

SUB LEGE LIBERTAS

Rendészet és sokszínűség



PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

Dialóg Campus

Pap András László
RENDÉSZET ÉS SOKSZÍNŰSÉG

Pap András László

RENDÉSZET ÉS SOKSZÍNŰSÉG

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2019

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
elnevezésű kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor
Finszter Géza

A kézirat lezárásának időpontja: 2018. szeptember 30.

© Kiadó, 2019
© Pap András László, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezető	9
1. Rendészet és sokszínűség	11
1.1. Etnicitás és vallás	11
1.2. A társadalmi nemek	13
2. Vonatkozó nemzetközi normák	17
2.1. Az Európa Tanács ajánlása	17
2.2. Az EBESZ vonatkozó dokumentumai	18
3. Multikulturalizmus és rendészet Magyarországon	23
3.1. Faj, etnicitás, nemzet(iség), kisebbségek – fogalmi keretek	25
3.2. Kik és mik a kisebbségek Magyarországon?	26
3.3. Az etnokorrupció jelensége	30
3.4. Egyenlőség és nyelvhasználat	32
3.5. Rendészeti esszencializmus és kulturalizmus	33
3.6. A kisebbségi ombudsman ajánlásai	37
3.7. Rendészeti törekvések	41
4. A gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények szabályozása	43
4.1. A gyűlöletbeszéd polgári és büntetőjogi szabályozása Magyarországon	43
4.2. A gyűlölet-bűncselekmények kérdése	47
4.2.1. Nemzetközi normák	48
4.2.2. Nemzetközi bírói standardok	49
4.2.3. A hazai szabályozás alakulása	49
4.2.4. A jogalkalmazói gyakorlat	57
4.3. A gyűlölet-bűncselekmények kisebbség- vagy identitásvédő jellegét érintő dilemma	59
5. Hátrányos megkülönböztetés a magyar rendvédelmi gyakorlatban	65
5.1. Közvetlen, közvetett és intézményes diszkrimináció: fogalmak	66
5.2. Intézményes diszkrimináció – a fogalomalkotás és -használat kontextusa	68
5.3. Előítéletesség és diszkrimináció a rendészeti gyakorlatban: esetek és esetkörök	69
5.4. Az etnikai profilalkotás kérdése	74

5.4.1. Fogalmak, nemzetközi normák	74
5.4.2. Kutatások	79
5.4.3. Esetjog	87
5.5. A rendőrség „hallgatása” mint diszkrimináció	95
5.6. Intézményes diszkrimináció és a jogi fellépés lehetőségei	96
5.6.1. A rendőrség a megleghatározata mint közvetlen diszkrimináció	97
6. Az adatkezelés kérdése	99
6.1. A kirekesztés Murphy-törvénye	99
6.2. A jogi helyzet	102
7. A roma kisebbség médiareprezentációja és a rendészeti kommunikáció	115
Zárógondolatok	119
Felhasznált irodalom	121

Köszönetnyilvánítás

A kötet elkészítésében nyújtott segítségéért köszönetet mondok Balogh Lídiának, Horgas Juditnak, Makula Györgynek, továbbá a Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport tagjainak: Demeter Áronnak, Dombos Tamásnak, Ivány Borbálának, Jovánovics Eszternek, Kirs Eszternek és Szontágh Veronikának. Köszönöm továbbá Kerezsi Klára és Sallai János támogatását. A kutatómunkát az Európai Unió Marie Curie kutatási ösztöndíja is támogatta.¹

¹ The work was partly financed by the SASPRO Programme of the Slovak Academy of Sciences. The research received funding from the People Programme (Marie Curie Actions) European Union's Seventh Framework Programme under REA grant agreement. No. 609427.

Bevezető

A kötet a következő szerkezetet követi: A *Rendészet és sokszínűség* címet viselő első fejezet, meghatározva a kötet kontextusát, a sokszínűség sokszínűségét mutatja be. Fontos ugyanis hangsúlyozni, hogy a multikulturalizmus mást és mást jelent egy őslakosok és gyarmatosítók hagyatékával küzdő, a faji vagy etnikai tekintetben különböző szinten kevert, a nemzeti kisebbségek konfliktusai által meghatározott vagy éppen a hagyományos (autochtonnak nevezett) nemzeti kisebbségek mellett nagy létszámú „új”, bevándorló kisebbséget integrálni vagy alkotmányos identitásának függvényében adott esetben asszimilálni kívánó társadalmakban. Az is lényeges különbséget jelent, hogy a többség és egyetlen (és itt is fontos különbség lesz, hogy faji, etnikai, nemzetiségi, így nyelvi vagy vallási alapon meghatározott) kisebbség bináris politikai közösségről, vagy ténylegesen multietnikus és multikulturális társadalmakról van-e szó. Ha tehát sokszínűségről és kisebbségekről beszélünk, fontos tisztázni, hogy milyen közösségek, csoportok, és milyen igények, konfliktusok és kihívások relevánsak. Az első alfejezet az etnicitás és a vallás összefüggéseit, a második pedig a társadalmi nemek kérdését vizsgálja. A sokszínűség diskurzusa ugyanis az etnokulturális jegyek alapján megkülönböztetett közösségek mellett magában foglalja valamennyi, sajátos marginalizációval és hátrányokkal szembesülő csoportot is, és a nők és férfiak társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése kapcsán megfogalmazott érvek és közpolitikai javaslatok gyakran egy az egyben alkalmazhatók a többi kisebbségre is.

A második fejezet a tárgykör releváns nemzetközi normáit taglalja, a harmadik, tágabb horizontú kitekintést nyújtó fejezet pedig a multikulturalizmus hazai szabályozási és társadalmi környezetét mutatja be.

A harmadik fejezet a multikulturalizmus és a rendészet összefüggéseit vizsgálja. Az első alfejezet a faj, etnicitás, nemzet(iség) és a kisebbségek fogalmát és a vonatkozó kisebbségvédelmi intézményeket járja körül. A definícióalkotás két dimenzióban merül fel: egyfelől a kisebbségi csoport, másrészt a csoporttagság tekintetében. A következő alfejezet rátér a hazai jogszabályi és közpolitikai környezet bemutatására, külön tárgyalva a magyar kisebbségi jog legsúlyosabb, etnokorrupció néven ismert problémáját (ahol a jogtalan előny kérésének vagy elfogadásának az alapja a kisebbséghez tartozás szabályozatlansága); az egyenlőség és a nyelvhasználat kérdését, továbbá a rendészeti esszencializmus és kulturalizmus problematikáját; a kisebbségi ombudsman ajánlásait; valamint a közjogi keret sajátosságai és a kényszerpálya ellenére létrejött, elismerésre méltó, rendészeti célú és forrású integrációs kezdeményezéseket.

A negyedik fejezet a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények szabályozását és gyakorlatát tekinti át. Az ötödik fejezet a magyar rendvédelmi gyakorlatban megjelenő hátrányos megkülönböztetés kérdését vizsgálja, azt, hogy a jogi és működési keretrendszer mennyiben alkalmatlan vagy eredménytelen a különböző, kisebbségben lévő személyekkel, elsősorban a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésben, illetve mennyiben válik maga a társadalom és a polgárok szolgálatára és jogvédelmére hivatott

rendészeti szervezetrendszer a diszkrimináció eszközüvé és elkövetőjévé. Az első alfejezet a diszkrimináció fogalmát járja körül, ezt követően a rendészeti szférában megjelenő előítéletesség és intézményes hátrányos megkülönböztetés gyakorlatáról lesz szó két kiemelt területen, az etnikai profilalkotáson és – ismételten – a gyűlölet-bűncselekmények vizsgálatán keresztül. Ezek azt mutatják be, hogy a diszkrimináció megvalósulhat rendészeti alulműködés és túlműködés formájában is.

A hatodik fejezet az etnikai adatkezelés kérdését tárgyalja, végül a hetedik, záró fejezet a roma kisebbség médiareprezentációját és a rendészeti kommunikációt vizsgálja.

1. Rendészet és sokszínűség

Ha sokszínűségről és kisebbségekről beszélünk, fontos tisztázni, hogy milyen közösségek, csoportok, és milyen igények, konfliktusok és kihívások relevánsak. A multikulturális igények és a kisebbségi jogok értelmezési tartományának és kereteinek kialakításakor a szigorúan vett alapjogi megközelítés mellett mindezt a tágabb társadalomtudományos kontextusban is vizsgálni kell.

1.1. Etnicitás és vallás

A kulturális sokszínűségből fakadó igények sokszor vallási tolerancia és szabad vallás-gyakorlás formájában jelentkeznek.² A nyugati világ muzulmán bevándorlói vagy éppen az izolacionista, etnikai alapon is elkülönülő vallási közösségek esetében például etnokulturális csoportigényként jelennek meg. A társadalmi marginalizációt elfogadó, sőt kifejezetten igénylő, (például az amishokhoz hasonló) elzárkózó, nemzeti-etnikai alapon is elkülönülő vallási közösségek a tulajdonképpeni részleges állampolgárságot és a törvények (például monogámia, katonai szolgálat, kötelező oktatás) alóli mentesség igényét fogalmazzák meg a többségi társadalommal szemben – többnyire a vallási tolerancia jegyében megfogalmazott igényként. Akadnak olyan csoportok, amelyek a csoportidentifikáció szempontjából döntő fontosságú vallási előírások tekintetében kérnek eltérést a többségi szabályoktól.

E helyütt megkerülhetetlen a társadalmi elutasítást és élénk vitákat kiváltó, „hagyományokon alapuló káros szokások” fogalmainak említése. Bhikhu Parekh³ az alábbi listát állította fel ezekről a – nyugati világban nem elfogadott – szokásokról: női genitális csonkítás, poligámia, vágási előírások, kényszerházasság, házasságkötés közeli rokonsági fokon álló családtagokkal, afrikai eredetű felnőtté válási szertartások során végzett arcsebzés, diáklányok sport- és testnevelésórán történő részvételének tilalma, hidszab- vagy burkaviselési előírások, bukósisak vagy munkavédelmi sisak viselésének megtagadása turbánviselés miatt (szikhek), hamvasztási és a hamvak szétszórásával kapcsolatos szokások (hinduk), közoktatási kötelezettség teljesítésének megtagadása, női egyenjogúság megtagadása.

