



A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ NEMZETISÉGEK JOGAINAK VÉDELME ÉLLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

A jogellenes elkülönítés tilalmáról

Az alapvető jogok biztosa és a jogelőd nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az intézmény létrehozásától kezdve – már a hazai szabályozást jogi kereteit kialakító 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) elfogadását megelőzően is – szembesült, és vizsgálataiban foglalkozott a szegregáció, a jogellenes elkülönítés kérdéskörével. Külön hangsúlyt kaptak az elkülönítés nyílt formái mellett a különféle „rejtett”, burkoltan szegregatív megoldások, így az eltérő szociokulturális helyzetű, jelentős többségükben roma gyermekek sajátos nevelési igényüként bélyegzése, a kis létszámú osztályokban történő oktatás vagy a magántanulóként történő nevelés. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – sok egyedi ügyben folytatott vizsgálat után – először 2005-ben¹, ezt követően 2011-ben fogalmazta meg a jogértelmezést segítő elvi álláspontját amicus curiae levél formájában a jogalkalmazók számára az egyenlő bánásmód követelményével, ezen belül a jogellenes elkülönítés tilalmával összefüggésben. E jogértelmező megállapítások több alkalommal megjelentek a szegregáció tilalmát érvényesítő bírói ítéletekben. 2006-ben az akkori kisebbségi biztos átfogó jelentésben vizsgálta az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságát², de a kisebbségi ombudsman – majd 2012-től az alapvető jogok biztosa és nemzetiségi helyettese – számos egyedi ügyben folytatott vizsgálat során is több elvi jelentőségű következtetésre jutott.

Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül, egyes lényegi pontokra rávilágítva – az ombudsmani tapasztalatok általános jellegű összegzése olvasható.

Hazai szabályozás és nemzetközi jogi háttér

A Miniszterek Tanácsa az Amszterdami Szerződéssel módosított, az Európai Közösségről szóló szerződés 13. cikkének felhatalmazása alapján, 2000. július 29-én fogadta el *a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelvet*.

Az irányelv által tiltott magatartások a közvetlen és a közvetett diszkrimináció, a zaklatás, valamint a diszkriminációra adott utasítás. A tiltott magatartások körében ugyan nem szerepel önállóan a jogellenes elkülönítés, annak tilalma azonban kiolvasható a közvetlen illetve közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmából. Emellett számos – Magyarországra nézve is irányadó – nemzetközi dokumentumban és ajánlásban megjelenik a szegregáció tilalma.

¹A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolója a 2005-os évről. 2. számú függelék - <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-278-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html>

²Jelentés az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról, A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolója a 2006-os évről. 3. számú függelék <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/145405178.pdf>

Az ENSZ faji megkülönböztetés valamennyi formájának leküzdéséről szóló egyezményének 3. cikke kimondja, hogy „a részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az apartheidet és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.” Nagyon fontos, hogy e cikk nem csupán a kifejezett, állami akaratból létező apartheid-rendszerekre utal, hanem a „spontán szegregáció” jelenségére is.

Az egyezmény alapján felállított bizottság 19. számú általános ajánlásában felhívja a figyelmet arra, hogy a szegregáció állami szándéktól függetlenül, magánszemélyek cselekményei következtében is kialakulhat, például a lakhatás terén, jövedelmi különbségek következtében. *A Bizottság a „spontán szegregáció” elleni fellépés szükségességére is rámutat.*

Az államnak a „spontán szegregáció” ellen is fel kell lépnie.

Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős bizottsága 29. számú általános ajánlásában külön figyelmet szentel a szegregáció jelenségének, felhívja a figyelmet annak szükségességére, hogy az államok megfelelő lépéseket tegyenek lakhatási, oktatási és foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetésére, valamint a vegyes közösségek kialakítására.

A szegregáció elleni fellépés szükségességére az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága, az ECRI is felhív dokumentumaiban. Így a romákkal szembeni diszkrimináció leküzdéséről szóló 3. számú általános politikai ajánlásában hangsúlyozza az oktatási szegregáció elleni küzdelem szükségességét, az antidiszkriminációs jogalkotásról szóló 7. számú általános politikai ajánlásában pedig a tiltott magatartások körében szintén megjelenik a szegregáció.

Az oktatásban előforduló jogellenes elkülönítést az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló UNESCO egyezmény is tiltja. Az egyezmény 1. cikke értelmében „a „megkülönböztetés” kifejezés alatt értendő a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás, vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen:

a) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;

b) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása;

c) bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen egyezmény 2. cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával, vagy

d) valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.”

A jogszerű elkülönülés eseteit az egyezmény a 2. cikkben sorolja fel: három esetben tartja törvényesnek az elkülönülést,

„A) Ha két nembeli tanulók számára létesítik és

a) egyenlő lehetőséget nyújtanak,

b) azonos fokú képesítést nyert tanszeméllyel,

c) azonos minőségű iskolai helyiségekkel és felszereléssel működnek, valamint

d) azonos értékű tanulmányi program elvégzését teszik lehetővé.

