Kovács Kriszta

AZ IGAZSÁGOS KVÓTA

E tanulmány két tételből indul ki. Az első szerint a demokratikus kormányzat legfontosabb és egyben nélkülözhetetlen erénye polgárainak egyenlő méltóságú személyként való kezelése. Számára ugyanis a politikai közösség minden egyes tagjának az érdeke egyformán fontos. A második alapján minden egyén maga felelős azért, hogy a neki biztosított lehetőségekkel, forrásokkal megfelelő módon éljen.[1] A politikai közösség tagjai adottságaikat, képességeiket, szociális hátterüket és gazdasági helyzetüket tekintve is különböző helyzetben vannak. Az emberiesség magvát alkotó eszmények, mint a mások iránti felelősség vagy a hátrányos helyzetű személyekkel való közösségvállalás, ráirányítják a figyelmünket ezekre a különbségekre, amelyeket nem tekinthetünk nem létezőnek, mert hatással vannak az egyén jogérvényesítési képességére. A demokratikus kormányzatnak ezért a mindenki számára garantált alapvető jogok biztosításán túl olyan helyzetbe kell hoznia a jogosultakat, hogy a megfelelő források birtokában valóban élni tudjanak a jogaikkal.

EGYENLŐSÉG ÉS KVÓTA

Az előnyben részesítés egyik legerősebb, ezért a legtöbb vitát kiváltó eszköze a kvóta, amelynek célja, hogy a lakossági arányszámoknak megfelelő arányokat érjen el a hátrányos helyzetű csoportok tekintetében az oktatásban, a foglalkoztatásban, vagyis az életnek azokon a területein, ahol a hátrányos helyzetű csoporthoz tartozók kirívóan alacsony száma a leginkább szembeötlő. Rabszolgatartó múltja miatt az Egyesült Államokban ez a csoport a fekete lakosság. Ezzel szemben az Európai Unióban az elsődlegesen gazdasági céllal létrejött közösség figyelme a munkaerőpiacon – történelmi és társadalmi okokból – hátrányos helyzetben lévő nők felé fordult. Az alábbiakban a következő két állítás igazolására teszek kísérletet. A kvóták – az előnyben részesítés más eszközeihez[2] hasonlóan – a valódi egyenlőség elérését segítik. A magyar alkotmányos rendszer – ezen belül elsősorban az alkotmány 70/A. § (3) bekezdése – megfelelő alapot jelent egy körültekintően megfogalmazott kvótaszabály számára.

A kvótarendszer elfogadhatóságával kapcsolatban számos kétkedő hang hallható. A következőkben ezeket a kételyeket és az azokkal szembeni érveket veszem sorra első állításom igazolásához.

1. Az első, gyakran visszatérő argumentum szerint *a kvóta valójában hátrányos megkülönböztetést* valósít meg, mert a kvótaszabályok alapja az egyén valamely személyi adottsága (bőrszín, testi fogyatékosság stb.). Ez pedig, például egyetemi vagy munkahelyi felvételkor, nem lehet döntő szempont. Az amerikai jogirodalomban a megerősítő intézkedéseket ellenzők többnyire egyetértenek abban, hogy legitim jogalkotói cél a múltbéli diszkrimináció (elsősorban a faji szegregáció) következményeinek a felszámolása, valamint a „sokszínűség" elérése az oktatásban és a foglalkoztatásban. A megerősítő intézkedések azonban – nézetük szerint – e célok elérésének alkotmánysértő eszközei.[3] Az amerikai Legfelső Bíróság két bírája, Antonin Scalia és Thomas Clarence még a célt sem tartja elfogadhatónak. Úgy vélik, az állam köteles „színvak" politikát folytatni, vagyis nincs mégoly jóindulatú törekvés, amelynek érdekében az állam figyelembe vehetné a politikai közösséghez tartozók egyéni tulajdonságait (például bőrszínét vagy származását).[4]

Néhány magyar szerző írásában a két konzervatív amerikai bíró nézete köszön vissza: a pozitív diszkrimináció is diszkrimináció, és elfogadhatatlan, „hogy a faji, kulturális szempont része legyen bármilyen szándékú hatalmi intézkedésnek, mérlegelésnek".[5]

Álláspontom szerint az előnyben részesítő szabályok és azokon belül a kvóták az egyenlőségi követelmény érvényesülésének garanciái. A valódi, más néven tartalmi egyenlőség azt jelenti, hogy mindenki teljes mértékben és egyenlően rendelkezik az emberi minőséghez tapadó jogokkal és szabadságokkal. Ahhoz, hogy ezt a célt legalább megközelítsük, állami intézkedésekre van szükség, azért, hogy a hátrányos megkülönböztetést elszenvedők nehéz helyzetén segítsünk.[6] Az előnyben részesítő intézkedéseknek a jogrendben való megjelenése azt jelenti, hogy az állam egyenlő mértékben veszi figyelembe polgárainak különféle érdekeit és szempontjait.[7] A pozitív diszkrimináció „abból indul ki, hogy van egy hátrányos helyzetű csoport, mely segítség nélkül nem jut közelebb az esélyegyenlőség helyzetéhez. […] Azon a meggyőződésen alapul, hogy minden ember egyenlő."[8]

Ettől a megközelítéstől némileg eltérnek az elsődleges és másodlagos közösségi jogforrások, ame-

lyek az egyenlőségre mint formális követelményre tekintenek. Az egyenlőség ebben az olvasatban nem akadályozza(!) a tagállamokat az előnyben részesítő intézkedések meghozatalában.[9] A magyar jogalkotó ehhez hasonlóan az egyenlő bánásmód törvényben[10] az előnyben részesítést az egyenlő bánásmód követelményének alkotmányos korlátai közé sorolta. Pedig „a nem önkényes megkülönböztetésnek semmi köze ahhoz a hivatalos eljáráshoz, kormányzati politikához, amit igazságosan vagy igazságtalanul, hatásosan vagy hatástalanul leginkább a foglalkoztatás, a továbbtanulás és a művelődés terén szoktak meghirdetni, mint a polgárjogok egyenlőségét hangsúlyozó politikát".[11] Az előnyben részesítés nem a hátrányos megkülönböztetés egyik igazolható megjelenési formája; nem felmentést adó derogáció, amely átmenetileg mentesít az egyenlőségi követelmény teljesítésére vonatkozó kötelezettség alól. A hátrányos megkülönböztetés lényeges ismérve, hogy a másik személyt annak valamely, a személyiség lényegét érintő tulajdonsága, adottsága miatt próbálják tudatosan kirekeszteni egy közösségből vagy elzárni egy lehetőségtől azért, mert a cél rosszindulatúan maga a károkozás, vagy mert néhányakat abbéli meggyőződés vezet, hogy egy adott cél érdekében a sérelemokozás elfogadható, hiszen a kizárandó személy éppen e sajátossága miatt alacsonyabb rendűnek tekinthető.[12] Az is hátrányos megkülönböztetés, ha az ártó szándékot elfedve látszólag semleges döntések sora vezet a bizonyos tulajdonságokkal rendelkező személyek kizárásához (rejtett diszkrimináció). A hátrányos megkülönböztetést megvalósító szabályok és a pozitív diszkriminációs rendelkezések közötti fontos különbség tehát, hogy a jogalkotókat a segítő szabályok bevezetésekor nem efféle rosszindulatú vagy előítélettel teli kirekesztő politika vezérli, hanem éppen annak ellenkezője, a valódi egyenlőség megteremtése.

2. A kvótával szemben felmerülő kifogás, hogy a társadalom hátrányos helyzetű csoportjaira vonatkozóan meghatározott létszám egyes munkahelyeken, illetve az egyetemi évfolyamokban *nem jelent orvoslást a diszkrimináció okozta problémákra*, így ugyanis nem érhető el a cél: a valódi egyenlőség.

Az érv két fontos állítást tartalmaz. Egyfelől, hogy a kvótaszabály a múltban kezdődő, de a mai napig tartó diszkriminációs gyakorlat által okozott sérelmek jóvátételére törekszik. Másfelől az álláspont szerint a kvótaszabály alkalmatlan eszköz arra, hogy növelje a hátrányos helyzetű jelentkezők egyetemre vagy valamely állásba jutásának az esélyét.

