GYULAVÁRI TAMÁS

Az alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében megengedi a jogegyenlőség megvalósulását célzó intézkedéseket, amelyeket összefoglaló néven előnyben részesítésnek nevezek (a terminológia indoklását lásd később). Mit is mond ki valójában ez az alkotmányos szabály? Nevezetesen azt, hogy nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét – az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát – az olyan megkülönböztetés, amelynek célja a meglévő esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése, a jogegyenlőség megvalósítása. Ennek az alkotmányos szabálynak a részletes, törvényi szintű „kifejtésére" első ízben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) vállalkozott, amely 11. §-ában meghatározta az előnyben részesítés fogalmát és egyben korlátait.

Írásomban az alábbi négy kérdésre keresem a választ: 1. Miért volt szükség az előnyben részesítés törvényi szintű szabályozására? 2. Milyen alkotmányos és közösségi jogi követelményeknek kell megfelelnie az előnyben részesítés törvényi szintű szabályozásának? 3. Hogyan értelmezhetők az Ebktv. szabályai és milyen értelmezési problémákat vetnek fel? 4. Garantálja-e a magyar jog az Ebktv. 11. §-ának érvényesülését?

Az első kérdés tehát az, hogy miért volt szükség, illetve szükséges volt-e egyáltalán az előnyben részesítés fogalmának és korlátainak meghatározása törvényi szinten. A magyar jog 2003-ig nem tartalmazott törvényi szinten szabályokat az előnyben részesítésről. Ilyen szabályok megalkotására sem az alkotmány, sem pedig a közösségi jog nem kötelezte a jogalkotót. Feltételezhetően két indoka volt az Ebktv.-ben szereplő részletes szabályok megalkotásának. Egyfelől a jogalkotó „generálni" kívánta az ilyen intézkedéseket. Fel akarta tehát hívni a jogalkotás, illetve az érdekeltek figyelmét arra, hogy lehetőség van ilyen intézkedések létrehozására, mert ezzel korábban nem nagyon éltek. Másfelől meg kívánta óvni a jogalkotást, a kollektív szerződést kötő feleket, valamint a pártokat attól, hogy az előnyben részesítő intézkedésekkel – méltányolható szándékaik ellenére – megsértsék az egyenlő bánásmód követelményét.

A második kérdés az előnyben részesítés törvényi szintű szabályozásának alkotmányos és közösségi jogi követelményeit érinti. Az alkotmány 70/A. § (3) bekezdése állami feladatként határozza meg az előnyben részesítést mint az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedést. Ebből egyértelműen következik, hogy „a pozitív diszkrimináció valamely meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés vagy igény nem alapítható" (650/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 660, 661). Az eleve hátrányos helyzetben levő személyek formálisan egyenlőként való kezelése azonban a hátrányos helyzet konzerválásával járna. Ahhoz, hogy a hátrányos helyzetben levő személyek ezt a hátrányukat ledolgozhassák, nem elegendő annak biztosítása, hogy őket a többiekkel azonos jogok illessék meg, hanem olyan pozitív intézkedésekre van szükség, amelyek lehetővé teszik, hogy a helyzetükből fakadó hátrányaikat csökkenteni, illetve megszüntetni lehessen. E pozitív intézkedések megtételére elsősorban az állam köteles, a tulajdon szociális kötöttsége [64/1993. (XII. 22.) AB határozat] azonban emellett – a tulajdonjog közjogi védelmének keretein belül – igazolhatja, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében bizonyos kötelezettségeket az állam magánfelek számára is előírjon.

Az Alkotmánybíróság szerint „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos, 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" [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48]. Az előnyben részesítés lehetősége tehát nem korlátlan. Korlátjának maga a megkülönböztetés tilalma (az egyenlő méltóságúként kezelés), illetve az alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok (az alapvető jogok lényeges tartalma korlátozásának tilalma) tekintendők. Bár az egyenlőség mint társadalmi érdek megelőzhet egyéni érdekeket, nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata mellett figyelembe kell venni a közösségi jog szabályait és az Európai Bíróság esetjogát is. A közösségi jogban először a 76/207/EGK irányelv mondta ki, hogy nem sérti az egyenlő bánásmód elvét a férfiak és a nők esélyegyenlőségét elősegítő intézkedés, ha az a fennálló egyenlőtlenség megszüntetésére irányul. Az Európai Közösség alapító szerződésének 141. cikk (4) bekezdése szintén a nemek közötti megkülönböztetésre vonatkozóan kimondja: „az egyenlő bánásmód elve nem akadályoz meg egyetlen tagállamot sem abban, hogy külön előnyöket előíró intézkedéseket tartson fenn vagy fogadjon el azért, hogy ezzel megkönnyítsék az alulreprezentált nem szakmai tevékenységét, illetőleg kompenzálják a szakmai előmenetelükben jelentkező hátrányokat." A 43/2000/EK irányelv

5. cikke, valamint a 78/2000/EK irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerint az egyenlő bánásmód elve nem gátolja a tagállamokat abban, hogy az egyenlőség elvének gyakorlati megvalósításához különleges intézkedéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn, amelyek a faji vagy etnikai hovatartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetést megakadályozzák vagy kiegyenlítik. A közösségi jog tehát olyan előnyben részesítő intézkedést enged meg, amely látszatra megkülönböztető jellegű, valójában azonban a társadalmi életben létező esélyegyenlőtlenség felszámolására irányul.

Az Európai Bíróság a 76/207/EGK irányelv 2. cikk (4) bekezdésének értelmezése során hozta meg az előnyben részesítéssel kapcsolatos ítéleteit (lásd a Kalanke-, a Marschall-, a Badeck- és az Abrahamsson-ítéletet). Az Európai Bíróság esetjoga szerint a nőknek elsőbbséget biztosító rendelkezések abban az esetben vannak összhangban a közösségi joggal, ha a) nem automatikusan és feltétel nélkül biztosítanak elsőbbséget a nőknek abban az esetben, ha az érintett nők és férfiak képzettsége megegyezik, és b) a jelölteket objektív módon értékelik, melynek során figyelembe veszik valamennyi jelölt speciális egyéni körülményeit.

AZ ELNEVEZÉST SOKAN KRITIZÁLTÁK, MERT NINCS ÖSSZHANGBAN A JOGINTÉZMÉNY TARTALMÁVAL, ÉS ÚGY TÜNTETI FEL AZ ELŐNYBEN RÉSZESÍTÉST, MINTHA AZ A DISZKRIMINÁCIÓ EGYIK FAJTÁJA VOLNA.

Az olyan nemzeti szabályok azonban, amelyek a nőknek „abszolút és feltétlen elsőbbséget" biztosítanak a kinevezés és az előléptetés terén, túlmennek ezen a célon, ezért ellentétesek a 76/207/EGK irányelv céljaival. Természetesen ezek a szempontok nem csupán a nemek közötti megkülönböztetésre irányadók, hanem a többi csoport tekintetében is ugyanezeket az elveket kell alkalmazni.

A harmadik kérdés, hogy milyen értelmezési problémákat vetnek fel az Ebktv. előnyben részesítéssel kapcsolatos szabályai. Az Ebktv. számos definíciót tartalmaz, amelyekben meghatározza az egyenlő bánásmód követelményét, valamint azokat a rendelkezéseket, amelyek az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelentik: közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, zaklatás, jogellenes elkülönítés, megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás. A törvény azonban tartalmaz két általános kimentési szabályt. Az egyik általános kimentési szabály [7. § (2) bekezdés] szerint nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a védett tulajdonságon alapuló rendelkezés, amelynek „tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van". A fenti rendelkezéseket azért idéztem, mert ezek alapján válik egyértelművé, hogy az előnyben részesítés a másik, úgynevezett általános kimentési szabály az Ebktv. rendszerében. Ezt hangsúlyozza a 11. § szövege, amely szerint nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az előnyben részesítés.

Az Ebktv. 11. §-a egyszerre jelentett terminológiai és tartalmi változást. A terminológiai változás a pozitív diszkrimináció kifejezés felváltása az előnyben részesítéssel. A köznyelvben és a szakirodalomban egyaránt pozitív diszkriminációnak szokták hívni az alkotmány 70. §-ának megfelelő, a jogegyenlőség megvalósulását célzó intézkedéseket. Ezt a terminológiát vette át az Alkotmánybíróság is, számos határozatában használva a pozitív diszkrimináció kifejezést. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ennek nincs jogszabályi alapja, mert egyetlen magyar jogszabályban sem fordul elő a pozitív diszkrimináció fogalma.

Az elnevezést sokan kritizálták, mert nincs összhangban a jogintézmény tartalmával, és úgy tünteti fel az előnyben részesítést, mintha az a diszkrimináció egyik fajtája volna. Holott az előnyben részesítés nem a diszkrimináció „pozitív fajtája", hanem a többletjogok biztosításának megengedett technikája, azaz jogszerű különbségtétel. Éppen azért jogszerű, mert különbségtételben nyilvánul ugyan meg, mégsem diszkrimináció. Az alkotmány 70/A. § (3) bekezdéséből is az következik, hogy az ilyen különbségtételen alapuló intézkedés nem diszkrimináció. Ennek a vitatható és sajnos általánosan elterjedt terminológiának a káros következménye, hogy a szakirodalomban a hátrányos megkülönböztetést, vagyis a diszkriminációt gyakorta negatív diszkriminációnak nevezik. A negatív diszkrimináció kifejezés pedig értelmezhetetlen, félrevezető és ezért kerülendő szóhasználat. Érdemes még figyelembe venni az angol jogi szakirodalom terminológiáját is, amely csak abban egységes, hogy soha nem használja a „positive discrimination" kifejezést. Az amerikai szaknyelv az ilyen intézkedésekre az „*affirmative action*" (magyar fordítása általában megerősítő intézkedés), míg a közösségi jog a „*positive action*" (magyarul általában pozitív akció) kifejezést használja.

Álláspontom szerint „pozitív" lépés volt, hogy az Ebktv. szakított a korábbi helytelen terminológiával és a pozitív diszkrimináció kifejezés helyett az „előnyben részesítés" fogalmát használja. Bár az is kétségtelen, hogy nagyon lassan megy majd át a szakmai köztudatba és a szaknyelvbe ez a kifejezés. Ezt a letisztulatlan terminológiai helyzetet tükrözi a

Fundamentum szerkesztőségének felkérése is, amely az Ebktv. szóhasználatával szemben, az amerikai *affirmative action* kifejezés hatását tükrözve a megerősítő intézkedés szóhasználatot követi. Érdekes lehet ebből a terminológiai szemszögből is áttekinteni az e rovatban megjelenő valamennyi írást.

Az Ebktv. 11. §-ának valódi értékét azonban nem szóhasználata, hanem tartalma alapján lehet megítélni. Az Ebktv. meghatározza az előnyben részesítés fogalmát, korlátait és alkalmazásának feltételeit. Előnyben részesítés „az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul". Ez összhangban van az alkotmány 70/A. § (3) bekezdésével, amely szerint az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedés a jogegyenlőség megvalósulását hivatott elősegíteni.

Az előnyben részesítés korlátainak meghatározása az Alkotmánybíróság határozatait, a közösségi jogot és az Európai Bíróság ítéleteit tükrözi, illetve „másolja". Az előnyben részesítés korlátja, hogy az nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését. Bár az Ebktv. ezt kifejezetten nem mondja ki, de az előnyben részesítésnek kétféle formáját is megengedi. Lehetővé teszi egyrészt többletjogok biztosítását, másrészt kvótarendszer alkalmazását. A kvótarendszer az esélyegyenlőtlenségek csökkentésének világszerte elterjedt eszköze, különösen az oktatásban, a munkához jutásban és a politikai döntéshozatalban. Ennek a lehetősége eddig is adott volt, de a 11. § részletesen megszabja korlátait. Ezek szerint csak olyan „rugalmas" kvótarendszert lehet alkalmazni, amely nem biztosít automatikusan előnyt a meghatározott csoporthoz tartozó személyeknek, mivel lehetővé teszi az egyéni szempontok, különbségek mérlegelését. Kizárt tehát az olyan „merev" kvótarendszer bevezetése, amely például automatikusan a női jelentkező felvételét teszi kötelezővé, ha az adott munkakörben vagy pozícióban a nők aránya nem ér el egy meghatározott szintet. A nők felvételét tehát csak olyan kvótarendszerrel lehet elősegíteni, amely lehetővé teszi női és férfi jelentkezők körülményeinek, alkalmasságának (egyéni szempontoknak) a figyelembevételét.

KIZÁRT TEHÁT AZ OLYAN „MEREV" KVÓTARENDSZER BEVEZETÉSE, AMELY PÉLDÁUL AUTOMATIKUSAN A NŐI JELENTKEZŐ FELVÉTELÉT TESZI KÖTELEZŐVÉ, HA AZ ADOTT MUNKAKÖRBEN VAGY POZÍCIÓBAN A NŐK ARÁNYA NEM ÉR EL EGY MEGHATÁROZOTT SZINTET.

Az Ebktv. az előnyben részesítés két lehetséges esetét határozza meg, annak „eszközei" alapján. Egyrészt az előnyben részesítés alapulhat törvényen, törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen [11. § (1) bekezdés a) pont]. Ezekben az esetekben a fentieken túl további korlátokat is meghatároz: az ilyen szabály csak határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkezéséig állhat fenn. Mivel az előnyben részesítés célja az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése, ezért nem lehet azt tovább alkalmazni, ha már elérte a célját (határozott feltétel bekövetkezése). A határozott idő jelentheti például egy meghatározott életkor (például a harmincadik életév) elérését. Ez a szabály azonban értelmezési problémákat vet fel. Az még egyértelmű, hogy megfelel az előnyben részesítés korlátainak az olyan oktatási vagy munkaerőpiaci kvóta, amely a nők vagy a romák meghatározott arányának eléréséig alkalmazható az oktatási intézményekben, illetve adott állások betöltésénél. Ebben az esetben ugyanis a határozott feltétel bekövetkezte a szabályban meghatározott arány elérése. Ugyanakkor nehezebben értelmezhető ez az előírás a (francia modellhez hasonló) törvényi feltétel esetén, amely kötelezővé teszi a pártok számára, hogy az országgyűlési választásokon a pártlista minden második helyére nőt jelöljenek, és ennek megsértése esetén pénzbírság vagy más szankció sújtsa a pártot. Álláspontom szerint ez a jogszabályi előírás is megfelelne az Ebktv. 11. §-ában foglalt feltételeknek, mert azokra a pártokra nem alkalmazható, amelyek amúgy is megfelelnek az előnyben részesítés jogszabályi feltételeinek.

Tovább bonyolítja a jogértelmezést, hogy az Ebktv. az általános mellett három speciális felhatalmazást is tartalmaz előnyben részesítésre. A 23. § szerint törvény, törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet, illetve kollektív szerződés a munkavállalók meghatározott körére – a foglalkoztatási jogviszonnyal vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonnyal összefüggésben – előnyben részesítési kötelezettséget írhat elő. Ugyanilyen speciális szabály a 25. § (2) bekezdése, amely szerint törvény, illetőleg törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet az egészségi állapot vagy fogyatékosság, illetve a 8. §-ban meghatározott tulajdonság alapján a társadalom egyes csoportjai részére a szociális és az egészségügyi ellátórendszer keretein belül többletjuttatásokat állapíthat meg. A harmadik ilyen értelmű felhatalmazást a 29. § tartalmazza, amely szerint törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet az iskolarendszeren belüli, valamint az iskolarendszeren kívüli oktatásban részt vevők meghatározott körére – az oktatással, képzéssel összefüggésben – előnyben részesítési kötelezettséget írhat elő.

Ezek a külön felhatalmazások tautológiának tűnnek, de felvetnek két jogértelmezési problémát. Véleményem szerint a 11. § alapján minden olyan területen is lehetőség van előnyben részesítésre, amelyre nincs ilyen speciális felhatalmazás, például a lakhatás, a szociális ellátások vagy a politikai részvétel terén. A 11. § ugyanis nem korlátozza az előnyben részesítés lehetőségét bizonyos jogviszonyokra, hanem kiterjeszti a törvény hatályába tartozó valamennyi jogalanyra és jogviszonyra. Továbbá a fenti speciális felhatalmazások alapján születő szabályokra is alkalmazandók a 11. §-ban szereplő korlátozások. A jogalkotó szándéka mindössze az lehetett, hogy ezekkel a speciális szabályokkal ösztönözze az előnyben részesítő intézkedések alkalmazását a munkaerőpiacon, a szociális és egészségügyi ellátórendszerben, illetve az oktatásban.

Az előnyben részesítés másik lehetséges esete szerint a párt ügyintéző és képviseleti szervének megválasztása, valamint a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott választásokon történő jelöltállítás során a párt alapszabályában meghatározott módon sor kerülhet előnyben részesítésre [11. § (1) bekezdés b) pont].

Az előnyben részesítés „eszközei" lehetnek tehát: törvény, kormányrendelet, kollektív szerződés, valamint pártalapszabály. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyértelmű, hogy az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések elfogadása állami feladat. Ebből az is következik, hogy az erre irányuló jogszabály (törvény, kormányrendelet) elsősorban az állam által működtetett intézmények számára állapíthat meg kötelezettséget. Az előnyben részesítés elsődleges terepe az oktatási, egészségügyi, hatósági, politikai intézményrendszer vagy a szociális ellátórendszer. Ugyanakkor az Ebktv. 11. §-a nem szűkíti le ezt a lehetőséget a „közszféra" szereplőire (lásd az Ebktv. 4. §-ában), hanem megengedi a hatálya alá tartozó magánjogi jogviszonyok tekintetében is (lásd az Ebktv. 5. §-ában). Ez a megoldás felveti azt a jogszabályi szinten megválaszolatlan kérdést, hogy a jogszabályban elrendelt előnyben részesítési kötelezettség róhat-e anyagi terheket a magánszféra szereplőire is, vagy pedig az állam köteles-e ezeket a terheket kompenzálni. Ha abból az elvi alapvetésből indulunk ki, hogy ez állami feladat, akkor ebből következik az állam kompenzációs kötelezettsége. Ez a kérdés érthetően nem merül fel a kollektív szerződésben, illetve a párt alapszabályában elrendelt előnyben részesítésnél. Ezekben az esetekben ugyanis az érintettek – a kollektív szerződést kötő felek, illetve a párt alapszabályát elfogadó szervek – maguk határoznak az előnyben részesítő intézkedésről.

EZEK A SZABÁLYOK KIFEJEZETTEN MEGJELÖLT TÁRSADALMI CSOPORTOK TÁRGYILAGOS ÉRTÉKELÉSEN ALAPULÓ ESÉLYEGYENLŐTLENSÉGÉNEK FELSZÁMOLÁSÁRA IRÁNYULNAK.

Végül a negyedik kérdés, hogy garantálja-e a magyar jog az Ebktv. 11. §-ának érvényesülését. Törvényben és kormányrendeletben szereplő előnyben részesítő szabálynál a jogszabály előkészítése során biztosítani kell az Ebktv. 11. §-ának való megfelelést. Mivel az egyenlő bánásmóddal összefüggő jogalkotás az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium feladatkörébe tartozik, ezért a megfelelés biztosítása elsősorban ennek a minisztériumnak a feladata. Kormányrendelet esetén érvényesül a jogforrási hierarchia, tehát kormányrendelet nem lehet ellentétes az Ebktv. 11. §-ával. Emellett az Alkotmánybíróság őrködik az alkotmány 70/A. §-ának betartatása felett.

Előnyben részesítésnek tekinthető például a 2004. évi CXXIII. törvény, amely kedvezményeket (többletjogokat) állapít meg a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatására. A törvény járulékkedvezményt ad a munkáltatónak, ha a munkavállalók meghatározott csoportját foglalkoztatja meghatározott feltételek szerint. Ezek a szabályok kifejezetten megjelölt társadalmi csoportok tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányulnak, határozott időre szólnak és nem sértenek alapvető jogot. Ugyanakkor feltétlen előnyt biztosítanak, és kizárják az egyéni szempontok mérlegelését, mert minden olyan munkavállaló után jár a kedvezmény, aki megfelel a törvény előírásainak. Ez utóbbi kritérium azért értelmezhető nehezen a járulékkedvezménynél, mert az Ebktv. 11. §-a elsősorban a kvótarendszerekre lett „kitalálva", míg a 2004. évi CXXIII. törvény többletjogokat biztosít. Értelemszerűen ez a feltétel szinte mindig sérülni fog a hasonló többletjogokat biztosító törvények esetében.

A felsőoktatási intézmények felvételi eljárásainak általános szabályairól szóló 269/2000. (XII. 26.) kormányrendelet az egyetlen magyar jogszabály, amely kvótarendszert tartalmaz (lásd a 19/A. §-t). Ez a kvótarendszer a „hátrányos helyzetű" tanulók, azaz kimondatlanul a roma diákok előnyben részesítésére irányul. Az oktatási miniszter engedélyezheti a költségtérítéses képzésre felvett hátrányos helyzetű jelentkező tanulmányainak az államilag finanszírozott képzésben történő folytatását. Ha nem indul költségtérítéses képzés, akkor az Oktatási Minisztérium mentorprogramja keretében az intézmény a felvételi pontszám

alapján kialakított sorrendben felveszi azt a hátrányos helyzetű jelentkezőt, aki elér egy meghatározott felvételi ponthatárt. Állami támogatásban legfeljebb a felsőoktatási intézmény létszáma 3%-ának megfelelő számú hallgató részesülhet a szak létszámán felül. Ez a kvótarendszer egy pontosan megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, határozott időre szól, nem sért alapvető jogot, nem biztosít feltétlen előnyt, és nem zárja ki az egyéni szempontok mérlegelését. Az Ebktv. 11. §-a pontosan az ilyen előnyben részesítő szabályokról szól és azok elfogadását kívánja elősegíteni.

A Munka törvénykönyvének 13. §-a szerint kollektív szerződés nem lehet ellentétes jogszabállyal. Semmis tehát a kollektív szerződés előnyben részesítő rendelkezése, ha sérti az Ebktv. 11. §-át. Az Ebktv. által meghatározott korlátokba ütközik, ezért semmis az a gyakran alkalmazott kollektív szerződésbeli rendelkezés, amely szerint a munkavállalók felvétele során előnyben kell részesíteni a munkáltató által foglalkoztatott munkavállalók hozzátartozóit. Ez a rendelkezés ugyanis nem egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul. Ugyanakkor semmis az a munkaszerződés is, amely sérti a kollektív szerződés előnyben részesítő rendelkezését.

