulatára és empátiájára számítani, illetőleg az nem elegendő a sérült emberek társadalomba való integrálásához, tehát a joghoz kell fordulni. Legyen jog, legyen betartott törvény, amely biztosítékot, kapaszkodót, támaszt nyújt mindenkinek, akivel kevésbé bőkezűen bánt az élet, mint a szerencsés egészségesekekkel.

Az alkotmány 70/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja mindenki számára az alapvető jogokat, „bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési, vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” Ez az „egyéb helyzet” jelenti többek között a siketséget, a vakságot, a mozgáskorlátozottságot vagy -képtelenséget, az értelem és az elme szabálytalan vagy csökkent működése következtében kialakuló állapotokat, egyszerűen mindent, amitől valaki más lesz. Más lesz, és ezért hiába vonatkoznak rá is a jogszabályok, nem tud élni az általuk biztosított jogokkal. Ezt ismeri fel a 70/A. § (3) bekezdése, amelynek értelmében a „Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.” Ilyen logikus intézkedés volna az esélyegyenlőségi törvény megszületése, amely elősegíthetné az emberek egy csoportja alkotmányos jogainak érvényesülését.

Megítélésem szerint a törvénytervezet megfelel a legmagasabb színvonalú európai elvárásoknak, egyúttal felmutatja a jövőben kívánatos normákat, követendő magatartásmintákat, vagyis erőteljesen befolyásolja a társadalmi attitűdöt. A törvény alapvetően megváltoztathatja a magyar társadalomnak a sérült emberekkel kapcsolatos eddigi magatartását, hozzáállását, a problémakezelés módozatait.

Természetesen a tervezetnek számos hibája is akad. Kimaradt belőle – többek között – a problémák korai felismerésének jelentősége, illetőleg a gyermek joga bajának korai felismeréséhez. A szöveg ritkán fogalmaz meg alanyi jogokat, ami félelmet tükröz, hiszen a deklarált jogosultságot már nem lehet megtagadni. A civil szervezetek álláspontja mereven eltér a közigazgatási szakemberektől: előbb kell a gondolatnak megszületnie, azután rendelődnek hozzá az anyagi eszközök. Másképpen megfogalmazva: amire nincs gondolat, arra sohasem lesz pénz. Elfogadhatatlan a félelem attól, hogy a legtöbb jogot, jogosultságot alanyi jogként fogalmazza meg a törvény.

Ugyanakkor nem hallgatható el, hogy a tervezett egységes rehabilitációs ellátási rendszer – a területi fogyatékosügy, információs, tanácsadó és diszpenzszerepet ellátó központokkal – eleinte csak aka-

dozva tudja majd ellátni a feladatát. Ennek okai egyrészt a szakemberhiány és a szervezés kezdeti nehézségei lesznek, másrészt a meglévő ellenérdekeltségek (értsd alatta a jelenleg szétszórta, izoláltan működő, gyakorta diszfunkcionális bizottságokat). Ezért igen sokan maguknak a központoknak a gondolatát is rossznak ítélik. A segédeszközügyártóktól és forgalmazóktól, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól sem várható, hogy támogassák monopolhelyzetük megkérdőjeleződését. A tervezet szerint ugyanis a jövőben az érdekeltek beleszólást nyerhetnek például a társadalombiztosítás által támogatandó segédeszközök listájának – jelenleg teljes homályban zajló – összeállításába.

Valószínűleg hibául róható fel az is, hogy a törvénytervezet a foglalkoztatási problémák megoldását majdnem teljes egészében átengedte a munkaügyi tárcának – a foglalkoztatási kérdések legnagyobb része kikerült a tervezetből –, amelynek a hozzáállásából éppen az esélyegyenlőségi törvény friss szelleme hiányzik: nem az Önálló Élet Mozgalom, a sérült ember fogyasztóként való megjelenése, a teljes társadalmi integráció, a szegregált szakképzés és szegregált munkahelyek megszüntetése kapja a fő hangsúlyt, hanem sokkal inkább régi, paternalista attitűdöket konzervál.

Különösen érdekes az antidiszkrimináció és a pozitív diszkrimináció körül lezajlott, nem túl hangos vita. A kérdés az volt, szükség van-e egyáltalán antidiszkriminációs törvényre. Igazságügyi szakemberek könnyen hivatkoznak arra, hogy az Alkotmány nyilvánvalóan tiltja a diszkrimináció minden fajtáját, formáját, s nem szívesen ismerik el, hogy ez önmagában nem elég. A gyakorlatban másképp vetődnek fel ezek a kérdések. Diszkrimináció-e, ha egy értelmes, sikeres felvételt tett fiatal azért nem járhat egyetemre, mert a kerekesszéke nem fér be a liftbe, és az egész egyetemen nincs egyetlen olyan mosdó, amit használhatna? Diszkrimináció-e, ha egy vak középiszkolást a megfelelő oktatási segédeszköz hiánya miatt megfosztanak a földrajz és nyelvtan (!) tanulás lehetőségétől? Diszkrimináció-e, ha egy igen ügyes kezű fogtechnikust azért nem alkalmaznak, mert siket, és nem hallja meg az esetleges telefoncsöngést, ha egyedül van a műhelyben? Alkotmány ide vagy oda, úgy vélem, mindez diszkrimináció. S nemcsak ezt kell tiltani specifikusan ahhoz, hogy a sérült emberek élhessenek az alkotmányban biztosított alapjogaikkal, hanem többletjogokra is szükségük van, egyenesen

arányban azzal, amennyivel kevesebb képességgel, képességgel rendelkeznek. Ezt viszont már pozitív diszkriminációnak hívják (affirmative action), amit több minisztérium is populista érvekkel ellenezett (például hivatkozás az ország jelenlegi gazdasági helyzetére, a többletforrások előteremtésének lehetetlenségére). Ezzel szemben úgy gondolom, jelen társadalmi körülményeink között biztos, hogy szükség van a pozitív diszkriminációra, hisz ez teszi valóban egyenlővé az esélyeket. Nem futhatnak versenyt a futók úgy, hogy az egyik sima talajon fut, a másiknak meg vízsgödörökön kell átugrálnia. Ahhoz, hogy egyenlők

legyenek az esélyeik, időengedménnyel, rövidebb távval vagy egyéb módon, de közelíteni kell a két futó terhelését. A fejlett társadalmakban, ahol az antidiszkriminációs törvények megsértését nagyon szigorúan szankcionálják, a pozitív diszkriminációt mára a diszkrimináció egyik sajátos válfajaként értékelik, s feleslegesnek tartják. Nálunk azonban – az előbbi hasonlatnál maradva – olyan mérhetetlen különbségek vannak a futópályák

között, hogy a hátránnyal indulóknak még legalább tíz évig aktív segítségre, vagyis pozitív diszkriminációra lesz szükségük.

Ha a törvény megszületne, valószínűleg hibái ellenére is sokat javíthatna az érintettek életén. Az 1980-as évek óta észlelhető azok a társadalmi és szociálpszichológiai változások, amelyek végső soron a hazai sérült-ellátás elmaradottságára, hiányosságaira reagáltak. Nem véletlen, hogy ebben az időszakban feltűnően nagyszámú olyan civil szervezet alakult, amely az állami rehabilitáció fehér foltjainak eltüntetését tűzte célul. A politika és a törvényhozás mindezen változásokat nem érzékelt, azokra nem reagált. Mint már olyan sokszor, a politika most is az élet után kullog. A politikusok jó néhányszor elodázták már az esélyegyenlőségi törvénnyel kapcsolatos döntést, s az időhúzás most is jól érzékelhető. A sérült, a rokkant ember senkinek nem fontos, csak a családjának, a közvetlen barátainak és azoknak, akik az életüket arra tették, hogy segítsenek nekik emberi módon élni. Ebben a körbe ma Magyarországon legkevesebb másfél millió ember tartozik, ami szavazótábornak sem elhanyagolandó. Vajon mikor születnek meg Magyarországon azok a politikusok, akik elég fontosnak tartják a népességnek ezt a részét ahhoz, hogy választási zászlajukra tűzzék ügyüket? Talán akkor, ha majd egy egész generáció nőtt már fel az esélyegyenlőségi törvény ismeretében és tiszteletében.

## ALKALMI TÚNÓDÉS FONTOS DOLGOKRÓL

Ez a rövid írás két egymással összefüggő, de természetesen önmagában is hosszabb vizsgálatot igénylő kérdést érint. Először a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvénytervezet kapcsán főként arról lesz szó, hogyan lehetnének jogi értelemben kikényszeríthetők az abban foglalt jogok. Majd pedig arról, hogyan lenne célszerű továbbfejleszteni a magyar antidiszkriminációs törvényalkotást.

### A FOGYATÉKOS SZEMÉLYEK JOGAI

A modern plurális demokrácia értelmezői a politikai többség akaratának érvényesítése mellett, eltérő ideológiai megfontolásból – szolidaritás, szociális igazságosság, egyenlő emberi méltóság –, de elengedhetetlennek tekintik a különböző periférikus társadalmi csoportok jogainak védelmét.

A fogyatékos személyek jogai jogi természetüket illetően többnyire a gazdasági-szociális jogokéhoz állnak közelebb, azok tartalma ugyanis valamilyen állami materiális szolgáltatás nyújtására való jogosultságot jelent. (Megfelelő kínálati piac esetén az állami materiális szolgáltatás átfordítható pénzbelivé, így a jogosított maga vásárolhatja meg a versengő szolgáltatások egyikénél azt, amire szüksége van. Ugyanakkor nyilvánvalóan az a helyzet is fennállhat, hogy az igényelt szolgáltatás nem vásárolható meg, mert ritka, nagyon költséges, vagy helyben nem hozzáférhető. A fogyatékosok jogait illetően többnyire ez a helyzet.) Következésképpen feltétlenül tisztázni szükséges két kérdést: mi a jogok tartalma, és az abban foglalt magatartás teljesítése kitől követelhető. Enélkül csupán államcélok megfogalmazására vagy a jogok deklarációjára kerül sor. Persze, lehet, hogy a törvényalkotó célja csupán ennyi. Ebben az esetben azonban célszerű valamilyen egyéb formát választani, kormányzati politikai nyilatkozatot, országgyűlési határozatot vagy más effélet. A törvényi forma ugyanis konkrét normatív erőttel rendelkezik, vagy kellene hogy rendelkezzen. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a fogyatékosok jo-

gainak tartalma csupán relatív lehet a dolog érdemét, a szolgáltató kötelezettségét illetően, hiszen ideális állapot megteremtésére sohasem állnak rendelkezésre megfelelő anyagi források. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az adott jog esetében ne léteznének a jog érdemének érvényesülését elősegítő szatelit jogosítványok, amelyek jogi kikényszeríthetősége egyéni jellegű. Ha jogi kikényszeríthetőséget kívánnak adni az egyes jogoknak, a konkrét tartalmi elemeket jelentő részjogosítványokat pontosan tisztázni kell. Ha ennek az ellenkezője történik, vagyis, ha az egyes jogok csupán az ideális állapot biztosítását írják elő, ezzel lehet, hogy tetszetős szöveget állítanak elő, de a jogi kikényszerítés lehetőségeit a védelmi, illetve az eljárási és egyéb jogbiztonsági kötelezettség ellenőrzésére szűkítik le.

A tervezet a fogyatékos személyek jogainak megfogalmazása során többnyire az előbbi hibába esik. Abszolút szerkezetű jogokat fogalmaz meg, konkrét részjogosítványok nélkül, amelyek ténylegesen garantálhatnák az adott jog érvényesítését. Nem szabad elfeledni azt sem, hogy nem alkotmányszöveg megfogalmazásáról van szó, a fogyatékos személyeket a törvény alapján megillető jogok helyes tartalmát nem fogja az Alkotmánybíróság feltárni, különös tekintettel a bőven alkalmazott, bizonytalan tartalmú jogfogalmakra.

Nem gondolom, hogy a tervezet előkészítői az előbbiekkal nem lennének tisztában. Ezt egyébként egyértelműen bizonyítja az adott tárgyban 1997 augusztusában a kormány számára készült előterjesztés. Inkább a tervezet anyagi következményeitől való kormány szintű megriadás lehet az oka a jogok megfogalmazási problémáinak.

Ami a jogok biztosításának jogi technikáját illeti, úgy vélem, hogy a javaslatnak követnie kellene az európai szociális karta megoldását, amely az adott jogot célként jelöli meg, de amelynek megvalósítása érdekében az állam konkrét kötelezettségeket vállal. A karta II. fejezetének 3. cikke például a biztonságos és egészséges munkakörülményekhez való jog *tényleges gyakorlása szándékával* állami kötelezettséget mond ki a biztonsági és egész-

ÚGY VÉLEM, HOGY A JAVASLATNAK KÖVETNIE KELLENE AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS KARTA MEGOLDÁSÁT, AMELY AZ ADOTT JOGOT CÉLKÉNT JELÖLI MEG, DE AMELYNEK MEGVALÓSÍTÁSA ÉRDEKÉBEN AZ ÁLLAM KONKRÉT KÖTELEZETTSÉGEKET VÁLLAL.



ségügyi szabályok kibocsátására, végrehajtásuk ellenőrzésére, az alkalmazókkal és az alkalmazottakkal a biztonsági körülmények javítását elősegítő konzultációra.

A tervezet 8. § (1) bekezdésének szövege például így bővülne ki: „A fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre, amely *jog tényleges gyakorlása érdekében az állam köteles:*

A) akadálymentes középületek építését biztosítani,

B) a hatálybalépést követő 10 éven belül az összes középület legalább egy bejáratát rámpával, vagy lépcsőlifttel, illetve akadálymentes WC-vel ellátni,

C) ...

D) ... stb. (a pontokhoz az ötleteket egyébként a 1997. augusztusi, kitűnő előterjesztés 7–8. oldaláról veszem.)

A fogyatékos személyeknek nyújtott állami szolgáltatásokra irányuló jogok mellett nem elhanyagolható a diszkrimináció-mentes bánásmód biztosítása. Ezzel elértünk ahhoz a kérdéshez, hogy ágazati antidiszkriminációs szabályokra, avagy egységes antidiszkriminációs törvényre van-e szükség. Ha azonban az ágazati szabályozás mellett marad is a magyar törvényalkotás, az ilyen normáknak is tartalmazniuk kell – legalább – a nyílt, illetve a közvetett diszkrimináció fogalmát, amelyről a következő pont alatt még szó lesz.

## HOGYAN TOVÁBB?

Könyvtárnyi irodalom foglalkozik a pozitív diszkrimináció indokolhatóságának, társadalmi feltételeinek kérdésével. Itt ezekre nincs mód kitérni, ezért megelégszem az Állandó Nemzetközi Bíróságnak az albán kisebbségi iskolák ügyében adott tanácsadó véleményének idézésével: „az egyelődség valójában magában foglalhatja az eltérő bánásmód szükségességét, azért, hogy olyan eredményt érjen el, amely egyensúlyt hoz létre különböző helyzetek között.”<sup>1</sup> A magyar antidiszkriminációs jog továbbfejlesztésének egyik legfontosabb kérdése a pozitív megkülönböztetés alkotmányos alapjának a megteremtése.

Az alkotmányos alap megteremtése azért szükséges, hogy egy-egy konkrét intézkedés kapcsán ne merüljön fel az alkotmányellenesség kérdése. Bragyova András az új alkotmány egy koncepciójáról szóló könyvében szövegjavaslatot is ajánl, az alábbi formában: „[a] társadalom hátrányos, vagy a többséghez képest különleges helyzetű tagja vagy tagjai számára – hátrányára, illetve helyzetére tekintettel és annak ellensúlyozására – biztosított előnyök és többletjogok nem alkotmányellenesek.”<sup>2</sup>

Amint Bragyova hangsúlyozza, „egy ilyen (vagy hasonló) alkotmányos szabály még nem teremtene alkotmányos jogot a pozitív diszkriminációra, csak annyi hatással lenne, hogy ha egyszer ilyen pozitív diszkriminációban valakik részesültek, akkor ez – a hátrány ellensúlyozásának mértékéig – nem alkotmányellenes.”<sup>3</sup>

Ami a magyar antidiszkriminációs jogi szabályozás fejlesztését illeti, megítélésem szerint a következő jogi problémák tisztázását kell megoldani:

– a diszkrimináció fogalmának kibontása,

– a diszkrimináció két fajtája, a nyílt és rejtett diszkrimináció meghatározása, illetve a diszkrimináció elleni védelem,

– a diszkrimináció-ellenes szabályok alkalmazhatósága a magánszférában,

– a megfelelő, differenciált szankciórendszer megteremtése.

Tekintettel a *bírói jogalkalmazás honi hagyományaira* – így elsősorban az elméleti (nek tűnő) koncepcióknak az ítélkezési gyakorlatba történő beemelésétől, illetve a belső jogforrásban kihirdetett nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazásától való ódzkódásra –, célszerűnek tűnik, ha a magyar törvényalkotó tesz lépéseket az antidiszkriminációs jog előbbiekben vázolt irányú megerősítése tárgyában. Az Európai Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottság jelentéséből,<sup>4</sup> amely az említett szervezet valamennyi tagországát vizsgálja, az is kiderül, hogy Magyarországon nincsenek az idézett rendelkezéseken alapuló bírói döntések.<sup>5</sup> (Az Alkotmánybíróság tevékenysége nem tartozik ide, hiszen az valójában nem bírászkodás, hanem negatív jogalkotás, mégis igen fontos az a tény, hogy 1990 és 1995 között 47 olyan határozatot hozott, amelyben a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alkotmányvétsést állapított meg.)

Az egyenlőség megkívánja, hogy az összehasonlítható helyzeteket a jog azonos módon szabályozza, és az eltérő helyzeteket ne szabályozza azonosan, ha csak az ilyen különbségtétel objektív mérlegelés után nem tekinthető indokoltnak. Következésképpen, a diszkrimináció megállapításának problémájával kapcsolatban a két legfontosabb kérdés az, milyen egyfelől a helyzetek összehasonlíthatósága, illetve másfelől a különbségtétel indokolhatósága. Ami a diszkrimináció fogalmát illeti, Christian Tomuschat azt a következőképpen határozta meg: ez olyan megközelítést jelent, amely ésszerűtlen különbségtételt vezet be az érintett alanyi jogok élvezetével összefüggésben. Amint Asbjørn Eide és Torkel Opsahl megállapítja, ez a meghatározás három elemet rejt magában: a megközelítés negatív hatása az érintett személyre, ez a hatás a különbségtételből ered, és a különbségtétel ésszerűtlen, nem indokolható.<sup>6</sup>

A brit *Race Relations Act* a diszkrimináció három formáját szabályozza. Közvetlen diszkrimináció történik, ha faji okokból valakivel kedvezőtlenebbül bántanak, mint másokkal. Közvetett diszkrimináció áll fenn, ha valakivel szemben ugyanazokat a feltételeket vagy kívánalmakat alkalmazzák, de saját faji csoportja nyilvánvalóan kisebb számban képes azoknak megfelelni, a diszkrimináló pedig nem képes legitim módon indokolni annak használatát, és ezzel hátrányt okoz. A diszkrimináció harmadik fajtája a győtrelemokozás, ami a megkülönböztetés miatt fellépő, eljárást indító, illetve arról információt szolgáltató személlyel szembeni hátrányokozás. Úgy vélem, hogy a diszkrimináció előbb idézett formái – a faji, vagyis helyesebben fajtabeli különbségtételt egyéb negatív megkülönböztetés alapjául szolgáló kritériummal, nem, vallás, származás, anyanyelv stb. behelyettesítve, illetve kibővítve, azaz általánossá téve a meghatározást – jól átültethetők a magyar jogba.

A diszkrimináció-ellenes szabályok magánszférában történő alkalmazhatóságát illetően a döntő elem a helyes elhatárolás, tudniillik bármennyire is a magántulajdon alapján működnek, a magántevékenységek egy jelentős része a köz szolgálatát jelenti. A „köz” így nem csupán a köztisztviselőket, esetleg a közalkalmazottakat jelenti, hanem a „köz” részére szolgáltatást nyújtókat, az utazási irodától a gyermekfelügyeletig.

Kérdés, hogy Magyarországon milyen formában történjen az antidiszkriminációs szabályozás megerősítését szolgáló jogalkotás. Hollandiában és néhány más államban egységes kódexet alkottak erre a kérdéskörre nézve, míg a többi ország – így Magyarország – antidiszkriminációs szabályai különböző törvényekben találhatók. Kétségtelen, ha egységes kódex létezik, sokkal könnyebb a részleteket is felölelő szabályozás megalkotása. A magyar jogalkotónak tehát választania kell, vagy kódexet alkot, ami jelentős átrendeződést hozna a magyar jogrendszerben, vagy az egyes érintett törvények kiegészítése mellett dönt, így például a Ptk-ban, a Munka törvénykönyvében, a kisebbségi, illetve az oktatási törvényben, sőt, a fogyatékos személyek jogairól szóló törvényjavaslatban is átvezeti az eljáró jogalkalmazókat pontosan eligazító szabályokat.

Milyen érvek szólnak a különböző törvények kiegészítése, illetve a kódex mellett? Az első módszer mellett szólnak a jogalkotási hagyományok, az a tény, hogy már létező – és létjogosultságát illetően senki által sem vitatható – törvények módosítása sokkal könnyebb, mint új, még hozzá eddig nem létező törvény megalkotása. Ide vonatkozó érv az is, hogy az egyes módosítandó törvények egyéb okokból ugyanis előbb-utóbb a parlament asztalára kerülnek, így lehetőség és alkalom teremthető ennek a kérdésnek a

rendezésére. Az egységes kódex megalkotása mellett szól, hogy ezáltal nem csupán a részletek kimunkálása egyszerűsödik, de önálló *jogterület* alakulhat ki, amelyet az általa védett érték nagyon is indokol. Emellett így létrejöhet az erre a területre szakosodó jogász szakemberek köre, és jóval nagyobb esélye lenne annak is, hogy bírói döntések, sőt „precedensek” születnek, vagyis megnő a diszkrimináció-ellenes szabályozás esetében a jogvédelmi *realitás*. Egységes kódex esetén a szankciórendszer kialakítása is egyszerűbben megoldható lenne. Ezért véleményem szerint ez utóbbi megoldást kellene alkalmazni.

Persze sokan felvetik majd a kérdést, hogy akarja-e ezt a magyar társadalom és a törvényalkotás, azaz „megérték-e” hozzá a társadalmi és politikai feltételek. Véleményem szerint ez rossz kérdés. Bizonyos, hogy a „mikor, mire értek meg a feltételek” kérdés sohasem válaszolható meg pontosan, és az is, hogy a magyar társadalomra jellemző kemény, vagy ha úgy tetszik nulla-összegű játszmák külön is indokolják az *alacsony konfliktusképességű csoportok védelmének egységes és kiemelt kezelését*.

Némi túlzással, a demokratikus stabilitás egyik alapkérdéséről van szó: a hétköznapi társadalmi érintkezés és bánásmód tiszta, a gyakorlatban érvényesülő jogi kereteinek a kialakításáról. Ne felejtjük, a jogi egyenlőség – amellet, hogy természetesen következik az emberi jogok egyetemességéből – a materiális egyenlőtlenségek ellen hat. Egyrészt szimbolikusan, másrészt avval, hogy több pénzzel, nagyobb társadalmi státusszal nem jár több jog, legfeljebb jobban lehet ugyanazokkal a jogokkal élni. Mindez nem elhanyagolható, amikor a materiális egyenlőtlenségek ugrásszerűen nőnek egy társadalomban.

## JEGYZETEK

1. P. C. I. J. Ser. A/B, No. 64, 4. o.
2. Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995. 75. o.
3. Bragyova id. mű 76. o.
4. Council of Europe, CRI (97) 38. o.
5. Az Európai Bizottság jelentéséből persze az is világos, hogy ez távolról sem egyedülálló Európában, sőt a tagállamok többségében a Svájci Összehasonlító Jogi Intézet – a jelentés előkészítője – nem talált ilyet.
6. Tomuschat, C.: *Equality and Non-Discrimination under the International Covenant on Civil and Political Rights*. In: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer: Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht. Walter de Gruyter, Berlin (1981) 715. o.; Eide, A. és Opshal, T. (szerk.): *Equality and Non-Discrimination*. Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, Publication No. 1. (1990) 10. o.

## MIÉRT NEM LEHETSÉGES JELENLEG JOGALKOTÁSSAL ESÉLYEGYENLŐSÉGET TEREMTENI?

Az ország, amelyben élünk, napjainkban távolabb van az esélyegyenlőség eszményének etikai, jogi és politikai megvalósításától, mint az elmúlt harminc esztendőben bármikor. A 70-es évektől informálisan, majd a gazdasági és politikai változásokkal párhuzamosan egyre formalizáltabban jelenlévő antiegalitárius ideológia a 80-as évekre hallgatólagosan, a 90-es évekre pedig nyíltan elfogadott nézetté vált.

1990 után három jelentős esemény változtatta meg a magyar társadalom tagoltságát, hierarchikus struktúráját és egzisztenciális állapotát: a privatizáció, a kárpótlás és az önkormányzati ingatlanok elidegenítése által a tulajdonviszonyok az állami tulajdonból döntően magántulajdonba kerültek. A változások a gazdaságot és irányítóit versenyképesebbé, a társadalom többségét kiszolgáltatottá tették. Az átalakuló életviszonyok között a helyét kereső állam a – bármely okból – kiszolgáltatott állampolgárok életében ott és úgy jelent meg beavatkozóként, ahol és ahogyan jelenléte azok számára nem volt kívánatos. „A magyar gazdaság liberalizálódása és privatizálása a legmesszebb jutott a kelet-közép-európai országok közül, ugyanakkor e folyamatok nem voltak társadalmilag beágyazva [...] A sikeresnek bizonyuló stabilizáció után már csak a társadalom harmada az, amelyik felfelé tart.”<sup>1</sup> A különböző okokból esélytelenné válók száma elérte a teljes magyarországi népesség *egyharmadát*. Közülük külön-külön is több százezeren vannak olyanok, akiket egészségi állapotuk, vagy éppen származásuk miatt nem ösztönöz semmiféle remény, függetlenül az ország által elért és elérni remélt sikerektől.

E tényekből született az a jogalkotói, illetőleg civil társadalmi felismerés, hogy az egészségi állapotuk: testi fogyatékoságuk, mozgáskorlátozottságuk illetőleg roma származásuk miatt hátrányos helyzetűek társadalmi integrációjának elősegítése (a szabad mozgásban, utazásban, tanulásban, művelődésben, munkavállalásban, szórakozásban, sportban, illetve a különböző hatósági eljárásokban korlátozó hátrányok megszüntetése) érdekében szülessen ezen csoportok tagjait *előnyükre megkülönböztető* törvényi szintű szabályozás.

A jelen írás megkísérli bizonyítani, hogy a rászoruló emberek jelenlegi helyzetében miért lehet fonto-

sabb – esetleg több reményre okot adó – *a jogállam kiépítése*: a közjogi alapintézmények és állampolgári alapjogok megerősítése a – bármilyen segítőkészségből, vagy felvilágosult szándékból fakadó – pozitív diszkrimináció elvét valló, és azt érvényesíteni kívánó normaalkotásnál.

Az 1989 előtt évtizedeken keresztül hivatalosan hangsúlyozott egyenlőség elvű ideológia kezdetben mind ritkábban hivatkozott eszményre, később – a piacgazdaság elvére hivatkozva – meghaladott nézetté vált. Napjainkban pedig az esélyegyenlőségnek a társadalom működési gyakorlatából történő eltűnése – a szolidaritás polgári eszményének jelentős tényérése hiányában – immár az állampolgári jogegyenlőség alkotmányos elvét és jogalkalmazói gyakorlatát is veszélyezteti. Megváltoztak a Közjóhoz és a Közakathoz fűződő eszmények, illúziók és mítoszok is. A nemzetállam (és államnemzet)-tudat a jogalkotás területén is homályosulni látszik. Ezzel párhuzamosan sok újfajta (korábban sem filozófiailag, sem pedig jogi normák szintjén meg nem fogalmazott) közösségi jogalanyiség tűnik elő (közös európai jogok, egészségkárosodottak és kisebbségek kollektív jogai stb.).

Súlyos dilemmát jelent mindez az összes korábbi szuverenitásra: hogyan éli át és viseli el mindezt a külső és belső kényszerek hatására a szuverén állam mint egységes politikai közösség és a szuverén egyén, az állampolgár mint a jogi normák leggyakrabban hivatkozott alanya? Miként mozdul az állam? Teret engedjen-e a korábban ismeretlen közösségi autonómiáknak, vagy engedékenységet színlelve, a korszerűségnek és a korszellemnek ellent nem mondvá pusztá *látzatokat* teremtsen? Az újonnan fellépő közösségek térfoglalásától rettegve – valójában nem visszavonulva és kiszolgálva – a saját korábbi tapasztalatait felelevenítve, és módszereit alkalmazva *kollektivizálja és homogenizálja* azokat? Másrészt felvetődik a kérdés, hogy fennmaradhat-e az egyéni szabadság a növekvő számú, saját szuverenitásra (és persze, kiemelt költségvetési támogatásra) igényt tartó, elsődlegesen egymással versengő és – sokadik szempont szerint – a hirdetett közösséget képviselni szándékozó képviseleti szervek harcok küzdelmében?

Rawls szerint először az egyenlő szabadság elvének kell teljesülnie, s csak azután vehető fel a társadalmi különbségek igazságosságának kérdése. Rawls a szabadságjogok tekintetében a teljes egyenlőség híve, ezzel szemben a materiális javak és a közhatalom gyakorlásával kapcsolatban úgy foglal állást, hogy nem kell, és részben nem is lehetséges ezen a területen a teljes egyenlőségre hivatkozni, vagy azt elérhető és elérendő célként hirdetni.<sup>2</sup>

A jogi normaalkotás mindenkor annak eredménye, hogy a kormányzat milyen célokat tekint elsődlegesnek az ország és a társadalom számára. Az elmúlt években egyértelműen a NATO-hoz és az Európai Unióhoz csatlakozás szerepelt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kiemelt céljai között. Két kormányzati ciklusban sem sikerült összeegyeztetni az európai intézményrendszerhez történő csatlakozáshoz szükséges intézkedéseket a népesség 35-40%-ának elemi életszükségleteivel. A politika belső törvényszerűségéből adódó folytonos cselekvési kényszer mindenkor ellentétben áll a nyugodt jogelméleti alapozás látszólagos időtlenségével: a végrehajtó hatalom szakapparátusai ontották a gyakorta egymást átfedő, olykor egymással ellentétes szellemű és tartalmú jogszabály-szörnyeket. (A szociális szféra szakapparátusai ebben mindvégig élen jártak.) 1990 és '94 között 432 törvényt születt, 1994 és '97 között 467 törvényt fogadott el a parlament. A jogalkalmazók számára átláthatatlan mennyiségű törvény nem a jogállam intézményét értékelte fel, éppen ellenkezőleg: a jogszabálytömeg a méltányos jogalkalmazás és az önkéntes jogkövetés lehetőségét csökkentette.

Az érintettek számára elkeserítő volt tapasztalni, hogyan silányul a hazai romák helyzete a kormányfő prioritásai között stratégiai kérdésből *taktikai eszközzé*. „[...] nem vagyunk érzéketlenek a magyar cigányság sorsát és jövőjét illetően. Folyamatos párbeszédre készülünk. [...] a büntelen és együttérző utódok nevében *megkövetem* az ötven évvel ezelőtti bűnökért a magyarországi cigányságot” – jelentette ki a miniszterelnök 1994-ben.<sup>3</sup> Három évvel később azonban már így fogalmazott: „Sajnos, eléggé visszhang nélkül maradtak azok az igények, felvetések, hogy például a cigányságnak is feladata, dolga, kötelessége lenne elszigetelődni, elhatárolódnia a cigányság körében tapasztalható bűnözőktől, garázdáktól és így tovább.”<sup>4</sup>

A fogyatékosok jogairól és esélyegyenlőségük megteremtéséről szóló törvénytervezet szerint a jogalkotó ismét olyan kötelezettsé-

A FOGYATÉKOSOK JOGAI-RÓL ÉS ESÉLYEGYENLŐSÉGÜK MEGTEREMTÉSÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNYTERVEZET SZERINT A JOGALKOTÓ ISMÉT OLYAN KÖTELEZETTSÉGET KÉSZÜL VÁLLALNI, AMELYNEK NAGY VALÓSZÍNŰSÉGGEL NEM LESZ KÉPES MEGFELELNI.

get készül vállalni, amelynek nagy valószínűséggel nem lesz képes megfelelni. A törvényelőkészítő már a jogalanyiség meghatározásánál szinte feloldhatatlan terminológiai zavarba bonyolódott: egészségkárosodottakat, fogyatékosokat, megváltozott munkaképességűeket (esetleg valamennyi felsoroltat) jelöljön-e meg a norma alanya[i]ként?

A tervezet igazgatási szempontból ésszerűtlen módon tovább többszörözné a már jelenleg is sok párhuzamosságot magában hordozó egészségügyi és igazgatási intézményrendszert. (A folyamat a szociális szférában az államigazgatástól független területi társadalombiztosítási önkormányzatok létrehozásával kezdődött.) A törvénytervezet középpontjában nem a fogyatékos egyén jogosultságai, hátrányos megkülönböztetésének alkotmányos tilalmát erősítő konkrét garanciák, szankciók, a fogyatékos részére kötelezően biztosítandó ellátások (segédeszközök) állnak, hanem a kiszolgáló apparátusok (Országos Fogyatékosügyei Tanács, Területi Fogyatékosügyei Központ, támogató szolgálat, szállító szolgálat) és az ellátó rendszer közteherviselési viszonyai. Ez az előre láthatóan pazarló szisztéma bizonyosan nem a fogyatékosok egzisztenciális és pszichés helyzetét javítaná, nem is beszélve alapvetőenként hirdetett társadalmi integrációjukról mint elérendő célról.

Az Országos Fogyatékosügyei Tanács létrehozása tovább erősítené az etatizált, korporatív képviselői rendszert. A paritásos delegációs elv biztosítaná az állami-közigazgatási túlsúlyt a civil érdekképviseltekkel szemben. Az a mondat árulkodik legjobban a tervezet szemléletéről, mely szerint az Országos Fogyatékosügyei Tanács „a kormány fogyatékosügyvel kapcsolatos feladatainak ellátását segíti”. A szociális esélyek egyenlőségét bizonyosan nem újonnan felállítandó intézményektől, az igazgatási-képviselői apparátus növelésétől és az állami-közigazgatási hivatalnokok képviselői jogainak kiterjesztésétől várhatjuk. A fogyatékos személy jogai és járandóságai nem függhetnek lakóhelye önkormányzatának gazdasági állapotától.

A fogyatékosok tekintetében egyrészt *aktív állami* kötelezettségvállalásra, másrészt állampolgársághoz, illetve egészségi állapothoz kötött *jogosultságokra*, törvényi szinten garantált széleskörű kedvezményekre (például adókedvezmény), harmadrészt a jogosultságokat körülbástyázó, könnyen értelmezhető jogi normákra van szükség. A mulasztó ellátórendszerrel szemben – rövid határidőn belül – igénybe vehető kártérítési szankciók köre

teljes egészében kimaradt a javaslatból. Csekély erejű a fogyatékos személy törvényes védelmére szolgáló utalás: „Ha valakit fogyatékosága miatt jogellenesen hátrány ér – megilletik mindazok a jogok, amelyek a személyhez fűződő jogok sérelme esetén irányadóak.” A fogyatékos személy ilyen „jogok” esetén személyes jogainak védelmében oly módon pereskedhet, mint bármely más állampolgár: azon túl, hogy ő lenne köteles bizonyítani annak tényét, hogy vele szemben jogsértés történt, még annak bizonyítására is őt köteleznék, hogy mindez *okozati összefüggésben* áll az ő fogyatékos helyzetével. Az ellátó intézményekre a törvény erejével kényszerített fokozott anyagi és normatív felelősség kötelezettsége nélkül továbbra is fennmarad a fogyatékos egyének az intézményekkel szemben fennálló kiszolgáltatottsága.

Helyi szinten érdemes figyelembe venni, milyen *passzív ösztönzők* alkalmazására volna lehetőség a fogyatékosok integrációjának segítésére (például helyi adókedvezmények, egészségbiztosítási és társadalombiztosítási járulégmentesség, illetve kedvezmény a fogyatékosokat alkalmazó vállalkozók, közszolgáltatók, vagy közhasznú szervezetek részére).

Atavisztikus, mechanikus társadalomszemlélet eredménye, amikor a jogalkotó az állampolgárok emberi méltóságának tömeges sérelmét, hátrányos megkülönböztetésüket kiküszöbölni vágyó szándékát közvetlen jogalkotói intervencióval, a kormányzati akarat korporatív kiterjesztésével és alacsony határfokon működő bírói-közigazgatási intézményrendszerrel szándékozik megvalósítani. Súlyos hiányossága a tervezetnek, hogy teljességgel hiányzik belőle mind az emberi jogi szemlélet, mind pedig a fogyatékosok emberi jogainak ezen a területen kinyilvánított védelme. Ez a „feledékenység” a magyarországi fogyatékosok jelenlegi emberi jogi helyzetében elfogadhatatlan.<sup>5</sup>

A tervezetben megfogalmazott nagyívű koncepciónak – mely szerint új szemlélet meghonosítására készülő, számos kérdéskört egy törvényben szabályozó kódex létrehozása a cél – aligha kedveznek a jelen feltételei. „A magyar gazdasági fejlődéssel összhangban azt kellene alapul venni – s ehhez társadalmi megegyezést szerezni –, hogy egy minimális, garantált családi jövedelem mindenkinek jusson. [...] belátható időn belül szükség lenne olyan szociális törvény meghozatalára, amely ezt kimondja. Ez azt is lehetővé tenné, hogy egyedi segélyezés helyébe normatív garanciák lépjenek. [...] akkor lehet a társadalmi igazságosságot és a közgazdasági racionalitást közelítő döntéseket hozni, ha az egész szisztéma minél átláthatóbbá válik”.<sup>6</sup>

A bevezetőben tett állításon látszik alátámasztani az önkormányzatok működésének gyakorlata és a civil szféra helyzete is. 1990 és '97 között a helyi igazgatás–politika–gazdaság kölcsönhatásai informális, jogon kívüli érdekérvényesítési technikákat hívtak életre,<sup>7</sup> vagy erősítették meg, melyek gyakorlása a leggyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkezők számára jelenti a legnagyobb kiszolgáltatottságot.<sup>8</sup> 1997-ben több önkormányzat<sup>9</sup> is feledni látszott azt a tényt, hogy identitás-kérdésekben a helyhatóságnak nincsen hatásköre, ezzel szemben szociális ellátási felelősségük minden illetékességi területükön élő magyar állampolgár vonatkozásában fennáll<sup>10</sup>. Ha a különböző ellátó rendszerek a szociális juttatásokat nem képesek a jogi normáknak megfelelően azonos elvek és gyakorlat szerint elosztani az állampolgárok között, akkor minden alkalommal sérülnek a demokratikus eljárás feltételei is.

A kisebbségi törvény, amely a magyarországi romák – korábban az egyesülési törvény által kiszélesített – képviselői rendszerét (is) állami-közigazgatási eszközökkel szűkítette, az országos közéleti legitimitást a korporációba lépéshez (Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat) kötötte. Ezzel a valóságos „érdekeket-nem-egyeztető” gyakorlattal az állam folyamatosan megszegi saját normáit is, ugyanakkor jelenlétét folyamatosan kiterjeszti az önmaga által monopolizált képviselői és döntéshozó intézményekben és érdekegyeztetési mechanizmusokban (rendőrség, önkormányzatok, társadalombiztosítási „önkormányzatok”, egészségbiztosítási „önkormányzatok”, kisebbségi „önkormányzatok”).

A 80-as évek végétől az állam társadalmi integrátori szerepe és képessége jelentős mértékben csökkent. Ezzel a folyamattal párhuzamosan nem alakult ki erős, a központi és helyi igazgatástól gazdaságilag, szemléletében és módszereiben független civil társadalom. Ez a hiány különösen a kisebb településeken riasztó: az agrárprivatizáció hatására az egykori 200 ezer polgárosodó parasztcsaládból mára néhány tízezer maradt. A kisebb településeken elsősorban azok a csoportok váltak munkanélkülivé, melyek tagjai első generációs betanított, illetve segédmunkások, egykori uradalmi cselédek leszármazottai, vagy csökkentett komfortfokozatú lakásokban élő romák voltak.

Óvatos becslések szerint az országban mintegy százötvenezer gyerek éheznek<sup>11</sup>. 1997-ben a munkanélküliség országos átlaga 10% körüli, míg a roma munkanélküliség ennek öt-hétszerese volt<sup>12</sup>. A 100%-os roma munkanélküliség főként azokra a településekre jellemző, ahol kizárólag, vagy többségükben romák élnek. Jelenleg *kétszázézer* roma él Magyarországon a leelemibb közszolgáltatás ellátására is képtelen – ezernél kevesebb lakosú – kisteleplésen.<sup>13</sup>

Ilyen szociológiai determináció esetén csakis több elemből álló, összehangolt, kormányzati akaratot tükröző programcsomag elkészítése és végrehajtása vezethet a roma népesség hátrányos megkülönböztetésének csökkenéséhez.

Furmann Imre, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) vezetője a Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalának felkérésére hét pontból álló javaslatot készített. Sajnálatos módon ebből mindössze két javaslat (a rendvédelmi szervek tevékenységére vonatkozó jogszabályok harmonizációját és a helyi konfliktuskezelő csoportok felállítását kezdeményező) került a kormány középtávú intézkedési csomagjába.<sup>14</sup> A civil szervezetek (főként az 1991–94 között Horváth Aladár által vezetett Roma Parlament és a NEKI) által javasolt antidiszkriminációs törvény évek óta nem talál törvényhozái támogatásra.

A pozitív diszkrimináció elvének alkalmazása elsősorban az angolszász jogterületen rendelkezik jogforrásokkal<sup>15</sup>, sajátos intézményekkel<sup>16</sup> és ítélezési gyakorlattal. A hátrányos megkülönböztetés gyakorlata a magyar valóságtól sem idegen: „Az Alkotmánybíróság 1990 és 1995 között 47 olyan határozatot hozott, amelyben a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alkotmányértéket állapított meg<sup>17</sup>. Az 1995–96-ban benyújtott beadványok több mint fele a kisebbséghez tartozás miatt elszenvedett hátrányos megkülönböztetés orvoslását kérte a kisebbségi biztostól.”<sup>18</sup> A hazai jogalkalmazók még nem fordultak tömegesen a hátrányos megkülönböztetés megállapításának indítványával a bíróságokhoz, bár precedens értékű jogerős ítélet már született a Baranya Megyei Bíróságon az úgynevezett Góman-ügyben<sup>19</sup>.

Antidiszkriminációs törvény hiányában segítségnyújtana a jogalkalmazók számára, ha a büntetőjogban, a munkajogban, a polgári jogban, az államigazgatási eljárásjogban, a büntető eljárásjogban és a polgári perrendtartásban a hátrányos megkülönböztetés *deklaratív tilalma ésszerű és arányos szankciókkal egészülne ki*. Mindez jóval könnyebb jogalkotói feladat lenne, és remélhetően szakmailag, valamint politikailag is kevésbé heves ellenérzelmeket váltana ki.<sup>20</sup> Az pedig egyenesen a lehetőségek legteljesebb kihasználását jelentené, ha a köztisztviselőkről és közalkalmazottakról rendelkező törvényeink is kiegészülnének a jogalanyok által megvalósított (mulasztásuk miatt megvalósult) hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve ilyen cselekményük, vagy mulasztásuk bizonyítása esetén alkalmazandó többfokozatú szankciórendszerrel.

A diszkrimináció felismerése, nyilvánosságra hozatala, valamint az azzal kapcsolatos jogorvoslat igénybevétele *nem államosítható: civil feladat*. Civil érzékenységet, egyéni szaktudást, individuális találékonyságot, esetenként és gyakorta személyes bátorságot és tetteket igényel. A felsoroltak nem tartoznak az állam tulajdonságai közé, ellenkezőleg: mindezeket gyakorta az állami közhatalmi (rendőrség) és/vagy helyi közigazgatási (települési önkormányzatok) intézményekkel szemben szükséges érvényesíteni.

A hátrányos helyzetűeket érintő törvényeink legnagyobb hiányossága, hogy azokat értelmezve nem határozható meg kétséget kizáróan az állami (önkormányzati) kötelezettségek mértéke. Az ellátó és képviselői intézményrendszer pedig a meglévő és az újonnan létesítendő korporatív szervezetekkel célozza „kezelni a problémát”. „A magyar állam új szerepe még nem találtatott ki: nincs meg a nagy rendszerek – oktatás, egészségügy, közbiztonság, regionális politika, infrastrukturális háló – összehangolásának intézményrendszere, hiányzik a versenyeremtő és szabályozó szerepvállalás, ellenben van paternalis bürokratizmus, érdekkijáró összefonódás.”<sup>21</sup>

A legtöbb, amit ezeken a területeken az állam tehet, hogy nemcsak a közjogi intézmények csúcsait, hanem a *jogállam alapjait is erősíti*, a független igazságszolgáltatás biztosításával, a teljes körű közigazgatási bíráskodás megteremtésével. Erre azonban csak akkor van esély, ha a döntéshozatali és törvényalkotói folyamatokban a jelenleginél sokkal erősebb lesz az állampolgári érdekérvényesítés ereje, a szakértői hozzáértés hitele, és jóval kisebb lesz az adott területeken érintett hivatalnoki apparátusok befolyása a törvényalkotói döntéshozatalban.

„A törvények be nem tartásának általános gyakorlata nemcsak cinkosságot (és egyben kiszolgáltatottságot) jelent az állampolgár és az állam között, de jelentős mértékben gyengíti az egyenlőtlenségek legitimációját, növeli a szegények és a gazdagok közötti konfliktus valószínűségét.”<sup>22</sup> Célszerűbb volna önmérsékletet tanúsítani a hirtelen, jogalkotói kényszerre hivatkozó, erős felindulásból elkövetett törvényalkotói buzgalommal szemben. Törvények áradata helyett végiggondolt, távlatos és – nem utolsósorban – a végrehajtó intézmények, valamint az állampolgárok szempontjából egyaránt alkalmazható és számonkérhető normákat alkotni.