Az első megállapítás alapkérdése az, hogy mi lehet az előnyben részesítés *legitim indoka*. A megerősítő intézkedéseket jól ismerő Egyesült Államok Legfelső Bírósága a sokszínű hallgatói közösség létrehozását kényszerítő közérdeknek tekinti, mert az a különböző rasszok és etnikumok közötti párbeszédet és megértést segíti, továbbá csökkenti a meglévő előítéleteket. A bíróság álláspontja szerint e cél érdekében alkalmazhatók a megerősítő intézkedések. A bíróság ezt először a Bakke-ügyben fogalmazta meg, alkotmánysértőnek nyilvánítva a kaliforniai egyetem orvosi kara által alkalmazott szigorú (rigid) kvótát.[13] Powell bíró az ügy kimenetelét meghatározó véleményében azt hangsúlyozta: annak a szabálynak a mechanikus alkalmazása, hogy a kar száz hallgatói helyéből tizenhatot elkülönítsenek a kvóta miatt, alkotmánysértő, de mivel a sokszínű hallgatói közösség létrejötte közérdekű cél, az egyetem a felvételi eljárás során figyelembe veheti a jelentkezők származását, faji hovatartozását. A vélemény Rawls felfogását tükrözi: a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenség akkor tekinthető igazságosnak, ha a méltányos esélyegyenlőség megvalósul, és az egyenlőtlenség – nem csupán a gazdasági növekedést, hanem – a leghátrányosabb helyzetben lévők érdekét is szolgálja. Emellett a bírói álláspont épít például Judith Jarvis Thomson és Thomas Nagel írásaira. Mindketten az előnyben részesítő politika mellett foglaltak állást a hetvenes évek elején, igaz, más-más indokolással.[14]

Két évtizeddel később az ötödik kerületi fellebbviteli bíróság a Hopwood-ügyben hozott, a megerősítő intézkedések alkalmazási körét szűkítő határozatát nem a sokszínűség érvére alapozta, hanem arra, hogy állami intézmény csak abban az esetben élhet a pozitív lépések lehetőségével, ha az az általa a múltban okozott diszkriminatív sérelmek orvoslását szolgálja.[15] Ezt követően sokáig kérdéses volt a megerősítő intézkedések létjogosultsága, de a Legfelső Bíróság 2003-ban a Grutter- és Gratz-ügyben megerősítette: a sokszínű hallgatói közösség kialakításához és fenntartásához fűződő kényszerítő közérdek indokolja, hogy az állami egyetemek a felvételi eljárás során – megfelelően szűkre szabott szabályok alapján – figyelembe vegyék a jelöltek faji származását.[16]

Úgy látom, az amerikai Legfelső Bíróság által kiemelt legitim célok szorosan összefüggnek egymással. A múltban gyökerező diszkriminációs gyakorlat sok tekintetben ma is jelen van. Tovább él a gyakorlati tapasztalatok nélküli előítéletekben és azokban a sztereotípiákban, amelyeket valóságtartalmukra való tekintet nélkül örökítenek a szülők gyermekeikre. Ezeket a káros berögződéseket csak az új generáció saját tapasztalatai írhatják felül. Ez azonban nem jelenti azt, hogy kizárólag a múltbeli hátrányos megkülönböztetés indokolhatja a kvóta alkalmazását, mert a kvóta elsősorban a jelenben tapasztalható diszkriminatív bánásmód kiegyenlítésére szolgál.

Másrészt, önmagában a múltbeli diszkrimináció ténye nem biztosítja a kvótaszabály létjogosultságát. A kvótát a múltban hátrányos megkülönböztetést elszenvedők mai helyzete alapozza meg.

Például Magyarországon a roma fiatalok egyetemre jutását ösztönző intézkedés elsődleges célja a politikai közösségben tartósan hátrányt szenvedő roma kisebbség tanulási esélyeinek a növelése lehet. A kvótaszabály segítségével bejutott diákok jelenléte a hallgatói közösségben önmagában nagy érték, mert lehetőséget nyújt arra, hogy a diákok tanulmányaik során többféle állásponttal, véleménnyel találkozzanak. Ehhez további célként társul a romák elszigeteltségének csökkentése, ezáltal integrációjuk elősegítése, ami feltehetően a meglévő társadalmi feszültségek folyamatos enyhülését eredményezi majd. Az intézkedés eredményeképpen az egyetemre bejutott roma hallgatók példája bátorítóan hat közösségük többi tagjára, így a későbbi jog- és érdekvédelmük is szélesebb bázisra támaszkodhat.[17]

A cél pontos körülhatárolását követően az a kérdés, hogy valóban közelebb visz-e a méltányolandó cél eléréséhez a lakossági arányszámok leképezése.

Az oktatás területén például egy a származást mint adottságot figyelembe vevő felvételi rendszer alkalmas eszköz arra, hogy a politikai közösség érintett csoportjához tartozók számára az egyetemi helyek elérhetőbbé váljanak. Ezt támasztja alá azoknak az államoknak a gyakorlata, ahol az – elsősorban egyetemi – oktatásban figyelembe veszik a jelentkezők származását, és a sikeres felvételt elősegítendő, kedvezőbb szabályokat állapítanak meg a hátrányból indulók szempontjaira tekintettel.

Pozitív példaként említhető az a program, amelyet Romániában miniszteri rendelet vezetett be a 2002/2003-as tanévben. Ez alapján az állami költségvetés gimnáziumi és szakközépiskolai helyeket tart fenn és finanszíroz roma gyerekek számára, és a román felsőoktatási rendszer is alkalmaz kvótaszabályokat, amelynek eredményeképpen évente kb. négyszáz roma fiatal jut be valamilyen egyetemre.[18]

Hogy milyen következményekkel jár egy már működő előnyben részesítő program visszametszése, jól mutatja az Egyesült Államok példája. Az 1996-tól a 2003-as Grutter- és Gratz-döntésig eltelt hét évben az érintett egyetemeken csökkentek, majd teljesen megszűntek az előnyt biztosító intézkedések. 1996-ban Kalifornia állam választópolgárai a megerősítő intézkedések megszüntetéséről szóló kezdeményezést hagytak jóvá; ennek eredményeképpen módosult az állami alkotmány. Az új szabály megtiltotta, hogy Kalifornia faji, etnikai, nemzeti hovatartozás alapján részesítsen kedvezőbb bánásmódban valamely személyt vagy csoportot a közoktatás és a közhivatalokhoz való hozzáférés során. A rendelkezés életbe lépését követő tanévben az állam egyik közkedvelt jogi karán mindössze egyetlen fekete diák kezdte el tanulmányait, míg a kvótaszerű szabályok alkalmazása idején huszonnégy-huszonöt fekete hallgató vehetett részt évente a karon folyó jogászképzésben.[19]

Hasonló következményekkel járt a Hopwood-döntés, amely alkotmányellenesnek minősítette a texasi állami egyetem jogi karának felvételi rendjét. A Hopwood-ügyben eljáró bíróság szerint az austini jogi kar nem tudta megfelelően bizonyítani, hogy a múltban okozott diszkriminatív sérelmek és azok ma is érezhető hátrányos következményei miatt elkerülhetetlenül szükséges volt a megerősítő intézkedések alkalmazása. A döntést megelőzően az austini jogi karra harmincegy fekete diák nyert felvételt, míg a következő tanévben már csak egy iratkozott be.[20]

ÖNMAGÁBAN A MÚLTBELI DISZKRIMINÁCIÓ TÉNYE NEM BIZTOSÍTJA A KVÓTASZABÁLY LÉTJOGOSULTSÁGÁT. A KVÓTÁT A MÚLTBAN HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉST ELSZENVEDŐK MAI HELYZETE ALAPOZZA MEG.

3. A kvótákkal szemben gyakran felhozott érv, hogy *azok mechanikus alkalmazása igazságtalan*, így újabb összeütközéseket generál az érdemeket és képességeket megfelelően figyelembe nem vevő munkahelyi vagy egyetemi felvételi rendszerben.

A kvótaszabályok többfélék lehetnek. Sokféleségüket jelzi, hogy kvótaként emlegetjük a politikai közösség egyes csoportjai (például a nők vagy etnikai kisebbséghez tartozók) kötelező előnyben részesítését. Szigorú kvótaként utalunk arra a szabályra, amely az egyetemi helyek vagy munkahelyi státuszok bizonyos részét fenntartja a kedvezményezett csoport tagjai számára. Például száz egyetemi férőhelyből húszat elkülönít az etnikai kisebbséghez tartozók számára, de előfordulhat, hogy megfelelő jelentkezők hiányában ezeket a helyeket nem is töltik fel. A döntési kvóták az eljárást szabályozzák és megállapítják, hogy a döntéshozó ennek során milyen szempontokat köteles figyelembe venni. Végül eredménykvótaként ismertek azok az előírások, amelyek csak az elérendő célt rögzítik, de nem szólnak a megvalósítás módjáról. Például meghatározzák, hogy az előnyben részesített csoporthoz tartozók az egyetemeken vagy a foglalkoztatásban milyen arányban legyenek képviselve.