B) vallási, nyelvi okokból, ha

a) a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak, és

b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében,

C) magániskolák,

a) ha nem az a céljuk, hogy bármely csoport kizárását biztosítsák, és

b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében.”

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezménye (közkeletű nevén az Emberi Jogok Európai Egyezménye) nem tartalmazza ugyan kifejezetten a jogellenes elkülönítés tilalmát, hanem a diszkrimináció tilalmát rögzíti, ám ennek ellenére *a szegregáció jogellenességét az Emberi Jogok Európai Bírósága több alkalommal is deklarálta* (ld. például D.H. és társai kontra Csehország-ügy³, Orsus kontra Horvátország-ügy⁴), az oktatáshoz való joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetésként értékelve azt. A fentiekkel összhangban, illetve a társadalmi viszonyoknak, tapasztalatoknak megfelelően *a magyar jog külön elkövetési magatartásként tiltja a jogellenes elkülönítést.*

Az Ebktv. 10. § (2) bekezdése értelmében „*jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.*”

A törvény a lakhatásra valamint az oktatásra vonatkozó speciális rendelkezései körében is kitér az elkülönítés kérdésére. A törvény indokolása szerint a jogellenes elkülönítés leggyakrabban az oktatás területén valósul meg.

A törvény 27. § (3) bekezdése értelmében „*az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport*

a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban,

b) 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.

(4) Az oktatási intézményekben nem működhetnek olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.”

Az Ebktv. 28. § értelmében „*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*”, továbbá „*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*

Törvény kifejezett engedélye nélkül az elkülönítés mindig jogellenes.

³ CASE OF D.H. AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC (Application no. [57325/00](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256)), 13 November 2007 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83256>

⁴ CASE OF ORŠUŠ AND OTHERS v. CROATIA (Application no. [15766/03](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-97689)) 16 March 2010 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-97689>

résztevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.”

Mind a nemzetközi dokumentumokból, mind a magyar szabályozásból kitűnően tehát *alapvetően tilos az elkülönített oktatás, illetve a szabályozás különös hangsúlyt fektet az alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozás tilalmára.*

Elvi jelleggel merülhet fel az a kérdés, hogy az elkülönített oktatás abban az esetben is tilos-e, ha az azonos minőséget képvisel, illetve, hogy mi különbözteti meg a származás alapján való jogszerű elkülönített oktatást az oktatási szegregációtól.

Érdeemes utalni az amerikai jogfejlődésre e tekintetben: Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 1896-ban a Plessy c. Ferguson ügyben kimondta, hogy nem sérül az egyenlő bánásmód elve, ha a feketék és a fehérek lényegében azonos minőségű szolgáltatásban részesülnek, még ha e szolgáltatások elkülönítettek is. A doktrína szerint feketék és fehérek iskolája egyenlő, ha az épület, a tanmenet, a tanárok képzése, a bizonyítvány és a többi „kézzel fogható” („tangible”) tényező azonos minőségű. Ezt az elvet bírálta felül a Legfelsőbb Bíróság 1954-ben, amikor a Brown c. Board of Education ügyben kimondta, hogy a fekete és a fehér gyerekek faji alapon történő elkülönítése az államilag fenntartott iskolákban a fekete gyermekekre nézve az egyenlő bánásmód elvének megszegését jelenti, még akkor is, ha a fizikai körülmények és minden „kézzel fogható” tényező egyenlő.

A nemzetközi, illetve a magyar szabályozás is erre a logikára épül: *az elkülönített oktatás még abban az esetben is jogellenes, ha teljes mértékben azonos feltételek biztosításával történik.*

Az AJB-3894/2012. számú ügyben készült, az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése a hatályos szabályozás kapcsán rámutat, hogy a nemzetiségi alapon elkülönülve megszervezett oktatás is lehet jogellenes (több okból).

„...megvalósíthat jogellenes elkülönítést (szegregációt) a nemzetiségi alapon elkülönüléssel megszervezett oktatás is, ha például nem a szülők önkéntes választásáról van szó, mert pl. a szülők döntése nem minősíthető megfelelő tájékoztatáson alapuló nyilatkozatnak; ha a nemzetiségi nevelési-oktatási programnak nincs valós tartalma, a speciális program csak „papíron létezik”; az elkülönüléssel megvalósított program nemzetiségi-származási szempontból integráltan is hatékonyan megvalósítható lett volna, azaz ha a nemzetiségi program megvalósításának nem elengedhetetlenül szükséges, indokolt feltétele az elkülönülés; ha az elkülönüléssel megvalósított nemzetiségi program nem egyeztethető össze a gyermek mindenképp felett álló érdekével, mert objektíve mérhető hátrányt okoz, az intézmény tanulóinak jogszabályban meghatározott hányada – a nemzetiségi programmal való okozati összefüggésre tekintet nélkül – nem éri el az (államilag) elvárt képességszintet.”