## JEGYZETEK

1. Lengyel László: *Ezredégi béke I. rész*. Kritika. 1998. 1. sz. 5. o.
2. John Rawls: *A jog uralma az igazságosság elméletében*. In.: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Bp. 1995. ELTE–Osiris.
3. Magyar Televízió 2, Roma nap. 1994. augusztus 3. Közveteszi: Phralipe, 1994. szeptember.
4. *A miniszterelnök beszéde az 1997. július 16-án rendezett nagyköveti értekezleten*. A Miniszterelnöki Hivatal Internet szervere.
5. A fogyatékosok helyzetéről lásd: *Emberi jogok és egészségügy: Magyarország*. Mental Disability Rights International, Washington, D. C. College of Law, American University March 1997., *Vizsgálat fogyatékosokat ápoló-gondozó otthonokban* – Gönczöl Katalinnak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése. *Mozgó Világ*, 1997/5. 50–63. o.
6. A kormányok sosem hihetik: nyugodtan alhatnak – beszélgetés Kornai Jánossal (Népszabadság 1997. december 24.)
7. A jelenség és következményei nem újjak sem a jog, sem a szociálpolitika történetében: „Az 1842. évi porosz szociális ellátási törvény [...] szerint a rászorulókat az a község köteles eltartani, amelynek a területén élnek. E szellemében igen haladó rendelet azonban *szándékával éppen ellentét* [kiemelés tőlem – N. G.] hatást váltott ki. Hogy az ellátási kötelezettség elől kitérjenek, a legtöbb – eddig akár nagyon is toleráns – település polgárai elüldözték a félig letelepült cigányokat is, s így igyekeztek elvenni a kedvüket attól, hogy visszatérjenek.” [Póczik Szilveszter: *Egy kisebbség végzete – Cigánysors és cigány Holocaust Németországban*. Valóság, 1997/8. 81–82. o.]
8. Az 1995–97-ben a székesfehérvári Rádió utca 11. számú ingatlanból kitelepített 13 roma család elhelyezésének vizsgálata egyaránt hű képet mutat egy – az átlagosnál sokkal kedvezőbb anyagi helyzetű – helyhatóság szakhatósági munkájának színvonaláról, a jogalkalmazói csőd politikai csöddé válásáról, valamint az alkotmányos, szociális, lakhatási, gyermekvédelmi, idősgondozási, kisebbségi érdekeket és önkormányzati ellátási felelősséget kis híján áthágó vállalkozói érdekérvényesítés tényleges súlyáról. (Az események kronológiáját lásd: Phralipe, 1998. január 3–38. o.)
9. 1997 volt az első olyan év, amikor az egyes önkormányzatok már nem csupán egy-egy esetben léptek fel némelyik roma származású magyar állampolgárral szemben, hanem már nyíltan, a törvényesség látszatára sem adva *kollektív és megtorló eszközöket és módszereket alkalmazva „a cigányok” ellen*. A részleteket lásd: *Köznapi Események Krónikája* 1997. (Kiadja a Magyar Helsinki Bizottság és a Roma Sajtóközpont – kézirat megjelenés előtt)
10. Lásd *A helyi önkormányzatokról szóló* 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdését.
11. Király Gábornak, a Gyermekétkeztetési Alapítvány elnökének tájékoztatása. *Magyar Hírlap*, 1997. november 19.
12. Kaltenbach Jenőnek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tájékoztatása. *Szekszárd*, 1997. július 4.
13. Havas Gábor: *Az aprófakvak és a romák* – előadás a Roma népeesség helyzete című konferencián. „Magyarország az ezredfordulón”. *Magyar Tudományos Akadémia*, 1997. november 19. – saját jegyzet
14. Lásd *A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó központi intézkedéscsomagról szóló* 1093/1997. (VII. 29.) sz. Korm.h. [Magyar Közlöny 69. szám, 1997. július 29.]
15. Az Egyesült Államokban a III. Civil Rights Act, az Egyesült Királyságban a Race Relations Act.
16. Az Egyesült Államokban az Equal Employment Opportunity Commission.
17. Kardos Gábor: *Egyenlőben*. Antidiszkriminációs jogi szabályozás. *Magyar Narancs*, 1997. december 4.
18. *Antidiszkriminációs jog jelenlegi állapota és továbbfejlesztésének lehetséges irányai*. In: Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről. 1995. július 1.–1996. december 31. Országgyűlési biztosok hivatala, Bp. 1997. III. 15., 79. o.]
19. A bírósági határozatokat lásd a *Döntés után* című rovatumunkban. (a szerk.)
20. 1997. december 2-án a törvényhozás 105 igen, 116 tartózkodás, 54 nem szavazat mellett elutasította kilenc SZDSZ-es képviselő indítványát arról, hogy az Országgyűlés fogadjon el politikai nyilatkozatot a magyarországi romák helyzetéről és a megkülönböztetésük elleni fellépésről. A szavazás során igennel szavazott a teljes SZDSZ, FIDESZ és MDNP frakció, nemmel pedig a teljes KDNP, MDF, és FKGP frakció. Az MSZP-ből 5 képviselő voksolt igennel, a többiek tartózkodtak, illetve nemmel szavaztak. (Népszabadság, 1997. december 5. és *Magyar Narancs*, 1997. december 11.)
21. Lengyel László: i. m. 6. o.
22. Hankiss Elemér: *Korszakváltás Magyarországon?* In.: Hankiss Elemér–Matkó István: *A tulajdon kötelez*. Fügyelő, Bp. 1997. 76. o.

## ROMÁK ÉS ESÉLYEK

Aki ma Magyarországon romának<sup>1</sup> születik, az – statisztikailag elhanyagolható kivételektől eltekintve – esélytelennek születik. Amennyire prognosztizálható az ország polgárainak várható élettartama, ugyanúgy előre látható, hogy újszülött cigány polgártársaink előtt milyen lehetséges életutak állnak. Ezek szinte mindegyike olyan, aminél minden szülő jobbat remél gyermeke számára.

Azok közé tartozom, akik szerint a cigányság esélytelensége nem sorsszerű, ezért fontosnak tartom, hogy átgondoljuk, milyen eszközök jöhetnek szóba a helyzet megváltoztatására. Alkalmat nyújt erre a fogyatékosok esélyegyenlőségének biztosításáról szóló törvény tervezetének vitája. E törvénytervezet szerkezete a romákkal kapcsolatos problémák számbavételére is mintát kínál: tartalmazza az esélyegyenlőtlenség csökkentésére hivatott teljes eszközzrendszert, rögzíti a fogyatékos személyek jogait, a deklarált jogok érvényesítése érdekében kötelezettségeket ír elő, a jogvédelem eszközeivel biztosítja a jogok gyakorlását, valamint ahol a hátrányok másképpen nem küszöbölhetőek ki, pozitív diszkriminációt alkalmaz. Ennek megfelelően a cigánysággal kapcsolatban feltehető kérdések nagyjából négy csoportba sorolhatók:

1. Hogyan írhatók le a cigányságot sújtó hátrányok?
2. Milyen eszközzrendszerrel biztosítható a cigányság esélyegyenlősége?
3. Mít jelent és hogyan alkalmazható Magyarországon a pozitív diszkrimináció eszközzrendszere?
4. Mekkora esélye van Magyarországon pozitív diszkriminációs politikák kialakulásának?

### A ROMÁK ESÉLYTELENSÉGÉNEK OKAI

Amíg a különböző módon és mértékben fogyatékos személyeket sújtó hátrányok, illetve e hátrányok következményei bárki számára könnyen beláthatók, a romákkal kapcsolatban nem ez a helyzet. Már az is vita tárgya, ki tekinthető romának,<sup>2</sup> s még inkább az, mivel magyarázható szinte megszüntethetetlennek látszó társadalmon kívüliségük. Minden, a romák esélyegyenlőségét biztosítani akaró politikának a romák valóságos helyzetéből fakadó problémákra kell válaszokat kínálnia, ezért mindenekelőtt az ezzel kapcsolatos kérdéseket veszem sorra.

A cigányság helyzete leírható az „ágazati” logikát követve: hátrányos helyzetben vannak az oktatás-

ban, a munkaerőpiacon és a kultúrában. „Halmozottan hátrányos helyzetűnek” nevezhető lakáshelyzetüket, egészségi állapotukat, szociális pozícióikat, az őket körülvevő környezet állapotát és érdekérvényesítési esélyeiket tekintve egyaránt. Mindezek az egyébként kétségtelen és jól dokumentálható hátrányok azonban ilyenformán elfedik a lényegét; azt, hogy miben különbözik a romák helyzete bármely magyarországi nagycsaládos, alulképzett munkanélküliétől, aki rettenetes lakáskörülmények között él.

Ahogy a Roma Parlament 1992-ben született szakértői anyaga<sup>3</sup> fogalmazott: a lényeg az összefüggésekben van. „Egymásból táplálkozó és egymást erősítő” hátrányok szövődékéről van szó. E hátrányok magyarázzák és felerősítik egymást, s együttesen olyan „problémavilágot” alkotnak, melyből külső segítség nélkül szinte lehetetlen kitörni. A romák szempontjából e helyzet sajátossága abban áll, hogy mindez egy etnikai alapon szerveződő csoportot sújt, mely különbözik bőrszínét, kultúráját, sokszor nyelvét tekintve, melyről a többség sztereotípiákban gondolkodik, s mely nemcsak, hogy nem élvezzi a társadalom szolidaritását, de előítéletek veszik körül. Ha tehát világosan akarjuk látni a szegények és a romák esélytelensége közötti különbséget, három dolgot kell figyelembe vennünk:

- a csak összefüggéseiben megragadható csoporthelyzetet,
- a csoport tagjainak megkülönböztethetőségét,
- a csoportot körülvevő előítéleteket.

A roma „problémavilág” minden eleme határozottan etnikai dimenziót ölt: a romák „mint cigányok” szegények, „mint cigányok” sikertelenek az oktatási rendszerben és „mint cigányok” nem jutnak álláshoz a munkaerőpiacon. Az első levonható következtetés tehát az, hogy a romák esélyegyenlőtlensége jelentős mértékben nem személyes képességeikből vagy szociális státuszukból, hanem egy csoporthoz való tartozásukból fakad.

A romák esélyegyenlőtlenségének okaiban véleményem szerint három problémakör ötvöződik: a romák etnokulturális másságára adott előítéletes többségi reakciók, a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés, valamint a többségi (oktatási, egészségügyi, önkormányzati, munkaerő-piaci stb.) intézmények diszfunkcionális működése. Az okok mind-



három csoportja sokkal inkább a többség problémája, semmint a romáké.

Nem lényegtelen kérdés, hogy a cigányság esélytelensége mennyire gyökeredzik a múltban, pontosabban: mennyire a cigánysággal szemben a múltban alkalmazott többségi kirekesztés eredménye? A Minority Rights Group International európai cigányságról szóló jelentése<sup>4</sup> szerint a romákkal szemben háromféle politikát alkalmaztak: a kirekesztés, az erőszakolt integráció és az erőszakolt asszimiláció politikáját. Noha e politikák hozzáköthetők bizonyos történelmi korszakokhoz, sokszor egy adott időszakban (néha napjainkban is) egymás mellett éltek. Eszköz-táruk igen változatos volt; a fizikai megsemmisítéstől és kínzástól az erőszakos letelepítésen át az oktatástól való megfosztásig széles spektrumban mozogtak. E politikákat és ezeket az eszközöket Magyarország történelmében sem alkalmazták kevésbé, mint Európa bármely más országában. Jelenlegi ismereteink szerint a romák első csoportjai a 14. század végén érkeztek Magyarországra. Az azóta eltelt durván hat évszázad során nem volt olyan időszak, mely – az adott kor fogalmainak megfelelően – valódi integrációs esélyeket kínált volna számukra. Bizonyos értelemben tehát szinte mindegy, hogy maguk a romák mikor milyen mértékű beilleszkedési hajlandóságot mutattak. Az üldözés, kirekesztés, erőszakos integráció és asszimiláció politikái nem adtak esélyt számukra, tartósították kívülállásukat és ebből fakadó hátrányaikat.

Sokak szerint a múltban gyakorolt többségi kirekesztés felelőtlensége napjainkban értelmetlen, mert megszűnt a romák üldözése. Nem kétséges, hogy a romákkal szembeni erőszakos kirekesztés ma már nem emelkedhet kormányzati politikák rangjára. Ennek ellenére Magyarország nem nyújt a korábbiaknál befogadóbb környezetet a romák számára. A kirekesztésnek ma is megvannak a fokozatai. Ezek az asszimilációs elvárásoktól az elzárkózáson át a diszkriminációig terjednek.

Az emberek többsége számára nem nyilvánvaló, hogy az asszimilációs elvárásoknak kirekesztő hatásuk van. A két dolog között közvetlen az összefüggés, ha arra gondolunk, hogy ezek az elvárások korlátozzák a szabad identitás választás elvének érvényesülését. Ha a többségi társadalom nyelvi, kulturális és pszichológiai feltételekhez köti a befogadást, mindenképpen olyan gátakat emel, melyek rossz döntéseket kényszerítenek emberekre. Ennél azonban vannak közvettebb és kevésbé nyilvánvaló összefüggések is. Az oktatásból hozott példával élve: az iskolarendszerbe belépő cigány gyermekkel szembeni asszimilációs elvárások lerombolják a gyermekek önbecsülését, és sokszor szembefordítják a gyermekeket saját szüleikkel. Mindez az egyik legerősebb összetevője a cigány

tanulók iskolai sikertelenségének. Egy, az ország felnőtt népességét reprezentáló, 1997 novemberében készített kutatás<sup>5</sup> eredményei szerint a válaszadók 87 százaléka értett egyet a következő állítással: „Az iskolában minden kisebbségi tanulónak elsősorban magyarul kell megtanulnia.”

A kirekesztés következő fokozata az elzárkózás. Nem veszünk lakást olyan környéken, ahol sok cigány család lakik, nem adjuk a gyermekünket olyan iskolába, ahová sok cigány gyermek jár, stb. Az idézett vizsgálat adatai jól mutatják az elzárkózás erősségét is: a szülők 59 százaléka számára gondot jelentene, ha gyermeke osztályában a tanulók harmada cigány lenne. Ha az osztály fele lenne cigány, az már a szülők 69 százalékának jelentene gondot. A kirekesztés legnyilvánvalóbb formája a diszkrimináció: a gettósítás, az állások betöltésénél tapasztalható megkülönböztetés, az iskolai szegregáció, stb. Csupán az összehasonlítás kedvéért: a fenti közvélemény-kutatás során megkérdezett személyek 24 százaléka ért egyet azzal, hogy a cigány tanulókat minden iskolában külön osztályban oktassák.

Az oktatással kapcsolatos példák még egy fontos tényre hívják fel a figyelmet. Ma Magyarországon a romáknak nem csupán a hétköznapi civil kirekesztésből fakadó problémákkal kell szembenéznük. Egész intézményrendszerek – köztük például döntően az állam által fenntartott intézményrendszerek – vonultatják fel a kirekesztés teljes eszköztárát. A különböző kutatások egyre több példát szolgáltatnak erre az egészségügyben, az oktatásban, a munkaerőpiacon és a helyhatóságok működésében.

Ami tehát a cigányság kirekesztettségét illeti, nem beszélhetünk befejezett múltról. Esélyegyenlőtlenségük okai változatlanul elsősorban a többségben keresendők. A „többség többsége” azonban ezt nem így látja. Szinte teljes egyetértés alakult ki abban, hogy a romák maguk felelősek saját problémáikért. (74 százalékos egyetértés övezi azt az állítást, hogy a cigányok iskolázatlanságáért maguk a cigányok felelősek.) Véleményem szerint a magyar társadalom azzal, hogy a cigányokkal kapcsolatos problémákat a cigányokra hárítja, *saját* problémáival nem néz szembe.

A cigányság esélyegyenlőségét biztosítani hivatott politikák szempontjából igen fontos kérdés, hogy egy diszkriminációtól és kirekesztéstől mentes paradicsomi állapot megteremtése lehetővé teszi-e a romák számára hátrányaik leküzdését? Véleményem szerint nem. Egy személy életlehetőségeit erőteljesen meghatározza örökölt szociális pozíciója. Ahogy Glenn Loury, a jelenkori amerikai pozitív diszkriminációs gyakorlat fekete bőrű kritikusa fogalmaz: „a folyamat, melyen keresztül az egyének kialakítják produk-

tív képességeiket, szokások, konvenciók és társadalmi normák alakítják, s nem teljesen függenek piaci erőktől vagy a személyek belső tulajdonságaitól.<sup>6</sup> Ez a szolgáltatások piacán meg nem szerezhető „szociális tőke” annál fontosabb, minél jobban függenek az emberek azoktól az erőforrásoktól, melyek a családban elérhetőek. Noha ez az összefüggés Magyarországon már-már trivialisnak számít, de igen kevéssé elfogadott, hogy nemcsak egyének, de csoportok közötti egyenlőtlenségek is jelentős mértékben múltbeli egyenlőtlenségek termékei, melyeket a piac láthatatlan szabályozó ereje nem szüntet meg. A romák szempontjából ez azt jelenti, hogy az esélyek egyenlősége nem valósulhat meg, amíg a múlt – nem kis részben a többségi kirekesztés eredményeként kialakult – esélytelensége fogva tartja őket.

## JOGOK ÉS ESÉLYEK

A romáknak biztosított jogok két – egymástól nem független – csoportját szükséges számba venni: a diszkrimináció tilalmát biztosító jogokat, valamint a kisebbségi jogokat.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogforrások hierarchiájának csúcsán ott szerepel szinte minden fontosabb törvényben; a diszkriminációt tiltja az alkotmány, a Munka törvénykönyve és a közoktatásról szóló törvény egyaránt. E törvényi deklarációk és általános tilalmak mégsem elegendőek ahhoz, hogy elejét vegyék a romák diszkriminációjának. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is felhívta a figyelmet arra, hogy a tilalom kimondásán túl szükség van a hátrányos megkülönböztetés feltárására, ellenőrzésre, a tilalom megszegésének szankcionálására és kompenzációra.<sup>7</sup>

A hátrányos megkülönböztetés feltárásának nincsenek kialakult mechanizmusai. A kisebbségi ombudsman vagy a civil jogvédő szervezetek működése alapvetően „megkeresésen” alapszik, abban az esetben válik számukra egy jogsértés „ügyé”, ha az érdekelték hozzájuk fordulnak. Jogvédő szervezetek véleménye szerint azonban az e körbe tartozó ügyek legnagyobb része a különböző függőségi viszonyok által létrehozott kiszolgáltatottság miatt nem is kerül felszínre. Sem a tanügyigazgatásban, sem a munkaügyi szervezetek tevékenységében, sem pedig az általános közigazgatási hatósági felügyelet rendszerén belül nem folyik ilyen jellegű ellenőrzés. A különböző ellenőrző mechanizmusok hiánya miatt mind a jogvédők, mind az ombudsman meglehetősen aktív tényfeltáró tevékenységet folytat. (Ilyen ellenőrző mechanizmus a fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvény tervezetében sem szerepel.)

A munkajogban a lehetséges diszkriminatív munkáltatói gyakorlatok két típusa különböztethető meg: a foglalkoztatott személyekkel szembeni és az állások betöltésénél alkalmazott hátrányos megkülönböztetés. Foglalkoztatott személyek esetében a szükséges eljárási garanciákat a Munka törvénykönyve tartalmazza. Különösen fontos, hogy a törvény hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos jogvita esetén a bizonyítási kötelezettséget a munkaadóra hárítja. Ez az egyetlen terület Magyarországon, ahol ez a fontos garanciális szabály létezik.) A kielégítő szabályozás ellenére a tényfeltáró és ellenőrző mechanizmusok már említett hiánya miatt létezik a romákkal szembeni foglalkoztatási diszkrimináció. A cigány munkavállalók kiszolgáltatott helyzetben vannak, s az őket illető jogokról nem kapnak semmilyen tájékoztatást.

Arra az esetre, ha roma munkavállalók hátrányos megkülönböztetés miatt nem kapnak meg állásokat, semmilyen diszkriminációt tiltó szabály nem létezik. A hátrányos megkülönböztetés csak polgári peres eljárásban lenne bizonyítható, de a bizonyítási kötelezettség ez esetben a roma munkavállalót terhelné. Erre a kisebbségi országgyűlési biztos is felhívta a figyelmet: „A hatályos jogszabályok nem biztosítják a jogilag lehetséges védelmet a munkaviszony létesítésénél jelentkező előítéletességgel szemben.”<sup>8</sup>

Az angolszász országokban kialakult eszközrendszer van a munkaerő-piaci diszkriminációt tiltó szabályok ellenőrzésének. Ilyen például az Amerikai Egyesült Államokban működő egyenlő munkavállalási esélyek bizottsága (Equal Employment Opportunity Commission) vagy a faji egyenlőség bizottsága (Commission of Racial Equality) Nagy-Britanniában. Mindkét szervezet ellenőrzést végez és büntetőjogi szankciókat alkalmaz. Több európai ország hasonló szervezeteket hozott létre a nők vagy a fogyatékosok esélyegyenlősége biztosítására.<sup>9</sup> Magyarországon az is jelentős előrelépés lenne, ha a munkaügyi központok tevékenységében biztosítható lenne a romákkal szembeni foglalkoztatási diszkrimináció tilalmának szempontja.

A cigány tanulók hátrányos megkülönböztetésének különböző formái érvényesülnek a magyar közoktatási rendszerben: csökkentett értékű oktatás, osztálytermen belüli elkülönítés, szegregált osztályok működtetése, valamint semmilyen fogyatékosokkal nem rendelkező tanulók átírása speciális iskolákba.<sup>10</sup> A közoktatásról szóló törvény kimondja ugyan a kisebbségekhez tartozó tanulók hátrányos megkülönböztetésének általános tilalmát, viszont nem értelmezi azt, nem hoz létre ellenőrző mechanizmust, nem állapít meg garanciákat nyújtó eljárási szabályokat, és nem szankcionálja a tilalom megszegését. Így például nincs jogszabályi alapja annak, hogy a cigány

gyermekek számára pedagógiai értelemben kárt okozó szegregált cigány osztály hátrányos megkülönböztetésnek minősüljön. Egy esetleges törvényességi kérelmet az általános eljárási szabályoknak megfelelően másodfokon az iskolát fenntartó – annak elmarasztalásában nem érdekelt – önkormányzat bírálna el, természetesen anélkül, hogy a tanügy-igazgatási szabályok e kérdésben eligazítanak. Ezután az ügy polgári peres eljárásban lenne továbbvihető, megint csak a megfelelő szabályozási alap nélkül, ráadásul a bizonyítás nem az iskolát vagy fenntartóját terhelné.

A helyi önkormányzatok tevékenységében igen sok olyan hatósági eljárás van, melyben – megint csak a megfelelő szabályozás és ellenőrzés hiányában – a romákkal szemben diszkriminatív lépésekre van mód. Ilyenek lehetnek például az állami gondozásba vétellel, a szociális lakásokkal és más szociális támogatásokkal, a területfejlesztéssel, a közmunkákkal vagy bizonyos tanügy-igazgatási döntésekkel kapcsolatos döntések. E tekintetben az önkormányzatokról és az államigazgatási eljárásról szóló törvényeket fontos eljárási garanciákkal lehetne kiegészíteni. Mindazonáltal nem kérdéses, hogy a hatósági gyakorlatban potenciálisan előforduló diszkriminációk teljes köre csak egy erről szóló önálló törvénnyel vagy az ágazati szaktörvények módosításával zárható ki.

Mindeztidáig a romák hátrányos megkülönböztetéssel szembeni hatékony védelmét szolgáló jogi eszközökről volt szó. Emellett fontosnak tartom a jelenleg hatályos joganyag átfésülését, hogy kiszűrhetőek legyenek a romákkal szemben *diszkriminatív hatású* jogszabályok is.

Az eddig elmondottakat figyelembe véve nem véletlen, hogy az utóbbi években igen gyakran felvetődött egy átfogó, diszkrimináció ellenes törvény megalkotásának szükségessége. A jelenlegi kormány által elfogadott első, a cigányság helyzetét javítani szándékozó intézkedéscsomag<sup>11</sup> is külön diszkrimináció ellenes program elkészítését írta elő a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium számára. A program nem készült el, mert a két tárca által kialakított álláspont szerint kimondottan a cigányságra vonatkozó jogszabály nem készíthető, mert – mivel minden jogszabály természetesen érinti a cigányságot is – ez a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköznék. (A művelődési tárca is elégségesnek tartja a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát.) Véleményem szerint azonban egy diszkrimináció ellenes jogszabálycsomag egyetlen eleme sem közvetlenül a cigányság életviszonyait szabályozná, hanem például a hatóságok, üzleti szervezetek, oktatási intézmények működését. A kisebbségi ombudsman szerint emellett a cigányság esetében léteznek olyan speciális élethelyzetek, melyeket a jog eszközeivel lehet és kell rendezni.

A romák esélyegyenlősége szempontjából fontos jogok másik forrása a kisebbségi jogrendszer. E jogrendszer alapjait a kisebbségek jogairól szóló törvény (NEKJt) 1993-as elfogadása teremtette meg. A törvény tartalmát erősen befolyásolta, hogy a romák szempontjából speciális körülmények között született. Valójában az történt, hogy – nem kis részben a Kisebbségi Kerekasztalban képviselt többi kisebbség imponáló szolidaritásának eredményeként – a nemzeti kisebbségek „testére szabott” törvény hatályát terjesztették ki a cigányságra. A romák számára speciális szabályt állapít meg a 45. § (2) bekezdése, mely kimondja: „A cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők.” (A szabály az úgynevezett cigány felzárkóztató oktatási programokat emeli be az egyébként nyelvi kisebbségek oktatásáról szóló részbe.)

A NEKJt hatályának kiterjesztése a cigányságra mindazonáltal két szempontból is igen lényeges előrelépést eredményezett: a törvény egyenjogúsította a cigányságot az összes többi kisebbségi csoporthoz képest, valamint a cigányság mint *nemzetiségi (politikai) közösség* potenciálisan egyedülálló eszközrendszert kapott a kisebbségi önkormányzatok megalakításának lehetőségével. (Ez utóbbi annak ellenére nagyon fontos, hogy a kisebbségi önkormányzati választási rendszer nem teszi lehetővé demokratikus roma közélet kialakulását.)

A problémát az okozza, hogy a NEKJt által kialakított kulturális autonómia modell nem elfogadható a cigányság egy jelentős része számára. A cigányság nyelvi és kulturális tekintetben erősen tagolt, így a legkülönbözőbb önmeghatározások és identitásmin-ták jellemzők rá. Némi leegyszerűsítéssel élve az mondható, hogy a cigány anyanyelvű (oláh és beás) és kulturális értelemben nem teljesen asszimilálódott romák önmeghatározásához közel állhat egy „nemzetiségi” autonómia modell, a magyar anyanyelvű, magyar kultúrára felnőtt cigányok jelentős része azonban elutasítja azt. Az utóbbi csoportba tartozók reakciói alapján úgy tűnik, mintha egyenesen hátrányos megkülönböztetésnek tekintenék a cigány nyelv és a tradicionális cigány kultúra hagyományainak „rájuk erőltetését”. A NEKJt ez utóbbi csoport számára nem nyújt sok mindent. Ez jól dokumentálható, ha kigyűjtjük a törvényből mindazokat a részeket, melyek kötelezettséget állapítanak meg az állam számára. Ezek: az anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás többletköltségei, anyanyelvű pedagógusok képzése, az anyanyelvből érkező vendégtanárok alkalmazása, tankönyvek megjelentetése, taneszközök előállításának, kultúrák tárgyi emlékeinek gyűjtése, közgyűjtemények alapítása, gyarapítása, anyanyelvű könyvekkel való ellátás kisebbségi könyvtári hálózaton keresztül, a ki-

sebbségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosítása.

A romák felől nézve a kisebbségi jogrendszer belső ellentmondása tehát az, hogy olyan esélykiegyenlítő eszközöket alkalmaz, melyek a többségtől eltérő nyelvű és kultúrájú kisebbségi csoportok identitásának megőrzését szolgálják. Ebből két probléma fakad:

1. A törvény által megnyitott lehetőségek és a romák „problémavilágáról” mondottak összevetéséből nyilvánvaló, hogy a kisebbségi jogrendszer nem szolgáltat kellő alapot egy, az őket sújtó hátrányok összességére és belső összefüggéseire tekintettel lévő esélykiegyenlítő rendszer kialakításához.

2. A kisebbségi jogrendszer azt a látszatot kelti, mintha az egész magyarországi cigányság problémáira kínálna megoldásokat, holott – mint láttuk – a cigányság jelentős része számára szinte semmit sem nyújt. (Ez az ellentmondás mindeztől azért nem vált nyilvánvalóvá, mert a NEKJ törvényben kapott általános érdekképviseleti felhatalmazás alapján a cigány kisebbségi önkormányzatok kisebbségi érdekként jelenítik meg a szociális és más problémákat is.)

Az 1993-ban kialakított konstrukció alapján nem teljesen világos, hogy a kisebbségi önkormányzatok valójában micsodák: önkormányzatok, részönkormányzatok, korporációk vagy különleges felhatalmazással rendelkező társadalmi szervezetek? Ez a tisztázatlanság már a közeljövőben ki fogja kényszeríteni a törvény módosítását. Reális veszélynek tartom, hogy az egyértelműbb helyzet kialakítása érdekében sérülni fognak azok a lehetőségek, melyekkel a cigányság magát nyelvi vagy nemzetiségi közösségként identifikáló része jelenleg rendelkezik. Másfelől: a kisebbségi jogrendszer toldozgatása semmiképpen sem pótolhatja a cigányság egésze szempontjából létfontosságú, ma még hiányzó diszkrimináció ellenes szabályozást.

## EGYEDI KEDVEZMÉNYEK

Már volt róla szó, hogy a romák hátrányos megkülönböztetésének felszámolása önmagában nem biztosítja esélyegyenlőségüket. Részben azért nem, mert a múltban kialakult esélytelenség változatlanul fogva tartaná őket, részben pedig mert hátrányaik jelentős része a többségi intézmények felkészületlenségéből fakad. (A diszkriminációtól és előítéletességtől mentes iskola például még nem felkészült iskola.) A romák esélyegyenlőségének biztosítása érdekében pozitív diszkriminációs eszközök alkalmazására is szükség van.

A Magyarországon meghonosodott pozitív diszkrimináció kifejezésnek nincs egységesen elfogadott ér-

telmezése, még értelmezési kísérletekről sem igen tudok. Ennek az írásnak nem feladata, hogy az erről szóló irodalom szisztematikus feldolgozása révén valami hasonlóval próbálkozzon, mindazonáltal a kifejezés valamilyen provizórikus meghatározása elkerülhetetlen.

Az eddigiekben a romák számára biztosítandó jogegyenlőség és kisebbségi jogok eszközrendszeréről volt szó. Az előbbivel kapcsolatban a pozitív diszkrimináció kérdése nem vetődik fel, a kisebbségi jogok érvényesülése azonban sajátos feltételrendszer megteremtését igényli, ami nem képzelhető el pozitív intézkedések nélkül. Azt is láttuk, hogy a kialakult kisebbségi jogrendszer alapján még nem lehetséges a cigányság esélyegyenlőségének biztosítása, ehhez további, a romák helyzete alapján kialakított támogatósi rendszerre van szükség.

A lehetséges eszközrendszer bizonyos elemei – bár a romák szempontjából különösen fontosak – nem nevezhetők pozitív diszkriminációs intézkedéseknek, mert célcsoportjuk nem a cigányság, hanem a „rászoruló”, mint bizonyos szociális támogatások, vagy a felsőoktatási ösztöndíjak esetében. A pozitív diszkriminációs intézkedések körébe tehát kizárólag az egyedi, a romák számára kialakított kedvezmények, preferenciális szabályok, vagy a számukra nyújtott támogatások tartoznak. Egy példával élve: a kisebbségi nyelv oktatásának joga biztosítható olyan iskolában, melyet ugyanúgy finanszíroznak, mint bármely magyarországi iskolát, de az iskola kaphat kiegészítő támogatást is. Az előbbi nem pozitív diszkrimináció, az utóbbi az. Összefoglalva tehát, pozitív diszkriminációnak tekintem a cigányság kisebbségi jogait és/vagy esélyegyenlőségét biztosítani hivatott aktív, az általános szabályozástól és kormányzati eszközöktől elkülönült, egyedi szabályozást és támogatásokat.

A pozitív diszkrimináció alapja mindig valamilyen hátrány. Nem övezi teljes egyetértés Magyarországon azt a nézetet, hogy a pozitív diszkrimináció alapja nem feltétlenül valamely személyhez kötött, könnyen megragadható hátrány legyen, mint például a fogyatékosok esetében, hanem egy hátrányos helyzetű etnikai csoporthoz való tartozás. Kétségtelen, hogy vannak olyan romák, akik nem szegények, és akik a munkaerőpiacon jól eladható végzettséggel rendelkeznek. Bár nyilvánvaló, hogy e személyek a cigányság egészéhez képest elenyészően kevesen vannak, mindazonáltal a pozitív diszkriminációs intézkedések alapjának meghatározása szempontjából ez nem is érdekes. A lényeg az, hogy – mint erről már volt szó – a romák esélyegyenlőtlenségét okozó hátrányok jelentős részben a cigánysághoz való tartozásuk miatt sújtják őket. Emiatt csoporttagságuk az,

ami pozitív diszkrimináció kedvezményezettjeivé kell hogy tegye őket.

Bizonyos ellentmondást jelent, hogy míg az előző, a diszkrimináció hatékony tilalmának lehetséges eszközeiről szóló részben a „színvakság” politikája mellett érveltem, addig a pozitív diszkrimináció alkalmazása a „színtudatosság” felé való elmozdulást jelent. E két fajta politika az Amerikai Egyesült Államokban is két különböző korszakhoz kötődik. A hatvanas évek közepéig az amerikai politikát is a színvakság uralta, majd az egymást követő pozitív diszkriminációs döntések fokozatosan a színtudatosság megközelítését érvényesítették. A nyolcvanas évek második felétől kezdve újra megfordulni látszik az amerikai közvélemény. A pozitív diszkrimináció egyre erőteljesebb konzervatív kritikájának hatására az utóbbi években egyre több állam törvénykezése helyezkedik a színvakság alapjára.

A cigánysággal kapcsolatos megközelítéseknek Magyarországon is megvannak a színvak megfelelői. A hatvanas évek elejétől kezdve az „ancien regime” hivatalos politikája nem ismerte el az etnikai alapú identitást, a „cigánykérdést” kizárólag szociális problémának tekintette. A cigányság „integrációját” szolgáló intézkedések a cigányság különállásának megszüntetését, kulturális „felzárkóztatását” tűzték célul. Egy másik, eleinte alapvetően szociálpolitikával foglalkozó értelmiségiek által képviselt megközelítés – bár szintén alapvetően szociális kérdésnek tekinti a romák problémáit – már közelebb áll az amerikai színvakság álláspontjához, mert felveti a diszkriminációval kapcsolatos problémákat is. A magyarországi – nem rasszista – közvéleményt jelenleg is a színvak megközelítés uralja.

A megközelítések hasonlóságával egyébként az amerikai feketék és a magyarországi romák problémái közötti hasonlóság véget is ért. Sok egyéb ok mellett azért, mert az afro-amerikaiak több évszázados asszimilációja és akkulturációja eredményeképpen előállt helyzetre érvényes megoldások nem alkalmazhatók egy, saját etnikai (nyelvi-kulturális) határait megerősítve emancipálódni akaró kisebbségi csoport esetében. A magyar jogrendszer elismeri és védi a kulturális identitást, ezen alapszik a kisebbségi jogrendszer és a határon túli magyarok kormányzati támogatásának kötelezettsége is. Szemben a legtöbb nyugat-európai ország politikájával Magyarország nem állítja szembe egymással az állampolgári és kulturális identitást. Ez az elv nagyjából érvényesül is – a romákat kivéve.

A Minority Rights Group már idézett jelentése – a régió összes országára vonatkozóan – erre is felhívja a figyelmet: „Törvényhozás tekintetében olyan új megközelítési mód kezd kialakulni, amely a legtöbb

országban kizárólag a szociális jólétet célozza. Ez a szociálpolitika, amelyet az asszimiláció elve táplál, nagy fontosságot tulajdonít a szociális munkának, valamint azoknak a hivatalos és önkéntes szerveződéseknek, amelyeket a romák/cigányok számára a nem-romák/cigányok alapítottak. Az ellenőrzés így sokkal humánusabb, ugyanakkor sokkal szorosabb is: a beolvasztási politika keretében igyekszik normalizálni a társadalom szélére szorult egyént, miközben közönséges deviánssá változtatja őt.”<sup>12</sup> A szociális integráció színvak politikái általában elutasítják az autochton cigány nyelv és kultúra (magyar anyanyelvű romák esetében szubkultúra) létét, s nem ismerik el érvényesnek a romák identitását. Ennek következtében asszimilációs hatásuk van, így a cigányság egy részének ellenállásába ütköznek. Ez a megközelítés a problémák okairól annak következményeire (szegénység, írástudatlanság, rossz egészségügyi helyzet) irányítja a figyelmet.

A magyarországi képlet a romákkal kapcsolatban tehát nem egyszerű: a társadalom jelentős része a színvakság előtti állapotban van (gondoljunk csak például Székesfehérvár igen kevésbé színvak gettósítási politikájára, vagy arra, hogy a cigány tanulók egy bizonyos száma az iskolákban kiváltja a nem cigány gyermekek elvándorlását), a politikát és a kormányzat tevékenységét az asszimilációs elvárásokat közvetítő színvakság uralja, míg valódi pozitív diszkriminációs intézkedésekhez az etnikai identitás tiszteletén alapuló színtudatos megközelítésre van szükség.

Az ellentmondást nem tartom feloldhatatlannak. Nem kétséges, hogy elsősorban a hátrányos megkülönböztetés tilalmának implementációjára van szükség. A továbbiakban a kérdés az, milyen pozitív diszkriminációs eszközöket alkalmazzunk, és hol húzzuk meg a pozitív diszkrimináció határait.

Glenn Loury a pozitív diszkrimináció két fajtáját különbözteti meg: a fejlesztő és a preferenciális pozitív diszkriminációt. Az előbbire jó példák a Massachusetts Institute of Technology által szervezett, a feketék felsőoktatásba bejutását megkönnyíteni hivatott kurzusok, vagy a Belgiumban a parlament által létrehozott Egyenlő Esélyek és Rasszizmus Ellenés Központ, mely a bevándorlók integrációját és az interetnikus kapcsolatokat javítását szolgálja. A preferenciális típusú pozitív diszkrimináció alatt a legtöbben – helytelenül – kvótákat értenek. Ebbe a körbe tartozik minden olyan szabályozás, mely a célcsoport tagjai számára kedvezményes szabályokat állapít meg bizonyos szolgáltatások igénybevételében, vagy minden elkülönített alap, mely kizárólag a célcsoport támogatását szolgálja.

Magyarországon mindkettőre vannak példák. Fejlesztő pozitív diszkriminációnak tekinthetőek a felső-

oktatási intézményekben romák számára szervezett, nulladik előkészítő évfolyamok, vagy bizonyos mezőgazdasági kisvállalkozás-fejlesztési programok. A preferenciális pozitív diszkriminációra szolgált példát a csoportbontások lehetőségének kedvezményes szabályozása a kisebbségi oktatásban, vagy a romák számára kialakított felsőoktatási ösztöndíjrendszer kedvezményes szabályai. Az utóbbi évek szűkös tapasztalatai arra mutatnak, hogy valódi eredményeket elsősorban a két eszközrendszer kombinációjától; preferenciális szabályokkal és támogatásokkal segített aktív fejlesztő programoktól lehet várni.

A pozitív diszkrimináció legvitatottabb kérdése a kvóták, a romák számára elkülönített keretszámok alkalmazása. Kétséget kizáróan ez az egyetlen pozitív diszkriminációs eszköz, mely bizonyos értelemben elentétben áll a diszkrimináció tilalmának színvakságot követelő biztosításával. A kvótákkal szemben elhangzó érvek azonban általában nem meggyőzőek. A cigányság jelenlegi integrálatlansága mellett én például korainak tartom azokat az aggodalmakat, melyek szerint a kvóták majd egy ponton akadályozni fogják a további integrációt. (A romák kelet-közép-európai kitesztöttségének mértéke a Harlemhez szokott amerikai megfigyelőket is megdöbbsenti.) Egy másik ellenérv szerint a kvóták csökkentik a minőséget. Véleményem szerint fejlesztő programok és keretszámok együttes alkalmazásával el lehet kerülni a minőségi követelmények csökkentését. Például nulladik előkészítő év elvégzése után rendes felvételi vizsga révén lennének betölthetőek a felsőoktatási intézmények romák számára elkülönített keretszámai. Többször elhangzik, hogy egy demokratikus jogállamban az egyenlőség elvétől ilyen mértékben nem szabad eltérni, a kvóták alkalmazásával a többséghez tartozó személyek kerülnének hátrányos helyzetbe. Szerintem bizonyos esetekben pozitív irányban nemcsak hogy el lehet, de el is kell térni, mert az esélyegyenlőségnek nem csupán formálisan kell érvényesülnie. Az esélyegyenlőség merev, formális értelmezésétől eltér a kisebbségi jogrendszer és a fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvény tervezete is. (Elgondolkodtatónak tartom, hogy ezt az ellenérvet eddig kizárólag a romákkal kapcsolatban hallottam.) Többséghez tartozó személyek kizárólag akkor kerülhetnek hátrányos helyzetbe, ha a kvóták alkalmazása a minőségi követelmények csökkentésével járna együtt.

A kvótákkal szemben megfogalmazható valóban komoly ellenérv véleményem szerint az, hogy alkalmazásuk felvetése egészen egyszerűen nem időszerrű. Mindaddig, amíg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és ellenőrzésének valóban hatékony rendszere ki nem épül, nem lenne célszerű, s amíg ez a

kérdés ilyen mértékű ellenállásba ütközik Magyarországon, amúgy sem lesz belőle semmi.

A pozitív diszkrimináció romákkal kapcsolatos jelenlegi gyakorlata regionális összehasonlításban meglehetősen kiterjedtnek mondható, a finanszírozását szolgáló költségvetési források mennyisége bár elégtelen, de folyamatosan növekszik. E pozitív diszkriminációs gyakorlat hatékonysága azonban kérdéses. Ennek több oka van. Elsősorban az, hogy kellő jogszabályi alap hiányában elsősorban azokon a területeken alakult ki, amelyek mögött ott állnak a kisebbségi jogrendszer kínálta lehetőségek. Ezek az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikáció. Figyelembe véve a kisebbségi jogrendszerrel korábban írottakat, ez szükségképpen olyan rendszert eredményez, amely nem a romák valódi problémáira, illetve azok okaira reagál. A pozitív diszkrimináció belső egyensúlyának hiányával függ össze egy másik probléma is, mégpedig az, hogy a kormányzat intézkedései nem illeszkednek koncepcionálisan egységes stratégiába. Mindkét eddig született kormányzati intézkedéscsomag a különböző minisztériumok programjainak kompilációja révén állt össze. A harmadik probléma a kormányzat által alkalmazott eszközök megdöbbsentően alacsony hatékonysága. Összességében az mondható, hogy a pozitív diszkrimináció eszköztára a ráfordított relatíve jelentős források ellenére sem eredményez érezhető javulást a romák helyzetében.

Ahogy az eddigiek alapján már kiderülhetett, véleményem szerint a romák esélyegyenlőségének problémájában van egy elem, amely nem anti-diszkrimináció vagy pozitív diszkrimináció kérdése, hanem egyszerű modernizációs kérdés. A különböző többségi intézmények megújulásáról van szó, ami elemi érdeke minden magyar állampolgárnak: ügyfélbarát hatékony közigazgatásról, valódi munkaerő-piaci intervenció eszközök alkalmazásáról, a tantervi követelmények helyett a gyermekek személyiség fejlődésére orientált oktatásról, stabilan működő kulturális alapszolgáltatásokról, színvonalas egészségügyi alapszolgáltatásokról és még sok egyébéről. Ezen intézmények működésében is szükség van bizonyos mértékű színtudatosságra: munkatársaiknak például meg kellene kapniuk azokat az ismereteket, melyek nemcsak középosztálybeli, nem-cigány kuncsaftokkal való együttműködésre teszik őket alkalmassá.

## AZ ESÉLYKIEGYENLÍTÉS ESÉLYEI

Az utolsó kérdéskör, melyet a romák esélyegyenlőségével kapcsolatban érdemes közelebbről szemügyre venni az, hogy mekkora mozgástere van ma Magyarországon az antidiszkriminációs és pozitív

diszkriminációs politikáknak. Pontosabban: mekkora e politikák elfogadottsága, mekkora a politika és a kormányzat mozgásterét, és mi a lehetséges szabályozás optimális módja?

Az Amerikai Egyesült Államokban a hetvenes-nyolcvanas években erős társadalmi egyetértés övezte a pozitív diszkriminációs politikát. Magyarországon nem ez a helyzet. A rendszerváltás óta készült közvélemény-kutatások a romákkal szembeni növekvő előítéletekről tudósítanak. Az évtizedes recesszió miatt kialakult bizonytalanság felerősítette a bűnbakképzés mechanizmusait, s ez tovább gyengítette a romákkal szemben egyébként sem túl erős szolidaritást. Ehhez társul a demokratikus jogállamiság értékeinek gyengesége és az etnikai problémákkal kapcsolatos tudatosság igen alacsony szintje. Ma Magyarországon gyenge lábakon áll a pozitív diszkriminációs politika legitimitása. Ebben kommunikációs problémák is közrejátszanak. Mindeztidőig nem alakult ki olyan nyilvános diskurzus, amely a romákkal kapcsolatos problémákat az egész magyar társadalom problémáiként jelenítette volna meg. E problémák a hátrányos helyzetűek megsegítésének, a romák – a többséget terhelő költségek csökkentését eredményező – felzárkóztatásának, vagy a kisebbségi jogok érvényesülésének kérdéseként jelennek meg. Kizárólag radikális roma polgári jogi aktivisták keresik a problémák gyökereit a többségben, legtöbbször azonban egyoldalúan, a „rasszista többségi elnyomás” gondolkörébe zártan.