Az amerikai Legfelső Bíróságnak a Grutter- és a Gratz-ügyben hozott döntései pontosítják, hogy milyen körben minősül alkotmányosnak a valamely

kisebbségben lévő rasszhoz, etnikumhoz tartozók előnyben részesítése az egyetemi felvételin.

A Gratz-ügyben eljáró bíróság szerint az egyenlő jogvédelmi klauzulát[21] sértette az az intézkedés, amely többletpontok juttatásával próbálta segíteni a fekete diákok bejutását. A michigani egyetem bölcsészeti főiskolai kara az afrikai-amerikaiakat, a latin származásúakat és az őslakos amerikaiakat tekintette alulreprezentált kisebbségeknek, és az e csoportokhoz tartozó felvételizők e tulajdonságukra tekintettel kaptak automatikusan húsz pontot, ami a bejutáshoz szükséges pontok egyötödét jelentette. A döntés azt hangsúlyozza, hogy a felvételi eljárás során az egyetemnek minden jelentkezőt individuumként kell kezelnie, és az egyén valamennyi releváns képességét figyelembe kell vennie, mert csak ezt követően tud véleményt mondani arról, hogy a jelentkező hogyan képes hozzájárulni a sokszínű egyetemi légkör létrejöttéhez. Önmagában egyetlen emberi adottság sem garanciája a sokszínűség kialakulásának.[22]

A Grutter-ügy alapja már egy egyetemi felvételi rend volt, amely több más egyéni körülmény (korábbi tanulmányok, ajánlások) mellett vette figyelembe a jelentkezők származását, megfelelő teret hagyva ezzel az egyéni szempontok mérlegelésének. Ezt a felvételi rendszert a bíróság az alkotmánnyal összhangban állónak minősítette, ugyanis lehetővé tette, hogy a jelentkezők sorsa valódi versenyben dőljön el, nem biztosított automatikus előnyt az alulreprezentált kisebbséghez tartozó felvételizők számára. Az egyéni szempontokra kiterjedő elbírálás nem engedte, hogy valakit pusztán valamely rasszhoz vagy etnikumhoz tartozása miatt vegyen fel vagy utasítson el az egyetem.[23]

A KÖZÖSSÉGI JOGOT ALKALMAZÓ BÍRÓSÁGOK IS SZŰKRE SZABJÁK AZT A KERETET, AMELYEN BELÜL A SEGÍTŐ INTÉZKEDÉS ELFOGADHATÓ.

Az amerikai joggyakorlatban a származás és az etnikai hovatartozás tehát a felvételi eljárás során többletszempontként figyelembe vehető, de önmagában erre az adottságára tekintettel senki nem válhat egyetemi hallgatóvá.

Ehhez hasonlóan jelöli ki a pozitív lépések megengedhetőségének határait az Európai Bíróság. A luxembourgi testület szerint az az előnyben részesítő intézkedés áll a közösségi joggal összhangban, amely nem biztosít abszolút és feltétlen előnyt a támogatott csoporthoz tartozók számára.[24] Ilyen például az a szabály, amely annak érdekében, hogy a közszférában foglalkoztatott nők száma emelkedjen, a munkafelvétel során úgy biztosít elsőbbséget a férfi jelentkezővel azonos mértékben alkalmas női jelöltnek, hogy a férfi jelentkező sem minősül eleve esélytelennek a felvétel vagy előléptetés során. További feltétel, hogy a szabály adjon biztosítékot az elbírálás tárgyilagos értékelésére, vagyis arra, hogy a döntés során a jelöltekkel kapcsolatos összes releváns szempontot megvizsgálják. Tegye lehetővé azt is, hogy adott esetben az értékelés eredményeképpen az előnyben részesítés ellenére, ha azt egy vagy több sajátos, a munkakör szempontjából releváns körülmény indokolja, a férfi jelölt juthasson a megpályázott álláshelyre.[25] A nők és férfiak egyenlőként kezelése érdekében elfogadható az a szabály, amely abban az esetben, ha a nő és a férfi jelentkező képzettsége azonos, garantálja a nő jelentkező számára, hogy az állásinterjúra behívják, amennyiben az előírt követelményeknek mindenben megfelel és az adott álláshelyen kevés a nő.

Emellett a bíróság a közösségi joggal összhangban állónak tekinti azt a rendelkezést is, amely a határozott időre szóló egyetemi álláshelyek betöltésekor a nők számára olyan minimumlétszámot állapít meg, amely megfelel annak, amilyen arányban a nők az egyetemen végzettek és a minősítettek csoportján belül képviseltetik magukat.[26] Viszont nem konform az Európai Közösség elveivel az az előírás, amely alapján az egyetemi oktatói állásra pályázó nő – amennyiben a pozícióhoz szükséges képesítéssel rendelkezik – előnyt élvez, ha a képességbeli különbség közötte és az ellenkező nemhez tartozó pályázó között elhanyagolható, és ezért a tárgyilagos elbírálás elve nem sérül. A luxembourgi testület azért kifogásolta a svéd rendelkezést, mert az alapján tulajdonképpen kizárólag a nemhez tartozás alapján dőlt el az álláshely sorsa, ugyanis a kiválasztási eljárásnak nem voltak pontosan megfogalmazott objektív szempontjai. Emellett az előírás nem tartalmazott úgynevezett kivétel klauzulát, amely alapján a férfi jelentkező megmérettethette volna magát.[27] Az EFTA Bíróság szerint e svéd szabályon is túltett – és ily módon elfogadhatatlan volt – az a norvég előírás, amely az egyetemi oktatói álláshelyek egy részét kizárólag nők számára tartotta fenn.[28]

Amint látható, a közösségi jogot alkalmazó bíróságok is szűkre szabják azt a keretet, amelyen belül a segítő intézkedés elfogadható: nem jelenthet abszolút és feltétlen előnyt, és teret kell hagynia az egyéni szempontok mérlegelésének. A nők és férfiak nagyjából azonos képzettsége és a férfiak számára biztosított kivétel klauzula elengedhetetlen szabályozási elem. Az Európai Bíróság szerint tehát az eredmény és a szigorú kvóta nincs összhangban a közösségi joggal.

Az amerikai és az uniós joggyakorlat alapján úgy tűnik, hogy az a kvótaszabály egyeztethető össze az

egyenlőségi elvvel, amely a származásra, nemre vagy egyéb személyi adottságra tekintettel nem biztosít automatikusan előnyt a felsőoktatási vagy munkahelyi felvétel során, hanem teret hagy az egyéni szempontok mérlegelésének. Az előnyben részesítő szabályok további jellegzetessége az átmenetiség. Létjogosultságuk addig tart, ameddig a társadalom egyes tagjainak vagy csoportjainak a hátrányos vagy egyéb módon különleges helyzete fennáll.[29] Az amerikai, de különösen a luxembourgi bíróságnak ez az álláspontja feltehetően a formális egyenlőségi felfogásra vezethető vissza.

Ha a valódi egyenlőség elérését tűzzük ki célul, akkor megállapíthatjuk, hogy a kvóta az egyenlőséget szolgálja, amennyiben annak célja a hátrányos helyzetű csoporthoz tartozók esélyeinek a többség esélyeihez közelítése, vagyis a hátrány ellensúlyozása olyan mértékig, amilyen mértékben a hátrány fennáll.[30] Az intézkedés által nem érintettek alapvető jogai nem sérülhetnek, az állami szabály sem őket, sem a segítendőket nem „bélyegezheti meg", és ahhoz nem társulhat az alacsonyabbrendűség érzése, ellenkező esetben ugyanis diszkriminatív szabályról és nem megerősítő intézkedésről van szó.

4. A kvótát ellenzők megfelelően mérlegelendő figyelmeztetése, hogy a kvótaszabályok alkalmazása miatt a támogatottak még elszigeteltebbé válhatnak, és ezáltal a kvóták – szándékukkal ellentétben – *az előítéletek erősödését eredményezhetik*.