A politikai pártok közül jelenleg az MSZP alapszabályában találunk előnyben részesítő rendelkezést. Az MSZP választott vezető testületeiben – helyi, területi és országos szinten egyaránt –, valamint a párt által állított európai parlamenti, országgyűlési és önkormányzati képviselői listákon a tagok, illetőleg a jelöltek legalább egyötödének harmincöt éven alulinak, valamint legalább egyötödének nőnek kell lennie (alapszabály 42. §). Ez a rendelkezés összhangban van az Ebktv. 11. §-ával, de az alapszabály nem állapít meg szankciót arra az esetre, ha a párt – például az országgyűlési választáson – megsérti a 20%-os kvótát, mert a női jelöltek aránya ennél kisebb. Ha viszont az alapszabályban foglalt előnyben részesítő rendelkezés ellentétes lenne az Ebktv. 11. §-ával, akkor az ügyész – a törvénysértés észlelése esetén – keresetet indít a párt ellen (1989. évi II. törvény 14. §).

*

Írásomban nem az előnyben részesítő intézkedések elterjedtségét, hatékonyságát, lehetséges területeit, hanem kizárólag azok alkalmazásának jogi kereteit, korlátait vizsgáltam. A rendszerváltás óta kialakultak az előnyben részesítés alkotmányos és közösségi jogi keretei, valamint annak részletes, törvényi szintű szabályai. Az Ebktv. 11. §-a összhangban van az alkotmányos és közösségi jogi követelményekkel, de folyamatosan vizsgálni kell, hogy az előnyben részesítő jogszabályok, kollektív szerződések, valamint a pártok alapszabályai is összhangban vannak-e a fenti szabályokkal. Éppen ezért kíváncsian olvasom majd a Fórumban megjelenő véleményeket, hogy a jogi szabályozás valóban ösztönzi-e az előnyben részesítő intézkedéseket, illetve a gyakorlatban érvényesülnek-e annak korlátai.

LEHOCZKYNÉ KOLLONAY CSILLA

A magyar Alkotmánybíróság viszonylag korán, mindjárt 1990 elején, az alapjogok és az egész jogrendszer tekintetében fennálló egyenlőségi koncepciójának kialakításával párhuzamosan formulákba öntötte a „pozitív diszkrimináció" fogalmát is. Noha az egyenlőség és a „pozitív diszkrimináció" koncepciója tükörképszerűen megfelel egymásnak, az utóbbi tekintetében bírálhatónak tűnik a kialakított fogalom. Ez az írás az elnevezés és a tartalom kapcsán felmerülő aggályokat foglalja össze, elsősorban azért, mert a vitatható fogalomválasztással és annak az évek során történő kiterjesztésével a „pozitív diszkrimináció" elszakadt eredeti – bármennyire is vitatottan, de tartalmi egyenlőséget létrehozó – funkciójától. A semlegessé, formálissá vált „pozitív diszkrimináció" kritikája mellett az alábbi írás célja a pozitív diszkriminációnál árnyaltabb tartalmi egyenlőség fogalmának bemutatása.

*

A pozitív diszkrimináció mint szakkifejezés ismeretlen volt Magyarországon a rendszerváltásig (amint jószerivel egyenlőségi irodalom sem alakult ki). Ennek ellenére az, amit ez az önellentmondásos fogalom egyáltalán jelezhet, vaskosan jelen volt a szocialista Magyarország jogában. A formális egyenlőség „burzsoá" fogalmának tagadásaként értett „valódi" egyenlőség megteremtése érdekében a jogrend nemcsak a nők számára teremtett kétes értékű munkahelyi többletjogokat („jogi előnyök az életbeli hátrányok kiegyenlítésére" – ezáltal mindjárt tartósítva is az „életbeli hátrányokat"), hanem a „kiegyenlítő" különbségtétel széles skáláját hozta létre az élet minden területén: a származás, a szülők politikai múltjának figyelembevétele a felsőfokú tanul-

mányoknál, a világnézet, politikai nézetek, szervezetekben viselt tagság vagy tisztség nyílt figyelembevétele a továbbtanulásnál, a munkahelyi előmenetelnél, sőt még a társadalombiztosítási juttatásokra való jogosultságnál is. A pártállam politikai-ideológiai töltetű diszkriminatív rendszerére a rendszerváltás utáni, jogállamiság felé haladó jogrend és a „polgárivá" vált jogi felfogás szinte nem is reagálhatott másként, mint a kedvezményezések, előnyben részesítések és a „tartalmi egyenlőség" zsigeri elutasításával: a formális egyenlőség szigorú értelmezésével, az ettől való eltérésnek a liberális értelmezés szigorú tesztjén való átjutást alig engedő feltételeinek előírásával.

A POZITÍV DISZKRIMINÁCIÓNAK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN KIBONTAKOZÓ TARTALMA EZT A VISSZAHATÁS EFFEKTUST ÉS AZ ABBÓL EREDŐ MEREV, FORMÁLIS FELFOGÁST TÜKRÖZI.

A pozitív diszkriminációnak az Alkotmánybíróság gyakorlatában kibontakozó tartalma ezt a visszahatás effektust és az abból eredő merev, formális felfogást tükrözi: az alkotmányos egyenlőség „tartalmi" felfogása az államszocialista retorikából ismert „valódi egyenlőség" és a rossz emlékű „társadalmi egyenlőség" visszaszivárgásával fenyeget, és elkerülésére az egyenlőségfogalomnak a tartalmi igazságtételtől való minél határozottabb eltávolítása a legjobb biztosíték.

Paradox módon éppen ez a merev, formális felfogás, a hátrányos helyzet „kedvezményekkel" történő kiegyenlítésének elutasítása vezet a rendkívül széles körű alkalmazásra. Míg egyrészről diszkriminációnak tekint bármiféle jogi különbségtételt, amely megfelelő alkotmányos igazolás hiányában nem maradhat fenn, másrészről a semlegesség, a társadalmi kontextus figyelmen kívül hagyása végletesen kilúgozza a fogalmat, és így bármilyen – a diszkrimináció eredeti fogalmától távol álló – különbségtétel „pozitív diszkriminációként" jelenik meg. Ez a parttalanság megakadályozza, hogy a pozitív diszkrimináció betölthesse azt a funkciót, amelyre – minden kifejezésbeli visszásság ellenére – létrejött: a megsértett egyenlőség helyreállítását.

*

Mint közismert, a személyi jövedelemadót csökkentő úgynevezett gyermekkedvezmény ellen emelt panasz ügyében hozott 9/1990. (IV. 25.) AB határozat használta először az ellentmondásos „pozitív diszkrimináció" kifejezést és fogalmazta meg először megengedhetőségének feltételeit, alkalmazásának határait.

A kifejezést övező kritikát az Alkotmánybíróság iránti tisztelet tompította, de jelen volt. A munkajogban Román László bírálta a tautologikusnak tartott kifejezést, és a diszkrimináció szó etimológiai elemzése alapján kimutatta annak inherensen negatív tartalmát, amely így sem a „pozitív", sem a „negatív" jelzőt nem tűri, illetve jelzőt (például indokolt, indokolatlan) egyáltalában nem kaphat.[1] Román László kritikájával messzemenően egyetértve is korrigálni kell ezt az utóbbi megállapítást: van jelző, amely értelmesen használható a diszkriminációval összefüggésben, mégpedig éppen arra a funkcióra, amelyre eredetileg a „pozitív diszkrimináció" létrejött: a fordított diszkrimináció *(reverse discrimination)*.

A diszkrimináció (csak így, jelző nélkül) valóban mindig hátrányos megkülönböztetést jelent. (Hallani olykor érveket, amelyek a szó „semleges", köznyelvi használatára utalnak – azonban még nem sikerült találkozni olyan példával, amely a „hétköznapi, semleges" használatban is ne valamilyen értelemben vett kizárást, kirekesztést jelentene.) Ebben az értelemben – azaz a „hátrányos megkülönböztetés" szinonimájaként – használja a diszkrimináció kifejezést általában maga az Alkotmánybíróság is. Ennek megfelelően „pozitív hátrányos megkülönböztetésről" beszélni önellentmondásnak tűnik. Az, hogy az egyik alkotmánybíró egy későbbi különvéleményében „nyelvészeti torzszülemény" nevezi a kifejezést, jelzi, hogy nem lehetett vitán felüli a használata már az első alkalommal sem [30/1997. (IV. 29.) AB határozat].

A nem túl szerencsés kifejezésválasztás, a nyelvi tautológia előrevetíti a fogalom használatában rejlő ellentmondást is. A választás azt jelzi, hogy az Alkotmánybíróság a pozitív diszkriminációt a 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző diszkriminációval azonos (negatív) jelenségnek tartja, amelytől az alkotmányos egyenlőséget „kivont karddal" célszerű óvni. Ebből következően mindazt a gondolati hátteret, amely a fogalom eredetéhez kapcsolódik – a diszkrimináció legsúlyosabb hatásainak az egyenlő bánásmód korrigált alkalmazásával való csökkentését –, a pozitív diszkrimináció megszilárdult fogalma nem előreviszi, hanem gátolja.

*

A 9/1990. (IV. 25.) AB határozat már tükrözi azt az ellentmondást, amely a későbbiekben hullámzó módon végigkíséri a pozitív diszkriminációs eseteket az Alkotmánybíróság határozataiban. Egyes megállapítások támogatni látszanak a „nagyobb társadalmi egyenlőség" kialakítását mint célt, más monda-

tok ezt a célt idézőjelbe, feltételes módba teszik, és valójában a tiltott diszkrimináció gyanúját felvető célok közé helyezik.

A 9/1990. (IV. 25.) AB határozat kimondja, hogy az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott „diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos". Ez a mondat azt sugallja, hogy a nagyobb társadalmi egyenlőséget az Alkotmánybíróság olyan kiemelt célnak tekinti, amely – ha egyáltalán valami – igazolhatja a diszkrimináció tilalma alóli kivételt. Ezt a „nagyobb egyenlőséget" célzó, megengedő álláspontot látszik alátámasztani a határozathoz mintegy függelékként csatolt megállapítás is, amely szerint „ha valamely – az alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél csakis úgy érvényesíthető, hogy a jogok és kötelezettségek egyenlő elosztásának szűkebb értelemben vett elve nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek tekinteni." [A 33/1993. (V. 28.) AB határozat (ABH 1993, 246, 250) által nem szó szerint idézett, ám az eredetinél világosabb szöveg.] Holló András egy ismertetésben pedig egyenesen így interpretálja az említett passzust: „A pozitív diszkrimináció tehát akkor minősül alkotmányosnak, ha a nem egyenlő helyzetet egyenlőtlen jog egyensúlyozza ki."[2] A tartalmi egyenlőséget támogatni látszó álláspontot azonban visszavonja a határozatban felállított alkotmányossági mérce: „Bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé" [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48].

Az alkotmányos jogok, amelyek tehát útját állják az „egyenlőségfokozó" pozitív diszkriminációnak, egyrészről a kifejezetten megfogalmazott alkotmányos alapjogok: alapjog tekintetében nem kerülhet sor pozitív diszkriminációra, másrészről – a nem alapjogok tekintetében, ahol tehát egyáltalán a pozitív diszkrimináció előfordulhat – az „egyenlő méltóságú személyként kezelés" közelebbről meg nem határozott követelménye.

A pozitív diszkrimináció kritériumait bővebben kifejtő 21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 73, 77–79) visz közelebb az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményéhez. Három elem adódik az eddigiekhez: a különbségtétel ésszerűségének kritériuma, a különbségtétel által érintett személyi kör azonossága és – témánk szempontjából nem utolsósorban – a szabályozás *célja*, a „társadalmi összeredmény", avagy „funkcionalitása" [33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 253].

A későbbi ítéletekben a testület (bár hullámzóan) az alkotmányosság mércéjét – Sólyom László szavaival élve[3] – az „eredményszemléletről" áthelyezte az eljárásra. A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992, 280–282) – amellett, hogy megfogalmazza a 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkriminációtilalomnak az alapvető jogokon túlra, az egész jogrendszerre való kiterjedését („amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot") – két, a pozitív diszkriminációt korlátozó mozzanatot hangsúlyoz. Aláhúzza, hogy a „jogegyenlőség nem jelent a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőséget" is, tekintettel az emberek (hivatás, képzettség, kereseti viszonyok stb. szerinti) különbözőségére. Ez a kijelentés a „különbözőség" és „egyenlőség" fogalompárként való feltüntetésével egybemossa, implicite egymás szinonimájaként értelmezi a „különböző" és „egyenlőtlen"kifejezéseket. (Holott a különbözőség nem akadálya az egyenlőségnek.) Hasonlóan félrevezető tartalmat sugall az individuális vonások összekapcsolása az egyenlőséggel: a diszkrimináció tilalma kollektív fogalom (akkor is, ha a megkülönböztetés egyedeket ér a csoportjegyek következtében), a „különbözőségek" származhatnak a csoportsajátosságból. Az egyenlő bánásmód, az egyenlő méltóságúként kezelés éppen azt kívánja, hogy a „különbözőségeket" (csoportsajátosságaik alapján másoktól elütő egyedek e csoportvonásait) a „főcsoporthoz" tartozókéhoz hasonló tisztelettel és körültekintéssel vegye figyelembe a normaalkotó. Mindezeket a hivatkozott két mondat nem tagadja, de megfogalmazása a jövő jogalkotója számára félrevezető lehet.

Az egyenlőség tartalmi megteremtésétől elhatárolódó másik mozzanat ebben a határozatban a pozitív diszkriminációnak a „mentességek és kedvezmények" fogalmával való azonosítása. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezek „meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg", a kedvezményekre és mentességekre senkinek nincs alanyi joga, az államnak pedig nincs kötelessége mentességek és kedvezmények megállapítására. Ezt később az „*ex gratia*" juttatásokkal való azonosítás követi, amelyek tekintetében a határozatok megfogalmazásai szinte a magánadakozóéhoz hasonló, széles körű, jogi felülvizsgálatnak alá nem vethető mérlegelési jogkört biztosítanak a jogalkotónak. Lásd például a 11/2003. (IV. 9.) AB határozatot (ABH 2003, 153, 169), amely az idők folyamán az „ex gratia" juttatás és a „szociális juttatás" között teremtődött kapcsolatot is mutatja: „Az Alkotmánybíróság ismételten megállapítja, hogy a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg a tekintetben, hogy biztosít-e egyáltalán valamilyen ex gratia juttatást, és ha igen, azt az érintettek mely csoportjának, milyen mértékben és milyen formában biztosítja. Így jelen

esetben szabadon dönt arról, hogy kíván-e bizonyos csoportokat szociális jellegű juttatásban részesíteni vagy sem."

Ugyanakkor az *ex gratia* juttatásnál is irányadónak tekintendők az alkotmány 70/A. §-ában foglaltak. Más szóval, a mérlegelés teljes szabadságának negatív oldalról korlátja ugyan a 70/A. § (1) bekezdése, azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem lehet szó (elvileg sem) az ebbe a passzusba ütköző valóságról (a legismertebb ilyen „diszkriminatív valóság" a közlekedési eszközök, középületek akadálymentes hozzáférhetőségének hiánya mozgássérültek számára, aminek korrigálása nem különbözik például attól, amikor a mozgásában korlátozott szavazópolgár mozgóurnába dobhatja szavazatát – ami nyilvánvalóan „egyenlő bánásmód", nem pedig „pozitív diszkrimináció"), amelynek alapján a jogalkotónak kötelessége lenne pozitív intézkedéssel az egyenlőség megteremtése. A pozitív diszkrimináció alkotmányosságának mércéje pedig leszűkül az egyenlő méltóságú személyként kezelés absztrakt, bármiféle konkrét mérce megállapításától tartózkodó, óvatosan semmitmondó formulájára. (Ellentétben például a hasonlóan átmeneti rendszer alkotmányosságán őrködő dél-afrikai Alkotmánybírósággal, amely több erőfeszítést is tett, hogy az egyenlő méltóságúként kezelés tartalmi – kifejezetten szociális – kritériumait meghatározza.[4])

*

A pozitív diszkriminációnak egyrészről a szociális kedvezményezéssel való azonosítása, majd absztrakttá és formálissá válása – kedvezmény vagy lehetőség, amely minimálisan nem ésszerűtlen és bizonyosan nem ütközik alkotmányos alapjogba – oda vezetett, hogy az Alkotmánybíróság sűrűn állapította meg a pozitív diszkrimináció eseteit, olykor olyan ügyekben is, amelyekben az alanyok eltérő helyzetéből természetesen következik az eltérő szabályozás, vagy ha az egyenlő bánásmód kérdése komparátor híján fel sem merülhetett, netalán az egyenlő méltóságú személy kérdése – szervezetről (ám nem alapjogi sérelemről) lévén szó – nem jöhetett szóba. Csak illusztrációként érdemes felsorolni néhány ügyet, amelyek a „pozitív diszkrimináció" fogalmát erősen kitágítják, olyan esetekre is kiterjesztve, amelyekben nincs diszkrimináció, pozitív sem. Tehát pozitív diszkriminációnak minősül (vagy minősülne) az Alkotmánybíróság szerint:

– a megengedett abortusz [64/1991. (XII. 17.) AB határozat],

– az egyetemi tanárok felmentésének különleges szabályai (861/B/1996. AB határozat),

– a nyugdíjasokra és a munkaviszonyban állókra nézve eltérő adókedvezményre jogosító szabály megállapítása [26/1991. (V. 20.) AB határozat],

– az állam, az önkormányzatok, az erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulat, valamint a közalapítvány kivétele a termőföldre vonatkozó tulajdonjogszerzési tilalom alól [35/1994. (VI. 24.) AB határozat],

– a közösségi tulajdon fokozott védelme [21/1990. (X. 4.) AB határozat],

– a munkáltatói felmondási jog indokoláshoz kötése [11/2001. (IV. 12.) AB határozat] (ezen az alapon egyébként a munkajog szabályainak zöme, a fogyasztói szerződések és minden helyzet, ahol a szerződő partnerek egyenlőtlen helyzetét szankcionálja a törvény, pozitív diszkriminációnak volna tekinthető).

Ha pusztán pozitív-negatív diszkriminációban gondolkodunk, és pozitív diszkriminación azt értjük, hogy a törvény valakire kedvezőbb szabályt állapít meg, akkor körben forgó megállapításokhoz jutunk: relatívvá válik, hogy mi a pozitív és mi a „negatív" diszkrimináció; a kettő valójában ugyanaz, tükörképszerűen. Értelmetlenné válik pozitív diszkriminációról beszélni, hiszen ami az egyik csoportnak negatív, az a másiknak pozitív. [Már maga a 9/1990. (IV. 25.) AB határozat is hátrányos megkülönböztetés miatt benyújtott panasz nyomán keletkezett, és számos további példa kínálkozik: a 26/1991. (V. 20.), 26/1993. (IV. 28.), 30/1997. (IV. 29.), a 39/1999. (XII. 21.), a 11/2001. (IV. 12.) stb. – azaz a pozitív diszkriminációs esetek zöme.)

Ebből a körben forgó megközelítésből kiszabadulni akkor lehet, ha figyelembe vesszük a diszkriminációk alapját, annak nyomán pedig a pozitív diszkrimináció irányát. A „kétirányú" és ezért nehezen megfogható fogalom helyett a pozitív diszkrimináció egyirányú fogalommá válik. Ezzel mindjárt az elnevezésbeli ellentmondáson is átléphetünk: a továbbiakban nem „pozitív", hanem „fordított" *(reverse)* diszkriminációról beszélünk, azaz a hagyományosan diszkriminált csoport tagjának javára a domináns csoport tagjával szemben. Ezzel nemcsak a „pozitív/negatív" jelzők értelemzavaró volta kerülhető el, hanem közelebb jutunk a „jelzős" (fordított) diszkriminációnak az egyenlőségi elv megvalósulásában betöltött szerepéhez.

Az Alkotmánybíróság már a 9/1990 (IV. 25.) AB határozatában leszögezte, hogy az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. Ez azonban itt nem azt jelenti, hogy vannak a 70/A. § (1) bekezdés alá tartozó és azon kívüli (alkotmányossági tesztnek alá nem vetendő) megkülönböztetések, hanem azt, hogy minden megkülönböztetés tilos, ki-

véve, ha indoka (célja) és módja megfelel az alkotmányossági szempontoknak. Ugyanígy végső soron a cél, a „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok" az, amely a „pozitív diszkriminációként" kezelt különbségtételek 70/A. § (1) bekezdéssel összeegyeztethető voltának próbája.

Ezzel szemben nem a megkülönböztetés indoka, hanem annak alapja, nevezetesen a 70/A. § (1) bekezdésben meghatározott sajátosság az, ami a megkülönböztetést diszkriminációvá minősíti. A diszkrimináció definíciójának – jogi normákban, tankönyvekben és nemzetközi egyezményekben – lényeges eleme, hogy meghatározott sajátosság alapján történik a különbségtétel. Az, hogy mi „miatt" *(„because of", „on the ground of")*, mely sajátosság alapján, mire tekintettel (fajára, nemére, vallására, nemzetiségi hovatartozására, fogyatékosságára stb.) történt a különbségtétel.

A „klasszikus" alapokon történő – történelmileg hosszú időn keresztül fennállt, társadalmilag mélyen bevésődött, hátrányos, kirekesztő társadalmi sztereotípiákban a jelen időben is ható – diszkrimináció az, amelyet elsősorban tilt az antidiszkriminációs jog. A Dworkintól átvett „azonos tisztelet és körültekintés" elsősorban azt fejezi ki, hogy nem lehet első és másodrendű polgárokban gondolkodni, amint az történt hosszú időn keresztül az emberi társadalomban, előítéleteknek és ellenséges megítélésnek kitett, megkülönböztetett és hátrányos helyzetű embercsoportokat hozva létre.[5] Sőt, létezik a diszkriminációk hierarchiája is. A „rangsorban" elfoglalt helyet egyrészről az határozza meg, hogy az adott sajátosság milyen mértékben „veleszületett", megváltoztathatatlan és felismerhető jellegű, másrészről az, hogy a sajátossághoz kapcsolódó súlyos, régi időkre visszanyúló diszkrimináció milyen mértékben szorította a csoportot a perifériára, csökkentette társadalmi érvényesülési lehetőségeiket, és a mai társadalomban is továbbélő előítéletek mennyire teszik őket a diszkrimináció potenciális célpontjává. Az ilyen csoportok elnevezése az amerikai jogban *„suspect group"*, azaz „gyaníthatóan diszkriminált" vagy „diszkriminációval veszélyeztetett" csoport.