A pozitív diszkriminációs politikák legitimitása a társadalmi elfogadottság és támogatottság hiánya miatt meglehetősen gyenge. Ez felveti azt a problémát, hogy a politikának és a kormánynak bizonyos értelemben „szembe kellene mennie” a társadalommal. Ami a romákkal szemben követett politikákat illeti, az alkotmányosság és a kisebbségek esélyegyenlőségének elve sokszor ellentmondásba kerül e politikák demokratikus legitimitásának követelményével.

Mindez erősen korlátozza a politika mozgásterét. A politika a közvélemény foglya. A politikai élet szereplői között erős a meggyőződés, hogy aki határozottan kiáll a romák mellett, az szavazatot veszít. Az eredmény szempontjából tulajdonképpen mindegy is, hogy ez valóban így van-e. A politikai pártok legnagyobb része egy kényes, a semlegesség látszatát keltő egyensúly fenntartására törekszik. Tagadhatatlan problémákra „vannak válaszaik”, de a határozott állásfoglalást kerülik, s erőteljesen alkalmazzák a felelősséget a romákra hárító üzeneteket. A politika

erőtlenége a látszateltetés világába száműzi a diszkrimináció ellenes szabályozás és a pozitív diszkriminációs programok kérdését.

Az utóbbi hónapok eseményeinek fényében a helyi politika ennél is reménytelenebb képet mutat. A sátoraljaújhelyi és a székesfehérvári polgármesterek népszerűségének növekedése, egész helyi közösségek szembefordulása a romákkal a helyi közélet politikusai számára azt az üzenetet közvetíti, hogy a cigányokkal szembeni határozott fellépés többet hozhat a konyhára, mint néhány méter új járda vagy csatorna. Mindez arra utal, hogy a helyi roma politikák abszolút hiányával leírható korszakot lassan felváltja az aktív romaellenes politikák időszaka.

A kormányzat elkötelezettsége nem nagyobb, mint a politikai pártoké. A kormányzat döntéshozó készítő és döntéshozó pozícióban lévő tisztviselői kórosan alulinformáltak, az etnikai problémákkal kapcsolatos tudatosságuk meglehetősen alacsony. A köztisztviselői kar az enyhén előítéletes hétköznapi gondolkodás szintjén és ágazati logikákba zártan közelíti meg a romák meglehetősen bonyolult problémáit.

Határozott kormányzati cselekvésnek négy lehetséges oka lehet: erős politikai nyomás, erős nemzetközi nyomás, megfelelő, állami kötelezettségeket előíró jogrendszer és erős roma érdekképviselet. E lehetséges okok egyike sem létezik. A politika erőtlensége mellett személyes elkötelezettség kérdése, hogy az egymásnak ellentmondó politikai elvárások valódi cselekvést váltanak-e ki kormányzati vezetőkben. Nemzetközi nyomás gyakorlatilag nincs, Magyarország példaértékű kisebbségpolitika képét alakította ki magáról, ami a régió országainak politikáit figyelembe véve nem igényelt jelentős erőfeszítéseket. A nemzetközi kisebbségi jogrendszer nem védi a romákat. Az egyetlen komoly nemzetközi jogi dokumentum, amely aktív szerepvállalásra készíti az államokat, az 1988-ban elfogadott regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája. (Magyarország a karta törvénybe iktatásakor a cigánysággal kapcsolatban semmilyen kötelezettséget nem vállalt.) A jelenleg hatályos jogszerről már láttuk, hogy nem képezi valódi kormányzati cselekvés alapját. Végül a romák érdekérvényesítési képessége nagyon gyenge, a cigány önkormányzatok igen könnyen válnak a – sokszor hatásukban cigányellenes – többségi politikák eszközeivé.

Mindazonáltal a kormányzat nem egységes a cigánysággal kapcsolatos problémák megítélésében. Jól látszott ez 1994 közepe és 1996 eleje között, amikor

EGY ÖNÁLLÓ TÖRVÉNY VILÁGOS POLITIKAI AKARATOT FOGALMAZHAT MEG, OLYAN ÜZENETET, MELYET – A ROMÁK JELENLEGI HELYZETÉT FIGYELEMBE VÉVE – MAGÁVAL A TÖRVÉNNYEL EGYENRANGÚAN FONTOSNAK TARTOK.

már felerősödött a romákkal kapcsolatos aktív kormányzati szerepvállalás igénye, de még nem politizálódott át az egész kérdés. Ebben az időszakban az egyes minisztériumok mozgásterére meglehetősen nagy volt, de a legkülönbözőbb megközelítéseket alkalmazták. 1996 elején, a miniszterelnöki „roma kabinet” felállításával és a miniszterelnök személyes szerepvállalásával a roma kérdés átpolitizálódott, a szakmai megfontolásokat háttérbe szorították a politikai megfontolások, ami minimálisra szűkítette a minisztériumok mozgásterét. Jelenleg a kormányzat tevékenységét elsősorban a miniszterelnök és az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnöke közötti ad hoc alkuk befolyásolják.

A pozitív diszkriminációs programok másik kemény korlátja a decentralizáció. A diszkrimináció ellenes szabályozás és ellenőrzés, valamint a pozitív diszkriminációs politikák a törvényhozás és a központi államigazgatás szintjén születnek. Ezzel szemben a magyar közgazgatás a szubszidiaritás elvén alapszik, csak azok a döntések kerülnek magasabb szintre, melyeket alacsonyabb – elsősorban helyi – szinten nem lehet meghozni. Emiatt kulskérdés, hogy mekkora befolyása van a központnak a helyi szinten zajló folyamatokra, milyen eszközrendszere van a központban született politikák implementációjának. Ez különösen fontos a romákkal kapcsolatban, mert nem várható, hogy az érintett önkormányzatok maguk alkalmazzák az e lapokon ismertetett eszközöket.

Tiszavasvári és Székesfehérvár esete azt mutatja, hogy a kormányzat nem rendelkezik azokkal az eszközökkel, melyek segítségével megelőzhető a romákkal szemben diszkriminatív helyi politikák, s melyekkel – az önkormányzatiság sérelme nélkül – alkotmányos és jogkövető magatartásra kényszeríthető az önkormányzatok. Mindez részben hatalmi kérdés. Másfelől azonban egy tanulási folyamatról van szó, melynek lényege az, hogy az irányítás eszközei helyett hogyan alkalmazhatók az indirekt befolyásolás lényegesen bonyolultabb eszközei.

Végül szót kell ejteni arról is, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma és általában a romák esélyegyenlőségének biztosítása milyen módon szabályozható. Pontosabban: szükség van-e egy, a fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvényhez hasonló kódexre, vagy inkább a meglévő jogszabályok módosítása és kiegészítése lenne célszerű? Véleményem szerint ez igen kevésbé jogdogmatikai, sokkal inkább társadalompolitikai és politikai kérdés. Ahogy általában a keretszabályozást egyébként nem kedvelő jogászok fogalmaznak: lehet így is, úgy is.

Véleményem szerint néhány említett összefüggés egy önálló törvény mellett szól. Ezek egyike a roma „problémavilág” összetettsége, belső összefüggés-

rendszere. Nem tartom valószínűnek, hogy a részlet-szabályozás mögött koncepcionálisan átgondolt stratégiai gondolkodás áll majd. Mint ahogy a fogyatékosokról szóló törvény tervezete is teszi, a romákkal kapcsolatban is csupán a lehetséges eszközök összehangolt alkalmazásától lehet eredményt várni. Egy másik érv a különböző jogszabályok politikai „rendfokozatával” függ össze. Egy önálló törvény világos politikai akaratot fogalmazhat meg, olyan üzenetet, melyet – a romák jelenlegi helyzetét figyelembe véve – magával a törvénnyel egyenrangúan fontosnak tartok. S végül, az önkormányzatoknak csak törvény írhat elő feladatot, s csak törvény állapíthatja meg a feladat ellátásának módját. Általában Magyarországon egyre erősebb autonómiák állnak szemben a kormányzattal: egyetemek, nonprofit szervezetek, tüzeti szervezetek és mások. Ezek mind önállóan alakítják ki saját „kisebbségpolitikájukat”, s ami a romákat illeti, ezek ma még nem nevezhetők kisebbségbarátoknak.

## JEGYZETEK

1. Magyarországon a hivatalos szóhasználatban és többnyire a romák önmegnevezésében is a cigány szó használatát honosodott meg. Ezzel szemben a „politikailag korrekt” nemzetközi szóhasználat általában a roma népvét használja. E tanulmányban mindkettőt használom, s emögött nem lesz semmilyen logika vagy rendezőelv.
2. Lásd pl.: Ladányi János–Szelényi Iván: *Ki a cigány?* In: Kritika. 1997/12.
3. *A cigánység problémavilága*. Roma Parlament Szakértői Csoport, 1992.
4. Jean-Pierre Liegeois–Nicolae Gheorghe: *Romák/cigányok: egy európai kisebbség*. Minority Rights Group International. 1996.
5. Az oktatásról szóló közvélemény-kutatást az Országos Közoktatási Intézet Kutatási Központja, az adatfelvételt a Marketing Centrum készítette.
6. Glenn C. Loury: *How to mend affirmative action*. In: The public interest. 1997/Tavaszi.
7. Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről. 1995. július 1.–1996. december 31. (J/4048. szám) 1997.
8. Beszámoló, 84. o.
9. Minderről bővebben lásd: Kardos Krisztina: *A pozitív diszkrimináció külföldi gyakorlata*. In: Gereben–Kardos–Nemes: *A pozitív diszkrimináció elmélete és gyakorlata*, Budapest, 1996. Minoritás Alapítvány.
10. Minderről bővebben lásd: Radó Péter: *Jelentés a magyarországi cigány tanulók oktatásáról*. Budapest, 1997. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal.
11. (XII. 12.) Korm. határozat
12. Liegeois–Gheorghe: i.m. 10. o.



# I. TÖRVÉNY AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDRÓL HOLLANDIÁBAN

## I. FEJEZET

*A személyekkel való egyenlő bánásmód  
vallásukra, személyes vagy  
politikai meggyőződésükre,  
faji hovatartozásukra, nemükre, nemzetiségükre,  
heteroszexuális vagy homoszexuális orientációjukra  
vagy családi állapotukra való tekintet nélkül*

1. § E törvény és egyéb e törvényen alapuló rendelkezések alkalmazása céljából:

- a) diszkrimináció: a közvetlen és közvetett diszkrimináció;
- b) közvetlen diszkrimináció: vallás, személyes vagy politikai meggyőződés, faji hovatartozás, nem, nemzetiség, heteroszexuális vagy homoszexuális orientáció, illetve családi állapot alapján történő személyek közötti megkülönböztetés;
- c) közvetett diszkrimináció: más jellegzetesség vagy magatartás alapján közvetlen diszkrimináció eredményező megkülönböztetés.

2. § (1) A diszkrimináció tilalma nem vonatkozik az olyan közvetett diszkriminációra, amely tényszerűen indokolt.

(2) A nemi alapon történő diszkrimináció e törvényben megfogalmazott tilalma nem vonatkozik

- a) az olyan esetekre, amelyekben a nem a meghatározó tényező, illetve
- b) a nők védelmével, különösen a terhesség és anyaság védelmével kapcsolatos esetekre.

(3) A diszkrimináció e törvényben megfogalmazott tilalma nem vonatkozik azokra az esetekre, amelyekben a megkülönböztetés célja a nők vagy egy meghatározott etnikai vagy kulturális kisebbségi csoporthoz tartozók előnyös helyzetbe hozatala avégett, hogy megszűnjenek vagy csökkenjenek a tényleges egyenlőtlenségek, feltéve, hogy a megkülönböztetés e céllal ésszerű arányban áll.

(4) A faji alapon történő diszkrimináció e törvényben megfogalmazott tilalma nem vonatkozik azokra az esetekre, amelyekben a faji megjelenés meghatározó tényező.

(5) Az állampolgárság alapján történő diszkrimináció e törvényben megfogalmazott tilalma nem vonatkozik azokra az esetekre,

- a) amelyekben a megkülönböztetés általánosan kötelező jogszabályokon, vagy a nemzetközi jog írott vagy íratlan szabályain alapul és
- b) amelyekben az állampolgárság meghatározó tényező.

---

## MI AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD BIZOTTSÁG?

Az Egyenlő Bánásmód Bizottság független szakmai szervezet. A kormány által alapított szervezethez megkülönböztető bánásmódról szóló panaszokkal lehet segítségért fordulni.

### MIT TESZ A BIZOTTSÁG?

A Bizottság megvizsgálja a beérkezett panaszokat annak érdekében,

hogyan megállapítsa: vajon az egyenlő bánásmódot előíró jogszabályokat megsértették-e. A Bizottság a következő okok miatti megkülönböztető bánásmóddal foglalkozik:

- vallás
- személyes meggyőződés és vélemény
- politikai nézetek
- faji hovatartozás
- nem
- nemzetiség

- szexuális preferenciák
- családi állapot

Ezt a nyolc okot „diszkriminációs okoknak” hívják. Tilos ezen az alapon különbséget tenni a személyek között a következő helyzetekben:

- A munkáltató és munkavállaló közötti munkakapcsolat során. Bármely, a munkával kapcsolatos területen tilos megkülönböztető bánásmódot alkalmazni, az állás-

(6) A (2), (3) és (5) b, bekezdésben meghatározott esetek részleteit rendelet határozza meg.

3. § E törvény nem vonatkozik

- a) a vallási közösségek és azok független szervezetei, valamint az egyéb lelki közösségek belső szabályaira;
- b) a lelkeszi hivatal betöltésére.

4. § E törvény nem érinti

- a) az esélyegyenlőségről szóló törvényt;
- b) a polgári törvénykönyv 1637. § i–j., 1639. § e., és 1639. § h. pontjait;
- c) az e törvény előtt hatályba lépett bármely törvény alapján fennálló vagy abból fakadó diszkriminációt.

5. § (1) Tilos diszkriminációt alkalmazni

- a) nyilvános álláshirdetésben vagy a munkahelyi üresedés betöltésére vonatkozó eljárásokban;
  - b) munkaviszony létesítésével vagy megszüntetésével kapcsolatban;
  - c) köztisztviselők kinevezésével vagy felmentésével kapcsolatban;
  - d) alkalmazási feltételekkel kapcsolatban;
  - e) az alkalmazottak az alkalmazást megelőző vagy az alatt történő oktatásban vagy képzésben való részvételének engedélyezésével kapcsolatban;
  - f) előléptetéssel kapcsolatban.
- (2) Az (1) bekezdés nem korlátozza
- a) a vallási vagy világnézeti elveken alapuló intézmények szabadságát olyan követelmények meghatározásában, amelyek, figyelembe véve az intézmény célját, szükségesek egy adott állással járó feladatok ellátásához. E követelmények azonban nem eredm-

nyezhetnek diszkriminációt pusztán a politikai meggyőződés, faji hovatartozás, nem, nemzetiség, heteroszexuális vagy homoszexuális orientáció vagy családi állapot alapján.

b) a politikai elveken alapuló intézmények szabadságát olyan követelmények meghatározásában, amelyek, figyelembe véve az intézmény célját, szükségese-  
sek egy adott állással járó feladatok ellátásához. E követelmények azonban nem eredményezhetnek diszkriminációt pusztán a politikai meggyőződés, faji hovatartozás, nem, nemzetiség, heteroszexuális vagy homoszexuális orientáció vagy családi állapot alapján.

(3) Az (1) bekezdés nem vonatkozik az olyan követelményekre, amelyek, tekintettel a munkaviszony magántermészetére, ésszerűen előírhatók.

(4) Az (1) bekezdés nem vonatkozik a politikai véleményre vonatkozó követelményekre, amelyek ésszerűen előírhatók közigazgatási vagy tanácsadó testületekbe való kinevezés során.

(5) Az (1) bekezdés nem vonatkozik a politikai véleményre vonatkozó követelményekre, amelyek ésszerűen előírhatók bizalmas állásra való kinevezés során.

(6) Az (1) bekezdés d) pontja nem vonatkozik a családi állapot alapján a nyugdíjellátással kapcsolatos megkülönböztetésre.

6. § Tilos a diszkrimináció a szabadfoglalkozás körülményei, az ahhoz való hozzáférés, valamint a szabadfoglalkozás folytatása és az e téren való fejlődés lehetőségeivel kapcsolatban.

7. § (1) Tilos a diszkrimináció az áruk és szolgáltatások terén, az e tárgyú megállapodások megkötésé-

---

hirdetésektől a tényleges alkalmazásig. Ugyancsak tilos a fizetés, szabadságolás, előléptetés és a tanulmányok folytatásának lehetősége terén diszkriminálni. Ezek a szabályok a szabadfoglalkozásúakra, tehát ügyvédekre, közjegyzőkre és orvosokra is ugyanúgy vonatkoznak.

– Az áruk és szolgáltatások területén. Mindenkiel ugyanúgy kell bánni, ha biztosítást kíván kötni, lakást akar bérelni, bankszámlát akar nyitni, a telefont akarja beszereztetni és bármilyen hasonló helyzetben.

– Az oktatási és munkavállalási lehetőségekről való tájékoztatás során.

Ha úgy érzi, hogy e helyzetek valamelyikében diszkrimináció érte, a Bizottsághoz fordulhat panasszal.

### A KÖZVETLEN ÉS KÖZVETETT DISZKRIMINÁCIÓ

A Bizottság „közvetlen” és „közvetett” diszkriminációval kapcsolatos panaszokkal foglalkozik. A köz-

vetlen diszkrimináció azt jelenti, hogy valakit a fent említett diszkriminációs okok miatt megkülönböztető bánásmód ért. Ha valaki azért nem bérelhet ki egy házat, mert homoszexuális, akkor közvetlen diszkrimináció érte. Közvetett diszkriminációról van szó akkor, ha egy látszólag semleges követelményt kell teljesíteni, de ez közvetve diszkriminációt eredményez. Példa a közvetett diszkriminációra, ha a virághagyma-hámózáshoz egy álláshirdetés folyékony holland nyelvtudást követel. Ez semleges követelménynek tűnik, a gyakor-

ben, végrehajtásában és megszüntetésében, az oktatási intézmény vagy karrier megválasztásával kapcsolatos tanács- és információadás terén, ha a diszkrimináció elkövetése:

a) vállalkozás folytatása vagy foglalkozás gyakorlása közben történik;

b) a közszolgálat által történik;

c) a lakástügyi, szociális szolgáltató, egészségügyi, művelődési vagy oktatási területen működő intézmények által történik, vagy

d) vállalkozást nem folytató, vagy foglalkozást nem gyakorló magánszemélyek által történik, amennyiben nyilvános ajánlatot tettek.

(2) Az (1) bekezdés nem befolyásolja a oktatási magánintézmények szabadságát olyan felvételi vagy oktatásban való részvételi követelmények meghatározására, amelyek, figyelembe véve az intézmény célját, szükségesek az intézmény elveinek való megfeleléséhez. E követelmények azonban nem eredményezhetnek diszkriminációt pusztán a politikai meggyőződés, faji hovatartozás, nem, nemzetiség, heteroszexuális vagy homoszexuális orientáció vagy családi állapot alapján. A nemi alapon történő megkülönböztetés csak akkor megengedett, amennyiben az intézmény különleges természete ezt megköveteli, és a különböző nemű tanulóknak vagy hallgatóknak azonos létesítmények állnak rendelkezésükre.

(3) Az (1) bekezdés a, és d, pontja nem vonatkozik azokra a követelményekre, amelyek, tekintettel a jogviszony alapját képező körülmények magántermesztére, ésszerűen alkalmazhatók.

8. § (1) Ha a munkáltató az 5. §-t megszegve, vagy azon az alapon szünteti meg a munkavállaló munka-

viszonyát, hogy a munkavállaló az 5. §-ra hivatkozott, a munkaviszony megszüntetése érvénytelen.

(2) Az általános államigazgatási jogi törvény 8. fejezetét nem érintve, a munkavállaló az (1) bekezdésre a munkaviszony megszüntetéséről szóló figyelmeztetést követő két hónapon belül, vagy – amennyiben a munkáltató figyelmeztetés nélkül szüntette meg a munkaviszonyt – a munkaviszony megszüntetésétől számított két hónapon belül hivatkozhat. A munkaviszony megszüntetésének érvénytelenségére a munkáltató értesítésével lehet hivatkozni. Az (1) bekezdés szerinti munkaviszony-megszüntetés nem vonja maga után a munkáltató kártérítési felelősségét. Hat hónapon túl a munkaviszony érvénytelen megszüntetésére e bekezdés szerint többé nem lehet hivatkozni.

9. § E törvénnyel ellentétes szerződési rendelkezések semmissek.

10. § (Hatályon kívül helyezve.)

## II. FEJEZET

### *Az Egyenlő Bánásmód Bizottság*

11. § (1) Létre kell hozni az Egyenlő Bánásmód Bizottságát (továbbiakban: Bizottság).

(2) A Bizottság feladatainak ellátása érdekében tagjaiból albizottságokat hozhat létre.

12. § (1) A Bizottság írásbeli kérelem alapján vizsgálatot folytathat annak megállapítására, hogy e törvény,

---

latban azonban lehetővé teszi az etnikai kisebbségek megkülönböztető bánásmódját – hiszen nekik nehezebb lesz ezt a követelményt teljesíteni, és a folyékony holland tudás nem feltétele a hagymahámozásnak. Egy másik példa: egy vállalat csak a teljes munkaidőben dolgozóknak biztosít képzést, a részmunkaidőben dolgozóknak nem. A vállalat számára megtiltható ez a gyakorlat, ha a részmunkaidőben dolgozók többsége nő, míg a teljes munkaidőben dolgozók főleg férfiak. Ebben a helyzetben a nőket nem kezelik egyenlően.

### KI FORDULHAT PANASSZAL A BIZOTTSÁGHOZ?

Amint az előbb is említettük, bárki, aki úgy érzi, hogy megkülönböztető bánásmód éri, kérheti a Bizottságot, hogy vizsgálja meg az ügyét. Magánszemélyként csak az fordulhat a Bizottsághoz panasszal, akit személyesen ért hátrány. Például ha egy ügyintézői állásra csak nők jelentkezhetnek, férfiak csak akkor adhatnak be panaszt, ha az álláshoz szükséges képzettséggel rendelkeznek.

Amennyiben nem szeretné személyesen benyújtani panaszát, megkérhet valaki mást, hogy képviselőjeként tegye meg. Képviselő lehet a rokona, egy szakszervezet vagy nyomásgyakorló csoport, például egy diszkriminációellenes szervezet. Ők meghatalmazott képviselőjeként járhatnak el, és az Ön érdekében részt vehetnek az eljárásban. Ha azonban mást hatalmaz meg képviselőjével, az nem jelenti azt, hogy megőrizheti névtelenségét.

Nyomásgyakorló csoportok a Bizottsághoz önállóan is fordulhat-

az esélyegyenlőségről szóló törvény, illetve a polgári törvénykönyv 1673. § i–j. pontja szerint diszkrimináció történik, vagy történt-e. A Bizottság a vizsgálat eredményét nyilvánosságra hozhatja. A Bizottság hivatalból is kezdeményezhet vizsgálatot annak megállapítására, hogy a közszolgálat vagy a társadalom egyes területein történik-e szisztematikus diszkrimináció. A Bizottság e vizsgálat eredményét nyilvánosságra hozhatja.

(2) Az (1) bekezdés szerinti kérelem előterjesztésére jogosult:

a) az a személy, aki úgy látja, hogy e törvény, az esélyegyenlőségről szóló törvény, illetve a polgári törvénykönyv 1673. § i–j. pontja szerint diszkrimináció áldozatává vált;

b) az a természetes vagy jogi személy, illetve hatóság, amely szeretné megtudni, hogy elkövetett-e ezen törvény, az esélyegyenlőségről szóló törvény, illetve a polgári törvénykönyv 1673. § i–j. pontja alapján diszkriminációt;

c) az e törvény, az esélyegyenlőségről szóló törvény, illetve a polgári törvénykönyv 1673. § i–j. pontja szerinti diszkriminációval kapcsolatos viták eldöntéséért felelős személy;

d) az üzemi tanács vagy az általános közszolgálati szabályzat XIX. fejezetében meghatározott bizottság, amennyiben véleménye szerint e törvény, az esélyegyenlőségről szóló törvény, illetve a polgári törvénykönyv 1673. § i–j. pontja értelmében diszkrimináció történik azon társaságon vagy közszolgálati egységen belül, ahova kinevezték;

e) az a teljes jogkörrel felruházott jogi személy, amely alapító okirata vagy alapszabálya értelmében képviseli mindazokat, akiknek védelme e törvény, az

esélyegyenlőségről szóló törvény, illetve a polgári törvénykönyv 1673. § i–j. pontjának célja.

(3) Amennyiben a (2) bekezdés d, és e, pontjában meghatározott írásbeli kérelem olyan személyeket nevez meg, akik állítólag hátrányba kerültek, vagy amennyiben a Bizottság hivatalból kezdeményezett vizsgálata ilyen személyekkel kapcsolatos, a Bizottság értesíti az érintettet a tervezett vizsgálatról. Amennyiben az előző mondatban említett személyek írásban kijelentik, hogy nem járulnak hozzá a vizsgálatba való bevonásukhoz, úgy a Bizottság vizsgálata vagy értekelése nem terjedhet ki rájuk.

13. § (1) A Bizottság vizsgálatot indít. Írásbeli és indokolt megállapításait megküldi a kérelmezőnek, a diszkrimináció állítólagos elkövetőjének, illetve, amennyiben nem esik egybe a kérelmező és az áldozat, a diszkrimináció áldozatának.

(2) A Bizottság megállapításai megküldésével egyidejűleg ajánlásokat is megfogalmazhat a diszkrimináció állítólagos elkövetőjéhez.

(3) A Bizottság az érintett miniszternek, valamint belátása szerint munkáltatók, munkavállalók, szakmák, köztisztviselők, áruk és szolgáltatások fogyasztóinak szervezeteihez, valamint tanácsadó testületeknek is továbbíthatja megállapításait.

14. § (1) A Bizottság nem indít vizsgálatot abban az esetben, ha:

a) a 12. § (2) bekezdése szerinti kérelem nyilvánvalóan megalapozatlan;

b) a kérelmező érdeke vagy a kérdéses magatartás jelentősége nyilvánvalóan elenyésző;

---

nak panasszal. Ilyen szervezetek vagy társaságok azonban csak akkor nyújthatnak be panaszt, ha azokat az egyenlő bánásmódot előíró jogszabályok által védett személyek érdekeinek képviselőit hozták létre. Üzemi tanácsok és bizottságok is előterjeszhetnek a Bizottságnál panaszt, az ilyen panaszok azonban csak a saját vállalatuknál vagy szervezetüknel előforduló megkülönböztető bánásmódra irányulhatnak. Ezenfelül munkáltatók vagy más szervezetek saját szabályzataikat is benyújthatják a Bizottsághoz azért,

hogy az megvizsgálja, a szabályzat megfelel-e a törvényi előírásoknak.

#### HOGYAN TÖRTÉNIK AZ ELJÁRÁS?

A panasz benyújtását követően a Bizottság megvizsgálja annak elfogadhatóságát. Ezért történhet az, hogy a Bizottság nem hozhat döntést, ha a diszkrimináció életkorral vagy fogyatékossgal kapcsolatos. Amennyiben a panasz elfogadható, a Bizottság vizsgálatot indít. A Bi-

zottság meghallgatja a kérelmezőt és a „másik felet” (aki Ön szerint diszkriminációt követ el), valamint mindkét fél számára biztosítja a másik észrevételeire való reagálást. A Bizottság harmadik feleket (például tanúkat) is kötelezhet arra, hogy információt adjanak az ügygel kapcsolatban. Ennek indoka az, hogy – ugyanúgy, mint a bíróság előtt – bizonyítékok szükségesek a panasz alátámasztására. Mondhatjuk tehát azt is, hogy a Bizottság olyan, mint egy igazságszolgáltatási szerv. Fontos különbség azonban a bírósági eljárással szem-

c) a 12. §-ban említett diszkrimináció megtörténte óta eltelt idő miatt a vizsgálatot többé nem lehet ésszerűen lefolytatni.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott esetekben a Bizottság írásban, indokait megjelölve értesíti a kérelmezőt.

15. § (1) A Bizottság bírósági keresetet is előterjeszthet annak megállapítására, hogy a magatartás e törvénnyel, az esélyegyenlőségről szóló törvénnyel, illetve a polgári törvénykönyv 1673. § i–j. pontjával ellentétes, kérve az ilyen magatartás megtiltását és a magatartás következményeinek helyrehozatalát.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott kereset nem terjeszthető elő, amennyiben a magatartás érintette ahhoz nem járul hozzá.

16. § (1) A Bizottság – beleértve elnökét és két alelnökét – kilenc tagból, valamint ugyanennyi póttagból áll.

(2) Az elnöknek és az alelnököknek meg kell felelniük a bírósági szervezetről szóló törvény 48. § (1) bekezdésében a kerületi bírónak történő kinevezéssel kapcsolatban meghatározott követelményeknek.

(3) A tagokat és póttagokat az igazságügyminiszter a belügyminiszterrel, a munka- és társadalombiztosítástügyi miniszterrel, az oktatás- és tudományügyi miniszterrel, valamint a jóléti, egészség- és művelődésügyi miniszterrel való egyeztetést követően nevezi ki.

(4) A bírósági szervezetről szóló törvény 11. § a 3. pont kivételével, a 12. § az (1) bekezdés e. pontja kivételével, 12a. §-a és 13. §-a, 13a. § (5) bekezdésének kivételével, 13b. § és 14a–14c. §-ok, valamint a 14d.

§ (1)–(2) bekezdései, valamint a 14e. §-a megfelelően alkalmazandók.

(5) A bírósági szervezetről szóló törvény 14d. § (2) bekezdése céljából a Legfelsőbb Bíróság a Bizottság elnökének lehetőséget ad szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra és az elnök álláspontjának ismertetésére a Bizottság előtt levő panasszal kapcsolatban.

(6) A Bizottság tagjainak és póttagjainak kinevezése legfeljebb hat évre szól, és újból azonnal kinevezhetők. Lemondásukat az igazságügyminiszter fogadja el.

17. § (1) A Bizottságot feladatai ellátása során az iroda segíti.

(2) A Bizottság ajánlásának megfelelően az igazságügyminiszter nevezi ki, lépteti elő, függeszti fel és menti fel az iroda személyzetét. A kinevezés, előléptetés, felfüggesztés és felmentés eseteit az igazságügyminiszter határozza meg.

(3) Az irodát vezető titkárnak meg kell felelnie a bírósági szervezetről szóló törvény 48. § (1) bekezdésében a kerületi bírónak történő kinevezéssel kapcsolatban meghatározott követelményeknek.

18. § (1) A Bizottság feladatai ellátása során igénybe veheti az érintett miniszter által kijelölt köztisztviselők segítségét.

(2) A Bizottság feladatai ellátása során igénybe veheti olyan személyek segítségét, akik a Bizottság számára szükséges információt megadhatják.

19. § (1) A Bizottság és a Bizottság által a 17. §-ban meghatározott személyek feladataik ellátása érdekében megkérhetik az összes ésszerűen szükségesnek tekinthető információt és iratot.

ben, hogy a Bizottság saját maga is utánajárhat a szükséges információknak. További különbség, hogy a Bizottsághoz benyújtandó panasz esetén nem szükséges ügyvédet megbízni, és az eljárás ingyenes.

## MEGHALLGATÁS

Amikor a Bizottság már elegendő információt összegyűjtött, lezárja a vizsgálatot, és általában egyórás meghallgatást tart. Ön és az ellenérdekű fél tanúskodhat a meghallgatáson, valamint szakértőket

is meghívhatnak. A Bizottság mindkét félhez intézhet kérdéseket, és összehasonlítja a felek álláspontját.

A meghallgatást követően a Bizottság zárt ülésen vitatja meg az ügyet. Legfeljebb nyolc héten belül határozatot hoz. Határozatában a Bizottság megállapítja, hogy az ellenérdekű fél megsértette-e a jogszabályokat vagy sem, és Ön valóban diszkrimináció áldozatává vált-e.

A Bizottság határozata fontos, azonban „jogilag nem kötelező”. Ez azt jelenti, hogy nem kényszerítheti rá a diszkriminációban vét-

kes felet a határozat végrehajtásában való együttműködésre. Mégis a gyakorlatban a Bizottság határozatait általában elfogadják, és végre is hajtják.

Gyakran a Bizottság figyelemmel kíséri az ügy alakulását a határozat meghozatala után. Például a határozatot követően a Bizottság megbeszélést folytathat annak az iparágnak a képviselőivel, ahol a diszkrimináció történt. Ezt a Bizottság annak reményében teszi, hogy a kommunikáció segíthet megelőzni a jövőbeli megkülönböztető bánásmódot.

(2) Az (1) bekezdés értelmében mindenki, akit hivatali vagy szakmai titoktartás nem mentesít ez alól, a Bizottság által meghatározott módon és határidőn belül köteles megadni a szükséges információkat és iratokat teljességükben és hamisítatlanul. E kötelezettség nem terheli azt a személyt, aki ezzel magát, legfeljebb másod- vagy harmadfokú közvetlen vagy közvetett rokonát, házastársát vagy volt házastársát bűncselekmény elkövetésével vádolná.

20. § (1) A Bizottság tevékenységéről évente nyilvánosságra hozandó jelentést ad ki. Az éves jelentést az érintett minisztereknek és tanácsadó testületeknek feltétlenül meg kell küldeni.

(2) E törvény hatálybalépésétől számított minden ötödik évben a Bizottság jelentést készít e törvény, az esélyegyenlőségről szóló törvény és a polgári törvénykönyv 1637 i–j. pontjainak gyakorlati alkalmazásáról, a jelentést a belügyminiszternek megküldi.

21. § (1) A Bizottság működésének további szabályait rendelet határozza meg, beleértve:

- a) az ügyek kezelésének módját;
- b) mindkét fél meghallgatását;
- c) a meghallgatások nyilvánosságát;
- d) a vizsgálat eredményeinek a 13. § (3) bekezdés szerinti nyilvánosságra hozatalát.

(2) Rendelet határozza meg a Bizottság tagjai és póttagjai javadalmazását, úti- és szállásköltségét és egyéb díjazását. Ugyancsak tanácsi rendelet határozza meg a Bizottság tagjainak a kinevezés időtartamának lejáta után végkielégítésre való jogosultságának szabályait.

### III. FEJEZET

#### Záró rendelkezések

22. §–28. § (hatályon kívül helyezve)

29. § (1) Az állampolgárság alapján történő diszkrimináció e törvényben megfogalmazott tilalma nem vonatkozik a közigazgatási hatóságok nyilvános iránymutatásai alapján gyakorolt megkülönböztetésre e törvény hatálybalépésétől számított két évig.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott iránymutatások a közigazgatási hatóság jogkörének gyakorlására vonatkozó írott szabályoknak minősülnek.

33. § A belügyminiszter az igazságügyminiszter, a munka- és társadalombiztosítás-ügyi miniszterrel, az oktatás- és tudományügyi miniszterrel, valamint a jóléti, egészség- és művelődésügyi miniszterrel való megvitátást követően az e törvény, az esélyegyenlőségről szóló törvény és a polgári törvénykönyv 1637 i–j. pontjainak gyakorlati alkalmazásáról szóló, a 20. § (2) szerinti jelentést annak kézhezvételét követően haladéktalanul megküldi az államügyésznek.

34. § E törvény a Törvények és Rendeletek Közlönyében való kihirdetését követő hatodik hónap első napján lép hatályba. Királyi rendelet korábbi hatálybalépési időpontot is meghatározhat.

35. § E törvényre az egyenlő bánásmódról szóló törvényként lehet hivatkozni.

---

#### HOGYAN LEHET PANASZT ELŐTERJESZTENI?

Ha megkülönböztető bánásmód érte, és szeretné, hogy a Bizottság határozatot hozzon ügyében, a következő lépéseket kell tennie.

Írjon levelet a Bizottságnak, amelyben ismerteti panaszát. Leveleiben magyarázza el, miért érzi úgy, hogy egyenlőtlenül bántak Önnel, és jelölje meg, ki ezért a felelős. Minél több információt ad, annál jobban tudja megérteni a Bi-

zottság a panasz természetét. Ezért az összes, az ügygel kapcsolatos fontos irat másolatát küldje el a Bizottságnak. Ha például munkahelyi diszkriminációval kapcsolatos panasz van, küldje el a Bizottságnak munkaszerződésének, munkáltatójával folytatott levelezésének, állásra való jelentkezésének másolatát, illetve a kollektív szerződés másolatát. Amennyiben úgy érzi, hogy indokolatlanul kevesebbet keres, mint munkatársa, kérjük, jelölje meg, melyik munkatársának fizetését hasonlítja össze az Önével.

Gondoskodjon róla, hogy levele tartalmazza a következő információt:

- neve és címe;
- a másik fél neve és címe;
- az ok, amiért a Bizottság határozatát kéri;
- kifejezett kérelem a Bizottsághoz, hogy vizsgálja meg az ügyét;
- dátum.

Amennyiben más terjeszti elő kérelmét és képviseli Önt az eljárás során, a meghatalmazást csatolnia kell leveléhez.

*A dokumentumokat fordította:  
Pardavi Márta*

---

## II.

# AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK 1997. MÁSODIK FÉLÉVI ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATÁBÓL

EMBERI JOGOK  
EURÓPAI EGYZEMÉNYE  
(EJEE) 6. CIKK (1) BEKEZDÉS

*A méltányos bírói eljáráshoz való jog*

A *Pammel*-ügyben (Németország) – amelyben az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete 1997. július 1-jén született – az eset tárgya a Német Szövetségi Alkotmánybíróság előtti eljárás elhúzódása volt. Egy tulajdoni vitában az eljáró bíróság alkotmányossági kérdésben előzetes döntést igényelt az alkotmánybíróságtól, amelynek megszületéséig nem dönthette el az ügyet. Az ügyben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság kénytelen volt beszerezni számos hatóság állásfoglalását. Az eljárás teljes időtartama öt év és három hónap volt, elhúzódásáért a panaszos nem tehető felelőssé. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította a 6. cikk (1) bekezdés megsértését. A *Probmeister*-ügyben – az Emberi Jogok Európai Bíróságának azonos tartalmú ítélete azonos napon született – a tényállás megegyezett a *Pammel*-ügyével, azzal a különbséggel, hogy az eljárás hét év és három hónapig tartott.

A *Torri*-ügyben (Olaszország) – az ítélet 1997. július 1-jén született meg – az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén megállapította a 6. cikk (1) bekezdés sérelmét: a hét év és két hónapig húzódó büntető pert követően nem a panaszos és jogi képviselője hibájából csupán négy év és hat hónappal később indulhatott a tizennyolc éve kezdődött és jelenleg is tartó kártérítési per.

A *Robins*-ügyben (Egyesült Királyság) – az ítélet 1997. szeptember 23-án született – az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy döntött, hogy a költségekről való döntés az érdemi bírói határozatot követően része a polgári eljárásnak, ezért az e tekintetben felhalmozódott összesen huszonnégy hónap késés meghaladja az ésszerű elbírálási időt.

EJEE 6. CIKK (1) BEKEZDÉS

*a pártatlan bírósághoz való jog*

A *Den Haan*-ügy (Hollandia) – a strasbourgi ítélet 1997. augusztus 26-án született – panaszosa 1987-től kezdődően egy tisztítóban dolgozott. 1989 tavaszától fizikai panaszok miatt – amit állítólag a tisztítás során használt kémiai anyagok okoztak –, hónapokra betegszabadságra ment. A Vegyipari Foglalkozási Egyesülés, amely az egészségbiztosítási törvény szerint a táppénzét fizette, 1990. május 10-én levélben értesítette, hogy információja szerint a panaszos már munkára alkalmas állapotban van, ezért a kifizetést 1990. május 10-től megszüntette. A döntés elleni fellebbezést az állandó orvosszakértő döntése nyomán a fellebbezési bíróság elutasította. Az ez elleni kifogást a fellebbezési bíróság kamarája utasította el, amelyet ugyanaz a bíró vezetett, aki az orvosszakértői véleményre alapozva az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította a pártatlan bírósághoz való jog sérelmét.

EJEE 8. CIKK

*a magán- és a családi élethez való jog*

A *Mehemi*-ügyben (Franciaország) – az ítélet 1997. augusztus 26-án született – a panaszos olyan algériai származású személy volt, aki Franciaországban nőtt fel, és a családja is ott élt, de akit bűncselekmények elkövetése miatt mellékbüntetésként Franciaországból való kitoloncolásra ítélték. Az Emberi Jogok Európai Bírósága azonban ezt az intézkedést az elérni kívánt törvényes céllal aránytalannak minősítette, mivel a panaszost családi kapcsolatai Franciaországhoz kötötték, nemcsak ő, de szülei, testvérei, felesége, gyermekei is Franciaországban születtek, francia állampolgárok voltak. Algériához semmi más, csupán állampolgársága kötötte. Az *El-Boujaïdi*-ügyben – az ítélet ugyancsak 1997. augusztus 26-án született – a tényállás hasonló volt, az Emberi Jogok Európai Bírósága

rósága azonban elfogadta a kitiltás jogszerűségét, mivel a panaszos szabadon bocsátása után folytatta bűnöző életmódját, és különösen súlyos cselekményeket követett el, nem csupán kábítószer-csempészt, mint a Mehemi-ügy panaszosa, de rablást is.

#### EJEE 10. CIKK

##### *a véleménynyilvánítás szabadsága*

Az 1997. július 1-jén eldöntött *Oberschlinck (2)*-ügyben, a panaszos írot Jörg Haider, az osztrák Szabadságpárt vezetője egy beszédben megbíráta, amiért az véleménye szerint becsmérelte a II. világháborúban

elhunyt német (osztrák) katonákat. A beszédet a panaszos egy újságcikkben kommentálta „P. S. Náci helyett idióta” címen. Az írot az osztrák bíróságok becsületsértés miatt elítélték. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében megállapította, a panaszos cikke polemikus természetű és bármennyire sértő is egyébként az idióta kifejezés nyilvános használata, ebben az összefüggésben nem aránytalan a politikus keltette megbotránkozással. A cikk szerzőjét tehát védi a véleménynyilvánítás szabadsága.

*(Az összefoglalót Leo Zwaak hosszabb ismertetői alapján Kardos Gábor készítette. Forrás: Netherlands Quarterly of Human Rights. 1997/4. Human Rights News. Council of Europe.)*



### III.

## A GÓMAN V. BERTA ÜGY

A BARANYA MEGYEI BÍRÓSÁG  
MINT MÁSODFOKÚ BÍRÓSÁG I. BF. 698/1996/5. SZÁM

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Baranya Megyei Bíróság a Pécssett, 1997. január 22. napján megtartott nyilvános fellebbezési tárgyalás alapján meghozta a következő

#### *Ítéletet:*

A másodfokú bíróság a becsületsértés vétsége miatt Berta József és társa ellen indult büntetőügyben a Pécsi Városi Bíróság 11.B-1911/1995/16. számú ítéletét akként változtatja meg, hogy megállapítja, miszerint Berta József I. r. vádlott elkövette a becsületsértés vétségét, ezért 1 (egy) évre próbára bocsátja.

A Berta József I. r. és Góman Gyula II. r. vádlottal szemben 1-1 rb. becsületsértés vétsége miatt indított büntetőeljárást megszünteti.

Egyebekben az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyja.

Kötelezi Berta József I. r. vádlottat, hogy 15 nap alatt fizessen meg Góman Gyula II. r. vádlott részére – dr. Furmann Imre ügyvéd, Miskolc, Farkas Jenő u. 6., kezéhez – 6000 (hatezer) forint másodfokú eljárási költséget.

#### *Indoklás:*

Az elsőfokú bíróság ítélete ellen Berta József I. r. vádlott és védője a szabálysértés megállapítása miatt és Góman Gyula II. r. vádlott bűnösnek kimondása végett. Góman Gyula II. r. vádlott és védője Berta József I. r. vádlott vonatkozásában a bűncselekmény elkövetésének megállapítása és intézkedés alkalmazása végett jelentettek be fellebbezést.

A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét az azt megelőző bírósági eljárással együtt a Be. 236. § (1) bekezdése alapján felülbírálván megállapította, hogy az ítélet lényegében megalapozott, mert az elsőfokú bíróság a tényállást a vádlottak védekezésével ellentétes részében a bizonyítékok indokolt és okszerű mérlegelésével állapította meg, melyet az alábbi kiegészítésekkel a másodfokú bíróság is irányadónak tekintett az eljárás során:

Az iratok tartalmából megállapítható, hogy Góman Gyula mintegy 20 perc múlva ment vissza házastársával a Berta József I. r. vádlott által üzemeltetett sörözőbe azután, hogy őt nem szolgálták ki. Az ekkor részéről elhangzott sértő kijelentés miatt Berta József I. r. vádlott 1996. március 14. napján terjesztett elő viszonvádat.

A fentiekkel kiegészített tényállás már mentes a Be. 239. §. (2) bekezdésében írt hibáktól és hiányságoktól, és ezen tényállás alapján helyesen döntött az elsőfokú bíróság, amikor Berta József I. r. vádlott azon kijelentését, hogy „itt *cigány* nem lehet, nem lehet, nem szórakozhat”, a becsület csorbítására alkalmasnak találta, az ezzel kapcsolatos jogi okfejtéssel a másodfokú bíróság egyetért. Az adott körülmények között ugyanis a Góman Gyula származására vonatkozó kijelentésnek egyértelműen pejoratív jelentése volt, és olyan megkülönböztetést jelentett az állam egyenjogú polgárai között, ami nem engedhető meg.

Az elsőfokú bíróság a bizonyítékok helyes értékelése alapján állapította meg, hogy Berta József I. r. vádlott fenti szavait csak egyetlen személy hallotta, és mert nincs olyan a Btk. 180. § (1) bekezdésében írt körülmény, mely a pusztán verbális cselekményt vétséggá emelné, helyesen történt annak megállapítása, hogy Berta József I. r. vádlott ezen magatartása csak szabálysértés.

