

Mike Gyula¹:

Társadalmi felzárkózás = szegregáció?

I. Bevezetés, általános háttér

Az elmúlt időszakban Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása tartotta izgalomban a jogkövető, még inkább a közjog iránt érdeklődő közönséget. A módosítás sok ponton vitákat váltott ki, melyek napjainkban is tartanak. Számos különböző ponton változott az Alaptörvény hatályos szövege, melyek közül jelen írásomban egyet emelek ki, a társadalmi felzárkózás kérdéskörét. Az alkotmányozó hatalom ugyanis az esélyegyenlőség fogalma mellé a társadalmi felzárkózás terminológiát is alkotmányos szintre emelte. Ez a módosítás az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt² is elérte.

Jelen írás alapvetően az Alaptörvény és az esélyegyenlőségi törvény normaszövegében bekövetkező ebbéli változásokat, azok indokolhatóságát, értelmét, célját és közjogi, jogalkalmazásbeli hatásait szándékozik bemutatni, nem hagyhatja figyelmen kívül azonban a módosítás egyéb (így például társadalmi, oktatáspolitikai) lehetséges hatásait sem. Jelzem azonban, hogy utóbbiak kimerítő bemutatása nem (lehet) célja az elemzésnek.

II. Jogalkotási háttér

A közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013. március 29-én nyújtotta be az Országgyűlésnek az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló T/10593. számú törvényjavaslatot³, mely sok más törvény mellett az egyenlő bánásmód törvény vonatkozó rendelkezéseit is módosítani kívánja.

A törvényjavaslat általános indokolása szerint „a Kormány áttekintette a változtatásokból eredő jogalkotási feladatokat, és – figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezések 4. pontja alapján az Alaptörvény végrehajtása érdekében szükséges törvényjavaslatokat a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé – benyújtotta”⁴ a törvényjavaslatot az Országgyűlésnek. Tette mindezt tehát a Kormány azért, hogy az Alaptörvény Országgyűlés által március 11-én elfogadott és április 1-jén hatályba lépett negyedik módosításából⁵ fakadó finomhangolást elvégezze a jogrendszer releváns területein, így például az esélyegyenlőségi törvényen is. De mit is tartalmazott a negyedik módosítás, ami miatt az Ebktv. pontosítása indokolt?

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 21. cikk (1) bekezdésének e) pontja az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében az „az esélyegyenlőség” szövegrészt az „az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás” szövegre módosította. A negyedik módosítás indokolása ennek céljáról nem tesz említést. Vélhetően azért, mert az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslat és annak indokolása még nem tartalmazta e rendelkezést, az ugyanis egy módosító indítvánnyal került be a törvényjavaslat szövegébe, a

¹ PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Alkotmányjogi Tanszék

² Jelen írásban 'törvény', 'egyenlő bánásmód törvény', esélyegyenlőségi törvény' vagy „Ebktv.” rövidítésekkel egyaránt megjelölt jogszabály.

³ Jelen tanulmány készítésekor a törvényjavaslat részletes vitája zajlik.

⁴ Részlet az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló T/10593. számú törvényjavaslat általános indokolásából.

⁵ Kihirdette a Magyar Közlöny 49. száma, 2013. március 25-én.

módosítás indokolását azonban időközben elmulasztották hozzáigazítani a javaslat tárgyalása során bekövetkezett változásokhoz. A jelzett módosító javaslatot az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság nyújtotta be – a nem túl hosszadalmas érvelése szerint – azért, mert „a módosító javaslat hangsúlyozni kívánja a társadalmi felzárkózás érdekében történő állami feladatok ellátásának jelentőségét.”⁶ A módosító javaslatot 264 igen, 9 nem, 37 tartózkodás mellett az Országgyűlés 2013. március 5-én elfogadta, így az az egységes javaslat, s később a kihirdetett módosítás részévé is vált.

A tanulmány írásakor az Országgyűlés előtt lévő, az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló T/10593. számú törvényjavaslat 4. §-a tehát – ahogy annak már idézett általános indokolása is jelzi – a fenti Alaptörvény-módosítást hivatott átvezetni az esélyegyenlőségi törvényen is. A 4. § általi módosítások azonban túlmutatnak az Ebktv. formális módosításán. A 4. § (1) bekezdése például az Ebktv. 3. § e) pontjában foglalt társadalmi- és érdek-képviselői szervezet elnevezést⁷ változtatná civil szervezetté, az elnevezésen túl pedig kiegészülne a definíció a társadalmi felzárkózás fogalmával is, amennyiben a jövőben a civil szervezetnek már nem csupán a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének, de azok társadalmi felzárkózását is elő kell segítenie (hogy pontosan hogyan, az nem világos). A szövegben az 'illetve' kötőszó valószínűleg arra utal, hogy a két feltétel konjunktív és vagylagosan is megvalósulhat, bár ez teljes bizonyossággal nem állapítható meg.

A néhány bekezdésből álló Ebktv.-módosítás talán legérdekesebb része a 4. § (2) bekezdés c) pont, mely az Ebktv. 11. § (1) bekezdésében megfogalmazott előnyben részesítési szabály nyitó szövegrészét módosítaná. A jelenleg hatályos rendelkezés szerint „nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól [...]”⁸ E rendelkezés a törvényjavaslat alapján úgy módosulna, hogy a jövőben nem csupán az esélyegyenlőtlenségek felszámolására, de a releváns társadalmi csoportok 'tárgyilagos értékelésen alapulóan szükséges társadalmi felzárkózásának elősegítésére' irányuló rendelkezés vagy intézkedés sem ütközne a hátrányos megkülönböztetés tilalmába. De mit is jelent ebben a kontextusban a sokat használt esélyegyenlőség és társadalmi felzárkózás kifejezés?