A DWORKINTÓL ÁTVETT „AZONOS TISZTELET ÉS KÖRÜLTEKINTÉS" ELSŐSORBAN AZT FEJEZI KI, HOGY NEM LEHET ELSŐ ÉS MÁSODRENDŰ POLGÁROKBAN GONDOLKODNI, AMINT AZ TÖRTÉNT HOSSZÚ IDŐN KERESZTÜL AZ EMBERI TÁRSADALOMBAN,

A hierarchia „csúcsa", azaz a legsúlyosabb diszkrimináció a faji, etnikai, bőrszín szerinti diszkrimináció, ezt követi a nemi, majd a nemzetiségi, vallási, világnézeti, politikai, vagyoni, családi származás szerinti és egyéb diszkrimináció. Ennek a hierarchiának a figyelembevétele meghatározó lehet a megkülönböztető norma alkotmányosságának vizsgálatára nézve. Ha ugyanis veszélyeztetett csoport hátrányára történik a megkülönböztetés, akkor vélelmezhető, hogy a hátrányos megkülönböztetés összefügg a társadalomban meglévő előítéletes, sztereotípiákon alapuló, barátságtalan vagy kirekesztő bánásmóddal, tehát a normaalkotó (döntéshozó) valószínűleg nem kezelte azonos méltóságú személyként, azonos gonddal és figyelemmel az ilyen sajátosságokkal bíró csoportot. Hacsak nem sikerül bizonyítani az egyéb indok meglétét. Azonban az ilyen esetekben a szükségesség és arányosság megléte nem elegendő, mert ezek mögött könnyen meghúzódhat szinte észrevétlenül az előítélet és a kirekesztés. Vannak a különbségtételnek olyan esetei is, amelyek diszkriminációs szempontból semleges csoportokat érintenek. Ilyenkor elegendő és szükséges az eljárás során tanúsított körültekintés, az érintettek szempontjai figyelembevételének tüzetes vizsgálata.

A magyar alkotmány egy „gyengülő" skálát állít fel a veszélyeztetettséget hordozó sajátosságokból (faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás), amelyet a vagyoni, születési helyzet és végül az „egyéb helyzet" generálklauzulája zár. Az Alkotmánybíróság által a (pozitív) diszkrimináció eseteire kidolgozott ismérvek és tesztek nem juttatják kifejezésre a „diszkriminációk hierarchiáját".

A generálklauzulaszerű „egyéb helyzet" szerinti megkülönböztetés tilalma sem mindenfajta megkülönböztetésre vonatkozik; az „egyéb helyzet" a diszkrimináció természetéhez igazodva ismét elsősorban a hátrányos helyzetű, előítéletekkel övezett vagy egyéb okból alacsony társadalmi érdekérvényesítő képességgel bíró csoportok védelmét célozza: például a szegény, a hajléktalan, az idős, a tanyán élő, egyedülálló vagy éppen nagycsaládos személyek csoportját. Az ilyen absztrakt sajátosságok eredményezhetik ugyanis azt, hogy a normaalkotás során – az előítélet, a beidegződés vagy a döntéshozók befolyásolásának versenyében való lemaradás miatt – a csoport szempontjait nem azonos tisztelettel és körültekintéssel veszik figyelembe. A 70/A. § (1) bekezdésben írt „egyéb helyzet" tehát összefoglaló megnevezése azoknak a – nagy sokféleséget jelentő és változó – sajátosságoknak, amelyek jóllehet enyhébb mértékben, de a nem egyenlő méltóságúként való figyelembevétel veszélyét hordozzák.

Jellegzetes „egyéb helyzet" szerinti csoportot jelentenek a fogyatékkal élők. A fogyatékosság még nem jelent meg az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésé-

ben mint nevesített diszkriminációs alap (talán összefüggésben a fogyatékosok emberi jogi védelmének a szövegezéskori, 1989-es állapotával). Az eltelt másfél évtized emberi jogi fejlődése ráirányította a figyelmet egyrészt arra, hogy hátrányaik jelentős részben a velük szembeni előítéletből és diszkriminációból, nem pedig az effektív fogyatékosságból származnak, másrészt a diszkrimináció fogalmának árnyaltabbá válása folytán arra is, hogy az általuk elszenvedett hátrányok szociális problémaként kezelése az egyenlő méltóságú személyként való bánásmóddal ütközik.

*

A pozitív diszkrimináció eredetileg mint a formális egyenlőséggel szemben a tartalmi egyenlőség megteremtésének eszköze született. Az egyenlőség mint alkotmányos érték nem szakítható el céljától, a társadalmi igazságosságtól, és nem fogható fel pusztán absztrakt matematikai egyenlőségként. Az egyenlőség tartalmi felfogásának fontos vonása, hogy nem szimmetrikus és nem „vak". Az egyenlőség sérelme nem ugyanakkora, ha romát diszkriminálnak nem roma javára, vagy ha fordítva, nem romát diszkriminálnak roma javára. Ezért az egyenlőség mércéjének merőben formális, pusztán eljárási értelemben vett és „vakon" alkalmazott, azaz a diszkrimináció történelmi jelenléte által létrehozott különbségeket figyelmen kívül hagyó felfogása nem az egyenlőtlenség hatékony felszámolását, hanem ellenkezőleg, annak továbbörökítését szolgálja.

Az egyenlőség tartalmi felfogását *(substantive equality)* azonban élesen meg kell különböztetni az államszocializmus ideológiájában hangoztatott „valóságos egyenlőségtől", amelynek árnyéka rávetül a szubsztantív egyenlőség gondolatára – amint ez az Alkotmánybíróság pozitív diszkriminációs határozataiból kiolvasható. Lényeges különbség, hogy bár a tartalmi egyenlőségnek is a szociális igazság és a társadalmi egyenlőség a távlati célja, eszköze nem a közvetlen, materiális egyenlősítés, az anyagi hátrányok kompenzálása vagy az Alkotmánybíróság által óvatos tartózkodással kezelt „társadalmi egyenlőség" létrehozása direkt módon. A tartalmi egyenlőség nem teszi félre a formális egyenlőséget, de figyelemmel van a csoportsajátosságokból fakadó eltérő helyzetekre az „egyenlően az egyenlővel" mércéjének kialakításánál.

A tartalmi egyenlőség jogi eszköztárának jelölésére az angol nyelvű egyenlőségi irodalomban több kifejezés honosodott meg: *positive action, affirmative action, preferential treatment, reverse discrimination*, valamint az ebben a kontextusban kevéssé emlegetett, (nehézkes magyar fordításban) pozitív akció, megerősítő akció, előnyben részesítés és fordított diszkrimináció. A felsorolt kifejezések az eszközök sokféleségét, diszkriminációs szempontból is eltérő „érzékenységét" jelzik. A „pozitív akció" vagy „megerősítő akció" nem szükségképpen ütközik a formális egyenlő bánásmód szabályába. Minél távolabb van a „célvonaltól" (a munkahelyre, magasabb képzésbe belépéstől), minél inkább az induló „források" kiegyenlítését célozza, annál semlegesebb lehet. Amennyiben magára a hátrányos helyzetre és nem a diszkriminált csoportra irányul, a kedvezményezettek között aránytalanul nagyobb számban lesznek a diszkriminált csoport tagjai, mégis az egyes csoportok egyedeinek megkülönböztetése nélkül javítja a hátrányos helyzetű csoport esélyeit.

Az eszköztárban kétségtelenül a közvetlen diszkriminációt megvalósító formák – a fordított diszkrimináció, nem szerencsés kifejezéssel pozitív diszkrimináció – a legvitatottabbak és igénylik a legnagyobb óvatosságot. Ezért a formális egyenlőség absztrakt szabályát mindenek felett álló értéknek tartó liberális vélemények elfogadhatatlannak tekintik, és a tartalmi egyenlőség előmozdítását fontosnak tartó vélemények szerint is lehetőség szerint kerülni kell az alkalmazását (elsősorban a kvótarendszert).

Gyakran felhozott példa a „fordított diszkrimináció" mellett, hogy ha egy zsákba beleteszünk száz fehér és száz fekete golyót és „vakon" kihúzunk ötvenet, akkor a fehér és fekete golyók száma megközelítőleg azonos lesz. Ha lényeges eltérés van a kihúzott golyók színe között, az azt jelzi, hogy a húzás mégsem teljesen „vakon" történt, valamilyen tényező az egyik vagy másik szín „javára" (hátrányára) hatott. Az a tény, hogy a korábban diszkriminált csoportok tagjai (nők, faji, etnikai kisebbségek tagjai, fogyatékosok) – még a formailag egyenlően alkalmazott („vak") feltételeknek való egyenlő megfelelés esetén is – lényegesen kisebb számban jutnak be meghatározott pozíciókba, azt jelzi, hogy valamilyen tényező befolyásolta a „vakon" történő kiválasztást. Ez a tényező pedig az egyenlően kvalifikáltak közti választást láthatatlanul befolyásoló előítélet, amely miatt szükséges a „célvonalnál" történő beavatkozás is.

A fordított diszkrimináció alkalmazása csak szigorú feltételekhez kötötten egyeztethető össze az egyenlő bánásmód alapelvével. Feltételei: az adott pozícióban feltűnően aránytalan csoportreprezentáció, az ennek előre meghatározott javításához, tehát célhoz kötött, időleges jellege mellett az, hogy az uralkodó csoport tagjaival szembeni diszkrimináció (valamely lehetőségből való kizárás) ne legyen abszolút, kivételt nem engedő. Ez az az elv, amelyet az

Európai Bíróság a C-409/95. számú Marschall kontra Nordrhein-Westfahlen ügyben a fordított diszkrimináció egyenlő bánásmódot nem sértő alkalmazásának előfeltételeként rögzített, és amelyet az európai egyenlőségi irodalom a pozitív akció lehetőségének – a korábbi elutasító álláspontnak szemben – a bíróság általi elismeréseként üdvözölt.

Különös módon a 28/2000. (IX. 8.) AB határozat a nemek közötti egyenlőséget és az e körben felmerülő pozitív akciót egészében bizalmatlanul kezelő (és sajnálatos tárgyi tévedésekkel tarkított[6]) II. részében (ABH 2000, 174, 175–177) ezt az ítéletet ellentétes fejleményként értékeli: „ez utóbbiban hozott ítélet a férfiak javára finomított a bíróság addigi álláspontján. Megállapítható, hogy végeredményben a pozitív diszkrimináció a kötelező szabály szintjéről a lehetőség szintjére csúszott vissza."

Ezzel szemben a bíróság a Marschall-ítéletben a nők előnyben részesítése javára „finomított az álláspontján": a pozitív diszkrimináció soha nem volt kötelező szabály, és éppen a Marschall-ítélettel vált biztos paraméterekkel alkalmazható lehetőséggé. Talán szükségtelen hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság tekintélyénél fogva a jogalkotó, a normaszöveget fogalmazó jogászra gyakorolt hatás révén az ilyen megállapítások milyen mértékben vetik vissza a tartalmi egyenlőség gondolatát.

*

Az eszközök és kifejezések széles tárházából az Alkotmánybíróság egyetlenegyet, az érdemben és szakkifejezésként is a legvitatottabb „pozitív diszkrimináció" fogalmat választotta azoknak az eseteknek a jelölésére, amikor a jogalkotó valamilyen hátrányos helyzetet kompenzált. (A hátrányos helyzetűnek nem tekinthető külföldi befektetők adókedvezményeit megerősítő 137/B/1991. AB határozat [ABH 1992, 456–459] például nem is említi a pozitív diszkriminációt, míg például a nyugdíjasok és a többgyermekesek adókedvezménye alkotmányos indokú pozitív diszkriminációnak minősül.)

Ugyanakkor ha végignézzük az AB által pozitív diszkriminációnak minősített eseteket, akkor arra a megállapításra jutunk, hogy azok jelentős részében nincs szó diszkriminációról. A testület ezekben olyan helyzetekkel foglalkozott, amelyekben az eltérő szabályt eltérő helyzet indokolta (így emelkedett jelentőségre az „azonos szabályozási koncepció").

Sokféle valóságban élünk, amelyek közül a világ jogi és életbeli normái azoknak a „valóságához", látásmódjához igazodnak, akik a normákat alkotják és a világot berendezik. Az „egyéni szempontok azonos tisztelete" a normaalkotótól a különböző csoportok „valóságának" figyelembevételét igényli, és ha ezt megteszi, akkor nem pozitív diszkriminációról, nem *ex gratia* juttatásról van szó, hanem – Sajó András egy szóbeli közlése alapján – „tevőleges egyenlősítésről". Bár még ez a kifejezés is túl sok „pozitív beavatkozást" jelez, ez nem több, mint egyenlő bánásmód a vallásgyakorlókkal, illetve a fogyatékosokkal szemben gyakorolt „accommodation", azaz sajátos „valóságukból" fakadó igényeik összehangolása az adott környezettel.

Az egyenlő bánásmódnak ezt a korszerű felfogását jól érzékelteti az a hasonlat, amelyet az Egyesült Államok Legfelső Bírósága előtt levő, az 1964-es Human Rights Act nyomán indult első, feketékkel szembeni „közvetett diszkriminációs" ügyben hivatkozott Burger főbíró.[7] Szerinte az új szabályok éppen azt célozták, hogy az egyenlő munkavállalási lehetőségek ne úgy legyenek „egyenlők", mint a gólya és a róka meséjében felajánlott tányér tej, hanem a valódi állapotot és körülményeket figyelembe véve a „tejesedény" olyan legyen, amely minden érintettnek (itt: álláskeresőnek) azonos használatot biztosít.

Az alkotmánybírósági esetjogban különösen a nőkre és a fogyatékosokra vonatkozó határozatokból hiányolható a helyzethez igazodó egyenlő bánásmód követelményének a pozitív diszkriminációtól való megkülönböztetése. A terhességre és szülésre tekintettel biztosított szabadidő és ellátás például a gyermeket szülő személy (történetesen nő) állapotára tekintettel való egyenlő bánásmód, amelynek az ellenkezője volna diszkrimináció. Az evidencia talán egyértelműbb lenne, ha mindkét nembeli személyek számára szükséges volna ilyen szabadság (mint ez például az emberi reprodukciós folyamatban részt vevő munkavállalók esetében már lehetséges – a védelmet mindkét nemre kiterjesztve). Téves ezért a 867/B/1997. AB határozatnak (ABH 1997, 996, 1013) az a kitétele , hogy a terhességi-gyermekágyi segély „a keresőképtelenség esetén járó ellátásnak egy speciális esete, amely az anyát a kockázat viselése miatt pozitívan diszkriminálja".

Talán ma már nyilvánvaló, hogy például az épületek vagy járművek megközelíthetővé (és bejárhatóvá, használhatóvá) tétele a mozgássérültek számára vagy például hangjelzést adó forgalmi lámpák, liftek biztosítása a látássérültek és vakok számára nem (lenne) pozitív diszkrimináció, „pusztán" egyenlő bánásmód – az ő „valóságukhoz" igazodva. Ennek ellenére a fogyatékosokkal kapcsolatos hazai egyenlőségi szemléletben vissza-visszatér a reájuk vonatkozó különös szabályok szociális juttatásként, pozitív diszkriminációként való kezelése Ezt a szemléletet tükrözi például az érdemben egyébként nehezen vitatható 462/B/2002. AB határozat indokolásának szövege.

A megkülönböztetés elvi jelentőségét az adja, hogy míg az egyenlő bánásmódra mindenkinek alapvető joga van, a „pozitív diszkriminációra" – amint azt az Alkotmánybíróság számtalanszor hangsúlyozta – senkinek nincs joga, alkalmazása nem jelent alkotmányos kötelességet, a törvényhozó döntéshozatali szabadságába tartozik, sőt, alapjogra nézve nem is alkalmazhatja.

Azt, hogy egy demokratikus társadalomban nemcsak a különbségekre való negatív reagálás jelent diszkriminációt, hanem az azokra való pozitív reagálás elmaradása is, kifejezésre jutott az Emberi Jogok Európai Bírósága által a Thlimmenos kontra Grèce ügyben[8] hozott ítéletben: „Az Egyezményben biztosított jogok diszkriminációmentes gyakorlásához fűződő jog sérelmét jelenti az is, ha az államok – objektív és észszerű indok nélkül – nem kezelik különbözően azokat a személyeket, akiknek a helyzete különböző."

Az egyenlő bánásmód fogalmába tehát – ha, Burger főbíró már említett példájával élve, nem akarjuk ugyanazt a (mégpedig a meghatározó, a mainstream társadalomra szabott) „tejesedényt" mindenkire rákényszeríteni – a pozitív diszkrimináció fogalmától távol eső, kötelezően megteendő aktív lépések is beletartoznak.

JEGYZETEK

1. ROMÁN László: *A jogegyenlőség tartalma és a diszkrimináció tilalma*, in *Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új Alkotmányban*, szerk. ÁDÁM Antal, Budapest, KJK–MTA, 1996, 195.
2. Változó Világ, 2006. november 10.; http://www.valtozovilag.hu/t365/tux1110.htm.
3. SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 151. Ezt – azaz a diszkrimináció tilalmának a javak vagy jogok egyenlő elosztásáról az eljárásra történő „átállítását" – egy másik helyen még sarkítottabb megfogalmazásban az Alkotmánybíróság által végrehajtott „kopernikuszi fordulatnak" nevezi, feltehetően az államszocialista múlthoz való viszonyításban (*uo.*, 409).
4. A viszonylag ismertebb Khosa kontra Minister of Social Development ügyben például a bíróság leszögezte, hogy a közérdekű javak allokációja „azt reprezentálja, hogy a szegény embereket mennyire kezelik a társadalom egyenlő tagjaként" (2004 [6] BCLR 569 [CC]).
5. Lásd például az *affirmative action* védelmében írt cikket: Ronald DWORKIN: *Is Affirmative action doomed?*, The New York Review of Books, 5 November 1998, 56.
6. Például: „Az Európai Közösséget alapító Római Szerződésben a nemek egyenlőségének elve több helyen is megjelent"; az amszterdami szerződés „119. cikkelyére" való hivatkozás; a Sirdar kontra Army Board eset téves (és finoman elfogult tónusú) leírása, majd: „a munkavégzésre irányuló szerződések megkötését illetően megfigyelhető, hogy mára egyre többen a férfiak hátrányos megkülönböztetése ellen emelik fel a hangjukat" megállapításnak a Barber-, a Kalanke-, illetve a Marschall-esettel való illusztrálása, amelyből az Alkotmánybíróság határozatának ebben a részében a fenti következtetés származik.
7. *Griggs versus Duke Power Company*, 401 U.S. 424, 1971.
8. (GC) no 34369/97, CEDH 2000-IV, § 44.

AÁRY-TAMÁS LAJOS

Az utóbbi hét esztendőben egyre többet hallunk az oktatási jogokról, a demokrácia alapvető értékeinek megjelenéséről az iskolákban, az egyetemeken. Az oktatás szereplőinek érdeklődését jól jelzi, hogy az elmúlt esztendőben nagyon sokan keresték meg az oktatási jogok biztosát tájékoztatást kérve jogaikról, lehetőségeikről. Még nem tudják, hogy sérültek-e jogaik, még nem kérnek eljárást, ám ismerni szeretnék a szabályokat, mielőtt felelős döntést hoznak ügyükben. A tájékoztatás, az információk, a szabályok megismertetése kiemelkedő fontosságú az oktatás világában. A tájékoztatáshoz való jog az oktatási jogok alapja. A közoktatásban a szülők – amint gyermekük tanköteles lesz – nem mérlegelhetnek szabadon, beíratják-e gyermeküket iskolába vagy sem. Az alkotmányban rögzített tankötelezettség miatt annak fennálltáig a gyermeknek iskolába kell járnia. A művelődéshez való alkotmányos joghoz ily módon kapcsolódik egy alkotmányos kötelezettség, a tankötelezettség. Ezért kap különös jelentőséget a tájékoztatás, és nemcsak az iskola kiválasztásakor, hanem a tanulói jogviszony végéig.

Az iskolára vonatkozó legfontosabb szabályok ismertetésével, intenzív tájékoztatással számos vita megelőzhető. A tájékoztatás ugyanis nem csak a szülőt és a diákot védi. A jogszabályok egyértelművé teszik, hol van a család és az iskola felelősségének határvonala; ezt az oktatás szereplői csak a jogszabályokból és az ezek alapján megalkotott helyi normákból ismerhetik meg. A jog ismerete és alkalmazása nélkül a viták rendezésének az alapja a hatalom, a pozíció, az indulat, az erkölcs, az ízlés lesz. Számos magánvitát lehet ezen értékek mentén lefolytatni és lezárni, de nem a közszolgáltatásban!

A demokrácia egyik alappillére a jog uralma, az iskola, az egyetem pedig a demokratikus intézmény-

rendszer része. Itt is érvényesülniük kell mindazon elveknek, értékeknek, amelyeket immár tizenöt éve vallunk és alkalmazunk az életünk számos területén. A közoktatás és a felsőoktatás közügy, tehát a demokratikus közjogi vita részévé kell válnia. Ha a vita kizárólag az oktatáspolitikusok és a pedagógusok, oktatók között zajlik, az lehet érdekes, termékeny is akár, mégis kimaradnak belőle azok, akiket leginkább érint: a gyermekek, a hallgatók, a szülők vagy a leendő szülők. A választópolgárok maradnak ki, akik beleszólhatnának abba, hogy képviselőik a rendelkezésre álló helyi, országos vagy uniós pénzeket hogyan használják fel a különböző közszolgáltatások megszervezésére és működtetésére.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás sajátos módon érinti az oktatást. A terület ugyanis nemzeti hatáskörben marad. Nekünk, magyaroknak kell végiggondolnunk, milyen oktatást szeretnénk, nekünk kell meghoznunk a döntéseket. Nem kötnek bennünket EU-szabványok, szabályok, irányelvek, nem kell átvennünk közösségi normákat. E korlátlan szabadság azonban nem feledtetheti velünk, hogy az oktatásból kikerülő fiataloknak, diplomásoknak az Európai Unió kereskedelmében, szolgáltatásaiban, iparában, mezőgazdaságában, közigazgatásában kell dolgozniuk, alkotniuk, versenyezniük és megélniük. Ezért közügy az oktatás. Amikor a tanuló tiltakozik a testi fenyítés ellen, amikor a szülő sérelmezi, hogy lisztérzékeny gyermekének nem biztosít az iskola ebédet, amikor nem akarja elfogadni hiperaktív gyermeke eltanácsolását, amikor a siket egyetemi hallgató sérelmezi, hogy nem biztosítanak neki jeltolmácsot, akkor jogai védelmén túl jobbá, legalábbis jogszerűvé akarja tenni a közszolgáltatást. A jogszerű oktatás a minimum. Attól még nem biztos, hogy jó is az oktatási intézmény vagy az oktatási rendszer. Ám jogállami keretek között lehetetlen olyan közszolgáltatást szervezni, amelyik jó ugyan, de jogszerűtlen.

Az oktatásról sokan sokszor fogunk vitázni. Minél többen és minél többet vitázunk, annál közelebb juthatunk a jó megoldásokhoz, a hangsúly mégis a vitán van. Nem attól vagyunk ugyanis demokraták, hogy megtaláljuk a megoldásokat, hanem attól, hogy folyamatosan keressük azokat. Számos esetben tapasztaljuk, hogy az intézményekben nincs mód vitázni, mert nem bíznak egymásban az oktatási szereplők. Ezért nincs is közöttük együttműködés. Az ilyen esetekben a sérelmeket elfojtják, ezért később azok hevesen, érzelmektől telítetten, szinte a megoldás reménye nélkül törnek a felszínre. Ahol legalább alkalomszerűen mód van a vitára, helyrehozhatatlan károk, sérelmek ritkábban keletkeznek. Az érdekek természetesen különbözhetnek, a megoldások is, az ahhoz vezető utak is. A vita akkor értelmes, ha információk birtokában vagyunk és közös célunk a jó megoldások folyamatos keresése, a rossz döntések korrekciója a jog keretein belül, a jog szabályainak betartásával.