Ellenben a másodfokú bíróság álláspontja szerint tévedett az elsőfokú bíróság, amikor a Népszabadság c. napilapban megjelent interjújában elhangzott „balhész vendég” kijelentést nem értékelte bűncselekménynek. Berta József I. r. vádlott a fenti interjújában ugyanis egyértelműen azt állította, hogy Góman Gyula II. r. vádlott kiszolgálására azért nem került sor, mert egy „balhész vendég”. Ekkor – szemben az elsőfokú bíróság álláspontjával – Berta József I. r. vádlott nem általánosságban használta a fenti kifejezést, hanem konkrét személy, Góman Gyula II. r. vádlott vonatkozásában. A kiszolgálás megtagadása tekintetében Berta József I. r. vádlott a fenti kifejezés használatával pedig még nem utalhatott a később bekövetkező eseményekre, nevezetesen, hogy Góman Gyula a történetek után a sörözőbe visszatérve felháborodva számon fogja kérni a vele történeteket.

Ezért Berta József I. r. vádlottnak azon kijelentése egy országos terjesztésű napilapban, hogy Góman Gyula II. r. vádlottat azért nem szolgálták ki a sörözőben, mert egy balhész vendég, Góman Gyula II. r. vádlottat a becsületében sértette, mert az olvasóban azt a képzetet kelthette, hogy a nevezett esetében – annak a társadalmi együttélés szabályait be nem tartó magatartása miatt – tartani kell attól, hogy bárhol, bármelyik vendéglőben a jövőben is úgy viselkedhet, amiért a kiszolgálását meg lehet tagadni.

A másodfokú bíróság jogi álláspontja szerint Berta József I. r. vádlott most tárgyalt kijelentése nem tekinthető tényállításnak, mert bár konkrét személyre vonatkozott, a nevezett vádlott nem részletezte, hogy miért tartotta „balhész vendég”-nek Góman Gyulát. Ezért, mint csupán általánosságban használt kijelentés, nem volt alkalmas arra, hogy a sértett társadalmi megbecsülését sértse, „csupán” Góman Gyula emberi méltósága ellen irányult, így e magatartás nem rágalmazás, hanem becsületsértés.

Fentiek alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét a Be. 260. §-a alapján megváltoztatva megállapította, hogy Berta József I. r. vádlott az újságikkben megjelent fenti kijelentésével megvalósította a Btk. 180. § (1) bekezdés b) pontja szerint minősülő becsületsértés vétségét, mert az elkövetés sajtó útján történt, ez pedig nagy nyilvánosság előtt elkövetetté teszi a cselekményt. (Btk. 137. § 10. pont.)

Ebbe a vétségbe a becsületsértés fent írt szabálysértése nem olvad be, mert anyagi halmazatról, két, időben és térben teljesen elkülönülő magatartásról van szó. A szabálysértés a másodfokú bíróság álláspontja szerint a vétséggel összevetve nem tekinthető jelentéktelennek sem, így nem kerülhetett sor az eljárásnak a Be. 216. § (2) bekezdésében írt megszüntetésére.

A fenti bűncselekmény miatti jogkövetkezmény megválasztásánál a másodfokú bíróság figyelembe vette, hogy Berta József I. r. vádlott egy kiskorú eltartásáról gondoskodik, kisebb súllyal büntetett előéletét, miután korábban más jellegű bűncselekmény miatt volt büntetve. A fentiekre tekintettel és arra figyelemmel, hogy a terhére megállapított bűncselekmény elkövetése óta viszonylag hosszabb idő telt el, a büntetési célok elérésére a másodfokú bíróság nem tartotta szükségesnek büntetés kiszabását, amiért a vádlottat a Btk. 72. § (1) bekezdése alapján próbára bocsátotta, melynek időtartamát a (3) bekezdés szerint egy évben állapította meg.

Góman Gyula II. r. vádlott az 1996. március 14. napján megtartott tárgyaláson a Pécsi Rádióban 1995. szeptember 21. napján elhangzott riportban tett állítások miatt is feljelentést tett Berta József I. r. vád-

lott ellen becsületsértés vétsége miatt. Ezzel a feljelentéssel az elsőfokú bíróság egyáltalán nem foglalkozott, amiért a másodfokú bíróság állapítja meg, hogy a fenti feljelentés a Be. 123. § (3) bekezdése értelmében elkésett, mert a magánindítványt attól a naptól számított 30 nap alatt lehet előterjeszteni, amelyen a magánindítványra jogosult az elkövető kilétéről tudomást szerzett. Ez az idő a fent írt adatokra tekintettel eltelt, amiért a másodfokú bíróság a fenti cselekmény vonatkozásában indított büntető eljárást Berta József I. r. vádlott vonatkozásában a Be. 213. § (1) bekezdés b. pontjának második fordulata alapján joghatályos magánindítvány hiánya okából megszüntette.

Ugyancsak tévedett az elsőfokú bíróság, amikor Góman Gyula II. r. vádlottat a terhére rótt becsületsértés vádja alól azért mentette fel, mert – álláspontja szerint – az általa használt kifejezéssel bűncselekményt nem valósított meg. Góman Gyula a megállapított tényállás szerint kiszolgálásának megtagadása után 20 perccel visszatérve a sörözőbe, Berta József I. r. vádlottat „köcsögnek” nevezte, amely kifejezés – szemben az elsőfokú bíróság álláspontjával – a másodfokú bíróság szerint az emberi méltóságot sértő kijelentés, mert homoszexuális férfira utal.

A fenti – tehát becsületsértést megvalósító – cselekmény miatt Berta József I. r. vádlott az 1996. március 14. napján megtartott tárgyaláson viszonzád formájában tett feljelentést, amely így járulékos feljelentésnek tekintendő, miután a Be. 123. § (3) bekezdésében írt határidő a bűncselekmény elkövetésétől, illetve attól az időponttól számítva, hogy a bűncselekmény elkövetőjének kilétéről tudomást szerzett, eltelt. A Be. 314. § (3) bekezdése alapján a kölcsönösen elkövetett könnyű testi sértés, rágalmazás vagy becsületsértés esetén az egyik fél sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt megindított eljárásban a tanácsülésig a másik fél abban az esetben is jogosult a magánindítvány előterjesztésére, ha annak határideje lejárt. Ezért a másodfokú bíróság a feljelentés vonatkozásában azt vizsgálta, hogy Berta József által előterjesztett magánindítvány joghatályosnak tekinthető-e.

A kölcsönösség fennállásához az alanyi és tárgyi összefüggés felül a nyomban viszonzás is szükséges. Jelen esetben az azonos személyekre és az azonos okból elkövetett cselekményre tekintettel az alanyi és tárgyi összefüggés fennáll, de hiányzik a kölcsönösség megállapításához szükséges további feltétel: a nyombani viszonzás. Góman Gyula ugyanis az őt ért sérelem után eltávozott a sörözőből, és oda csak mintegy 20 perc elteltével tért vissza, amikor is a sértő kifejezést használta. A fen-

ti időkülönbségre tekintettel a nyomban viszonzásról nem lehet szó, amiért a járulékos viszonzási megtételének egyik feltétele, a kölcsönösség hiányzik.

Ezért a Góman Gyula II. r. vádlottal szemben a becsületsértés vétsége miatt indított eljárást a másodfokú bíróság ugyancsak a Be. 213. § (1) bekezdés b. pontjának második fordulatában írtak szerint joghatályos magánindítvány hiánya okából megszüntette, az elsőfokú bíróság e tekintetben felmentő rendelkezését megváltoztatva.

Egyebekben (becsületsértés szabálysértése és pénzbírság, elsőfokú büntügyi költség) az elsőfokú bíróság ítéletét a Be. 259. § (1) bekezdése alapján helybenhagyta.

Góman Gyula II. r. vádlott fellebbezése eredményre vezetett, amiért a másodfokú bíróság Barta József I. r. vádlottat kötelezte a Be. 266. § (1) bekezdése alapján a másodfokú eljárásban Góman Gyula

II. r. vádlott részéről felmerült büntügyi költség megfizetésére, mely 3000 forint fellebbezési illetékből és 3000 forint munkadíjból tevődik össze.

Pécs, 1997. január 22.

*Dr. Oltai László sk.*

a tanács elnöke

*Dr. Mészár Róza sk.*

bíró

*Dr. Saághy Ferenc sk.*

bíró, előadó

A Pécsi Városi Bíróság 11.B.1911/1995/16. számú ítélete a Baranya Megyei Bíróság 1.Bf.698/1996/5. számú ítéletében írt változtatással mind a két vádlott vonatkozásában 1997. január 22. napján jogerőre emelkedett és végrehajtható.

*Dr. Oltai László sk.*

a tanács elnöke

### A PÉCSI VÁROSI BÍRÓSÁG 3. P. 21.558/1997/7. SZÁM

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Dr. Furmann Imre ügyvéd (Budapest, Nagymező u. 32. szám) által képviselt Góman Gyula Pécs, Csikor K. u. 1. sz. alatti lakos *felperesnek*, –

Dr. Horváth Béla ügyvéd (Pécs, Király u. 22. szám) által képviselt Berta József Pécs, Éva u. 5. szám alatti lakos *alperes* ellen személyiségi jog megsértése miatt indított perében a Pécsi Városi Bíróság meghozta a következő

#### *ítéletet*

A bíróság megállapítja, az alperes azzal, hogy a felperest 1995. szeptember 18-án az üzemeltetésében lévő „Berta Söröző”-ben cigány származása miatt nem szolgálta ki, illetőleg azzal, hogy a Népszabadság című napilap 1996. március 30-i számában „Igazságkeresés három szinten” címmel Ungár Tamás újságíró által készített interjúban a felperest „balhész” vendégnek nevezte, *megsértette személyiségi jogait*.

A jövőben az ilyen, és ehhez hasonló jellegű magatartástól *eltiltja*.

Feljogosítja a felperest, hogy az ítélet jogerőre emelkedését követően a Népszabadság című napilapban az alábbi hirdetést jelentesse meg az alperes költségére:

„Alulírott Góman Gyula pécsi lakost megsértettem azzal, hogy az üzemeltetésemben álló vendéglő-

ben cigány származása miatt megtagadtam a kiszolgálását, valamint azzal, hogy őt anélkül, hogy ismerem volna, vagy erre korábban okot adott volna, „balhész” vendégnek neveztem a Népszabadság 1996. március 30-i számában „Igazságkeresés három szinten” címmel megjelent cikkben. Mindezekért nyilvánosan bocsánatot kérek Góman Gyulától. Berta József”.

Kötelezi az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 15 nap alatt 150 000 (egyszázötvenezer) Ft kártérítést.

Kötelezi továbbá, hogy fizessen meg a felperesnek 15 nap alatt 7500 (hétezeröttszáz) Ft perköltséget.

Kötelezi az alperest, hogy fizessen meg az államnak – külön felhívásra az ott írt módon és számlára – 9000 Ft le nem rótt illetéket.

Az ítélet ellen a kézbesítést követő 15 nap alatta fellebbezésnek van helye, melyet a Pécsi Városi Bíróságon írásban 3 példányban kell benyújtani azzal, hogy a felek a Pp. 256/A. § (1) bekezdésének b-d) pontjában felsorolt esetekben tárgyalás tartását kérhetik, illetőleg a fellebbezési határidő lejártá előtt előterjesztett közös kérelem alapján a fellebbezés tárgyaláson kívüli elbírálása kérhető.

#### *I N D O K L Á S :*

A per adatai alapján a bíróság az alábbi *tény állást* állapította meg:

Az alperes üzemelteti a pécsi Diana téren levő „Berta Söröző”-t.

1995. szeptember 18-án délután a felperes ide tért be azzal, hogy kávé és kólát kívánt inni, valamint egy százast aprópénzre váltani, hogy a játékautomatán tudjon játszani. A benti helyiségben egy vendég tartózkodott rajta kívül, valamint Forró Mária felszolgáló, az alperes alkalmazottja. A felperes kérését a felszolgálónő azzal tagadta meg, hogy főnöke, az alperes nem engedi meg, hogy cigányokat kiszolgáljanak. Ez alkalommal arról nem volt szó, hogy kávé, kólát nem tartanak, és ezért nem tudja őt kiszolgálni.

A felperes az alkalmazott szavain felháborodva az üzemeltetővel kívánt beszélni. Az alperes ekkor a kerthelyiségben egy asztalnál ült Adrevác László társaságában. Rajtuk kívül még egy házaspár tartózkodott kinn.

A felperes kérdésére alperes megerősítette a felszolgáló által mondottakat, és hozzátette „itt cigány nem ehét, nem ihat, nem szórakozhat”. Ez a párbeszéd az érintettek közül nagyobb indulatot, hangoskodást még nem váltott ki. A felperes, miután még továbbra sem szolgálták ki, eltávozott a sörözőből.

Felkereste egy közelben lévő ismerőst, aki azt tanácsolta neki, hogy kérje el a panaszkönyvet. Ezzel a szándékkal tért vissza a felperes társaságában a sörözőbe. A panaszkönyvet azonban az alperestől nem kapta meg, arra hivatkozással, hogy nem fogyasztott semmit, nem vendég, így a könyv átvételére sem jogosult. Mindennek hatására a felperes indulatba jött és hangosan szidalmazta az alperest, majd távozott feleségével.

A felperest a történetek megviselték, és sérelmélt elmondta rokonainak: Bihari Jánosnénak, aki sógorának anyósa, Pálmai Péternek, sógorának, Pálmainé Bihari Andreának, Pálmai Péter házastársának.

Több helyre – többek között cigány kisebbségvédelmi szervekhez – fordult jogvédelemért, így az eset nagy sajtónyilvánosságot kapott. Mindkét felet meghallgatták rádió-, valamint tévéinterjúk formájában Pécs városi szinten. Az alperes minden alkalommal nyilatkozatot tett.

1996. március 30-án a Népszabadság című napilapban Ungár Tamás újságírónak az érintettekkel készített részben interjú jellegű írása jelent meg „Igazságkeresés három szinten” címmel. Ebben az alperestől származó idézetként többek között az alábbiak szerepelnek: – Vannak nekünk cigány vendégeink, amikor Gómant nem szolgáltuk ki, akkor is bent ivott egy cigányember. Azt viszont utasításba adtam, hogy „balhész” embereket – akár magyarok, akár cigányok, akár skinhead – nem fogadunk. Góman nem hitte, hogy nincs kávénk, és provokálta a felszolgálónőt, hogy biztosan csak neki nem adunk kávé, mert ő cigány.

Mi meg ráhagytuk, hogy igen, azért nem szolgáljuk ki, mert cigány. – Miért hagyták rá? – Mert „balhész vendég” és meg akartam tőle szabadulni, hozzám ilyen ember ne járjon. Ezután jött a feleségével és iszonyú patáliát csapott. Úgy szidtak minket, hogy összeverődtek az emberek. Durván sértegettek, fenyegettek, erre tanúim vannak.”

A felperes 1995. szeptember 20-án feljelentést tett becsületsértés vétsége miatt az alperessel szemben a Pécsi Városi Bíróságon.

A 11. B. 1.911/1975. szám alatt folyamatban volt büntetőeljárás során a bíróság széleskörű bizonyítás lefolytatását követően 1996. szeptember 12-én ítéletet hozott. Ebben Berta József I. r. vádlottat a rágalmazás vétségének és becsületsértés vétségének, valamint Góman Gyula II. r. vádlottat becsületsértés vétségének vádja alól felmentette. Az I. r. vádlottat becsületsértés szabálysértése miatt 5000 (ötezer) Ft pénzbírsággal sújtotta.

A fellebbezés folytán eljár Baranya Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság 1. Pf. 698/1996/5. sorszámu, 1997. január 22-én kelt ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét akként változtatta meg, hogy megállapította, az I. r. vádlott elkövette a becsületsértés vétséget, ezért egy évre próbára bocsátotta. Ugyanakkor a vádlottakkal szemben 1-1 rb. becsületsértés vétsége miatt indított büntető eljárást megszüntette. Egyebekben az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A fellebbviteli bíróság ítéletét a városi bíróság által megállapított tényállásra alapozta.

A felperes családjával Pécsen él. Foglalkozása szakács, ebben a minőségében áll évek óta a Pécsi Orvostudományi Egyetem alkalmazásában. Házastársa ápolónő, szintén a POTE-n dolgozik. Egy kiskorú gyermeke van.

*A felperes többször módosított és pontosított keresetében* kérte, hogy a bíróság állapítsa meg, az alperes azzal, hogy sörözőjében nem szolgált ki, illetőleg az újságban egy interjúban „balhész” vendégnek nevezte, megsértette személyiségi jogait, tiltsa el a jövőben hasonló jellegű magatartástól, megfelelő nyilvánosság biztosításával adjon elégtételt, ezen túlmenően pedig 150 000 Ft összegű, nem vagyoni kártérítés megfizetésére is kötelezze.

Az ellenérdekű féltől perköltséget is igényelt.

*Az alperes a kereset elutasítását kérte.* Állította, hogy a terhére rótt cselekményeket nem követte el, vitatta, hogy olyan körben kellene elégtételt adnia a felperesnek, amit ő kér, és a nem vagyoni kártérítésre vonatkozó részében is vitatta a kereset jogalapját.

A felperessel szemben perköltség-igénye volt.

A kereset alapos.

A bíróság a tényállást a felek perbeli nyilatkozatai, Pálmai Péter, Dékány István, Forró Mária tanúk val-

lomása, a Pécsi Városi Bíróság B. 1.911/1995. számú iratai, valamint a csatolt egyéb okiratok alapján állapította meg.

A kereseti kérelem tárgyát képező tényállásokkal kapcsolatban a büntetőbíróság a Pécsi Városi Bíróság előtt 11. B. 1.911/1955. szám alatt folyamatban volt eljárásban részletes bizonyítást folytatott le, valamint tényállást állapított meg 16. sorszám alatt meghozott ítéletében, amely a Baranya Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság I. Bf. 698/1996/5. sorszámu ítéletével jogerős. Ezen bíróságok megállapításai vonatkozásában jelen bíróságot a Pp. 9. § (1) bekezdésében foglalt előírás köti azzal, hogy ez kiterjed a büntetőbíróságok által megállapított tényállásra is.

Ezért a bíróságnak jelen perben a büntetőbíróságok által már széles körben lefolytatott bizonyítási eljárás alapján arról kellene döntenie, hogy a megállapított tényállás szerint az alperes magatartása mely polgári jogi szabályok alapján minősül, és mely jogkövetkezményeket vonhat maga után.

Az alperes azzal, hogy a felperes kiszolgáltatását származására hivatkozva tagadta meg, megsértette a felperesnek a Ptk. 76. §-ában foglalt személyhez fűződő jogait, figyelemmel a 75. § (1) bekezdésében foglaltakra.

Az alperes továbbá azzal, hogy a felperest Ungár Tamás újságíró előtt – aki erről a beszélgetésről a Népszabadság című napilapban 1996. március 30-án „Igazságkeresés három szinten” címmel cikket jelentetett meg – „balhész” vendégnek nevezte, megsértette a felperes jó hírnevét a 78. § (2) bekezdése értelmében, tekintettel az (1) bekezdésben foglaltakra. Az alperes kijelentése ugyanis az adott szituációban valóságtartalmat nem hordozott, a felperes fellépésével, magatartásával a kiszolgáltatás megtagadására okot nem adott. A „balhész” vendég kijelentés az alperes részéről az azt megelőző szituációra vonatkoztatva hangzott el, hogy a felperes emeltebb hangnemben szóvá tette volna sérelmét a ki nem szolgálás miatt.

A már kifejtettekre is figyelemmel a bíróságnak az az álláspontja, hogy a polgári perben részletesebb bizonyítás lefolytatására, ugyanazoknak a tanúknak az ismételt kihallgatására, akik a büntető eljárás során már egy alkalommal tanúvallomást tettek, szükség nincs. A jogerősen megállapított tényállást ezen tanúk vallomása nem tudja, jelen per eldöntése szempontjából többlet tényállást vallomásuk nem jelenthet. A magnó- és a videokazetták a feleknek az eddigi eljárások során már részletesen feltárt és megismert nyilatkozatait tartalmazza az ügyről, részletesebb tényállás felderítéséhez ezeknek a bizonyítás anyagává tétele nem vezethet. Ezért a bíróság részben a felajánlott bizonyítási indítványt mellőzte.

Az alperes magatartásával a felperes személyiségi jogait sértette, ezért vele szemben a sérelmet szenvedett fél a Ptk. 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján a

jogsértés elkövetésének bírósági megállapítására jogosult. A sérelem jellegét tekintve indokolt továbbá az alperesnek a jövőben az ilyen és hasonló jellegű magatartásoktól való eltiltása a 84. § (1) bek. b) pontja alapján.

Megalapozottnak találta továbbá a bíróság a felperes igényét a 84. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az elégtétel adására. Ennek a szövegét a felperes indítványával közel egyezően állapította meg egybefoglalva a két cselekménnyel elkövetett jogsértést, amelyekből kitűnik, hogy azok a valóságnak nem felelnek meg, illetőleg az ezekre vonatkozó bocsánatkérés útján történő elégtétel adás.

Egyetért a bíróság az alperessel abban, hogy a közélet elrendelése előtt vizsgálni kell, hogy az adott sajtószerv erre hajlandó-e, ugyanis ellenkező esetben az erre vonatkozó ítéleti rendelkezés végrehajthatatlan.

Elfogadta azonban a felperes azon érvelését, hogy a fizetett hirdetés formájában történő megjelentetést a közzététel helyéül kijelölt napilap nem fogja megtagadni, figyelemmel arra is, hogy a nyilatkozat a jó erkölcsbe ütköző szöveget nem tartalmaz. Tekintettel arra, hogy az alperes kötelezettséget a közlemény megjelentetésére nem vállalt, ezért kérelmére a felperest jogosította fel a nyilatkozat megjelentetésére azzal, hogy a költségeket az alperes köteles viselni. Az alperes álláspontjával ellentétben mindkét jogsértő magatartással kapcsolatban a nyilatkozat megjelentetésére a Népszabadság című napilapot tartotta megfelelőnek. Nem vitás, hogy a kiszolgáltatás megtagadása Pécsen, az alperes üzemeltetésében lévő sörözőben történt. Ezt követően azonban a felperes jogos felháborodásában az esetnek jogvédelmet is remélve minél nagyobb nyilvánosságot kívánt biztosítani, ezért került arra is sor, hogy Ungár Tamás újságíró felkereste az érintetteket, interjú készített velük, és erről cikket jelentetett meg a Népszabadságban. Így az eset már túlnőtte az alperes sörözőjének „keretét”, országossá híresült el. Ezért a bíróság megítélése szerint a sérelem körülményére és jellegére is figyelemmel nem jelent aránytalanságot az a tény, hogy a nyilatkozattétel a Népszabadságban kell hogy közzé kerüljön. A „balhész” vendég megnevezéssel kapcsolatban a nyilvánosság terjedelmét illetően az érintettek között vita nem volt.

A felperes kártérítési igénye az alperessel szemben a Ptk. 84. § (1) bekezdés e) pontján alapult.

E körben abban kellett állást foglalni, hogy az alperes magatartása a felperessel szemben a 339. § (1) bekezdésében foglalt tényállást kimerítette-e.

A személyiségi jogok megsértésével kapcsolatban az alperes magatartása jogellenesnek tekintendő.

Az alperes sörözőjében megtörtént eseményeket, az alperes által a felperessel szemben tett becsület csorbítására alkalmas kijelentést megelőzően a felperes családi körülményei, rendezett élete, a magyar társadalomba átlagosan beilleszkedő életvitele miatt joggal bízhatott abban, hogy őt honfitársai, általában az emberek kizárólag eszerint, és nem pedig származása alapján ítélik meg. Viselkedésével, fellépésével, általában jellemével kapcsolatban nem kellett számítani arra, hogy bárki megalázó módon megtagadjon tőle egy olyan szolgáltatást, amire honfitársai általában jogosultak, és ő is korábban minden további nélkül részesült belőle. Az alperes részéről elszenvedett megaláztatás alkalmas korábbi életvitelével, értékrendjével kapcsolatos hitének a megingatására, önbecsülésének az elbizonytalanítására. Mindez olyan kár formájában jelenik meg, amely az alperes jogellenes magatartásával okozati összefüggésben áll.

Az alperes kártérítési felelősségének módját a 355. § (1) és (2) bekezdése határozza meg azzal, hogy a felperest ért nem vagyoni kár mértéke pontosan nem számítható ki, ezért a bíróság a károkozót a 359. § (1) bekezdése alapján a sérelem nagyságával azonos arányúnak látszó, jelen értéken becsült 150 000 Ft megfizetésére kötelezte. A teljesítési határidőt a Pp. 217. § (1) bekezdése alapján határozta meg.

Megítélése szerint ez az összeg lehet alkalmas a károsult teljes anyagi kárpótlására.

A bíróság sem a kártérítésre vonatkozó kérelem alapossága, sem pedig az összeg nagyságának meghatározása során nem volt figyelemmel a felperes azon kijelentésére, hogy a számára megítélendő összeget egy jótékony célú alapítvány javára kívánja felajánlani.

A jogvita ugyanis a felperes és az alperes között konkrét cselekményekkel, az ehhez fűződő jogsértésekkel, és az ez alapján elérhető elégtétellel áll összefüggésben. A kérelem elbírálása során csak arra lehetett figyelemmel lenni, hogy a felperest mint sérelmet szenvedettet megilleti-e az általa kért jogvédelem, megítélhető-e részére kártérítés.

Ezeknek az eldöntését követően a bíróság a nem vagyoni kártérítést a felperes javára ítélte meg, ennek felhasználásáról a jövőben csak a felperes jogosult rendelkezni, ezért sem a kártérítésre kötelezésnél, sem pedig az összegszerűség megítélésénél nem lehet figyelemmel a felperes felhasználásra vonatkozó nyilatkozatára.

A felperes pernyertes lett, ezért őt a Pp. 78. § (1) bekezdése alapján perköltség illeti meg, amely áll a pertárgy értékéhez igazodó ügyvédi munkadíjból, a 12/1991. (IX. 29.) IM rendelet 1. § (1) bekezdés b) pontja értelmében.

A le nem rótt illeték megfizetésére pervesztessége folytán az állam javára az alperes köteles.

Pécs, 1997. július 7. napján.

*Dr. Tolnai Ildikó sk.*  
a tanács elnöke

*Agárdi Lászlóné sk.*  
ülnök

*Németi István sk.*  
ülnök

\*

*A Baranya Megyei Bíróság 1998. február 3-án 3PF21.013/1997. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta, így az jogerős és végrehajtható (a szerk.).*

## MEDDIG TART A NEKI?

„LEGFONTOSABB TÖKÉNK A SZAKMAI HITELESSÉG.”

A NEKI-t legizgalmasabban az ügyein keresztül lehetne bemutatni. Erre azonban a terjedelmi korlátok miatt ehelyütt nincsen mód, megtették ezt a Fehér Füzet című éves beszámolóink<sup>1</sup>, amelyekben a Magyarországon történt etnikai diszkriminációkat mutatjuk be, és amelyek sajnós, valóságos könyvvé duzzadtak.

Ez a bemutatkozó arról szól, mi a helye itt és most egy, a cigányokat/romákat ért etnikai diszkriminációk ellen fellépő, alapvetően szigorúan jogi szemléletű, civil, de munkájában professzionalizmusra törekvő szervezetnek.

### A KEZDET

Négy éve még talán élesebb szem kellett ahhoz, hogy valaki észrevegye: a magyarországi cigányokkal (romákkal) valami nem úgy történik, mint más magyar állampolgárokkal. De már akkor feltűnt, hogy népességük arányához képest milyen sok a cigány/roma munkanélküli, a Bv.-intézetekbe kerülő, az éttermekben ki nem szolgált, az állami lakásépítések után újra egészségtelen vagy veszélyes lakásba költöztetett, a kisegítő iskolába helyezett, az állami gondoskodásba vett gyermek, és még sorolhatnánk. Robbant egy-egy Molotov-koktél, egy rendőr „rossz idegállapotában” egy egész családot az udvarra terelt, és lelövés-sel fenyegetett, tisztázatlan körülmények között lezajlott nem egy kommandós akció cigánytelepeken és városi lakásokban, „skinheadek” (a rendőrség szerint „skinhead kinézetű és viselkedésű, de nem skinhead sportemberek”) támadtak cigányokra, de „akcióba léptek” már mindenféle mozgalmon kívüli magánemberek is, például gázkamrával fenyegető leveleket írva békés, középosztálybeli, cigány házaspárnak.<sup>2</sup>

Nem kell hosszasan indokolni azt a tényt, hogy e sérelmek áldozatai a legtöbb esetben nem merték, vagy nem tudták az igazságszolgáltatás elé vinni ügyüket, és ha ezt végül egyedül, jogi képviselő nélkül mégis megtették, a legtöbb esetben úgy zárult le

ügyük, hogy nem nyertek biztonságérzetet és állampolgári önbizalmat nyújtó elégtételt.

Négy évvel ezelőtt néhány magánszemély, aki felfigyelt arra, hogy ez a folyamat súlyosbodni fog, megalapította a MÁSSÁG Alapítványt<sup>3</sup>, amelynek célja volt, hogy létrehozza a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodát, a NEKI-t.

Az „iroda” stábjá az induláskor egy ügyvéd igazgatóból (dr. Furmann Imre) és egy állandó munkatársból állt.

### A TARTALOM: CÉLOK ÉS MÓDSZEREK

A NEKI feladata az emberi és állampolgári jogok védelme azokban az esetekben, amikor ezeket az illető nemzeti vagy etnikai hovatartozása miatt sértik meg. Mindezzel ahhoz igyekszik hozzájárulni, hogy etnikai hovatartozásra (és vagyoni helyzetre) tekintet nélkül mindenki egyenrangú tagja legyen a társadalomnak Magyarországon, így a – számos ok miatt – jelenleg hátrányokkal küzdő cigány/roma származású emberek is.

Az esetek többségében ma már ezek nem a háborús filmekből ismert, mindenki számára „megtanult” diszkriminatív cselekmények (bár ilyenek is vannak, a gázkamrával fenyegető levéltől<sup>4</sup> a kvázi kijárási tilalomig<sup>5</sup>): sokkal kevésbé látható, a lakosság teljes egyetértésével zajló megkülönböztetésekben, vagy éppen a hivatalok jóindulatúnak vélt, vagy hatalmukat védő intézkedéseiben kell megtalálnunk a jog megsértett pontjait.

A NEKI általános célja a figyelem felhívása a meglévő előítéletekre és azok megnyilvánulási formáira. A jogvédő munkát sokan „tűzoltásnak” tekintik, hiszen a bajok utólagos orvoslásáról van szó. Ezért tartjuk fontosnak, hogy bemutassuk a magát mindig humanusnak tartani próbáló társadalomnak: nincs minden rendben, nagy és egyre növekvő bajok vannak.

Tevékenységünk során nemcsak a hazai diszkrimináció elleni harcban értünk el eredményeket.

Ilyen pozitív „mellék”-következmény volt például egy bizonyításra kevésbé, de kényszervallatásra könnyen használható vegyszer embereken való alkalmazásának országos betiltása (az eljárást 1996 januárjában kezdtük, a vegyszert 1996 decemberében tiltották be<sup>6</sup>). De ilyen „mellékhatás” volt az is, hogy néhány szomszédos országban hasonló irodákat hoztak létre az ottani szervezetek, sőt, a NEKI-éhez hasonló jellegű külföldi kiadványokat is láttunk.

### A NEKI alapelvei

*Elsődleges feladata a konkrét jogvédelem* – a sértett kérésére és együttműködésével – minden olyan ügyben, ahol etnikai diszkrimináció felmerül. *Nem vállalja azokat az eseteket, amelyekben* a jogsértés nem vezethető vissza etnikai diszkriminációra; eleve elutasítja azokat az ügyeket, amikor családon, vagy civil szervezeten belüli vagy szervezetek közötti konfliktusról van szó.

*Minden ekvállalt esetben az ügyet végig követi,* függetlenül attól, hogy a jogi eljárás meddig húzódik.

*Nem utasítja el a kevésbé látványos eseteket,* akkor sem, ha ezeknek a sajtó vagy más nyilvános fórum nem tulajdonít jelentőséget.

*Csak akkor teszi közzé az ügyfelek nevét* és felismerésüket lehetővé tevő adatait, ha azt az ügyfél kifejezetten kéri, és ha ez az ügyfél érdekeit előreláthatóan nem sérti. (A Fehér Füzetben egyáltalán nincsenek nevek: a jelenségek és a megoldások bemutatása a cél.)

### A NEKI tevékenysége

*A panaszok:* az Irodához az eltelt négy évben több mint 500 panasz érkezett, azonban csak egyharmadukban feltételeztünk etnikai alapú jogsértést. Az esetek egy részében csak több helyszíni interjúzás és hosszas dokumentumgyűjtés után bizonyosodhattunk meg arról, hogy a jogsértés nem volt diszkriminatív. Ilyenkor az ügyfelet más szervezethez vagy szervhez irányítottuk.

*Feltárás:* néha levélváltás útján begyűjthetünk minden szükséges dokumentumot. Máskor az ügyfeleket az irodában hallgatják meg jogászaink, vagy lakóhelyükre, illetve a jogsértés helyszínére utazunk, ott interjúkat, fotókat, filmet készítünk az érintettekkel. Esetenként több oldalról szakértői véleményeket készítettünk.

*Megoldás:* csak jogi eszközöket veszünk igénybe. Ügyvédet biztosítunk, vagy az eljárás során jelen vagyunk, és folyamatosan tanácsot adunk az ügyfélnek.

MINDEN ELVÁLLALT ESETBEN AZ ÜGYET VÉGIG KÖVETI, FÜGGETLENÜL ATTÓL, HOGY A JOGI ELJÁRÁS MEDDIG HÚZÓDIK.

Az ügyek egy része megoldható ügy is, hogy az eljáró hatóság figyelmét levélben felhívjuk a szabálytalanságokra, és folyamatos tájékoztatást kérünk. Néha ez elég ahhoz, hogy a hatóság felülvizsgálja saját eljárását.

*Nemzetközi jogorvoslat:* Egy ügyünket regisztrálta a strasbourggi Emberi Jogi Bíróság. Ettől az évtől általános módszertünk, hogy már az első beadványtól kezdve felvetjük a nemzetközi jogi vonatkozásokat is, és az eljárás során végig hivatkozunk ezekre is.

*Hazai ügyeink:* leggyakoribbak a rendőrség és az államigazgatási hivatalok jogsértései.

*A nyitkánosság:* Az ügyek pontos dokumentációja mellett az iroda folyamatosan végzi hat országos napilap figyelését és dokumentálását. Éves beszámolóknak kapcsán mindig, valamint néhány ügy kapcsán esetenként sajtótájékoztatót tartunk. Információink szerint több oktatási intézményben és továbbképzésen tanítanak a Fehér Füzetből. Számos érdeklődő szociológus, újságíró, külföldi, illetve nemzetközi szervezet vagy kiadvány képviselője jelentkezik információkért, kér különböző statisztikákat, esetleírásokat.

*Kapcsolat az állami szervekkel:* A NEKI vezetőjétől rendszeresen kér véleményt a kisebbségi hivatal, az Országos Rendőr-főkapitányság, az illetékes országgyűlési biztos, az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat tagjai, és esetenként néhány minisztérium.

*A kormányprogram* kidolgozásában való részvételre az illetékes kormányhivatal a NEKI-t is felkérte. Furmann Imre idén áprilisban alapos indoklással javasolta, hogy diszkrimináció ellenes törvényt alkossanak, amelyben „... egy helyre kellene gyűjteni az elszórtan fellelhető jogszabályi rendelkezéseket (...) pontosan meg kell fogalmazni, hogy mi tekinthető diszkriminációnak” a különböző jogi területeken. E törvényben kellene szerepelniük a szankcióknak is, melyek jelenleg nagyrészt hiányoznak.

Megemlíti egy állami „Diszkrimináció-ellenes Hivatal” létrehozásának szükségességét, mely egyrészt minden típusú diszkriminációval foglalkozna, másrészt jogosult lenne eljárás indítására is. Hozzáteszi, hogy amíg ez nem jön létre, célszerű lenne az ombudsmanok hatáskörét is kiterjeszteni e feladatokra.

Szintén szükségesnek tartja egy, a rendőrség, az ügyészség, a bíróság és a rendészeti szervek munkáját kontrolláló ombuds hivatal létrehozását.

Hangsúlyozza az ügyészségi nyomozó hivatal leválasztásának szükségességét az ügyészségről. Ezt a rendőrség ellen indított eljárások sikertelenségét mutató „eredményességi statisztika” tanulságaival is indokolja.



*Kiegészítő tevékenységek:* Iskoláknak, egyetemeknek, tanfolyamoknak felkérésükre előadásokat (1996-ban egyéves speciális kollégiumot) tart(ott)unk. Saját projektjeink mellett felkérésekre is készítettünk statisztikákat, tanulmányokat és más publikációkat. Részt veszünk jogszabály-módosítási javaslatok kidolgozásában. Esetenként együttműködünk más emberi jogi és a kisebbségi érdekvédelmi szervezetekkel. Jogi szemináriumokat szervezünk és tartunk ügyvédeknek, valamint jogi ismereteket igénylő romáknak.

Az alaptevékenység mellett kiadványokat, filmet készítettünk, előadásokat szerveztünk. (Jogszabálygyűjtemény az emberi jogok védelme segítéséhez (könyv, PHARE, 1996), Cigánysorok a törvény előtt (film, Brit Nagykövetség, 1997), Jogi és ügyintézési továbbképzés roma/cigány képviselők számára (szeminárium-sorozat, Svájci Nagykövetség, 1997); folyamatban: fotóalbum (könyv, Kanadai Nagykövetség, 1997), riportkönyv (Holland Nagykövetség, 1997).

1997-ben 96 új panasz érkezett hozzánk; mind-egyikben folyik a tényfeltárás vagy az eljárás. A korábbi évekből mintegy 190 ügyben járunk el: ezek az ügyek most jutottak el a bírósági tárgyalások szintjéig. Emellett hetente legalább háromszor tartunk valahol előadást, adunk interjút, veszünk részt valamilyen munkacsoport tevékenységében – és egyre több meghívásról kénytelenek vagyunk lemondani. (Egyszerűen nem vállalhatjuk azon az áron, hogy közben három ügyben elmarad a tényfeltárás, vagy nem készül el egy beadvány.)

## A STÍLUS

Egyetlen tőkének a szakmai hitelesség volt, és ma is ez a legfontosabb. A szó szoros értelmében is: ismeretlen, kicsi szervezetként csak így kaphattunk anyagi támogatást. De abban az értelemben is igaz ez, hogy csak így kereshettek meg minket, e nagyrészt „gádzsokból” álló szervezetet, a sértett romák, és csak így válaszolhatnak beadványainkra a hatóságok is.

Beszámolóinkban kínosan ügyelünk arra, hogy minden félmondat, minden összefüggés dokumentumokkal alátámasztható legyen. A Fehér Füzet szerkesztésekor például a leírások elkészülte után egy munkatárs azt is külön megvizsgálja, hogy minden egyes leírt állítást alátámaszt-e valamilyen dokumentum. Így történhet, hogy a Fehér Füzetet elolvasták rendőrkapitányságok, önkormányzatok, felismerhették benne saját ügyeiket, de egyetlen esetben sem állították azt, hogy bármit alaptalanul írtunk volna le.

1994-ben a NEKI az első ilyen profilú iroda volt. Azóta örömmel látjuk a hasonló szervezetek létrejöt-

tét, amit nem „konkurenciának” tekintünk, hanem spontán kialakult „munkamegosztásnak”.

Nem tagadva tehát az új, mozgalom-jellegű kezdeményezések fontosságát, vagy a csak nagyobb, látványosabb ügyekkel foglalkozó szervezetek jelentőségét, mi a negyedik év után is az aprólékos munka hívei maradtunk. Soha egyetlen ügyfél problémáit sem akarjuk csak néhány telefonnal és kapcsolatokkal megoldani a gyorsaság érdekében: elveink szerint csak az alapos (és sokszor a megszokottól eltérő módszereket, kérdéseket használó) vizsgálat, az összegyűjtött dokumentumok és a pontos jogi munka (akár a hazai joggyakorlatban ritkábban alkalmazott jogszabályokra való hivatkozással) alkalmas arra, hogy a gyakran emlegetett „jogállamiság” valódi hibái ellen valódi hatékonysággal, azaz hosszú távon és országos szinten lépünk fel. Ezért van az, hogy például a sátoraljaújhelyi ügyben nem sajtónyilatkozatot készítettünk, hanem – a megsértett konkrét jogszabályok felsorolásával – vizsgálati kérelmet az Alkotmánybírósághoz; hogy a roma megverése miatt jogerősen elítélt rendőr jelenlegi státuszával kapcsolatban (az ítélet után bizonyos támogatásokat kapott és továbbra is rendőrként dolgozik) szintén nemcsak a sajtóhoz, hanem elsősorban a státuszt biztosító rendőri szervhez fordultunk; a jogszerűtlenül kilakoltatott család esetében sem a család elhelyezéséről gondoskodunk, hanem a dokumentumok összegyűjtése után a szabálytalanságokra mutatunk rá, akár magának az önkormányzati rendeletnek az ellentmondásaira is. Még ha más módszer gyorsabb és az ügyfélnek pillanatnyilag esetleg szimpatikusabb is lenne.

## A „NONPROFITSÁG”: A KÜLLEM

Bár a mindig fejléces levelek, névjegykártyák külleme és fogalmazási módja a munkához tartozó hagyományos, hivatalnoki-üzleti stílust sugallja, mégis sok újságíró, tanulmányíró meglepődve konstatálja az irodába belépve annak viszonylag szerény felszereltségét, és főleg a stáb kis létszámát.

Fura egy munkaadó ez a szervezet: soha nem hirdettünk állást. Mindenki, kivétel nélkül, saját maga csengetett be munkáért, mert valahol hallott az irodáról. Így aztán kölcsönösen alakította egymást az iroda és a stáb. Könnyű dolgunk volt: mindenki rendkívül elhivatottan érkezett. Ezért aztán senkit nem kellett (és nem is tudtunk volna) a fizetésekre apellálva itt tartani. (Jogászaink bére ma sem sokkal magasabb a közalkalmazotti fizetéseknél, és nem alkalmas arra, hogy ha lelkesedésüket egyszer elvesztik, ennyi pénzért ennyi munkát végezzenek.) A NEKI stábjában most hét főállású munkatársból áll, ebből négy jogász (eb-

ből az igazgató ügyvéd is, és még egy munkatársunk a hetekben kezdi el szakvizsgáit). Egy kissé amortizálódott állagú bérlakás virágos tapétái között folyik a munka.

Három vidéki irodánkat (Miskolcon, Pécsen és Egerben) szintén nagymértékben az ott dolgozók alakítják. Az iroda szó itt csak elvi intézményt jelent: ottani munkatársaink másodállásban dolgoznak a NEKI-nek, különösebb infrastruktúra (helyiség) nélkül, de aktív kapcsolatban a sértettekkel és az irodai háttérrel biztosító központi irodával.

Munkánk egyik legjellegzetesebb vonása a szakértők gyakori bevonása. Ez persze nem működhetne a széles és aktív segítőhálózat nélkül, mely meglehetősen változatos képet mutat: orvosok, pszichológusok, fotósok, filmesek, építészek, szociális munkások, szociológusok, pedagógusok, gyógypedagógusok segítenek a tényfeltárások során. Az eljárásokban közreműködik az a közel nyolcvan ügyvéd, aki maga jelezte csatlakozási szándékát.

Ami a háttérrel illeti, már nagyrészt rendelkezésünkre állnak a szükséges irodagépek, dokumentációs eszközök. És eljutottunk a rég várt pillanatig is: szintén sok kisebb-nagyobb támogatás felhasználható részét összeadva, jövő januárban végre saját irodahelyiségünkbe költözünk. Számunkra nagy dolog, hogy ez a rendszeres támogatás nélküli, kicsi szervezet négy év alatt végre eljutott saját fennmaradása biztosításáig.

## KINEK FONTOS?: A TÁMOGATÁSOK

Ma már sokak számára nyilvánvaló, hogy a kisebbségek sorsa nemcsak lelkiismereti kérdés. Súlyos belpolitikai és – egyre nyilvánvalóbban – külpolitikai, sőt nem túlzunk, ha azt mondjuk, történelmi jelentősége van a cigányok helyzetének. Nemcsak az Európai Unió elvárásaira gondolunk; a belépés feltétele e gondok rendezése. Ezt részben meg lehet tenni jogszabályokkal (NEK tv., Btk. 174/B § és számos más jogszabály), új intézményrendszerek kialakításával (kisebbségi önkormányzatok), régi típusú intézmények átnevezésével (volt kisegítő iskolák). De talán ez nem elég; a kisebbség és a többség reakciói többet elárulnak az intézkedések sikereiről. Az utóbbi hetekben egyre több kanadai, angliai, francia intézmény képviselői fordulnak hozzánk, és érdeklődnek aziránt, milyen is a romák helyzete, és milyen lesz rövid távon. Ugye, nem kell magyarázni az összefüggést a közelmúlt Kelet-Európából induló újabb migrációs hulláma és e sietős, komoly látogatások között?

Az érdeklődőknek persze elmondtuk, hogy számunkra is az a megfelelő megoldás, ha a romák prob-

lémáit itt és mi (értsd: Magyarországon működő szervezetek és szervek) tudjuk megoldani. Jó, ők is ezt szeretnék. De hogyan?

A NEKI soha nem kapott rendszeres támogatást. A leghosszabb projekt-idő mindig egy év volt. De ezek az ügyek – jogi természetüknél fogva – jóval tovább tartanak egy évnél. Ily módon tehát felelőtlenül vállaljuk, hogy befejezésükig segítséget nyújtunk, ha fennmaradásunk soha nem volt egy évnél tovább biztosított. A támogatások így alakultak:

A magyar állam sokáig nem tekintette támogatandónak a diszkriminációk elleni jogi munkát. Sem a parlament Emberi jogi bizottsága, sem az akkor egyetlen, a cigányok helyzetének javítására létrehozott közalapítvány (szabályos pályázataink ellenére sem).

Ma már kevésbé súlyosak a félreértések a civil szféra feladatai körül. Az állam egy másik közalapítványa nemrég nagyobb összeget osztott szét egyenlő arányban néhány civil jogvédő szervezet között (számunkra ez az elvi működési költség kb. 3%-át jelenti). A támogatás nem tett különbséget a szervezetek között a hatékonyság, a jogászok száma és a szükségletek szerint, de a támogatási hajlandóságot fontosnak tartjuk.

Mi is támogatjuk az államot azzal, hogy olyan munkát végzünk, ami a demokráciát erősíti. Emellett azonban olyan dolgokkal is, amiket talán a non-profit törvénynek kellene (kellett volna) szabályoznia: tavaly több mint 1,7 millió forintot fizettünk a magyar államnak a külföldi magánalapítványok adományából vissza nem igényelhető adóként. Kicsit többet, mint amit az állam nevében a közalapítványtól kaptunk.