Arra is akad példa, amikor a vallás döntő eleme lesz az adott őshonos nemzeti kisebbségi csoport meghatározásának: lásd például a szerb–horvát (ortodox–katolikus), ír–északír vagy pakisztáni–indiai eseteket. Olyan eset is előfordul, amikor maga a vallás hozza létre a tulajdonképpen etnikainak tekinthető csoportot. Gondoljunk például az ujjur, kopt, drúz, maláj vagy szikh esetekre.

Ettől elkülönült eset, amikor a vallásgyakorlás vagy annak percepciója potenciálisan különböző formájú viktimizáció forrásává válhat, illetve egyfajta faji vagy etnikai

² Bővebben lásd például PAP 2010.

³ PAREKH 2001.

hovatartozást hoz létre. Ilyen, amikor valakit öltözeke, neve vagy megjelenése alapján összefüggésbe hoznak egy (elutasított) vallási közösséggel, és emiatt hátrányos megkülönböztetés vagy egyéb inzultus áldozatává válik. Példa lehet erre a minden muzulmánban potenciális terroristát látó, és ezért valamennyi fejkendőt viselő vagy vélhetően az iszlám valláshoz köthető nevű személyt igazoltató rendőr (akkor is, ha ezzel – tévedésből – a szikh vallásúakat vagy a „Sultan” névhez hasonló ortográfiájú „Zoltánokat” is sújtja), vagy a sémi kinézet alapján kiváltott antiszemita indíttatású gyűlölet-bűncselekmény vagy gyűlöletbeszéd (akkor is, amikor az Esterházy család kocsma előtt álló Trabantjának „piszkosságába beleírták: »Az ABC-be friss macesz érkezett«”).⁴

Érdemes megemlíteni, hogy ha az alkotmányos joggyakorlat standardjai nem is, de azok alkalmazása nagymértékben változik majd attól függően, hogy ki/mi az érintett csoport, vallási követelés: „őshonos” vagy bevándorló, az etnikulturális többségtől mennyiben és hogyan tér el, milyen érzékenységet, érdeket sért, mely hagyományokkal kompatibilis. Csak érzékeltetésül: a kelet-európai roma vagy falun élő idős nők fejkendőviselési szokásait ritkán hozzák párhuzamba vagy vetik össze a muzulmán vallási előírásokkal indokolt hasonló törekvésekkel.

Megmaradva a vallásszabadság alkotmányos dimenzióinál, érdemes felvillantani néhány olyan életviszonyt, amelyben megjelenik a multikulturális közösségek rendészeti kezelésének problematikája: 1. A Charlie Hebdo-incidens kapcsán adja magát a blaszfémia és gyűlöletbeszéd kérdésének vizsgálata.⁵ 2. Kiemelt érdeklődésre tart számot a nyilvános térben, közterületen, munkahelyen és hivatalos dokumentumokban szereplő fényképezéskor történő megjelenés és öltözet kérdése (burka- és burkiniügyek; kipa- és turbánviselés a hadseregben és a rendészeti szerveknél; a nyakban viselt kereszt vagy fejkendő a munkahelyen;⁶ turbán az építőiparban és a bukósisak kapcsán; arcszűrzet viselése a hadseregben és a rendészeti szerveknél). Idetartoznak a közterületen és munkahelyen megjelenített vallási szimbólumok, például kereszt az iskolában vagy a tízparancsolat a bírósági épületekben. 3. Ugyancsak elkülönült esetkör képez az állami ünnepek kérdése, és ez kiterjed a munkavégzés megtagadásának jogára vallási ünnepen, egyes jogrendszerekben bizonyos vallások nyilvános ünneplésének tilalmára. 4. Érdemes külön kezelni a vallási elemeket is tartalmazó eskü kérdését; például politikai testületek, bíróságok vagy éppen a közszolgalat és a rendészet esetében.⁷ 5. Az étkezési (és élelmiszer-technológiai) előírások kérdése is külön tárgyalást igényel: itt a vágási előírások és a külső élelmiszerforrások tekintetében korlátozott hozzáférést biztosító intézményekben (börtön, iskola, kórház) felszolgált menüsor kérdése jelenik meg. 6. A vallási indokokra alapozott munkavégzés-megtagadás esetei

⁴ Lásd SZENTE 2005, 173.

⁵ Otto-Preminger-Institut v. Austria (20 September 1994, 13470/87), Gündüz v. Turkey (35071/97), Giniewski v. France (64016/00), Choudhury v. UK (17439/90), Dubowska and Skub v. Poland (33490/96; 34055/96).

⁶ Lásd például Eweida and Others v. the United Kingdom (48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10) (EJEB), Equal Employment Opportunity Commission v. Abercrombie & Fitch Stores (USA Legfelsőbb Bírósága 575 U.S. 2015).

⁷ Lásd például McCreary County v. American Civil Liberties Union of Kentucky (545 U.S. 844 2005); Town of Greece v. Galloway (572 U.S. 2014), Buscarini and Others v. San Marino (24645/94); Dimitras and Others v. Greece (42837/06, 3269/07, 35793/07, 6099/08).

az abortusz elvégzésétől a fogamzásgátló felírásán és forgalmazásán⁸ át a katonai szolgálat megtagadásán keresztül a bizonyos szolgáltatásnyújtásig terjedhet (például az azonos nemű vendégek szállodai elhelyezésétől⁹ a párok házasságkötése esetén az anyakönyvvezetőtől¹⁰ a cukrászon át a fotósig terjedően sokakat érintve).¹¹ 7. A munkaviszony-megszüntetés és -létesítés eseteit is érdemes külön kezelni. Az esetjog a homoszexualitástól a poliamóriáig viszonylag széles skálát fog át.¹² 8. A különböző, köz- és magánszférában működő szervezetekben betölthető tagságot is külön kell tárgyalni. Az esetek elsősorban homoszexuálisoknak a hadseregbe, cserkészszövetségbe, diákszövetségekbe történő felvételére vonatkoznak.¹³ 9. Érdemes a testcsonkítás (fiúk/férfiak körülmetélése, lányok/nők nemi szervének csonkítása) és a szüzességi tesztek kérdését is külön tárgyalni. 10. Ehhez kapcsolódhat a kényszer- és gyermekházasságok kérdése is. 11. Külön kell vizsgálni a vallási alapú gyűlölet- és becsmérlés-bűncselekmények kérdését, valamint 12. a rendészeti eljárásokban tetten érhető (például az igazoltatások során ún. etnikai profilalkotásnak nevezett), vallási alapú hátrányos megkülönböztetés kérdéseit.¹³ A humánerőforrás-menedzsment világában megjelenő profilalkotás önmagában is alkalmas lehet a kiemelt vizsgálatra.

1.2. A társadalmi nemek

A sokszínűség kapcsán gyakran és okkal terjesztik ki a diskurzust a nők és a rendészet viszonyára – megint csak egyaránt vonatkoztatva a testületen belüli, valamint a rendészeti szervezet (és reprezentánsai) és a társadalom közötti interakcióra. A nők és a társadalom egyéb, etnokulturális jegyek alapján megkülönböztetett és sajátos marginalizációval és hátrányokkal szembesülő csoportjait azért is indokolt összehasonlítani, mert a nők és a férfiak társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése kapcsán megfogalmazott érvek és közpolitikai javaslatok egyrészt gyakran egy az egyben alkalmazhatók a különböző kisebbségekre is, másrészt az egyes csoportképző ismérvek gyakran együtt is járnak. A fentiekre tekintettel az alábbiakban álljon itt néhány szemelvény Balogh Lídia és Pap Enikő *Egyenlő esélyek a rendvédelemben: Közpolitikai ajánlások a nők és férfiak társadalmi egyenlőségének elősegítésére* címmel a Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség kiadásában megjelent munkájából, amelyben a következők olvashatók: „A mértékadó nemzetközi emberi jogi normák értelmében a nők és férfiak társadalmi egyenlőségének szempontjait minden szervezet, így a rendőrség működtetése során is figyelembe kell venni a »gender mainstreaming« elve alapján.

⁸ Pichon and Sajous v. France (49853/99).

⁹ Bull & Bull v. Hall & Preddy (UKSC 2012/0065), Christian Youth Camps Limited v. Cobaw Community Health Service Limited [2014] VSCA 75 (Court of Appeal Victoria, Maxwell P, Neave, Redlich JJA, 16 April 2014).

¹⁰ OV and OW v. Wesley Mission (No. 2, 2009, NSWADTAP 57).

¹¹ Hands on Originals, Inc v. Lexington-Fayette Urban County Human Rights Commission. Elérhető: <https://adfflegal.org/detailspages/case-details/hands-on-originals-v.-lexington-fayette-urban-county-human-rights-commission> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.) Lee v. Ashers (2015 NICty 2), Elane Photography v. Willock (309 P.3d 53, NM 2013).

¹² Bunning v. Centacare (2015 FCCA 280), Schuth v. Germany (1620/03), Obst v. Germany (425/03).

¹³ Lásd például Christian Legal Society Chapter of the University of California, Hastings College of the Law v. Martinez (561 U.S. 661 2011).