Gyakran tapasztalják az intézmények, hogy egyedül maradnak egy-egy fontos problémával. A fiatalok egymás közötti erőszakos cselekményei, a kábítószer- és alkoholfogyasztás, a HIV/AIDS terjedése, a szexuális felvilágosítás hiánya, a szegénység mind-mind olyan ügy, amelyekben segítséget kell kérni. A hatóságok, a jogvédők, a kutatók, a rendőrök, az orvosok és nem utolsósorban civil szervezetek komoly tapasztalatokkal rendelkeznek e témákban. Ha megtalálják az együttműködés formáit, akkor sem az iskolák, sem a családok nem maradnak magukra. A fiatalokat érintő fontos társadalmi problémák kezelésére sem a helyi, sem a nemzeti költségvetésben nem lesz több pénz. Az európai strukturális alapokban viszont van. Ám csak a széleskörűen együttműködő partnerek pályázhatnak sikerrel. Az Európai Unión belül az együttműködésnek nincs alternatívája.

Tízéves jogvédő tapasztalat birtokában kijelenthetem, hogy a fogyatékkal élő fiatalok oktatási rendszerünk legkiszolgáltatottabb szereplői. A legtöbb fogyatékkal élő gyermek szülei maguk nem fogyatékosok, ezért nincsenek birtokában azoknak a tapasztalatoknak, amelyek az életben való eligazodáshoz elengedhetetlenek. Számos fogyatékosság akkor derül ki a szülők számára, amikor a gyermek óvodába, iskolába kerül. Ennek a helyzetnek az elfogadása, feldolgozása nem könnyű feladat, gyakran értelmezik megbélyegzésként mindazt, ami velük történik. Az információk hiánya, a „hivatalos" ügyintézés tovább növeli kiszolgáltatottságukat. A magasabb állami támogatás reményében sok iskola – a fenntartó kérésére vagy utasítására – úgy változtatta meg az alapító okiratot, hogy fogadhassák a sajátos nevelési igényű gyermekeket. Ám igen gyorsan kiderül, hogy sem személyi, sem tárgyi feltételekkel nem rendelkeznek ahhoz, hogy a gyermek állapotának megfelelő oktatást-nevelést nyújthassák. A fenntartó önkormányzatok megállapodásokat köthetnek olyan iskolákkal, ahova befogadhatnák a gyermekeket, ám ilyen megállapodásra alig találunk példát! És ekkor kezdődik a család kálváriája: intézményt találni a gyermeknek, naponta utazni, gyakran tandíjat fizetni az alapítványi iskolában. Tapasztalatom, hogy gyakran a magatartászavaros, a hiperaktív, a diszlexiás, a diszgráfiás vagy diszkalkuliás gyermeket egyszerűen rossz magaviseletű vagy rosszul tanuló gyermekként kezelték.

A legtöbb oktatási intézmény még mindig nem akadálymentes, alig található olyan iskola, ahol vak

vagy gyengén látó, siket vagy nagyothalló tanulót nem fogyatékos társaival együtt oktatnák. A jogszabályokat vizsgálva azt látjuk, hogy a rendelkezések az esélyegyenlőséget szolgálják, jogvédő szervezetek jöttek létre azzal a céllal, hogy ezek betartása felett őrködjenek, mégis alig változik a helyzet. Hiányoznak ugyanis a pályázati lehetőségek, az ösztönző programok, a helyi és regionális együttműködések. A legfájóbbnak az érintettekkel való párbeszéd hiányát érzem. A fogyatékkal élők maguk mondhatnák el a legjobban, mi az, ami hiányzik nekik, mi lenne a segítségükre, mi oldhatja kirekesztettségüket. A párbeszéd, a vita elkerülhetetlen ezekről a kérdésekről, ezek a problémák ugyanis maguktól nem oldódnak meg. Orvosok véleménye szerint az orvostudomány fejlődésének köszönhetően egyre több koraszülött gyermeket mentenek meg az élet számára. Ugyanakkor e gyermekek köréből kerül ki sok hiperaktív, autista, diszlexiás tanuló, és erre a pedagógusok nincsenek felkészülve!

A fogyatékkal élő egyetemi hallgatók sincsenek könnyebb helyzetben. Egy általam elrendelt vizsgálat kimutatta, hogy számos épület nem akadálymentes. A jó szándékot sok helyen tapasztaltuk, ám a megoldások – az érintettek megkérdezésének hiányában – kifejezetten károsak. Hiába alakítanak ki ugyanis WC-t a mozgáskorlátozottaknak, ha azt csak lépcsőn lehet megközelíteni. Bár minden felsőoktatási intézményben kötelező a fogyatékkal élő hallgatókat segítő koordinátort foglalkoztatni, még mindig van olyan intézmény, ahol nincs koordinátor. Számos helyen a koordinátor nem ismeri a fogyatékos hallgatókat, így fel sem tudja mérni azok igényeit. Pedig az állam kiegészítő normatívát nyújt, ebből lehetne jeltolmácsot alkalmazni, elektronikus tananyagot készíttetni a vak hallgatóknak, vagy olyan szoftvert beszerezni, amely beszéddé alakítja az írott szöveget.

A JÓ SZÁNDÉKOT SOK HELYEN TAPASZTALTUK, ÁM A MEGOLDÁSOK KIFEJEZETTEN KÁROSAK. HIÁBA ALAKÍTANAK KI UGYANIS WC-T A MOZGÁSKORLÁTOZOTTAKNAK, HA AZT CSAK LÉPCSŐN LEHET MEGKÖZELÍTENI.

Kezdeményezésemre az oktatási miniszter rendeletet alkotott a fogyatékkal élő hallgatók jogainak érvényesítése érdekében. A kezdeményezés megfogalmazásakor fontos szempont volt, hogy a szabályozás semmiképpen ne irányuljon a számonkérés alóli felmentésre. A felsőoktatáshoz való jog ugyanis mindenkit a képességei szerint illet meg. Ha az eljárások mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezelnek, akkor mindenki egyenlő eséllyel adhat számot tudásáról. Ugyanis a diploma megszerzésének feltétele a megszerzett tudás. A felmentések felvetik azt az aggályt, hogy hátrányba kerülhet az a hallgató, akitől megkövetelik a nyelvvizsga meglétét, míg a fogyatékkal élő hallgató e nélkül is azonos értékű oklevelet kaphatna. A rendeletben ennek megfelelően szabályozták a felvételi és a tanulmányi vizsgák esetén alkalmazható eljárásokat. A vak hallgató nem tudja elolvasni a legépelt szöveget, ezért számára vagy Braille-szöveget kell biztosítani, vagy speciális számítógépet. Értelmetlen a nyelvi vizsgán a siket hallgatót arra kérni, hogy a fülhallgatót tegye fel és a hallott szöveget fordítsa le, ám az írásbelit meg tudja oldani. Lehet több felkészülési időt biztosítani, a szóbeli és írásbeli vizsga helyett csak szóbelit vagy csak írásbelit előírni.

Újra azt látjuk, hogy a jogszabályok szintjén sok minden rendezett, a végrehajtás mégis akadozik. Egyetlen olyan egyetemi szintű esélyegyenlőségi szabályzatot ismerek, amelyben rögzítették a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az esélyegyenlőség biztosításának elveit, holott felsőoktatási intézményeink száma hetvennél több.

A fogyatékkal élő gyermekek problémájának van egy etnikai vonatkozása is. Hosszú ideje vizsgálják a szakemberek, miért kerülnek az értelmi fogyatékos kategóriába nagy arányban roma gyermekek. 1998-ban a kisebbségi ombudsman munkatársaként koordináltam azt a vizsgálatot, amely megállapította, hogy hátrányos megkülönböztetés éri azokat a roma gyermekeket, akik úgy kerülnek eltérő tantervű iskolába, hogy valójában nem nevezhetők fogyatékosoknak. Akkor több szabályt módosítottak, leváltottak néhány vezetőt, ám a helyzet alig változott. Ami mégis változott, az több, mint tanulságos. 1999-től az enyhe fokban értelmi fogyatékos gyermekek száma valamelyest csökkent, ám ugyanekkora arányban nőtt a tanulási és magatartászavaros, illetve a diszlexiás tanulók aránya. Azaz mivel nem volt politikailag korrekt értelmi fogyatékosnak titulálni a roma gyermekeket, lett hát belőlük diszlexiás és tanulási zavarral küzdő gyermek. Az általános iskolában pedig e helyzettel még annyira sem tudnak boldogulni a pedagógusok, mint a valóban fogyatékos gyermekekkel.

Az utóbbi időben kevesebb olyan fenntartói vagy iskolai döntés született, amellyel szétválasztották a romákat és a nem romákat. A spontán szegregáció azonban felgyorsult, vagyis a nem roma szülők inkább másik iskolába vitték a gyermeküket, ha azt tapasztalták, hogy a helyi iskolában a romák aránya túl magas lett. Gyakran tapasztalom, hogy a jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező nem roma szülők a fogyatékkal élő gyermeküket is elviszik azok-

ból az iskolákból, ahol több a roma. Ezt a folyamatot erősíti közoktatásunk egyik nagy vívmánya, a szabad iskolaválasztás. A magyar jogszabályok kiterjesztően fogalmazták meg ezt a jogot, nem az (állami, egyházi, magán-) oktatás szabad megválasztását értik alatta, hanem az intézmény szabad megválasztását. Érdemes lenne ebből a szempontból is megvizsgálni a kérdést, bár tisztában vagyok azzal, hogy jelenleg nincs politikai akarat a szabályozás ilyen irányú megváltoztatására.

A spontán szegregációra az oktatási miniszterek mindegyikének volt valamilyen válasza. A problémát abban látom, hogy ezek a kísérletek az egyedüli üdvözítő megoldásként jelentek meg. További közös jellemzőjük, hogy a következő miniszter leállította elődje programját, és a sajátját hirdette mint „a" megoldást. Ennélfogva egyik programról sem lehet kimondani, hogy eredményes vagy sikertelen volte, hiszen túl rövid ideig éltek. Az eddigi felmérések eredményei nem publikusak, csak abban lehetünk biztosak, hogy mindegyik kísérlet nagyon sok adóforintot emésztett fel. Ráadásul azt a hamis látszatot keltették, hogy kizárólag az oktatáson keresztül radikális változásokat lehet elérni a hátrányok leküzdésében. Holott az igazi hátrányok együtt jelentkeznek: szegénység, munkanélküliség, elmaradott térség, az infrastruktúra hiánya. Kísérleti fázisban maradtak azok a törekvések is, amelyek egy-egy kistérségre koncentráltan egyszerre próbálták volna a hátrány több jellemzőjét felszámolni.

A jogszabályok módosítására vonatkozóan konkrét javaslatokat nem fogalmazok meg, ez ellentétes lenne szerepfelfogásommal. Hozzám a jogsértésekről szóló jelzések jutnak el, orvoslásuk érdekében ajánlásokat fogalmazok meg. Ám a megoldást az iskola igazgatójának, a rektornak, a polgármesternek, a miniszternek kell megtalálnia. A politikai döntések esetében további sajátosság, hogy a megoldásoknak ideológiai alapjaik vannak. Más megoldást tart célszerűnek a szociáldemokrata, mást a konzervatív és mást a liberális politikai erő. A konkrét tanácsok, tervek megfogalmazása a politikai tanácsadók dolga, a döntés pedig a politikus joga és felelőssége.

Ez az írás csak arra vállalkozott, hogy bemutassa, milyen sok területen van tennivaló a jogalkotás, a jogalkalmazás és az információáramlás területén. Demokratikus keretek között sokféle alkalom kínálkozik a vitára helyi, regionális és országos szinten. Ha hiányoznak a keretek, meg kell azokat teremteni. Az EU-alapoknál rendelkezésre álló összegeket le tudjuk hívni, ha kialakulnak az együttműködések. Ha nem használjuk ki az új lehetőségeket, kudarcot vallunk, és senkit sem hibáztathatunk, csak saját magunkat.

SZIRA JUDIT

A volt szocialista országok legtöbbjében ma már létezik valamiféle szabályozás a hátrányos megkülönböztetés tiltására. A történelmi tapasztalat azonban azt mutatja, hogy ezek a szabályok nem orvosolják a társadalmi igazságtalanságokat. Így van ez egyebek közt a nemek közötti egyenlőtlenséggel, a kisebbségek, bevándorlók, fogyatékkal élők jogaival. Az igazságtalanság többnyire a társadalmi berendezkedés következménye, mint egykor a feketék rabszolgasága Amerikában, a romák rabszolgasága Romániában vagy mai kirekesztettségük Magyarországon és a térség többi országában.

A pozitív diszkrimináció társadalmi csoportok előnyös jogi megkülönböztetése. Indoklásaként általában a múltban elszenvedett igazságtalanságokat, sérelmeket, illetve egy társadalmi csoport jelenlegi hátrányos helyzetét szokták megjelölni. Tágabb értelemben pozitív diszkriminációnak nevezhetjük[1] az előnyt biztosító bánásmódot garantáló jogszabályokat, a kvótákat, de a közpénzből finanszírozott különböző programokat is. A közép- és kelet-európai gyakorlat leginkább a feketék emberjogi harcai nyomán kialakult észak-amerikai példát követi, kevésbé a nyugat-európai mintát. Míg Európa nyugati felében leginkább a nők foglalkoztatására vonatkozó különböző kvóták kialakítása és hasonló intézkedések a jellemzők, addig Kelet-Európában elsősorban a romák oktatási helyzetének javítását célozza a pozitív diszkrimináció.

Az egyik legelső ilyen intézkedés Romániában[2] született, amikor 1990-ben az oktatási és kutatási minisztérium rendeletével megváltoztatta a középfokú intézmények beiskolázási gyakorlatát. Kvótarendszert vezettek be, abban a reményben, hogy az segíthet leküzdeni a romák súlyosan hátrányos helyzetét, ugyanakkor bebizonyítja a társadalom többsége számára, hogy a roma fiatalok is képesek elvégezni a középiskolát, sőt az egyetemet is. Az Európai Unió tagállamaiban háromfajta kvóta-, más néven alkalmazási keretszám rendszer működik: a rugalmas kvóta, mely az adott helyzetben definiálja a szükséges előnyben részesítés mértékét, a szigorú kvóta, amikor az összes hely vagy pozíció meghatározott részét fenntartják a hátrányos helyzetűek számára, és az eredmény szerinti kvóta, amikor az elérendő kívánatos arány kerül meghatározásra.

A Romániában alkalmazott kvótarendszerek leginkább az első két kategória keverékének tekinthetők. Első lépésként három pedagógiai középiskolában[3] összesen ötvenöt helyet fenntartottak a roma diákoknak. A 2002–03-as tanévben oly módon ter-

jesztették ki a szabályozást, hogy minden gimnáziumi és szakközépiskolai osztályban két helyet kellett biztosítani a roma gyerekek számára.[4] E helyek fenntartását az állami költségvetés biztosítja. Az első évben több mint 1500-2000 gyerek került ilyen módon középiskolába. Ez az arány egyre emelkedik, és bár nincs hivatalos adatgyűjtés a programról, a családokat tájékoztató, segítő roma civil szervezetek honlapjai eligazítással szolgálnak. A Romani Criss honlapjáról[5] megtudhatjuk, hogy 2006 szeptemberében csak ez a szervezet több mint 700 gyerek beiskolázását szervezte meg.

A felsőoktatásban is kvóta alapján működik az előnyben részesítés. Először a Bukaresti Egyetem vett fel 10 roma diákot a szociológia tanszékre 1992-ben. A következő öt tanévben négy különböző egyetemen 30-40 roma diáknak biztosítottak helyet[6] Románia-szerte. A szám azóta többé-kevésbé folyamatosan emelkedik, az idei tanévben már 415 fiatal roma jutott be ily módon az egyetemre.[7] Érdekes megfigyelni a választott szakirányokat:[8]

Szakirány	*2003/04*	*2004/05*	*2005/06*	*2006/07*
Társadalomtudomány	349	355	292	366
Természettudomány	33	35	67	39
Orvosi-állatorvosi	23	18	23	7
Művészet-építészet	11	8	13	3
Sport	3	3	3	–
Összesen	*442*	*399*	*398*	*415*

Az egyetemeknek biztosítaniuk kell a roma fiatalok számára előre lefoglalt helyeket, amelyeket aztán az állami költségvetés finanszíroz. A bejutáshoz teljesíteni kell a minimumot, ami 5 pont (az elérhető 10-ből), de a minimum elérése nem garantálja automatikusan a bejutást. Minél nagyobb a verseny, vagyis minél többen jelentkeznek az egyetemre, annál magasabb a bejutáshoz szükséges pontszám. Mivel a helyek száma előre meghatározott, előfordul, hogy a roma diákok egymás közötti versenye dönt, és például a társadalomtudományok területén, ahová nagyon sokan igyekeznek, már 7 pont sem elég. A rendszer egyik hibája, hogy az érettségizőknek a jelentkezéskor el kell dönteniük, hogy a többséggel együtt jelentkeznek vagy a romáknak biztosított külön helyekre, ezért a jelentkezők útja különválik. Így előfordulhat, hogy az a roma fiatal, aki nem jutott be a 7 pontjával a romáknak biztosított helyre, talán felvételt nyerhetett volna nem támogatott úton, nem a roma diákoknak fenntartott helyre. Megeshet, hogy magasabb pontszám szükséges a kvótához tartozó helyeken, mint a többi felvételiző számára. A rendszer másik gyengesége, hogy a meghatározott számok inkább a költségvetési lehetőségekhez igazodnak, mintsem a társadalmi arányokhoz. Az a benyomásunk keletkezhet, hogy bár az intézkedés jó szándékú, az egyetemi kvótarendszer gyakorlatilag maximálja a felsőoktatásba felvehető roma fiatalok számát.

Macedóniában 1994 óta létezik pozitív diszkrimináció.[9] Az állami egyetemek meghatározott számú helyet biztosítanak a kisebbségekhez tartozó, köztük a roma fiatalok számára (a kvótát a népszámlálás adatai alapján, azaz a romáknak a valóságosnál jóval alacsonyabb létszáma szerint határozzák meg). A felvett fiatalok helyzete bizonytalan, néhány egyetemen tandíjat is szednek. Az előnyt biztosító intézkedéseket nem építették be hosszú távra az oktatási rendszerbe, elfogadásuk minden évben kétséges, és nyilván az aktuális költségvetés, illetve a politikai akarat függvénye.

Visszaélésre is fény derült a beiskolázási támogatás kapcsán, amikor nem roma diákok próbáltak bejutni a romáknak fenntartott helyekre. Ezért a macedón oktatási minisztérium már nem fogadja el az önbevallást, hanem a kedvezményt igénybe vevőknek igazolást kell hozniuk egy roma szervezettől. Ugyanez a szabály Romániában is. Az előnyben részesítést igénylőnek igazolnia kell, hogy a roma közösség tagja.

Fontos kérdés, mi történik a középiskolába, illetve a felsőoktatásba bejutott fiatalokkal a későbbiekben, kaphatnak-e ösztöndíjat, kollégiumot, mentort. Romániában szociális alapon adnak ösztöndíjat, de ennek összege olyan alacsony, hogy a roma fiatal ebből nem képes eltartani magát, illetve nem pótolja a gyerek tanulmányai miatt a család számára kieső munkabért. Macedóniában a Soros Alapítvány ad ösztöndíjat az egyetemistáknak, illetve a Roma Education Fund, a Soros Alapítvány és az oktatási minisztérium közösen a középiskolásoknak. Ez a program mentort és pályaorientációt is biztosít.

Csehországban csak egyetlen egyetem, az egyik legjobb hírű prágai magánegyetem, a New Anglo-American University biztosít különleges bánásmódot a roma fiataloknak.[10] A tandíj 3500 euró lenne egy évben, melyet a felvételin megfelelő eredményt elérő roma diáknak nem kell befizetnie. A bejutáshoz tehát nem jár pontkedvezmény, de teljes tandíjmentesség igen. Jelentkezéskor két ajánló levelével kell bizonyítani a roma közösséghez való tartozást. 2002 óta 8 fiatal roma diák nyert ilyen módon felvételt. Az állami egyetemeken nincs hasonló kedvezmény és egyelőre nincs is szó róla.

Szlovákiában sincs formális jogszabály pozitív diszkriminációra, ám egy fontos lépés történt az előző tanévben, amikor az Alexander Dubcek Egye-

tem[11] politológia tanszékére távoktatási programra felvettek 22 roma fiatalt. A programot az oktatási minisztérium finanszírozza. A roma fiatalokat az emberi jogi és kisebbségért felelős minisztérium roma osztálya rekrutálta és választotta ki. Nem kapnak közlekedési hozzájárulást, ösztöndíjat, így nagy a veszélye a kimaradásnak. A program egyszeri akció volt, az idén nem ismételték meg.

A magyar alkotmány egyrészt tiltja a hátrányos megkülönböztetést, másrészt megengedi a pozitív diszkriminációt: „A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti"[12] – fogalmaz az alaptörvény. Az Alkotmánybíróság 1990-ben megfogalmazott állásfoglalása szerint „Az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom értelmezésével az is megállapítható: a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. […] Az Alkotmánybíróság […] szükségesnek tartja megállapítani: az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamilyen alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy a legszűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni."

A MAGYAR JOGBAN VAN LEHETŐSÉG ARRA, HOGY AZ ÁLLAM BIZTOSÍTSA AZ EGYENLŐ EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ FŰZŐDŐ ALAPVETŐ EMBERI JOGOKAT, AKÁR OLYAN MÓDON IS, HOGY IDŐLEGESEN SEGÍTI AZOKAT AZ ÁLLAMPOLGÁROKAT, AKIKNEK ÖNHIBÁJUKON KÍVÜL NINCS LEHETŐSÉGÜK ÖNERŐBŐL ELJUTNI AZ EGYETEM KAPUJÁIG.

A magyar jogban tehát van lehetőség arra, hogy az állam biztosítsa az egyenlő emberi méltósághoz fűződő alapvető emberi jogokat, akár olyan módon is, hogy időlegesen segíti azokat az állampolgárokat, akiknek önhibájukon kívül nincs lehetőségük pusztán önerőből eljutni az egyetem kapujáig. Nehéz tisztességes érveket találni annak igazolására, hogy bizonyos csoportok emberhez méltatlan szegénységét, a kitörés lehetetlenségét az adófizetők pénzéből fenntartott államnak tétlenül kell néznie. A többségnek is alapvető érdeke, hogy az állam, lehetőségeihez mérten, az alkotmány alapelveinek figyelembevételével enyhíteni igyekezzen a legrászorultabbak nehéz helyzetét.