Még ritkaság számba megy, ezért büszkék vagyunk arra, hogy találtunk egy üzleti alapon működő vállalkozást is, amely támogat minket: az Osiris kiadó.

Az *Európa Tanács* továbbképzési meghívásai egymást érik. Az ET ezzel a szellemi támogatással kívánja erősíteni ezt a tevékenységet. Sajnálattal tapasztaljuk azonban, hogy ez a nagy és jelentős szervezet milyen szűk listával dolgozik: legkülönbözőbb szintű rendezvényein ugyanazokkal az emberekkel találkozunk, pedig tudomásunk szerint sokan igényelnék ezeket a képzéseket. Ezért idén mintegy negyven, nem a NEKI-hez tartozó vidéki roma aktivistát próbáltunk segíteni abban, hogy legközelebb a meghívottak listájára kerülhessen.

Az *Európai Unió* jelentős pénzzel járul hozzá a demokrácia építéséhez. 1995-ben nagy támogatást nyertünk az EU PHARE programjától egy többéves projektre, amit azóta megvalósítottunk. A PHARE azonban sohasem támogatja az alaptevékenységet. Ez azt jelenti, hogy ha eddigi jogvédő munkánkkal kiérdemeltük a támogatást, most mégis olyan pro-

jektet kellene készítenünk, amely az energiákat más irányba vonná el.

Több *nagykövetség* is erejéhez mérten adományokkal segítette a NEKI-t, ezek általában szintén az ismeretterjesztésre korlátozódnak, az alaptevékenységet nem támogatják.

Egy viszonylag új szervezet, az *Európai Roma Jogvédő Központ* nagy összeggel járult ahhoz, hogy a NEKI a közeljövőben négy új vidéki irodát állítson munkába.

Egyik legfontosabb támogatónk a *Soros Alapítvány*. Jelenleg ez az egyetlen szervezet, amely az alapműködést jelentős mértékben támogatja, és a pontos elszámolások mellett szabad kezdet ad, hogy mire költjük a pénzt.

## HÁT AKKOR MEDDIG?

Bíró András, a Kuratórium elnöke nemrég azzal zárta egy gondolatmenetét: úgy gondolja, ha a cigányok ügyeire nem figyelnének e szervezetek, az emberi jogok legnagyobb és legsúlyosabb területe maradna kontroll nélkül, sőt, a gyakori figyelmeztetések és a közfigyelem folyamatos életben tartása nélkül az emberi jogok szorulnának háttérbe (értsd: a mindenkori és mindenféle emberi jogok léte) Közép-Európában.

Furmann Imre, az iroda igazgatója azt mondja néha: akkor jön el az eszményi állapot, amikor emberi jogi aktivistákból emberi jogi passzivistákká változtattunk.

Azt hiszem, nem viccel: gondolom, ha már minden az ideák szerint működne, akkor is szükség lenne mindig valakikre, sehová (semmilyen politikai erőkhöz) sem tartozókra, akik az ideák állapotát felügyelnék.

E sorok írója az igazgató mellett, négy éve kezdte a munkát a NEKI-ben.

Néha azt gondolom, kötelezővé kellene tenni, hogy mindenki töltsön el vagy két évet valamilyen

non-profit, civil szervezetben. Ez mindenkinek jó lenne. Az lenne a legjobb, ha mindenki úgy kezdené, ahogy mi itt: ötvenezer forint alapító tőkéből csináljunk szervezetet, ami két év múlva, mondjuk, betiltatja a benzidint vagy mondjuk indít három eljárást egy diszkrimináló vendéglős ellen<sup>7</sup>.

Viszont – folytatom ilyenkor vízióimat –, mivel azért nem könnyű ép idegekkel újra és újra végignézni a lőtt sebeket, Molotov-koktélokot, rendőrököltyomokat, nyomort, falusi kiskirályt, városi kilakoltatást stb., ezért – fundálom ki nagy előrelátással – mindenkinek szigorúan meg kellene tiltani, hogy két évnél több időt töltsön egy-egy ilyen szervezetben. Na, ha ezt bevezetnék, én lennék az első, aki kampányt indítana e tilalom ellen. Mert mindennél jobb látni a tárgyalóteremből kilépő cigány embert, arcán azzal a teljesen új kifejezéssel, miszerint íme, végre a nagytiszteletű bíróság, a nagytiszteletű társadalom képviselőjében, a maga nagytiszteletű nyelvén is kimondja, hogy ő, az úgynevezett cigány ember semmivel ér kevesebbet, mint ha nem biggyesztenénk azt a jelzőt az ember szó elé.

## JEGYZETEK

1. Megjelent az 1994., 1995. és 1996. évről; 1998 februárban jelent meg az 1997. évről.
2. Az itt felsorolt esetek a NEKI Fehér Füzet 1994 c. kiadványában részletesebben szerepelnek.
3. A Kuratórium elnöke: Bíró András; tagjai: dr. Éliás Sára (jogász); dr. Furmann Imre (jogász); dr. Mészlivetz Ferenc (szociológus); dr. Nagy Boldizsár (jogász); Alapító képviselője: dr. Pap Gábor (főszerkesztő).
4. 1995-ben történt, l. Fehér Füzet 1995., F. B. Budapest esete.
5. 1997-ben folyamatban lévő, még nem publikált eset.
6. esetleírás: Fehér Füzet 1996, „Benzidin-ügy”.
7. Fehér Füzet 1996., G. Gy. (a sajtóban a név közzétett: Góman Gyula) ügye. (A bírói ítéleteket lásd *Döntés után* című rovatunkban – a szerk.)

## TISZTESSÉGES LAKHATÁS – AMERIKÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

ÉRVEK EGY KÜLÖN TÖRVÉNY MEGALKOTÁSA MELLETT

Az Egyesült Államokban mára már eltűntek azok a nyilvánvalóan diszkriminatív jelek, amelyek korábban arról tanúskodtak, hogy valamilyen szolgáltatás igénybevétele során számít az állampolgár bőrének színe. Bizonyos rejtett jelek azonban ma is arra utalnak, hogy nem mindenki lakhat ott, ahol szeretne. Sok-sok év telt el az 1964-es polgári jogokról szóló törvény, az 1965-ös választásokról szóló törvény, és az 1968-as tisztességes lakhatásról szóló törvény (FHA)<sup>1</sup> elfogadása óta. A rasszizmus sebhelyei azonban még mindig felfedezhetők a társadalom minden szegletében.

A lakóhelyhez kötött faji megkülönböztetés megszüntetésének legfőbb akadálya a lakásügyi diszkrimináció. Az ingatlanügynökök, a hitelintézetek, a biztosító társaságok, az önkormányzatok, a lakástulajdonosok, a lakótömbök menedzserei a gyakorlatban mind abban érdekeltek és azon vannak, hogy a kisebbségek lakástulajdonhoz jutását korlátozzák. A diszkrimináció okozta sérelemért kirótt nagy összegű kártérítések aligha oldják meg a problémát, azonban jelzik azt, hogy a szövetségi kormányzat a diszkriminatív magatartást bűncselekményként kezdi kezelni, elkövetőit pedig a törvény megszegőinek tekinti.<sup>2</sup> Az ilyen diszkriminatív gyakorlat szegregációt szül, ami a kisebbségeket elzárja az elővárosi munkahelyektől, s aminek eredménye a magas bűnözési arány és a szegényes lakáskörülmények, egyszóval a rosszabb életfeltételek.

A tisztességes lakhatásról szóló törvény, amelyet a 60-as években, a Martin Luther King meggyilkolása után kitört zavargásokat követően alkottak meg, hosszantartó polgárjogi mozgalom eredménye volt, s a lakásügyi diszkriminációval szembeni küzdelmet egyértelműen országos politikává nyilvánította. Törvénybe iktatta azt is, hogy a gettók helyett „valóban integráló és kiegyensúlyozott létformákat”<sup>3</sup> kell kialakítani, pontosan azért, mert a szegregáció problémája az egész társadalmat érinti.<sup>4</sup> Az 1968-as törvény a szövetségi jog megsértésének tekintette, ha a lakás bére-, illetve eladása fajra, bőrszínre, vallásra, nemzeti

hovatartozásra tekintettel diszkriminatív módon történik: a nők 1974-ben, a fogyatékosok és a gyermekes családok pedig az FHA 1988-as módosítása eredményeképpen kerültek be a „védett” csoportok közé.<sup>5</sup>

A törvény értelmében tilos diszkriminatív tartalmú hirdetést közzétenni, bárkit megfélemlíteni, az ingatlanközvetítő szolgáltatások igénybevétele bárkitől megtagadni, kifogást emelni az ellen, hogy a törvény által védett csoportok tagjai a szomszédos lakásba költözzenek stb. A tilalom (1) a szövetségi tulajdonban lévő, illetve az állam által fenntartott lakásokra, (2) a részben vagy egészben szövetségi kölcsönökből, kedvezményekből, adományokból vagy hozzájárulásból fenntartott lakásokra, (3) a részben vagy egészben szövetségi finanszírozás keretében támogatott lakásokra, (4) a szövetségi pénzügyi támogatással működő ingatlanügynökségektől vásárolt, bérelt vagy más módon megszerzett lakásokra vonatkozik. Nem tartoznak ebbe a körbe a magántulajdonban levő, önálló családi házak, az öt vagy ennél kevesebb lakásból álló villaházak, amennyiben az egyik lakásban a tulajdonos is benne lakik. Ezek a mentességek azonban nem állnak fenn, ha a lakást ügynök révén vásárolták vagy bérelték, illetőleg diszkriminatív hirdetés útján jutottak hozzá.

A törvény felhatalmazza a Lakásügyi- és Városfejlesztési Minisztériumot (továbbiakban HUD) az FHA végrehajtására. A panaszok kivizsgálására a HUD központi és helyi kirendeltségei jogosultak. Először megkísérlik egyezség útján orvosolni az okozott sérelmet, ha ez nem jár eredménnyel – ha kell, a HUD közreműködésével –, bírói úton lehet érvényt szerezni a törvénynek.

### NEMZETKÖZI JOG

Nincs olyan nemzetközi egyezmény, amely kifejezetten a lakhatási diszkrimináció tilalmáról szólna, a nemzetközi közösség azonban elfogadott olyan

egyezményeket, amelyek közvetlenül vagy közvetlen mégis teljesítik ezt a kívánalmat. A diszkriminációmentes élethez való jog már régóta „szabályozott” követelmény a nemzetközi jogban.<sup>6</sup>

Az ENSZ alapokmánya és különféle egyezményei is foglalkoznak ezzel a kérdéssel. „A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény” például a következőképpen határozza meg a faji diszkrimináció fogalmát: „Minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás vagy előnyben részesítés, aminek alapja a faj, a bőrszín, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és aminek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren, vagy a közélet bármely más színterén az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok elismerésének és egyenlő gyakorlásának megszüntetése vagy csorbítása.”<sup>7</sup>

Az egyezmény tiltja olyan törvények meghozatalát, amelyek az emberi jogok gyakorlásában önkényesen különbséget tesznek az egyének között. Megköveteli azt is, hogy a államok megfelelő eszközöket alkalmazzanak a diszkrimináció kiküszöbölésére, hogy ne szponzorálják, ne védjék és ne támogassák a faji megkülönböztetést, jogszabályaikat pedig hozzáak összhangba az egyezmény előírásaival.<sup>8</sup>

Mindezek mellett az emberi jogok európai egyezményének diszkrimináció-ellenes cikkelye kimondja, hogy az egyezményben meghatározott jogok és szabadságok gyakorlását minden – például nem, faj, bőrszín, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő – megkülönböztetés nélkül biztosítani kell.<sup>9</sup>

## MAGYARORSZÁG

A szomszédos országokhoz hasonlóan Magyarország is aláírta és ratifikálta az ENSZ alapvető emberi jogi egyezményeit, valamint „a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezményt”.

A magyar belső jog is számos, diszkriminációt tiltó szabályt tartalmaz. A magyar alkotmánynak az egyenlő bánásmód elvéről rendelkező 70/A. cikkelye kimondja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, s deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.

Az Alkotmánybíróság az alkotmány idézett rendelkezését értelmezve megállapította: „A jogegyenlőség

lényege, hogy az állam mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő bánásmódot biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.” (61/1992. (XI. 20.) AB határozat).

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló, 1993-ban elfogadott törvény 3. § (5) bekezdése szerint „a kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetése tilos.” A Polgári törvénykönyv 8. § (2) bekezdése deklarálja a törvény előtti egyenlőséget nemre, fajra, nemzetiségre vagy vallásra tekintet nélkül, s lehetőséget ad arra, hogy akit személyhez fűződő jogában megsértének, polgári jogi ígérennyel élhet.<sup>10</sup>

A Büntető törvénykönyv büntettnek minősíti, ha valaki mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszeríti, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy el-tűrjön. Tiltja és három évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti a törvény a közösség elleni izgatást is.

Nincs azonban Magyarországon olyan törvény, amely fellépne a lakásügyi diszkriminációval szemben. Az 1993-as lakástörvény sem foglalkozik a kérdéssel, inkább a Polgári törvénykönyvre „hagyja” a szerződéses viszonyok szabályozását.

A rendőrség rendszerint főként a romákat zaklatja, velük bánik nem megfelelő módon. A bonyolult jogi eljárás következtében, valamint azért, mert az ügyészség nem sok hajlandóságot mutat bizonyos esetek kivizsgálására, a legtöbb áldozat jogorvoslat nélkül marad.

A roma népesség nap mint nap ki van téve rasszista ellenérzések motiválta fizikai és szóbeli támadásoknak, valamint intézményesített diszkriminációnak. A történelmi diszkrimináció okozta szegényes lakás- és életfeltételek korlátozó tényezőként hatnak mind tanulá-

sulásukat, mind munkalehetőségeiket illetően. Ez a helyzet a romák gondolkodását, az étellel kapcsolatos várakozásait nagymértékben behatárolja. A szociális lakásprogram, valamint a javak állami tulajdonlása a szocialista érában kedvezően hatott a romák lakás-, és ezzel összefüggő életkörülményeire. A rendszerváltozás, a privatizáció, továbbá az újonnan megkapott

szólásszabadsággal való visszaélések mind hozzájárulnak a félresikerült szociális lakásprogram kudarcához, az új bürokrácia kialakulásához, sok roma utcára kerüléséhez, a szegregáció, valamint a rasszista támadások gyakoriságának növekedéséhez.

Ha valaki ma Magyarországot körbejárja, számtalan lepusztult, szegényes házat talál, ahol szinte kizárólag romák laknak. Hasonló kép fogadja a városok romák által lakott belső részein is, akik itt is hátrányos szociális körülmények között élnek. Akárcsak Európában és Amerikában, a belvárosi gettóban kiugróan magas a bűnözés, a prostitúció, valamint a családon belüli erőszak.

A romáknak hátrányos megkülönböztetésben van részük a lakásvásárlás és bérlet során, elutasítják kölcsön iránti kérelmeiket, becsapják őket a kivitelezők, a nem cigány származásúak és a helyi önkormányzatok, a rendőrök és a rasszista csoportok megfélemlítik őket, a szkinhedek pedig felgyújtják lakásaikat. Ladányi János szociológus szerint a romák Budapesten szegregált lakásviszonyok között élnek.<sup>11</sup> Nagyrésztük (60%-uk) a VI. és a IX. kerületben lakik, amelyek Budapest belvárosi kerületei közé tartoznak, de nagy százalékban élnek a VIII. kerületben, a prostitúció negyedében is.<sup>12</sup>

Lepusztult házak, igénytelen lakáskörülmények jellemzik az említett környékeket: ennek megfelelően itt a bűnözési arány is kiugróan magas. A nem roma lakosok már elköltöztek ezekről a környékekről, az ingatlanok értéke lezuhant, az önkormányzatok pedig vonakodnak ezeknek a házaknak a fenntartásától. (A lakások nagy része ugyanis önkormányzati tulajdonban van.)<sup>13</sup> Ugyanez a helyzet más városokban és megyékben is, különösen Borsod és Szabolcs megyében. A cigányok lakta lakások 59 százalékában nincs fürdőszoba, 37-38 százaléka pedig vízvezeték- és lefolyórendszer nélküli. A romák szomszédságában lévő ingatlanoknak is érzékelhetően csökken az értékük. Ahogy egy ingatlanszakértő fogalmazott: „egy átlag magyar ember nem vásárolna olyan házat, amelynek szomszédságában romák laknak. Ha mégis megtenné, 20-50 százalékkal olcsóbban juthatna a házhoz. Ha egy roma család költözne be a szomszédos lakásba, a nem roma lakosok – attól tartva, hogy a házuk leértékelődik –, elköltöznének abból a házból.”<sup>14</sup> Néhány optimista jóslat ellenére, amely szerint a szegregáció előbb-utóbb meg fog szűnni, ezek a környékek a rosszul fizetett és a munkanélküli romák számára az olcsó ár, illetve bérleti díj, valamint a családi kötelek miatt még mindig vonzóak.

Bár szükség lenne olyan törvényi szabályozásra, amely segítségével fel lehetne venni a harcot a lakásügyekben<sup>15</sup> és a nyilvános helyeken tapasztalható rasszizmussal és diszkriminációval, a magyar kormány nem nagyon vesz tudomást a probléma létezéséről.

Nemrég a Pécsi Városi Bíróság elsőfokú ítéletében személyiségi jog megsértése miatt marasztalt el egy bártulajdonost, és 150 ezer forint kártérítés, 7500 Ft ügyvédi-, és 900 Ft eljárási költség megfizetésére, va-

lamint nyilvános bocsánatkérésre kötelezte. Előzőleg a büntető per során a bíróság becsületsértés miatt ítélte el, és 6000 Ft eljárási költség megfizetésére kötelezte a vendéglőst. A polgármesteri hivatal pedig a vásárlók könyvének szabálytalan használata miatt pénzbüntetést szabott ki rá. (Góman v. Bertha, 1996). A panaszost a tárgyaláson a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (továbbiakban NEKI) képviselte. (Az ítéletet lásd *Döntés után* című rovatunkban.)

Ez a döntés a hazai joggyakorlatban úttörő jellegű, és a későbbi diszkriminációs ügyekben precedensként szolgálhat. Mivel a nyilvános helyek látogatásáról a jog kifejezetten nem szól, az ilyen típusú ügyekben a jogászok munkája megsokszorozódik, az eljárások elhúzódnak, és ezáltal a sértett fél helyzete is kiszolgáltatottabbá válik. Emberi jogi szervezetek – a NEKI és a Helsinki Bizottság – azzal a javaslattal fordultak a kormányhoz, hogy a lakásügyekben előforduló, illetve a nyilvános helyek látogatásával kapcsolatos diszkrimináció tilalmát Magyarországon is törvény mondja ki.

## AZ FHA ÉS NÉHÁNY HAZAI ESET BEMUTATÁSA

### *Lakás bérletének, vételének elutasítása*

Érdemes szembevetni egymással néhány magyarországi esetet és az amerikai szabályozást, s szemügyre venni, mi történne, ha nálunk is léteznének az amerikaihoz hasonló rendelkezések és bírói döntések.

A faji alapon történő lakásügyi diszkriminációt az amerikai törvény kifejezetten tiltja. A lakás diszkriminatív alapon történő öröklése, vásárlása, bérlete, tulajdon-átruházása ellentétben áll a törvény rendelkezéseivel és a *Jones V. Alfred H Mayer Co.* (1968) ügyben hozott döntéssel. Leggyakrabban a lakásbérletek során fordul elő diszkrimináció, ezt a háziurak és az építési vállalkozók különféle kikötésekkel és trükkökkel könnyebben tudják leplezni.<sup>16</sup>

Az FHA szerint jogellenesnek minősül „egy lakás bérletére, megvásárlására vonatkozó ígéret visszavonása, bármely személlyel szemben az ilyen jellegű tárgyalás visszautasítása fajra, vallásra, nemre, családi állapotra, nemzeti származásra való tekintettel.”<sup>17</sup> Ugyancsak tiltja a törvény, ha valaki téves információt szolgáltat egy lakás igénybevehetőségéről.<sup>18</sup> Az ilyen diszkriminatív esetben a jogi eljárás során a felperest bizonyítási kötelezettség terheli akkor, ha (1) a kérelmező a védett osztályba tartozik, (2) a lakás bérletére/megvételére ajánlatot tett, (3) a feltételek-

nek megfelelt, (4) kérelmét elutasították, (5) a lakást még nem adták el vagy bérbe.

A következő, Miskolcon történt, egyértelműen diszkriminatív esetre egy emberi jogi csoport hívta fel a figyelmet. Egy roma család két személy tulajdonában lévő földet vásárolt meg. Az egyik tulajdonos a szerződés megkötéséig nem tudta, kinek adják el a földet. Amikor meglátta, hogy a vevő roma család, azonnal elállt a szerződés megkötésétől. Eközben a háromgyermekes roma család már eladta saját lakását, meg is kapták érte a pénzt, amiből a föld másik tulajdonosának kifizették a vételárat. Mivel a lakásukat már eladták, és az új tulajdonos be akart költözni oda, fedél nélkül maradtak, és építkezni sem tudnak, mert az ő eladók visszaléptek az üzlettől.

### *Pénzügyi szolgáltatások*

A pénzügyi szolgáltatásoknál megjelenő diszkriminációról többek között akkor beszélünk, ha a kisebbségek számára a foglalom mértékét magasabb összegben határozzák meg<sup>19</sup>, illetve amikor kölcsön iránti kérelmeiket elutasítják.<sup>20</sup>

Az FHA tiltja továbbá a diszkriminációt a finanszírozásban, amikor kimondja, hogy „jogellenes, ha bármely személy vagy jogi személy, amelynek tevékenysége lakás-, ingatlanüzleteléssel áll összefüggésben, az ügyletet, illetve annak feltételeit fajhoz, színhez, valláshoz, nemhez, családi állapothoz, nemzeti származáshoz köti. A törvény meghatározása szerint „ingatlanügyletnek” számít, ha kölcsönt vagy más pénzügyi szolgáltatást lakás megvásárlása, felépítése, felújítása, megjavítása, fenntartása céljára nyújtanak.

Az NAACP v. American Family Mut. Ins. Co esetben a bíróság megállapította, hogy a törvény 3604-es cikkelye a biztosítás diszkriminatív módon történő elutasítására, valamint a lakás ugyanilyen módon történő beárzására vonatkozik, ami az igénylőt – kifejezetten a származása miatt – gyakorlatilag kizárja a lakástulajdonlásból. (A banknak – peren kívüli megegyezés alapján – 1 millió dollárt kellett kifizetnie 48 fekete számára, akinek lakáskölcsön iránt benyújtott kérelmeit elutasította. Ez a bank 1988-ban a fekete kérelmezők ingatlankölcsön iránti kérelmeinek 43%-át, míg a fehér kérelmezők 14 százalékát utasította el. A jóvátétel során ennek megfelelően a banknak vállalnia kellett, hogy az előírt, pozitív diszkriminációt magába foglaló kötelezettségeknek – például a kisebbségek számára nyújtott kölcsön rendszeres felülvizsgálata stb. – eleget tesz.)

A KISEBBSÉGEK DISZKRIMINÁCIÓTÓL MENTES LAKHATÁSÁT KÜLÖNFÉLE ESZKÖZÖKKEL PRÓBÁLJÁK MEGAKADÁLYOZNI. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN ISMERTTÉ VÁLT ESETEK A FENYEGETŐ HÍVÁSOKTÓL A SZIMBOLIKUS „GESZTUSÚ” CSELEKMÉNYEKIG TERJEDNEK

A törvény azonban nemcsak az egyértelmű diszkriminációt tiltja meg, hanem az olyan gyakorlatot is, amely mentes a diszkriminációtól, hatását tekintve azonban mégis kimutatható a negatív megkülönböztetés.

M. városban az OTP elutasította egy roma család kölcsönkérelmét. A tisztességes életvitelt folytató családot – ahol a családfe 30 évig a Magyar Államvasutaknál, a feleség pedig 25 évig ápolónőként dolgozott –, a bank úgy utasította el, hogy a lakáskölcsön-kérelmeket elbíráló bizottság meg sem hallgatta őket.<sup>21</sup> A NEKI információja szerint a bank a szomszédok tanácsára hozta meg döntését, akiknek háza – a roma család beköltözése miatt – a piacon leértékelődne.

### *Megfélemlítés, beavatkozás, kényszerítés*

A kisebbségek diszkriminációtól mentes lakhatását különféle eszközökkel próbálják megakadályozni. Az Egyesült Államokban ismertté vált esetek a fenyegető hívásoktól a szimbolikus „gesztusú” cselekményekig terjednek, szó van többek között keresztetgetésről, a házakra KKK jelek firklálásáról<sup>22</sup>, vandalizmusról<sup>23</sup>, lakásban lövöldözésről<sup>24</sup>, a tisztességes lakhatáshoz jutás programjával foglalkozó polgárjogi aktivista megtámadásáról<sup>25</sup>, kisebbséghez tartozó lakó beköltözése ellen aláírásokat gyűjtő szomszédokról.<sup>26</sup> A beavatkozás nem éppen finom módjaira is akad példa, amikor a megvásárolni kívánt ingatlan körbezárták, vagy a bejáratát eltorlaszolták.<sup>27</sup> De tudunk olyan esetről is, amikor az esküdtszék 288 691 dollár megfizetésére kötelezte azt a lakóközösséget, amely egy fekete állampolgárt megakadályozott a tulajdonszerzésben.

Muhiban a rendőrség és a polgárőrség megakadályozta, hogy egy újonnan vásárolt házba az új tulajdonosok belépjenek. Az önkormányzat és a polgármester a lakosság kezdeményezésére megakadályozta a tulajdonjog átruházását – ahogyan ez az amerikai Joliet városban is történt –, és ajánlatot tett a ház megvásárlására. Az önkormányzat célja ezzel az volt, hogy a város „faji tisztaságát” megőrizze.<sup>28</sup> Az ilyenfajta cselekedetet az FHA 3617. §-a törvényellenesnek minősíti, amikor is kimondja: „a törvény megtiltja, hogy bármely személyt a 3603., 3604., 3605., 3606. törvénycikkelyben biztosított és védett jogainak gyakorlásában, illetve gyakorlása miatt, továbbá bármely más személyt az említett jogok gyakorlására való ösztönzésében, vagy amiatt kényszerítsenek, fenyegetsenek, illetve megfélemlítsenek.”

Miskolcon Gy. B.-t és családját a ház közös képviselője folyamatosan zaklatta és fenyegette. A NEKI megbízottja a történekről így számolt be: „Váratlanul becsengetnek a lakásba, és egy üres papírról nem létező „határozatot” olvasnak fel, melyben az áll, hogy ki lesznek telepítve, Hitler elégeti őket stb. Másutt többször ok nélkül, trágár szavakkal emlegetik cigány származásukat. Ezt mindig úgy csinálják, hogy tanú ne legyen.” M. B.-t (a közös képviselőt) a szabálysértési hatóság becsületsértés miatt 3000 forint-ra büntette.<sup>29</sup>

1994-ben Egerben F. GY. házába Molotov-koktélt dobta, és „cigányok meg fogtok halni” feliratot firkáltak a ház falára. A ház lángra lobbant, a bentlők enyhe sérüléseket szenvedtek. Az elkövetők ellen azonban egyszerű garázdaság, s nem faji jellegű bűncselekmény miatt emeltek vádat. A bíróság végül a vádlottakat felmentette.<sup>30</sup> Egy másik Molotov-koktélos esetben egy rasszista csoport A. V. házat rongálta meg.<sup>31</sup>

Pécelen, miután az önkormányzat 1994 októberében egy roma családnak lakást utalt ki, a ház lakói petíciót nyújtottak át az alpolgármesternek. A alpolgármester azonban nem volt hajlandó megváltoztatni döntését, amiért később névtelen fenyegető leveleket kapott.<sup>32</sup> A NEKI információi szerint a család egyébként azóta is békében él a nem roma szomszédokkal.

Számos hasonló, Molotov-koktélos merénylet történik ma Magyarországon, e veszélyes eseteknek csak nagyon kis százalékaról szerzünk tudomást. A rendőrség hanyagságának és a hiányos törvényi szabályozásnak köszönhetően a rasszisták még mindig előszeretettel alkalmazzák ezt a módszert a romák megfélemlítésére.

### *Kilakoltatás*

A faj, bőrszín, vallás, nem, nemzeti származás, családi hovatartozás alapján történő kilakoltatás<sup>33</sup> ellentétes az amerikai törvénynek azzal a rendelkezésével, amely megtiltja a lakás<sup>34</sup> bérlésének feltételeire vonatkozó diszkriminációt, valamint a lakáshoz jutás<sup>35</sup> akadályozását. A törvény szerint „jogellenesnek minősül bármely személyt faj, vallás, nem, családi állapot vagy nemzeti származás alapján a jóhiszemű ajánlattétel után a lakás megvásárlásától vagy bérlésétől, illetve a lakás megvásárlására vagy bérlésére vonatkozó megegyezéstől elutasítani, illetőleg bármely módon a lakáshoz jutást tőle megtagadni.”

A bíróság a Troy v. Suburban Management Corp. (1990) esetben a vádlott felmentés iránti kérelmét hagyta jóvá, mivel nem állt rendelkezésre elegendő

bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a vádlott egy fekete vendéget annak származása miatt tiltott ki a szórakozóhelyről.<sup>36</sup> Az Oxford House<sup>37</sup>, Inc., v. Town of Babylon (1993) esetben legfeljebb négy személynek engedték meg az egy lakásban való együttélést, míg az ugyanebben a kerületben lakó családok számára ilyen korlátot nem állítottak fel. A korlátozás be nem tartói kilakoltatással számolhattak.

Kushner a kilakoltatást az alábbi esetekben tartja elfogadhatónak: ha a bérlő (1) bűnöző életmódot folytat (2) vagy/és annak gyermekei veszélyes-, illetve (3) ártalmas magatartást tanúsítanak, (4) kábítószer élvező, (5) nem fizeti ki a lakbért, (6) háziállatot tart, (7) csaló, (8) önkényes lakásfoglaló, etc.<sup>38</sup>

Sz. faluban (Békés megye) kegyetlen rablás és gyilkosság történt: az egyetlen túlélő azt állította, hogy egy roma követte el a bűncselekményt. Ezek után a polgármester által összehívott falugyűlés megszavazta, hogy a romát telepítsék ki a faluból. 827 aláírást gyűjtöttek össze, és küldtek meg a polgármesternek, aki szintén helyeselte a kitelepítést. A polgármester megfogalmazása szerint a többi ház között elhelyezkedő romalakások lenyomták az ingatlanárakat.<sup>39</sup>

Budapesten a B. F. család számos fenyegető és megalázó levelet kapott, majd az önkormányzattól is érkezett egy, amelyben közölték a családdal, hogy szociális lakásbérleti joguktól meg akarják őket fosztani, ugyanis tudomásukra jutott, hogy a család botrányos magatartást tanúsít. A rendelkezésre álló információk szerint a ház egyik lakója a család kilakoltatását kezdeményezve aláírásokat gyűjtött, amelyet az önkormányzat számára meg is küldött.<sup>40</sup> M. város önkormányzata egy roma asszonyt gyermekével együtt a városi temető melletti lakásba helyezett ki.<sup>41</sup> Az ózdi önkormányzat a romákat kiköltöztette a város belséjéből, mivel úgy gondolták, hogy így az ingatlanok értéke emelkedik, és a közbiztonság is javulni fog.<sup>42</sup> Egy önkormányzati döntésnek megfelelően Székesfehérváron elhatározták, hogy elhagyatott külvárosi területeken építenek rosszabb minőségű házakat azon cigányok számára, akiket a város szívéből ki szeretnének telepíteni. Úgy tervezték, hogy az önkormányzati rendelet módosításával ezt a városon kívül eső területet lakóterületté nyilvánítanák. Az eset nyilvánosságra kerülése és az emberi jogi szervezetek közbelépése a terv megvalósulását megakadályozta, így az önkormányzat végül elállt eredeti szándékától.

Később a városi önkormányzat ismételten határozatot hozott, amelynek értelmében a lakókat kilakoltatják, és átmenetileg – 25 millióért bérelt – konténe-



rekben helyezik el őket, később pedig a város három különböző részén építenek számukra házakat. Az önkormányzat – az emberi jogi csoportok és szervezetek, mint a Gettóellenes Bizottság, a NEKI, a Helsinki Bizottság és a Roma Polgárjogi Alapítvány tiltakozása ellenére – szociális és gazdasági szempontból egyaránt érthetetlen és elfogadhatatlan módot választott a probléma megoldására. A Rádió utca 300 nem roma lakója a romák kilakoltatása mellett aláírásgyűjtést szervezett.

Sátorlajújhelyen a városi önkormányzat persona non grata-nak nyilvánított négy roma családot, akik nem tudnak beilleszkedni a társadalomba, és veszélyeztetik a közbiztonságot. Megbízta az ügyrendi és kisebbségi bizottságot, vizsgálják meg, van-e törvényes lehetősége az önkormányzatnak a renitens személyek városba költözésének megakadályozására, valamint a már itt lakó, beilleszkedni nem tudó, és bűnöző életmódot folytató személyek elköltöztetésére.

Felkérték a jegyzőt, hogy dolgozzon ki javaslatot a közrendet és a közbiztonságot veszélyeztető, beilleszkedni nem tudó, nehéz szociális helyzetben lévő családok elköltözésének támogatására. A NEKI kifogásolta az alkotmányellenes megoldást, és az Alkotmánybírósághoz fordult arra hivatkozva, hogy a határozat formálisan sérti az 1987. XI. törvényt, tartalma pedig ellentétben áll az alkotmányban biztosított tulajdonhoz való joggal, a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogával, a magánlakás sérthetlenségéhez való jogával, valamint az alkotmány hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó tilalmával.

### *Jogorvoslat*

Az alábbiakban azokról a jogorvoslatokról lesz szó, amelyeket az FHA, valamint a Lakás- és Városfejlesztési Minisztérium (HUD) közigazgatási eljárása biztosít az érintettek számára.

Amennyiben pert kezdeményeznek, és a közigazgatási eljárás már befejeződött, a felek közötti meg egyezés „peren kívüli egyezés”-nek minősül; az ezek után történő diszkriminatív cselekmény további jogsértésnek számít, és a felelőségre vonás kikényszeríthető az igazságszolgáltatás útján. A HUD szerint az egyezésnek a sértett fél, más, hasonló helyzetű személyek, valamint a köz érdekeit kell szolgálnia.<sup>43</sup> Az egyezés tartalmazhat bírói végzésnek való alávetést, illetőleg a felek között létrejött olyan megállapodást, amely az elkövetőt az alábbiakra kötelezheti: tartózkodás a további diszkriminatív cselekményektől,<sup>44</sup> a

legjobb szolgáltatásnyújtás az ingatlanforgalmazásban,<sup>45</sup> a munkavállalók számára szervezett tréningeken való részvétel, kisebbségi közvetítők megszerzése, adatok gyűjtése, a panaszok elbírálására vonatkozó eljárások kifejlesztése, korábban kirekesztett kisebbségek számára azonos feltételek mellett lakás- vagy kölcsön szolgáltatások felajánlása, egyenlő esélyeket biztosító intézkedések mellett szervezett kampányban való részvétel, egyenlő esélyeket biztosító üzletpolitika folytatása, az „elsőként érkező elsőként kiszolgálása” elvének elfogadása<sup>46</sup>, illetve a kérelmezők, pályázók felvételére vonatkozó objektív feltételek előírása. A legösszetettebb kötelezettségeket tartalmazó, peren kívüli egyezségek vonatkozhatnak továbbá közösségfejlesztésre, valamint a kisebbségek számára a kormány által támogatott – a többség által lakott területeken történő – lakások építésére.

A tisztességes lakhatás tárgyában indított per során lehetőség van egyéb jóvátételre is. Kártérítést lehet ugyanis követelni, melynek mértéke ezekben a perekben az inflációnál nagyobb arányban növekszik, és ami visszatartathat a további lakásügyi diszkriminációtól. A törvény erre korábban nem nyújtott lehetőséget.<sup>47</sup> Az FHA 3613. §-ának megfelelően igényt lehet tartani a felmerült tényleges kárra, büntető kártérítésre, eljárási költségek, valamint az ügyvéd munkadíjának megtérítésére.<sup>48</sup> Büntető, szankciós kártérítés megítélésére pedig akkor kerülhet sor, ha a cselekményt szándékosan követték el. Leggyakrabban a ténylegesen felmerült kiadások és veszteségek, valamint a fájdalommal, szenvedéssel és megalázással járó sérelmek kompenzálására ítélt meg kártérítést a sértett fél számára a bíróság.<sup>49</sup> Lelki szenvedés és gyötrellem okozásáért, valamint megaláztatásért az FHA<sup>50</sup> szerint szintén igényelhető kártérítés.<sup>51</sup>

Rendkívüli jogorvoslatnak számít az ideiglenes bírósági végzés, amely a lakásügyi diszkrimináció hatékony jóvátételei közé sorolható.<sup>52</sup> A végzés három típusát különböztetjük meg: ideiglenes korlátozó végzés, előzetes bírósági végzés, valamint a végleges, vagy állandó bírósági végzés.<sup>53</sup> Az ideiglenes korlátozó végzés legfeljebb 10 napra szól, illetve addig, míg az előzetes végzés alapján a felek meghallgatására sor nem kerül. Az előbbi végzést a bíróság az alperes jelenléte, részvétele nélkül<sup>54</sup> is kibocsáthatja, míg előzetes bírósági végzést tárgyalás megtartása után a bíróság csak abban az esetben hozhat, ha a felperes bizonyítja, hogy egyéb jogorvoslatra nincs lehetőség, és a végzés kibocsátása nélkül a sérelem jóvátehetetlen kárral járna, valamint ha az ügy érdemi kérdéseiben valószínű a felperes igaza.

A végleges bírósági végzést (ítéletet) pedig a tárgyalás befejezésekor a bíróság a tényekre hivatkozva, a jogsértés tényét megállapítva hozza meg. A felperes számára így nyitva áll a jogorvoslat útja.<sup>55</sup>

A lakásügyi diszkrimináció egyéb jogorvoslati közé tartozik a bíróságok kiszabására, az egyenlő esélyeket biztosító intézkedésekre, üzletpolitikára, területfejlesztésre való kötelezés, illetve az ügyvédi- és eljárási költségek megfizetése, stb.<sup>56</sup>

Bár Magyarországon jelenleg nem létezik olyan törvény, amely a tisztességes lakhatás kérdését átfogóan szabályozná, ettől függetlenül a Polgári törvénykönyvre való hivatkozással polgári, a Büntető törvénykönyv alapján pedig büntető per megindítására mégis volna lehetőség. A Polgári törvénykönyv rendelkezése szerint a személyiségi jogában megsértett fél követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását, a jogsértés abbahagyását és a jogsértőt eltiltását a további jogsértéstől, elégtételt követelhet, továbbá kérheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását, az ügyvédi és az eljárási költségek megtérítését és kártérítés megítélését. A korábban említett gyűlöletkeltésre irányuló bűncselekmények esetében is megvanak a jogorvoslat lehetőségei.

Kilakoltatás esetére az ENSZ – Magyarországra is kötelező – határozata (1913/77) kimondja, hogy „azon személyek, illetve közösségek számára, amelyek kényszerű kilakoltatásnak vannak kitéve, minden kormány köteles azonnali helyreállításról, kártérítésről, illetőleg az érintettek számára elfogadható és kielégítő lakhatásról gondoskodni.” Az ENSZ említett egyezménye mellett a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény is kimondja, hogy a részes államok az illetékes nemzeti bíróságok és egyéb állami intézmények útján a joghatóságuk alá tartozó minden személynek hatékony védelmet és jogorvoslatot biztosítanak faji megkülönböztetést célzó minden olyan cselekmény ellen, amely az egyezménnyel ellentétben emberi jogait és alapvető szabadságjogait sérti. Biztosítják továbbá mindenkinek azt a jogot, hogy a bíróságoknál a megkülönböztetés eredményeképpen elszenvedett minden kárért igazságos és megfelelő jóvátételt vagy elégtételt kérjen.

#### MILYEN LÉPÉSEKRE LENNE SZÜKSÉG?

Viszonylag kis létszámú etnikai kisebbségek, közülük is különösen a romák az áldozatai Európában a mindennapi rasszizmusnak.

Magyarországon a nyilvánvaló, közvetett és intézményesített diszkrimináció a romák társadalomtól va-

ló elszigetelődését, szegregációját eredményezi. A marginalizálódás következménye pedig a munkanélküliség, a szegénység, és a hátrányos egészségügyi körülmények kialakulása. Bár a diszkrimináció jelenlétére – az emberi jogi jogvédő szervezetek, csoportok munkájának köszönhetően – számos bizonyíték áll rendelkezésre, a kormány és a politikaformálók ennek mértékét alulbecsülik.

A nemzetközi egyezmények azonban köteleznek a lakásügyi, faji szegregáció kiküszöbölésére, megakadályozzák és megtiltják az ilyen gyakorlatot, biztosítják a kisebbségek védelmét, jogorvoslatot nyújtanak, és az államokat arra kötelezik, hogy ennek megfelelően alkossanak törvényeket, illetve amennyiben szükséges, módosítsák a már meglévő szabályokat. Az európai emberi jogi egyezmény ratifikálása Magyarország számára kötelezővé tette, hogy jogszabályban szabályozza a gyűlöletkeltésre irányuló bűncselekményeket. A lakásügyi problémákról viszont nem rendelkezett. Mivel ilyen törvény jelenleg nem létezik Magyarországon, ez a tény – mint azt igyekeztem szemléltetni – ösztönzőleg hat a diszkriminációs gyakorlatra, hátráltatja perek indítását, meghosszabbítja, illetve megakadályozza az eljárást. Az egyenlő esélyeket biztosító intézkedések – mint a foglalkoztatás, a lakás- és egyéb szociális támogatások megteremtését ösztönző, nemrég elfogadott roma kormányprogram – nem tűnnek kielégítőnek. Amennyiben Magyarország a lakhatással kapcsolatos diszkriminatív cselekményeket törvényi szinten szabályozná, ezzel kinyilvánítaná a polgárjogok iránti elkötelezettségét, s megalapozná a hatékonyabb igazságérvényesítés feltételeit. Amennyiben mégis megszületne a törvényi szabályozás, arra semmi esetre sem önállóan, hanem az 1993-as lakástörvény keretében kellene sort keríteni. Fel kellene lépnie minden olyan diszkriminációval szemben, amely faj, bőrszín, nem, vallás, nemzeti vagy etnikai származás, politikai vagy szociális csoporthoz való tartozás alapján bármely személyt hátrányos megkülönböztetésben részesít lakhatás vagy földhözjutás szempontjából. A törvénynek mind a közvetlen, mind a közvetett diszkriminációval foglalkoznia kellene, s nem szabadna figyelmen kívül hagynia a hajléktalanok és az önkényes lakásfoglalók problémáját sem, hiszen azok nagy része – kevés kivétellel – a romák közül kerül ki.

Ha a leendő törvény a tilalom megsértőit – a jogsértés szankciójaként – egyenlő esélyeket biztosító intézkedésekre és üzletpolitikára, alkalmazottai számára pedig az emberi jogokról szóló képzések beindítására köteleznék, ez nagymértékben hozzájárulna az emberi jogi helyzet javulásához Magyarországon.

*Fordította Bodrogi Bea*

## JEGYZETEK

1. Fair Housing Act: tisztességes lakhatásról szóló törvény, továbbiakban FHA
2. Benjamin F. Charis, Jr.
3. 114 Con. Record 2276 (1968) (Senator Walter Mondale megjegyzései, ő volt az FHA egyik „értelmi szerzője”)
4. Congg. Quarterly 1988 (Sen. Javits): in Housing Discrimination Relman, Zimmermann, 1996, 122–141. o.
5. Uo.
6. Tracking Racism in Europe (An Examination of Anti Discrimination Law in practice) McEven, Martin, 1995, 36 o.
7. 1. § (1) bekezdés.
8. 2. § (2) a, b, c.
9. 14. §
10. 84. §
11. Népszava, 1996. március 4.
12. Uo.
13. Uo.
14. Új Hírnök, 1996. december 7.
15. A nyilvános helyek – place of public accomodation – kategóriájába tartoznak az alábbiak: hotel, motel, vendégházak, sport- és fitness-centrumok, éttermek, fogadók, bárók stb.
16. Kushner, Fair Housing: Discrimination in Real Estate, Community Development and Revitalization, 1995, 218. o.
17. 3604(a)
18. 3604(d)
19. Clark v. Universal Builders, inc, 501 f 2d 324 (7. Cir.), cert denied, 419 US 1070(1974), subsequent proceedings, 706 F2d 204 (7. Cir., 1983) (failure of proof after Remand).
20. Jeff Holyt, et al, Partners in Need (1986) (rampant Chicago neighborhood redlining)(NAACP v. American Family Mutual Insurance Company, 978 f.2d 287. (7. Cir., 1992)
21. Fehér Füzet 1994.
22. Unitet States v. Hayward, 6 f 3d 1241 (7. Cir., 1991)
23. Sofarili v. Pinellas county, 931 F2d 718 (11. Cir., 1991)
24. US V. McInnis, 976 F2d 1226 (9. Cir., 1992)
25. US v. Jhons, 615 f2d 672 (5. Cir.)
26. Sutton v. Bloom, 5 house and Dev. Rep. 9 BNAO 1182 (Nd Ohio Mar 29, 1978)
27. Evans v. tubbs, 657 f 2d 661 (5. Cir.)
28. Ua. 13-as lábjegyzet
29. Fehér Füzet 1995, 27. o.
30. Fehér Füzet, 1994, 30–32. o.
31. Fehér Füzet 1995, 9–14. o.
32. Fehér Füzet 1994, 32–34. o.
33. Troy v., Suburbamn Management Corp., Fair Housing Lending (P-H) 15,647,908 F2s974 (6. Cir. 1990), lásd még Kushner 350-352. o.
34. 42 USC 3604 9b0: HUD v. Jerrald, Fair housing – Fair Lending (p-h) 25,00 (HUD office of administrative Judge Sept. 28,1990) (eviction and retaliatory rent increase for white tenant entertaining blac guests). Továbbá Kushner, 271–324. o.
35. 42 USC 3604(b): HUD’ szabályok a Fair Housing Act kiegészítésére, 1988, 24 CFR § 100.60(b)
36. West Law.
37. Oxford House – az otthon amerikai elnevezése, ahol a szenvedélybetegek családszerűen élnek és kezelésben részesülnek.
38. Kushner, 357–364. o.
39. Fehér Füzet 1994, 47–51. o.
40. Fehér Füzet 1995, 64. o.
41. Kurír, 1996. okt. 14.
42. Új Magyarország, 1996, július 15.
43. 24 C. F. R.
44. Chatanooga v. NAACP, Coles v. Heavens Reality
45. National Urban League v. Office of the Comptroller of Currency
46. US v. JI Sopher and Co,
47. Ragin v. Sothern Management, Kushner 893.o.
48. Wicker V. Hoppock, 73 US (6 wall) 94 (1867)
49. Morgan v. HUD, 985 F 2d 1451 (10. Cir.)
50. State Civil Rights Commission v. Wellington Village Apartments, 594 NE 2d 518 (Ind Ct. App. 1992)
51. Kushner, 932. o.
52. Uo.
53. Uo.
54. HUD v. Blackwell
55. General Building Contractors Assn. V. Pennsylvania, Ragin v. Harry Macklowe Real Estate
56. Kushner, 800–1024. o.