Ez a fogalom a nők és férfiak társadalmi helyzetével, a nemek egyenlőségével kapcsolatos szempontok »főáramba terelését« jelenti [...] ennek lényege »a döntéshozatali folyamatok (át) szervezése, javítása, fejlesztése és értékelése annak érdekében, hogy a nemek közötti társadalmi egyenlőség szempontját a közpolitikai döntéshozatal résztvevői minden közpolitikai terület, szint és szakasz esetében figyelembe vegyék«. [...] A nők esélyegyenlőségének kérdése felmerül egyrészt a rendőrséghez való felvétel során, valamint a szervezeten belüli beilleszkedés, előmenetel, illetve lemorzsolódás kapcsán is [...] A rendőrnők – különösen a kisebbségi háttérű rendőrnők – kulcsszerepet játszhatnak a kisebbségi közösségekkel való kapcsolatok kiépítésében, például olyan kezdeményezések keretében, amelyek a kisebbségi közösségekben élő nők és a rendőrség közötti kölcsönös bizalom erősítésére irányulnak. Az ilyen kezdeményezések révén a rendőrség jobb betekintést kaphat a kisebbségi közösségek életébe, mint ha csak a közösségi vezetőkkel – jellemzően férfiakkal – tartana kapcsolatot, és ezáltal hatékonyabban léphet fel például a nők elleni erőszakkal szemben a kisebbségi közösségeken belül.”

A két szerző – a tárgykör nemzetközi szabályozására építve – a nemek közötti egyenlőség elvének általános érvényesítése érdekében többek között a következő (a különböző etnikulturális alapon meghatározható kisebbség vonatkozásában is releváns) javaslatokat fogalmazza meg:

- „a rendőri vezetés a kommunikációjában és a rendőrség által jegyzett normákban fejezze ki elkötelezettségét a nemek egyenlősége mint demokratikus érték iránt;
- a rendőrség szisztematikusan vizsgáltsa át a működésére vonatkozó szakpolitikai, stratégiai és humánpolitikai dokumentumokat, valamint egyéb vonatkozó normákat a nemek egyenlősége szempontjából;
- a különböző jogi normák, szakpolitikai, stratégiai és humánpolitikai dokumentumok – különösen az esélyegyenlőségi tervek – kidolgozása és felülvizsgálata, illetve a különböző intézkedések bevezetése előtt készüljön részletes helyzetelemzés és hatástanulmány a nemek egyenlősége szempontjából, melyben külön figyelmet fordítanak a többszörös hátrányokkal szembesülő női csoportok helyzetére, szempontjaira is;
- a jogi normák, szakpolitikai, stratégiai és humánpolitikai dokumentumok, valamint egyéb intézkedések végrehajtásának monitorozása, ellenőrzése és értékelése során fordítsanak kiemelt figyelmet a nők és férfiak egyenlőségének érvényesülésére, a különböző intézkedések nőkre és férfiakra gyakorolt hatásának elemzésére;
- a jogi normák, szakpolitikai, stratégiai és humánpolitikai dokumentumok kidolgozása, egyéb intézkedések meghozatala, valamint ezek végrehajtásának értékelése során a döntéshozók konzultáljanak a nők jogaival foglalkozó civil szervezetekkel, illetve különböző női érdekcsoportok képviselőivel;
- a rendőrség a személyi állományára vonatkozó adatgyűjtést – az adatokat kereshetővé, illetve hozzáférhetővé téve – nemek szerinti bontásban végezze rendszeresen és minden területre vonatkozóan”.

A rendészeti közép-, illetve felsőfokú képzés esetén javasolják, hogy:

- „a meglévő ösztöndíjrendszerek működtetésekor kapjon explicit figyelmet a nemek közötti egyenlőség elve;
- a rendőrség indítson lányoknak/nőknek, valamint kifejezetten kisebbségi (roma) lányoknak/nőknek szóló ösztöndíjprogramokat;

- a rendőrség indítson mentorálási programokat rendészeti területen tanuló nők, illetve kisebbségi háttérű nők számára, a nemek egyenlősége témájában képzett mentorok bevonásával;
- mind a közép-, mind a felsőfokú rendészeti képzési tervekben szerepeljenek alapvető ismeretek a nemek egyenlősége, s ezen belül a nők elleni erőszak kérdéskörére vonatkozóan”.

A rendőrségi toborzás és munkaerő-felvétel kapcsán javasolják, hogy:

- „a rendőrség a saját külső kommunikációjában, illetve a médiával való együttműködés során fordítson külön figyelmet arra, hogy bemutassa, láthatóvá tegye a nőket, a nők szerepét a rendőrség munkájában, pozitív képet közvetítve erről a nagyközönségnek;
- a diákoknak, fiataloknak tartott pályaaorientációs és egyéb, toborzást célzó programokban biztosítsák a rendőrnők részvételét – beleértve a kisebbségi háttérű rendőrnőket is –, akik a saját tapasztalatok közvetlen megosztásán túl a lányok, fiatal nők számára szerepmodellként is szolgálhatnak;
- szervezzenek kifejezetten a lányokat, nőket célzó, illetve megszólító pályaaorientációs és egyéb, toborzást célzó kampányokat, programokat; a kampányok, programok sikerességének mérése érdekében végezzék el ezek értékelését is, s az eredményeket használják fel a következő programok tervezése és végrehajtása során;
- a toborzás során az információ megosztásához használjanak különböző csatornákat és formákat, biztosítva ezzel, hogy az eljusson a nőkhöz és más, hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoporthoz is; ennek érdekében működjenek együtt az adott társadalmi csoporttal foglalkozó civil szervezetekkel;
- a felvételi bizottságokban biztosítsák a nők részvételét, törekedve a férfiakkal egyenlő képviseletre; biztosítsák továbbá, hogy a bizottságokban részt vevők rendelkeznek legalább alapszintű ismeretekkel a nemek egyenlősége témájában;
- a felvételi-pályaaalkalmassági kritériumok revíziója során – mind a fizikai, mind a pszichés alkalmasság tekintetében – a modern rendőrség feladatainak sikeres ellátásához szükséges kvalitások kapjanak hangsúlyt, szakítva a sztereotípiákból fakadó elvárásokkal, amelyek hátrányos helyzetbe hozhatják a női jelentkezőket”.

A rendőrségi állomány tekintetében javasolják, hogy:

- „indítsanak munkahelyi mentorálási programokat a rendőrséghez csatlakozó nők számára, szakmai, illetve szervezeti tapasztalatokkal rendelkező, valamint a nemek egyenlősége témájában képzett női mentorok részvételével;
- a rendőrség támogassa munkahelyi női szervezetek, érdekvédelmi csoportok, illetve hálózatok létrejöttét, működését;
- a rendőrség fontolja meg a női vezetők arányának növelése érdekében kvóták vagy más megerősítő intézkedések bevezetését, illetve nők számára vezetői szerepre felkészítő képzések, programok indítását;
- hozzanak a munka és a magánélet összehangolását – ideértve különösen a gyermekek, idős és beteg családtagok gondozását – segítő intézkedéseket, melyek explicit módon és hangsúlyosan célozzák nemcsak a nőket, hanem a férfiakat is; utóbbiakat bátorítva a családi élettel kapcsolatos feladatokban való aktív részvételre;

- a rendőrség szervezzen a munkahelyi kollektívák számára érzékenyítő tréningeket – hangsúlyosan célozva a férfi kollégákat – a nemek közötti egyenlőség kérdésköréről;
- a rendőrség vezessen be szabályzatot a munkahelyi szexuális zaklatás elleni fellépésre; indítson tudatosságnövelő kampányokat a munkahelyi szexuális zaklatásról, illetve működtessen speciális – az esetek bizalmas kezelését biztosító – panaszmechanizmust a szexuális zaklatás eseteinek kivizsgálására és adekvát szankcionálására”.

A nemi alapú erőszakkal mint társadalmi jelenséggel szembeni fellépés tekintetében (itt a gyűlölet-bűncselekmények analógiájával válik érzékletessé a nők és az egyéb kisebbségek helyzete) javasolják, hogy:

- „mind a közép-, mind a felsőfokú rendészeti képzés során kapjanak a hallgatók átfogó és alapos ismereteket a nők elleni erőszak, illetve a nemi alapú erőszak jelenségéről, a fellépési lehetőségekről;
- a rendőrség biztosítson az állomány részére képzéseket, illetve továbbképzéseket a nemi alapú erőszak különböző formái (partnerkapcsolati erőszak, szexuális erőszak, szexuális kizsákmányolás stb.) elleni fellépés témakörében;
- a rendőrség fordítson különös figyelmet a nemi alapú erőszakot elkövetett személyek kiszűrésére az állományból, valamint ezzel kapcsolatban az ilyen bűncselekményekkel szemben következetesen alkalmazza a zérótolerancia elvét és a lehetséges jogkövetkezményeket;
- a rendőrség biztosítson kiemelt figyelmet a nemi alapú erőszak elleni fellépésre a bűnmegelőző és bűnüldöző tevékenység során, a zérótolerancia elvét érvényre juttatva;
- a rendőrség a nemzetközi normák és jó gyakorlatok alapján vizsgálja felül, illetve szükség esetén bővítsé új bűncselekményekkel a nemi alapú erőszakkal szembeni fellépésre vonatkozó belső normáit;
- a rendőrség folytasson rendszeresen, formalizált keretek között konzultációt a nők jogai-val foglalkozó civil szervezetekkel, női érdekvédő csoportokkal; beleértve a kisebbségi, illetve a többszörös hátrányokkal szembesülő nőket képviselő szervezeteket is;
- a rendőrség biztosítsa, hogy a nemi alapú erőszak áldozatai minden esetben választ-hassanak, hogy a rendőrség részéről nő vagy férfi hallgassa meg őket;
- a rendőrség a nemi alapú erőszak körébe tartozó bűncselekmények esetében tegye rendszeresen hozzáférhetővé a bűnügyi statisztikai adatokat, legalább az elkövető és a sértett neme, életkora és kapcsolata szerinti bontásban;
- a rendőrség érvényesítse maradéktalanul az áldozatok biztonságának és méltóságának elvét a nők elleni erőszakról szóló kommunikációjában és híradásaiban; illetve juttasson el üzeneteket a társadalom felé a nők elleni erőszakkal szembeni zérótolerancia jegyében”.