Megítélésem szerint sok múlik azon, hogy az előnyben részesítő szabály bevezetésével a jogalkotó mit akar elérni. Célszerű azt közvetítenie, hogy a kormányzat számára a politikai közösség valamennyi tagjának érdeke egyformán fontos, ezért ha azt észleli, hogy az egyes csoportokhoz tartozó személyek helyzetét folyamatos társadalmi-gazdasági hátrány jellemzi, lépéseket tesz tanulási, foglalkozási esélyeiknek a többség esélyeihez való közelítésére. Egy ilyen üzenet elfogadóbbá és megértőbbé teszi a közösséget és megkönnyíti a szabály alkalmazását.[31] Az előnyben részesítő politikának is csak akkor lehet megfelelő társadalmi támogatottsága, ha a politikai közösség tagjai nyíltan beszélnek arról, hogy milyen előítéletekkel élnek együtt, és arról is, milyen intézkedések szükségesek ahhoz, hogy előítéleteikkel szembenézzenek és azokat felülvizsgálják. A jogalkotónak világossá kellene tennie azt is, hogy a származásuk, nemük, fogyatékosságuk, vallásuk vagy más egyéb, a személyiség lényegét érintő sajátosságuk miatt diszkriminált egyének felzárkóztatása mindannyiunk érdeke, és ez a felzárkóztatás áldozatvállalással jár együtt. Adott esetben azzal, hogy el kell fogadnunk például, ha ezen túl többen versenyeznek kevesebb egyetemi helyért.

5. A pozitív lépések ellenzői sokszor elmondják, hogy a színvonalas egyetemekre és munkahelyekre a kvóták révén bejutott személyek nehéz anyagi körülmények között élnek és gyengébb tanulmányi eredményeket is elfogadó oktatási intézményekből érkeznek, ezért nehezen tudják megállni a helyüket az egyetemi versenyhelyzetben vagy a munkahelyi „vetélkedés" során. Ennek a véleménynek a kiindulópontja az, hogy az egyetemi helyet a kvóta révén megszerző hallgatók bizonyosan *nem a legjobb képességűek közül valók*.

Közismert, hogy a felzárkóztatásnak nem az egyetemen kell elkezdődnie, hanem sokkal korábban, az általános iskolában. A középiskolai tanulmányok során is különös odafigyelést igényelnek a hátrányos helyzetű tanulók. Ez a támogatás azonban nem váltja ki a diákok egyetemre kerüléséhez nyújtott segítséget.

Az egyetemre vagy állásra jelentkezők saját elhatározásuk alapján, az összes szempontot figyelembe véve, az egyetem és a munkahely által támasztott követelményeket mérlegelve élnek a kvóta biztosította lehetőséggel vagy döntenek úgy, hogy a kvótaszabályt kikerülve próbálkoznak egyetemre jutni. A segítő intézkedés igénybevétele tehát nem válhat kényszerré. Ha valaki „sértőnek", „megbélyegzőnek" érzi a kedvezményt, a mindenki számára biztosított úton, a kvótaszabályt megkerülve próbálkozhat a felvételivel.

Ha a jelentkező mégis él a kvóta biztosította lehetőségekkel, akkor fontos szem előtt tartanunk, hogy a sikeres felvételihez szükséges képességek, érdemek és adottságok (például az otthoni környezet, a szülők társadalmi, anyagi helyzete) nagyon sokfélék.[32] Ezek közül csak egy az addig elért tanulmányi eredmény. Nem állíthatjuk tehát egyértelműen, hogy a segítő szabályok révén bejutott diákok roszszabb képességűek, mint az egyetemre a kvóták nélkül bejutott társaik. Ha mégis ezt mutatják az eredmények és a lemaradás folyamatosan érzékelhető, mentorprogram segítségével támogatható a felzárkózás. Az amerikai diákok körében végzett statisztikai vizsgálatok azonban nem támasztják alá azt a vélekedést, hogy a kedvezményes felvételi rend segítségével bejutott hallgatók eredményei sokkal rosszabbak volnának, mint a megerősítő intézkedés által nem érintett diákok osztályzatai.[33]

Az eddigiekben azt próbáltam igazolni, hogy általában a hátrányos helyzetűek esélyegyenlőségét segítő kvóta a valódi egyenlőség elérésének alkalmas eszköze. Ha a jogalkotó megfelelő módon vezeti be a jogrendszerbe, akkor a kvóta nem különböztet hátrányosan, nem sért egyéni jogokat, és a közösség is belátja annak szükségességét. A következőkben azt

vizsgálom, hogy a magyar alkotmányos rendszer hogyan fogadna egy kvótaszabályt.

ALKOTMÁNY ÉS KVÓTA

1. Alkotmányunk lényeges tartalma, hogy a politikai közösség minden tagja egyenlően értékes. Ebből következően felelősek vagyunk azért, hogy az e közösséget alkotók valódi egyenlőségét segítsük. A jogalkotók felelőssége speciális, mert az alkotmányos előírások valóra váltása elsősorban az ő kötelességük. Hatályos alkotmányunk megkönnyíti a dolgukat. A 70/A. § (1) bekezdése a Magyar Köztársaság területén tartózkodó minden személy számára biztosítja az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az alkotmány 70/A. § (3) bekezdése pedig kifejezetten felhatalmazza a törvényhozót az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések meghozatalára. A jogalkotónak e rendelkezés alapján olyan szabályt kell alkotnia, amellyel a politikai közösség hátrányos megkülönböztetést elszenvedő tagjainak a jogérvényesítését segíti. E segítés nem kiváltságok nyújtását jelenti, hanem az állam közbelépését a diszkriminációhoz vezető különbségeknek és a hátrányos megkülönböztetés társadalmi támogatottságának a csökkentésére.[34]

Az alkotmány 70/A. § (3) bekezdése értelemszerűen nem nevezi meg azokat a személyeket, akik érdekében indokolt az állami beavatkozás. A törvényhozó feladata annak folyamatos vizsgálata, hogy a társadalom mely tagjai azok, akik azért képtelenek megfelelően érvényesíteni jogaikat, mert diszkriminatív bánásmód szenvedő alanyaiként nem tudnak minden esetben egyenrangú tagként részt venni a politikai közösség életében. Ha a magyar politikai közösségben bizonyos személyek például származásuk, nemük, fogyatékosságuk, szexuális irányultságuk vagy valamely vallási közösséghez tartozásuk miatt a többséghez képest hátrányos helyzetbe kerülnek, akkor az ő felzárkóztatásuk, illetve képviseletük erősítése érdekében a jogalkotó köteles segítő intézkedést bevezetni.

Az alkotmány 70/A. § (3) bekezdése a törvényhozóra bízza annak eldöntését is, hogy milyen területen alkalmaz segítő lépéseket. Mint láttuk, az Egyesült Államokban a megerősítő intézkedések legjellemzőbb színtere az oktatás. Norvégia elsősorban a foglalkoztatásban, Franciaország és Szlovénia pedig a választási küzdelemben alkalmaz pozitív intézkedéseket.

Köztudott, hogy Magyarországon a bőrszínük és kulturális jegyeik alapján megkülönböztetett roma közösséghez tartozókat gyakran éri hátrány a lakhatás, a foglalkoztatás területén, a köz- és az egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor, és erősödik a roma gyerekek iskolai szegregációja is.[35] Az az állítás sem szorul különösebb igazolásra, hogy nagyon alacsony a fogyatékkal élők foglalkoztatottsága az állami és a magánszférában. Szembetűnő az is, milyen kis számban képviseltetik magukat a nők a magyar politikai életben.[36] A jogalkotó ezért az e csoportokhoz tartozó személyek, például a roma diákok tanulási és a fogyatékkal élők munkavállalási esélyeinek a növelése, valamint a nők közéleti szerepvállalásának az erősítése érdekében jogosult és köteles meghozni a szükséges intézkedéseket.

Láttuk, hogy a pozitív lépéseket alkalmazó egyes országok hogyan próbálják elősegíteni közösségük tagjainak tényleges egyenlőségét, képet alkothatunk tehát arról, milyen eszközök lehetnek az alkotmányunk által megnevezett „esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések".[37] Ilyenek például a hátrányos helyzetben lévők számára indított képzések, tréningek, esélyegyenlőségi tervek és a kvóták.