# JOGVÉDELEM ÉS NYILVÁNOSSÁG

## A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG NYOLC ÉVE

A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) 1989 májusában alakult egyesület. Alapítói korábban a magyarországi emberi jogi mozgalom résztvevői voltak. A Helsinki Mozgalom a Helsinki Egyezmény aláírása (1975) után bontakozott ki Kelet- és Közép-Európa országaiban azzal a céllal, hogy számon kérje a kormányokon a Helsinki Záróokmányban foglalt szabadságjogok megvalósulását; illetve hogy támogatást, jogi segítséget nyújtson azon személyeknek és csoportoknak, akiknek vagy amelyeknek emberi jogait a *hatóságok* működése, mulasztása révén sérelem érte. A bizottság ezt a munkát kívánta folytatni a rendszerváltás, illetve a kialakuló jogállam viszonyai között. Célja ma is az, hogy nyomon kövesse az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményben (Magyarországon kihirdetve az 1993. évi XXXI. törvénnyel) foglalt jogok érvényesülését, és a jog, valamint a hazai és a nemzetközi nyilvánosság segítségével szembeszálljon a jog sértésekkel.

Az MHB az Emberi Jogok Nemzetközi Helsinki Szövetségének (IHF) tagszervezete.

A rendszerváltást követően egészen 1994 végéig az egyesület egy-egy kérdésben a sajtón keresztül próbálta a közvélemény figyelmét ráirányítani az emberi jogokra. A jogvédelem eszköze ebben az időszakban tehát elsősorban a nyilvánosság és – a nyilvánosság révén – a hatóságokra való nyomásgyakorlás volt. 1994 novemberében aztán – alkalmazkodva a megváltozott igényekhez és lehetőségekhez – a hatékonyabb és szakszerűbb munkavégzés érdekében a bizottság Közgyűlése létrehozta az MHB szerveit: a Programirodát és az Emberi Jogi Tanácsadó Irodát. Az előbbi feladata az egyesület „üzemszerű” működtetése; új programok kidolgozása, az elfogadott programok végrehajtásának szervezése. Az irodát, amelynek munkatársai nem egyesületi tagok, az ügyvezető igazgató felügyeli.

Az Emberi Jogi Tanácsadó Iroda elsősorban olyan magyarországi jogsértésekkel foglalkozik, amelyeknek elkövetése egyúttal a Római Egyezményt is sérti, s így orvoslásuk a Strasbourgban működő bíróság, az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is kikényszeríthető. Ennek megfelelően többnyire nem foglalkozik például válóperes ügyekkel, csak abban az esetben, ha azok a családi élet egységét, tiszteletben tartását, a házasságkötés szabadságát érintik. (Ezek a

kérdések elsősorban az idegenrendészeti gyakorlat kapcsán bukkannak felszínre.)

Az iroda nem foglakozik büntetőügyek, például garázdaság sértetteinek, illetőleg gyanúsítottjainak képviseletével sem, de igenis eljár a hatósági erőszak jogtalan alkalmazása, a hatalommal való visszaélés, illetve a faji indíttatásból elkövetett erőszakos cselekmények sértetteinek érdekében, ha a hatóságok elmulasztják védelmüket. Tevékenysége kezdetétől 1997. november 30-ig az Iroda 579 ügyben járt el, 1994-ben 7, 1995-ben 157, 1996-ban 202, 1997-ben 213 esetben adott jogi tanácsot, nyújtott jogi segítséget, illetve biztosított képviseletet. A tavaly indult ügyek tematikus megoszlása: 59 idegenrendészeti ügy (kiutasítás, vízum, tartózkodási engedély, idegenrendészeti őrizet stb.), 43 fogva tartással kapcsolatos panasz rendőrségi fogdákból és büntetés-végrehajtási intézetekből, 13 menekültügyi, 11 rendőrök által elkövetett hivatali visszaélés, 8 társadalombiztosítási, 6 kártérítési, 5 válasz külföldi szervezetek és hivatalok megkeresésére, 4-4 ügyészégi panasz nyomozóhatósági eljárások ellen, bevándorlási kérelem, 2-2 kárpótlási, adatvédelmi, munkajogi, kivándorlási, szabálysértési, gyermek-elhelyezési, 1-1 állampolgársági, kiadatási, sajtó-helyreigazítási ügy, hontalan útlevel iránti kérelem, Magyarországra való visszatelepülés, panasz a Nemzetbiztonsági Hivatal ellen, alkotmánybírósági beadvány. Egyéb emberi jogi sérelemmel 19 esetben foglalkoztunk, 22-szer a jogi segítség megmaradt a szóbeli tanácsadásnál. Az Iroda jogásza minden munkanapon fogadják a jogsegélyt kérő ügyfeleket.

Az MHB „hétköznapi” tevékenysége mellett számos hazai és nemzetközi emberi jogi projektben vesz részt. 1995-ben a Magyar Emberi Jogi Központtal (MEJOK) és a Veritas Alapítvánnyal közösen vizsgálta a kistarcsai rendőrségi közösségi szálláson fogva tartott külföldiek életkörülményeit, jogaik érvényesülését és a velük szemben folytatott eljárások törvényességét. Megállapításait, illetve javaslatát az idegenrendészeti törvény módosítására könyv formában jelentette meg. A jelentés hozzájárult ahhoz, hogy a belügyminiszter bezáratta a kistarcsai szállást. Szintén a MEJOK-kal együtt vizsgálta a táborkban élő délszláv menedékesek helyzetét 1995-ben és 1996-ban, tapasztalatait a *Táborlakók* című kiadványban összegezte. 1996 őszén 40 oldalas tájékoztatót készített

azoknak a külföldieknek, akikkel szemben az idegenrendészeti hatóságok eljárak, illetve akiknek kötelező tartózkodási helyül a határőrségek közösségi szállásait jelölték ki. A füzetek kilenc nyelven jelentek meg, és minden közösségi szálláson megtalálhatók. Az MHB szakértői észrevételek alapján több alkalommal véleményezte a menedékjogi törvény tervezetét, az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslatról pedig elemző állásfoglalást készített a képviselők, illetve a nyilvánosság számára.

Az MHB, a CEU Jogi Tanszéke és az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet (COLPI) közösen rendezett előadássorozatán nemzetközi hírű előadók (R. Dworkin, Sz. Kovaljov, U. K. Preuss, A. Neier, D. Rudensztine) beszéltek időszerű emberi jogi kérdésekről. A Bizottság – más szervezetekkel együtt – konferenciákat kezdeményezett a parlament elé kerülő emberi jogi vonatkozású törvényekről, így a fegyveres szervezetek tagjainak jogállásáról, illetve a büntetőeljárásról szóló törvényről.

Az MHB igen fontosnak tekinti a polgári titkosszolgálatok társadalmi kontrollját, és azt, hogy az egykori állambiztonsági szolgálat által gyűjtött adatokhoz az érintettek minél teljesebb körben hozzáférhessenek. Több egykori politikai emigráns és ellenzéki képviseltünk az állambiztonság jogutód szerveivel szemben. 1996-ban a Friedrich Naumann Alapítvánnyal együttműködve nemzetközi konferenciát rendeztünk a titkosszolgálatok civil és parlamenti ellenőrzéséről, az információhoz való hozzáférés és az adatvédelem szabályozásáról, illetve annak gyakorlatáról. Részt veszünk a Lengyel Helsinki Alapítvány koordinálta, egész Kelet-Európára kiterjedő *Nemzetbiztonsági szolgálatok az alkotmányos demokráciában* című programban is. Az MHB emberi jogi sérelemnek tekinti, hogy azok, akikről a volt állambiztonsági szervezet adatokat gyűjtött, a róluk készült iratoknak csak egy töredékéhez juthattak máig hozzá. Az Emberi Jogi Tanácsadó Iroda ügyvédje több alkalommal is képviselt volt ellenzékiet, politikai emigránsokat az irataik megismeréséért kezdeményezett perekben.

Az MHB maga is koordinál egy hét kelet-európai országra kiterjedő, *A rendőrség az átmenet korszakában* elnevezésű vizsgálatot. A rendőrség civil kontrolljával függ össze az a maga nemében páratlan megfigyeléssorozat is, amely a COLPI anyagi, szakmai támogatásával és az ORFK engedélyével 1996 februárjában kezdődött. Ennek során munkatársaink előzetes bejelentés nélkül, szűrőpróbaszerűen látogatást tesznek rendőrségi fogdáknak, illetve olyan rendőrségi objektumokban, ahol embereket tartanak fogva. Megfigyelhetik a fogvatartás körülményeit, beszélhetnek a letartóztatottakkal és a fogdaőrökkel, az érintett en-

gedélyével betekinthetnek a fogvatartással kapcsolatos iratokba, tapasztalataikat pedig – a rendőrséggel történő előzetes egyeztetés után – nyilvánosságra hozzák. A rendőrséggel 1997 augusztusában kötött megállapodás szerint a megfigyelés határozatlan ideig, és az ország egész területén folytatódhat. Az 1996. évi tapasztalatokat összegző jelentés 1997-ben jelent meg *Előrehozott büntetés* címmel.

Az MHB a COLPI-val, valamint az Európai Roma Jogok Központjával közösen 1997 márciusa óta működteti a Jogklinika Programot. A program célja, hogy hatékony és ingyenes képviselést nyújtson azoknak az előzetes letartóztatottaknak, akik anyagi helyzetük miatt nem tudják meghatalmazott védő segítségét igénybe venni. A program jogi segítséget nyújt a védelmet kereső külföldieknek, illetve a határőrség közösségi szállásain tartózkodó, kiutasításuk végrehajtására váró „illegális” migránsoknak is. A Jogklinika Programban hét ügyvéd és – egyetemi oktatók irányítása mellett Budapesten és Győrött – 34 joghallgató is részt vesz: jogi segítséget nyújtanak az arra rászorulóknak. A negyed- és ötödéves joghallgatóknak három egyetemi oktató speciális kollégiumot tart, számukra a program egyúttal gyakorlati képzést is jelent. A Jogklinika büntetőjogi szekciójához 1997 májusától november végéig 230 kérelem érkezett be, a program ügyvédei – kérelem alapján – 54 esetben vállalták a letartóztatott gyanúsítottak védelmét.

Az MHB tapasztalatainak összefoglalóját, az Emberi Jogi Tanácsadó Iroda jogeseteit a *Helsinki Monitor* című időszak kiadványában adja közre.

Az MHB szoros kapcsolatot tart fenn más hazai és nemzetközi szervezetekkel. Egyebek mellett ennek eredményeként fordította le és adta ki a New York-i székhelyű Human Rights Watch/Helsinki *Jogfosztottan. Romák Magyarországon* című jelentését. Folyamatosan tájékoztatja az emberi jogok magyarországi érvényesüléséről az Amnesty Internationalt, az Emberi Jogok Nemzetközi Helsinki Szövetségét (IHF), és ez utóbbi közvetítésével az emberi jogok helyzetéről készült összefoglalója évről évre bekerül az EBESZ számára készült jelentésbe.

Az MHB elnöke Komoróczy Géza, ügyvezető igazgatója Kószeg Ferenc, az Emberi Jogi Tanácsadó Iroda vezetője Somogyi János, az 1996-ban felállt Tanácsadó Testület tagjai: Bíró András, Stephen Holmes, Iványi Gábor, Kis János, Mészáros István László, Nagy Boldizsár, Dimitrina Petrova és Sajó András.

Az egyesület költségvetési támogatásban nem részesül, működését teljes egészében pályázatokon elnyert pénzekből finanszírozza. Legnagyobb támogatói: a German Marshall Fund, a Ford Alapítvány, a Nyílt Társadalom Intézet – Budapest és a Soros Alapítvány.

## AZ IDEGENELVONÁS TÜNETEI

### AZ IDEGENRENDESZETI ŐRIZET PROBLÉMÁI A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG JOGESETEI ALAPJÁN

Az idegenrendészeti őrizetet 1993-ban az idegenrendészeti törvény (1993. évi LXXXVI. tv., továbbiakban Itv.) intézményesítette. A Magyar Helsinki Bizottság a törvény megszületése óta folyamatosan támadja magát a jogintézményt, és bírálja a végrehajtás gyakorlatát is. Az alábbiakban először a jogintézmény, majd a végrehajtás – elsősorban a büntetés-végrehajtás – körüli anomáliákkal foglalkozunk.<sup>1</sup>

\*

A bizottság nevében 1995. szeptember 25-én Kőszeg Ferenc, dr. Somogyi János és dr. Szikinger István az Alkotmánybíróságnál indítványozta, hogy az – számos idegenrendészeti rendelkezés mellett – semmisítsen meg egyes, az idegenrendészeti őrizetre vonatkozóakat is.

Korábban szintén az Alkotmánybíróságnál kifogásolta a Magyar Emberi Jogi Központ (MEJOK) az idegenrendészeti őrizet legvitathatóbb pontját, azt, hogy sem a törvény, sem a hozzá kapcsolódó végrehajtási utasítások, a 64/1994. (IV. 30.) kormányrendelet és a 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet nem tartalmaz az idegenrendészeti őrizet időtartamára vonatkozó megszorításokat, nem maximálja azt, így a szabadságelvonás gyakorlatilag határozatlan időre tolódik ki. A Martin Luther King Egyesület (MLKE) pedig az idegenrendészeti törvény azon rendelkezését támadta meg, amely alapján a rendőr és a határőr az idegenrendészeti szabályok megtartásának ellenőrzése céljából jogosult belépni magánlakásba, illetőleg magánterületre.

A Magyar Helsinki Bizottság idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos indítványai egyrészt arra vonatkoztak, hogy az őrizetet elrendelő bírósági eljárásban a büntetőeljárás különleges eljárásokra vonatkozó szabályait kell alkalmazni [1993. évi LXXXVI. tv. 41. § (3)], másrészt arra, hogy az idegenrendészeti őrizetet és a kijelölt helyen való tartózkodást elrendelő határozat kihirdetésekor a külföldit nyilatkoztatni kell arról, kéri-e a határozat törvényességének bírósági felülvizsgálását [9/1994. (IV. 30.) BM r. 55. § (1)]. Az előbbi szabály az indítványozók szerint nem biztosítja egyértelműen azt az Alkotmány 55. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogot, miszerint személyi szabadságá-

tól megfosztani bárkit csak törvényben meghatározott eljárás alapján lehet. A másik kifogásolt rendelkezés pedig a jogorvoslat-kezdemenyezésben korlátozza szükségtelenül és alkotmányellenesen [57. § (5)] az őrizettest, mivel rögtön a kihirdetésekor nyilatkozatra kényszeríti a külföldit arról, hogy az idegenrendészeti őrizet és kötelező tartózkodási hely kijelölését elrendelő határozattal szemben bírósághoz fordul-e.

A beadvány indoklásának általános részében az indítványozók így fogalmaztak:

*„Az indítványozók abból az elvi álláspontból indulnak ki, amely mind a fejlett demokráciák alkotmányos szabályozásában, mind pedig a nemzetközi jogban, továbbá azok alkalmazási gyakorlatában elfogadottnak tekinthető, és a Magyar Köztársaság Alkotmányával is összhangban áll. Eszerint a külföldiek meghatározott jogai, különösen mozgásszabadsága az államterületre történő belépést és az ott-tartózkodást illetően nem azonosak az állampolgárokéival. A külföldiekkel szemben sajátos helyzetük és a közhatalom méltánylandó szempontjai alapján kizárólag rájuk irányadó rendészeti szabályok is alkalmazhatók. Mindeközben azonban az emberi jogok egyetemességének elvéből adódóan sem megengedett bármiféle olyan korlátozás, amely az általános alkotmányos elvárásokkal ellentétes. (...) Általánosságban elmondható, hogy gyakorlatilag a hatóságok diszkrecionális jogosítványai uralják az idegenrendészeti szabályozást, amit az egyébként helyeselhető bírói kontroll éppen a meghatározott jogfogalmak sokasága miatt nem tud a jogállamisághoz méltó módon ellensúlyozni”.*

Az Alkotmánybíróság az indítványt 1122/B/1995. számon lajstromozta, és nyilatkozattétel végett megküldte a belügy- és igazságügy-miniszternek. Időközben 1996-ban a kormányrendelettel egyidejűleg végrehajtott belügyminiszteri rendeletmódosítás [8/1996. (III. 22.) BM rendelet], mely többek mellett a Magyar Helsinki Bizottság sürgetése és közreműködése nyomán született meg, sok egyéb vitatott rendelkezéssel együtt hatályon kívül helyezte a BM rendelet azon szakaszát, amely azonnali nyilatkozattételre kötelezte a külföldit, például az idegenrendészeti őrizettest a bírói jogorvoslatról. Változatlanul hatályban maradt azonban, hogy az őrizetet elrendelő bírósági eljárásban a büntetőeljárás különleges eljárásokra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A törvény rendelkez-

zését – az Alkotmánybírósághoz eljuttatott észrevételeik alapján – a belügyminiszter és az igazságügy-miniszter 1996-ban eltérően ítélte meg. Részlet a belügyi véleményből:

„A(z) idegenrendészeti törvény 41. §-ának (3) bekezdése a bíróságok eljárását érinti, annak hatályosulásáról nem rendelkezünk információkkal. A kérdéses rendelkezés – amely nem idegenrendészeti megfontolásból került a törvénybe – értelmezése számunkra is gondot okoz. Tapasztalataink szerint a bíróságok sem egységes értelmezés alapján járnak el. Magunk is indokoltak tartjuk e szabály felülvizsgálatát, amelyre jó alkalmat kínál az ez évben végrehajtásra tervezett törvényi revízió, és az ezzel összefüggésben az Európai Unióhoz történő csatlakozás követelményeként megfogalmazott jogharmonizáció.”

A jó alkalom azonban kihasználatlan maradt, az inkriminált szakasz továbbra is hatályos. Mint ahogy hatályban marad az Itv. minden más, a Magyar Helsinki Bizottság és más szervezetek által kifogásolt rendelkezése is.<sup>2</sup> Talán épp’ az igazságügyi tárca fentiekkel ellentétes véleménye miatt:

„Álláspontom szerint a hivatkozott rendelkezés formai értelemben mindenképpen megfelel az alkotmány idézett rendelkezésének, mert törvény rendel alkalmazni egy másik törvény rendelkezéseit. Az Itv. 41. §-ának (3) bekezdésében foglalt szabály tartalmi oldalról vizsgálva sem jár azszal a veszéllyel, hogy tág teret nyitna a bizonytalanságnak és az előre nem láthatóságnak, hiszen a törvény alapján egyértelmű a bíróságnak a feladata: az idegenrendészeti őrizet törvényességének felülvizsgálata. A bírósági eljárás során irányadó szabályokat pedig konkrétan behatárolja, hogy a törvény alkalmazandóvá teszi a bíróság számára a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (Be.) negyedik rész XVIII. fejezet I. címét, hisz ebben, közelebbről ennek 356. §-ában minden ésszerűen szükséges eljárási szabály benne van. Hogy e rendelkezéseket csak „megfelelően” lehet alkalmazni, az abból következik, hogy a Be. saját szabályozási terénuma folytán szükségképpen például csak terheltről beszél, mialatt nyilvánvaló, hogy az idegenrendészeti őrizetes nem a Be. értelmében vett terhelt.

A törvényhozó nyilván azért választotta ezt a megoldást, mert az Itv. szerinti bírósági meghallgatás sokban hasonlít a vádirat benyújtása előtt elrendelt előzetes letartóztatás bírósági eljárásához, ezért fölösleges lett volna a nagyrészt azonos eljárási szabályok megismétlése. Kétségtelen, hogy a különleges eljárás általános szabályai szerint tárgyaláson kívül is dönthet a bíróság, de mivel az Itv. 39. § (2) bekezdése előírja, hogy minden esetben meghallgatás céljából a bíróság elé kell állítani az őrizetbe vett személyt, ezért az általánoshoz képest speciális rendelkezés biztosítja azt, hogy ez a meghallgatás minden esetben megtörténjen.

A kifejtettek alapján az indítványban foglaltak nem megalapozottak, az Itv.-ben alkalmazott utaló szabályozás bevett jogszabály-szerkesztési technikai megoldás, az indít-

vány olyan kívánalmat fogalmaz meg a kodifikációval szemben, melynek követése a jogalkotót szükségtelen kazuisztikára kényszerítené.”

Ennek dacára a Magyar Helsinki Bizottság továbbra is fenntartja indítványát a kifogásolt és még hatályban lévő rendelkezés tekintetében. A kérdéses bekezdés értelmében ugyanis az idegenrendészeti őrizet alatt lévő külföldiekre, akik tehát egy igazgatási eljárás részesei, a büntetőeljárás bírósági szabályait kell alkalmazni a bírósági kontroll során. Tekintettel arra, hogy e személyek nem állnak büntetőeljárás alatt, ez a törvényi rendelkezés nem fogadható el. Lehetséges, hogy a jogalkotó ezen csak egyes eljárási mozzanatokot (határozat meghozatala, kihirdetése, írásba foglalása stb.) értett, ám e bekezdés értelmezése és alkalmazása bizonytalanságot, jogellenességet eredményez, összevetve az Itv.-nek az idegenrendészeti eljárás közös szabályaira vonatkozó részével (47–51. §). Részlet az igazságügy-miniszter válaszára tett észrevételünkéből:

„Nem meggyőző a miniszteri érvelés a Be. különleges eljárásokra vonatkozó szabályainak alkalmazhatóságát illetően. A vélemény maga sem ad egyértelmű választ arra, hogy a különleges eljárásokról szóló egész cím alkalmazható-e, illetőleg csupán a „különleges eljárások általános szabályait” rögzítő 356. §. A válaszból mégis az olvasható ki, hogy ez utóbbihoz elegendő folyamodni, hiszen ebben „minden ésszerűen szükséges eljárási szabály benne van”. Nos, ezzel szemben a helyzet az, hogy a Be. 356. §-ba rögzített – rendkívül általános – tételek még a büntetőeljárás során sem alkalmazhatók közvetlenül „megfelelően”. (...) Valójában maga az Itv. is a legfontosabb kérdésekben különös szabállyal rontja le a hivatkozott szakasz előírásait. Szól az Itv. az eljárás megindítására jogosultságról, az egyesbírói eljárásról, az eljáró bíróságról, egyszóval minden olyan lényeges kérdésről, amelyeket a hivatkozás logikájában a Be.-nek kellene megválaszolnia. A probléma éppen abból adódik, hogy maga a 356. § is visszaül az egész Be.-re, azonban a Miniszter Úr is értelemszerűnek tartja, hogy az idegenrendészeti őrizetes nem terhelt. Ez kétségtelen tény, azonban felveti azt a kérdést, hogy a védői jogosítványok mennyiben illetik meg azt, akit bűncselekmény elkövetésével nem gyanúsítanak, másrészt jogában hasonló módon – sőt, processzuális garanciák hiányában még erőteljesebben – korlátozzák. (...)

Az önellenmondó miniszteri vélemény magában is alá támasztja azt a megállapítást, hogy a kifogásolt rendelkezések távolról sem felelnek meg a jogállam által megkövetelt konkrétitás, meghatározottság követelményének, miközben az alapjogok korlátozására, illetőleg érvényesítésére vonatkoznak. Hangsúlyozni kell, hogy az idegenrendészeti őrizet esetében gyakorlatilag határozatlan tartamú szabadságvesztésről van szó, amely esetenként igen hosszúra is nyúlhat anélkül, hogy maga az őrizetes magatartásával az időtartamot befolyásolni tudná. Ebben az értelemben a fogva-

tartás és a tartam bizonytalansága aránytalanul nagy teherként nehezedik az érintett személyekre. Éppen ezért volna igen fontos, hogy legalább az eljárási garanciák terén az adott körülmények között elérhető maximális jogbiztonságot célozza meg a törvényalkotó. A kifejtettek miatt ez itt nem történt meg, ezért véleményünk szerint az alkotmány-sértés megállapítható.”

Az Itv. 37. § (1) bekezdése alapján az „idegenrendészeti őrizetet rendőrségi fogdában, kivételesen büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani”. A kivételesség ebben az esetben gyakorlatilag annyit tesz, hogy miután az őrizetes idegenrendészeti őrizetként 30 napot már rendőrségi fogdán töltött, „idővel” mindenképp büntetés-végrehajtási intézetbe kerül (tudunk olyan külföldről is, aki hat hónapig volt rendőrségi fogdában), a nők Pálhalmára, a férfiak Nagyfára. A rendőrségi fogdán őrizetbe vetek jogait és kötelességeit a belügyminiszter 19/1995. (XII. 13.) számú rendelete, míg a büntetés-végrehajtási intézetben elhelyeztekét az 1/1995. (I. 6.) IM rendelet szabályozza – *eltérően*.

A Magyar Helsinki Bizottság 1997 áprilisában bevándorlással fordult A. G. koszovói albán idegenrendészeti őrizetes ügyében az állampolgári jogok országgyűlési biztósához és az igazságügy-miniszterhez. Ezen iratban a két jogszabályban fellelhető különbségek szemléltetésére összehasonlító táblázatot készítettünk, amely tartalmazza az idegenrendészeti őrizetes emberi jogait érintő 1/1995. (XII. 13.) BM, illetve 1/1995. (I. 6.) IM rendelet hatályos rendelkezéseit, amelyek egyrészt a 30 napon belül rendőrségi fogdában, másrészt az ezt követően büntetés-végrehajtási intézetben elhelyezett őrizetesekre vonatkoznak.

Ezek alapján feltűnő, hogy miután a kiutasítás 30 napon belül – leginkább a külföldtől független körülmények miatt – nem hajtható végre, pusztán azért, mert egy másik típusú intézménybe szállítják át és tartják ott őrizetben, eddigi jogait tovább szűkí-

tik. (Ez a faramuci helyzet emlékeztet a rendőrségi fogdában, illetve a büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartott előzetes letartóztatottakéra.)

Részlet dr. Konkoly Csaba helyettes államtitkárnak az igazságügy-miniszter nevében írott 1997. május 6-án kelt válaszából:

„Levélükben kifogásolják a belügyi és igazságügyi tárca idegenrendészeti őrizetre vonatkozó, eltérő jogi szabályozását. A büntetés-végrehajtásnál valóban eltérőek az idegenrendészeti őrizet foganatosításának szabályai, mivel más jogintézményről van szó, s különböző a két fogva tartó intézmény jellege.

Ami az 1/1995. (I. 6.) IM rendeletben foglaltakat illeti, indokoltnak tartjuk a Bizottság tájékoztatását a rendelet eddigi módosításairól:

– A büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartottak birtokában lévő külföldi fizetőeszközzel kapcsolatos eljárásról szóló 4/1997. (II. 12.) IM rendelet 2. § (2) bekezdése szerint a fogvatartottat írásban nyilatkoztatni kell, hogy konvertibilis fizetőeszközének megőrzését az intézetre bízsa, vagy felhatalmazza az intézetet, hogy a nevére nyitott devizaszámlán helyezze el. Ez az új szabályozás bővíti az őrizetes rendelkezési lehetőségét.

– A fogvatartottakkal kapcsolatos kártérítési eljárás szabályairól szóló 13/1996. (XII. 23.) IM rendelet hatálya kiterjed az idegenrendészeti őrizetesekre is. A rendelet a kártérítési eljárás korszerű szabályait tartalmazza, egyértelművé téve, hogy az idegenrendészeti őrizetes is fordulhat a kártérítési határozat ellen keresettel a bírósághoz.

– Tényszerű jogi szabályozás hiányában is a büntetés-végrehajtás a szabad levegőn tartózkodás tekintetében az őrizetesek esetében is irányadónak tekinti az elítéltekre vonatkozó szabályt: azt, hogy naponta legalább egy órát tartózkodjanak szabad levegőn.

– A büntetés-végrehajtási intézet biztosítja – amint az elítéltek és az előzetesen letartóztatottak esetében is – a külföldi utazásokkal való ellenőrzés nélküli levelezést, látogatást, és erről az őrizeteseket tájékoztatja. Az őrizetesek jogaira és

## MI AZ IDEGENRENDEZÉSZETI ŐRIZET?

Az idegenrendészeti őrizet szabadságmegvonás. Két feltétel együttes megélése esetén rendelhető el: csak végrehajtható kiutasítási határozat esetén, illetve csak olyan külföldivel szemben, aki a hatóság elől elrejtőzött, vagy a kiutasítás végrehajtását más módon akadályozza; a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt fel-

tehető, hogy a kiutasítás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja; a kiutasítás hatálya alatt és a kiutazás előtt szabálysértést vagy bűncselekményt követett el; a kötelező tartózkodásra kijelölt helyet (többnyire a határőrség közösségi szállását) engedély nélkül, illetve az előírt feltételek hiányában elhagyja.

Az idegenrendészeti törvényből hiányoznak az értelmező rendelkezések. Így a jogszabály idegenrendészeti őrizetre vonatkozó része nem tiszt-

tázza pontosan, mikor „végrehajtható” a kiutasítási határozat. A jogalkalmazó hatóságok ezt úgy értelmezik, azt a gyakorlatot alakították ki, hogy a külföldi kiutasítása az idegenrendészeti őrizetet illetően tulajdonképpen minden esetben végrehajtható, feltéve, ha az illető az Itv. visszafordítás tilalmára vonatkozó rendelkezésének hatálya alá nem esik. Pedig a jogszabály kiutasításra vonatkozó rendelkezései között szerepel, hogy annak végrehajtását a kiutazás feltételeinek



kötelezettségeire vonatkozó tájékoztató tíz nyelven áll az őrizetek rendelkezésére. Álláspontunk szerint az őrizetes és jogi képviselője levelezésére vonatkozó korlátozás is feloldható, ezért a jogszabály módosítását e tekintetben a közeljövőben tervbe vesszük.

– A látogatás szabályai gyakoriság tekintetében eltérnek a rendőrségi fogda szabályaitól, azonban a büntetés-végrehajtási intézetben hosszabb a látogatás tartalma, és általános szabályként az őrizetes nemcsak egy személyt fogadhat, mint a rendőrségi fogdában.

Összefoglalva az őrizet végrehajtásának tapasztalatait, meggyőződésünk, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartott őrizetesek jogai nem csorbulnak a rendőrségi fogdában érvényesülő gyakorlathoz képest.”

A bizottság válaszelevelében üdvözölte az IM-nek az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának körülményein javító jogszabály-módosításait, de a minisztérium illetékesének a legfőbb kételyt, hogy a végrehajtás jogi keretei alapvetően eltérnek a rendőrségi fogdákat, illetve a büntetés-végrehajtási intézeteket illetően, nem sikerült eloszlatni. Részlet a válaszelemből:

„Levelemben azt írja: „A büntetés-végrehajtásnál valóban eltérőek az idegenrendészeti őrizet fogantatásának szabályai, mivel más jogintézményről van szó, s különböző a két fogva tartó intézmény jellege.” Nem világos, hogy miért „más jogintézmény” a rendőrségi fogdában, illetve a büntetés-végrehajtási intézetekben végrehajtott idegenrendészeti őrizet. Az idegenrendészeti törvény [1993. évi LXXXVI. tv. 37. § (1)] szerint az őrizetet – az elrendelő rendelkezése szerint – rendőrségi fogdában, kivételesen büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. A törvény megítélésünk szerint sehol sem rendelkezik arról, hogy a két helyszín kétféle jogállást jelent.

Örömmel olvastuk, hogy az IM az idegenrendészeti őrizetre vonatkozó jogszabályokat folyamatosan felülvizsgálja. Úgy gondoljuk azonban, hogy ezen munka során, annak mintájára, ahogyan az 1979. évi 11. tv. 116. § (6)

az előzetes letartóztatás végrehajtására vonatkozó jogszabályok harmonizálását írja elő, mindenképp egységesíteni kellene az idegenrendészeti őrizetre vonatkozó szabályokat.”

A törvény megszületése óta az idegenrendészeti őrizet jogintézményének jelenleg hatályos szabályozását az ombudsman oldaláról érte a legkeményebb kritika:

„A látogatás során szerzett ismeretek és a már vizsgált egyedi ügyekből származó tapasztalatok megerősítették, hogy szükség van a közeljövőben az emberi jogok érvényesülésének átfogó vizsgálatára az idegenrendészeti és menekültügyi eljárások gyakorlatában. Az már most megállapítható, hogy az idegenrendészeti őrizet, illetve annak büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtása aránytalanul súlyos joghátrány. Kiszámíthatatlan és elhúzódó időtartama és végrehajtásának jelenlegi módja az esetek döntő többségében nem méltányos és nem arányos az elkövetett jogsértéshez képest. Végrehajtási módja nem illeszthető a büntetés-végrehajtás rendszerébe. Mindezek alkotmányos visszásságra utalnak. Sértik ugyanis a jogállamiság elvét és veszélyeztetik a jogbiztonságot is.(...)”

A megállapított alkotmányos visszásságok megszüntetése érdekében ajánlom, hogy az igazságügy-miniszter és a belügyminiszter közösen kezdeményezze a hatályos Itv. módosítását. Garanciális okokból szükséges, hogy a törvényben határozzák meg az idegenrendészeti őrizet és a kötelező tartózkodási helyen eltöltendő idő leghosszabb időtartamát.<sup>37</sup>

Bár az ombudsman ajánlásával mind a belügy-, mind az igazságügy-miniszter egyetértett, azóta egyikük sem kezdeményezte az Itv. módosítását. Pedig aligha tartható arányos büntetésnek a félévi, vagy még hosszabb szigorított börtönkörülmények között végrehajtott idegenrendészeti őrizet olyan személynél, aki – mondjuk – másfél napot késve tér vissza a kötelező tartózkodási helyül kijelölt közösségi szállásra.

Ilyen eset B. A. boszniai muzulmán férfi is. B. A. szülőföldjéről a szerbek elől menekült, és 1996. feb-

biztosításáig – így különösen a személyazonosság és állampolgárság tisztázásáig, az útlevel, vízum, menetjegy beszerzéséig – fel lehet függeszteni [Itv. 33. § (3)]. (Ezt a hatóság a külföldi meghallgatása után, mikor kiderül, hogy „objektív akadálya” van a kiutasításának, kénytelen is megtenni, és a kiutasítással egy időben, de más nyomtatványon a felfüggesztésről határozni.)

A hatóság mindenestre – a jogszabály szövegéből legalábbis úgy

tűnhet – mérlegelhet, ám egy másik joghely kogens szabályt fogalmaz meg. Aligha nevezhető ugyanis a kiutasítás „végrehajthatónak”, ha a kiutasítás feltételei nem adottak, amint ezt az Itv. 48. § (2) bekezdése közvetve el is ismeri: *ha a kiutasítás végrehajtásának feltételei fennállnak, az őrizetet az elrendelő idegenrendészeti hatóság a bíróság egyidejű értesítése mellett megszünteti.*

Tovább ködösíti a végrehajthatóság tekintetében az egyébként sem

kristálytisztá képet az, hogy az Itv. 33. § (1) értelmében az alakszerű határozatnak tartalmaznia kell az ország elhagyásának határnapját és a határátléptetés helyét. Ezek bár a kiutasító határozatba bekerülnek, de teljesen értelmüket veszítik, mivel a kiutasítást például úti okmány hiányában nem lehet végrehajtani. Amint a kiutasítás lehetővé válik, a hatóság kénytelen új határozatot készíteni, legalábbis a régit módosítani, ahol új időpontot és helyet jelöl meg.

ruár 17-én lépte át a magyar határt, tehát alig egy hónappal azután a határnap után, amitől kezdve a Magyar Köztársaság már nem részesítette ideiglenes védelemben a délszláv háborúk üldözöttjeit. A férfi kérelmét a magyar menekülthatalom elutasította, és 1996. június 3-án elrendelték a kitoloncolással végrehajtandó kiutasítását, amit azonban nem lehetett végrehajtani, mivel B. A. úti okmánnyal nem rendelkezett, illetve részére azt Bosznia-Hercegovina nagykövetsége a hatóságok többszöri megkeresése ellenére sem állította ki. Kötelező tartózkodási helyül a szombathelyi határőrség közösségi szállását jelölték ki, ahonnan időközönként legálisan kijárt, többnyire a városba. Augusztus 1-jén azonban nem tért vissza időre, este nyolcra, ezért elrendelték a körözését. Augusztus 3-án tartóztatták fel budapesti rendőrök a Városmajori parkban. Előállították, majd még aznap az illetékes Fejér megyei rendőr-főkapitányság (FMRFK) igazgatásrendészeti osztálya elrendelte a bosnyák férfi idegenrendészeti őrizetét, melyet a bíróság többször meghosszabbított, és az így félévre nyúlt. Érdekes, hogy B. A. aránytalanul hosszú őrizetét nem a bíróság szüntette meg, hanem a FMRFK. Idézet a megszüntető határozatból:

*„Toloncolását végrehajtani nem lehet, hazájába történő kiutasításának feltételei nincsenek meg. A Budapesten lévő Bosznia-Hercegovinai Nagykövetség részére – többszöri megkeresésünk ellenére sem – állított ki útlevelet, hazatérési engedélyt. Hazautazási lehetősége ezzel megszűnt.*

*B. A. hosszú és ma már határozatlan idejűnek tűnő idegenrendészeti őrizete olyan súlyos, aránytalan joghátrány, ami már az emberi szabadságjogokkal ellentétes.*

*Mivel belátható időn belül a kiutasítás végrehajtásának feltételeit biztosítani nem lehet, ezért az idegenrendészeti őrizet fenntartása nem indokolt.”*

B. A. ezután visszakerült a szombathelyi közösségi szállásra, és innen toloncolták ki légi úton 1997. április 3-án Boszniába.

Tanulságos F. M. B. A. palesztin fiatalember esete is, aki 1995. október 31-én lépte át illegálisan a magyar határt, s azóta „pendlizik” a határőrség közösségi szállásai és a nagyfai börtön között. Előreláthatólag ez mindaddig így is lesz, amíg illegálisan el nem szökik Magyarországról.

Először a kiskunhalasi közösségi szállást jelölték ki számára kötelező tartózkodási helyül, de alig húsz nappi ott-tartózkodás után nem tért vissza időre. Másnap a nyugati határszélen tartóztatták fel, és a BRFK igazgatásrendészeti főosztálya elrendelte idegenrendészeti őrizetét, amelyet a Csongrád Megyei Bíróság egy évig hosszabbított. Szabadulása után három hónappal engedélyezett kimaradásáról újból nem tért vissza a kiskunhalasi szállásra, ekkor a Keleti Pályaudvarnál csípték fölön. Újból Nagyfára került, jelenleg is ott tartják őrizetben.

F. M. B. A. palesztin állampolgár, de a Palesztin Autonómia nem akar tudni róla. Gyerek- és ifjúkorát családjával együtt az arab világ országaiban töltötte – menekülteként. Utolsó biztos tartózkodási helyéről, Líbiából az Öböl-háborút követően Kadhafi palesztinok tízezreit sújtó haragja és bosszúja seprte ki. Azóta ide-oda vándorolt – úti okmányok és „valódi” állampolgárság nélkül. Egyik ország sem akarja befogadni, és úgy tűnik, ahhoz sem elég ügyes vagy tehetsős, hogy innen elmeneküljön, emiatt aztán Magyarországon – határozatlan ideig – börtönben tartják.

Hasonlóan kilátástalan a helyzete K. J. magyar nemzetiségű Boszniából menekült férfinak is. Nem volt hajlandó részt venni a délszláv háborúban sem a bosnyákok, sem a szerbek oldalán, ezért Magyarországra jött. Kisebb balatoni nyaralófeltérésekből tartotta fenn magát, amíg a rendőrség el nem fogta, és a bíróság jogerősen el nem ítélte. A börtönben letöltött szabadságvesztés mellékbüntetése a kiutasítás volt, amelyet ebben az esetben se lehetett végrehajtani, mivel K. J.-t sem a bosnyák, sem a jugoszláv ál-

---

Az Itv.-ből kirajzolódó abszurd tehát a következő: a kiutasított külföldi csak akkor vehető őrizetbe, ha a kiutasítás végrehajtható, de amint végrehajtható, szabadon kell engedni. Magyarán: jelenleg ad absurdum jogellenesen (az Itv.-vel is ellentétesen) tartanak őrizetben – ráadásul határozatlan ideig – olyan külföldieket, akik kiutasítása sem de jure, sem de facto nem végrehajtható.

Nemrégiben dr. Blutman László ügyvéd, egyetemi docens a Menedék

Egyesület megbízásából hasonló érvekre alapozva próbálta egy afgán férfi őrizetét megtámadni, ám azt a bíróság mind első-, mind másodfokon meghosszabbította. (Igaz, rövidebb időre, mint azt az indítványtevő idegenrendészeti hatóság kérte.) Az ügyvéd a strasbourgi Európai Emberi Jog Bizottságnál is panaszt tett, a testület azonban azt illetékeség hiányában elutasította. Külön is sérelmezhető, hogy egyik elutasító döntésnél sem fogalmazódott meg pontosan,

mely feltételek megléte esetén hajtható végre a kiutasító határozat.

Különösen kétséges az olyan külföldiek őrizetben tartása, akik – még ha a nagyfai börtönben is – menekültekérelmet terjesztettek be a Menekültügyi és Migrációs Hivatalhoz vagy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságához, és a menekültügyi eljárás elindult, illetve folyik. Az ő esetükben a ma élő rendelkezések alapján mindenféleképpen azonnali hatállyal fel kellene függeszteni a kiutasítást,

lam nem ismeri el polgárként. Így ő is a közösségi szállások és a nagyfai bv. intézet örökös lakójává válhat.

A jelenleg hatályos rendelkezések alapján a két férfi sorsa megnyugtatóan aligha rendezhető. Ugyan az Itv. egyik végrehajtási utasítása, a 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet 24. §-a az országos rendőrfőkapitánynak és a határőrség országos parancsnokának lehetővé teszi, hogy a külföldi mentesítse (akár utólag is) a beutazás és a tartózkodás Itv.-ben megszabott feltételei alól (például beutazás csak érvényes útlevéllel, határátkelőn keresztül), de e jogukkal az illetékesek még olyan idegenrendészeti őrizetesek esetében sem éltek – tudomásunk szerint –, akik kiutasítása a magyar hatóságok szerint is kivitelezhetetlen. S ha az idegenrendészeti hatóságok vezetői így is cselekednének, azzal még nem oldódna meg az alapvető probléma: milyen jogi státuszba kerülne a külföldi, illetve hogyan kerülhetné el az újabb őrizetet. Hiszen munkát nem vállalhat, ellátásáról így az állam kénytelen gondoskodni, és ennek gyakorlatilag mindmáig az egyetlen módja, hogy az „illegális külföldi” számára közösségi szállást jelölnek ki kötelező tartózkodási helyül, aminek szigorú rendjét egyrészt nehéz betartani, másrészt amennyiben mégis, úgy a külföldi, aki egykori hazájának, s más országnak sem kell, reménytelen vegetálásra kényszerül.

Az elfogadás előtt álló menedékjogi törvénytervezetben felsejlik a probléma megoldása. Mostanára az idegenrendészeti hatóság számára is világossá vált, hogy az Itv. 31. § (1) bekezdésében megfogalmazott visszafordítási tilalom jelenlegi alkalmazása, „*miszerint nem irányítható vissza, illetőleg nem utasítható ki a külföldi*

A TÖRVÉNYTERVEZET NEM SZÁMOL AZOKKAL A REMÉNYTELEN SORSÚ KÜLFÖLDIEKKEL, AKIK KIUTASÍTÁSA TŐLÜK FÜGGETLEN OKOK MIATT (MEGSZÜNT AZ ORSZÁGUK, NEM VOLT ÁLLAMPOLGÁRSÁGUK, NEM KÍVÁNJÁK SZÁMUKRA KIÁLLÍTANI AZ IRATAIKAT STB.) BELÁTHATÓ IDŐN BELÜL NEM HAJTHATÓ VÉGRE, ÍGY TARTÓSAN MAGYARORSZÁGON REKEDNEK.

*di olyan országba, vagy olyan területek határára, ahol faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hoztartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére, vagy olyan területek határára, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve kiutasított külföldi kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak lenne kitéve.”* azzal jár

együtt, hogy az országban rekedt külföldi státusza rendezetlen, és ellátása költséges állami feladat marad. Ez az állapot hosszabb távon – mind a külföldinek, mind a hatóságnak – tarthatatlan.<sup>4</sup> Ez készítette a törvényalkotót arra, hogy a menedékjogi törvényben létrehozza – az ilyen külföldiek védelme és eddigi ex lex helyzetük legalizálása érdekében – a védelemben részesítettek leggyengébbikét, a befogadottak kategóriáját. A befogadott jogosult a magyarországi tartózkodásra, szállásra és ellátásra, illetve munkát is vállalhat.

Sajnos, a törvénytervezet nem számol azokkal a reménytelen sorsú külföldiekkal, akik kiutasítása tőlük független okok miatt (megszűnt az országuk, nem volt állampolgárságuk, nem kívánják számukra kiállítani az irataikat stb.) belátható időn belül nem hajtható végre, így tartósan Magyarországon rekednek. Megítélésünk szerint azzal, hogy egykori országuk elzárkózik a visszafogadásuktól, vagy esetleg az állam megszűnt, illetve az ügyfél együttműködése dacára a magyar hatóságoknak éveken keresztül nem sikerül kideríteni a külföldi állampolgárságát, ha nem is automatikusan, de megilletné a befogadotti státusz ezen személyeket is.