A kisebbségi közösségekkel való kapcsolattartásra vonatkozóan javasolják, hogy:

- „a rendőrség biztosítson kiemelt szerepet a rendőrnőknek a kölcsönös bizalom erősítését, illetve a kisebbségi közösségek női tagjainak fokozottabb bevonását célzó kezdeményezések során;
- (roma) civil szervezetek is részt vehessenek a rendőri pályára jelentkező roma lányok/nők számának növelését célzó programokban”.

2. Vonatkozó nemzetközi normák

A rendészet mint igazgatási terület és tevékenység esetében sajátos módon jelentkeznek a különböző közpolitikai megfontolások. Ez az írás azonban kizárólag a demokratikus társadalmak számára kialakított és elfogadott rendészeti stratégiákat mutatja be. Itt elvi kiindulópont, hogy a rendészeti tevékenység jogállami keretek között, az emberi jogok, kiemelten az emberi méltóság és az egyenlő bánásmód elveinek tiszteletben tartásával folyik, ahol a társadalmi befogadás és a tolerancia elvei sem képezik vita tárgyát. A rendészet és a rendőrség ugyanis ezen elvek, azaz a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok védelmének intézményeként értelmezhető csupán, ahol az ezzel ellentétes tevékenység a rendészeti munka eredményességének és hatékonyságának hiányát és a rendszer diszfunkciós működését jelzi.

Az alábbiakban részleteket közlök két, ezen elvi konszenzust megfogalmazó nemzetközi normából, amelyek Európában és az annál tágabb, az amerikai kontinenst is magába foglaló Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) égisze alatt születtek – és noha jogi kötőerővel fel nem ruházott, úgynevezett soft law típusú dokumentumok, a terület jogpolitikai krédóját fogalmazzák meg.

2.1. Az Európa Tanács ajánlása

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által az *Európai Rendőretikai Kódex* tárgyában 2001. szeptember 19-én elfogadott¹⁴ ajánlás 18. pontja szerint „a rendőrség szervezetét úgy kell kialakítani, hogy az a jó rendőr-civil kapcsolatokat és ahol csak lehetséges, más szervezetekkel, a helyi közösségekkel, nonprofit szervezetekkel, valamint a kisebbségi csoportok képviselőivel való hatékony együttműködést elősegítse”.

Az ajánlás kommentárja szerint „ez a cikkely azt javasolja, hogy a rendőrség szervezésének kialakításakor az államok tartsák szem előtt, hogy a rendőrség a társadalom szerves része. A rendőrség hatékonysága növekszik, ha különböző szinteken jól működő kapcsolatokat épít ki más közszolgálati intézményekkel, és különösképpen a közösségekkel, melyeket gyakran nonprofit csoportok, szervezetek reprezentálnak. [...] A »helyi közösségekre alapozott rendészet« (community policing) Európában eredetileg az Egyesült Királyságban alakult ki, mint a közösségek bevonása a bűnmegelőzésbe, valamint a bűncselekmények felderítésébe. [...] Az európai nagyvárosok közbiztonsági problémái jól példázzák a probléma sokrétűségét. Ezek a problémák gyakran állnak kapcsolatban olyan jelenségekkel, mint a szegénység, rasszizmus, fiatalkorú bűnözés, melyeket nem lehetséges csupán rendőrségi akciókkal leküzdeni, és amelyek szélesebb társadalmi megközelítést és több szereplő bevonását igénylik.”

¹⁴ Rec (2001) 10. számú ajánlás.

A 25. pont szerint a „felvételi eljárás során el kell kerülni a diszkriminációt, és a jelentkezket objektív alapon, a szükséges ellenőrzések elvégzését követően kell megítélni. A felvétel során azt kell szem előtt tartani, hogy a felvételre kerülő férfiak és nők a társadalom különböző részeit reprezentálják, ideértve az etnikai kisebbségeket is, ezáltal teljesítve azt a nagy fontosságú követelményt, hogy a rendőrök összetétele tükrözze azt a társadalmat, melyet szolgálnak.”

A cikk kommentárja szerint „tény, hogy a nők valamennyi tagállamban, általában véve, alulreprezentáltak a rendőrség állományában, és még inkább ez a helyzet a magasabb rendfokozatok és a vezetői pozíciók esetében. Hasonló a helyzet minden tagállamban a kisebbségi és etnikai csoportoknál. Világosan kell látni, hogy a rendőrség és a közösségek közötti viszonyra nézve hasznos, ha a rendőrség összetétele követi a társadalomét, növeli a hatékonyságát és biztosítja a közösségek támogatását. Következésképpen mindent meg kell tenni ennek biztosítására. A cikkely második mondata azt a követelményt tartalmazza, hogy a felvételi politika ösztönözze a társadalomnak megfelelő összetétel kialakítását. Ezeket a törekvéseket közzé kell tenni, és ésszerű lépésekben végre kell hajtani.”

A 49. pont szerint „a rendőrségi nyomozásnak objektívnek és tisztességesnek kell lennie. Érzékenynek és alkalmazkodónak kell mutatkoznia az egyének, mint pl. a gyerekek, fiatalok, nők, kisebbségek – beleértve az etnikai kisebbségeket is – és a kiszolgáltatott, sérülékeny emberek speciális szükségletei iránt.”

A cikk kommentárja szerint „a rendőrség munkáját mindig is az objektivitás és a tisztesség vezérelje, s ez különösen fontos a rendőrségi nyomozások során. Az objektivitás megköveteli, hogy a rendőrség pártatlanul folytasson le egy nyomozást, vagyis a vizsgálatait valamennyi releváns, mind a gyanúsított ellen, mind pedig a mellette szóló körülményt, tényeket és bizonyítékokat tekintetbe vevő módon kell végeznie. A tárgyilagosság a becsületességnek is ismertetőjegye, az utóbbi megköveteli, hogy a nyomozás folyamata, az alkalmazott eszközöket is ideértve, maga biztosítsa azt a környezetet, melyben »igazságos« módon mehet végbe az eljárás, és ahol tiszteletben tartják az egyének alapjogait. A tisztesség követelménye azt is jelenti, hogy figyelembe kell venni, hogy bármely egyén teljes mértékben részesüljön jogaiban. A nyomozásnak például tekintettel kell lennie a vizsgálat alá vontak fizikai és szellemi képességeire, valamint a kulturális különbségekre. A gyerekek, fiatakorúak, nők, kisebbségi csoportokhoz tartozók kiváltképp fontosak ebben a tekintetben. A nyomozás legyen lelkiismeretes, és csökkentse a minimumra a vizsgálat alá vontak lehetséges sérelmeit. Ez a rendelkezés igazolja a »tisztességes rendőri eljárást«, mely a »tisztességes tárgyalást« készíti elő.”¹⁵

2.2. Az EBESZ vonatkozó dokumentumai

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa által 2012 novemberében kiadott *Ljubljanoi útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához Biztonság és rendészet* című fejezete 46. cikke szerint „a rendészeti szerveknek professzionálisnak és elszámoltathatónak kell lenniük, valamint teljes körűen tiszteletben kell tartaniuk az emberi jogokat. Az állomány összeté-

¹⁵ Lásd bővebben: VALCSICSÁK 2013, 3.; GECSE–VOLTÉR 2009.

telének tükröznie kell a társadalom sokszínűségét, a működését pedig úgy kell kialakítani, hogy az kielégítse a népesség minden szegmensének szükségleteit; a kisebbségi csoportok szükségletei esetében, ha szükséges, akár célzott intézkedéseken keresztül is.

A [...] rendészeti szervek és a kisebbségekhez tartozó személyek közötti interakció és együttműködés hiánya negatív reakciókhoz vezethet a kisebbségi közösségek részéről, adott esetben pedig konfliktust is eredményezhet. Javítja az interetnikus kapcsolatokat, illetve előmozdítja a társadalom integrációját, ha a rendőrségi állomány összetétele megjeleníti az általa szolgált közösségét, illetve ha a rendőrség és a kisebbségi közösségek között működőképes a kommunikáció. A jelen iránymutatások alapját képező elveket integrációs intézkedések által kell érvényesíteni; intézkedéseket dolgozva ki és valósítva meg a biztonsági és rendészeti szervek vonatkozásában, különösen a toborzás, az állomány összetétele, a képzés és szakmai előmenetel, az operatív eljárások, valamint a konfliktusmegelőzés és konfliktuskezelés tekintetében. [...] Az államoknak a biztonsági és rendészeti struktúrákra vonatkozó intézkedések kidolgozása során figyelembe kell venniük a következőket:

- Az intézkedéseket úgy kell kidolgozni, illetve a rendelkezéseket úgy kell végrehajtani, hogy azok erősítsék a bizalmat és az együttműködést a rendészeti szervek, valamint a kisebbségi közösségek, illetve a társadalom összes szegmense között. Mindez kedvezően hat a rendészeti szervek működési hatékonyságára és kapacitására is;
- A megfelelő szintű képviselet minden szinten való biztosítására irányuló, célzott intézkedések egyik formája, ha – hosszabb távú alkalmazásuk lehetőségével – kisebbségi közösségekhez tartozó személyeket toboroznak a rendészeti szervekhez;
- A kisebbségi közösségekkel való fenntartható és együttműködésen alapuló kapcsolatok kiépítésének hatékony módja lehet a közösségi rendvédelmi stratégiák kidolgozása. Elősegíthetik a kommunikációt és erősíthetik a bizalmat az olyan intézkedések, amelyek révén interkulturális, valamint nyelvi jártasságra tehetnek szert azok a rendőrök, akik munkájuk során nagy valószínűséggel kerülnek kapcsolatba különböző közösségek tagjaival;
- Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy az egyenlő bánásmódra vonatkozó jogi szabályozás – például a diszkrimináció tilalma – a gyakorlatban is érvényesüljön. Ennek keretében a rendészeti szervek munkatársainak képzésére, illetve tudatosságának növelésére van szükség a diszkriminációval és az azzal szembeni fellépés jogi kereteivel kapcsolatban. Továbbá, a hátrányos megkülönböztetés közvetlen, közvetett és intézményesített formáinak visszaszorítása érdekében a rendészeti szerveken belül is célzott intézkedések kialakítására, megvalósítására és nyomon követésére van szükség. Ezzel a céllal összefüggésben megfelelő kapacitásbővítésről kell gondoskodni;
- Megfelelő jogszabályokat kell alkotni, illetve a jogszabályok érvényesülése érdekében megfelelő intézkedéseket kell életbe léptetni, illetve képzést kell biztosítani a gyűlölet-bűncselekmények megbízható azonosítása és nyilvántartása, valamint hatékony kivizsgálása és bíróság elé vitele érdekében. Lépéseket kell tenni a gyűlölet-bűncselekmények megelőzése érdekében;
- A rendészeti szervek által kiadott közleményeknek – így a nyilvános terjesztésű nyomtatott anyagoknak is – kulturálisan érzékenynek kell lenniük, valamint elérhetőeknek minden közösség számára; adott esetben, illetve lehetőség szerint kisebbségi nyelveken is.”