III. Pozitív diszkrimináció

Az Alkotmánybíróság már korai határozataiban foglalkozott az előnyben részesítés, közkeletű (bár jogilag nem túl pontos és némileg ellentmondásos) néven pozitív diszkrimináció kérdéskörével. Az AB a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése értelmezésével megállapította: a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is

⁶T/9929/52. sz. bizottsági módosító javaslat

⁷Ebktv. 3. § e) pont: „társadalmi és érdek-képviselői szervezet: az az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény szerinti civil szervezet, amelynek alapszabályában, illetve alapító okiratában a szervezet céljai között a védett tulajdonság pontos meghatározásával körülírt hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése vagy a védett tulajdonság pontos meghatározásával körülírt emberi és állampolgári jogok védelme szerepel, valamint az adott nemzeti és etnikai kisebbség tekintetében a kisebbségi önkormányzat, továbbá a munkavállalók anyagi, szociális és kulturális, valamint élet- és munkakörülményeivel összefüggő ügyekben a szakszervezet”

⁸Ebktv. 11. § (1) bekezdés

tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Kimondta továbbá, hogy az azonos személyi méltóság jogából következhet a javak mennyiségileg is egyenlő elosztása, de ha valamely társadalmi cél vagy alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy a szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezte: a társadalmi egyenlőség, mint cél és társadalmi érdek megelőzhet ugyan egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.⁹ Minderre tekintettel rögzítette az Alkotmánybíróság azt is, hogy „az Alkotmány a pozitív diszkriminációt, mint az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket, a 70/A. § (3) bekezdésében állami feladatként határozza meg. Ebből egyértelműen következik, hogy a pozitív diszkrimináció valamely meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányos igény vagy követelés nem alapítható.”¹⁰ „A szövegösszefüggésből adódóan ez [...] a szabály a kedvezőtlenebb anyagi helyzetben megnyilvánuló esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének kívánalmát sem jelenti.”¹¹ A pozitív diszkrimináció feltétele mindezek fényében az, hogy az ilyen rendelkezés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.¹² Ugyan a határozatok által hivatkozott Alkotmány már nincs hatályban, Magyarország Alaptörvényének diszkrimináció-tilalomra vonatkozó XV. cikke tartalmi azonosságot mutat az Alkotmány 70/A. § rendelkezéseivel. Az AB márpedig még tavaly megállapította, hogy „az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak.”¹³

Az alkotmányos 'pozitív diszkrimináció' tehát nem más, mint – végtelenül leegyszerűsítve – olyan, kifejezetten az arra rászoruló személyeknek vagy csoportoknak szánt intézkedések megtétele (jogi aktus vagy tényleges cselekvés formájában), amelyek látszólag diszkriminatívak (vagyis egyenlőtlenek), mert rövidtávon speciális eszközökkel olyan helyzeteket teremtenek, melyek nem egyenlőek, de hosszú távon biztosítják a hátrányos helyzetű személyek vagy csoportok egyenlőségének megvalósulását.

IV. Társadalmi felzárkózás

⁹ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

¹⁰ 650/B/1991. AB határozat

¹¹ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

¹² E követelményt az Ebktv. 11. § (2) bekezdése is tartalmazza. Megjegyzendő ezzel kapcsolatban, hogy az Európai Bíróság esetjoga [például Hellmut Marschall v. Land Nordrhein - Westfalen (C-409/95.), illetve Katarina Abrahamsson and Leif Anderson v. Elisabet Fogelqvist (C-407/98.)] szerint az előnyben részesítés akkor nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az az érintettek egyéni kvalitását is figyelembe veszi, és nem biztosít feltétlen előnyt. Az előnyben részesítés során tehát e követelménynek mindenkor és minden körülmény között eleget kell tenni.

¹³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat. Az AB így magyarázta a korábbi határozatainak megtartása melletti érvét: „Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

A társadalmi felzárkózás¹⁴ fogalmának meghatározása már kevésbé egyszerű, annak fogalma ugyanis az esélyegyenlőségre vonatkozó európai uniós joganyagban ('equality law') gyakorlatilag ismeretlen,¹⁵ ugyanígy a magyar jogban sem bír önálló jelentéssel, az leginkább az esélyegyenlőség szinonimájaként, illetve annak részeként funkcionál.

A nemzeti köznevelésről szóló törvény¹⁶ 1. § (1) bekezdésében kimondja, hogy a törvény kiemelt célja – többek között – „a nevelés-oktatás eszközeivel a társadalmi leszakadás megakadályozása”. A közoktatási törvény háromszor tartalmazza (ebből egyszer a miniszter feladatkörének megjelöléseként) a 'felzárkóztatás' és egyszer a 'felzárkózás' kifejezéseket,¹⁷ nem minden esetben annak alább olvasható kormányzati definíciójával összhangban.¹⁸ A kormányzati definíció részeként értelmezhető azonban az a szakasz (egyetlen ilyenként a törvényben), melyben a pedagógus egyik alapvető feladatát akként határozza meg, hogy „a különleges bánásmódot igénylő gyermekekkel egyénileg foglalkozzon, szükség szerint együttműködjön gyogyepedagógussal vagy a nevelést, oktatást segítő más szakemberekkel, a bármilyen oknál fogva hátrányos helyzetű gyermek, tanuló felzárkózását elősegítse.” Megállapítható, hogy a közoktatási törvény sem alkalmazza a 'felzárkózás' és a 'felzárkóztatás' terminológiát következetesen a társadalmi hátrányok felszámolásával összefüggésben. A szegregáció tilalmáról kifejezett rendelkezést nem találunk, a Knt. csupán arról rendelkezik, hogy a sajátos nevelési igényű tanulókat¹⁹ a többiekkel, vagyis a speciális szaktudást, odafüggyelést nem igénylő tanulóval együtt kell oktatni, nevelni.

A kormányzati portálon fellelhető megfogalmazás szerint „a társadalmi felzárkóztatás a cigányság, a hátrányos térségekben élők, illetve az alacsony iskolai végzettségük, valamint egészségügyi állapotuk miatt nehezen vagy egyáltalán nem foglalkoztatható társadalmi csoportok életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javítására, valamint társadalmi integrációjának elősegítésére irányuló kormányzati tevékenység, amely csökkenti a területi, társadalmi hátrányokból és nemzetiségi hovatartozásból fakadó egyenlőtlenségeket és elősegíti a közszolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférést.”²⁰ E fogalom-meghatározásban első olvasatra a fent ismertetett alkotmányos pozitív diszkrimináció tartalma körvonalazódik, hiszen e tekintetben is megállapítható a kifejezetten megjelölt társadalmi csoport (cigányság, hátrányos térségekben élők, alacsony iskolai végzettségűek), s a másik lényegi elem, a társadalmi egyenlőség megvalósulása (területi, társadalmi hátrányokból és nemzetiségi hovatartozásból fakadó egyenlőtlenségek csökkentése), mint társadalmi cél, illetve alkotmányos jog (közszolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférés) kiteljesítése. Látszólag tehát a társadalmi felzárkózás fogalma alapvetően megegyezik a pozitív diszkrimináció,

¹⁴ Megjegyzendő, hogy bár a kormányzati definícióban is a korábbi felzárkóztatás fogalma szerepel, addig a jelen írásban tárgyalt javaslatban már felzárkózás. Ez azonban nem minősül a téma szempontjából lényegi különbségnek, az leginkább kommunikációs kérdésként definiálható és abban ragadható meg, hogy a kormányzat – és a jogalkotó álláspontja szerint – mennyiben az állam és mennyiben az érintett személyek vagy csoportok felelőssége a társadalmi egyenlőségük elősegítése. (Lásd: <http://romagov.kormany.hu/balog-zoltan-az-erintettek-aktiv-reszvetele-nelkul-remenytelen-a-tarsadalmi-felzarkozas>)

¹⁵ A 'social inclusion' ('társadalmi befogadás') fogalomköre csak marginálisan kapcsolható ide.