2. Az alkotmány 70/A. §-át értelmező, elvi tételeket megállapító első alkotmánybírósági döntés szerint „ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni". Rögtön ezt követően az alkalmazási feltételeket is meghatározza a határozat: „A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők."[38]

Az e döntést követő alkotmánybírósági gyakorlat meglehetősen esetlegesen alkalmazta a pozitív diszkrimináció fogalmát, amely gyakran az ésszerű indokból történő, és ezért alkotmányosan igazolható hátrányos megkülönböztetés szinonimájaként jelent meg a határozatokban.[39]

A testület például a bizonyos egyházi ingatlanokért járó részleges kárpótlást az egyházak javát szolgáló pozitív diszkriminációnak tekintette. Pozitív diszkriminációként fogta fel az alacsonyabb összegű nyugdíjak nagyobb mértékű emelését, az egyes belföldi jogi személyek termőföldszerzési tilalom alóli mentesítését, a lelkészek sorkatonai behívás alóli mentességét, a nemzeti kisebbségek és az egyhá-

zi jogi személyek iskoláinak kötelező költségvetési és kiegészítő anyagi támogatását, a hadkötelezettség korlátozását a férfiakra és a saját anyagi forrással nem rendelkező jelöltek és pártok állami támogatását.[40]

Mindeddig kevés esetben vizsgált az Alkotmánybíróság olyan jogszabályt, amelynek célja valóban a társadalomban tapasztalható esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése lett volna. Példaként említhető az a két határozat, amely a fogyatékossági támogatást és a mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeit mint az érintettek esélyegyenlőségét elősegítő szabályokat vizsgálta,[41] és talán az a döntés, amely szerint a pszichiátriai betegek sajátos helyzete pozitív diszkriminációt tesz szükségessé.[42]

Abban azonban egységes a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatot követő alkotmánybírósági joggyakorlat, hogy a pozitív diszkriminációra vonatkozó korai mondatokat „szilárd formulaként" használja.[43] Ez azt jelenti, hogy az esélyegyenlőség megteremtése érdekében hozott lépések esetében továbbra is érvényes az egyenlő méltóságú személyként kezelés abszolút követelménye, és nincs helye alapjogot sértő pozitív intézkedésnek.[44]

3. A következőkben azt vizsgálom, hogy a magyar jogrendszer alkalmaz-e előnyben részesítést, és ha igen, az megfelel-e a fenti követelményeknek.

Az ez évben hatályba lépett felsőoktatási törvény célul tűzi az esélyegyenlőség szempontjainak érvényesítését, és felhatalmazza a kormányt arra, hogy előnyben részesítő intézkedést hozzon a *hátrányos helyzetű hallgatók*, a gyermeküket otthon gondozók és a fogyatékkal élő jelentkezők segítésére.[45] Egy kormányrendelet alapján 2006 decemberéig a felsőoktatási intézmény költségtérítéses képzésére felvételt nyert hátrányos helyzetű jelentkezők az oktatási miniszter engedélye alapján államilag finanszírozott képzésben vehettek részt. Ha nem indult költségtérítéses képzés, a hátrányos helyzetű jelentkezők a mentorprogram keretében a felvételi ponthatár nyolcvan százalékának elérésével felvételt nyerhettek a felsőoktatási intézmények állami finanszírozású képzésére. A létszám korlátozott volt, állami támogatásban ily módon a szak hallgatói összlétszáma három százalékának megfelelő számú hallgató részesülhetett a szak, szakpár létszámán felül. A rendelet hátrányos helyzetűnek tekintette az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett, illetve az állami gondozott jelentkezőt és azt, akinek a szülei alacsonyan képzettek és rossz anyagi körülmények között élnek.[46]

2006. december 1-jétől megváltozott a támogatás rendszere. Ez alapján a nehéz anyagi körülmények között élő vagy a volt állami gondozott jelentkező – hátrányos helyzetére tekintettel – automatikusan négy (2008 januárjától huszonöt) többletpontra jogosult. További pluszpontot kap az alacsonyan képzett szülők gyermeke és a tartós nevelésbe vett felvételiző. Nyolc-nyolc többletponttal indul a fogyatékossággal élő és a megszületett gyermekét otthon nevelő szülő.[47]

Az alkotmány 70/F. § (2) bekezdése alapján az állam – többek között – a „képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatás" útján biztosítja a művelődéshez való jogot. E jog kereteit az alkotmánybírósági gyakorlat szűkre szabta. Hangsúlyos elemként tér vissza a határozatokban az a gondolat, hogy az államnak – hátrányos megkülönböztetés nélkül – kell biztosítania az „e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket".[48] Elsősorban tehát állami kötelezettségről van szó, és nem arról, hogy az alkotmány e rendelkezése alapján bárkinek alanyi joga volna arra, hogy az általa megjelölt felsőoktatási intézményben tanuljon. Az alkotmány 70/F. § (2) bekezdéséből következően a felsőfokú oktatásnak minden megfelelő képességű személy számára elérhetőnek kell lennie.[49] A kormányrendeletek által bevezetett szabályok célja az, hogy az azonos képességű, de társadalmi-gazdasági szempontból hátrányos helyzetben lévő diákok számára egyenlő esélyt biztosítson a felsőoktatási intézménybe való bejutásra. A szabály megalkotásakor tehát a minden egyes személy szempontjainak egyenlő figyelembevétele és ennek eredményeképpen a rászorultak hátrányos helyzetének felismerése vezette a jogalkotót.

A JOGALKOTÓNAK NEM LETT VOLNA SZABAD MEGKERÜLNIE ANNAK KIMONDÁSÁT, HOGY A JELENTŐS HÁTRÁNYBÓL INDULÓ ROMA DIÁKOK FELSŐFOKÚ TANULMÁNYAINAK ELŐSEGÍTÉSÉT TŰZI KI CÉLUL.

A szabály célja legitim, de nem elégséges. A 2006 decembere előtt és után hatályos szabály is a rossz anyagi körülmények között élőket segíti úgy, hogy közben talán éppen a roma diákok nem kerülnek közelebb a sikeres egyetemi felvételihez. A jogalkotónak nem lett volna szabad megkerülnie annak kimondását, hogy a jelentős hátrányból induló roma diákok felsőfokú tanulmányainak elősegítését tűzi ki célul. Világossá kellett volna tennie: nem csupán rászorultsági alapon támogatja a diákok felsőoktatásban való részvételét, az ugyanis szociális segítés marad, és nem válik előnyben részesítő intézkedéssé. Különös figyelmet kell fordítania arra, hogy a roma tanulók minél nagyobb számban képviseltethessék magukat a magyar egyetemeken és főiskolákon, mert a sokszínű egyetemi hallgatói közösség létrejötte és ezáltal a társadalomban a romákkal szemben meglévő előítéletek csökkentése fontos cél.

Oktatási és társadalmi integrációs indoka is van annak, hogy roma hallgatókat segítsünk egyetemi helyekhez. Egy roma diáknak a magyar politikai közösségen belüli életével kapcsolatos tapasztalatai nem hasonlíthatók össze a hozzá hasonlóan nehéz anyagi körülmények között élő nem roma társának élményeivel. Ennek a különös élettapasztalatnak az ismerete nagyon fontos például a társadalomtudományokat hallgatók számára, és ezeknek az ismereteknek a birtokában minden diák számára könnyebb megküzdeni a romákkal kapcsolatos sztereotípiákkal.[50]

A jogalkotó a most hatályos szabályokkal nem ezt az üzenetet közvetíti – ebből következik a felsőoktatási törvény és a rendeleti szabályok hiányossága. A rendelkezésnek a megjelölt cél elérésére való alkalmassága látszólag nem kérdéses, hiszen közvetlen összefüggés van a rendeleti szabályok alkalmazása és az egyetemre bejutó hátrányos helyzetű hallgatók egyre nagyobb száma között. Jelenleg azonban a hátrányos helyzetű jelentkezőkre vonatkozó definícióba nem fér be minden roma származású személy. A törvény és a rendeleti szabályok – álláspontom szerint – kevesebbet valósítottak meg, mint amire az alkotmány 70/A. § (3) bekezdése alapján lehetőség lett volna.

AHOGYAN A ROMA DIÁKOK SEGÍTÉSEKOR, ÚGY A NŐK ESETÉBEN SEM A MÚLTBÉLI DISZKRIMINÁCIÓ A KVÓTÁK BEVEZETÉSÉNEK AZ ELSŐDLEGES ALKOTMÁNYOS INDOKA.

*

A sporttörvény 2001 júniusa és 2004 márciusa között hatályos szabálya alapján a sporttal foglalkozó köztestületek és közalapítványok döntéshozó, vezető és ellenőrző testületeiben a *nő tagok* arányát 2001. november 15-ig legalább tíz, 2006. november közepéig legalább harmincöt százalékra kellett (volna) emelni.[51] A sportvezetőnőkre vonatkozó eredménykvóta előírása egyedülálló a magyar jogrendben; e szabályt megelőzően nem volt és hatályon kívül helyezése óta sincs érvényben a nőket – ily módon – előnyben részesítő rendelkezés.