\*

meg kellene szüntetni az őrizetet (a felfüggesztést a jogszabály az idegenrendészeti őrizet tekintetében nem ismeri), és intézkedni kellene a külföldiek átszállításáról menekülttáborba.

Az idegenrendészeti őrizetet idegenrendészeti hatóság (határőrség, rendőrség) rendelheti el, illetve azt e szerveknél a bíróság kezdeményezheti. (A vélhetőleg legnagyobb forgalmú elrendelő szerv, a győri határőrség 1994. május 1. és 1997. november 15.

között 238 főt vett őrizetbe.) Az elrendelés időtartama öt nap, ellene jogorvoslatra nincs lehetőség. Ezt követően azt a bíróság hosszabbítja-hosszabbíthatja meg egészen a külföldi kiutazásáig. Az elrendelés esetén a hatóság köteles gondoskodni a külföldi kiskorú vagy eltartott családtagjai elhelyezéséről, értéktárgyai biztonságba helyezéséről.

Az őrizet végrehajtására rendőrségi fogdáknak vagy büntetés-végrehajtási intézetekben kerülhet sor. Alape-

setben az első harminc napot a külföldi rendőrségi fogdában tölti, és csak ezt követően kerül börtönbe (de a rendőrségi fogdán korlátlan ideig őrizhető). Az elrendelő hatóság azonban dönthet úgy is, hogy a kiutasítottnak a közbiztonság fokozott védelme érdekében azonnal börtönbe kell vonulnia. A bíróság kezdeményezte idegenrendészeti őrizetet minden esetben bv. intézetben kell végrehajtani.

Az idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos intézkedésekben nehezen érhető tetten az egységes hatósági logika. Különböző például a közösségi szállások gyakorlata abban, hogy mennyi idő után adnak ki körözést, vagy hogy mekkora az a késés, amit még tolerálnak, és nem torolják meg a külföldin az idegenrendészeti őrizet elrendelésével. Tudomásunk szerint a határőrség vezetése szorgalmazza, hogy a határőrsek minden egyes engedélyezetlen távolmaradás esetében mérlegelés nélkül alkalmazzák az Itv. szigorú szabályait a körözés, illetve az őrizet elrendeléséről. A rendőri szervek pedig központi sugalmak híján is minden alkalommal így járnak el.

Bár a jogalkotó a törvényben – igen tágra – határozta meg a hatóságnak, hogy mely esetekben veheti őrizetbe a külföldit, mégis mintha az elrendelőnek ez nem lenne elegendő, és gyakran vegyít a határozat indoklási részébe a külföldi „rendbontó, rendzavaró, italozó, botrányos, agresszív életmódját” ecsetelő mondatokat. Pedig azok – amennyiben nem bűncselekmények –, az eljárás szempontjából érdektelenek. Talán leginkább az elrendelő bűntudata olvasható ki belőlük, az, hogy a határozatlan idejű őrizetet maguk is aránytalanul súlyosnak ítélik. Az igazsághoz tartozik, hogy a határozat rendelkező részéből természetesen már hiányoznak az ilyesfajta kitételek, s a bíróság sem foglalkozik érdemben velük.

Ahogy korábban említettük, az idegenrendészeti őrizet egy éven túli fenntartását még az elrendelő is aránytalanul hosszú büntetésnek tekinti. A bírói gyakorlat is általában afelé tart, hogy egy évnél hosszabb ideig senki se legyen börtönben. Akadnak azonban, ki tudja miért, kivételek is. N. A. K. libanoni férfi, aki a Heszballah elől menekült Európába, fennakadt a magyar határon, kiutasították, de „egyelőre” a toloncolást nem lehetett végrehajtani, így újra a határnak indult. A szlovák határőrök visszaadták magyar kollégáinknak, és 1996. május 31. óta őrizet alatt tartják.

Esete semmi eltérést nem mutat a többiekétől, akik hamarabb szabadulhattak: a libanoni hatóságok csekély érdeklődést mutatnak iránta, toloncolása ezért halasztódik. A Csongrád Megyei Bíróság 1997. május 26-i végzése, amelyben újabb négy hónappal hosszabbítják N. A. K. őrizetét, valamely rejtélyes okból azt vélelmezi, hogy a magyar hatóságok az elkövetkező négy hónapban beszerzik a szükséges úti okmányokat (ezért a „csak” négy hónap hosszabbítás). Talán fölösleges említünk, N. A. K.-t azóta se sikerült kitoloncolni.

Annak se találtuk elfogadható magyarázatát, mi indokolja K. R. palesztin fiatalember egy éven túl húzódó őrizetét. A fiú még a 18. életévét sem töltötte be, amikor Nagyfára került, azóta várja szabadulását. Mindhiába, mivel a Palesztin Nemzeti Hatóság nyilvántartásában nem szerepel, s Izrael állam se tart rá igényt. Ráadásul K. R. egészségi állapota rossz, mindkét szemén (egyelőre a látását nem veszélyeztető) kúszóhártya alakult ki, a balt két hónapon belül javasolt operálni.<sup>5</sup>

Nem világos, hogyan érvényesül ezekben az esetekben az az alkotmányos elv, hogy a szabadságelvonnás, az őrizet csak a lehető legrövidebb ideig tartható fenn. És kétséges, vajon az elrendelő hatóság valóban törekszik-e arra, hogy az őrizet minél rövidebb legyen, ahogy számára ezt a 64/1994. (IV. 30.) kormányrendelet 48. § (1) bekezdése előírja.

Figyelemreméltó, hogy miközben az idegenrendészeti őrizetre vonatkozó jogszabályok – bár kifogásolható részletezettséggel, de mégiscsak – bővebb terjedelemben foglalkoznak annak elrendelésével, meghosszabbításával, illetve a végrehajtás körülményeivel, a megszüntetést illetően feltűnően szűkszavúak. A BM rendelet meg sem említi ennek lehetőségét. Az Itv. 36. § (6) bekezdése homályosan utal arra, hogy azonnal meg kell szüntetni az őrizetet, ha az elrendelés oka megszűnt, a kiutasítás végrehajtható; a 40. §

---

## IDEGENELVONÓ

### *A Nagyfai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet idegenrendészeti részlege*

Az igazságügy-miniszter döntése alapján 1995 óta a büntetés-végrehajtási intézetek közül a női idegenrendészeti őrizeteket a Pálhalmai Börtön és Fogházban, a férfiakat Nagyfán kell elhelyezni. Ennek megfelelően az egykor a szocializmus idején alkoholkényszerelvonnó részlegéről elhíresült

nagyfai börtönben negyvenmilliósz be-  
ruházással tettek alkalmassá egy körle-  
tet őrizetbe vett külföldiek fogadására.

Az őrizetes (jogi értelemben) nem elítélt, épp' ezért „az intézet engedély nélküli elhagyása” (szökés) esetén fegyver vele szemben nem használható, később emiatt bíróság elé sem állítható. Az *idegenelvonnó* (Mink András árnyalt kifejezését elorozva) a külföldit a szökésben az őrzés technikai feltételeinek szigorításával akadályozza meg, mindeddig sikeresen. A részleg ötmé-

teres szögesdrótkerítéssel van körbe-  
veve; a 126 fő befogadására alkal-  
mas körlet öt elkülönített szektorból  
áll, különálló vizesblokkal és négy-  
négy zárkával (ezek 4-6-8-12 ágyasak).  
A szektorokból átjárni a külföldieknek  
nem lehet, a hálótermek ajtaját éjszaka  
is zárják, és – preventív okokból – a  
kis alapterületű udvarra való kiengedé-  
sükkor is kénytelenek figyelembe  
venni az egyes népcsoportok egymás  
elleni ellenszenvét, tehát korlátozzák  
a szabad levegőn tartózkodást.

(3) és 41. § (1) bekezdés szerint a bíróság végzéssel határoz a megszüntetésről (is), illetve feladatául szabja, hogy haladéktalanul intézkedjék a külföldi szabadlábra helyezéséről, ha az őrizetbe vétele és őrizetben tartása törvénysértő. Nem világos viszont, miért nem szerepel a törvényben nevesítve az elrendelő szerv úgy, mint amely az őrizetet meg is szüntetheti. E hiányt a jogalkotó a kormányrendeletben kívánta pótolni, amelynek 48. § (2) bekezdése

már megnevezi mint lehetséges megszüntető az idegenrendészetet is. Viszont ez a rendelkezés sem orvosolja a jelenlegi szabályozás alapvető hiányosságát, hogy az idegenrendészeti őrizet egyetlen lehetséges – tartalmi, nem formai – megszüntető oka mindeztől kezdve a kiutasítás végrehajthatósága. Más a jogszabályok nem ismernek, tehát az őrizet mindaddig fenntartható, amíg a külföldit ki nem toloncolják. Az olyan megszüntető határozat, amely más okra hivatkozik, tulajdonképpen nem felel meg az idegenrendészeti törvény támasztotta követelménynek.

Jelen helyzetben az őrzött külföldi (és ügyének képviselője) számára követhetetlen, mely szerv illetékes ügyében eljárni. Az idegenrendészeti eljárás felelőse a kiutasítás és az őrizet egykori elrendelője, de sokszor ez nem ugyanaz a szerv. Az ombudsman ajánlásai között szerepel, hogy az ORFK vezetője vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a nagyfai bv. intézetbe befogadott idegenrendészeti eljárásának további folytatására a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság kapjon kizárólagos felhatalmazást.

A bírósági eljárásban – itt a törvény egyértelmű – az őrizet helye szerinti bíróság az illetékes. Nos, a

AZ IDEGENRENDESZETI ŐRIZET EGYETLEN LEHETSÉGES – TARTALMI, NEM FORMAI – MEGSZÜNTETŐ OKA MINDEZIDÁIG A KIUTASÍTÁS VÉGREHAJTHATÓSÁGA. MÁST A JOGSZABÁLYOK NEM ISMERNEK, TEHÁT AZ ŐRIZET MINDADDIG FENNTARTHATÓ, AMÍG A KÜLFÖLDIT KI NEM TOLONCOLJÁK. AZ OLYAN MEGSZÜNTETŐ HATÁROZAT, AMELY MÁS OKRA HIVATKOZIK, TULAJDONKÉPPEN NEM FELEL MEG AZ IDEGENRENDESZETI TÖRVÉNY TÁMASZTOTTÁ KÖVETELMÉNYNEK.

teremtéséig”, tehát a kiutasításig tartható fenn. A leggyakoribb eset, hogy a kiutasított külföldi úti okmányokkal nem rendelkeznek, így személyazonosságának megállapítása is akadályba ütközik. Gyakori hatósági panasz, hogy a külföldi akadályozza az eljárást, nem működik együtt az idegenrendészettel, eltitkolja valódi nevét, címét, esetenként állampolgárságát is. „Az elhúzódozó eljáráshoz azonban igen gyakran maguk az őrizetesek is hozzájárulnak azzal, hogy – úti okmányok hiányában – nem fedik fel kilétüket, és nem működnek együtt a hatóságokkal” – fogalmaz május 6-i levelében az IM helyettes államtitkára. Az persze viszonyítás kérdése, hogy hány esetet tekintünk „igen gyakorinak”, nyilván a hatóságok kevesebbet, mint az emberi jogi szervezetek (utóbbiak az elhúzódozó eljárások során leginkább az anyaországok hatóságainak közönyét tapasztalják<sup>6</sup>).

Feltűnő, hogy a külföldi a jelenlegi jogi szabályozás mellett, még a hatósággal együtt nem működés egyszerű gyanúja esetében is őrizetbe kerülhet. Az Itv. két, az őrizet elrendelésére vonatkozó rendelkezése is alkalmazható: a) a hatóság elől elrejtőzött, vagy a kiutasítás végrehajtását *más módon* akadályoz-

Nagyfán őrizetben tartott B. J. libériai férfi fellebbezését ez év nyarán első fokon a Győri Városi Bíróság, másodfokon a Győr-Moson-Sopron megyei Bíróság bírálta el, és nem a Szegedi Városi, illetve a Csongrád Megyei Bíróság. Megítélésünk szerint az „őrizet helye” az őrizet aktuális helyszínét, s nem az egykori elrendelés helyét jelenti.

Az őrizet a jogszabályokban előírtak szerint „a kiutasítás végrehajtása feltételeinek meg-

---

A vizesblokkok nem a vallási előírásoknak megfelelően vannak kialakítva, és nem biztosított a WC használatához szükséges vízmennyiség sem. A körletben egy közös helyiség van, ahol műholdas adás vételére alkalmas tévé, illetve pingpong-asztal is van; az előbbi használata gyakorta viták forrása.

A házirend, illetve az őrizetesek jogai és kötelezettségei szektoronként több nyelven ki vannak függesztve.

A külföldiek egészségügyi ellátását jelentősen javítja a helyben lévő kórház, ahol munkaidőben szakorvosi ellátás, pihenő időben pedig orvosi ügyelet is van. A befogadás általános és átfogó orvosi vizsgálat után történik. Az elhelyezési körleten belül kapott helyet egy külön, csak a külföldiek részére kialakított orvosi rendelő is, amely általános orvosi és fogorvosi ellátásra is alkalmas.

A ruházat utánpótlását a Vöröskereszt segítségével oldják meg, gondot

csak az alsónemű- és cipőellátás okoz. Szükség esetén az elítéltek részére rendszeresített alsóneműket adják ki.

1996. október 30-ig, az ombudsman vizsgálatának időpontjáig a nagyfai intézet idegenrendészeti részlege 122 főt fogadott. Általában legalább egy hónapos rendőrségi fogdában töltött őrizet előzte meg a befogadást. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának látogatásakor az őrizetben tartott 30 külföldi közül 17 albán volt. Egy bosnyák férfi már 20 hónapja, egy ma-

za, illetve b) a távozást megtagadja, vagy más alapos okok miatt *feltehető*, hogy a kiutasítás végrehajtását késlelteti vagy meghiúsítja. (Kiemelés tőlem – Z. Zs.). A külföldi puztán gyanúsítás miatti idegenrendészeti őrizetbe vétele ettől persze maradhatna csupán elméleti lehetőség, de tapasztalataink szerint mégsem marad. A hatóságok gyakran ott is az eljárás szándékos akadályozását sejtik, ahol valójában nincs erről szó.

F. M. B. A. palesztin nemzetiségű-állampolgárságú férfi kiutasítását a bonyolult, a hatályos magyar jogszabályok által mindenestre leképezhetetlen közel-keleti történelmi-politikai viszonyok lehetetlenné teszik. Sem a palesztin, sem az izraeli hatóság nem kívánja polgáraként elismerni; a jordán állampolgárság megállapításához szükséges adatlap kitöltését pedig megtagadta, amit a hatóság úgy értékelt, hogy együttműködési szándéka „vitatható” (az idézett értékelés az ORFK közbiztonsági helyettesének augusztusi leveléből való). Valójában csak arról van szó, hogy az úrlapot azért nem volt hajlandó kitölteni, mert nem jordán. (Képzeld el egykoron hasonló esetben, mondjuk a kanadai hatóságok előtt, mit tett volna a magyar menekült, ha – mivel a Magyar Népköztársaság nem ismerte el polgárának, és biztos ami biztos, Bukarest-Budapest –, arra kötelezték volna: a román államnak szóló úrlapot is töltsse ki.)

\*

Az IM helyettes államtitkára egyik, a Magyar Helsinki Bizottsághoz írott levelében megemlékezik az idegenrendészeti őrizet végrehajtási körülményeit érintő vizsgálatokról:

„A Legfőbb Ügyészség és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az utóbbi időben többször is vizsgálta az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának körülményeit, s azokat alapvetően törvényesnek találta.”

Az ügyészségi álláspontot nem ismerjük, de az állampolgári jogok országgyűlési biztosa véleményének általunk ismert változata – legalábbis a mi olvasatunkban –, a végrehajtás körülményeit illetően sem igazolja az IM megnyugtató szavait. Részlet az ombudsman 1996. október 30-án a Szeged-Nagyfai Büntetés-végrehajtási Intézetben tartott vizsgálatának jelentéséből:

„A nagyfai intézetben kialakított elhelyezés már rátekin-  
tésre is (...) a legszigorúbb őrizet képét mutatja. A kialakított szektorok szerinti elhelyezés, a mozgási terület szükségessége, de különösen a már említett határozatlan idejű szabadságelvonás, továbbá az eltérő anyanyelv miatti kapcsolattartási nehézség, illetőleg a foglalkoztatás hiánya hatásként szinte előreláthatóvá válik, hogy az így felgyülemlett feszültségek rendkívüli események bekövetkezését eredményezik. (...) Az előfordult rendkívüli események elkövetésével gyanúsíthatók ellen a bv. intézet két esetben tett büntető feljelentést. Egyik esetben közveszély okozása, a másik esetben hivatalos személy bántalmazása miatt. Az eljáró hatóság magatartásából – egyetlen ügyési megrovás – is látható, hogy a jelenlegi helyzetben a magyar hatóságok nem kívánják büntetést kiszabni olyan cselekmény miatt, amelynek indokai méltányolhatók.

Alkotmányos visszásságot okoz a Nagyfai Büntetés-végrehajtási Intézetben kialakított szigorú elhelyezési és végrehajtási gyakorlat is. E körülmények sértik ugyanis a testi, lelki egészséghez és az egészséges környezethez való alkotmányos alapjogot”.

Alapvetően eltér az IM és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának véleménye az izoláltságot illetően is. A szaktárca az őrzés e magas fokát természetesnek tartja: „tény, hogy az idegenrendészeti őrizet zárt intézetben kerül végrehajtásra, hiszen a bv. intézet feladata éppen az őrizetes megőrzése; az engedély nélküli eltávozás megelőzését az intézet technikai eszközökkel oldotta meg.” Az ombudsman fenti ajánlása szerint az őrizet végrehajtásának jelenlegi körülményei sértik a leg-

cedón 11 hónapja, egy palesztin 10 hónapja állt őrizet alatt. 23 fővel szemben a határőrség, 7-tel szemben a rendőrség járt el.

A Magyar Helsinki Bizottság munkatársainak ottjártakor 1997. szeptember 26-27-én Nagyfán 41 főt őriztek, közülük 20 jugoszláv, 5 algériai, 3-3 boszniai, illetve libériai, 2-2 albán, horvát, palesztin, illetve román, 1-1 libanoni, illetve tunéziai állampolgárságú személy volt. Őrizetükből büntetés-végrehajtási intézetben töltöttek

heten kevesebb, mint egy hónapot, hárman egy és három hónap, tizennégyen három és hat hónap, hatan hat és kilenc hónap, tizen kilenc és tizenkét hónap közötti időtartamot. Egy libanoni férfit 14 hónap és 23 napja tartottak őrizetben. Ehhez jön még általában a rendőrségi fogdáknban töltött egy-két havi őrizet. Érdekesség, hogy a 41 őrizetes közül harminc egy hónap öt napnál többet töltött rendőrségi fogdán, öten két hónapnál is hosszabb ideig voltak ott. Egy horvát férfi, aki-

nek őrizetét a pécsi határőrség rendelte el, 5 hónap 11 napig volt a rendőrségen. Az idegenrendészeti őrizetet 16 esetben a rendőrség, 25 esetben a határőrség rendelte el. A legtöbb határozatot – tizenhatot – a győri határőrség hozta, öt követi a BRFK kilenc és a balassagyarmati határőrség hat határozattal.

[Forrás: 1/1995. (I. 6.) IM rendelet, Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Hivatala, Beszélő, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága]

magasabb lelki és testi egészséghez és az egészséges környezethez, illetve az emberi méltósághoz fűződő jogokat.

Idén október 1-jéig tizenöt, levele írásakor a nagyfai bv-ben fogva tartott idegenrendészeti őrizetes fordult a Magyar Helsinki Bizottsághoz. Leveleikben, amellett, hogy legfőképp' magát az őrizetük tényét sérelmezték, számtalan, az őrizetük végrehajtását érintő gondról, jogsértésről is beszámoltak.

A. G. koszovói albán őrizetes így ír:

*„Kérjük, hogy lépjenek velünk kapcsolatba és segítsenek rajtunk, mert ebben az intézményben, ahol vagyunk, nagy igazságtalanságok történnek velünk, idegenekkel. (...) Jöjjenek el ide, hogy személyesen beszámolhassunk problémáinkról, amelyek már fizikailag és pszichikailag is megsemmisítettek bennünket. Az igazságtalanságok miatt, amik itt történnek, huszonhárman éhségsztrájkoltunk, azt követelve, hogy körülményeinken javítsanak, és hogy emberként bánjanak velünk. De ez semmit sem segített, mert a sztrájk után csak még nagyobb igazságtalanságok és provokációk történtek. (...) 1997. március 21-ig jogunkban állt egész nap az udvaron tartózkodni, most még ezt a jogot is elvették tőlünk. (...) Biztos vagyok abban, hogy a bűnözőknek, akik a szomszédban a büntetésüket töltik<sup>7</sup>, több joguk van, mint nekünk. (...)*

*Kértük, engedélyezzék nekünk, hogy a nagykövetségre telefonálhassunk, de ezt az intézmény nem hagyta jóvá, csak azt engedélyezte, hogy 19 óra után telefonáljunk. (...)*

*Az élelmezéssel szemben is néha szót emeltünk, de csak azt a választ kaptuk, hogy ez itt Magyarország, itt ilyen az étel. (...) Itt csak disznóhús van, más semmi.”*

Az IM helyettes államtitkára az élelmezéssel kapcsolatos panaszt megalapozatlannak találta, tájékoztatása szerint az intézetben háromféle étrendet biztosít: magyar, disznóhúsmentes és húsmentes ételsort. Az őrizetesek szabadon választhatnak közülük.<sup>8</sup>

*„A telefonálási lehetőség valóban nem kielégítő”* – vélte az IM illetékese. Ennek objektív oka van, az intézet kevés vonallal rendelkezik, de ígérik, hogy ez év második felére az intézet új vonalakhoz juthat. A magánbeszélgetésekre valóban csak este van mód, akkor kísérik az őrizetést a nyilvános állomáshoz. Előfordult, hogy a külföldiek „indokolt esetben” a szolgálati telefont is használhatták hivatalos telefonjaikhoz. (Szeptember 26-27-i látogatásunkkor még változatlan volt a helyzet.)

Az „objektív” helyzetet ismét másként értékeli az ombudsman fentebb idézett jelentése:

AZ ŐRIZETESEK PANASZAINAK KIVIZGÁLÁSOKOR AZONBAN RENDSZERINT MEGELÉGSZENEK A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁS BELSŐ VIZSGÁLATÁNAK EREDMÉNYÉVEL ÉS AZ IRATOKBÓL KIRAJZOLÓDÓ TÉNYÁLLÁSSAL. IGEN NEHÉZ KÖZVETLENÜL PANASZT TENNI, MIVEL AZ ŐRIZETESEKNEK ALIG VAN MÓDJUK ARRA, HOGY AZ ELLENŐRZÉSI JOGGAL BÍRÓ SZERVEK KÉPVISELŐIVEL SZEMÉLYES KAPCSOLATBA KERÜLJENEK. AZ ŐRIZETESEK TÖBBSZÖR JELEZTÉK, HOGY AZ IM ÉS AZ ÜGYÉSZSÉG KÉPVISELŐIVEL NEM BESZÉLHETTEK.

*„Ugyancsak ellentmondásos a telefon használata. (...) A parancsnok külön engedélyével hente egy alkalommal tíz percre lehet igénybe venni. Panaszként vetették fel a telefonálás ily módon történő korlátozását, de különösen azt, hogy a fülkéhez – mivel az a körletükön kívül esik – megbilincselve vezetik őket”.*

Többen panaszkodtak a bánásmódra is. K. A. N. libanoni és K. T. algériai férfi például arról számolt be, hogy éhségsztrájkolt, és emi-

att az örök megverték. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka viszont két, a Magyar Helsinki Bizottságnak írt levelében is kizárta a két őrizetessel vagy másokkal szemben alkalmazott szükségtelen vagy eltúlzott mértékű erőszakot:

*„K. T. 1997. júliustól K. A. N. libanoni állampolgárral volt elhelyezve a Nagyfai Országos Bv. Intézetben. Nevezett személlyel a zárkaajtót belülről eltorlaszolták. A személyi állomány kijelölt tagjai behatoltak a zárkába. Kötelességüknek megfelelően a rendet helyreállították. Az őrizetesek ellenállást nem tanúsítottak. Az elkülönítő zárkába kísérés idejére mozgáskorlátozás céljából sor került bilincshasználatra. A bilincselést az elkülönítőbe érve megszüntették. Az elkülönítés megkezdésekor az előírásoknak megfelelően sor került az őrizetesek orvosi vizsgálatára, amely nem tárt fel személyi sérülést. A személyzet intézkedéseinek a kivizsgálása megtörtént, megállapítható, hogy a törvényes eszközöket a szükséges mértékben alkalmazták.”*

A vizsgálatokat azonban mindaddig saját hatáskörben a büntetés-végrehajtás végezte, és más szerv, például az ügyészség nem. Talán ennek köszönhető, hogy jelen esetben is a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka pontatlan, sőt téves adatokra támaszkodva tájékoztathatta a Magyar Helsinki Bizottságot. Valójában ugyanis a K. T.-ről július 14-én készült látlet hátán és vállán keletkezett bőrpírról írt, ami típusosan keletkezhet gumibotozástól is. A gumibot használata természetesen lehet jogszerű, mégis furcsálható, hogy ezt a kényszerintézkedést a bv. tájékoztatója egyáltalán nem említi.

A büntetés-végrehajtási intézetekben az idegenrendészeti őrizet végrehajtását az ügyészség és az Igazságügyi Minisztérium felügyeli, ezen szervek mellett az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is ellenőrzési jogkörrel rendelkezik.

Az őrizetesek panaszainak kivizsgálásakor azonban rendszerint megelégszenek a büntetés-végrehajtás belső vizsgálatának eredményével és az iratokból kirajzolódó tényállással. Igen nehéz közvetlenül pa-

naszt tenni, mivel az őrizeteseknek alig van módjuk arra, hogy az ellenőrzési joggal bíró szervek képviselőivel személyes kapcsolatba kerüljenek. Az őrizetesek többször jelezték, hogy az IM és az ügyészség képviselőivel nem beszélhettek.

Szemléletesen példázza a hatósági magatartást és a külföldiek lehetőségét az IM A. G. őrizetes panaszával kapcsolatos álláspontja is. A tárca helyettes államtitkára május 6-i levelében beszámol arról, hogy 1996-ban a koszovói albánok egy csoportja nem volt hajlandó szóba állni munkatársaikkal, amikor azok az őrizet körülményei felől érdeklődtek. [Mintha ezzel a hatósággal együtt nem működő személyek örökre eljátszották volna maguk és mások (!) panaszjogát.] Majd június 13-án már arról ír, hogy április 17-én A. G. – többszöri kérése ellenére – azért nem beszélhetett velük, mivel munkaértekezletet tartottak, aminek programjában szerepelt ugyan a körlet megtekintése is, de „célja nem az őrizetesek meghallgatása volt”. Tehát panaszt tenni egyszer kötelező, másszor viszont nem lehet. Pedig a hatóságokkal való közvetlen – a bv.-intézet állományát megkerülő – kapcsolat felvétele, illetve fenntartása a második „legnépszerűbb” oka az őrizetesek sűrűn fellángoló éhség-sztrájkjainak, zendüléseinek.

Az első maga az idegenrendészeti őrizetük. És ezen nincs is mit csodálkozni.

## JEGYZETEK

1. Az idegenrendészeti őrizet rendőrségi fogdákon történő végrehajtásának gyakorlatáról bővebben az Előrehozott büntetés. Rendőrségi fogdák – fogvatartottak a rendőrségen, 1996. COLPI – Magyar Helsinki Bizottság, Bp., 1997. c. tanulmány V., VI., VIII. fejezete tájékoztat.
2. A Magyar Helsinki Bizottság a MEJOK-kal és a Veritas Alapítvánnyal 1995 tavaszán közösen vizsgálta a kistarcsai idegenrendészeti közösségi szálláson fogva tartott külföldiek életkörülményeit, emberi jogaik érvényesítését és a velük szemben folytatott eljárások törvényességét. A vizsgálat eredményeit összegező jelentés függetlenként közöltük az Itv. módosítására tett huszonhárom indítványunkat, közülük három az idegenrendészeti őrizetre vonatkozik. Egyebek mellett javasoltuk az eredeti öt nap helyett 72 órában maximálni az őrizet elrendelésének határidejét, és azt, hogy *fiatalkorúak és családok esetén gyermekvédelmi vagy egyéb megfelelő intézményben, egyéb külföldiek esetében pedig – a jogerős bírósági ítélettel megállapított kiutasítás mellékbüntetés esetében – kivételesen büntetés-végrehajtási intézetben* kelljen végrehajtani. Kistarcsa, 1995. Bp., 1995. 93–94. o.
3. Most, a menedékjogi törvény elfogadása kapcsán újabb lehetőség nyílt meg az Országgyűlés előtt, hogy az Itv. hatályba lépését követő tapasztalatok és az emberi jogi szervezetek javaslatait figyelembe véve végre módosítsa a jogszabályt. Ám a kormány – figyelmen kívül hagyva többek közt az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága kérését – elmulasztva a kínáló alkalmat ezúttal sem kezdeményezte az Itv. módosítását.
4. Az állampolgári jogok országgyűlési biztósának vizsgálati jelentése a 700-83/1996. számú ügyről, Bp., 1996. december 2. 6–7. o.
5. Egy ilyen esetről számol be a Helsinki Monitor, 1997. 1. 30–34. o.
6. Három őrizetes igazságügyi orvosszakértői vizsgálatát a Magyar Helsinki Bizottság felkérésére dr. Balogh István végezte 1997. szeptember 29-én.
7. M. R. jugoszláv állampolgárságú, albán nemzetiségű férfi levelében arról számol be, hogy miközben megvan a magyar hatóságnál a születési anyakönyvi kivonata és a személyi igazolványa is, kiutasítását mégsem hajtják végre, és egy éve Nagyfán tartják. Jellemző, hogy ő viszont a magyar hatóságokat hibáztatja: *„szeretném, ha kiutasítatnának, de ezek az emberek itt nem segítenek semmit. (...) Erről a helyről nem lehet a nagykövetségünkkel kapcsolatba lépni. Beraktak erre a helyre, és elfeledkeztek rólam.”*
8. A nagyfai büntetés-végrehajtási intézetben döntő többségében – az idegenrendészeti őrizetesektől tökéletesen elszigetelve – köztörvényes bűnözőket tartanak fogva.
9. A muzulmán vallási előírások tiltotta sertéshús étkezési felhasználása meg-megújuló vád az utóbbi években. Egyként panaszkodtak arra a menekülttáborok, a rendőrségi fogdák, a határőrség közösségi szállásai és a börtönök lakói. A hatóságok mindig kategorikusan cáfolták az állításokat, a külföldiek viszont határozottan állították ennek ellenkezőjét. Lásd erről bővebben: Táborlakók. Délszláv menedékesek a debreceni és a nagyatádi menekülttáborban. Magyar Helsinki Bizottság, Bp., 1996. 26–30. o.



## NYUGATI JOGOK POSZTKOMMUNISTA ALKALMAZÁSA

A jogok vagy jogosultságok mibenléte illetve elosztása egyike napjaink legkényesebb témáinak. Az ehhez kapcsolódó kérdések nyugaton is komoly fejtörést okoznak, de még nagyobb problémát jelentenek az átalakuló félben lévő kelet-európai társadalmak számára.

E kérdéskört járja körül a Sajó András szerkesztette, a Kluwer Law International által 1996-ban angolul kiadott tanulmánykötet is.<sup>1</sup> A húsz cikket tartalmazó könyv mind tematikailag, mind módszertanilag, mind a megjelenő álláspontok tekintetében gazdag és változatos. A tematikai sokféleségről jó képet ad a hat fejezetcím: a jog–jogosultság elmélete; a jogok kelet-európai alkalmazása; az egyenlőség és a szociális jogosultságok összeegyeztethetősége; a kisebbségi és állampolgári státusok összeütközése; a nemzetközi környezet; a jogosultságok gazdasági összefüggései. Külön érdemes megemlíteni, hogy a kötet az ilyen tárgyú művek többségével ellentétben komolyan foglalkozik a jogok érvényesülésével, érvényesítésével is. Módszertani szempontból a kötetben éppúgy találunk elméleti és történeti, mint összehasonlító írásokat.

Mivel a kötetben fölmerült összes kérdés tárgyalására itt nincsen mód, a továbbiakban csak a legfontosabbakra fogok koncentrálni.

### JOG ÉS KÖTELEZETTSÉG VISZONYA

A jogok (jogosultságok) meghatározása nem könnyű feladat. Azon kevesek, akik vállalkoznak erre, többnyire kialakítanak maguknak egy – a mondandójuk szempontjából kezelhetőnek vélt – definíciót. E definíciók egymással való összeegyeztethetősége nem mindig egyszerű, bár nem szükségszerűen lehetetlen.

Általában központi kérdés a jogok és kötelezettségek egymáshoz való viszonya. T.H. Marshall klasszikus művével szembeni kritikájában M. Adler<sup>2</sup> egyik legfőbb pontként emeli ki, hogy Marshall túlságosan is az állampolgári jogokra (jogosultságokra) helyezte a hangsúlyt s elhanyagolta a kötelezettségi oldalt. Ezzel a jogosultságon alapuló liberális felfogással – folytatja Adler – sok a gond: nem igazán képes megoldani a jogok összeütközésekor keletkező problémákat, mert a jogokat kiindulópontnak tekinti, mely minden

egyebet megelőző, rangsorolása tehát külön elméletet kíván. Marshall ezért e koncepciójába kénytelen bevezetni az állampolgárság fogalmát, s így – elkerülendő a fenti problémát – a jogokat nem az emberi mivolt lényegéből vezeti le, hanem az állampolgárság tényéből. Ez a felfogás azonban az emberi jogok egyetemlegességének elvébe ütközik. Adler – más szerzőkre is támaszkodva – azt állítja, hogy a választ erre a republikánus jogfelfogás adhatja meg, mivel az a kötelezettséget helyezi a középpontba mondván, hogy a jogok pusztán a politikai folyamatok eredményei. Ez a szemlélet megengedi a jogok állandó változtathatóságát (a feltételekről most nincs szó), reformját, különbözőségét. Ez annyiban is más, mint a jog-alapú megközelítés, hogy míg a jog-alapú rendszerben az állampolgár általában passzív, apolitikus, konfliktusait automatikusan a bíróságokra vagy az adminisztrációra bízó valaki, addig a republikánus állampolgár-ideál a döntésekben részt venni akaró, polgári kötelezettségeinek (politikai részvétel) eleget tevő aktív személy. Adler példának ez utóbbira a thatcheri, illetve a reagani állampolgár képet idézi: a kötelezettségeit teljesítő, cselekvő állampolgár<sup>3</sup> szemben a marshalli jogosított állampolgárral<sup>4</sup>. Fontos azonban, hogy Adler nem áll meg e párhuzamnál, s megállapítja, hogy mindkét szemlélet lényeges ismerve lehet az állampolgárság fogalmának. A cselekvő állampolgári létezés ugyanis elengedhetetlen bizonyos jogosultsági alapú intézményrendszer léte, s vice versa.

Jacobson szintén a jog és kötelezettség kapcsolatát elemzi, amikor két alapvető csoportba sorolja a jogokat: az egyik (a statikus) viszonylatban jog és kötelezettség egymásnak ellentétpárja. Hogy ez az összefüggés megvalósulhasson, szükség van egy köztes intézményre – államra, bürokráciára –, amely vigyáz az egyensúlyra. Ezért nevezi ezt állam-központi viszonynak. A másik (a dinamikus) viszonylatban éppen ez az egyensúly-kapcsolat bomlik föl, és hol a kötelezettség, hol a jog (jogosultság) kerül előül. Ezt a kapcsolatot Jacobson állam-kerülő kapcsolatnak nevezi. Jacobson vizsgálódásai elsősorban a dinamikus kapcsolatokra terjednek ki, hiszen ez az, ami az államtól – vagy a bürokráciától – független jogérvényesítést tesz lehetővé, s melyek ekképpen Kelet-Európában igen fontosak lenné-

nek. Ebben az összefüggésben ugyanis közvetlenül maguk az állampolgárok értelmezik a jogokat és a kötelezettségeket egymás relációjában, pusztán az egyenlőség alapján. S ez az a keret – folytatja Jacobson –, melynek segítségével az állampolgár képes alakítani a jogok elosztását is.

Preuss<sup>5</sup> cikkében ezzel szemben határozottan kiáll a jogok ellenpólusmentessége mellett: a joggal nem áll szemben kötelezettség, sőt éppen ez a lényege. Ez következik ugyanis a kanti filozófia hatásától, mely elválasztja egymástól az erkölcsöt és a jogosságot. Bár Preuss kiemeli a szociális jogok hasonlóképpen ellenpólusmentes jellegét, azért leszögezi, hogy a szociális jogok abban különböznek, hogy az osztó igazságosság elvére épülnek, ami egyfajta erkölcsi-normatív jelleget ad a jogok e csoportjának. Így aztán nem érthető, hogy Preuss észjárása szerint miért lennének a szociális jogok ellenpólusmentesek.

Röviden átnézve ezeket a koncepciókat, kelet-európai tapasztalatunk Preuss e tekintetben kevésbé árnyalt elméletét a volt államszocialista jogelmélet „ellenpólusaként” értelmezné. Hiszen az államszocializmus alatt az állampolgárok elsősorban kötelezettségekkel bírtak, miközben jogokkal az állami hatóságok rendelkeztek a kötelezettségek kényükre való megállapításában, ahogy azt Sajó András írja. Az átmenet során pedig még egyértelműbb, hogyan válik az egyén a szociális jogok képzelt „ellenpólusmentessége” gyakorlati következményei folytán egyre függőbbé az államtól<sup>6</sup>. Talán a szociális jogok e sajátossága azért nem olyan feltűnő, mert a kapcsolat esetenként áttételes, nem közvetlen. Nyilvánvalóan vannak ugyanis olyan jogok, melyekkel szemben nem állnak kötelezettségek, ahogy azt Jacobson is elemzi.

## MI A JOG?

Jog az, amit a jogosult bírósági úton érvényesíthet. Azaz garantált, hogy a független bíróság a jogn alapuló igényeknek helyt ad – mégha politikailag az adott helyzetben nem is éppen üdvözletes. Raz eme megfogalmazása egybecseng minden – a kötetben szereplő – írással. Ezen túlmenően azonban további meghatározásokkal is találkozhatunk.

Talán Osiatynski tér el a leginkább ettől a megközelítéstől<sup>8</sup>, amikor elsősorban annak az emberi méltósággal való szoros kapcsolatát emeli ki. Sajó<sup>9</sup> ellenben pontos fogalommeghatározással kezd. A hohfeldi értelemben vett jogosultság-kötelezettség felosztást használja. A jog birtokosának és a jog címzettjének viszonyában azonban csak a két jogosult-

sági alaphelyzettel foglalkozik: (i) X-nek jogában (szabadságában) áll A-t tenni, ha X-nek nem kötelezettsége A-t nem tenni Y részére, és ha Y-nak nincs joga azt X-től kérni; (ii) X követeli A-t Y-től s Y-nak kötelessége A-t szolgáltatni X részére. Az ebből származó pozitív jogias megközelítés az egész cikkre jellemző. Sunstein<sup>10</sup> viszont nem bocsátkozik hosszas elemzésbe. Írása csak az úgynevezett pozitív jogokra koncentrál, s leszögezi, hogy pozitív jogoknak tekintti a szociális és gazdasági garanciákat magába foglaló jogokat, szembeállítva a klasszikus, az államtól közvetlenül követelhető jogokkal. Preuss szerint a jogok a polgári forradalmak idején a piaci társadalmak kialakulásával nyerték el jelenlegi értelmüket. Az emberek szabadságának biztosításával a piaci elosztó mechanizmusban fontosnak ítélt érdekekből jogokat (klasszikus jogok) formáltak, melyek a piac működéséhez, illetve az állam beavatkozásával szembeni védekezéshez kellettek. A jog tehát – Dworkin után – nem más, mint az egyéni preferenciák előnyben részesítése a külső preferenciákkal szemben. A szociális jogok ezzel szemben annyiban teremtenek új helyzetet, hogy éppen a hatékony piaci elosztással szemben hatnak. Így a szociális jogok tulajdonképpen az absztrakt, általános törvényekkel szemben mind partikulárisabb, részletesebb, konkrétabb törvényeket igényelnek, csökkentve az elosztási folyamatban létező politikai játékkeret, mivel az igazságtalan piaci elrendezések megváltoztatása érdekében léteznek.

Elméleti szinten, ha a jogosultságok eredetéről van szó, mindig felbukkan a pozitív jogi és a természetjogi szemlélet közötti különbség. Berman,<sup>11</sup> amikor a jogok mibenlétéről ír a szovjet, illetve a poszt-szovjet rendszerben, nem véletlenül említi a pozitív jog elméletének paradoxonját. Berman véleménye az, hogy a leninista jog tulajdonképpen a pozitív jog<sup>12</sup> következetes végigvitele. Méghozzá azért, mert a jog (a jogosultság) a leninizmus szerint nem egyéb, mint az állam által kibocsátott jogszabályok összessége, melyet az állam, ha kibocsáthatott, ugyanazzal az erővel vissza is vonhat. A leninizmus eszerint a jogot az állam akaratának tükréként, a mindenkorai politikai akarat megnyilvánulásaként látja. Berman vizsgálódásai során az utóbbi időkben – a Gorbacsov-éra óta – ugyan némi változást vélt felfedezni e felfogáson, de a gyakorlatban semmiképpen sem jelentőset. Érvéleése ugyanis egy sokkal kevésbé pozitív jogias szemléletet részesít előnyben a joguralom érdekében<sup>13</sup>.

Sajó András leírása az államszocializmus alatt érvényesülő instrumentalista jogszemléletről megegyezik Berman elemzésével. Az instrumentalizmus lényege, hogy a jog a mindenkorai politikai, társadalmi cél

egyik eszköze. Ezzel tagadták a jog saját logikájának a létét is. A jog ekképpen a mindenkori hatalmi érdekek kifejező eszközévé vált. Ennek az elvnek az alapján ugyanis a jogok (jogosultságok) nem gátolhatják az adminisztratív érdekeket és célokat. Ilyen értelemben az államszocialista jogok tényleg a pozitív jogi szemlélet csúfos „túlajtásai”, s csak formailag felelnek meg a Raz által megállapított jog-definíciónak.

Jacobson<sup>14</sup> – ha más megközelítésben is, de – ugyanúgy a pozitivisták és a természetjogi szemlélet egymás felé közelítése mellett érvel.

Fejtegetésében a két szemlélet ugyanannak a dolognak a két oldalát mutatja. A pozitívjogias gondolkodás szerint ugyanis létezhet szabályozatlan terület, míg a természetjogi felfogás ezt nem fogadja el. A jogérvényesítés során ezért mindkettőnek jelentős szerep jut, hiszen bár a jogosultságok elosztása pozitív jogi alapon történhet, azok kikényszerítése azonban függ mástól is, nemcsak a jogi lehetőségektől, azaz például az egyén képességeitől, lehetőségeitől, szándékaitól, felfogásától. Ugyanakkor az adott jogokat sem lehet bárhogyan érvényesíteni, azt megköti a pozitív jogi szemléletű szigorú eljárási rend. Mint fentebb már utaltunk rá, Jacobson megkülönbözteti a jogok statikus és dinamikus síkjait. Az előbbi alatt értendő tulajdonképpen maga a jogi intézményrendszer, melyet amúgy nem nehéz létrehozni, főként pozitívjogi megközelítés szempontjából. A probléma, és a kelet-európai kérdés azonban az, vajon kialakulhat-e a jog dinamikus síkján is az a rendszer, ami a demokratikus államok sajátja és a jogok biztosítója. A dinamikus sík alatt ugyanis a jogok érvényesülési mechanizmusa értendő.

## JOGOK ÖSSZEÜTKÖZÉSE

Joseph Raz rövid bevezetőjében<sup>15</sup> sorra veszi azokat a gondokat, melyek gyakran maradnak figyelmen kívül, ha a jogokról beszélünk. Általában azt állítjuk ugyanis, hogy az egyéni jogokkal szemben a kollektív jogok állnak, s e jogok konfliktusát az egyik előnyben részesítésével lehet feloldani. A jogok ilyenfajta összemérése helyett Raz összetettebb szemléletet vázol fel. Nem feltétlenül igaz az, hogy a jogok az egyént védik az állammal, a közösséggel szemben. Sőt, az sem szükségszerű, hogy a jogok – vagy jogosultságok – kizárólag egyéneknek, természetes személyeknek illessenek, hiszen ugyanúgy rendelkezhet alanyi jogokkal például az állam, a kormány, a különböző társaságok vagy szervezetek. Alapvető

fontosságú tehát, hogy felismerjük: a jogok nem, csak az egyéni jogok védik az egyéneket. A jogok általában azokat védik, akik rendelkeznek vele, legyenek azok bárkik. Tévedés lenne azt hinni, hogy az egyéni jogok közül kiemelkednek azok, melyek a közösség érdekeit is védik, s melyek ezáltal igazolhatóbbak lennének. Ennek alapján ugyanis például a közbiztonsághoz fűződő jogok erősebbek volnának a rendőrségi zaklatástól mentes magánélethez fűződő érdekeknél, és a rendőrség – akár jóhiszeműen, akár nem – a közös cél érdekében szabadabb kezet kapna.