¹⁶ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény

¹⁷ 32. § (2) bekezdés, 54. § (3) bekezdés, 78. § (2a) bekezdés és 62. § (1) bekezdés b) pont

¹⁸ Például a Knt. 54. § (3) bekezdése a tanuló teljesítményével és nem társadalmi helyzetével összefüggésben tartalmazza a kifejezést, a következők szerint: „Az első évfolyamon félévkor és év végén, a második évfolyamon félévkor szóveges minősítéssel kell kifejezni, hogy a tanuló kiválóan, jól vagy megfelelően teljesített vagy felzárkóztatásra szorul.”

¹⁹ Knt. 4. § 25. pont: „sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló: az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd.”

²⁰ <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/felelossegi-teruletek>

avagy az előnyben részesítés fogalmával, főbb szabályaival. Megállapítható azonban, hogy a társadalmi felzárkózás fogalma szerinti alanyi kör nem általános, az kifejezetten a nemzetiséghez, alacsony iskolázottsághoz, társadalmi hátrányokhoz köti a címzetteket. Ettől eltérően az előnyben részesítés általános fogalmába bármely olyan személy vagy csoport beletartozhat, amely a többségi társadalom tagjaihoz képest a diszkrimináció potenciális elszenvedője lehet (például fogyatékkal élők, melegek, nők, idősök stb.). Ez alapján tehát a társadalmi felzárkózást a pozitív diszkrimináció gyűjtőfogalmának egyik elemeként, részeként is kezelhetnénk. Ha így van, akkor viszont nem világos, hogy mi értelme lenne a társadalmi felzárkózást külön is nevesíteni úgy az Alaptörvényben, mint az Ebktv.-ben az előnyben részesítés fogalma mellett. Mivel e fogalom külön is nevesítésre kerülne a javaslat által, ebből arra következtethetünk, hogy a jogalkotó az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás fogalmait nem egységként vagy rész-egységként, hanem külön intézményként kezeli. Nem egyértelmű azonban álláspontom szerint, hogy melyek annak elhatároló ismérvei, ahogy az sem, hogy milyen célt szolgál a társadalmi felzárkózás elősegítése, ha nem az esélyegyenlőséget. A módosító javaslathoz mellékeltem, korábban idézett indokolás, mely szerint a társadalmi felzárkózás terminológiájának külön való megjelenítése csupán a társadalmi felzárkózás érdekében történő állami feladatok ellátásának jelentőségét kívánja hangsúlyozni, véleményem szerint értelmetlen, hiszen az önmagával értelmezi a módosítás szükségességét.

V. Szegregáció?

A törvényjavaslat benyújtását követően hamarosan olyan álláspontokkal szembesülhetett az érdeklődő közönség, melyek szerint a társadalmi felzárkózás terminológiájának Alaptörvénybe és Ebktv.-be iktatása nem más, mint a szegregáció melegágya. Ez a következtetés magyarázatra szorul. A magyar jogrendszerben számos, az esélyegyenlőség megteremtését célzó jogszabály tartalmazza a társadalmi felzárkózás vagy felzárkóztatás kifejezést, rendszerint azonban – ahogy már említésre került – az esélyegyenlőség részeként, szinonimájaként. Az írás tárgyát képező törvényjavaslat elfogadásáig nem is értelmezhető másként, hiszen az Ebktv. előnyben részesítési szabálya egyértelmű e tekintetben. Leszámítva a tárgyalt módosítást, a jogrendszer nem határozza meg a társadalmi felzárkózásnak az előnyben részesítéstől elkülönülten értelmezendő fogalmát.

A korábban kifejtettekből és a kormányzat saját értelmezéséből könnyen juthatunk arra a következtetésre, hogy a társadalmi felzárkózás egyetlen lehetséges célcsoportja a romák közössége, hiszen egyrészt őket külön is nevesíti az idézett kormányzati definíció, másrészt a fogalomnak az alanyi kör meghatározására használt további elemei nem alkotnak olyan homogén közösségeket, melyeket olyan szintű egységes intézkedésekkel segíteni lehetne, mint például a romákat. A felzárkózás (avagy felzárkóztatás) folyamata továbbá leginkább az oktatás láncolatához, mint tevékenységhez kapcsolódhat, hiszen ez az a terület, ahol külön intézkedésekkel a legnagyobb mértékben lehet hatást gyakorolni a hosszú távú esélyek kiegyenlítése felé. Feltételezhetjük tehát, hogy a társadalmi felzárkózás fogalma mögött alapvetően a romák integrációjának speciális, az előnyben részesítés eszközeitől elkülönülő módszer (átmeneti dezintegráció) útján történő megvalósítása állhat, például az oktatásuk során egyedileg alkalmazható intézkedések által, melyeknek a módosítás alapján akár az elkülönített oktatás is a részét képezheti. Van-e azonban hatásos jogi védelem a szegregáció ellen?

VI. A jogvédelem szintjei

VI.1. Nemzetközi és EU-s szabályok

A jogvédelem normatív formája a hátrányos megkülönböztetés és az oktatáshoz való jog tekintetében is nemzetközi egyezményektől az európai uniós szabályozáson keresztül a magyar jogszabályokig gyakorlatilag minden szinten megjelenik. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 7. cikke kimondja, hogy „a törvény előtt mindenki egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez. Mindenkinek joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben.”²¹ A Nyilatkozat rendelkezik az oktatáshoz való egyenlő hozzáférésről is,²² kiemelve, hogy a felsőbb tanulmányokra való felvételnek mindenki előtt egyenlő feltételek mellett nyitva kell állnia.