Az EBESZ nemzeti kisebbségek főbiztosa 2006-ban kifejezetten a soknemzetiségű társadalmak rendfenntartására vonatkozó ajánlásokat is közzétett, amely azzal a céllal született, hogy megvizsgálja a „rendőrség szerepét a feszültségek visszaszorításában és az etnikumok közötti kiegyensúlyozott kapcsolatok kialakításában, valamint megelőzze, hogy ezek a feszültségek széles körű zavargásokká és konfliktusokká mélyüljenek. Négy alapelvet fogalmazott meg: elfogadás, alkalmazás, értékelés és szabályozás.”¹⁶

Korábban, 2003-ban adta ki az EBESZ a *Cselekvési terv a romák és szintók helyzetének javításáról az EBESZ-térségben* című dokumentumot.¹⁷ A részes államok számára javasolt intézkedések közül az alábbiak kapcsolódnak elsősorban a rendészet területéhez: „16. Biztosítsák a roma és szintó emberek elleni erőszakos cselekmények nyomatékos és hatékony kivizsgálását, különösen akkor, ha okkal gyanítható, hogy azok faji indítékúak voltak; lépjenek fel felelősségteljesen az ilyen cselekmények ellen, összhangban a hazai jogszabályokkal, illetve a vonatkozó emberi jogi normáknak megfelelően. 17. Biztosítsák, hogy a diszkriminatív vagy erőszakos cselekmények elkövetői ne maradjanak büntetlenek; többek között a rendőrség azonnali és hatékony nyomozati, valamint szankcionáló tevékenysége révén. 18. Jogsegély, roma nyelvű információszolgáltatás és hasonló intézkedések révén segítsék elő a roma és szintó emberek igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését.”

Kifejezetten a rendészet kapcsán a nemzetközi szervezet azt javasolja, hogy fejlesszenek ki „olyan közpolitikai intézkedéseket, amelyek előmozdítják a rendészeti szerveknél dolgozók tudatosságát a roma és szintó emberek helyzetére vonatkozóan, és visszaszorítják az előítéleteket és a negatív sztereotípiákat [...] képzési programokat a túlzott erőalkalmazás megelőzése, valamint az emberi jogokkal kapcsolatos tudatosság, illetve az emberi jogok tiszteletének előmozdítása érdekében [...] közpolitikai intézkedéseket (1) a roma/szintó közösségek és a rendőrség közötti kapcsolatok javítására, valamint a roma és szintó emberek elleni rendőrségi visszaélések megelőzésére; továbbá (2) a rendőrség és a roma/szintó emberek közötti bizalom fokozására. [...] a roma és szintó emberek ellen irányuló, faji indítékú erőszakkal szembeni hatékony rendőrségi fellépést biztosító közpolitikai intézkedéseket és eljárásokat. 30. Mérjék össze a rendőrségre vonatkozó nemzetközi normákkal a nemzeti rendőrség, civil szervezetek és a roma/szintó közösségek képviselőinek részvételével működő konzultációs folyamatok aktuális gyakorlatát. 31. Szükség esetén dolgozzanak ki – nemzetközi szervezetekkel és roma civil szervezetekkel szorosan együttműködve – közpolitikai állásfoglalásokat, magatartási kódexeket, gyakorlati útmutató kézikönyveket és képzési programokat. 32. Nyújtsanak ösztönzést a roma és szintó embereknek a rendészeti szerveknél való elhelyezkedésre, a tolerancia és a sokszínűség előmozdítása érdekében.”

Ennek megfelelően az EBESZ Titkárságon belül működő Stratégiai Rendőri Ügyek Osztálya (SPMU) és a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (DIEJH) „segítséget nyújt a részes államoknak programok és bizalomépítést szolgáló intézkedések – például a közösségi rendészet – fejlesztésében, amelyek a roma/szintó emberek és a rendőrség közötti kapcsolatok javítását szolgálják, különösen helyi szinten. 34. A DIEJH romákkal és szintókkal kapcsolatos ügyekért felelős kapcsolattartója és a Stratégiai

¹⁶ BOSZNAY 2007.

¹⁷ A dokumentum magyarul is elérhető: www.osce.org/odihr/17554 (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

Rendőri Ügyek Osztálya, vonatkozó hatáskörüknek megfelelően, gyűjteményt hoznak létre az EBESZ-társaság »legjobb rendőrségi gyakorlat«-aiból a roma/szinti közösségekkel kapcsolatos rendészeti tevékenységek terén. 35. A nemzeti kisebbségi főbiztos, a DIEJH romákkal és szintókkal kapcsolatos ügyekért felelős kapcsolattartója és a Stratégiai Rendőri Ügyek Osztálya segítséget nyújt a részes államoknak a faji profilalkotás megelőzését és az interetnikus kapcsolatok előmozdítását szolgáló magatartási kódexek kidolgozásához.”

Az EBESZ 2010-ben útmutatót tett közzé *Rendőrség és romák: jó gyakorlatok a bizalom és a megértés körében (Good Practices in Building Trust and Understanding)* címmel (ez a kiadvány magyarul nem érhető el).¹⁸

¹⁸ *Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding* (2010). SPMU Publication Series, Vol. 9. Vienna.

3. Multikulturalizmus és rendészet Magyarországon

Az alábbi fejezet bemutatja a multikulturalizmus hazai szabályozási és társadalmi környezetét. A könyv fókusza ugyan a rendészet és az azt érintő kihívások, ennek megértése azonban lényegesen tágabb horizontú kitekintést igényel.

A magyarországi helyzet megismeréséhez kiváló alapot szolgáltat a multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK utasítás, amely rávilágít a politikai-közpolitikai megfontolások, valamint retorika és a tényleges társadalmi valóság viszonyára.

A jogforrás preambuluma a „multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló szabályozás megteremtéséről”, valamint „a multikulturális környezetben élők megismerése és megértéséről” (továbbá „a bűnmegelőzés erősítéséről, valamint a kölcsönös segítségnyújtásról”) szól, amely szövegezés arra utal, hogy a multikulturális közösségek léte adottnak vehető. A 2. pont a preambulumban megfogalmazott célokat alapvetően a kisebbségi összekötő szerepkörre kijelölt személyek, illetve munkacsoportok (kisebbségi összekötő) által tartja megvalósíthatónak. Sajátos módon azonban e jogforrás (ha nem is kizárólagosan, de legalábbis döntően) ezt a rendőrség és a *roma* kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló ORFK utasításra való utalással teszi meg. Ezt kiegészíti (bár a nyelvtani értelmezés szabályai szerint inkább ezzel ellentmondásban áll) a 3. pont, amely a roma-rendőr kapcsolatokra létrehozott személyek és formáció hatáskörét „a folyamatos kapcsolattartás érdekében” kiterjeszti a kapcsolatfelvételre „a) a többségitől eltérő kulturális jegyekkel, magatartási-viselkedési mintákkal, értékrenddel jellemezhető, etnikai, vallási vagy egyéb csoportok, közösségek vezetőivel, vagy az adott eltérő kultúrájú közösség képviseletére alkalmas személlyel, [...] c) az idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárok elhelyezésére szolgáló létesítmények (befogadó állomás, közösségi szállás, rendőrség őrzött szállása, kijelölt gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény) vezetőivel, d) az érintett kisebbség felzárkóztatásával foglalkozó társadalmi szervezetek, alapítványok, oktatási intézmények, valamint azon települések oktatási intézményeinek vezetőivel, ahol az érintett kisebbség aránya a rendelkezésre álló adatok alapján meghatározónak tekinthető”.

Az utasítás egyébként a releváns kapcsolattartók adatbázisának létrehozását, évi legalább egy, a tárgykört érintő, a rendőrség releváns személyi állományát és szolgálati ágait célzó szakmai rendezvény tartásának kötelezettségét írja elő, valamint hogy az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) Rendészeti Főigazgatósága dolgozzon ki módszertani útmutatót a multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedések végrehajtásához, amelyet „a szolgálati ágak és szolgálatok hivatásos állománya részére teljes terjedelmében, míg a szakszolgálatok hivatásos állománya részére szükséges mértékben, dokumentált formában oktatni kell”.

Az utasítás ugyancsak létezőnek és adottnak tekinti a kisebbségi közösségek (és itt ismételtlen fontos hangsúlyozni, hogy a jogforrás csak a romákat és a menekülteket nevesíti, a kisebbségi/nemzetiségi törvényben meghatározott nemzetiségeket vagy más bevándorló csoportokat nem), azaz „a többségitől eltérő kulturális jegyekkel, magatartási-viselkedési mintákkal,

értékrenddel jellemezhető, etnikai, vallási vagy egyéb csoportok, közösségek” és a többségi társadalom közötti értékkonfliktus kriminális, azaz a büntetőjog (vagy legalábbis a szabálysértési jog) dimenziójában értékelendő létezését. A 12. pont ugyanis az „adott eltérő kultúrájú közösségekben elfogadott, de a többségi társadalom normái szempontjából deviánsnak tekinthető eseményről” szól. És annak bekövetkezése esetére rendelkezik arról, hogy „a kisebbségi összekötők a büntügyi szolgálati ág munkatársainak, valamint az összekötő személyek segítségével tárják fel az adott eltérő kultúrájú közösséghez tartozó, a többségi társadalmat jellemző normákkal, mintákkal, szokásokkal össze nem egyeztethető viselkedési formákat”.