Az oktatási kormányzat Magyar Bálint miniszterségе első évében[13] jelentette be, hogy pozitív diszkriminációs intézkedések bevezetésére készül a felsőoktatásban.[14] Több szakértői és érintett csoporttal való konzultáció nyomán alakult ki a szabályozás végső változata:[15] a környező országok gyakorlatával ellentétben a kedvezményes bejutás feltétele a hátrányos helyzet, nem pedig a roma közösséghez való tartozás. Az a fiatal számít hátrányos helyzetűnek, aki átmenetileg vagy tartósan állami nevelésben vagy állami gondozásban részesült, illetve akinek a szülei gyermekvédelmi támogatásra, illetve kiegészítő családi pótlékra jogosultak, és legfeljebb nyolc általános iskolai osztályt végeztek. Látható, hogy a jogszabály a szegénységet próbálta definiálni, a leginkább rászorulókat segítendő. Igyekezett figyelembe venni azt a nyilvánvaló tényt is, hogy a szülők iskolai végzettsége Magyarországon egyértelműen meghatározza a gyerekek továbbtanulási lehetőségeit, s a jogszabály így próbálta elősegíteni a társadalmi kohéziót. A magyar felsőoktatás 2002-ben érvényes szabályai szerint ha valaki nem jutott be az államilag finanszírozott helyekre, alacsonyabb pontszámmal költségtérítéses képzésben megkezdhette tanulmányait. Az előnyben részesítés szabálya azt mondta ki, hogy míg a jobb módú szülők gyerekei költségtérítését a család fizeti, addig a fenti definíció szerinti rászorulók helyett az állam fizet. Ha azon a szakon, amelyre a fiatal jelentkezett, nincs költségtérítéses képzés, az államilag finanszírozott helyeken szükséges pontok 80%-át kell elérni. Az így felvett diákokat – amennyiben igénylik – mentorok segítik majd. Az intézkedés évente legfeljebb 1000-2000 fiatalnak teszi lehetővé az egyetemekre, főiskolákra való bejutást, hiszen a definíció szigorú, és a jogszabály az államilag finanszírozott összlétszám 3%-ának adhatja meg a kedvezményes bejutás lehetőségét.

A bejelentést követően éles vita bontakozott ki a sajtóban. Fiatal romák szervezete tiltakozott, hogy ne bélyegezzék meg őket azzal, hogy csak 80%-ot érnek.[16] A vita hevében nem vették tekintetbe, hogy a javaslat nem etnikai alapon tesz különbséget, és hogy a vizsgákon már nincs kedvezmény. Több szociológus is felvetette, hogy az intézkedés hatására tovább csökkenhet az egyetemek oktatási színvonala. Ők azonban azt nem vették figyelembe, hogy addigra a diákságnak már közel a fele az államilag finanszírozott helyekre megállapított határnál alacsonyabb pontszámmal jutott be a költségtérítéses helyekre, és az esetleges újabb 3% a színvonal szempontjából már nem szignifikáns. Elhangzott az aggodalom, hogy a többiek kirekesztik majd a kedvezményesen bekerülteket, akik nem tudnak lépést tartani

a többséggel. Az előbbi elfogadhatatlan érvelés, hiszen azt üzeni, hogy bizonyos csoportok, jelen esetben a szegény családok gyerekei, jobban teszik, ha távol tartják magukat az egyetemek világától. A minisztérium komolyan vette a másik ellenérvet, éppen ezért javasolta, hogy mentorok segítsék a kedvezménnyel felvett fiatalokat.

Amerikában a pozitív diszkrimináció ellenzői leginkább két érvet szoktak felhozni: a pozitív diszkrimináció növeli a feszültségeket a kedvezményezett csoport és a nem kedvezményezett csoportok hátrányos helyzetű tagjai között, illetve hogy a megoldás nem ideiglenes, az átmenetinek szánt kedvezmény szép lassan a normális működés részévé válik. Ezek nyilvánvalóan komoly és megfontolandó érvek. Úgy tűnik, hogy az első a magyarországi esetben nem áll, a szabály nem etnicizál. A második ellenérv igen fontos: a pozitív diszkrimináció nem lehet örök időkre szóló, az aktuális társadalmi helyzet követelményeitől független megoldás. Időről időre szükséges az intézkedések hatásának, hatékonyságának, társadalmi igazságosságának felülvizsgálata.

A vita leginkább a hátrányos helyzetűek segítéséről, a számukra nyújtandó időleges kedvezményekről szólt, nem vette figyelembe a többség érdekeit, a társadalmi célokat és a magyar társadalomra, így az oktatási rendszerre is jellemző szegregációt. Hiszen nem csak a szegények, és mert közöttük sok a roma, a romák érdeke, hogy egyetemre járhassanak. Mindannyiunk érdeke, hogy a társadalom különböző csoportjai között az átjárás, a találkozás meginduljon és a vitában is felvetett ellenérzések, félelmek csökkenjenek. Nincs értelme emberi jogokat és toleranciát tanítani olyan oktatási intézményekben, ahol az érintettek csak elvontan, papíron, legfeljebb a tankönyvek (sokszor negatív) illusztrációjaként léteznek, de személyesen nem lehet velük találkozni. Ha az egyetemen, főiskolán hátrányos helyzetűek, köztük romák tanulnak együtt a többséghez tartozó fiatalokkal, talán csökkenhetnek a manapság is egyre nyilvánvalóbb konfliktusok, előítéletek. Az egyetemi oktatás célja nemcsak a szűk értelemben vett szakmai ismeretek megtanítása, de felkészítés az egyetem falain kívüli munkára, melynek során orvosok, tanárok, jogászok, katonák, színészek, rendőrök naponta találkoznak a társadalom minden rendű és rangú tagjaival, akiket ismerni és érteni kell ahhoz, hogy a társadalom gondjai megoldhatók legyenek. Szegregált egyetemekről a világot nem értő diplomások kerülnek ki.

A pozitív diszkrimináció gyakorlata tavaly kezdődött, így egyelőre csak két felvételi és egy teljes tanév tapasztalatai vizsgálhatók. Érdemes megnézni a választott képzési területeket:[17]

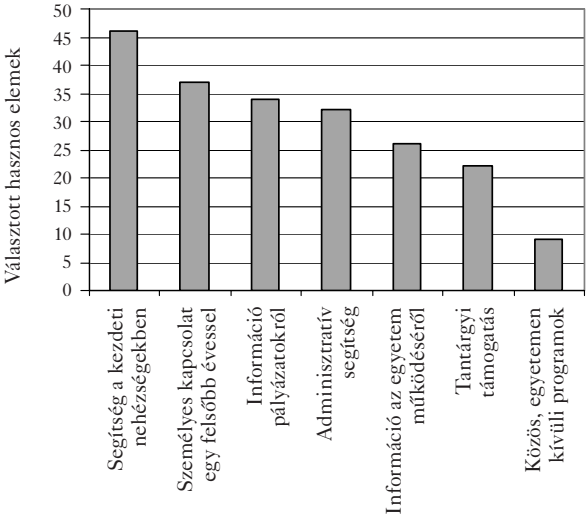
Képzési terület	*2005/06*	*2006/07*
Agrár	6	7
Bölcsészettudomány	49	43
Társadalomtudomány	51	94
Informatika	38	5
Jog és igazgatás	19	20
Nemzetvédelmi és katonai	1	5
Gazdaságtudományok	50	92
Műszaki	26	14
Orvos- és egészségtudomány	11	24
Pedagógusképzés	28	16
Sporttudomány	8	2
Természettudomány	10	8
Művészet	–	1
Művészetközvetítés	–	–
Összesen	*297*	*331*

A felvett diákok mentort választhattak; az első évben 180-an, idén eddig 265-en éltek is ezzel a lehetőséggel. A mentorprogramot a HÖOK a Hallgatókért Alapítvány[18] koordinálja, és Feketén-Fehéren az Integrációért Országos Felsőoktatási Mentorhálózat néven működik. A mentor egy felsőbb éves diák, aki egy évig dolgozik a mentorált diákkal, amiért külön ösztöndíjat kap. Egy mentor egy időben legfeljebb öt diákkal foglalkozhat. A mentorokat az alapítvány felvételi beszélgetésen válogatta ki, majd képzésben részesítette őket. Érdekes a mentorok szerződésének az a része, amely a feladataikat írja le: „az alsóbb évfolyamos, szociálisan hátrányos helyzetű hallgatók mentoraként a nevezett hallgatóknak az alábbi, különféle segítséget, tájékoztatást nyújtja (továbbiakban: *feladatok*):

- az egyetem szervezeti felépítésének megismertetése a mentorálttal;
- vizsgákra és órákra való személyes és elektronikus jelentkezéskor;
  - ösztöndíj és lakhatási támogatás igénylésekor;
  - egyetem, főiskola szervezeti egységeiben való eligazodás főleg az első hetekben;
- informális intézményi és hallgatói élet bemutatása a mentoráltnak;
  - kulturális élet, diákszervezetek programjainak megismertetése, bemutatása;
- környezet bemutatása: a mindennapi élethez szükséges információk átadása;
- célok kitűzésében és a tudatos karrierépítésben támogatás."

A diákok a mentori segítségen kívül különböző tanfolyamokon is részt vehetnek. A program a pozitív diszkriminációs előírások alapján bejutott diákok elérésére és tájékoztatására Katapult címen kiadványt készített és honlapot is működtet.[19]

A 2006-ban bejutott diákok körében elektronikus úton kérdőíves felmérést készítettem. Az 54 (38 lánytól és 16 fiútól származó) visszaküldött válasz szerint a mentorprogram leghasznosabb elemei a következők:



Az 54 fiatalból 17-en románnak tartják magukat, más kisebbséghez tartozás nem jelent meg. Az apa foglalkozása kérdésnél a legtöbben alacsony képzettséget igénylő szakmákat jelöltek meg (25), 10-en nyugdíjasok, 8-an munkanélküliek, 7-en betanított munkások, 2-en elhunytak, 2-en nem válaszoltak erre a kérdésre.

Az adatokból látható, hogy a pozitív diszkrimináció alapján felvett diákok száma jóval a tervezett szám alatt maradt. Látható az is, hogy az intézkedés elérte azt a csoportot, amelyet eredetileg megcélzott: a szegény, többnyire vidéki és a roma fiatalokat, akik e segítség nélkül nem tanulhattak volna tovább. Későbbi adatgyűjtés szükséges majd ahhoz, hogy kiderüljön, milyen eredménnyel végezték el az egyetemet, sikerült-e a végzettségüknek megfelelő álláshoz jutniuk.

A tandíj bevezetésével és a felvételi rendszer újabb változásával módosulni látszik a két éve működő szisztéma. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium honlapján megtalálható az OKM-4064/2006. számú rendeletének tervezete, amely a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásáról szól. A felsőoktatási törvény 39. § (6)–(7) bekezdésében, a 42. § (2)–(5) bekezdésében, a 44. § (3) bekezdésében, illetve a 153. § (1) bekezdésének 9–10. pontjaiban foglaltak alapján a kormánynak rendeletben kell szabályoznia a felsőoktatási intézményekbe történő jelentkezések elbírálásának rendjét. A törvény szerint előnyben lehet részesíteni a hátrányos helyzetűeket, a gyermekgondozási szabadságon lévőket és a fogyatékkal élőket. Az eddigi tervekből látható, hogy a kormányzatnak nem célja a hátrányos helyzetűekre vonatkozó kedvezményes lehetőségek szűkítése, ám a bejutási feltételek megváltoznak. Az előterjesztés szerint két ütemben módosítanák a pontozási rendszert: 2007-ben még maradna a korábbi gyakorlat, de változik a hátrányos helyzetűek támogatása. A középiskolai tanulmányi eredmények és az egy vagy két érettségi vizsgatárgy százalékos eredménye alapján, valamint a többletpontokkal 120+24 pontot lehet a felvételi vizsgán szerezni, ugyanúgy, mint 2005-ben és 2006-ban. A hátrányos helyzetűek esetében – a tervezet szerint – már nem a költségtérítésesekkel megegyező pontszám elérése lenne a bejutás feltétele, hanem többletpontokat kapnának. A hátrányos helyzetű[20] jelentkező minden jelentkezési helyén 4 többletpontot kapna, abban az esetben azonban, ha megfelel a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 121. § (1) bekezdés 14. pontjában a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóra vonatkozó feltételeknek, úgy 8 többletpontot kapna[21] (hasonlóan a fogyatékkal élő jelentkezőhöz). Halmozottan hátrányos helyzetű „az a hátrányos helyzetű jelentkező, akinek törvényes felügyeletét ellátó szülője, illetve szülei – az iskolai felvételi körzet megállapításával összefüggésben a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint vezetett nyilvántartás alapján készült statisztikai adatszolgáltatás, a gyermeket, tanulót megillető szolgáltatás megállapításához a szülő nyilatkozata szerint – legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be, fejezték be sikeresen, vagy akit tartós nevelésbe vették."

A második ütemben, 2008-tól új pontozási rendszer terveznek. Továbbra is figyelembe kellene venni a középiskolai tanulmányi eredményeket és két érettségi vizsgatárgy eredményét, de a felsőfokú szakképzésre, az alapképzésre és az egységes, osztatlan képzésre jelentkezők számára 400+100 pontos rendszert terveznek bevezetni. A tervezet továbbra is többletpontokkal számol a hátrányos helyzetű jelentkezők esetében, de a megváltozott pontozási rendszerhez igazodó módon. Amennyiben a jogszabályt elfogadják, a hátrányos helyzetű jelentkező minden jelentkezési helyén 25 többletpontra jogosult, a halmozottan hátrányos helyzetű pedig összesen 50 pontra.

Változik ugyanakkor a felsőoktatás finanszírozása is, hiszen bevezetik a tandíjat,[22] hivatalos nevén a képzési hozzájárulás fizetési kötelezettséget. Az állam által finanszírozott hallgatóknak, tanulmányi eredményüktől függően, a harmadik félévtől kell fizetniük, kivéve a hátrányos helyzetű hallgatóknak. Az egyetemek az összes hallgató 15%-át mentesíthetik a képzési hozzájárulás megfizetése alól, így

mentesülhetnek majd a szegény családok gyerekei is. Hogy a gyakorlatban hogyan működik majd az új rendszer, nem tudható; remélhetőleg az 50 hozzáadott pont elegendő lesz a hátrányok kompenzálására. Mindenesetre látható a liberális és a szocialista oktatási irányítás gondolkodásmódja közötti különbség. Míg az előbbi az előnyben részesítést a költségtérítéses képzésbe jutottak ponthatárához kötötte, elejét véve ezzel az esetleges megbélyegzés látszatának, utóbbi erre nem gondolván, többletpontokkal kompenzálja a hozott hátrányokat.

Észak-Amerikában, ahol a pozitív diszkrimináció sok évtizede létező gyakorlat, a Legfelső Bíróság ítéletei és az államok törvényhozói szabályozzák. Legutóbb a Michigani Egyetemmel szemben indítottak két pert olyan diákok, akik közül kettőt az egyetem alapképzésére, egyet pedig a jogi fakultásra nem vettek fel. A felperesek, akik keresetéhez Bush elnöki adminisztrációja is csatlakozott, azt nehezményezték, hogy az egyetem származási alapon különbséget tesz a jelentkezők között. A college-ba jelentkező fekete, latinó, indián származású diákok a 150 pontos maximális felvételi pontszámból automatikusan megkapnak 20 pontot, ily módon igyekszik növelni az egyetem a kisebbséghez tartozók bejutási esélyeit. A jogi egyetemen pedig a felvételi döntés során sok egyéb tényező mellett figyelemmel voltak a jelentkezők származására is. A felperes fehér diákok származási alapon tett megkülönböztetéssel vádolták az egyetemet keresetükben. Azt várták, hogy a republikánus vezetés által befolyásolt közhangulatban a bíróság alkotmányellenesnek ítéli majd a pozitív diszkriminációt. A michigani jogi kar körül folyó vitát nagy közfigyelem kísérte, hiszen utoljára huszonöt évvel ezelőtt került hasonló ügy a Legfelső Bíróság elé. Akkor Lewis F. Powell bíró szavazata döntött a pozitív diszkrimináció gyakorlata mellett, aki úgy vélte, hogy „az államnak bizonyíthatóan fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy az egyetemek diákjai származási szempontból sokfélék legyenek". A döntés tehát kimondta, hogy a pozitív diszkrimináció nem alkotmányellenes, de a huszonöt évvel ezelőtti ítélet nem foglalt állást egyértelműen azzal kapcsolatban, hogy a származási sokszínűséget milyen módon lehetséges – a származási alapon tett mechanikus különbségtételt kizáró – alkotmányos keretek között biztosítani. A Legfelső Bíróság huszonöt évvel korábbi döntése óta jelentős változások következtek be a feketék helyzetében: a felsőoktatásban számottevően növekedett a kisebbségek, ezen belül is a származási alapon kisebbségi csoportba tartozók számaránya, létrejött egy jelentős és meglehetősen látványosan növekvő fekete középosztály – jelenleg az Egyesült Államok külügyminisztere is afrikai-amerikai származású.

A Legfelső Bíróság mostani, szintén egyetlen szavazattöbbséggel hozott döntésében végül elfogadta a michigani jogi kar gyakorlatát, amely a jelentkezők tudását, személyes kvalitásait, származását, társadalmi hátterét figyelembe véve, nem pedig mechanikus pontrendszer alapján döntött a felveendő diákokról. A pedagógiai cél elérése szempontjából – érvelt az intézmény – nem csupán a szakmai felkészültség mérése fontos a felvételi vizsga során, hanem a jelentkezők egyéb jellemzőit, így származását is vizsgálni kell ahhoz, hogy a képzés folyamán az egyetem valóban betölthesse társadalmi hivatását a sokszínű, globalizálódó világban. A testület döntését sokan úgy kommentálták, hogy legitimizálja azt a gyakorlatot, amelyet eddig is sok helyen folytattak.

Elutasította azonban a bíróság a Michigani Egyetem alapfokú képzésére (undergraduate college) jelentkezőknél alkalmazott mechanikus gyakorlatot. Eszerint automatikusan 20 pont járt az afrikai-amerikai, a latinó és a bennszülött amerikai-indián jelentkezőknek. Az amerikai egyetemekre jelentkezők pontszáma sok mindenből tevődik össze, bizonyítványok átlaga, tesztek eredményei, esszék, sporteredmények, zenei tehetség, ajánlólevelek mind elemei lehetnek a végső döntésnek. Az egyetem által a maximum 150-ből a származásra automatikusan adott igen magas 20 többletpontot a bíróság alkotmányellenesnek ítélte, hiszen a származás mechanikus figyelembevétele szemben áll az amerikai alkotmány antidiszkriminációs elveivel.

A magyar oktatási minisztérium jelenlegi tervei szerint a költségtérítéses képzés a jövőben is megmaradna. Ebben a helyzetben mód lenne az előző, liberális elveknek megfelelő rendszer fenntartására, amikor a költségtérítéses helyre való bekerüléshez szükséges pontszámot kellett a hátrányos helyzetű jelentkezőknek elérniük ahhoz, hogy az államilag támogatott képzésbe kerüljenek. Ez a megoldás formálisan elkerülte azt a mechanikus megkülönböztetést, amelyet az Egyesült Államok Legfelső Bírósága, érthető okokból, kifogásolt, és nem stigmatizálta a hátrányos helyzetű jelentkezőket olyan módon, hogy azt az érintettek megalázónak találhatnák. Ebben a rendszerben a szegény körülmények között élő diákok tandíját az állam egyszerűen átvállalja, anélkül, hogy származási alapon különbséget tenne a diákok teljesítménye között. A most érvényben lévő rendszer fenntartása egyúttal kielégítené azokat a jogos össztársadalmi elvárásokat is, amelyeket a mai kor követelményei támasztanak a felsőoktatás iránt: az egyetemeken nem csak a szerencsésebb többséghez tartozó családok gyerekei tanulnának, elzárva hátrányos helyzetű társaiktól. A hallgatók együtt tanulnának azokkal, akikkel az egyetem befejezése

után együtt kell élniük, együtt kell munkálkodniuk közös dolgaik megoldásában. A szegregált felsőoktatás, amely csak bizonyos csoportok gyerekei számára teszi lehetővé az egyetem elvégzését, olyan megfagyott társadalmi viszonyokat tartósít, amelyben – ha választhatnának – a szerencsésebb körülmények közé született fiatalok sem szeretnének élni.

JEGYZETEK

1. A pozitív diszkrimináció elterjedt elnevezés az előnyben részesítésre Európa-szerte. Észak-Amerikában évek óta az intézkedés lényegét jobban megragadó *affirmative action* kifejezés használatos. Ez kerüli a diszharmóniát a diszkrimináció negatív jelentése és a pozitív jelző együttes használata között.
2. Romániában egy iskolai évfolyam átlagosan 250 ezer gyereket jelent, kutatások szerint a roma gyerekek száma 25-35 ezer között van.
3. Bukarestben, Marosvásárhelyen és Bacauban.
4. 4542/2000. rendelet, Oktatási és Kutatási Minisztérium.
5. www.romanicriss.org.
6. Bukarest, Kolozsvár, Temesvár, Iasi.
7. 28042/27.03.2002, 28042/7.05.2002 és 28042/17.05.2002 rendelet, Oktatási és Kutatási Minisztérium.
8. Gheorghe SARAU: *Activitati derulate de Minister in domeniul invatamantului rom in perioada 1990-2002*, http://www.edu.ro/index.php/articles/3425.
9. Törvény a felsőoktatásról, Hivatalos Közlöny, 49/03.
10. www.aac.edu.
11. Trencsén.
12. Alkotmány 70/A. § (3).
13. 2002. november.
14. A cikk szerzője a hátrányos helyzetű és roma gyerekek integrációjáért felelős miniszteri biztos szakértőjeként részt vett az intézkedéscsomag kidolgozásában.
15. 269/2000. a felsőoktatási intézmények általános felvételi szabályairól szóló kormányrendelet 19/A. §-ában.
16. Ez az ellenérv az első tervek nyilvánosságra kerülése után hangzott el. Ekkor még arról volt szó, hogy minden kedvezményezett diáknak 80%-ot kell teljesítenie.
17. A táblázat a 289/2005. (XII. 22.) kormányrendelet a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről alapján készült. A pedagógusképzés terület alá az óvodapedagógus, a tanító és a gyógypedagógus képzési ág tartozik. Az adatokat az Oktatási és Kulturális Minisztérium szolgáltatta.
18. Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája.
19. www.mentorhalo.hu.
20. 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 14. *hátrányos helyzetű gyermek, tanuló:* „az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt a jegyző védelembe vett, illetve akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát megállapította, ezen belül halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője, illetve szülei – az iskolai felvételi körzet megállapításával összefüggésben a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint vezetett nyilvántartás alapján készült statisztikai adatszolgáltatás, a gyermeket, tanulót megillető szolgáltatás megállapításához a szülő nyilatkozata szerint – legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be, fejezték be sikeresen, továbbá az a gyermek, az a tanuló, akit tartós nevelésbe vettek."
22. Az Országgyűlés 2006. október 9-én fogadta el, hatályos 2006. október 27-től a 2006. évi LXXIII. törvény a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról.