A faji szempontú hátrányos megkülönböztetés elleni jogforrások egyik sarokköve a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény,²³ melynek 1. cikk 1. pontja tételezi azokat a tevékenységeket, amelyek az egyezmény alapján megkülönböztetésnek minősülnek, így említi a kizárást is, ami rokonítható a szegregációval.²⁴ Az 5. cikk v) pontja²⁵ az oktatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést és az egyenlő bánásmód elvét garantálja, míg az egyezmény 7. cikke²⁶ általános törekvéseket fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy a részes államok kezdeményezzenek intézkedéseket több területen, így az oktatásban is a faji megkülönböztetés, valamint az előítéletek felszámolására. Az Európai Unió is tiltja a faji alapú hátrányos megkülönböztetést, például a faji irányelv által,²⁷ amely definiálja a megkülönböztetés formáit (közvetlen, közvetett diszkrimináció, megtorlás, zaklatás), keretek közé zárva az oktatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést is. Általános uniós követelményként fogalmazható meg, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a romákat ne érje hátrányos megkülönböztetés, a többi uniós polgárral egyenlő elbánásban részesüljenek, és az Európai

²¹ Részlet az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából.

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng>

²² 26. cikk 1. pont: „Minden személynek joga van a neveléshez. A nevelésnek, legalábbis az elemi és alapvető oktatást illetően, ingyenesnek kell lennie. Az elemi oktatás kötelező. A technikai és szakoktatást általánossá kell tenni; a felsőbb tanulmányokra való felvételnek mindenki előtt -érdeméhez képest- egyenlő feltételek mellett nyitva kell állnia.”

²³ Magyarország jogrendszerébe emelte a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 8. törvényerejű rendelet

²⁴ Ez alapján az „egyezmény szövegében a „faji megkülönböztetés” kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása.

²⁵ E szerint „a részes államok a 2. Cikkben lefektetett alapvető kötelezettségeknek megfelelően vállalják, hogy a faji megkülönböztetés valamennyi formáját eltiltják és kiküszöbölik, továbbá a fajra, színre, illetve nemzetiségi vagy etnikai származásra való különbség nélkül mindenki számára biztosítják a jogot [...] a törvény előtti egyenlőséghez az általános és szakoktatáshoz való jog tekintetében.”

²⁶ 7. cikk: „a részes államok vállalják, hogy haladéktalanul hatékony intézkedéseket tesznek, különösen az oktatás, nevelés, kultúra és tájékoztatás területén, abból a célból, hogy a faji megkülönböztetésre vezető előítéleteket leküzdjék és a nemzetek és a faji vagy etnikai csoportok közötti megértést, türelmességet és barátságot előmozdítsák, továbbá, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányának, az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációjának, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló ENSZ nyilatkozatnak és a jelen Egyezménynek a céljait és elveit népszerűsítsék.”

²⁷ A TANÁCS 2000/43/EK IRÁNYELVE (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról

Unió Alapjogi Kartájában foglaltaknak²⁸ is megfelelően valamennyi alapvető jog egyenlő módon legyen biztosítva számukra. Mindezeket a követelményeket – részben az EU jog átültetésének kötelezettségéből is fakadóan – Magyarország releváns hatályos rendelkezései²⁹ is tartalmazzák.

VI.2. Hazai szabályozás

Az Alaptörvény általános jelleggel tiltja a hátrányos megkülönböztetést, amikor kimondja:³⁰ „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” Ugyanitt a negyedik alaptörvény-módosítás által kiegészített (4) bekezdés már a társadalmi felzárkózás megvalósulását segítő külön intézkedések lehetővé tételéről rendelkezik.

Az Ebktv. a szegregáció tilalmára vonatkozóan az alábbi szabályokat tartalmazza. Megállapítja például, hogy „az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti [...] a jogellenes elkülönítés.”³¹ Egy későbbi³² rendelkezésben definiálja is a törvény a jogellenes elkülönítést. E szerint „jogellenes elkülönítésnek minősül az a rendelkezés, amely [...] meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít”. Ez a rendelkezés tehát kizárja az Ebktv. 7. § (2) bekezdése³³ szerinti általános kimentés alkalmazhatóságát, mivel csak abban az esetben nem minősíti az elkülönítést jogszerűtlennek, ha azt törvény – például az Ebktv. 28. §-a³⁴ – kifejezetten megengedi. Ezzel kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy az Ebktv.-

²⁸ Alapjogi Karta 21. cikk (1) bekezdés: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

²⁹ Így például az Alaptörvény, az egyenlő bánásmód törvény, a köznevelési törvény, illetve különböző szektorális joganyagok.

³⁰ Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés

³¹ Ebktv. 7. § (1) bekezdés

³² Ebktv. 10. § (2) bekezdés

³³ Ebktv. 7. § (2) bekezdés: „Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét,

a) amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos,

b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.”

³⁴ Ebktv. 28. § (1) bekezdés: „Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az oktatást csak az egyik nembeli tanulók részére szervezik meg, feltéve, hogy az oktatásban való részvétel önkéntes, továbbá emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri.

(2) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha

a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint,

b) felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján

olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.

(3) A 27. § (2) bekezdésének a) pontjától a nyelvi vagy kulturális önazonosság megőrzését szolgáló, illetve egyházi vagy nemzetiségi oktatási intézmény tekintetében jogszabály eltérően rendelkezhet.”

módosítással megállapítani kívánt fél mondat is ilyenek minősül-e majd a jogértelmezésben. Amennyiben igen, úgy az elkülönített oktatás gyakorlatilag széles körben megvalósíthatóvá válik. Véleményem szerint az újonnan beiktatni szánt félmondat – végső soron – értelmezhető ilyen, a 10. § (2) bekezdés szerinti felhatalmazásnak.

Az Ebktv. az egyes jelentős életterületekre vonatkozóan speciális szabályokat is megállapít, így az oktatás és képzés területére is tartalmaz keretszabályokat. Megállapítható, hogy a törvény alapján mindenkit egyenlő bánásmód illet meg az oktatással és képzéssel kapcsolatban. Különösen az oktatásba történő bekapcsolódás feltételeinek meghatározása, a felvételi kérelmek elbírálása, az oktatás követelményeinek megállapítása és a követelménytámasztás, a teljesítmények értékelése, az oktatáshoz kapcsolódó szolgáltatások biztosítása és igénybevétele, az oktatással összefüggő juttatásokhoz való hozzáférés, a kollégiumi elhelyezés és ellátás, az oktatásban megszerezhető tanúsítványok, bizonyítványok, oklevelek kiadása, a pályaválasztási tanácsadáshoz való hozzáférés, valamint az oktatásban való részvétellel összefüggő jogviszony megszüntetése során is.