Az elkülönített oktatás – törvényes ok nélkül – még azonos minőség biztosítása esetén is – jogellenes.

A magyar nyelvű cigány nemzetiségi oktatás elkülönült megszervezése mindig felveti a szegregáció gyanúját.

A nemzetiségi nevelés is általánosan jó minőségű és eredményes legyen.

A nemzetiségi alapon megszervezett elkülönült oktatás esetleges alkotmányellenességének a megállapíthatósága során figyelemmel kell lenni arra is, hogy a nemzetiségi nevelés-oktatás a köznevelés általános feladatai mellett pluszként, többlétszolgáltatásként látja el a nemzetiségi identitással, kultúrával, hagyománnyal, nyelvvel kapcsolatos speciális feladatait.

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése alapján *a tanulás szabadsága alapjog, melynek célja a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése*. A tanulóhoz való jog és az Alaptörvénynek az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó I. cikk (3) bekezdésére tekintettel *alaptörvény-ellenes lehet tehát, ha a nemzetiségi jogok érvényesítése körében megszervezett nemzetiségi oktatás (konkrét esetben, ok-okozati viszonyban) az említett általános tanulási cél elérését jelentősen korlátozza*. A tanulóhoz való jog, az Alaptörvény jogértelmezési klauzulája és az Ebktv. 28. § (2) bekezdés b) pontja „államilag előírt, illetve államilag támogatott követelmények” fordulatának (mint objektív elvárásnak) az együttes értelmezése szerint *a látszólag jogszerűen megszervezett nemzetiségi oktatás sem szolgálhat a rossz minőségű, az államilag támogatott követelmények elérését nem biztosító oktatás igazolására*. Az objektív minőségi elvárásra tekintettel az elkülönülve megszervezett, minden egyéb feltétel vonatkozásában jogszerű nemzetiségi oktatás is minősülhet jogellenes elkülönítésnek, szegregációnak. Az állam a tanulóhoz való jog céljának érvényesíthetősége érdekében egyfelől intézményes intézkedéseket köteles tenni, támogató feltételeket köteles biztosítani, másfelől a cél elérését gátló tényezőkkel szemben hatékonyan köteles fellépni. Az államnak „elsőrendű kötelezettsége” az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése], ezért *a kormányzati szervek nem hivatkozhatnak a feltételek hiányára a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzésének intézményes hibái kapcsán*. Az állam szervei – főszabályként – *nem érvelhetnek jóhiszeműen az integráció érdekében szükséges intézkedések megtételének lehetetlenségével, az intézkedéseknek a vélelmezett – a megfelelő feltételek hiányára alapozott – veszélyeivel a jogellenesen megszervezett oktatási elkülönítés rendszerszintű és konkrét esetei kapcsán sem, hiszen az alapvető jogok védelméhez szükséges feltételek biztosítása az állam feladata*.

A nemzetiségi oktatás céljai nem állnak a tanulóhoz való jog általános célja fölött.

A lehető legmagasabb szintű tudás megszerzéséhez való jog biztosításának valós nehézségei sem mentik az állam felelősségét a tanulóhoz való jog biztosítása körében.

Az integráció előnyei

Számos kutatás igazolta, hogy *az iskolai szegregáció óhatatlanul együtt jár a tanítási színvonal és a (tovább)tanulási eredményesség leromlásával*. A tanulási eredményekben és továbbhaladásban mérhető egyenlőtlenségek viszont negatívan hatnak a társadalom versenyképességére és a gazdasági növekedésre is.⁵ Az általános iskolai végzettséget és az érettségi hiányát jelentő alacsony iskolai végzettség generációkon átívelő szegénységi kockázatot jelent.⁶ Olyan kockázati tényező, ami „halmozni” képes a hátrányokat: rossz munkaerő-piaci helyzet, munkanélküliség, alacsony jövedelem, a mobilitás hiánya, stb.

⁵ Keller Judit – Mártonfi György: Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények

⁶ Gábos A. – Szívós P. (2006) A gyermekszegénység és néhány jellemzője Magyarországon. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Vukovich Gy. (ed): Társadalmi riport 2006. Budapest: TÁRKI, 204–228. old.

Egy közvélemény-kutatás eredményei szerint „a személyes kapcsolatok hiánya legalább olyan valószínűséggel generál ellenérzéseket, mint a rossz, ellenséges kapcsolat. A jó, baráti kapcsolatok viszont egyértelműen csökkentik a zsigeri jellegű ellenérzéseket, és ez nagyon erős érv a szegregáció ellen.”⁷ Az iskolai szegregáció tehát hatással van a társadalmi kohézióra is. Az elszigetelés növeli az etnikai feszültséget.