A nőket segítő kvóták bevezetésének gyakran emlegetett célja a nők múltban elszenvedett hátrányos megkülönböztetésének jóvátétele. Ahogyan azonban arra többen is emlékeztetnek, a kvótákkal „támogatott" nők nem azok, akiknek az előnyben részesítése a diszkriminatív bánásmód miatt szükséges lett volna. Megítélésem szerint, ahogyan a roma diákok segítésekor, úgy a nők esetében sem a múltbéli diszkrimináció a kvóták bevezetésének az elsődleges alkotmányos indoka. Talán inkább az a felismerés, hogy még manapság is a nők strukturális diszkriminációjának vagyunk tanúi. A hátrányos megkülönböztetés elsősorban a munka világában, a szakmai előmenetel során érhető tetten. A nők foglalkoztatottsága igen alacsony, ötven százalék körüli, és a munkát vállaló nők a szakmák és foglalkozások szűkebb köréből válogathatnak, mint a férfiak. A diplomások több mint fele nő, mégis csupán a nők tíz százaléka dolgozik vezető pozícióban.[52] Indokoltnak tűnik hát egy kvótaszabállyal emelni a nők egy adott munkahelyen vagy munkakörön belüli kirívóan alacsony számát.

Több európai ország alkalmaz a nők munkavállalását segítő kvótát,[53] de kétségtelenül Norvégia jár az élen. Amint arról már szó esett, tíz évvel ezelőtt az egyetemi oktatói helyek egy részét különítették el a nők számára, az utóbbi években pedig a gazdasági társaságokról szóló törvényt módosították annak érdekében, hogy a vállalatok igazgatótanácsaiban a nők aránya elérje a negyven százalékot. 2007 végéig a jogszabályt nem teljesítő gazdasági társaságok a törvény alapján megszüntethetők.[54]

Ilyen eredménykvótát állapított meg a magyar sporttörvény is, igaz, szankció nélkül. Minthogy nem valamely szervezetbéli tagság lehetőségét korlátozta a szabály, arra pedig senkinek nincs alanyi joga, hogy vezető tisztségviselője legyen egy társadalmi szervezetnek, az egyesüléshez való alapvető jogot nem sértette. A kvóta létrejöttét legitim és fontos cél indokolta, a nők arányos képviseletének elősegítése a különböző sporttestületekben. Egy ehhez hasonló egyenlősítő rendelkezésre azonban a jövőben biztosan várnunk kell, mert ahogyan láttuk, a közösségi jog nem enged a tagállamok számára olyan eredménykvótát, amely az egyéni szempontok mérlegelését nem teszi lehetővé, és nem tartalmaz úgynevezett enyhítő klauzulát, amely esélyt biztosít a hasonlóan képzett férfi jelöltek számára.

A munkavállalás mellett a *választási küzdelem* az a terület, ahol a nők érdekében az alkotmányos demokráciák egy része kvótát állapít meg. 1999-ben a francia Alkotmánytanács a helyhatósági választásokon érvényesülő női kvótát megállapító szabályt nyilvánított alkotmánysértőnek, mert az automatikusan a nők és férfiak fele-fele arányban való szerepeltetését írta elő az önkormányzati választásokon listát állító szervezetek számára. Az Alkotmánytanács hangsúlyozta: a hatályos alkotmányt sérti az ilyen előírás, de az alkotmányozó dönthet a pozitív diszkrimináció megengedhetősége mellett. Az alkotmány a döntést követően ennek megfelelően módosult.[55] A 3. cikk alapján törvény biztosítja a nők és férfiak egyenlő hozzáférését a képviselői mandátumok megszer-

zéséhez és a választott tisztségek betöltéséhez. A 4. cikk pedig úgy rendelkezik, hogy a politikai pártok a törvényben foglaltak szerint kötelesek e cél elérését segíteni. E felhatalmazás alapján a francia képviselők 2000-ben olyan törvényt szavaztak meg, amely szerint ha a választásokon induló párt listáján a nő és férfi képviselőjelöltek száma közötti különbség meghaladja az összes jelölt két százalékát, a pártnak járó költségvetési támogatás arányosan csökkenthető.[56] Az alkotmány szövegét az Alkotmánytanács tagjai szó szerint olvassák. Álláspontjuk szerint, mivel az kifejezetten a politikai választásokra vonatkozik, más esetekben, például a bírói testületek tagjainak a megválasztásakor nem lehet irányadó.[57]

A franciához hasonlóan megfogalmazott szlovén alkotmány 43. cikk (4) bekezdése alapján a törvény elősegíti a nők és férfiak egyenlő esélyeinek megteremtését a nemzetgyűlési és a helyi önkormányzati képviselői mandátumok megszerzéséhez és a közvetlenül választott állami tisztségek betöltéséhez. A szlovén alkotmány felhatalmazása alapján a törvényhozó 2004-ben előírta, hogy az európai parlamenti választások jelöltjeinek listáján mindkét nem legalább negyven százalékban képviseltesse magát. 2005-ben aztán kötelezővé tette az önkormányzati választásokon induló pártok számára, hogy a listájukon szereplő személyek legalább húsz százaléka nő legyen. (Ez az arányszám a 2014-es helyhatósági választásokon már negyven százalék lesz.)[58]

Hasonló előírással próbálkozott az olasz jogalkotó. A rendelkezés szerint a helyhatósági választásokon induló szervezetek listáján a férfi jelöltek száma nem lehetett több az összes jelölt kétharmadánál. Az olasz Alkotmánybíróság a szabályt alkotmányellenesnek nyilvánította, és megállapította, hogy az a passzív választójoghoz fűződő alapjog lényeges tartalmát sérti.[59] A svájci Szövetségi Bíróság is – többek között – ezzel az érvvel utasított el egy népszavazási kérelmet. A referendum célja az lett volna, hogy Solothurn kantonban a nők a törvényhozásban, a kormányban és a kantoni bíróságokon is olyan számban képviseltessék magukat, amilyen a nőknek a teljes lakosságon belüli aránya.[60]

A NŐK SOKSZOROS HÁTRÁNYBÓL INDULNAK A JELÖLÉSI FOLYAMAT SORÁN. A KVÓTA EZT A HÁTRÁNYT PRÓBÁLJA KIKÜSZÖBÖLNI, VAGYIS A NŐK KÉPVISELŐI MANDÁTUMHOZ JUTÁSI ESÉLYEIT A FÉRFIAK ESÉLYEIHEZ KÖZELÍTENI.

A magyar jogrendszerben jelenleg nincs olyan szabály, amely a választásokon induló pártok számára meghatározná, hogy listájukon a nők és férfiak milyen arányban legyenek jelen. Néhány éve ugyan felmerült a választási törvény ilyen irányú módosításának ötlete, de végül maradt minden a régiben.[61] A rendszerváltozás óta eltelt tizenhat év alatt a politikai életben részt vevő nők aránya nem nőtt számottevően, ezért azt talán kevesen vitatják, hogy a nők nagyobb politikai szerepvállalása elérendő cél, amelynek érdekében előnyben részesítő intézkedések alkalmazandók. A kérdés inkább az, hogy ezek a szigorú kvótaszabályok nem sértenek-e alapjogot. Mint láttuk, az olasz és a svájci bíróság legfőbb érve az volt a szigorú kvótaszabállyal szemben, hogy az a férfiak passzív választójogát sérti.

Az alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján a magyar választópolgárok alapvető joga, hogy választhatók. Ez azt jelenti, hogy az alkotmányban az aktív választójoghoz megkövetelt jogi feltételeken (állampolgárság, nagykorúság, magyarországi lakóhely) túl törvény sem írhat elő további követelményeket a passzív választójog megszerzéséhez. Ez alapján úgy tűnik, hogy a nők politikai szerepvállalását segítő kvótaszabály a választójogosultak egyenlőségét sértené. De valóban erről van-e szó? Magyarországon a nők 1918 óta rendelkeznek aktív és passzív választójoggal, és mindkét jog gyakorlása elvi lehetőségként adott a nők számára, de valójában a nők sokszoros hátrányból indulnak a jelölési folyamat során. A kvóta ezt a hátrányt próbálja kiküszöbölni, vagyis a nők képviselői mandátumhoz jutási esélyeit a férfiak esélyeihez közelíteni.[62]

Álláspontom szerint azt, hogy a nők hátrányból indulnak a képviselőjelöltségért folytatott küzdelemben, jól érzékelik a kvótaszabályt bevezető államok törvényhozói. Azzal is egyetértek, hogy éppen az egyenlő esély érdekében van szükség a beavatkozásra. Ezt követően viszont két úton is elindulhatunk. Mondhatjuk, hogy nem a legdrasztikusabb eszköz bevezetésével kell kezdeni a hátrány ledolgozását. Kezdetben elegendő, ha a parlamenti pártok saját szervezetükön belül érvényesítik az esélykiegyenlítő politikát, történjék ez akár egy kvótaszabály bevezetésével. Ezzel azt az üzenetet küldik nőnemű szimpatizánsaiknak, hogy támogatják minél nagyobb arányú politikai szerepvállalásukat.[63] Ha ezek az intézkedések nem érnek célt, akkor lehet azon gondolkodni, hogy milyen kiegyensúlyozó, esélykiegyenlítő előírás fér össze az egyenlőségi követelményekkel. Az ezen az úton indulók figyelemmel vannak arra, hogy a kvótaszabályokról véleményt mondó amerikai Legfelső Bíróság, és különösen az Európai Bíróság, visszafogott módon fogadja a kvóta bevezetésére irányuló újabb törekvéseket.