De valóban a közösség jogainak védelmében merülne-e föl mindez az egyéni jogok hátrányára? Raz szerint nem. Az egyéni jogok érvényesítése a rendőrségi zaklatás ellen semmiképpen sem a közbiztonság, vagy a bűnözés csökkentése ellen ható jogvédelem, hanem éppen a rendőrségi vagy az állami túlkapásokkal szembeni garancia. Ez pedig egészen más. Az egyéni jogok

védelme során nyilván összetűzésbe kerül a jogalkotó és a jogalkalmazók (nemcsak a bíró), hiszen másként mérlegelik az egyéni jogok sérelme során felmerülő többfajta közösségi érdeket (például a zaklatásmentesség és a közbiztonság közvetve ugyanazon közösség érdekeit jelenti). Raz elmélete alapján tehát a lényeg az, hogy a jogok a társadalomban élő – széles értelemben vett – egyéneket illetik meg, s az egyéni jogok nem az azok mögött álló többség miatt „fontosabbak”, illetve nem a közösség jogaival szemben nyernek értelmet, hanem mások egyéni jogainak tükrében vizsgálódók. (Ezért is ajánlja az ilyen esetekre a mérlegelést, hogy az adott esetben hol a határ, amelyen túl az egyén védelme már aránytalanul nagy terhet helyez a többi egyén jogaira). E fontossági sorrend alapján – Raz szerint – mondhatjuk azt is, hogy az egyén jogainak védelme során tulajdonképpen a mögötte álló közérdekek ütköznek, azaz egy bizonyos jog védelemben részesítheti egyszerre az egyén és a köz érdekét is. Raz az egyéni jogoknak éppen ezt az elemét emeli ki, vagyis azt, hogy az egyéni jogok tulajdonképpen közérdeket is védenek, nemcsak a jog birtokosát (például a szerződések joga, a szerzői jog, a védjegy). Végül Raz hozza rá, hogy a jogok védelméhez mindezeket túl sem elegendő pusztán a jogi védelem. Elengedhetetlen egyéb körülmények megléte is, így például az egyenlő lehetőségek, a gazdasági alap. A jogok érvényesüléséhez megfelelő intézményrendszer szükséges, mely azonban elkerülhetetlenül függ az uralkodó politikai hatalom milyenségétől, a hagyományoktól, a bírák szerepvállalásától és sok egyéb körülménytől.

Razzal a kötet szerzői közül szinte mindenki egyetért abban, hogy a jogok eloszlása az egyének közti erőviszonyok alakulásának tükré. Így ha valaki a jogokat tanulmányozza, akkor e jogok birtokosainak hatalmát is elemzi, s minthogy minden politikai vagy társadalmi reform ezen erőviszonyok megváltoztatására törekszik, nagyon fontos lenne, hogy egy kidolgozott, erkölcsileg megalapozott eljárási rendben osszák föl e jogokat.

De hogyan lehetne ezt a rendszert kialakítani akár elméleti, akár alkotmányos és közigazgatási szinten?

### JOGURALOM VAGY JOG ÁLTALI URALOM

E cikkgyűjteményben elsősorban Berman az, aki cikkében komolyan föl hívja a figyelmet a joguralom és a jog általi uralom közti meglehetősen különbségre. A kettő ugyanis alapvetően különbözik egymástól. A joguralom – mondja Berman – feltételez valamit, ami a jogalkotó szervet is kötelezi arra, hogy bizonyos szabályokat betartson, annak ellenére, hogy arra jogszabály vagy írott szabály esetleg nincs.<sup>16</sup> A jog általi uralom ellenben csak annyit tesz, hogy nem emberek, hanem törvények irányítják az ügyeket. E törvények azonban lehetnek bármilyenek, ha azok a törvényben lefektetett módon születtek. Legkedveltebb példa e rendszerre a náci német jogrendszer vagy az államszocialista jogrendszerek, melyeket bizonyos értelemben nem lehetett törvényteleneknek nevezni.

E különbségtétel rendkívüli fontosságú a régióban, hiszen a jogokkal szemben itt köteleesség, sőt önkényesség áll. Ez teszi lehetővé, hogy a jogosultságok status quo fenntartókká, privilégiumokká, reformkorlátozókká váljanak.

Sajó ugyanezt a jelenséget említi, amikor az instrumentáliszmusról ír. Az instrumentalista jogfelfogás miatt az államszocializmus idején a jog kiszámíthatatlan, bizonytalan, még akkor is, ha a jogszabályok meghozatala megfelelt bizonyos eljárási feltételeknek. Ezt alátámasztja az a gyakori eset is, hogy alsóbb szintű jogszabály nem mindig volt összhangban a felsőbb szintűvel (elsősorban is a kormányrendeletek a törvénnyel). A jogpozitivizmus lenini értelmezésére épülő eme jogfelfogás túlélése miatt még mindig érvényesül az a szemlélet, mely szerint az állam az, amely a törvényeket hozza, és felel a törvények betartásáért, így a jogok védelméért is. Ebből következően pedig az államra mindig előnyben részesül a jogok védelmével szemben. Sajó e gondolatmenete alátámasztására több példát is hoz az átmenet magyar alkotmánybírói gyakorlatából – például az

előző rendszer jogtalan elnyomásainak a jogbiztonság nevében jóváhagyott mentesítése a visszaható igazságszolgáltatástól.

### ALKOTMÁNYOS JOGOK, JOGÉRVÉNYESÍTÉS

Mi az alkotmány célja? Hogyan viszonyulnak a szociális jogok a jogokhoz általában, illetve az alkotmányos rendhez? Kell-e a szociális (pozitív) jogoknak alkotmányos garancia vagy sem? Elegendő-e a bíróságokra bízni, hogy ellássák a szociális jogok védelmét? Mennyiben kikényszeríthetők e jogok?

Ilyen és hasonló kérdések sokasága merül föl, ha a jogok elosztásának mikéntjéről beszélünk. Az alkotmányban felsorolt jogokat többféleképpen lehet csoportosítani. Egyrészt az érvényesíthetőség, másrészt a kötelezettek köre, harmadrészt az intézményrendszeri fejlettség, illetve szükségesség alapján. A klasszikus szabadságjogokat mindenekelőtt e kategóriáknak megfelelően mérik össze a szociális jogokkal. Így a klasszikus szabadságjogok (például a véleménynyilvánítás szabadsága, egyesülés szabadsága) általában közvetlenül bírósági úton érvényesíthetők, nem igényelnek külön állami intézkedést, sőt éppen a hatalom beavatkozása ellen irányulnak. A szociális jogok (ingyenes oktatás, állami nyugdíj, stb.) ezzel szemben állami intézkedéseket feltételeznek, így közvetlenül nem kikényszeríthetők<sup>17</sup>.

Rendszerint történeti-kulturális-politikai eredetű, hogy egy alkotmány mit tartalmaz, s mit nem. Elméletileg azonban az alkotmány olyan jogi dokumentum, mely a múltból származó tapasztalatokra tekintettel kizárja, hogy ugyanaz a nem kívánt esemény még egyszer megtörténhessen. Erre sok jó példa van: az amerikai, a francia, a német, a japán, stb. Sunstein – sőt Elster is – ezt nevezi az előre elkötelezettség stratégiájának. Tudniillik nem az a fontos, hogy mit ígér egy alkotmány, hanem, hogy mit nem enged. Ugyanígy nem érdekes, hogy mi mindent lehetne egy alkotmányban elmondani egy ideális társadalomról, csak az, hogy mi az, amit a múltbeli gyakorlat szerint fontos lenne elkerülnie az országnak. Konkrétan Sunstein azt hangsúlyozza, hogy egy poszt-államszocialista országban nem a szociális jogok meg nem adásától kell félnie a társadalomnak, hanem éppen hogy az állami beavatkozástól. Ezért, ha hatékony, nem pedig díszalkotmányt akarunk létrehozni, akkor a legfontosabb, a múltban teljesen elhanyagolt értékeket kellene valami módon alkotmányos szinten szabályozni. Ezek a piaci működést elősegítő liberális értékek: tulajdonjog, szerződés jog, szabad véleménynyilvánítás joga, stb.

Ezzel szemben Osiatynski határozottan lándzsát tör a szociális jogok alkotmánybeli értelmezése fölött, jóllehet óvatosabb, mint a régióbeli írott dokumentumok. Elismeri ugyanis, hogy külön fejezetben, külön eljárási renddel és érvényesíthetőséggel kell szabályozni a szociális jogokat.

A kelet-európai országok szinte kivétel nélkül elfogadják ez utóbbi érvelést. Alkotmányaikat teletűzdelték mindenféle szociális jogokkal, melyek az országok aktuális helyzetét ismervén inkább tűnnek a régi óhajgyűjteménynek, mint valódi jogoknak.

Sajó András – többek közt – e szempontból hasonlítja össze a kelet-európai alkotmányokat. Ugyane tekintetben elemzi végig A. Blankenagel a szovjet utódállamok alkotmányait igen informatív cikkében<sup>18</sup>. Mindketten megállapítják: az esetek nagy többségében az emberi jogi listák felsorolása szinte semmi kívánnivalót nem hagy maga után. Az érvényesítés és érvényesíthetőség annál inkább.

### MÉLTÁNYOS ELJÁRÁS, EGYENLŐ BÁNÁSMÓD

Többek között a Raz által is említett eljárási rend kialakítására tesz kísérletet Denis Galligan<sup>19</sup>, aki a közigazgatási rendszer középszintjének lassú, de Angliában már érezhető (azaz törvényhozási szinten is tervezett) eljárási reformjáról beszél. Ez a – kelet-európai országokban általában elhanyagolt, jóllehet a polgárok számára életbevágó – terület a szociális jogok végrehajtásának: az engedélyezéseknek, az egyént közvetlenül érintő bürokratikus döntéseknek a területe.

A koncepció lényege, hogy az államigazgatási eljárásban is alkalmazni kellene a fair treatment elvét. Ugyanis nemcsak a törvényhozásban szükséges a szociális jogok elosztásánál a megfelelő eljárásjogi garancia, a jogszerű eljárás, de a végrehajtásban is. A jogok elosztása absztrakt kérdés, a jogok érvényesítése konkrét kérdés, ami azonban ugyanúgy a közjő elérése érdekében való elemi mozzanat, így a jogszerű eljárás elengedhetetlen feltétel. Általában úgy vélik, a jogszerű eljárás morális és jogi alapja, hogy alanyi (anyagi) jogokat védelmez. Ez Galligan szerint nem szükségszerű, ugyanis egyrészt az eljárási jog, illetve az anyagi jog közti háttér ritkán húzható meg teljes biztonsággal, másrészt pedig – ellentétben az amerikai alkotmányjogi gyakorlattal – éppen a diszkrecionális jogkörben a legfontosabb a megfelelő eljárás (mely esetben azonban nem beszélhetünk jogosultságról az eredménnyel kapcsolatban). Nos, hogy

AZ ESETEK NAGY TÖBBSÉGÉBEN AZ EMBERI JOGI LISTÁK FELSOROLÁSA SZINTE SEMMI KÍVÁNNIVALÓT NEM HAGY MAGA UTÁN. AZ ÉRVÉNYESÍTÉS ÉS ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉG ANNÁL INKÁBB.

mik lennének ennek az eljárásnak a követelményei? Ehhez a közösség és az egyén közötti viszonyt kellene értelmezni. Galligan ugyan egyetért azzal, hogy itt többféle megközelítési mód lehetséges, mégis – állítja – abban valószínűleg meg lehet állapodni, hogy az alapérték, aminek megfelelően az emberekkel foglalkozni lehet és kell, az igazságos (jogszerű, méltányos) bánásmód. Ez két csoportot foglal magába: egyfelől a jogszabályok megfelelő alkalmazását<sup>20</sup>, másfelől a jogi eljárásához kapcsolódó egyéb értékek megfelelő alkalmazását. Az előbbit Galligan eredmény-értékeknek, az utóbbiakat nem-eredmény-értékeknek nevezi. Utóbbiak közé sorolható minden olyan jog, mely nem az eredményt garantálja, hanem az igazságos bánásmódot biztosítja – például kicsalt vallomás nem lehet bizonyíték, mégha az igazságot tartalmazza is. Paradox módon általában ez utóbbi kategória inkább hajlamos az igazság „árnyékolására”, mint sem. Itt utalnánk azonban Raz megjegyzéseire, melyben a jogok egymással való konfliktusát taglalja. Galligan ugyanis hasonló következtetésekre jut: sajnos, az egyén joga az igazságos (jogszerű) eljárásához bizonyos esetekben a többiek lehetőségeibe ütközhet, hiszen az eljárás maga nem garantálhatja az eredményt, viszont az abszolút igazság elérése nemcsak lehetetlen, de fölöttébb költséges. E konfliktus feloldására bizonyos mérlegelés nyilván elkerülhetetlen. Ugyanakkor tudnunk kell, hogy az ennek következtében létrejött igazságtalanság igazságtalanság is marad, melynek igazolása lehetetlen, legfeljebb magyarázata lehetséges. Ekképpen az igazságos (és egyenlő) bánásmód megengedheti a rossz döntések kockázatának bizonyos mértékű elosztását, így az igazságtalan eredményeket, de ennek igazságtalanságával tisztában kell lennünk. Galligan továbbá megállapítja, hogy – ismervén a bürokrácia minimális eredményekre törekvő jellegét – a mércét az optimális szint elérése érdekében minél magasabbra kell tenni.

Az egyenlő bánásmód lehetőségeit taglalja M. Rosenfeld<sup>21</sup> is, aki mindenekelőtt leszögezi, hogy az egyenlőség alkotmányossági<sup>22</sup> szempontból legalább olyan sarkalatos követelmény, mint általában a klasszikus szabadságjogok. Rosenfeld alkotmányossági ideáljában az egyenlőséget többlépcsős rekonstrukciós folyamatban lehet elérni. Ezt nevezi az egyenlőség dialektikájának. A három lépés az absztrakció és a konkrétság különböző síkjait jelöli, ami elsősorban azért fontos, mert képes bizonyos konfliktusokat más szemszögből láttatni. Rosenfeld egyik példáját követve a nők – emancipációjuk melletti érveléseik során – a következő szinteket járhatják végig: a legelső fo-

kon az egyenlőtlen elbírálás a különbözőség okaként jelenik meg (ez azt jelenti, hogy a nők biológiaiilag tényleg mások, mint a férfiak); a második fokon az egyenlő elbírálás az azonosság okaként szerepel (a nőknek a férfakkal való azonosságaikra kell felhívni a figyelmet); a harmadik fokon az egyenlőség a más-ság elismeréséből származik (az első síkon elismert más-ság és a második síkon felfedezett azonosság kiegyenlíthetlensége miatti konfliktus magasabb absztrakciós szintre kerül, ahol az egyenlőséget éppen a másnak másként kezelése biztosítja). Rosenfeld szerint továbbá vannak jogok, melyek elsősorban egyénekre, illetve elsősorban csoportokra vonatkoznak, melyeknek azonban nem feltétlenül kell ütközniük egymással. Így például a vallási csoportok egyenlősége megoldható csoportos, de egyéni szinten is, ez utóbbi lehetőséggel egyformán védve a semmilyen csoporthoz nem tartozók jogait is.

Noha a teljes egyenlőség elérése illúzió, az egyenlőség mind nagyobb spektruma biztosítható a pluralista társadalmakban, azon belül is az „összetett pluralizmusban” – véli Rosenfeld. Ez a korlátozott pluralizmushoz képest nagyobb egyenlőséget biztosít a versengő jogok érvényesülésének, ugyanis nem részesít előnyben vagy hátrányban semmilyen nézetet, csak azokat közösi ki, melyek összeférhetetleneknek bizonyulnak, azaz kizárólagosak vagy agresszívnek (például a túlságosan komolyan vett, erőszakos hittérítés). Végezetül Rosenfeld megállapítja, hogy noha az alkotmányok a legkritikább esetben felelnek meg e követelményeknek, azért az alkotmányosság uralkodó elve komoly biztosíték lehet.

## A JOGOK HATÁSA A GAZDASÁGRA

Elster<sup>23</sup> elemzése a jogok gazdaságra való hatásáról föltöbb érdekes tanulságokkal zárul, noha a rövid cikk mélyebb vizsgálatra nem vállalkozik, csak összefüggéseket tár föl. Leegyszerűsített modelleket alkalmazva – a két fő gazdasági teljesítményt mérő elmélet alapján – megkülönbözteti a hatékonyság központú és a biztonság központú nézeteket. Ezek után a három csoportra osztott jogok (politikai szabadságjogok, szociális jogok és gazdasági jogok) e két modellre külön-külön kifejtett hatásait figyeli tisztán elméleti alapon.

Eredménye, ha nem is meghökkentő, de rendkívül tanulságos. Az általános felfogás szerint ugyanis a biztonság szempontú gazdaság elsősorban szociális jogokat biztosítana az alkotmányban, a hatékonyság szempontú pedig főként a gazdasági jogokat sorolná az alkotmányos jogok közé. Elster azonban ez ellen érvel. Azt igyekszik bizonyítani, hogy a szociális jo-

gok ugyan valóban elősegíthetik a biztonságérzetet, de ezt általában más jogok vagy mások jogainak terhére teszik<sup>24</sup>. Ugyanígy a gazdasági jogok önmagukban nem elegendőek a hatékonyság növelésére<sup>25</sup>. Elster konklúziója az, hogy lényegében bármelyik gazdasági teljesítmény-modell legyen is a célunk, annak elérésére a legfontosabb jogosultsági eszköz a klasszikus szabadságjogok biztosítása. A biztonság központú modell esetében ugyanis a legfontosabb a véleménynyilvánítás szabadsága és a politikai jogok<sup>26</sup> megléte, hiszen hosszú távon főként ezek garantálhatják a megfelelő gazdasági háttér elérését is<sup>27</sup>. S ugyanígy a hatékonyság központú modell érvényesítése érdekében a legfontosabbak a klasszikus jogok. Hiába rendelkeznek tulajdonjoggal, hiába létezik a szerződések joga egy olyan rendszerben, amely kiszámíthatatlan, önkényes. E jogoknak biztosítékot, hitelt csakis a politikai jogok adhatnak.

Jogszociológiai szempontból bizonyítja ezt a meg-látást Sajó is, aki a jogok és jogosultságok érvényesü-lését elemzi az átmeneti társadalmakban. Sajó több esetet is említ, ahol a szociális jogok a klasszikus poli-tikai jogok rovására működnének. Ilyen például a be-vett vallásoknak követelt állami támogatás, gyakran más vallásokkal szemben is, mely végül is a szabad véleménynyilvánítás jogát korlátozza, vagy a szélső-séges csoportok megnyilvánulása ellen követelt álla-mi beavatkozás. Az ilyen attitűdök folytán a rendszer-váltás alkalmával az állami függőségből menekülő tár-sadalmak a szociális jogok révén ismét gúzsba kötik magukat az állammal.

## KONKLÚZIÓ

Sajnos, a recenzió elején föltett kérdések továbbra is kérdések maradnak. A jogok védelmének válsága azonban nem feltétlenül kelet-európai sajátosság. Bradley<sup>28</sup> és Preuss megoldási javaslatai ezért nem kerülhetik el figyelmünket. Bradley – a klasszikus Habeas Corpus jelenlegi alkalmazását vizsgálva – a jogok univerzális védelmét tekinti az egyik legfőbb garanciának, Preuss pedig éppen a jogok decentrali-zált, helyi vagy régió szintű biztosítását tartja fontos-nak.

Az egyik legjelentősebb – mellesleg politikai – érv a szociális jogok alkotmánybeli rögzítése mellett az, hogy nincs olyan politikai erő, mely képes lenne vál-lalni azok törlését. Sajnos, ez a retorika továbbra is a régi alkotmányjogi felfogásból indul ki, miszerint az alkotmány nem mindennap használt, elsődlegesen jo-gi dokumentum, hanem politikai deklaráció. A para-doxon itt abban áll, hogy e helyzet bármely megoldá-sa csakis rossz megoldás lehet. Egyrészt ez a felfogás

a bíróságokra helyezi a legnagyobb terhet azzal, hogy érvényesíthetetlen követelések veszélyének teszik ki őket, és lehetőséget adnak a piaci viszonyokba való beleszólásra, amire a bíróság nincs kiképezve<sup>29</sup>. Emellett az érvényesíthetetlen jogokkal devalválja az alkotmányban foglalt egyéb jogok értékét. A hitel nélkül maradt alkotmány pedig megint játékszere marad a mindenkori politikának, ami beláthatatlan következményekkel járhat a kiépülő jogrendszer, sőt, a joguralom szempontjából.

Adler írásából az derül ki, hogy sokkal több jóléti állam-modell létezik, mint azt T. H. Marshall vagy Esping-Andersen nyomán feltételezzük. Adler konklúziója azonban nem bizonyításon, inkább óhajon alapul. A Mann-modell ugyanis nem az egyetlen lehetőség, és tapasztalatilag meglehetősen távol áll az éppen zajló eseményektől. A régió legtöbb országát leíró modell inkább hasonlatos egy posztkommunista konzervatív-korporatív-modellhez, mint egy liberális-hoz, vagy reformistához, noha azért határozottan liberális kezdeményezések is léteznek<sup>30</sup>.

## JEGYZETEK

1. Eredeti címe: *Western Rights? Post-Communist Application*. Kluwer Law International. 1996. 386. o. A mű a Közép-európai Egyetem és a Nyílt Társadalom Intézet által immáron negyedízben megszervezett „Az állam az egyénnel szemben” c. konferencia-sorozat harmadik rendezvényéről kiadott könyv.
2. M. Adler: *Social Rights, Citizenship and the Market*. 193–210. o.
3. Citizenship of empowerment.
4. Citizenship of entitlement.
5. U. K. Preuss: *The Conceptual Difficulties of Welfare Rights*. 211–224. o.
6. Lásd alább.
7. A 'jog' fogalmát végig annak jogosultság értelmében használjuk. Tehát nem a jogszabályok s elvontan a jog keletkezéséről és mibenlétéről szólunk, hanem arról, mit jelent, hogy valakinek joga van valamire, valakinek joga van valakivel szemben.
8. W. Osiatynski: *Social and Economic Rights in a New Constitution for Poland*. 233–269. o.
9. A. Sajó: *Rights in Post-Communism*. 139–159. o.
10. C. Sunstein: *Against Positive Rights*. 225–232. o.
11. H. J. Berman: *The Struggle for Law in Post-Soviet Russia*. 41–55. o.
12. Szerintünk ugyan csak egyik elemének a következetes végigvitele.
13. Lásd alább.
14. A. J. Jacobson: *Static and Dynamic Dimensions of Rights*. 3–10. o.
15. Joseph Raz: *The Importance of Rights and their Limits*. ix–xvii. o.
16. Meghökkenőnek tűnik, bár nagyon jó Berman példája erre, hogy a joguralom kifejezést legelőször I. Károly használta, amikor az ellene felállított bíróság hatáskörét kétségbevonta, mondván, a bíróság az ország hagyományos joguralmát sérti.
17. Röviden visszautalnánk a fentiekben a jog fogalmáról írottakra is. Általában a cikkgyűjtemény nem használ egységes terminusokat, ezért néha nehéz az összevetés. A T. H. Marshall által használt klasszikus felosztás: a polgári szabadságjogok, a politikai jogok és a szociális jogok. Ellenben J. Elster a polgári és politikai jogokat egybevonja, és a szociális és gazdasági jogokat különbözteti meg második és harmadik csoportként. A szociális jogokon értve a boldogsághoz szükséges jogokat (munkához való jog, fizetett szabadsághoz való jog, betegbiztosítás, stb.). A legutóbbi alatt értve pedig a gazdálkodáshoz szükséges jogokat, azaz a tulajdonjogot. Sunstein negatív és pozitív jogi megkülönböztetése éppen az itt részletezett különbségtételen alapszik, noha világossá teszi, hogy ez a csoportosítási módszer nem teljesen kielégítő. Galligan például eljárási jogi különbséget tesz e jogok érvényesítésekor, elkülönítve egymástól a – rawlsi – meghatározott eredményre jogosító és a meghatározott eljárásra jogosító jogokat, jóllehet ezek érvényesítése során a megkülönböztetést Galligan nem támogatja érvelésében.
18. A. Blankenagel: *New Rights and Old Rights, New Symbols and Old Meanings: Redesigning Liberties and Freedoms in Post-Socialist and Post-Communist Constitutions*. 57–80. o.
19. D. J. Galligan: *Procedural Rights in Administrative Contexts*. 11–30. o.
20. Galligan feltételezi, hogy a jogszabályok a közjó érdekében születnek.
21. M. Rosenfeld: *Towards a Reconstruction of Constitutional Equality*. 161–192. o.
22. Rosenfeld megkülönbözteti az alkotmányban foglalt elveket az alkotmányosság elveitől. Ez utóbbi kulturális-politikai képződmény.
23. J. Elster: *The Impact of Rights on Economic Performance*. 347–359. o.
24. Lásd például a munkához való jog, a minimum fizetés érvényesítése vagy mindenki színvonalának csökkentésével jár vagy bizonyos rétegek ellen hat (például azok ellen, akik később kerülnek a munkapiacra).
25. Lásd például a találmány védelme.
26. Lásd például a manipuláció mentes választójog.
27. Itt idézi Elster A. Sen megállapítását és érvelését, miszerint demokráciában sosincs éhínség.
28. A. W. Bradley: *The Right to Liberty and Security of Person under the European Convention on Human Rights*. 325–344. o.
29. De ha ki lenne képezve, akkor nem lenne piac. Lásd Sunstein cikkét.
30. Szerintünk például ilyen volt a magyar Bokros-csomag is.

# AJÁNLO

## JOHN RAWLS: AZ IGAZSÁGOSSÁG ELMÉLETE

Az hogy mondani szokás, régi adósságot törlesztett az Osiris kiadó azzal, hogy több mint negyedszázaddal az eredeti angol nyelvű kiadást követően, Krokovay Zsolt értő fordításában megjelentette a modern nyugati politikai filozófia egyik legjelentősebb munkáját. Így közel húsz idegen nyelvű fordítás után immár magyarul is olvasható az alkotmányos demokrácia erkölcsi alapjainak Bibliája. Siessünk leszögezni, hogy a magyar könyvkiadás eme adósságát persze a legkevésbé sem az Osiris halmozta fel, amely sorra megjelenteti a társadalomtudományi irodalom legfontosabb műveit. Az Osiris nagyszabású vállalkozásának egyik fontos opusa volt annak a nemrégiben elhunyt H. L. A. Hart-nak *A jog fogalma* című munkája, akit Rawls jogelméleti fejtegetéseit illetően elődjének tekint.

Természetesen Krokovay Zsoltot is csak dicséret illetheti, nemcsak a kitűnő fordításért, hanem a könnyűnek nem mondható olvasmányélményt segítő mutatóért és utószóért is. Emlékezzünk, az ő jegyzeteivel és utószavával jelent meg 1980-ban (!) John Stuart Mill két alapmunkája *A szabadságról* és *Haszonelvűség*. Rawls eddigi életműve éppen a modern morálfilozófiában sokáig egyeduralkodó haszonelvűség kritikáját, majd meghaladását példázza – ahogy ő maga fogalmaz a könyve előszavában – „a társadalmi szerződés Locke, Rousseau és Kant által képviselt hagyományos elméletének általánosítása és – az elvonatkoztatást illetően – magasabb szintre emelése” által. A fordító az utószóban a szerzőnek az alkotmányos demokrácia politikai kérdéseit illető két filozófiai gondolatára hívja fel a figyelmet. Az egyik, hogy a szabadelvűség a közvélekedéssel ellentétben nem az éjjeliőr-állam, hanem a polgártársi testvériség filozófiája. Az ésszerűen gondolkodó, egymás egyenlő szabadságát elismerő polgárok méltányos együttműködésének elvei, ahogyan azt Kant is hangsúlyozta, a testvériség elvei. A másik fontos következtetése Rawls művének, amely ellentmond a liberalizmussal kapcsolatos sztereotípiáknak, hogy az egyáltalán nem a gazdasági hatékonyságot mindennél fontosabbnak tekintő, a szabadversenyes kapitalizmust dicsőítő filozófia. És valóban, Rawls abból indul ki, hogy mindannyiunknak valamiféle sérthetlenséggel kell rendelkezniünk, ami abból következik, hogy a társadalmat méltányos együttműködésnek tekintjük, olyanak, amelyben mindenkinek megvannak a maga jo-

gai és kötelességei, s amelyben az együttműködés résztvevői igazságosan osztják el egymás között az együttműködés terheit és előnyeit.

A könyv három fő részre tagozódik, az első az elméletet tartalmazza, sok mindent megelőlegezve a szerző végkövetkeztetéseiből, a második az elméletnek megfelelő intézményes berendezkedést mutatja be, míg a Célok címet viselő harmadik rész tág értelemben a méltányosságként felfogott igazságosság erkölcsi lélektanát foglalja magában. Maga Rawls is tisztában volt vele, hogy műve nem tartozik a könnyen érthető olvasmányok közé. Ezért is vállalkozott arra 1993-ban, hogy újra megvizsgálva a könyv valamennyi témáját, könnyebben fogyasztható, olvasmányosabb változatot készítsen *Politikai liberalizmus* címmel. Ennek hatása azonban már érthető módon nem volt olyan revelatív, mint az eredeti munkáé. A magyar kiadó helyesen cselekedett, amikor az 1971-es könyv kiadására vállalkozott, még akkor is, ha ennek olvasóközönsége talán szűkebb lesz. Mert hiszen e mű, bármennyire is magában foglalja az alkotmányos demokráciák morális alapvetését, mégis mint elméleti munka nem váltható az alkotmányos gyakorlat aprópénzére. Ugyanakkor arra feltétlenül felhasználandó, hogy a jelen és a jövő értelmiségének szemléletét formálja az alkotmánytan ma már nem kizárólag jogászok számára fontos témaköreiben.

(Osiris Könyvkiadó, Budapest, 1997.  
735 oldal. 1650 Ft)

## KIS JÁNOS: AZ ÁLLAM SEMLEGESSÉGE

Rawls professzor a Harvardról olyan elvont és „összetett művet adott ki az igazságosság elméletéről, amelyet egyetlen alkotmányjogász sem mellőzhet. Nem szükségszerű, hogy a jogászok passzív szerepet játsszanak az állammal szembeni morális jogok fejlődésében, annál is kevésbé, mert a jogszociológia és a jogi gazdaságtan fejlődésében is ezt tették. Fel kell ismerniük, hogy a jog többé már nem függetlenebb a filozófiától, mint ezen egyéb diszciplínáktól” – fogalmazott Ronald Dworkin John Rawls mára klasszikussá lett morálfilozófiai művével kapcsolatban.

Kis János most olyan művet jelentetett meg az állam semlegességének elvéről és az elv gyakorlati alkalmazásáról, amelyet az alkotmányjog, az emberi jo-



gok kérdései iránt érdeklődő egyetlen jogász sem mellőzhet Magyarországon. A kötet első három fejezete az alapelveket tisztázza és rendszerezi: mely álláspontokat köteles tolerálni az állam, és mikor kell semlegesnek maradnia a vitákban? Létezik-e olyan eset, amikor az állam számára megengedett, vagy egyenesen elvárható tőle, hogy hivatalosan elismerjen és támogasson nézeteket, meggyőződéseket? És vajon az állam egyes kötelezettségei a polgárookra is vonatkoznak-e? Az állam magáénak tekintheti-e valamelyik etnikai/nemzetiségi kultúrát, másfelől azonosíthatja-e valamely kulturális közösséggel a polgárok politikai közösségét?

A könyv további fejezetei vitás ügyekre alkalmazkodik az elvi megállapításokat: a 4. és 5. fejezet arról szól, hogyan vitathatják meg etikai nézeteltéréseiket keresztények és az evilági humanizmust valló ateisták. A semlegesség és a tolerancia elveinek továbbgondolását jelentik az abortuszról, az eutanáziáról, a nemi beállítottságok sokféleségéről, az öngyilkosoknak nyújtott segítségről és a szólásszabadságról szóló részek.

A kötet közel egy évtized alkotómunkájának eredménye. Az egyes fejezetek alapjául szolgáló írások korábban megjelent cikkek rendszerezett és továbbgondolt változatai, melyek így együtt adnak koherens választ arra a kérdésre, hogyan alkothatnak valódi politikai közösséget a sokféle hitet, meggyőződést, erkölcsi életfelfogást valló polgárok. Nincsenek könnyű helyzetben azok, akik vitába kívánnak szállni a kötet megállapításaival, hiszen a szerző sorra veszi, és sorra megcáfolja a lehetséges ellenvetéseket. De azoknak is komoly erőfeszítésre lesz szükségük, akik az állam semlegességének alapelvét elfogadva új megvilágításba kívánják helyezni a „nehéz eseteket” az abortusztól a véleményszabadságig.

*(Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1997.  
435 oldal, 1295 Ft)*

KOVÁCS JÓZSEF:  
A MODERN ORVOSI ETIKA ALAPJAI.  
BEVEZETÉS A BIOETIKÁBA

A nyugati világban az utóbbi évtizedek során az orvosi etika alapvető változásokon ment át. A társadalmi fejlődés túllépett korábban bizonyosnak hitt etikai alapelveken is. Az emberek etikai kötelezettségei nemcsak a többi emberrel szemben fogalmazódtak meg, hanem valamennyi érző élőlényvel, illetve az élővilággal szemben. Az orvosi technika fejlődése számos olyan kérdést vetett fel, amire a hagyományos erkölcsi szabályok segítségével nem le-

hetett egyértelmű választ adni: gondoljunk csak a szervátültetésekre, a „lombikbébikre”, az új géntechnikai eljárásokra, a gyógyíthatatlan betegek mesterséges táplálásának és újraélesztésének dilemmájára. Az újfajta etikai megközelítésben a beteg egyenrangúvá vált orvosával: előtérbe kerültek a betegek jogai, fokozódott az orvoslás társadalmi ellenőrzése, ugyanakkor a pácienseknek is vállalniuk kell a megváltozott helyzettel együtt járó nehézségeket és kötelezettségeket.

Aki ezekről a kérdésekről akart tájékozódni, annak mostanáig külföldről kellett megrendelnie – elsősorban angol nyelven írott – bioetikai témájú könyveket. Azonban néhány hónapja a Medicina kiadó boltjaiban kapható Kovács Józsefnek, a SOTE Magatartástudományi Intézete orvos és filozófus végzettségű oktatójának korszerű, színvonalas és átfogó kötete az orvosi etika alapjairól. A könyv ismerteti az etika alapfogalmait és felvázolja főbb elméleteit. Részletesen ismerteti a betegeket megillető jogokat, a „tájékozott beleegyezés elvét”, az egészségügyi ellátáshoz való jog problémáját, a szűkös források elosztásának kérdéseit. Külön fejezet szól a művi abortuszról, az öngyilkosságról, az eutanáziáról, a szerv- és szövetátültetésről. A szerző átfogó képet ad az állatokkal való bánásmód és az állatkísérletek erkölcsi dilemmáiról. A kötet mindemellett tartalmazza az orvosi etika legfőbb dokumentumait a hippokratészi esküdtől az orvosbiológiai kutatások nemzetközi irányelveig.

Kovács József könyve elsősorban az orvosi egyetemek bioetikai stúdiumai számára íródott, de célja az egészségügyben dolgozók és az orvosi etika iránt érdeklődők ismereteinek bővítése és erkölcsi kérdések iránti érzékenységének növelése is. Magyarországon alkotmánybíráktól, parlamenti képviselőkhöz át joghallgatókig egyre többeket foglalkoztat a kérdés, hogyan érvényesíthetők az alkotmányos jogok az egészségügyi ellátás során. Számukra kötelező olvasmány *A modern orvosi etika alapjai* című kötet.

*(Medicina Könyvkiadó, Budapest, 1997.  
629 oldal, 2900 Ft)*

SÁNDOR JUDIT:  
GYÓGYÍTÁS ÉS ÍTÉLKEZÉS. ORVOSI  
„MŰHIBA-PEREK” MAGYARORSZÁGON

A szerző egy Magyarországon meglehetősen ki- forratlan jogterület ítélkezési gyakorlatáról számol be monográfiájában. Olyan terület konkrét eseteit ismerteti és elemzi, ahol a kérdéskörre vonatkozó jogszabályok a legutóbbi időkhöz meglehetősen általánosak, legtöbbször generálklauzulaszerűek vol-

tak, tág teret biztosítva a gyakran elbizonytalanodó bírák jogértelmezésének. A könyv egyrészt arról tudósít a hazai ítélkezési gyakorlatból vett példákon keresztül, mi történik egy „orvosi műhiba”-perben: melyek a kártérítési felelősség megállapításának feltételei, milyen bizonyítási nehézségek merülhetnek fel az eljárás során, hogyan értelmezik a magyar bíróságok az egészségügyi beavatkozások kockázatát. Másrészt a kötetben megfogalmazódik a szerző felfogása az orvoslás által felvetett morális kérdésekben: hogyan viszonyul egymáshoz jog és erkölcs az orvosi felelősség körében, mely esetekben korlátozhatóak a betegek jogai, mit jelent a gyógyomdóvlasztási szabadság. A könyv ismerteti és elemezi közel kétszázötven, 1983 és 1996 között született bírósági ítéletet, amelyek – többek között – azt bizonyítják, hogy a monográfia tanulmányozására elsősorban a bírácoknak van szükségük.

Mindent összevetve, a könyv nemcsak a jogászok, hanem a betegek és az orvosok számára is hasznos ismereteket nyújthat. Emellett – a szerző reményei szerint – azok is kezükbe veszik majd a könyvet, akik az egészségügy helyzetének javításán fáradoznak, vagy az orvos–beteg kapcsolat tanulmányozására szánták el magukat.

*(Medicina Könyvkiadó, Budapest, 1997.  
402 oldal, 980 Ft)*

BIRTALAN BALÁZS:  
HALÁLLAL LAKOLJANAK?  
A HOMOSZEXUÁLIS EMBER ÉS  
A KERESZTÉNYSÉG

A szerző a könyv bevezetőjében így vall kettős identitásához való viszonyáról: míg homoszexualitásomon nem tudok változtatni, katolikus mivoltomon nem vagyok hajlandó. Inkább teológiaiainak nevezett értekezésének – melyet egyszersemind a szó szoros értelmében vett önvédelmi reakcióként írt –, a könyvben igazolandó tézisét az első oldalakon eképpen fogalmazza meg: „A szabad akarati döntéstől függetlenül kizárólag és irreverzibilis módon homoszexuális beállítottságú férfi vagy nő teljes értékű teremtmény, akit Isten szándékoló akaratával alkotott olyanná, amilyen; sem a megszokottól eltérő szexuális orientációja, sem annak adekvát módon történő kiélése (tartós, zárt, monogám élettársi kapcsolat, amelyben a kölcsönös lelki önátadás mellett rendszeresen helyet kap a testi egyesülés is) nem minősül alkalmi bűnnek vagy állandó bűnállapotnak, így az ilyen életállapotú hívő a házasság szentségében élő heteroszexuális testvéreivel analóg erkölcsi normák

alapján részesülhet szentségi feloldozásban, és vehet részt az eucharisztikus közösségben mint Isten országának teljes jogú polgára, s az üdvösség várományosa.”

A személyes hangvétellő, ugyanakkor tudományos igénygel megírt munka első fejezete arról szól, miért tartja fontosnak a szerző a homoszexualitás témájáról való eszmecsereét. A második fejezet a homoszexualitás fenomenológiáját tárgyalja, egyelőre a vallási szempontoktól függetlenül, friss és hiteles szaktudományos eredmények feldolgozásával. A következő fejezet a kinyilatkoztatást teszi vizsgálat tárgyává, részben az Egyház Tanítóhivatalának megnyilatkozásain, részben pedig a vonatkozó ó- és újszövetségi részletek szövegelemzésén keresztül. A negyedik fejezet átfogó elemzését kívánja nyújtani az emberi cselekedetek erkölcsi megítélésének általában, s ezen belül is a homoszexualitás erkölcsiségéről vallott felfogásoknak. Az értekezés utolsó fejezete a homoszexuális ember helyét keresi Isten teremtő tervében, és megoldási javaslatokkal él arra nézve, hogyan integrálódjék a homoszexuális ember a keresztény közösségbe.

A könyv záró gondolatában a szerző keserően idézi a Magyar Katolikus Püspöki Karnak a kézirat lezárása után nyilvánosságra hozott, „Igazságosabb és testvériesebb világot!” címet viselő körlevelét, amely „természetellenesnek” és a „keresztény felfogás szerint teljességgel elfogadhatatlannak” nevezi az azonos neműek együttélését. E friss dokumentum visszamenőleg is igazolja a munka létjogosultságát, amit a szerző a bevezetőben szereplő köszönetnyilvánítások során azzal érzékeltet, hogy ha felsorolhatná az őt segítő egyházi és világi személyek nevét, akkor talán nem is lett volna szükség a könyv megírására.

*(Cartafilus Kiadó, Budapest, 1997.  
219 oldal, 800 Ft)*

ELŐREHOZOTT BÜNTETÉS.  
RENDŐRSÉGI FOGDÁK –  
FOGVATARTOTTAK A RENDEŐRSÉGEN  
1996.

Az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet és a Magyar Helsinki Bizottság nemzetközi tapasztalatok alapján elindított Fogdamegfigyelő Programja 1996. februártól decemberig vizsgálta a rendőrségi fogdáknak fogvatartottak helyzetét. A kutatásban részt vevő ügyvédek, orvosok, szociológusok és szociális munkások – háromfős csoportokban – előzetes bejelentés nélkül, a nap bármely szakában láto-

gatást tehetek számos rendőrségi épületben, ahol őrizetbe vett, letartóztatott személyeket tartanak fogva.

A vizsgálat eredményét és az abból levonható következtetéseket a két civil szervezet most kötetben foglalta össze. A kiadvány jól dokumentált beszámolót közöl a fogvatartottakkal szembeni fizikai és pszichikai kényszer alkalmazásáról, a rendőri brutalitásról. A zárt intézmények világát kevésbé ismerők számára sokkoló fejezetek írják le a rendőrségi fogdák fizikai állapotát, a higiénés viszonyokat, az egészségügyi ellátás gyakorlatát. Részletes elemzés olvasható a fogvatartottak jogainak érvényesüléséről és a fogdák törvényességi ellenőrzéséről. A kötetet a két civil szervezet összefoglaló javaslatai zárják, amelyek lényege, hogy a jövőben az előzetes letartóztatást ne a rendőrségi fogdáknak, hanem kizárólag büntetés-végrehajtási intézményekben hajtsák végre.

A kiadványt Kószeg Ferenc és Zádori Zsolt szerkesztette, a jelentést Kővér Ágnes írta, az egészségügyi ellátásról szóló fejezet társszerzője Balogh István. A táblázatokat és a mellékleteket Gosztonyi Ágnes, a fényképfelvételeket Révész András készítette. Kapható a Helsinki Bizottság irodájában (József krt. 34.) és a jobb könyvesboltokban.

*(Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet  
– Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 1997.  
157 oldal, 1200 Ft)*

EGYENLŐ ESÉLYEK  
ÉS JOG-HARMONIZÁCIÓ.  
A NEMEK KÖZÖTTI  
MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA A  
NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEK  
TÜKRÉBEN

**M**anapság a társadalom szinte valamennyi foglalkozási csoportjának tagjait riogatják az Európai Unióhoz való csatlakozás „rémével”. Olyan ez kicsit, mint a Téliapó érkezésére való felkészülés. Ha nem elég fényes az ablakba kikészített csizma, esetleg elmaradhat az ajándék. Nincs ez másként a jogásztársadalom esetében sem. A kötelező előkészületek körébe itt a közösségi jogszabályok megismerése, illetve a magyar jogrendszer ehhez való igazítása, a jogharmonizáció tartozik. A Munkaügyi Minisztérium Egyenlő Esélyek Titkársága és a Kormány Integrációs Stratégiai Munkacsoportjának kiadásában megjelent folyóirat alakú és terjedelmű kiadvány a nemek egyenlő esélyeivel foglalkozó közösségi jog megismertetésére vállalkozik, elsősorban persze a szakmai, de az érdeklődő szélesebb közvélemény számára.

Teszi ezt részben kiváló magyar szerzők tanulmányainak, részben pedig a témára vonatkozó közösségi irányelveknek a közreadásával.

A tanulmányok sorában az első Lehoczkyné Kolonay Csilla, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara és a Közép-európai Egyetem professzorának írása a munkaviszony, mindenekelőtt az egyenlő bérezés közösségi szabályozásáról, illetve az egyenlő bánásmód elvére vonatkozó, elsődleges és másodlagos közösségi jogról, valamint a társadalombiztosítás területére vonatkozó irányelvekről. Kardos Gábor, az ELTE jogi karának docense a nemi diszkrimináció értelmezésének egyes gyakorlati jogalkalmazási kérdéseivel foglalkozik az Európai Bíróság esetjogának tanulmányozásán keresztül. Gyulavári Tamás, a MüM Egyenlő Esélyek Titkárságának jogásza a nemek közötti megkülönböztetésre vonatkozó közösségi jogszabályok tagállamokon belüli végrehajtásáról, vagyis az országok jogharmonizációs tevékenységéről ír. Az összehasonlítás egyebek között kitekintést nyújt az angol, német és görög jogalkotás és jogalkalmazás által követett megoldásokra. Morvai Krisztina, aki szintén az ELTE jogi karának oktatója, előbb elméletileg elemzi a nemek közötti esélyegyenlőség, a diszkrimináció tilalma de jure és de facto jelentését, majd az ENSZ a Nők Elleni Diszkrimináció Minden Formájának Felszámolására Létrejött Bizottsága (CEDAW) számára 1996-ban készített magyar kormányjelentés kapcsán felteszi a kérdést, vajon Magyarország a mindennapi életben valóban eleget tesz-e nemzetközi kötelezettségeinek.

A kötet második része közli az Európai Unió másodlagos jogának, az úgynevezett irányelveknek teljes hatályos anyagát a nemek közötti megkülönböztetés tilalma témakörében. Ennyiben az összeállítás valóban hiánypótló, hiszen az irányelvek egy része magyar nyelven eddig egyáltalán nem volt hozzáférhető. Annyiban is úttörőnek mondható a kiadók vállalkozása, hogy mind a fordítások, mind pedig a tanulmányok szerzői első ízben tettek kísérletet az egyenlő esélyekkel foglalkozó közösségi joggal kapcsolatban a még csak alakulófélben lévő magyar jogi terminológia megteremtésére.

Mindent összevetve, a kiadvány szakmailag színvonalasan, ugyanakkor a tudálékosságot kerülve, közerthetően készíti fel az Európához való csatlakozás „muss”-feladataira, vagyis legalábbis a nemek közötti diszkrimináció-tilalom témakörében nem keseríti meg a megkerülhetetlen „csizma-fényezést”.

*(MüM Egyenlő Esélyek Titkársága,  
Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1997.  
130 oldal. A kiadvány ingyen beszerezhető  
az Egyenlő Esélyek Titkárságán.)*