Amint azt az alapvető jogok biztosa hangsúlyozta „Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd” című projektjét záró, AJB-1199/2013. számú jelentésében⁸: Magyarországnak mindenekelőtt nyitott és integráló oktatási intézményekre van szüksége annak érdekében, hogy az oktatási rendszer hatékonyan szolgálhassa a társadalmi toleranciát. Az együttnevelés tehát e megismerés, a későbbi békés, toleráns együttélés záloga is.

A 2011 márciusában történt gyöngyöspatai események és a hasonló jelenségek veszélyeiről szóló jelentésben⁹ a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa felhívta a figyelmet a településen tapasztalható több szintű – térbeli, illetve a helyi általános iskolában megmutatkozó elkülönítésre is. Hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a településen feltárt lakhatási és oktatási szegregációval szemben hatékony lépések szülessenek a jövőbeni békés együttélés érdekében.

Az integrált iskolai környezetben a képességbeli különbség és a verseny jelentős motiváló erő.

Kutatási eredmények szerint az integráció/deszegregáció következményeit 10-20 évvel később lehet lemérni. Az érintett gyerekek nagyobb valószínűséggel fejezték be a középiskolát, mint azok, akiket szegregáltan oktattak, és az átlagos iskolázottsági szintjük is magasabb lett. Nagyobb valószínűséggel tanultak tovább egyetemen, főiskolán, nagyobb eséllyel jutottak álláshoz, jobbak voltak az egészségi indikátoraik, kisebb volt a devianciák jelenléte, így lényegesen alacsonyabb számban fordultak elő bűncselekmények ebben a körben.

Kertesi Gábor és Kézdi Gábor egyik tanulmánya¹⁰ szerint számításokkal is igazolható, hogy amennyiben a hátrányos helyzetű, jelentős arányban cigány tanulók oktatásához a probléma nagyságához mért (sok) közpénzt megfelelő módon használják fel, a költségeket messze felülmúlja a magasabb adóbevételekből származó haszon. Mivel a modern társadalmakban a magasabban képzett emberek nagyobb összeggel járulnak hozzá a költségvetéshez, és/vagy kevesebb költségvetési juttatásban részesülnek, az a befektetés, amely lehetővé teszi, hogy egy roma fiatal érettségit szerezzen, jelentős hosszú távú haszonnal jár a költségvetés számára.

Az Oktatási Integrációs Hálózat eredményességével kapcsolatos vizsgálat¹¹ kézzelfogható kognitív eredményekről számolt be az érintett cigány tanulók kapcsán, miközben az integráció nem okozott hátrányt a nem romáknak.

⁷ A Marketing Centrum 2009. január 15. és 23. között készített felmérése, <http://www.marketingcentrum.hu/index.php?page=reszletek&id=28>

⁸ Az alapvető jogok biztósának jelentése az AJB- 1199/2013. számú ügyben. <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/11/kommunikacioval-az-egyenlo-meltosagert-befogado-beszed-kontra-gyuloletbeszed-az-ombudsman-projektje>

⁹ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztósának jelentése a 2011 márciusában történt gyöngyöspatai események és a hasonló jelenségek veszélyeiről, <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/203198066.pdf>

¹⁰ A hátrányos helyzetű és roma fiatalok eljuttatása az érettségéhez, Egy különösen nagy hosszú távú költségvetési nyereséget biztosító befektetés, <http://mek.oszk.hu/06300/06317/06317.pdf>

¹¹ „A hátrányos helyzetű gyermekek integrációs programjának (OOIH - HEFOP 2.1.1.) hatásvizsgálata 2005-2007” című kutatásról (a kutatást készítette Kézdi Gábor és Surányi Éva), in. A HEFOP 2.1.1. központi program „A” komponensének (A hátrányos helyzetű, elsősorban roma tanulók oktatásában érintett szakemberek képzése, az integrációs oktatással kapcsolatos oktatási programok kifejlesztése) zárótanulmánya, 148-155. oldal

Összegzés

Mind a hazai, mind a nemzetközi jogi környezet és tapasztalatok, valamint az ombudsmani vizsgálatok egyértelműek tehát a tekintetben: az integráció az egyetlen, lehetséges módja az egyenlő emberi méltóság közösségben való megélésének, valamint a békés és konstruktív társadalmi együttélés kialakításának. A különböző származású és társadalmi helyzetű gyermekek integrált oktatása – amellet, hogy az egyetlen, emberi jogi standardoknak megfelelő oktatási forma – mind egyéni, mind társadalmi tekintetben az egyetlen valódi és tartós eredményre vezető oktatási megoldás.

Budapest, 2014. december 12.

Szalayné Sándor Erzsébet