A másik út az, amelyen többek között a francia, a szlovén, a horvát és az olasz törvényhozók is elindul-

tak, hogy eredménykvóta bevezetésével próbálják segíteni a nők politikai reprezentációját. Az jól érzékelhető, hogy mint oly sok más területen, az előnyben részesítés esetében is a törvényhozók és az (alkotmány)bírák egymás lépéseire reagáló cselekvése határozza meg a folyamatok kimenetelét. Úgy tűnik, a törvényhozók érzékelik, hogy az egyenlő lehetőségek megteremtése érdekében szükség van a kvótákra, de a (közösségi jogot alkalmazó) bírák az egyenlőség formális felfogását szem előtt tartva óvatos lépésekkel haladnak az esélykiegyenlítés útján.

Bármelyik utat választjuk, fontos belátnunk, hogy általában a hátrányos megkülönböztetést elszenvedőket segítő kvótaszabályok – szemben a múlt század elején sok helyütt bevezetett arányszámokkal –, legyenek bármilyen szigorúak, nem privilégiumot osztogatnak, hanem az egyenjogúsítást célozzák, vagyis tekintetbe veszik azt, hogy a politikai közösségben minden személy egyenlően értékes.

JEGYZETEK

1. Ronald DWORKIN: *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2000 (a továbbiakban DWORKIN: *Sovereign Virtue*).
2. Ezeket a továbbiakban az egyesült államokbeli gyakorlat ismertetésekor megerősítő intézkedéseknek, az Európai Bíróság joggyakorlatának vizsgálatakor segítő vagy pozitív lépéseknek nevezem. Az Alkotmánybíróság a pozitív diszkrimináció fogalmát használja, az egyenlő bánásmód törvény előnyben részesítésről beszél. Ebben a cikkben e kifejezések azokat a rendelkezéseket jelölik, amelyek az egyén számára valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez, illetve a társadalom hátrányos (különleges) helyzetű csoportjához tartozására tekintettel előnyt biztosítanak.
3. Lásd Michael J. PERRY: *We the People. The Fourteenth Amendment and the Supreme Court*, New York – Oxford, Oxford University Press, 1999, 99–100; William A. GALSTON: *The Affirmative Action Debate*, Philosophy and Public Policy, 17 Winter/Spring 1997.
4. *Adarand Constructors, Inc versus Pena*, 515 U.S. 200 (1995). Lásd Antonin Scalia és Thomas Clarence párhuzamos véleményét.
5. SERES László: *Valós és virtuális falak*, Magyar Hírlap, 1999. október 25.; lásd még UŐ: *Diszkrimináció az diszkrimináció*, Magyar Hírlap, 1999. november 22.; TAMÁS Gáspár Miklós: *A fordított rasszizmusról*, Magyar Hírlap, 1999. október 28. Ezzel szemben lásd KIS János: *Liberalizmus Magyarországon – tíz évvel a rendszerváltás után*, Élet és Irodalom, 2000/37; HALMAI Gábor: *Temetni vagy dicsérni?*, Élet és Irodalom, 2000/45 és KROKOVAY Zsolt: *Pozitív diszkrimináció*, Élet és Irodalom, 2001/1.
6. Ez a tanulmány azt vizsgálja, hogy a hátrányos megkülönböztetést szenvedők helyzetének jobbítása érdekében alkalmazható-e kvóta. További megfontolást igényel Kis János észrevétele, amely szerint az előnyben részesítés nemcsak abban az esetben lehet igazolt, ha valakit hátrányos megkülönböztetés ér, hanem máskor is, ha az igazságtalan hátrányok csökkentésére nincs más mód.
7. Ilyen értelemben tekint a megerősítő intézkedésekre a dél-afrikai Alkotmánybíróság. *The Minister of Finance and Another versus Van Heerden*, CCT 63/03, Bulletin on Constitutional Case-law, 2004/2; dél-afrikai alkotmány 9. cikk (2) bekezdés. Ekképpen értelmezi a holland alkotmány 1. cikkét a holland jogalkotó az egyenlő bánásmód törvényben.
8. KIS János: *I. m.* Lásd bővebben KIS János: *Vannak-e emberi jogaink?*, Budapest, Stencil, 2003 (a továbbiakban KIS: *Vannak-e…*), 110–111, 188 és köv.
9. Az EK-szerződés 141. cikk (4) alapján „az egyenlő bánásmód elve nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy bizonyos előnyöket nyújtó intézkedéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el". Az alkotmányszerződés II-23. cikke szerint „az egyenlőség elve nem akadályozza, hogy az alacsonyabb arányban képviselt nem számára különleges előnyöket biztosító rendelkezéseket tartsanak fenn vagy hozzanak meg"; a III-108. cikk (4) ehhez hasonlóan megállapítja: „az egyenlő bánásmód elve nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy bizonyos előnyöket nyújtó intézkedéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el abból a célból, hogy az alulreprezentált nem számára a szakmai tevékenységek folytatását megkönnyítsék, vagy hogy a szakmai előmenetelükben őket érő hátrányokat megakadályozzák vagy kiegyenlítsék". Ehhez hasonlóan fogalmaz a 2000/43/EK és a 2000/78/EK irányelv is.
10. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség megteremtéséről szóló 2003. évi CXXV. törvény.
11. KROKOVAY: *I. m.*
12. Sophia MOREAU: *What is Discrimination?*, http://www.law.nyu.edu/clppt/program2006/readings/What%20Is%20Discrimination.pdf.
13. *University of California Regents versus Bakke*, 438 U.S. 265 (1978). Ahogyan arra Kis János is utal, a preferenciális bánásmóddal kapcsolatos vita első állomása valójában a DeFunis kontra Odegaard eset (416 U.S. 312 [1974]) volt, de a bíróság az alkotmányossági kérdésben ekkor még nem döntött érdemben. KIS: *Vannak-e…*, 14–15.
14. Thomson szerint a múltban elszenvedett diszkriminatív bánásmód indokolja a nők és feketék előnyben részesítését az egyetemi felvételinél vagy munkahelyi

felvételkor. Judit Jarvis THOMSON: *Preferential Hiring*, Philosophy & Public Affairs, 2 Summer 1973, 364–484. Nagel, ezzel ellentétben, úgy érvelt, hogy a javak mennyiségileg egyenlő elosztásától az igazságosság érdekében átmenetileg el lehet térni, és az előnyben részesítés egyfajta társadalmi jó. Thomas NAGEL: *Equal Treatment and Compensatory Justice*, Philosophy & Public Affairs, 2 Summer 1973, 348–363.