FARKAS LILLA

Az oktatáshoz való jog „képesítő jog" *(empowerment right)*, amely nem csupán önmagában és önmagáért való, hanem tiszteletén és biztosításán keresztül nyílik lehetősége az állam polgárainak a közügyekben való részvételre és szerepvállalásra a termelőmunkában.[1] Az oktatásban való esélyegyenlőségnek, az egyéni igazságszolgáltatás *(individual justice model)* mellett a diszkriminált csoportoknak szolgáltatott, leginkább a megerősítő intézkedésekben *(affirmative* vagy *positive action)* megjelenő kollektív igazságnak *(group justice model)*, illetve a diszkriminációt kompenzáló egyéb mechanizmusoknak – mint például a döntéshozatalban való részvétel *(participation)* – a fentiek miatt kiemelt jelentőségük van.[2] Természetesen nem tagadom, hogy a megerősítő intézkedésekre ne lenne legalább olyan mértékben szükség más területeken, mint a közoktatásban, illetve hogy a közoktatásbeli kollektív igazságszolgáltatás megvalósítható lenne az élet többi területén – minimum programként a szociálpolitikában, jobb esetben a lakhatás és a munkaügy terén – párhuzamosan futó, lehetőség szerint koherens rendszert alkotó megerősítő intézkedések nélkül. Ez a dolgozat a terjedelmi korlátok és a gyakorlati hangsúlyok miatt azonban csupán az oktatásügy legfontosabb megerősítő intézkedéseit tekinti át. Teszi ezt az egyenlő bánásmód törvény, oktatási szakpolitikai dokumentumok, a közoktatási törvény és annak végrehajtási rendeletei alapján.[3] Megvizsgálja, hogy mely csoportok a címzettjei a mentességeknek, a többlettámogatásoknak,

illetve a minisztériumi, nem jogszabályon alapuló programoknak, s az egyenlő bánásmódról szóló törvényben (Ebktv.) is védett mely tulajdonságokkal írhatók le; hogy van-e ellentét az intézkedések hazai és nemzetközi kommunikálása között, ha igen, ennek mi az oka; hogy a csoportválasztás és az intézkedések vetnek-e fel alkotmányos, illetve közösségi jogi aggályokat, s ez utóbbiak megfelelnek-e a közösségi jogi tesztnek; hogy milyen eredménnyel működnek, s mérhető-e egyáltalán az eredmény; valamint hogy az eddigi jogalkotói lépések mennyiben járulnak hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez.

A 2002–2006 között kormányzó szocialista-liberális koalíció Száz lépés programja elismerte azt a tényt, hogy a magyar iskolarendszer oly mértékben növeli a társadalmi különbségeket, hogy az Európában példa nélküli.[4] Álláspontom egybeesik olyan szakemberekével, akik strukturális és szabályozási hiányosságokra, ellentmondásokra vezetik vissza e társadalmi esélyegyenlőtlenséget, melynek a legkirívóbb példája a (mély)szegények és a romák kiszorítása (iskolai szegregációja) rossz állapotú, alacsony oktatási szolgáltatást nyújtó óvodákba, általános és érettségit nem adó szakiskolákba. E szerkezeti problémák miatt a szaktárca által megvalósítani kívánt megerősítő intézkedések nagy részét a helyi döntéshozók (intézményfenntartó megyei és helyi önkormányzatok, illetve hazai egyházak, intézményvezetők és befolyásos többségi szülők) sikerrel befolyásolhatják, az állami/uniós pénzügyi forrásokat a címzettektől eltéríthetik, így konzerválva a „jóravaló többségi gyerekek" és családjaik költségvetési forrásokból megszerzett oktatási versenyelőnyét, amelyet később azok munkaerő-piaci versenyelőnyre válthatnak.

A szerkezeti problémák közül az első és egyben megkerülhetetlen a közoktatási szabályozás áttekinthetetlensége, a törvényi és alsóbb jogszabályi szinten való jogalkotás összemosódása, a közoktatás alapelveinek a konkrét rendelkezésekben lobbiérdekek mentén való felpuhítása, és mindezek nyomán a szabályozás ellentmondásossága. Ezeket koronázza meg az a félelem, amely a rosszul értelmezett önkormányzati autonómia miatt áthatja a közoktatási szabályozás ellenőrzési és egyéni jogérvényesítésre ajánlott, ám ismereteim szerint diszkriminációs ügyekben még soha nem használt rendszerét (gondolok itt a közoktatási panaszrendszerre, amelynek sarokköve, hogy a diszkriminatív oktatási aktus semmis).[5] A közoktatás rendszerét meghatározza továbbá az önkormányzati fenntartású iskolák költségvetési alulfinanszírozása és – talán ennek ellensúlyaként – a központi támogatási formák célhoz nem kötöttsége. Mindemellett a fejkvóta felett nem is a szaktárca, hanem a Belügyminisztérium diszponál.

Kertesi Gábor és Kézdi Gábor modellezte is, hogy milyen módon részesíti előnyben az egyébként is jobb társadalmi helyzetű gyerekeket és családjaikat a szabad iskolaválasztás joga.[6] Ennek azonban ára van, melyet a hasznavehetetlen oktatásra most, míg az így „kitermelt" munkanélküliekre később fizet ki a központi költségvetés.

Szintén az esélyegyenlőtlenséget ösztönzi az önkormányzati fenntartású iskolák mellett a nem négyosztályos középiskolák, az egyházi és a magániskolák működésének megkötöttségek és elvárások nélküli engedélyezése. Míg az általános iskolákban felvételi vizsga nem szervezhető, ez nem áll az egyházi és magániskolákra. Míg az előbbieknek a körzetükben kötelező felvételt kell biztosítaniuk,[7] ezt az önkormányzati hatáskörben lévő engedélyezés során általában nem teszik az utóbbiak számára is kötelezővé. Végül, az egyházi iskolák a vatikáni konkordátumban foglaltak alapján lényegében dupla fejkvótával működnek, amennyiben például a kistelepülésit nagyságrendekkel meghaladó országos átlag alapján számítják a fejkvótát. Szerepük nem elhanyagolható, hiszen a tárca adatai szerint a gimnáziumok negyede egyházi fenntartású. A nem négyosztályos gimnáziumok pedig az általános iskolás korúak között válogatnak kedvükre, s ahogy számos városi oktatási bizottsági elnöktől hallani, elszívják a felsős osztályokból a jobban teljesítő, illetve jobban szituált diákokat.

Az 1985-ben megszüntetett központi szakfelügyeleti rendszer helyett a lobbiérdekek mentén kiépült, a konstrukció okán az önkormányzati megrendelőtől függő közoktatási szakértő által kivitelezett közoktatási ellenőrzés, az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV) rendkívül megnyirbált jogkörű formális csekkrendszere[8] és a minőségellenőrzés ismételten önkormányzati szintre telepített rendszere működik. A pályázatokon nyerhető összegek felhasználásának nincs központi, tárca szintű ellenőrző rendszere. Gyakorló jogászok számára nem kétséges, hogy minden rendszer annyit ér, amennyire erős a végrehajtási mechanizmusa. Ki ellenőrzi a megerősítő intézkedések végrehajtását és ki hajtatja végre azokat? Ha a halmozottan hátrányos helyzetű hároméves gyermek felvételét megtagadja az óvoda vagy elérhető közelségben nincs is óvoda, kihez forduljon panasszal a szülő? Ha az integrációs fejkvótát úgy igényli meg az iskola, hogy csak a többségi jogosultak nyilatkozatait szerzi be és roma gyereket nem von be a programba, ki orvosolja a jogsértést, és mi is pontosan a jogorvoslat?

A közoktatási megerősítő intézkedések nem járnak automatikusan. A szülő nyilatkozata és az okiratok is szükségesek a jogosultság bizonyítására. Az intézkedésekről nyújtott tájékoztatás a tárca honlapján

és az iskolákban, a helyi önkormányzatoknál érhető el. Ismertek olyan esetek, amikor a szülők ódzkodnak az anyagi helyzetükre vonatkozó iratok benyújtásától, de olyanok is, amikor a helyi döntéshozók a roma vagy a „nem jóravaló" szegény szülőket nem informálják, gyerekeiket pedig nem vonják be például az integrált nevelésbe.[9]

Kérdés, hogy a fentiek ismeretében van-e egyáltalán értelme diskurzust folytatni az oktatásügyi megerősítő intézkedésekről. Annyiban feltétlenül, hogy láttassuk, a szerkezeti hibák hogyan gátolják az intézkedések sikerét, s hogy megvizsgáljuk, milyen megoldásokat alkalmazott eddig a szaktárca. Meggyőződésem, hogy a részletesebb elemzés eredményeképp könnyebben belátható, miért előbbre való a megerősítő intézkedések megalkotásánál, a többletforrások megteremtésénél és elköltésénél a szerkezeti reform, a centralizált szaktárcai finanszírozás, a végrehajtás és ellenőrzés megszilárdítása, legfőképp pedig a védett csoportok bevonása, érdekeik megjelenítése a döntéshozatalban.

Az Oktatási Minisztériumon belüli reformok egyrészt a közoktatási törvényben hátrányos helyzetűként meghatározottak[10] képzésére irányulnak, másrészt a sajátos nevelési igényűekre. A két csoportra eső hangsúly átfedésben van a romákra irányuló intézkedésekkel, akik mindkét csoportban felülreprezentáltak. Ez az átfedés kicsit el is mossa a szakpolitikai megközelítés kontúrjait. Röviden: habár a felszínen a közoktatás-politika osztályalapú, annak mélyén nagyon erős faji szempontú megközelítés is kitapintható. A dolog érdekessége, hogy amíg a hazai kommunikációban a szegény gyerekeket emelik ki célcsoportként, addig például az EU felé sokkal nagyobb hangsúly esik a cigány gyerekekre.[11] Noha ezt egyetlen közoktatási dokumentum sem tartalmazza – s ez talán jelzi a tárca jogi döntéshozatali mechanizmusán belüli érzéketlenséget az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség iránt –, mind a (halmozottan) hátrányos helyzetű, mind pedig a roma gyerekek leírhatók az Ebktv. 8. §-a alapján. Az előbbiek a p és q pont alapján, az utóbbiak pedig a b, c és e pont alapján, melyek az alábbi védett tulajdonságokat sorolják fel: társadalmi származás, vagyoni helyzet, faji hovatartozás, bőrszín, etnikai kisebbséghez való tartozás. Az esélyegyenlőség jogszabályi rendelkezéséhez a tárca megerősítő intézkedéseit illenék hozzárendelni, és tenni ezt az ágazatspecifikus szabály, azaz az Ebktv. 29. §-a alapján.[12] Ennek hiányában úgy tűnhet, mintha a tárca mintegy a jogszabályoktól függetlenedve működne ezen a területen.

A kettős kommunikáció miatt természetesen a külső szemlélőben kételyek támadhatnak a tekintetben, hogy valójában mi is történik tárca, illetve nemzeti szinten, másrészt viszont feltételezhető, hogy amíg itthon a szavazatmaximálás szempontjából sokkal előnyösebb a szegénység alapú diskurzus, addig ez messze nincs így a nemzetközi színtéren, ahol a diszkriminációt tiltó egyezmények olyan védett tulajdonságokat céloznak meg, mint például a faj és az etnikai hovatartozás. A társadalom előítéletességétől való félelem mellett és ahhoz kapcsolódva elképzelhető, hogy az adatvédelmi aggályoknak (a cigány etnikai hovatartozás mint különleges adat kezelése) a közbeszédben való dominanciája miatt a hazai diskurzusban a megerősítő intézkedések faji eleme a háttérbe szorul. Bárhogy is legyen, ezek a hangsúlyok sok tekintetben egyeznek Havas Gábor és Liskó Ilona tapasztalataival, akik intenzíven érvelnek amellett, hogy a szegregáció elsődlegesen osztályalapú, amelyre ráépül a faji alapú megkülönböztetés.[13]

A fentiekre rímelnek Loss Sándor 1999-es kutatási eredményei, melyek szerint Borsod-Abaúj-Zemplén megyében minden harmadik roma családban hiányoztak azok a pénzügyi források, amelyek lehetővé tették volna a gyerekek folyamatos óvodáztatását.[14] Iskolánként változó képet mutat az iskoláztatás becsült költsége. Egy átlagos budapesti iskolában, ahol a gyerek az iskolai menzán étkezik (havi 5000 forint), táborokba és erdei iskolába jár, a becsült átlagkiadás havonta 10 000 forint. Ez az összeg jóval magasabb lehet egy elit iskolában, míg néhány ezer forint alatt maradhat egy kis falusi iskolában.

Miután a szegény gyerekek iskoláztatását a pénzügyi források hiánya akadályozza, vizsgálandó, hogy érdekeiket milyen mértékben és módon jelenítik meg az oktatásügyi és szociális ellátási rendszerben. Mint látni fogjuk, a közoktatási megerősítő intézkedések nem teremtenek olyan plusz pénzügyi forrásokat, amelyekre a szegény és a szegények között felülreprezentált roma családoknak szüksége lenne ahhoz, hogy tiszta ruhát, cipőt és iskolai étkeztetést biztosítsanak gyermekeiknek, nem beszélve az erdei iskola, az osztálykirándulás és a szakkörök, a művészeti oktatás többletköltségeiről. A szociális hátrányok némelyike kompenzálható oktatásügyi intézkedésekkel, mint például a tanulószoba és a tanodai elhelyezés, biztosítva az otthon hiányzó úgynevezett megfelelő tanulási környezetet. Más szociális hátrányok kiküszöbölése viszont csak a helyi szintre telepített szociális ellátás keretei között történhet meg,[15] amelyről Szalai Júlia nyomán állítjuk, hogy intézményesen diszkriminatív, amikor a szegénységben és mélyszegénységben élőknek járó juttatásokat helyi elosztásúvá teszi, szemben a tehetősebb rétegeknek járó központi elosztású kedvezményekkel.[16]

Sajnos a roma közösségen belül túl sok a panasz a helyi döntéshozókkal szemben a gyerekek után, ám csupán kérelemre járó juttatások elhallgatása miatt ahhoz, hogy ezt a jelenséget elhanyagolhatónak tartsuk.[17] Hány szegény vagy roma szülő tudja vajon, hogy a közoktatási törvény 117. § (2) bekezdése értelmében helyi önkormányzatok és állami szervek által fenntartott tanintézményekben nem szedhető térítési díj az egyébként nem díjmentes tanórán kívüli foglalkozások, az iskolai oktatás tizenegyedik évfolyamától és az iskolai szakképzési évfolyamon a napközis foglalkozás és a tanulószobai ellátás, valamint az alapfokú művészetoktatási intézményben heti hat órai foglalkozás után? Mivel a szegregáció egyik megjelenési formája a nem szegény/nem roma gyerekeknek nyújtott kiegészítő nyelvi vagy művészeti képzés – amire külön állami támogatás kapható –, és mivel ezek a tárgyak csak kis osztályokban taníthatók (ami persze előfeltételezi a szűkös emberi erőforrások fejlesztését és újabb, speciálisan felszerelt tantermek biztosítását is), a szegregáció e kialakult formái egyenes bizonyítékai az egyenetlen helyi szintű oktatásfinanszírozásnak.

A megerősítő intézkedések egy integrációs programot rajzolnak ki, amely olyan mézesmadzagra épül, amellyel a szaktárca a helyi döntéshozókat megpróbálta a jogszabályok – eminensen az egyenlő bánásmód követelményének – betartására rábírni. A szabályozás mégis kiegyensúlyozatlan, mert a mézesmadzag „fogyasztása" opcionális, azaz hiányzik a közoktatási jogból az általános deszegregációs kötelezettség és a mulasztók (a madzagból nem kérők vagy a válogatósok) hatékony ellenőrzésének és szankcionálásának rendje. Így eshet meg Hajdúhadházán az, hogy amíg az iskolák integrációs fejkvótát igényelnek, valójában továbbra is fenntartják a roma gyerekek szegregációját, illetve hogy Nyíregyházán tovább működik a Huszár telepi homogén cigány iskola, mert az önkormányzatot és a szomszédos iskolákat (köztük a csökkenő gyereklétszám miatt a bezárás fenyegette Kertvárosit és a kizárólag tagozatos osztályokat működtető Móricz Zsigmond Általános Iskolát) még az integrációs fejkvóta sem tudja a szegregáció megszüntetésére ösztönözni.[18]

Az új kormány – és az új szocialista oktatási miniszter – 2006 májusában ígéretet tett arra, hogy „folytatni és mélyíteni fogja az elmúlt négy év során elindított közoktatási reformokat",[19] az új program elegendő állami támogatást fog nyújtani és egyszerűsíti a normatív finanszírozás rendszerét. Arra is ígéretet tesz, hogy egy nagyméretű iskolai rekonstrukciós programot fog finanszírozni. Riasztó módon erősíteni kívánja a jelenlegi működésképtelen minőségellenőrzési és felügyeleti rendszert, és vitatható az alacsonyabb évfolyamok tekintetében a kis falvakban az iskolák megtartása terén hozott döntése is. Havas és Liskó, valamint Babusik Ferenc kutatásaiból alappal feltételezhető, hogy a kis falvak iskoláiban az elszegényedett többségi és a cigány gyerekek jelentős mértékben felülreprezentáltak, s hogy ezeken a településeken nem megoldott a gyerekek óvodáztatása, azaz a magyar állam még a hátrányos helyzetű gyerekek hároméves kortól kötelező óvodáztatását sem tudja itt megoldani intézményhiány miatt.[20] Ezekben az iskolákban az oktatás alacsony színvonala a rossz fizikai körülményekkel párosul, így a kis falusi iskolákba beruházott összeg könnyen az ablakon kidobott pénzzé válhat – és nem csupán a szegregációra (nem) gyakorolt hatása miatt. Az aprófalvak elszegényedése és elcigányosodása nem csupán oktatáspolitikai probléma. Az ilyen települések iskolai szolgáltatásának versenyképtelensége a szülők munkaerő-piaci hátrányaival párosul, és nemcsak e területeken, hanem a lakhatási problémák terén is megerősítő intézkedésekért kiált. Bizton állítható, hogy a kistelepülési lét okozta esélyegyenlőtlenségre a jelenlegi megerősítő intézkedésektől eltérő válasz adandó.

Kemény, Havas és Liskó 2002-ben arról számolt be, hogy költséges dolog a szegregáció fenntartása, ugyanis minél kisebb az iskola – márpedig a tipikus szegregált iskolák ilyenek –, annál drágább a tanulók oktatása. Valóban, „míg azokban az iskolákban, amelyek tanulóinak kevesebb mint 25%-a roma, egy tanuló évente 185 000 forintba kerül, azokban az iskolákban, amelyek tanulóinak több mint 75%-a roma, ez az érték 265 000 forintra emelkedett". 1999-ben a vizsgált iskolák átlagosan 213 000 forintot költöttek egy tanulóra. Minél kisebb volt a falu vagy város, annál kevesebb volt az egy diákra jutó költség, kivéve a legkisebb falvakat, ahol 30 000 forinttal költöttek többet egy tanulóra, mint a nagyobb falvakban.[21] A kis falusi iskoláknak juttatott költségvetési többlettámogatás tehát önmagában nem tekinthető sikeres intézkedésnek.

Aggasztó, hogy a roma és hátrányos helyzetű gyerekek integrációjáért felelős miniszteri biztosnak a korábbi ciklusban életre hívott intézményét 2006 augusztusában megszüntették, illetve jelenleg nem látható célból átszervezték. Ezzel a tárca szintű döntési folyamatokból iktatták ki a szegények és a romák *participációját*. És noha az új kormányprogram tovább kívánja „fejleszteni az antidiszkriminációs jelzőrendszert és [számít] az NGO-kra abban, hogy véget [vessen] a diszkriminációnak az oktatás terén", azt egyetlen józanul gondolkodó döntéshozó sem hiheti, hogy e két elem megfelelően helyettesítheti a védett csoportoknak a döntéshozatalban való képvi-

seletét. Az még elkeserítőbb, hogy a deszegregáció megvalósítását, annak ellenőrzését a kormányprogram „kiszervezi" a civileknek. Ezzel egyszerre két fontos üzenetet küld: egyrészt nem tekinti alapfeladatának az általa a közoktatás terén alkotott jogszabályok végrehajtatását, másrészt pedig nem kíván erre pénzt költeni.

A program deklarálja, hogy a hátrányos helyzetű gyerekeket tényleg fel fogják venni óvodába hároméves koruktól. Teszi ezt akkor, amikor ez már évek óta jogszabályi követelmény.[22] Az OECD számára készített magyar jelentésből az is tudható, hogy az óvodavezetők által adott második leggyakoribb érv a gyerekek óvodai beiratkozásának elutasítására szoros kapcsolatot mutat a család hátrányos helyzetével, különösen pedig valamelyik szülő munkanélküliségével (az esetek 46%-ában).[23] Ezt a megállapítást támasztja alá Loss Sándor 1999-es kutatási eredménye is.[24] Ismét egy megerősítő intézkedés, amelynek évek óta nem tudott érvényt szerezni a tárca, s az alábbiakból látható, hogy ennek nem csupán pénzügyi okai voltak.

Az 1999/2000-es tanévben az óvodáskorú gyerekek 92%-a – azaz 365 704 gyerek – járt óvodába. Babusik becslései szerint az óvodáskorúak 17,39%-a volt roma. 2003-ban 864 olyan település létezett hazánkban, amelynek nem volt óvodája, s ezekben átlagosan 401 fő lakott. A hiány Baranya (182 település), Zala (139), Borsod-Abaúj-Zemplén (112) és Somogy megyében (94) volt a legnagyobb mértékű. Az óvoda nélküli települések földrajzi elszigeteltsége okán a gyerekek óvodába való eljuttatása komoly nehézségekbe ütközik. Az óvoda nélküli településeken jóval több roma gyerek él, mint azokban a megyékben, ahol jelentős helyhiánnyal küzdenek az intézményekben. Babusik mérései szerint a roma gyerekek 19,8%-a óvoda nélküli településen lakik. A miniszteri biztos álláspontja szerint az olyan kisebb településeken, ahol a roma és hátrányos helyzetű gyerekek felülreprezentáltak, az óvodákat bezárták, illetve a helyi igény és a jogszabályi kötelezettségek ellenére elmulasztották az óvodai férőhelyek bővítését. Példának okáért Szendrőládon komoly méretű helyhiány tapasztalható. Más településeken, mint például Jászladányon, az olyan családokat, ahol az egyik vagy mindkét szülő munkanélküli, arra kérik, hogy gyermekeiket vigyék haza ebéd után. Amennyiben az óvodák eleget tennének jogszabályi kötelezettségeiknek, a működő intézmények az óvodáskorú gyerekek 92%-át tudnák felvenni. Babusik adatait alapul véve a következő becslés adható: 11 259 óvodáskorú roma gyereket nem tudnak beíratni, mert lakóhelyükön nem áll rendelkezésre óvoda. Amennyiben az átlag csoportlétszámokat tartanák szem előtt, akkor 563 új óvodai csoportot kellene indítani, és maximális csoportlétszám esetén is 450 csoport hiányzik.