A 13–18. pont szerint: „A többségitől eltérő szokások, hagyományok, viselkedési jellemzők feltérképezésére irányuló adatgyűjtés végrehajtását követően, az általános tapasztalatokat a kisebbségi összekötő összesíti és az állomány számára hozzáférhetővé teszi annak érdekében, hogy az esetleges illegális migráció okán az adott területen megjelenő, addig ismeretlen népcsoporthoz tartozó személyek felismerését elősegítse.” A jogforrás feladatokat határoz meg az „oktatási intézményekben előforduló, kulturális különbözőségekből fakadó konfliktusok feltérképezése és a további jogsértő cselekmények megelőzése érdekében az »Iskola rendőre« programban részt vevő rendőr”, valamint a rendőrkapitányságok bűnmegelőzési előadói számára, hogy elősegítse „a többségitől eltérő, már megismert viselkedési formákkal kapcsolatos előadások megtartását, melynek keretében rávilágítanak a társadalmi együttélés alapvető, a kulturális különbözőségekből fakadó konfliktusok megelőzését célzó szabályaira, valamint tanácsaikkal hozzájárulnak a diákok tudatformálásához”. A büntügyi helyszíneken a szemlebizottság vezetője számára feladat lehet az összekötő személy szaktanácsadói felkérése, aki „élettapasztalatával, valamint az adott eltérő kultúrájú közösséget jellemző kulturális, illetve magatartásbeli sajátosságokkal kapcsolatos ismereteivel segítheti a felderítést”. Azt is kimondja a jogforrás, hogy a „nyugodt és kiegyensúlyozott közösségi viszonyok megteremtésének és fenntartásának elősegítése érdekében a Kistérségi Egyeztető Fórumok keretein belül szükséges feltárni az egyes eltérő kultúrájú közösségek tagjai által és sérelmére elkövetett bűncselekmények hátterében álló, a jogsértések megelőzése szempontjából releváns okokat és körülményeket”. A fenti fórumokra és programokra a jogforrás megteremti a „konfliktusokkal érintett, illetve a veszélyeztetettnek tekinthető eltérő kultúrájú közösségek vezetőinek”, valamint a releváns civil szervezeteknek a bevonását.

Érdemes megemlíteni, hogy az utasítás kiadását követően a budapesti székhelyű Európai Roma Jogi Központ (ERCC) a belügyminiszterhez és az országos rendőrfőkapitányhoz fordult, aggódalmának adva hangot azzal kapcsolatban, hogy annak nyelvezete erősíti a sztereotípiákat, és diszkriminációhoz vezethet, ugyanis a dokumentum, bár multikulturális környezetről beszél, de implicit módon a romákat célozza, és az utasításban használt nyelvezet nem erősíti a rendőrség és a roma közösségek együttműködését, hanem mélyítheti a romákkal szembeni előítéletet, és táplálja a bizalmatlanságot. Példaként említik a deviancia kifejezést és hogy az utasítás kiterjed az eltérő kulturális háttérű közösségekre történő „figyelésre”, valamint arra, hogy kövessék nyomon a többség és az eltérő kulturális háttérű közösségek viszonyának alakulását, ám mivel e „monitorozás” módját nem határozzák meg, ez zaklatást eredményezhet, ami a magánélethez és a családi élethez, az otthonhoz és a jó hírnévhez fűződő jog sérelmét jelentheti.¹⁹

¹⁹ Az Európai Roma Jogi Központ aggódik a rendőri intézkedések miatt. Elérhető: <http://biztonsagpiac.hu/az-europai-roma-jogi-kozpont-aggodik-a-rendori-intezkedesek-miatt> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

Az ORFK utasítás ugyan nem nevesíti a romákat kizárólagos vagy kifejezett célcsoportként, azonban a hazai társadalmi sajátosságok, a migránsszféra elenyésző létszáma miatt elsősorban őket érinti. A jogforrás említetten a „kulturális eltérésekből fakadó feszültségek” és „kulturális különbözőségekből fakadó konfliktusok” csökkentése céljából „a többségitől eltérő kulturális jegyekkel, magatartási-viselkedési mintákkal, értékrenddel jellemezhető, etnikai [...] csoportok, közösségek”-ről szól, előírva, hogy a körzeti megbízottak kísérjék „figyelemmel [...] az eltérő kultúrájú közösségek életviszonyait [...] illetve az [...] egymáshoz, illetve a többségi társadalomhoz való viszonyának alakulását”.²⁰ A dokumentum adottnak veszi az „eltérő kultúrájú közösségekben elfogadott, de a többségi társadalom normái szempontjából deviánsnak tekinthető események” létezését és a „többségi társadalmat jellemző normákkal, mintákkal, szokásokkal össze nem egyeztethető viselkedési formákat”.²¹

3.1. Faj, etnicitás, nemzet(iség), kisebbségek – fogalmi keretek

A különböző: faji, etnikai, nemzeti kisebbségekre vonatkozó fogalmak elhatárolása azért is nehéz, mert az egyes – egységesnek és egyértelműnek tűnő nyelvezetben megfogalmazott – kisebbségvédelmi intézmények mögött eltérő, az adott politikai közösségek sajátosságait megjelenítő jogalkotói (vagy jogértelmezői) célok, illetve a védelemben részesíteni kívánt (kisebbségi) csoportok erősen különböző aspirációi és igényei állnak. Az emberi jogok nemzetközi védelmének intézményei és az egymással versengő alapjogok alkotmányjogi retorikája ugyan a fenti kategóriákkal operál, e fogalmak fluiditása azonban rámutat a jogvédelem céljainak komplexitására és az egyetemes igényű szóhasználat ellenére is szituatív jellegére. A kisebbségi jogokkal foglalkozó szakemberek számára örök kérdés a faji, nemzetiségi, etnikai kisebbség fogalmának, fogalmi elemeinek meghatározása. A definícióalkotás két dimenzióban merül fel: egyfelől maga a kisebbségi csoport, másrészt a csoporttagság tekintetében. Mindkét kérdés kapcsán találunk az objektív és/vagy szubjektív kritériumrendszereket különböző mértékben figyelembe vevő megoldásokat: az identitásválasztás szabadsága mellett sok esetben megjelennek a jogi, politikai, esetenként biológiai ismérvek bonyolult klasszifikációi is.²²

Amint látni fogjuk, a faji, etnikai, nemzetiségi fogalmak, illetve a kisebbségi jog kategóriájának használata a szakirodalomban, a nemzetközi dokumentumokban, a jogszabályokban és a jogalkalmazó és -értelmező szervek döntéseiben egyaránt meglehetősen egyenetlen és következtelen.

Kevés eligazítást kapunk a „faj” vonatkozásában. Biológiai értelemben az egész emberiség egy fajnak tekinthető: ehhez képest a fajhoz kapcsolt nemzetközi jogi vagy alkotmányos védelem többnyire a bőrszínre vagy valamilyen származásra vonatkozó, alapvetően a külvilág klasszifikációja és többnyire percepciója alapján értelmezett, hátrányos

²⁰ A multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK utasítás, 11.

²¹ A multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK utasítás, 12.

²² A kisebbségfogalom külső, nemzetközi jogi meghatározásáról számos monográfia, travaux préparatoires és akadémiai tanulmány készült. Az ENSZ keretében külön jelentéstevő testület is alakult egy egységes fogalomrendszer kialakítására. Az 1987-es Capotorti-jelentésről lásd GIRASOLI 1995. A nemzeti kisebbségfogalom és a diaszpórák kapcsolatáról lásd KÁNTOR 2011.

megkülönböztetés, verbális (gyűlöletbeszéd) vagy fizikai erőszak elleni védelemre irányul. Itt tehát a tágan értelmezett antidiszkriminációs logika érvényesül, és a kisebbségi védelem alapjául a külvilág által percipiált és valamilyen joghátrány kiváltását eredményező, biológiai alapú vagy külső rasszjegyek szolgálnak. Érdemes megemlíteni, hogy társadalomelméleti szempontból a fajt társadalmi konstrukciónak tekintik; és ilyen alapon tartják relevánsnak.²³

Az államközi kapcsolatokat szem előtt tartó nemzetközi jog döntően azt a megközelítést alkalmazza, hogy az etnikai kisebbségek azok a nemzeti kisebbségek, amelyeknek nincs anyaországuk. Ugyanakkor a belső jogban az etnikai kisebbségek kapcsán is a külső megjelenés vagy valamilyen egyéb, askriptív, az egyén döntésétől, szabad választásától független csoportbesorolás és valamilyen potenciális joghátrány lesz a fogalom értelmezésének alapja: tehát ismételten az antidiszkriminációs logika érvényesül. A fenti értelmezési keretben a nemzetközi joggyakorlat az etnikai hovatartozást egy sor egyéb tulajdonsággal is azonosítja, például: állampolgárság, születési hely, származási ország, anyanyelv, beszélt nyelv, név, bőrszín, szokások, vallás, öltözködés, étkezési szokások, a szülők etnikai hovatartozása, anyanyelve, születési hely stb.²⁴