Jogellenes elkülönítés (szegregáció) leggyakrabban az oktatás világában tapasztalható. Éppen ezért a törvény szerint hátrányos megkülönböztetésnek minősül meghatározott bármely csoporthoz tartozó személyek elkülönítése egy oktatási, nevelési intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban, csoportban, beleértve azt is, ha az elkülönítés számarányukhoz viszonyítva lényegesen nagyobb arányban érinti a csoport tagjait, mint a többi tanulót.³⁵ Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti valamely személy vagy csoport olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban.³⁶ Az oktatási, nevelési intézmények nem engedélyezhetik olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek megalakítását, illetve működését, amelyek célja - nyílt vagy burkolt formában - más személyek, csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.

Látható, hogy a törvény világos kritériumokat fogalmaz meg a jogellenes elkülönítés, azaz a szegregáció megakadályozása érdekében. Felmerülhet azonban a kérdés, hogyan értelmezendők ezek a rendelkezések a törvényjavaslat szerinti módosítás fényében. Az alapján ugyanis a 'tárgyilagos értékelésen alapulóan szükséges társadalmi felzárkózás elősegítése' kitétel az előnyben részesítési szabályba kerülve éppen azt hivatott elősegíteni, hogy – hasonlóan a klasszikus pozitív diszkriminációs, előnyben részesítési szabályokhoz – azon intézkedések se minősüljenek alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetésnek, amelyek egyes személyek vagy csoportok illetően társadalmi felzárkózásának elősegítésére irányulnak. Ezen intézkedések körülhatárolása azonban már nehezebb feladat. Jogi alapok hiányában a kormányzati portálon fellelhető fogalom-magyarozatból és a fent kifejtettekből kiindulva könnyen juthatunk arra a következtetésre, hogy a jogalkotó a kormányzat saját társadalomfilozófiáját ekképpen igyekszik jogi keretek közé terelni. Az esélyegyenlőségi kormányzat több alkalommal nyilatkozta³⁷ ugyanis, hogy nem tartja diszkriminatívnak az elkülönített (klasszikus szegregációt megvalósító) oktatást, ami azonban a hatályos jogi

³⁵ A lakáshoz jutási feltételek meghatározása nem irányulhat arra, hogy a 8. §-ban meghatározott tulajdonságok szerint egyes csoportok valamely településen, illetve településrészen mesterségesen, nem a csoport önkéntes elhatározása alapján elkülönüljenek.

³⁶ Ebktv. 27. § (3) bekezdés a) pont

³⁷ Így például: http://os.mti.hu/hirek/84700/az_emberi_eroforrasok_miniszteriumanak_kozlomenye

keretek alapján mégiscsak az. Felmerül tehát a kérdés: lehetett-e a jogalkotó szándéka, hogy a jelen módosítással betoldani kívánt kitétel semlegesítse az egyenlő bánásmód törvény szegregációellenes szakaszait. Álláspontom szerint, ha ez is volt a cél, önmagában ezzel a betoldással nem sikerül teljes mértékben eliminálni a szegregáció-tilalomra vonatkozó szabályokat. Kétségtelen viszont, hogy a módosítás megszavazásával némi inkoherencia jelenik majd meg a törvényben, hiszen az általános előnyben részesítési szabály lehetővé tesz majd olyan intézkedéseket, amelyeket látszólag a törvény más rendelkezései tilalmaznak (így, ha a társadalmi felzárkózást elősegítő intézkedés például roma gyerekek iskolai elkülönítésében fog materializálódni). Ez azonban – véleményem szerint – nem szükségképpen jelenti, hogy minden ilyen jellegű, a tárgyalt módosítás eredményeképpen megjelenő intézkedés ütközne a szegregáció tilalmába, hiszen lehetnek olyan jó gyakorlatok, amelyek elősegítik ugyan a társadalmi felzárkózást, mégsem valósítják meg az „elkülönítve, de egyenlően” elvét (így például nem jelentenek szegregációt), amelyet az Amerikai Egyesült Államok XX. századi feketemozgalmi is támadtak.³⁸

Minderre tekintettel jogértelmezési szempontból kétesélyesnek minősíthetőek az újonnan megállapítani kívánt rendelkezések, azok ugyanis – véleményem szerint – az előnyben részesítéstől a szegregációig többféle jogalkalmazási gyakorlatnak is megteremtik a lehetőségét. Ennek fényében érdemes egy rövid kitekintést tenni a szegregáció jogi és szociológiai értelmezésének világába.

VII. Jog- és ítélkezési gyakorlat szegregációs kérdésekben

Az oktatásban megvalósuló szegregáció a nemzetközi és az uniós jog által is tilalmazott gyakorlat. A strasbourgi esetjogból kiemelhető a D. H. és mások kontra Csehország ügy, melynek tényállása szerint a csehországi Ostravában a roma gyermekek jelentős része felzárkóztató iskolába került beosztásra. A kérelmezők által mellékelte statisztikák szerint 1999-ben a felzárkóztató iskolába járó gyermekek 56 %-a volt roma származású, miközben a hagyományos általános iskolákban a roma diákok aránya csupán 2,26 %-ot tett ki. Más oldalról közelítve: míg a nem roma diákok 1,8%-a, addig a roma diákoknak az 50,3%-a került felzárkóztató iskolákba.³⁹ Az így létrejövő arány a kérelmezők szerint megalázó bánásmódnak, az oktatáshoz való jog sérelmének (amennyiben a gyermekek a későbbiekben