Noha szerepel a kormányprogramban, nem tudható, hogy a tárca kitart-e az új általános iskolai felvételi szabályok mellett. Amennyiben igen, akkor a 2004-es kormányprogram szerint olyan felvételi szabályok lépnek életbe, amelyek biztosítják a településről származók felvételét, ugyanakkor előnyben részesítik a hátrányos helyzetű tanulókat. Jól látható, hogy ez a módosítás a szabad iskolaválasztás megnyirbálását célozza, nehezen értelmezhető, és hogy miután körzetszinten ragadja meg az esélyteremtés és integráció problematikáját, ezért a címzett önkormányzatokat nem tudja visszatartani attól, hogy a körzethatárokon belüli iskolák, illetve az iskolákon belüli tanulócsoportok között olyan válogatást engedjenek, amelyben a helyi döntéshozók a hátrányos helyzetű gyerekek kárára a jobban szituált gyerekeket részesíthetik előnyben. Csak ízelítőül, a 2007. január 1-jétől hatályos rendelkezés az alábbiakat írja elő: „66. § (1) Általános iskolában felvételi vizsga nem szervezhető.

(2) Az általános iskola – beleértve a kijelölt iskolát is – köteles felvenni, átvenni azt a tankötelés tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola). Ha a településen több általános iskola működik, az egymással határos felvételi körzeteket oly módon kell kialakítani, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknak az adott körzetben felvehető összes tankötelés tanulóhoz viszonyított aránya az egyes körzetekben egymáshoz viszonyítva legfeljebb 25%-ban térjen el. A fenntartó a szakiskolát és a középiskolát kijelölheti kötelező felvételt biztosító iskolának. A kijelölt iskola [30. § (4) bek.], ha nem kötelező felvételt biztosító iskola, a tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg. A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó jelentkezőt – ha a felvételi követelményeknek megfelel – a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén, illetőleg a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén és magyarul tanító iskolába (tagozatra, osztályba, csoportba) fel, illetve át kell venni. Ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további fel-

A NEMZETI VAGY ETNIKAI KISEBBSÉGHEZ TARTOZÓ JELENTKEZŐT – HA A FELVÉTELI KÖVETELMÉNYEKNEK MEGFELEL – A NEMZETI VAGY ETNIKAI KISEBBSÉG NYELVÉN, ILLETŐLEG A NEMZETI VAGY ETNIKAI KISEBBSÉG NYELVÉN ÉS MAGYARUL TANÍTÓ ISKOLÁBA FEL, ILLETVE ÁT KELL VENNI.

vételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, köteles előnyben részesíteni azokat, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen található, ahol az iskola székhelye, telephelye található. E körben a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg. Ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, és valamennyi felvételi kérelmet helyhiány miatt nem tudja teljesíteni, az általános iskola sorsolás útján dönt. A sorsolásra a felvételi kérelmeket benyújtókat meg kell hívni. Sorsolás nélkül is felvehető a halmozottan hátrányos helyzetű vagy sajátos nevelési igényű tanuló, továbbá az a tanuló, akinek sajátos helyzete indokolja. A sajátos helyzetet a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg.

(3) A többcélú intézmény keretében működő középiskola nem tarthat felvételi vizsgát azoknak a tanulóknak, akik a többcélú intézmény keretében működő általános iskolával állnak tanulói jogviszonyban, a felvételi kérelmeket a pedagógiai programban meghatározottak alapján kell elbírálni. A felvételi kérelmek elbírálásánál a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat előnyben kell részesíteni. Az előnyben részesítés feltételeit a pedagógiai programban kell meghatározni."

A kormány a programjában ígértek szerint folytatja a képességkibontakoztató fejlesztést és fenntartja az integrált normatív támogatást. A 2002-ben bevezetett új pénzügyi ösztönző elem a hátrányos helyzetű gyerekek integrációját kívánja elősegíteni. Igénybevétele nem kötelező, és tartalmának is csupán kereteket adott a tárca, a pedagógiai ismereteket az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) képzésein biztosítva. Amíg a közoktatási törvényben csupán az integrációs felkészítés definícióját találjuk,[25] addig a kicsivel részletesebb szabályokat a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM-rendelet 39/D. §-a, illetve a 27480/2003. számú miniszteri közlemény tartalmazza.[26] A képességkibontakoztatás integrált formában folyik a jogszabály szerint, és írásos szülői beleegyezés a feltétele. A 2005-ös módosítások óta az integrált képességkibontakoztatásra csak a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek oktatása céljából igényelhető állami támogatás.

2003 szeptemberétől indult meg az integrált oktatási program az általános iskolák első és ötödik osztályától és a szakiskolák kilencedik évfolyamától felmenő rendszerben. Az ebben a programban részt vevő iskoláktól megkövetelik, hogy integrálják a hátrányos helyzetű – különösen a roma – gyerekeket a nem hátrányos helyzetűekkel, s ezáltal szüntessék meg a szegregációt. A programban közreműködő iskolákat az OOIH segíti regionális koordinátorain keresztül. A program 360 iskolában (ebből 45 bázisintézmény) működik olyan régiókban, ahol nagy a romák aránya. Az integrált oktatásban részt vevő tanulók száma 2003-ban elérte a 8800-at, ez a szám 2004-ben 16 300-ra nőtt, és az iskoláknak nyújtott normatív támogatás összege 60 000 forintra emelkedett. Más osztályba vagy iskolába, illetve az olyan intézménybe járó hátrányos helyzetű gyerekek, akik nem kívántak részt venni az integrált oktatásban, normatív támogatásban részesülhetnek képesség-kibontakoztatási program keretében. 2004-ben 31 300 tanuló vett részt ilyen programban. 2006-ot megelőzően az OOIH 11 500 tanár és más szakember képzését tervezte az integrált oktatás területén.[27]

Az Oktatási Minisztérium kifejezetten csak az OIH programjának leírásakor foglalkozott a szegregáció kérdésével.[28] A volt minisztériumi biztos szerint az OIH-támogatásban részesülő iskolák száma az igénybevétel lehetőségének első évétől, 2003-tól kezdve folyamatosan nő.[29] A biztos ugyanakkor azt is elismerte, hogy az iskolák közötti szegregáció megszüntetése terén nem értek el kielégítő eredményeket. A minisztérium 1,67 milliárd forintot fizetett ki 46 561 gyerek után 800 iskolában az integráció ösztönzésére ebben az évben, de a biztos szerint nehéz megállítani a középosztályba tartozó családok elköltözését a szegény falvakból.[30] Az Országos Cigány Önkormányzat szerint a jobban képzett tanárok és jobb oktatási segédeszközök inkább szolgálnák a szegregáció elleni küzdelmet, mint a tanulószám alapján annak ellenőrzése nélkül fizetett állami támogatás, hogy annak felhasználása milyen eredménnyel jár.[31]

Az új miniszter által szintén átvett,[32] az Utolsó padból elnevezésű program célja a tévesen értelmi fogyatékosnak minősített tanulók számának csökkentése azáltal, hogy újraértékelik és visszahelyezik őket normál osztályokba. Habár a jogszabályi változások megkövetelik a szakértői bizottságoktól annak garantálását, hogy az értelmi fogyatékosnak minősített gyerekeket orvosi vizsgálatnak vetik alá, a szakértői bizottságok munkáját segítő, kulturálisan semleges teszteket még mindig nem dolgozták ki. 2004-ben független szakértők 2100 gyermeket vizsgáltak meg, akik közül 212 főt vissza is helyeztek normál osztályokba. 2004 óta a helyi önkormányzatok magasabb összegű normatív támogatásra jogosultak az így „visszairányított" gyerekek után. A támogatás két évig jár, és összege a normatív alaptámogatáson felül a speciális oktatási normatíva 70%-ának felel meg minden egyes tanuló után. A felülvizsgálat valójában a szakértői bizottságok alaptevékenysége, és az ő fe-

lelősségük az is, hogy megfelelő diagnosztikai eszközöket használjanak. Az újraértékelés törvényi kötelezettség, és jogszabályban kellene megoldani a kártalanításának, az új diagnosztikai eszközök bevezetésének, a szakértői bizottságok ellenőrzésének kérdéseit. Mit tettek a félrediagnosztizálók ellen?

Folytatódik az Útravaló ösztöndíj program, amely ma 20 000, társadalmilag hátrányos helyzetű gyereket támogat. 2005 szeptemberében a hátrányos helyzetű gyermekek négy csoportja számára ösztöndíjat kínáló Útravaló program kiterjesztése történt meg. Az Út a középiskolába ág állítólag 8000 hetedikes és nyolcadikos gyereket támogat, míg az Út az érettségihez ugyanennyi középiskolásnak nyújt segítséget.[33] Az Út a szakmához programban 2000 szakiskolás vesz részt, míg az Út a tudományhoz 4000 különleges képességű diáknak segít tanulmányaikat egyetemen folytatni.[34]

A tanodákat működtető NGO-któl kölcsönzött ötlettől vezérelve pályázati alapon s főként romák számára tanodákat hoztak létre 2004-ben annak érdekében, hogy további segítséget nyújtsanak a hátrányos helyzetű gyerekeknek eredményeik javítása és kiesési arányuk csökkentése érdekében. A kormány állítása szerint ezekben főként felső tagozatos és középiskolás roma tanulókat segítenek. A HEFOP keretében 23 tanodát hoztak létre 2004-ben, amely 2000-2500 tanulót és tanárt érintett közvetlenül.

2004 szeptemberétől az általános iskola 1–3. osztályába járók nem buktathatók meg. Mivel a tanulók olvasni-számolni tudása terén a hiányosságok pótolhatók különórák keretében, a módosítások lehetővé teszik az e képességek elsajátítására nyitva álló idő meghosszabbítását. Ez az intézkedés komoly kritikát váltott ki a társadalom különböző rétegeiből.[35]

A digitális középiskolai program célja, hogy informatikai támogatással segítse az iskolát korán elhagyó romákat az érettségi vagy valamilyen szakképzettség megszerzésében. 2004-ben digitalizálták a 9. osztályos tananyagot, ekkor kezdték el ilyen módon tanítani az első csoportokat. A 2003/2004-es tanévben 120 tanuló iratkozott be, 28,3%-uk esett ki később. 2004/05-ben 159 tanuló vett részt a programban és a 10. évfolyamon is megindult az oktatás. A programot ki kívánják terjeszteni az olyan régiókra, ahol magas a romák aránya.

2005 szeptemberében vezették be azt a pozitív intézkedést, melynek célja a gyermekvédelmi támogatásban részesülő és a hátrányos helyzetű tanulók felsőoktatásba való bejutásának elősegítése.[36] A módosítás értelmében a hátrányos helyzetű jelentkezőt fel lehetett venni az első felsőfokú alapképzésre akkor, ha az államilag finanszírozott szak felvételi ponthatárának legalább 80%-át eléri, de legalább 72 pontot a 120-ból. Az így felvett hallgatók teljes száma nem haladhatta meg az adott szakra meghirdetett férőhelyek számának 20%-át. Az Oktatási Minisztérium szerint ezen a módon 500-1000 hallgató tudott bejutni felsőoktatási intézménybe.[37]

Néhány helyi önkormányzat alkalmaz roma asszisztenseket és fedezi is alkalmazásuk teljes költségét. Bizonyos esetekben a roma asszisztensekre úgy tekintenek, mint akik fő feladata az iskola falain kívül tartani a roma szülőket, és egyébként általában ütközési felületet jelentenek a roma szülők és a többségi tanárok, valamint a többséghez tartozó más érdekeltek között.[38]

Hivatalos statisztika nem érhető el erre vonatkozóan, de egy kutató becslése szerint legfeljebb maroknyi olyan, romákkal foglalkozó oktató lehet, aki beszél romani vagy beás nyelven és egyben kész is arra, hogy tanítsa ezeket a nyelveket.[39] Azoknak a tanároknak a száma, akik beszélik valamelyik roma nyelvet és készek azok oktatására, illetve tanítanának ilyen nyelven vagy esetleg magyarul és valamelyik roma nyelven, bizonyosan elhanyagolható, mivel 2004/2005-ben a romani/beás nyelvet 274 óvodásnak, 1014 általános iskolásnak és 299 gimnazistáknak tanították, míg ugyanezeken a szinteken 15 637, 31 503 és 299 diák részesült roma kisebbségi oktatásban roma nyelvi modul nélkül.[40] A kutatások a roma nyelvtanárok számát 100-ra becsülik, akik közül kb. 20 lehet képes a romanit vagy a beást az oktatás nyelveként is használni.[41] A tanodákban valószínűleg sokkal gyakoribb, hogy valamelyik roma nyelven oktatnak, ugyanakkor sokszor nem szakképzett romák tanítanak; ez jellemző például Kiskőrösön, Gilvánfán, Pécsett, Hidason és Pereskén. Egy szakértői jelentés szerint 1993 óta évente 20-30 tanár szerez államilag elismert nyelvvizsgát romani vagy beás nyelvből, de ezek többsége nem tud beszélni ezeken a nyelveken, nemhogy tanítanának.[42] Fontos megjegyezni, hogy a nyelvvizsga a pedagógusdiploma előfeltétele.

Az ilyen iskolák száma 2006-ra állítólag kb. 20-ra emelkedett. Ezekben a romanit és a beást rendszerint egy órán belül tanítják, s a tananyagot egy hónap alatt adják le. Ez annak a következménye, hogy kevés a megfelelően képzett szaktanár, aki a szükséges nyelvet is beszéli. Nincs olyan iskola Magyarországon, ahol az egész tananyagot kizárólag roma nyelven oktatnák.

A Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM-rendelet szabályozza a kisebbségi nyelven folyó oktatást. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény elismeri mind a

romani, mind a beás nyelvet a cigány kisebbség által használt nyelvként.[43] Az eljárási jogszabályok megengedik az anyanyelv használatát a különböző eljárásokban, de nem léteznek formanyomtatványok a romák által beszélt egyik nyelven sem. Nincs arra vonatkozó információ, hogy a beás vagy a romani nyelvet anyanyelvként használó gyermekek közül hányan beszélik folyékonyan a többségi nyelvet is.

A nemzeti kisebbségi oktatásban részesülők 90%-a általános idegen nyelvi óra keretében tanulja kisebbségi nyelvét. 2003-ban az OKÉV összesen három olyan iskolát talált, amelyben romani és beás nyelvet oktattak roma tanulóknak. 2004/2005-re vonatkozóan a minisztérium azt közölte, hogy romani/beás nyelvet 274 gyermeknek tanítanak óvodában, 1014 tanulónak általános iskolában és 299-nek középiskolában.[44]

Az egyértelmű, hogy a romák számára nyújtott etnikai kisebbségi oktatás nem jelent automatikusan kisebbségi nyelvoktatást is, aminek egyik oka lehet a magyarul beszélő romák aránya. Vannak azonban riasztó példák, mint amilyen a Pest megyei Bag község esete, ahol még akkor sem részesülnek romani nyelvű oktatásban a gyermekek, ha az az anyanyelvük.[45]

A romák kisebbségi oktatásával kapcsolatban aggodalomra ad okot egy másik körülmény is. Hasonlóan a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényhez,[46] a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatásról szóló miniszteri rendelet[47] 2002-es módosításáig a romáknak nyújtott kisebbségi oktatást összevonta a hátrányos szociális helyzet alapján nyújtott felzárkóztató képzéssel. Így a roma kisebbségi oktatás sok esetben *de facto* szegregációt eredményezett. A közoktatási törvény 2003-as módosítása megerősítette a kisebbségi önkormányzatok helyzetét, aminek következtében azok jobban tudják befolyásolni a kisebbségi oktatás eredményét. Az ő beleegyezésük szükséges például a pedagógiai programok jóváhagyásához, és annak hiányában egy szakértői testületet kell felállítani, amelynek hatáskörébe beletartozik felülvizsgálni a kisebbségi oktatás tananyagát.[48] Ennek ellenére a roma kisebbségi oktatás – különösen az ország északi részében (a régióban található összes iskola 17%-ában) – mind a mai napig ürügyként szolgál arra, hogy ne tanítsanak élő idegen nyelvet.[49]

A roma kisebbségi oktatást ritkán nyújtják romani vagy beás nyelven még akkor is, ha a tanulók anyanyelve nem magyar. Sőt sokkal több iskolában nyújtanak képzést németül – amely az országban a második legnagyobb kisebbség nyelve –, nemcsak óvodákban vagy általános iskolákban, hanem középiskolákban is. Különböző állítások alapján azt lehet vélelmezni, hogy a roma kisebbségi oktatás ürügyén sok esetben valójában felzárkóztató órákat nyújtanak a kötelező tananyagon túl.

A 2002-es módosításokat megelőzően a kisebbségi oktatást, amelyhez még kiegészítő állami normatívát is igénybe lehetett venni, a szegregáció eszközeként használták. 2002 áprilisában a kisebbségi ombudsman megállapította, hogy a roma tanulók elkülönítése a Heves megyei Verpelét általános iskolájában jogellenes, és az említett iskolai gyakorlat következtében az ott tanulók diszkrimináció áldozatai lettek. Az ombudsmani hivatal azt állapította meg, hogy a roma tanulókat elkülönített osztályokban oktatják már az első osztálytól kezdődően, a szülők kifejezett kérése vagy beleegyezése hiányában. A Népszava 2002. február 24-i beszámolója szerint az ombudsman azt is megjegyezte, hogy az iskola jogellenesen igényelt és kapott kiegészítő etnikai normatívát. 2001 októberében az Állami Számvevőszék egy addig precedens nélkül álló döntésében egy észak-kelet-magyarországi falu, Bogács általános iskolájával kapcsolatban azt állapította meg, hogy nem megfelelő módon költötte el az állami normatívát, melyet a kisebbségi oktatás és a felzárkóztató képzés támogatására igényelt. E döntés következtében a támogatást visszavonták az iskolától, mert az nem tudta bizonyítani, hogy a nevezett oktatási típus egyáltalán létezett. Az Állami Számvevőszék döntése egy 2001 februárjában kezdeményezett vizsgálat után született, melyet az Oktatási Minisztérium az OKÉV közreműködésével folytatott le.[50]

2001-ben Kadét Ernő a következőképpen érvelt a roma kisebbségi oktatás rendszerének megváltoztatása mellett: „A [kiegészítő etnikai] normatíva nyújtásának célja az, hogy azt elsődlegesen arra költsék el, hogy a roma gyermekek oktatási szintjét a többségi oktatás általános szintjére emeljék az ún. »felzárkóztatási programokon« keresztül, és olyan programok útján, melyek segítenek a roma gyermekeknek felismerni saját kulturális identitásukat. Néhány iskola már kapott a mindösszesen 1,7 milliárdos állami alapból (kb. €6,6 millió), de sok iskola esetében ezek az összegek arra vannak ítélve, hogy az önkormányzati költségvetési praktikák szintjén vesszenek el. Ezek során az önkormányzatok egyszerűen levonják azt az összeget a saját fenntartói hozzájárulásukból, amelyet az iskolák külön állami támogatás címén kapnak. Továbbá számos oktatási szakértő úgy véli, hogy az állami támogatás sok esetben a roma gyerekek szegrációjához járul hozzá, és végső soron a roma tanulók alacsonyabb szintű oktatását eredményezi. [Kemény, Havas és Liskó 2000-es] kutatása meg is erősítette a szakértők korábbi véleményét."[51]

JEGYZETEK

1. Lásd General Comment No. 13, Economic and Social Council, E/C.12/1999/10, 8 December 1999, 1.
2. A fogalmakat az alábbi írás alapján használom: Christopher McCrudden: *International and European Norms Regarding National Legal Remedies for Racial Inequality*, in Sandra Fredman: *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, Oxford? Oxford Universtiy Press, 2001, 251–307.
3. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Közoktv.).
4. http://www.magyarorszag.hu/100lepes/oktatas/kozoktatas.html. A 2004-ben hivatalba lépő kormány szintén elkötelezte magát e program mellett. Lásd Lendületben az ország, a Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarországért, 24–25. A program hét lépése az „Igazságos és modern iskolákról" szólt.
5. Közoktv. 84. § (7).
6. Kertesi Gábor, Kézdi Gábor: *Általános iskolai szegregáció*, in Kertesi Gábor: *A társadalom peremén: Romák a munkaerő piacon és az iskolában*, Budapest, 2005, 337–352.
7. Noha vannak kivételek, lásd például Nyíregyházán a cigánytelep közelében az elitiskolai státuszért küzdő Móricz Zsigmond Általános Iskolát, amely három osztályt indít évfolyamonként, s mindhárom tagozatos is egyben. Az óvodás gyerekeket osztálylátogatás és osztálymunka alapján választják ki jóval a normál beiskolázási időpont előtt (www.moricziskola.hu).
8. Közoktv. 95/A. §.
9. Az előbbire Nemesdéden hallottam példát, míg az utóbbira példa Hajdúhadház Bocskai István Általános Iskolája.
10. Közoktv. 121. § (1) E törvény alkalmazásában 14. *hátrányos helyzetű gyermek, tanuló:* az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt a jegyző védelembe vett, illetve akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát megállapította, ezen belül halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője, illetve szülei – az iskolai felvételi körzet megállapításával összefüggésben a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint vezetett nyilvántartás alapján készült statisztikai adatszolgáltatás, a gyermeket, tanulót megillető szolgáltatás megállapításához a szülő nyilatkozata szerint – legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be, fejezték be sikeresen, továbbá az a gyermek, az a tanuló, akit tartós nevelésbe vettek.
11. 2005 júniusában a magyar kormány jelentést tett az Európai Bizottságnak a társadalmi integrációval kapcsolatos intézkedések megtételéről. Ez világossá teszi, hogy a közoktatás területén az intézkedések közül számos esetében a fő kedvezményezettek romák voltak. Light Update of the first Hungarian National Action Plan on Social Inclusion (NAP/incl) 2004–2006, Budapest, June 2005, 24–26.
12. E szerint „törvény vagy törvény felhatalmazása alapján megalkotott kormányrendelet az iskolarendszeren belüli, valamint az iskolarendszeren kívüli oktatásban részt vevők meghatározott körére – az oktatással, képzéssel összefüggésben – előnyben részesítési kötelezettséget írhat elő".
13. Havas Gábor, Kemény István, Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*, Budapest, Oktatáskutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, 2002, valamint Havas Gábor, Liskó Ilona: *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Kutatási zárótanulmány, 2004. szeptember, kézirat.
14. Loss Sándor: *Egy csapásra*, Beszélő, 2001. január.
15. A 2005/2006-os tanév kezdetén a Népszabadság összefoglalása szerint az alábbi költségvetési támogatás volt igényelhető: tankönyvtámogatás, dupla családi pótlék, munkáltatói támogatás, étkeztetési hozzájárulás, tanévkezdési családi pótlék (Varga Dóra: *Segítség az iskolakezdéshez*, Népszabadság, 2005. augusztus 25., letölthető http://www.nol.hu/cikk/374765).
16. Szalai Júlia: *A jóléti fogda*, http://econ.core.hu/doc/seminar/0428Szalai.doc. „Közelnézeti" elemzése legfőbb hipotézisét Szalai az alábbiak szerint fogalmazza meg: „a helyi önkormányzatokhoz delegált redisztribúció az etnikai szelekció ma talán leghatékonyabban működő intézménye; mint ilyen, hathatósan távol tartja a cigány (és az »elcigányosodott« nem cigány) legszegényebbeket a tényleges piaci versenytől, miközben folyamatosan biztosítja a legrosszabb munkák általuk való ellátását." Szalai szerint a „piac előnyös pozícióiért folyó éles verseny közepette az önkormányzati segélyezés ma *csak* kirekesztő jellegű lehet. Kirekesztő jellegéért azonban mindenekelőtt a társadalmi megkülönböztetést életre hívó és mindegyre mélyítő *makrostrukturális meghatározottságok a felelősek*. E meghatározottságok szelekciós erejéhez képest a segélyosztók előítéletessége" vagy érzékenysége nem releváns, mint ahogy nincs jelentősége a segélyezettek magatartásának sem, hiszen „a legrosszabb és társadalmilag illegitimnek tekintett munkákból *nincs* felfelé vezető társadalmi út", az befogadást nem eredményez.
17. A 2005-ös jogszabály-módosítást követően 2006. január 1-jétől a rendszeres gyermekvédelmi támogatás a családi pótlék része lett, és az igényjogosultak a jegyzőtől kérhetik a rendszeres gyermekvédelmi kedvez-

ményt, amelynek összege 5000 forint, és először 2006 májusában folyósították azoknak a szülőknek, akik esetében a család átlagjövedelme nem haladta meg a mindenkori öregségi nyugdíj összegét. A hátrányos helyzetű csoportokra kedvezőbb szabályok vonatkoznak. A gyermekvédelmi kedvezményre jogosult diákok tandíj- és kollégiumdíj-támogatásban is részesülhetnek. A volt miniszteri biztos szerint a roma szülők gyakran nincsenek tisztában az e támogatásokhoz fűződő jogosultságukkal, és ezért nem is folyamodnak kifizetésük iránt.