Mindazonáltal, amint látni fogjuk, nem az elnevezés érdekes – azaz, hogy nemzeti, etnikai vagy faji kisebbségekről beszélünk-e –, hanem a mögötte meghúzódó tartalom: hogy a jogvédelem morfológiája, a védett tulajdonságok köre és a többletjogok mértéke hogyan alakul. Ha a jogi és közpolitikai modelleket ebből az irányból közelítjük meg, az alábbi hármas felosztás alkalmazását tartom a legcélszerűbbnek: *Kisebbségi jogok* alatt identitáspolitikai törekvések és kulturális jogok egyéni és kollektív elismerését értem. A tágan értelmezett *antidiszkriminációs jog* középpontjában egyéni jogok állnak. A *társadalmi inklúzió* (befogadás, amely fogalmilag nem azonos sem az asszimilációval, sem pedig az integrációval) közpolitikai kerete pedig adott esetben etnicizált szociálpolitikai vagy a multikulturalizmus erősítését szolgáló eszközöket foglal magában, és csoportalapú, kollektív igények elismerését is hordozhatja. Ezen tipológia első elemében (tehát a kisebbségi jogok körében) értelmezhető a „nemzeti kisebbség”, illetve „nemzetiség” terminológia, a másodikban (tehát antidiszkriminációs kontextusban) a „faji” és „etnikai” kisebbség; a harmadik policykeretben pedig mindhárom megjelenik. A terminológia – inkonzisztens használatából következően – önmagában nem ad megbízható eligazítást az alkalmazott közpolitikai és jogi eszközrendszerre, de kijelenthetjük, hogy az ellentmondásos és bizonytalan fogalomhasználat jelzi a jogi és közpolitikai eszközrendszer ellentmondásosságát, amely leginkább a jogalkotók és a politikai döntéshozók fogalmi bizonytalanságát vagy éppen szándékainak ellentmondásosságát jelzi: hogy bizonyos (köz)politikai vitákat nem mernek vagy akarnak lefolytatni, vagy a közpolitikai és jogi keretrendszer tényleges célja nem az, amit magáról állít.

3.2. Kik és mik a kisebbségek Magyarországon?

A fogalmak elemzését követően térjünk rá a hazai jogszabályi és közpolitikai környezet bemutatására. Elsőként tekintsük át, mit mond a jog a magyarországi kisebbségekről: hogyan határozza meg a releváns csoportokat és az affiliáció feltételeit, és van-e a szabályozásának új eleme.

²³ Lásd például TAJFEL 1981.

²⁴ SIMON 2007.

Az Alaptörvény *Nemzeti hitvallás* című részében – mi, magyarok – „[k]inyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”. A *Szabadság és felelősség* című rész XXIX. cikke szerint: „(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 1. § alapján nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösség érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A fenti definícióhoz hasonlóan a továbbiakban is az 1993-as kisebbségi (a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII.) törvény szabályozását követve a jogszabály (az 1. számú mellékletben) még fel is sorolja a 13 ily módon elismert kisebbséget, amíg a törvény 148. § (3) bekezdése rendelkezik a további csoportelismerés során követendő eljárásrendről.

A régi-új szabályozás alapján tehát ahhoz, hogy valaki a kisebbségi törvény értelmében ezer aláírás összegyűjtésével azt kérje az országgyűléstől, hogy bővítse a jogszabály által nevesített tizenhárom kisebbség listáját, arra van szükség, hogy a kisebbség az elismeréskor a törvény értelmében már létező legyen. Az Országgyűlés a Magyar Tudományos Akadémia szakvéleményének kikérése mellett ellenőrzi a törvényi feltételek meglétét (azaz a kisebbség valós létét), és meggyőződve azok kielégítő voltáról, kisebbségként elismeri az újabb népcsoportot. Ennek némileg ellentmond, hogy a parlament (és a képviselői mandátum) szabadsága értelmében ugyanakkor még a jogszabályi feltételek teljesítése esetén sem garantálja semmi a fenti törvénymódosítás (kétharmados) plenáris támogatását (ahogy az egyházak esetében sem), így reális veszély a kisebbségek számának befagyasztása, adott esetben diszkriminatív szelekciójuk. (Mellesleg a jogszabály által elismert kisebbségektől nem követelték meg a törvényi meghatározásnak való megfelelést.) A székelyek, hunok, jászok, bunyevácok, olaszok, égei makedónok és zsidók e tárgykörben benyújtott népi kezdeményezéseinek történetét²⁵ jól illusztrálják a szabályozás ellentmondásait.²⁶

A kisebbségi, nemzetiségi státusnak a törvény 1. §-a szerint nem feltétele az állampolgárság, így például a tartósan Magyarországon tartózkodó román vagy lengyel állampolgárok tehát a magyarországi román, illetve a lengyel nemzetiség tagjainak számíthatnak. Sajátos kodifikációs megoldásként az állampolgárság követelményét a törvény 170. §-a, az egyik átmeneti rendelkezés állapítja meg, kimondván: „E törvény hatálya a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárságú személyekre és e személyek közösségeire terjed ki.”

Az 1993-as kisebbségi törvény kapcsán Sansum Molnár Judit rámutat: „[...] a hazai kisebbségek identitásának, nyelvének, kultúrájának megőrzése mellett – három további fő instrumentális okra vezetik vissza a kisebbségi törvény megszületését: 1. tárgyalási alapot próbált szerezni, illetve példát kívánt szolgáltatni a szomszédos országok számára a határon

²⁵ Lásd még DOBOS 2010.

²⁶ A kérdésről lásd például PAP 2007; MAJTÉNYI–PAP 2006a; MAJTÉNYI–PAP 2006b; HALMAI 2006; továbbá: Elindulhat az aláírásgyűjtés a székely nemzetiségről. Elérhető: http://hvg.hu/itthon/20171116_Elindulhat_az_alairasgyujtes_a_szekely_nemzetisegrol (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

túli magyarok helyzetének javítása érdekében; 2. A nemzetközi elvárásoknak való megfelelés: a. a nyugati kisebbségvédelmi normák elfogadása; b. a kisebbségekkel való hátrányos bánásmód kritikájának megelőzése. 3. A roma népesség beilleszkedésének elősegítése, a korábbi hátrányosan megkülönböztető bánásmód kompenzálása azzal, hogy a többi nemzeti-etnikai kisebbséggel megegyező státuszt biztosítanak számukra.”²⁷

Érdekes módon a törvény közel egy éven át tartó parlamenti vitáját, az ott elhangzó 66 felszólalás tartalomelemzését elvégezve Sansum Molnár arra jutott, hogy „a leggyakrabban említett szavak az alábbiak voltak: kisebbség, magyar, nemzetiségi, etnikai, törvény és önkormányzat. A legtöbbet említett kisebbség a roma volt [...] Kétszer olyan gyakran jelent meg [...], mint a sorrendben második német vagy szlovák nemzetiség. Ez arra is enged következtetni, hogy a romák körüli kérdések fontos témaként jelentek meg a parlamenti viták során.”²⁸

Jól szemlélteti ugyanakkor a kontextust a két roma képviselő hozzászólása: „A cigányság számára az önszerveződéshez, az érdekérvényesítéshez való jog csupán szükséges, de önmagában nem elégséges feltétel ahhoz, hogy megmeneküljön a fizikai létét fenyegető elsősorban szociális természetű gondoktól. Valós érdekei és gondjai mindig a szőnyeg alá lettek seprve” (Péli Tamás, MSZP).

A más politikai háttérrel rendelkező másik roma képviselő talán még tragikusabbnak látta – és nem ok nélkül – a közösségük problémáit: „Arról van szó, hogy a gazdasági válság okozta súlyos problémák, a rasszista tendenciák, és egyáltalán az a nyomorúságos helyzet, amelyben élünk, és magát az elszegényedés folyamatát figyelembe véve ez faji előítéletességgé válik, és jól tudjuk, hogy ezt nem a kisebbségi törvénynek kell megoldani. Olyan kisebbségi törvényt kell létrehoznunk, amelyik megfelelő hatással bír más törvényekre, a szociális, a gazdasági, a költségvetési törvényre, és olyan garanciákat nyújt, olyan kereteket biztosít a kisebbségi lét számára, amelynek hatására a kisebbségek, jelen esetben a cigányság, részesévé válik a döntéshozatali mechanizmusoknak, egyszerűen integrálódik a magyar társadalomba” (Horváth Aladár, SZDSZ).²⁹

Noha a jogalkotó szakmai vagy politikai okból nem tisztázta a nemzetiségi törvény fogalmi alapvetését, a kisebbségi jogok, a kulturális autonómia és az identitáspolitikai törekvések támogatása nem véletlenül³⁰ mosódik össze a szociálpolitikai, társadalmi inklúziós politikákkal – legalábbis a romák esetében. A Roma Integráció Évtizede Program³¹ által inspirált és az EU 2011-es keretstratégiájának³² égisze alatt elfogadott *Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia. Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011–2020)*³³ 2. számú melléklete egy hivatalos keretmegállapodást tartalmaz Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között, amely utóbbit a stratégia egyik kulcsszereplőjeként azonosítja. A dokumentum, azon túl, hogy „az etnikai szembenállást hangoztató – szélsőséges többségi, ritkán kisebbségi csoportoktól érkező – leegyszerűsítő válaszok megelőzésére, a közelmúltban történt

²⁷ SANSUM MOLNÁR 2017, 186.

²⁸ SANSUM MOLNÁR 2017.

²⁹ SANSUM MOLNÁR 2017, 197.

³⁰ VÍZI 2013, 94.