15. *Hopwood versus Texas*, 78 F.3d 932, cert. denied, 116 S. Ct. 2581 (1996). Erről bővebben lásd DWORKIN: *Sovereign Virtue*, 409–426.
16. *Grutter versus Bollinger*, No. 02-241. Argued April 1, 2003 – Decided June 23, 2003; *Gratz versus Bollinger*, No. 02-516. Argued April 1, 2003 – Decided June 23, 2003. A hallgatói sokszínűségi érv kizárólagos alkalmazásával kapcsolatos kritikát lásd Charles R. LAWRENCE: *Two Views of the River. A Critique of the Liberal Defense of Affirmative Action*, 101 Columbia Law Review 928, 2001. A hallgatói sokszínűség fogalmának lehetséges értelmezéseiről lásd Jessica BULMAN-POZEN: *Grutter at Work. A Title VII Crtitique of Constitutional Affirmative Action*, 115 The Yale Law Journal 1408, 2006. Arról, hogy a megerősítő intézkedések hogyan segítik az integrációt, lásd Elizabeth S. ANDERSON: *Integration, Affirmative Action, and Strict Scrutiny*, 77 New York University Law Review 1195, 2002.
17. Ez utóbbi érvet lásd Ronald DWORKIN: *Taking Rights Seriously*, London, Duckworth, 1994[7], 238–239.
18. Lásd például a Babes-Bolyai Egyetem honlapját, http://www.ubbcluj.ro/ és a www.romanicriss.org.
19. DWORKIN: *Sovereign Virtue*, 386; ZSIGMOND Anna: *Igazságos diszkrimináció vagy visszájára fordított rasszizmus*, www.oki.hu.
20. Az adatot lásd DWORKIN: *Sovereign Virtue*, 387. A Hopwood-bíróság döntése elsősorban azért kifogásolható, mert a vezető amerikai egyetemek már jó ideje nem diszkriminálnak jelentkezőik között, így a Hopwood-teszt alapján ezek az iskolák nem alkalmazhatnának megerősítő intézkedéseket, hiszen annak közvetlen okát, saját diszkriminatív magatartásukat nem tudnák bizonyítani. Erről részletesen lásd Ronald DWORKIN: *Affirming Affirmative Action*, The New York Review of Books, October 22, November 5, 1998.
21. A 14. alkotmánykiegészítés idevonatkozó rendelkezése alapján „az államok senkitől sem tagadhatják meg a törvények által nyújtott egyenlő jogvédelmet".
22. *Gratz*, lásd 15. jegyzet. Bővebben erről lásd Fundamentum, 2003/3–4.
23. *Grutter*, lásd 15. jegyzet. Bővebben erről lásd Fundamentum, 2003/3–4.
24. *Eckhard Kalanke versus Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93 (1995).
25. *Hellmut Marschall versus Land Nordheim-Westfalen*, C-409/95 (1997). Magyar nyelven közli a Fundamentum, 1998/1–2. Az ügyben nem minősült az egyenlő bánásmódot sértőnek az a szabály, amely ha az előléptetésért felelős hatósághoz tartozó területen egy meghatározott magasabb állásban kevesebb nő volt, mint férfi, a nőket – azonos szakmai képességek, szaktudás és munkateljesítmény esetén – előnyben részesítette.
26. *Georg Badeck and Others*, C-158/97 (2000).
27. *Katarina Abrahamsson and Leif Anderson versus Elisabeth Fogelqvist*, C-407/98 (2000).
28. *EFTA Surveillance Authority versus The Kingdom of Norway*, C E-1/02 (2003).
29. Az amerikai Legfelső Bíróság a Grutter-döntésben kifejezi abbéli reményét, hogy huszonöt év múlva az Egyesült Államokban a hallgatói sokszínűség elérése érdekében az egyetemi felvételi eljárás során nem lesz szükség megerősítő intézkedések alkalmazására.
30. Ehhez hasonlóan lásd BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Budapest, KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995, 75–76.
31. Ezzel ellentétesen lásd SZAJBÉLY Katalin: *A pozitív intézkedések fogalma és alkalmazásuk lehetősége a faji diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unió tagállamaiban*, Jogelméleti Szemle, 2004/3, www.jesz.ajk.elte.hu/szajbely19.html.
32. Richard WASSERSTROM: *A Defense of Preferential Treatment*, in *Philosophical Issues in Human Rights. Theories and Applications*, eds. Patricia WERHANE, David T. OZAR, New York, Random House, 1986, 330–331. Idézi ANDRÁSSY György, SZABÓ Gábor: *Etika*, www.mek.oszk.hu.
33. William G. Bowen, a princetoni egyetem és Derek Bok, a Harvard volt rektora által közzétett kutatás. William G. BOWEN, Derek BOK: *The Shape of the River. Long-Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions*, Princeton University Press, 2000, Függelék D, 391.
34. KIS: *Vannak-e…*, id. kiad., 111.
35. Lásd például az Amnesty International 2006-os jelentését, http://web.amnesty.org/report2006/hun-summary-eng.
36. Lásd Ifjúsági Családügyi Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium: *Horizontális szempontok a magyarországi romák társadalmi integrációjának elősegítése érdekében, a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének növelése érdekében, a nők és férfiak társadalmi esélyegyenlőségének érvényesítéséhez*, Budapest, 2006. március, www.fmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=1575.
37. „Az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat." 422/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 471.
38. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat. A testület a személyi jövedelemadóról szóló törvénynek azt a rendelkezését

vizsgálta, amely lehetővé tette, hogy a saját háztartásban legalább három gyermeket vagy egyedülállóként legalább két gyermeket nevelő szülők csökkenthessék adóalapjukat.

39. Lásd ehhez SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 414.
40. 4/1993. (II. 12.) AB határozat; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat; 299/B/1998. AB határozat; 45/1994. (X. 21.) AB határozat; 22/1997. (IV. 25.) AB határozat; 46/1994. (X. 21.) AB határozat; 28/2000. (IX. 8.) AB határozat; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat.
41. 462/B/2002. AB határozat; 553/B/1994. AB határozat.
42. 36/2000. (X. 27.) AB határozat.
43. Ezt a fogalmat Sólyom László használja. Lásd SÓLYOM: *I. m.*, 38.
44. Lásd ehhez GYŐRFI Tamás: *A diszkrimináció tilalma: egy különleges státuszú jog*, Jogtudományi Közlöny, 1996/7–8, 275.
45. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 2. § h) pontja; 39. § (7) bekezdése; 51. § (3) bekezdés c) pontja; 66. § (7) bekezdése.
46. 246/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásainak általános szabályairól szóló 269/2000. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról, 6. §.
47. A felsőoktatási intézmények felvételi eljárásairól szóló 237/2006. (XI. 27.) Korm. rendelet, 21. §.
48. 18/1994. (III. 25.) AB határozat; 27/2005. (VI. 29.) AB határozat.
49. 1310/D/1990. AB határozat; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat.
50. Ez utóbbi érvet részletesen lásd Ronald DWORKIN: *The Court and the University*, The New York Review of Books, May 15, 2003.
51. Ez utóbbi rendelkezést jogrendszerünk már nem tartalmazza. A sportról szóló 2004. évi I. törvény nem ismételte meg a korábbi sporttörvény [2000. évi CXLV. törvény 92. § (10) bekezdés] e szabályát.
52. Magyarország ötven vezető cégénél háromszor annyi férfit foglalkoztatnak, mint nőt. Felső vezetői pozícióban csupán néhányan dolgoznak, középvezetői beosztásban mindössze tíz százalék a nők aránya. Forrás: SALGÓ Andrea: *Munkahelyi diszkrimináció Magyarországon – körkép*, hvg.hu. Lásd még 36. jegyzet.
53. Arról, hogy például Németország milyen kvótákat alkalmaz a közigazgatásban, lásd PRESSER Zsuzsanna: *A női kvóták az európai jog tükrében*, Jogi Tanulmányok, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1996, 86. és köv.
54. Cecilie OSTENSEN NOSS: *Gender Equality in Norway*, CDL-JU (2006)028, www.venice.coe.int.
55. 98-407 DC, 14.01.1999, Bulletin on Constitutional Case-Law, 1999/1.
56. www.quotaproject.org.
57. 2001-445 DC, 19.06.2001, Bulletin on Constitutional Case-Law, 2001/2.
58. www.quotaproject.org.
59. 422/1995, 06.09.1995, Bulletin on Constitutional Case-Law, 1995/3.
60. 1P.173/1996, 19.03.1997, Bulletin on Constitutional Case-Law, 1997/2.
61. www.mona-hungary.org.
62. Érdekes megfigyelni, hogy a kvótát alkalmazó Dél-Afrikában az alsóházban a nők aránya 32,8%, Belgiumban az alsóházban 35,3%, a felsőházban 31%, Franciaországban az alsóházban 12,1%, a felsőházban 16,9%, vagyis több, mint Magyarországon, ahol az Országgyűlésben mindössze tíz százalék körüli a nők aránya. 386 képviselőből 41 a nő (www.mkogy.hu).
63. Az egyik parlamenti párt alapszabálya szerint a párt által állított listán szereplő személyek húsz százaléka nő. Azt viszont nem biztosítja az alapszabály, hogy a nők befutó helyre kerülnek. Hiányzik egy olyan garanciális rendelkezés, mint amilyen a szlovén, amely a lista minden harmadik helyét a nők számára tartja fenn, vagy mint a Fibonacci-számok inspirálta horvát előírás, amely szerint nő jelölt kell legyen a lista első két helyéből legalább egy, a lista első öt helyéből legalább két, a lista első nyolc helyéből legalább három helyen (és így tovább). Választási törvény 4.19 cikk.