³⁸ Az Amerikai Egyesült Államok bírósága például a Plessy v. Ferguson ügyben nem találta alkotmányellenesnek, hogy Louisiana államban a vasúti társaságoknak külön kocsikat kellett biztosítaniuk a fehér és a színes bőrű utasai számára. A kérelmező, Homer Plessy arra hivatkozott, hogy a børszín alapján történő kötelező elkülönítés rásüt a színes bőrűekre az alsóbbrendűség bélyegét, ezért sérti a jog előtti egyenlőséget garantáló 14. alkotmány-kiegészítést. A bíróság azzal hatástalanította az érvet, hogy ha van is ilyen megbélyegzés, az nem az elkülönítést előíró törvény rendelkezéseiből fakad, hanem a színes bőrűek aggatják saját magukra. Egyedül a különvéleményt megfogalmazó John Marshall Harlan bíró nem értett egyet a döntéssel és kifejtette: véleménye szerint az alkotmány színvak, éppen ezért nem tűri az állampolgárok børszín alapján történő osztályozását. Ezt a doktrínát az amerikai Legfelső Bíróság azóta már felülírta. A Brown v. Board of Education ügyben 1954-ben a bíróság éppen a szegregált oktatás alkotmányellenességét állapította meg, mikor kimondta, hogy az elkülönítés szükségképpen egyenlőtlenséget is jelent. Érvelésében rámutatott, hogy a pusztán børszín alapján történő elkülönítés akkor is sérti a színes bőrűek egyenlő oktatáshoz való jogát, ha egyébként a tárgyi feltételek és egyéb körülmények azonosak. Az alsóbbrendűség érzése ugyanis demotiválja a diákokat, éppen ezért visszaveti a szellemi fejlődésüket és tanulmányi teljesítményüket, így megfosztja őket olyan előnyöktől, amelyeket az integrált típusú iskolarendszerben élvezhetnének. (<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=163&invol=537>, és <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=347&invol=483>)

³⁹ ECHR, D. H. és mások kontra Csehország ügy, a Nagykamara 2007. november 13-i ítélete (ügyszám: 57325/00) 190. pont.

is képtelenek betagozódni a hagyományos oktatási rendszerbe), valamint faji alapú hátrányos megkülönböztetésnek is minősülnek. A cseh kormány azzal érvelt, hogy a különbségtétel kifejezetten jogszerű célt (nevezetesen a hátrányos adottságokkal rendelkező gyermekek felzárkóztatását) szolgálja.⁴⁰ Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében ezt az érvelést nem fogadta el és kimondta, hogy a vázolt esetben közvetett diszkrimináció valósult meg.⁴¹ A strasbourgi nagykamara ebbéli ítéletében szakított az emberi jogi bíróság addigi gyakorlatával, és kijelentette, hogy amennyiben egy intézkedés vagy gyakorlat hatását kell megvizsgálni, akkor a megfelelő módszerekkel és alapossággal rögzített statisztikai adatok elégséges bizonyítékul szolgálhatnak az ügy eldöntéséhez. Ugyancsak kimondta a bíróság, hogy ez természetesen nem zárja ki a közvetett diszkrimináció statisztikai adatok nélkül való érvényesíthetőségét. A bizonyítási teher azonban ilyen esetekben az államra száll, melynek azt kell igazolnia, hogy a hatását tekintve megkülönböztető bánásmód ténylegesen miért nem jelent diszkriminációt.⁴² A bíróságnak ebben az ügyben kialakított új követelményeinek lényege tehát, hogy akkor is megállapítható a diszkrimináció, ha nem bizonyítható a konkrét esetben a panaszosok hátrányos megkülönböztetése, csak az, hogy az az etnikai csoport, amelyhez tartoznak, rendszerszerű diszkriminációt szenved el az oktatás terén.⁴³

Egy másik, későbbi eljárásban (Oršuš kontra Horvátország ügy) a bíróság gyakorlatilag korábbi ítéletét ismételte meg. A tényállás szerint faluhelyen különböző iskolákba osztották be a roma diákokat, ráadásul a tananyaguk is csak a töredékét tanították nekik. A bírósági eljárásban Szlovákia beavatkozóként fellépett a horvát állam oldalán, és azt kérte, hogy a tagállami hatóságoknak maradjon széles mérlegelési lehetőségük az integrált vagy elkülönített oktatás közötti választásra. A strasbourgi bíróság első fokon elutasította a kérelmet, másodfokon azonban helyt adott annak, s kimondta, hogy az állam nem tudta megfelelően igazolni a kérelmezők elkülönített iskoláztatását, ezért megsértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az oktatáshoz való joggal összefüggésben.⁴⁴ Mindebből persze önmagában nem feltétlenül következik az elkülönítés jogellenessége, az azonban igen, hogy minden ilyen helyzetben az államnak nagyon erős érvekkel és bizonyítékokkal kell alátámasztania ilyen intézkedéseit, lépéseit. Megállapítható tehát e két precedens jellegű ítéletből, hogy az Emberi Jogi Bíróság a szegregáció kérdéskörében azonosan szigorú mércével ítélkezik.

Magyarországon is voltak (és feltehetően lesznek is) oktatási szegregációval összefüggésben perek. Ismert a tiszavasvári általános iskolában külön ballagó roma diákok esete, melyben a bíróság megállapította, hogy diszkriminatív a ballagás elkülönítése, egyes roma gyerekek esetenkénti túlsúlyos arányban az infrastruktúráisan kevésbé fejlett épületrészekben kaptak helyet. Az iskolák érvelése mindkét esetben az volt, hogy az elkülönítést kizárólag szakmai szempontok igazolták, ugyanis olyan speciális képzésekben

⁴⁰ D.H. és mások ítélet 125. pont.

⁴¹ Közvetett diszkrimináció az az eset, amikor egy intézkedés látszólag semleges, azaz mindenkire nézve ugyanazt irányozza elő, annak hatásai azonban egyes személyek vagy körülhatolható csoportok számára hátrányosabbak, mint az összehasonlítható helyzetben lévő személyekre vagy csoportokra nézve,

⁴² D. H. és mások ítélet 189. pont.

⁴³ Tóth Gábor Attila: Menthetetlen szegregáció. In Szuverén, 2010. szeptember. <http://www.szuveren.hu/print/jog/menthetetlen-szegregacio> (2013. június 7.)

⁴⁴ A Nagykamara ítélete alapján:

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{\"languageisocode\":\"ENG\"},\"appno\":\"15766/03\"},\"documentcollectionid2\":\"GRANDCHAMBER\"},\"itemid\":\"001-97689\"}\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{\)

vettek részt a diákok, amelyek csak meghatározott elhelyezéssel voltak biztosíthatóak.⁴⁵ Közvetlen hátrányos megkülönböztetést állapítottak meg az eljáró bíróságok (az elsőfokú bíróság ezt ki is mondta, míg a másodfokú bíróság már csak osztotta az elsőfokú bíróság jogi álláspontját⁴⁶). Véleményem szerint azonban ezek az esetek inkább minősíthetők közvetett, mintsem közvetlen diszkriminációnak, akár a nemzetközi vagy EU-s, akár a magyar jogi normák alapján. A hátrányos megkülönböztetés megvalósulásában egységes ítélkezési fórumok a szegregáció kérdésében már nem voltak teljes összhangban egymással, így a Legfelsőbb Bíróság⁴⁷ foglalt végső soron állást a kérdésben. Ítéletében⁴⁸ kimondta, hogy a jogellenes elkülönítés megállapításához elegendő az alperes által végrehajtott és szegregációt eredményező bármilyen magatartás is. Szintén a Legfelsőbb Bíróság mondta ki a végső szót (és ítélte meg első alkalommal kártérítést) abban a miskolci perben, amelynek a tényállása szerint a 2004/2005-ös tanévben öt miskolci roma diákot nem engedtek átiratkozni a szüleik szerint jobb oktatást biztosító másik, ugyanabban a körzetben lévő iskolába. A Legfelsőbb Bíróság indoklása szerint azzal, hogy a miskolci önkormányzat nem változtatta meg időben az iskolai körzethatárokat, "passzív magatartásával, mulasztásával" jogsértést követett el, amely miatt egyenként 100.000 forintos kártérítést ítélte meg a hátrányos helyzetben tartott diákoknak és családjuknak.

VIII. Oktatás és szegregáció – rövid áttekintés Magyarországról

A szegregáció alapvetően a társadalom öngerjesztő, a körülmények folytán kialakuló folyamatának eredménye. Szociológiai értelemben szegregációnak nevezzük azt a jelenséget, amikor egy-egy településen belül a különböző társadalmi rétegek, etnikai csoportok lakóhelye, oktatása stb. erősen elkülönül egymástól.⁴⁹ Ebben az értelemben a szegregáció ellentéte a társadalmi integráció, amikor a társadalom nem szakad szét eltérő helyzetű osztályokra, rétegekre, hanem megőrzi egységes integritását. Jogi értelemben a szegregáció abban tér el a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetéstől, hogy szegregáció esetében nem a különféle jogi rendelkezések, hanem azoktól függetlenül a tényleges magatartások valósítják meg az elkülönítést.⁵⁰ Első látásra a szegregáció mindig valami tevőleges magatartás vagy intézkedés eredménye. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság azonban úgy foglalt állást, hogy adott esetben a szegregáció minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megalapozhatja azonban a jogsértést.⁵¹

Az elmúlt évek évtizedekben a magyar iskolarendszeren belül felerősödtek a szegregációs folyamatok, ami a hátrányos helyzetű, szociális és etnikai feszültségekkel terhelt, az aprófalvas településszerkezetből adódóan az önkormányzatok együttműködését megkövetelő térségekben az országosan is tapasztalható jelenségek felerősített, néha extrém formáit alakították ki. A jelenlegi oktatási rendszer a legtöbb esetben a helyi társadalom csak kicsiny részének érdekét szolgálja, és a többség számára csak szegénységet és széttagoltságot, generációkon is átöröklődő munkanélküliséget kínál, másrészt az aprófalvakban élő, alacsony

⁴⁵ Szemesi Sándor: A roma gyermekek szegregált oktatásának jogi megítélése a strasbourgi és a magyar bírói gyakorlatban. In *Fundamentum*, 2009/2. sz. 81-88. o.

⁴⁶ Debreceni Ítéletábrta Pf.I.20.361/2007/8. számú ítélete

⁴⁷ Az ítéletek meghozatalakor még Legfelsőbb Bíróság, jelenleg Kúria.

⁴⁸ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.936/2008/4. számú ítélete

⁴⁹ Andorka Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 203. o.

⁵⁰ Szemesi: i.m. 81-88. o.

⁵¹ Az egyenlő bánásmód követelményéről a közoktatásban. Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) számú állásfoglalása
http://www.egyenlobanasmod.hu/tt/TTaf_200704 (2013. június 8.)

társadalmi státuszú családok gyerekeinek szinte semmilyen mobilitási lehetőséget nem nyújt.⁵² Egy közelmúltbeli felmérés⁵³ szerint a romákat Magyarországon az élet szinte minden területén diszkrimináció éri. Egyes kutatások szerint az ország általános iskoláiban legalább háromezer roma többségű osztály található, s közülük legalább ezerkétszázba csak romák járnak, holott a családok bárhová beírathatják gyermekeiket.⁵⁴

Megállapítható, hogy ez a rendszer egyensúlytalan helyzethez vezet: a középosztálybeli családok a jobb (vagy jobbnak tartott) iskolákba, a szegényebbek a rosszabb (infrastrukturálisan és tanerő viszonylatában kevésbé erős) iskolába íratják be a gyermekeiket. Minden szülő a legjobbat akarja gyermekének, a szülők társadalmi beágyazottságából fakadó körülmények (jövedelem, információk, és várakozások a szülői oldalon) azonban eltérő mértékben korlátozzák a különböző társadalmi háttérű szereplőket döntésük meghozatala során. Ennek megfelelően kialakul a társadalmi szegregáció alapja. A származás szerinti elkülönítés képesség alapú szegregációhoz vezet, és fordítva, a képesség szerinti elkülönítés a származás szerinti különbségek növekedéséhez járul hozzá. E mögött a társadalmi státus (vagy etnikai hovatartozás) és a tanulásban várható sikeresség közötti összefüggés áll.⁵⁵

Az adatok azt igazolják, hogy a roma gyerekek többsége nem tud sikeres lenni a jelenlegi oktatási rendszerben, körükben az átlagnál magasabb a lemorzsolódási és évfolyamisméltlési arány.⁵⁶ A roma tanulók oktatásának legproblematikusabb területei közül első helyen a finanszírozással összefüggő probléma emelhető ki (minél súlyosabbak a pénzügyi nehézségek, annál jellemzőbb, hogy csak roma gyerekek maradnak az iskolában). A finanszírozási problémák befolyással vannak az iskolákban tanító pedagógusok szakmai, módszertani felkészültségére, azaz minél súlyosabb anyagi nehézségekkel küzd az iskola, annál kevésbé képes minőségi oktatást nyújtani. Hasonló az összefüggés az infrastrukturális problémák esetében, minél elavultabb a berendezés, annál biztosabb, hogy csak a roma gyerekek maradnak ott. A következő probléma a szülők iskolával kapcsolatos attitűdjében fogalmazható meg. Nem ismerik az iskolában történeteket, nem érdeklődnek gyerekeik eredményeiről, látszólag közömbösek. E mögött sokszor a szülők alulképzettsége és érdektelensége húzódik meg, melynek folytán gyerekeik otthoni tanulásához sem tudnak segítséget nyújtani. A szülő ennél fogva nem szívesen megy be az iskolába, hiszen ott csak a gyereke sikertelenségéről, kudarcairól hallhat, és emiatt csak tovább nő az iskolával szembeni ellenállása.⁵⁷