18. Hasonló a helyzet Miskolcon a Szondi telephez közeli iskolával is, ahol még a per sem tudta rávenni az önkormányzatot a telepi iskola bezárására, lásd www.cfcf.hu. Az iskolák leírását lásd ZOLNAY János: *Oktatáspolitika és etnikai szegregáció Miskolc és Nyíregyháza általános iskoláiban*. Műhelytanulmány, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 2005/16, www.eokik.hu.
19. Új Magyarország: Szabadság és szolidaritás, A Magyar Köztársaság kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországért, 2006–2010, 23.
20. A miniszterelnök álláspontjáról lásd http://www.nol.hu/cikk/376505. A szakértők más álláspontón vannak, lásd például *Kis falvak kis iskolái*, az Oktatáspolitikai Elemzések Központjának tanulmánya, 2006. március, http://www.sulinova.hu/cikk.php?sess=&alsite=32&rovat=119&alrovat=&cid=2161.
21. HAVAS, KEMÉNY, LISKÓ: *I. m.*, 124–125.
22. Közoktv. 65. § (2). A kötelező felvételt biztosító óvoda – ha a gyermek betöltötte a harmadik életévét – nem tagadhatja meg a halmozottan hátrányos helyzetű gyermeknek, továbbá annak a gyermeknek a felvételét, aki a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény 41. §-a alapján jogosult a napközbeni ellátás igénybevételére, illetve akinek a felvételét a gyámhatóság kezdeményezte.
23. Uo.
24. LOSS: *I. m.*
25. Közoktv. 121. § (1) 16. „*Integrációs felkészítés:* az esélyt teremtő nevelésnek és oktatásnak az oktatási miniszter által kiadott oktatási program alkalmazásával történő megszervezése, melyben a szociális helyzetükből és fejlettségükből eredő hátrányok ellensúlyozása céljából részt vevő gyermekek, tanulók a többi gyermekkel, tanulóval együtt, azonos óvodai csoportban, iskolai osztályban, osztálybontás esetén azonos csoportban vesznek részt a foglalkozáson, illetve tanulnak, oly módon, hogy az érintett gyermekeknek, tanulóknak a többi gyermekekhez, tanulókhoz viszonyított aránya nem haladhatja meg a jogszabályban meghatározott mértéket."
26. http://www.om.hu/main.php?folderID=126&articleID=1786&ctag=articlelist&iid=1.
27. Ezeknek a http://www.sulinova.hu/rovat.php?sess=-&alsite=23&rovat=12 oldalon kellene hozzáférhetőnek lenniük, de sajnos ezek az anyagok még mindig nem elérhetők, ahogy a http://www.om.hu/main.php?folderID=125 oldalról sem.
28. http://www.om.hu/main.php?folderID=723&articleID=2263&ctag=articlelist&iid=1.
29. Magyarország ígéretet tett a roma szegráció megszüntetésére az iskolákban 2008-ig. 2006. 05. 10, 17:12, Reuters, Budapest.
30. Uo.
31. Uo.
32. Uo., 25–26.
33. Daróczi Gáborral készített interjú. Daróczi Gábor korábban az OM hátrányos helyzetű és roma gyerekek integrációjáért felelős miniszteri biztosa volt, 2006 augusztusa óta politikai tanácsadó az OM-ben.
34. Uo.
35. Különböző politikai irányzatok szempontjából vitatták meg ezt a témát az újságok hasábjain a Népszabadságtól a Magyar Nemzetig.
36. A felsőoktatási intézmények felvételi eljárásának általános szabályairól szóló 269/2000. (XII. 26.) kormányrendelet.
37. REF igényfelmérés Magyarországon, 19.
38. A szakértők Szendrőládon és Tiszaburán tapasztalták, hogy roma pedagógiai asszisztenseket alkalmaznak ilyen célból.
39. Derdák Tiborral készült interjú, 2006. március 7. Derdák Tibor a korábbi biztos (Mohácsi Viktória) munkatársa volt, a Tan Kapuja Buddhista Egyház által működtetett, hátrányos helyzetű diákok középfokú oktatását ellátó Kistigris Gimnáziumban dolgozik.
40. Oktatási-statisztikai évkönyv 2005/2006, 27, 29.
41. Derdák Tiborral készült interjú, 2006. március 7.
42. Az információ Debre Magdolna tanítónőtől származik, aki egy alapítványi roma óvoda vezetője.
43. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény 42. §-a. Ez a rendelkezés a következő cím alatt található: A kisebbségek oktatási és művelődési önigazgatása.
44. Oktatási-statisztikai évkönyv 2005/2006, 27, 29.
45. Az információ Berkes Bélától, az Oktatási Minisztérium megfigyelőjétől származik.
46. Nektv. 42. § (5) bekezdés.
47. 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet.
48. 102. § (11) és (12) bekezdés, Közoktv.
49. Az információ a roma és a hátrányos helyzetű gyermekek integrációjáért felelős miniszteri biztostól származik.
50. http://www.errc.org/cikk.php?cikk=921&archiv=1.
51. KADÉT Ernő: *Kreatív könyvelés: Állami kiadások romaprogramokra Magyarországon*, http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1748&archiv=1.

LADÁNYI JÁNOS

Előre kívánom bocsátani, nem vagyok meggyőződve arról, hogy az úgynevezett pozitív diszkrimináció a legmegfelelőbb eszköz a hátrányos helyzetű kisebbségek szegénysége és kirekesztettsége elleni küzdelemben. Vannak, akik a társadalmi igazságosság elvéből vezetik le a pozitív diszkrimináció szükségességét, mások éppen az igazságosságra hivatkozva kérdőjelezik meg annak jogosultságát. Fontos érv az is, hogy ezeknek a programoknak mindenhol, az Egyesült Államokban is, szükségszerűen a kedvezményezett csoport legjobb helyzetű tagjai voltak az első számú haszonélvezői, miközben a leghátrányosabb helyzetűeknek inkább ártott a pozitív diszkrimináció.

A pozitív diszkrimináció szükségességéről folyó elméleti vitában nem kívánok állást foglalni. Úgy gondolom ugyanis, hogy addig, amíg Magyarországon az alkotmány és a hatályos törvények esélyegyenlőséggel kapcsolatos rendelkezéseinek betűjét és szellemét nap-nap után büntetlenül meg lehet sérteni, amíg az állam évente sok milliárd forintot költ a szociális és etnikai kirekesztés felerősítését és generációk közötti átörökítését eredményező támogatásokra, a hatályos törvények betartása és betartatása, a diszkriminációt eredményező szubvenciók felszámolása minden esélyegyenlőségi és pozitív diszkriminációs blablánál fontosabb lenne. Azután majd érdemes lesz egy kicsit megállni, körültekintően felmérni a helyzetet, és ha kell, pozitív diszkriminációs intézkedések bevezetéséről is gondolkodni. Ettől azonban Magyarországon ma még igen messze vagyunk!

Néhány példa arra, hogy mi a problémám az esélyegyenlőséggel kapcsolatos jelenlegi gondolkodásmóddal és az abból következő programokkal. Véleményem szerint mindenekelőtt az, hogy már sok éve jól lehet tudni, hogy mindez rengeteg pénzbe kerül, igen csekély mértékben eredményezi a hátrányos helyzetű csoportok felzárkóztatását, sőt gyakran lemaradásuk fokozódásának irányába hat. Például a roma gyerekek integrálását célzó oktatási program hatásáról egyértelműen bebizonyosodott, hogy miközben milliárdok lettek elköltve a szegény és roma tanulók általános iskolai integrációjára, minden lehetséges mutató szerint ma sokkal erőteljesebb ezeknek gyerekeknek az iskolai szegregációja, mint az utóbbi fél évszázadban bármikor. Mi több, a szociális és etnikai alapú szegregáció kirívóan durva megnyilvánulásait még különböző állami szubvenciókkal is támogatták és támogatják ma is az oktatási kormányzatok. Ilyen szubvenció volt a cigány tanulók iskolai elkülönítését felerősítő felzárkóztató cigány normatíva, a körzeten kívüli tanulók után folyósított többlettámogatás és a buszoztatásukra kiutalt összegek, az olyan iskolatársulásoknak is átutalt támogatások, amelyeknél a társulás bizonyíthatóan az etnikai szegregáció felerősítését eredményezte. Nem is beszélve az értelmi fogyatékosnak minősített, de bizonyíthatóan nem fogyatékos hátrányos helyzetű tanulók tömege után kifizetett felemelt fejkvótáról, amelyet olyan esetekben is folyósítanak még ma is, amikor a speciális oktatásnak a legalapvetőbb feltételei – szakképzett pedagógusok, alacsonyabb osztálylétszám – sem adottak. De hogy ne csak az oktatás területéről említsünk példákat: ilyenek voltak és nagy részben ilyenek még ma is azok a különböző szociális lakásakciók, amelyek keretében „CS" és „szocpolos" házak tömege épült fel a legközelebbi lehetséges munkahelytől gyakorlatilag elérhetetlen távolságra, gyakran talajvizes, árvízzel veszélyeztetett területen, „egyenlő esélyt teremtve" a milliókkal támogatottak számára arra, hogy egész életükben munkanélküliek és bel- és árvízkárosultak legyenek, miközben a harmadik világ nyomorultjainak szintjén való megélhetésüket a leggazdagabb jóléti államokat is megszégyenítő mértékű szubvenciókkal és segélyekkel támogatja az állam.

Néhány megfontolás azzal kapcsolatban, miként biztosítható, hogy a romák esélyegyenlőségét célzó programok eljussanak a romákhoz:

1. A közhiedelemmel ellentétben a magyarországi roma és nem roma népesség nem választható el egymástól éles határvonallal. A különböző kutatási adatok azt bizonyítják, hogy a románnak minősítetteknek csak felét-kétharmadát teszik ki azok, akiket helytől és szituációtól függetlenül mindig románnak minősít a társadalmi környezet, és mintegy egyharmadát-felét alkotják azok, akiket bizonyos helyzetekben románnak, más alkalmakkor pedig nem románnak minősítenek. Az adatok szerint a társadalmi környezet által románnak minősítetteknek csak alig több mint egyharmada vallja magát románnak a különböző statisztikai, szociológiai kutatások során.

2. Kutatási adatokból tudjuk, hogy az önmagát románnak minősítő és a társadalmi környezet által viszonylag nagy biztonsággal románnak tartott népesség között jelentős átfedés van, továbbá azt is, hogy ennek a népességnek a demográfiai és szociális összetétele lényegesen kedvezőtlenebb, társadalmi kirekesztettsége pedig sokkal nagyobb mértékű, mint a – mintegy a cigányság „holdudvarát" képező – „olykor cigány" népességnek.

3. Az adatok tanúsága szerint a szegénység és a cigány etnicitás összekapcsolódása igen erős Magyarországon: a romák felülreprezentáltsága csaknem öt-

szörös a tizennyolc éven felüli, kirekesztettséggel sújtott népesség körében, és a romák mintegy egyharmadát többszörös, további mintegy egyharmadát pedig egy- vagy kétfajta kirekesztettség sújtja. Ennek ellenére a „szegénykérdés" etnicizálására, illetve a „romaügy" pusztán szociális ügyként való kezelésére irányuló minden törekvés nemcsak helytelennek, hanem kifejezetten károsnak is minősíthető, hiszen a romák jelentős része se nem szegény, se nem kirekesztett, és a szegények és kirekesztettek jelentős része nem roma.

4. A fentiek miatt véleményem szerint nincs lehetőség arra, hogy a romák esélyegyenlőségét célzó programok haszonélvezői csak romák legyenek. Bár viszonylag ritkán fordul elő, hogy olyanok is románnak vallják magukat, akiket mások nem minősítenek annak, objektív kritériumrendszer hiányában az ellenőrzés és szankcionálás megoldhatatlan, ráadásul a visszaélések száma az elérhető előny nagyságával párhuzamosan erősen növekszik. Ezen nem segít az sem, ha a vitás esetek eldöntését mondjuk helyi roma szervezetekre bízzuk, mert akkor ezeknek a szervezeteknek lesz érdeke az ezzel kapcsolatos visszaélések elkövetése.

EZEN NEM SEGÍT AZ SEM, HA A VITÁS ESETEK ELDÖNTÉSÉT MONDJUK HELYI ROMA SZERVEZETEKRE BÍZZUK, MERT AKKOR EZEKNEK A SZERVEZETEKNEK LESZ ÉRDEKE AZ EZZEL KAPCSOLATOS VISSZAÉLÉSEK ELKÖVETÉSE.

5. A magyarországi szegénység és a cigány etnicitás összekapcsolódásáról elmondottak miatt nem is lenne helyes olyan esélyegyenlőségi programokat támogatni, amelyek előnyben részesítik a szociálisan nem hátrányos helyzetű romákat, viszont kizárják a nem roma szegényeket. (Más kérdés, hogy mivel az etnikai diszkrimináció minden románnak minősített személyt sújt, az antidiszkriminációs törvényeknek minden ilyen diszkriminációt elszenvedőt védeniük kell.)

6. A programok kidolgozásánál érdemes mérlegelni, hogy kit is szándékoznak megcélozni ezek a programok:

– Azokat, akiknek esetében a legnagyobb eséllyel lehet sikerre számítani, de akik a támogatás elnyerése nélkül nagy valószínűséggel mégsem lennének sikeresek. Ekkor nyilván a csoport kedvező helyzetű és adottságú tagjai fognak előnyben részesülni.

– Azokat, akik esetében csekélyebb eséllyel számíthatunk sikerre, de akik a támogatás elnyerése nélkül sehogyan sem tudnának boldogulni. Ekkor nyilván a csoport legkedvezőtlenebb helyzetű és – ebből adódóan – gyakran rosszabb adottságú tagjai lesznek a kedvezményezettek.

7. Az, hogy a romák esélyegyenlőségét célzó programok maximális mértékben jussanak el a kiválasztott célcsoporthoz, véleményem szerint nem a célszemélyek valamiféle – elméleti és gyakorlati okok miatt egyaránt végigvihetetlen – rigorózus definiálásával érhető el. Sokkal inkább arra van szükség, hogy az egyes programok esetén ki tudjuk dolgozni azt a feltételrendszert, amelynek segítségével el lehet érni azt, hogy a romák jelentős mértékben felül legyenek reprezentálva (számarányukat akár többszörösen meghaladó arányban legyenek képviselve) az egyes programok kedvezményezettjei körében. Ez a feltételrendszer nyilván erősen eltér minden egyes program esetében, de néhány példát talán így is érdemes megemlíteni. Például nem az egyes romát, hanem a romák által magas arányban és/vagy nagy számban lakott településeket, illetve településrészeket érdemes megcélozni; mivel a romák magas arányban munkanélküliek, sőt tartósan munkanélküliek, célszerű a tartósan munkanélküliek foglalkoztatását támogatni stb.

8. Sajátos módon azt, hogy az esélyegyenlőséget célzó programok valóban a leginkább rászoruló romákhoz (és a leghátrányosabb helyzetű szegényekhez) jussanak el, leginkább a jelenlegi pályázati rendszer, illetve annak helytelen – a területi, társadalmi és etnikai hátrányok kumulálódásából és koncentrálódásából adódó következményeket figyelmen kívül hagyó – alkalmazása eredményezi.

A területi, társadalmi és etnikai hátrányok koncentrált megjelenésével kapcsolatban érdemes azt szem előtt tartani, hogy Magyarországon – mintegy a társadalom részekre szakadásának térbeli megjelenéseként – a piacgazdaságba való átmenet időszakában jelentősen felerősödött a cigány és nem cigány származású, többszörös kirekesztéssel sújtott népesség területi koncentrációja. A városokban megnőtt a slumosodó városrészekben, gettósodó szegény- és munkástelepeken élők aránya, és gyorsan emelkedik az „elcigányosodó" falusi telepeken és a nagyrészt cigányok által lakott falvakban élők száma. Ez a jelenség, mindenekelőtt a Cserehátón és az Ormánságban, már átlépte a települési léptéket, és – az ország történetében először – nem egyszerűen gettósodó településrészekről vagy településekről, hanem gettósodó mikrorégiókról indokolt beszélni. Ennyire súlyos társadalmi probléma még hosszan tartó, gyors gazdasági növekedés esetén sem oldódik meg automatikusan.

Számottevő javulásra csak konzekvens és átfogó kormányzati programok révén lehet számítani. Különösen így van ez a szóban forgó térségek leghátrányosabb helyzetű népességének esetében, amelyet a

kilencvenes évek közepén megkezdődött gazdasági fellendülés hatása még jóformán meg sem érintett. Sajnálatos módon a szociális és területi pénzek allokálására általánosan alkalmasnak vélt pályázati rendszer, amely az EU-csatlakozás hatására újabb burjánzásnak indult, igen kevéssé felel meg a fent vázolt, halmozott jellegű és térben koncentráltan jelentkező hátrányok társadalompolitikai kezelésére. Már az is kérdéses, hogy tartósan a létminimum szintje alatt élő népesség esetén valóban ez-e a legmegfelelőbb elosztási forma. Mi értelme van, mondjuk, egy olyan falut, ahol a tanítókon és a polgármesteren kívül mindenki munkanélküli, a közmunkaprogramban való részvétel érdekében időről időre pályáztatni (és a pályázatot a legkisebb formai hiba esetén elutasítani)? Miből gondoljuk azt, hogy az ezekből a településekből – amelyeknek a legnagyobb problémája éppen az, hogy onnan már régen elköltözött mindenki, aki képes lehetne a település problémáinak megfogalmazására és hatékony képviseletére – érkező pályázatok versenyképesek lehetnek más, szerencsésebb sorsú települések pályázataival azonos mezőnyben? És főleg: miért hisszük azt, hogy ilyen mértékben kumulálódó hátrányok esetén hatékony megoldás az, ha a település pályázik az egyik vagy másik minisztérium által meglehetősen esetlegesen kiírt ilyen vagy olyan pályázatra, és azt esetleg meg is nyeri?

9. Félő az is, hogy a kistérségek szerepének erősödése és a kistelepülések önállóságának csökkenése szintén a szóban forgó hátrányok felerősödésének irányába fog hatni. A kistérségeken (lényegében az egykori járásokon) belüli elosztásból szükségszerűen az erősebb érdekérvényesítési képességgel bíró települések jutottak előnyhöz, és nehezen tudjuk elképzelni, hogy ezután miért történne ez másként. Mindezen okok miatt, véleményem szerint, a pályázatokon keresztül történő elosztási rendszer hatékonyságát nagymértékben fokozná az, ha ezt a rendszert csak ott alkalmaznák, ahol valóban ez a leghatékonyabb elosztási mechanizmus. A hazánknál sokkal nagyobb, sokkal gyengébb központi hatalommal rendelkező országok esetében is csak akkor voltak sikeresek a leghátrányosabb helyzetű közösségek felzárkóztatását célzó programok, ha azok következetesek, komplexek, az érintettek igényeit és törekvéseit messzemenően figyelembe vevők, mintegy meghosszabbítók és a központi hatalom által vezényeltek, ha kell, kikényszerítettek voltak.

10. Mindezek miatt javaslom az ország húsz-huszonöt leginkább leszakadó, leghátrányosabb helyzetű térségének az általánosan érvényes településfejlesztési rendszerből való kiemelését és „esélyteremtő programokkal" fejlesztendő, „reintegrációs körzetekké" való nyilvánítását. Javaslom továbbá a szükséges törvényi feltételek megteremtését ahhoz, hogy az általánostól a szükséges mértékben eltérő szabályozók és rendelkezések tegyék lehetővé e reintegrációs körzetek felzárkózását célzó tevékenységet. Mindehhez a jelenlegi intézményi feltételek nem megfelelők. Ezt mindenekelőtt az bizonyítja, hogy éppen ezek a feltételek vezettek és vezetnek az említett térségek gyorsuló iramú leszakadásához. Félő, hogy a közigazgatási rendszer jelenlegi reformja nem csökkenteni, hanem növelni fogja e térségek hátrányát. Ezért célszerű lenne a reintegrációs projekteket függetleníteni a régió-megye-kistérség rendszertől, és – mondjuk kormánybiztos irányítása mellett – létrehozni egy közvetlenül a kormány alá rendelt lebonyolító szervezetet.