A kérdés már csak azért is jelentős, mert a Magyar Oktatáskutató Intézet 2001-ben 192 magyar általános iskolát vizsgált, ahol a tanulók átlagosan 40%-a roma volt. A vizsgált iskolákban a kutatók 157 olyan osztályt találtak, amelyekbe kizárólag nem romák, és 311 olyat, amelyekbe kizárólag romák jártak. Ez azt jelenti, hogy a roma tanulók 15,7%-a homogén roma osztályokba járt. A tanulmány alapján készült becslések szerint országos szinten a roma gyermekek 10%-a járt homogén roma osztályokba, 6-7%-uk pedig olyanokba,

⁵² Ladányi János – Virág Tünde: A szociális és etnikai alapú lakóhelyi szegregáció változó formái Magyarországon a piacgazdaság átmeneti időszakában. In KRITIKA, 2009. július–augusztus.

⁵³ Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) felmérése: EU-MIDIS, Középpontban az adatok – 1. jelentés. A romák. 2009, p. 7. (http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EU-MIDIS_ROMA_HU.pdf) (2013. június 6.)

⁵⁴ Havas Gábor: Esélyegyenlőség, szegregáció. In Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért 2008. Budapest, ECOSTAT, 2008, 123. o. (http://econ.core.hu/file/download/zk/zoldkonyv_oktatas_05.pdf.) (2013. június 9.)

⁵⁵ Kertesi Gábor – Kézdi Gábor: Általános iskolai szegregáció, II. rész. Az általános iskolai szegregálódás folyamata Magyarországon és az iskolai teljesítménykülönbségek. In Közgazdasági Szemle, 2005. május. 462–479. o.

⁵⁶ Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk., 2003): Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés – 2003: látványpolitika és megtorpanás. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 2003.

⁵⁷ Mayer József – Németh Szilvia (szerk., 2005): Fókuszban a roma többségű iskolák. Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2005.

ahol többségben vannak a romák. Ugyanezen tanulmány szerint, majdnem minden hatodik osztály (17,2%) homogén roma osztály volt azokban az iskolákban, ahol a roma tanulók aránya meghaladta a 40%-ot.⁵⁸ A felmérés eredményét is alapul véve, a kutatók becslése szerint az országban nagyjából 700 homogén roma osztály van. Ezeknek az egységes roma osztályoknak a jelensége azt jelzi, hogy 6000-8000, normál iskolákba beiskolázott roma gyermek teljesen szegregált környezetben tanul, ami elképesztően riasztó adatnak látszik.

IX. Záró gondolatok

A tanulmány első felében elemzett kérdések alapján megállapítható, hogy a jogalkotó az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség területének újfajta megközelítését tűzte ki célul. Társadalmi felzárkózás alatt ért minden olyan intézkedést, amely annak elősegítésére szolgál, hogy a meghatározott hátrányokkal küzdő személyek vagy csoportok speciális intézkedések révén előnyösebb társaikéhoz közelítő helyzetbe kerüljenek. E fogalomkörnek a kifejtettek alapján akár az elkülönített oktatás is része lehet. Nemes gondolat, hogy a hátrányos helyzetűek esélyegyenlőségének megteremtését elvi szintűnek gondolt korlátok ne akadályozhassák. A jogi (sőt alkotmányjogi) érvelést is hátrahagyva, a jogalkotói célok hatékonyságát is feszegetve is kérdésként merül fel azonban – többek között –, hogy milyen előnyei és hátrányai lehetnek az így megvalósuló például oktatási körülményeknek. Vajon az így kialakult helyzet elősegítheti, s ha igen, mennyiben a gyermekek oktatáshoz való jogának minél szélesebb körű kiteljesítését? Vajon mindaz a frusztráció és alsóbbrendűségi érzés, ami ezáltal esetlegesen kialakulhat a gyermekekben, mennyire gátolja őket tehetségük kibontakoztatásában? Vajon egy, például a roma gyerekeket elkülönülten oktató iskolában valóban a társadalmi helyzetüket tekintve heterogén összetételű osztályokkal működő intézmények tárgyi és személyi feltételeihez hasonló körülmények között történhet-e majd a gyermekek oktatása? Ezekkel a pszichológiai, szociológiai, oktatáspolitikai kérdésekkel a jogalkotónak és a társadalomnak is szembe kell néznie. A válaszok az eddigi tapasztalatok és vizsgálatok alapján – ahogy azt jelen írásban is szemléltettem – nem túlzottan biztatóak. A természetes szegregációt kitermelő térségekben hasonló körülmények között működő intézmények állandó forráshiánnyal, emellett pedig szakképzett oktató gárda hiányában is szenvednek, hiszen azonos juttatási csomagért cserébe csak a máshol elhelyezkedni nem képes, vagy a hátrányos helyzetű gyerekek segítségét szívügyüknek tekintő pedagógusok maradnak ilyen intézmények munkatársai. Az 'elkülönítve de egyenlően' alapelvű oktatás a szegénység és az esélyegyenlőtlenség újratermelődésének táptalaja lehet, ami nyilván nem lehet célja sem a jogalkotónak, sem a társadalomnak.

Megállapítható, hogy a beiktatni kívánt rendelkezés jó eséllyel inkoherenciát és jogértelmezési nehézségeket fog okozni a jogrendszerben. Ez EU jogvédelmi mechanizmusait is nehéz lesz kivédeni, hiszen – a már kifejtettek szerint – az uniós jog sem teszi lehetővé a szegregáció akár csak közvetetten történő megvalósítását lehetővé tevő intézkedéseket. A módosítás így az EU-jogba ütközést is eredményezhet, ami szankciókat vonhat maga után (pl. kötelezettségzegési eljárás).

A hátrányos helyzetű személyek, csoportok segítése a hatályos szabályok által biztosított eszközökkel is megvalósítható feladat, így mindezek fényében álláspontom szerint újragondolásra érdemes lehet a tervezett módosítás elfogadásának létjogosultsága, az ugyanis – még a legjobb szándékok ellenére is – további nehézségeket okozhat az éppen leginkább rászoruló társadalmi csoportok, végső soron pedig Magyarország számára.

⁵⁸ Havas, Gábor, Kemény István és Liskó Ilona: Cigány gyerekek az általános iskolában. Oktatókutató Intézet, Budapest, 2001.