³¹ Elérhető: www.romadecade.org/about-the-decade-decade-in-brief (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

³² Elérhető: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index_en.htm (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

³³ KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság (2011): *Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia. Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák (2011–2020)*. Budapest, KIM.

súlyos és megrendítő – mindkét oldalról tapasztalható – rasszista vagy etnikai motivációt is sejtető bűncselekmények”-ről is beszél,³⁴ és általában hemzseg az olyan némileg esszencialista és nehezen értelmezhető mondatoktól, mint hogy „nem egyszerűen konzultációról van szó, hanem a szegénységben élők és a roma közösség és tagjainak »helyzetbe hozásáról« (empowerment), hogy az esélyegyenlőség aktív gyakorlásával legyen lehetőségük alakítani a társadalmat”;³⁵ vagy a „cigány kultúra támogatása [...] fontos, hogy ne célelles hatást érjen el a kulturális »másság« hangsúlyozásával”.³⁶ Mindemellett félreérthetetlenül kifejezésre juttatja, hogy a kulturális identitást az integráció eszközeként értelmezi és kívánja használni:³⁷ „A társadalmi leszakadásból és ennek következtében kialakult [...] súlyos problémáik az egész társadalmat érintik, ezért [...] elengedhetetlen a roma közösség önbecsülésének, tudatosságának növelése, saját magába, céljaiba vetett hitének tisztázása, azaz a roma társadalom saját integritásának újrateremtése. A felzárkózás, a társadalmi integráció elősegítése érdekében szükséges közösségfejlesztő folyamatok indítása, az állampolgári aktivitás fejlesztése a közösségi művelődés eszközeivel”³⁸ [...] A nemzetiségi oktatást és kultúrát érintő programok, fejlesztési tervek elkészítésébe, felülvizsgálatába a felzárkózási szempontoknak kiemelt figyelmet kell szentelni, a folyamatba be kell vonni az érintett roma nemzetiségi önkormányzatokat.”³⁹

Az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdése ugyanakkor nyilván kevésbé releváns a német vagy az örmény nemzetiség és az önkormányzatok esetében. Ami a roma önkormányzatiságot illeti, Balogh Lídia így ír erről: „Magyarországi kontextusban a fő dilemma abból a bizonytalanságból fakad, hogy az emberi jogi (polgárjogi) vagy a kisebbségi (nemzetiségi) jogi megközelítés dominálja-e a romaügyek megközelítését. Az elsőként említett – emberi jogi, illetve polgárjogi – megközelítésben az a meggyőződés implikálódik, hogy az európai romák helyzetének javítása hasonló módon lehetséges, mint ahogy az Egyesült Államokban a faji kisebbséghez tartozók, elsősorban az afroamerikai polgárok esetében történt, illetve hogy a társadalom hátrányos megkülönböztetéstől szenvedő tagjainak érdekét a szegregáció felszámolása szolgálja, az élet minden területére kiterjedően. A második, európai – nemzetiségi, illetve kisebbségi jogi – megközelítés ugyanakkor a romákra mint csoportra fókuszál; kulturális jogokat követel, annak érdekében, hogy a romák mint etnikai/nemzetiségi közösség megőrizhessék különállóságukat (miközben, természetesen, más társadalmi csoportokkal egyenlő státuszt élveznek a társadalomban).”⁴⁰

³⁴ KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020). 2011. november. Budapest, KIM. 94.

³⁵ KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020). 2011. november. Budapest, KIM. 88.

³⁶ KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020). 2011. november. Budapest, KIM. 89–90.

³⁷ Lásd például <http://romagov.kormany.hu/balog-zoltan-a-kulturara-kell-epiteni-a-felzarkoztatast> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

³⁸ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020). Frissített változat. 2014. szeptember. Budapest.

³⁹ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020). Frissített változat. 2014. szeptember. Budapest. 91.

⁴⁰ BALOGH 2012.

A közpolitikai és jogi fogalomalkotás zavarossága nyilván nem egyszerűsíti a roma mozgalom aktorainak helyzetét, szerepfelfogását sem. Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a fogalmi zűrzavart az Európai Unió sem enyhítette. A csatlakozás során érvényesített politikák kapcsán Vizi Balázs rámutat, hogy „a rendszeres éves jelentésekben a romák helyzetét a kisebbségi jogok alcím alatt tárgyalták, (de) kisebbségvédelmi szempontból a Bizottság egyedül a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemmel foglalkozott. A jelentésekben megfogalmazott egyéb javaslatok és aggodalmak a romák tág értelemben vett társadalmi integrációjára vonatkoztak, amelyet alig tekinthetünk elsődlegesen kisebbségvédelmi kérdésnek.⁴¹ [...] A jelentésekben még a romák parlamenti képviseletének kérdésére sem úgy tekintettek, mint a kisebbségi politikai részvétel kiteljesítésére: ennek esetleges megteremtése a romaintegráció egyik eszközeként jelent meg.⁴² [...] A romák helyzetét érintő ügyek kezelése a csatlakozás során a magyar–EU-kapcsolatokban így összegezhető: a) Annak ellenére, hogy mind a magyar jogrend, mind az EU a romákat etnikai kisebbségnek tekintette, a társadalmi, szociális helyzetük javításának kérdése teljesen elfedte a nyelvi, kulturális identitásuk megőrzésének problémáit. b) az Európai Bizottság láthatóan egy nagyon formai megközelítést alkalmazott – nem foglalkozott a cigányság mint kisebbségi csoport helyzetének értékelésével, szinte kizárólag a hivatalos szervek és intézmények részéről jelentkező megkülönböztetésre figyelt (tekintet nélkül annak társadalmi hatóerejére), és ennek leküzdését illetően egyedül az adminisztratív és pénzügyi források meglétét vizsgálta. Sem a kormányzati programok – részben EU-támogatással elindított – megvalósítását, sem a romákat érintő kisebbségvédelmi intézkedések lehetőségeit nem elemezte, nem vette tekintetbe az országjelentések elkészítése során.⁴³ [...] Az Európai Bizottság az éves országjelentésekben a roma közösség helyzetének javítását emelte ki, de ennek célja nem a kisebbségi jogok támogatása volt, hanem sokkal inkább a romák társadalmi integrációjának erősítése. A roma közösség kulturális, etnikai kisebbségi identitásának megőrzése teljesen háttérbe szorult a diszkrimináció elleni fellépés és a társadalmi integráció mellett. A társadalmi integráció azért is kerülhetett előtérbe, mert ez alkalmas keret a szociális hátrányok leküzdéséhez, a többségi társadalom számára pedig az asszimiláció üzenetét sugallja.”⁴⁴

3.3. Az etnokorrupció jelensége

Fontos kérdés a kisebbséghez tartozás feltételrendszere. A magyar kisebbségi jog legsúlyosabb, etnokorrupció néven ismert problémája nem is elsősorban a kisebbségként elismert csoportok attribútumai, hanem a kisebbséghez tartozás szubjektív feltételrendszerének szabályozatlansága során merül fel. Fontos megemlíteni, hogy az etnokorrupció jelensége nem korlátozódik a nemzetiségi önkormányzati választásokra. Csak néhány eset szemléltetésül: a Jobbik eleki elnöke, Sajben András lánya a roma fiataloknak szóló, Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MaCiKa) ösztöndíjpályázatán keresztül támogatást nyert, holott

⁴¹ Vizi 2013, 132–133.

⁴² Vizi 2013, 134.

⁴³ Vizi 2013, 143.

⁴⁴ Vizi 2013, 150–152.

a felmenői között nincsenek cigányok.⁴⁵ A 181 fős Pusztaderics valamennyi óvodása és iskolása, tizenhárom gyermek, a szülők kérésére cigány kisebbségi oktatásban részesült, noha egyikük sem volt roma. A polgármester javaslatára szülei azért vallották magukat romának, mert egyébként a község gyereklétszáma alacsony lett volna ahhoz, hogy az állam engedélyezze az intézmény fennmaradását, viszont a kisebbségi oktatást vállalva kevesebb diákkal is működhet a helyi oktatás.⁴⁶ Lakatos Szilvia kutatása rámutat, hogy: „Sok falusi, hátrányos helyzetű, szűkös anyagi körülmények között fenntartott iskola küzd a fennmaradásért, sok esetben egyetlen pluszbevételük a nyelvoktatásért – és/vagy cigány népismeretért – igényelt kiegészítő normatíva. Az iskola – és ezáltal munkahelyek – fenntartásának érdekében sok olyan pedagógus is vállalja, hogy elsajátít egy számára teljesen ismeretlen nyelvet, aki eredeti szakképzettsége szerint nem nyelvtanár, vagy soha nem gondolt arra, hogy valaha a romanit fogja tanítani. Elképzelhetőnek tartom, hogy a nyelvoktatás bevezetésének hátterében nem a cigány/roma szülők erre irányuló kérése áll, akik megkeresik az iskolát, és írásban kérik azt, hanem megfordítva: az iskola keresi fel a nyelvtanulás lehetőségével a gyerekeket, családokat, és támogatásukat kérik egyben az intézmény fennmaradása érdekében.”⁴⁷

A kisebbségi biztos a *Romák foglalkoztatása a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban* című programról kiadott értékelésében rámutatott: „[M]int oly sok más roma programban, itt sem volt fontos annak tisztázása, hogy a pályázók romák-e, ezt a jelentkezési lap kitöltésével adottnak tekintették, miközben a sajtóban is nyilatkoztak résztvevők arról, hogy egyáltalán nem romák. A panaszok egy része kifejezetten azt kifogásolta, hogy a felvettek jelentős része nem tartozott a célcsoporthoz.”⁴⁸ Az új kisebbségi (nemzetiségi) törvény – és az Alaptörvény is – hallgat a kisebbségi csoportokhoz tartozás kritériumairól. Erre egyetlen helyen, a kisebbségi többletjogok csupán egy szeletében, a politikai képviselet vonatkozásában látunk egy erőtlén kísérletet, ahol fennmaradt a korábbi szabályozásban is működő nemzetiségi választói névjegyzék – igaz, az ebben való részvételre most sem találunk semmiféle előírást. Az e tekintetben lényegében a 2011-es törvényben változatlanul hagyott 1993-as szabályozás ugyanakkor láthatóan nem volt képes megakadályozni a visszaélést a kisebbségi többletjogokkal, így azok tényleges kiüresedését eredményezheti. Pedig az Alkotmánybíróság azt mondta ki 45/2005. számú határozatában, hogy alkotmányosan megengedhető, hogy törvény tegye kötelezővé a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását, ha ezt az alapjog-korlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik. Ehhez képest fontos, hogy az Alaptörvény *Szabadság és felelősség* című fejezetének XXIX. cikke szerint: „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.” A kisebbségi identitás vállalása, és nem az identitás választásának deklarálása alkotmányosan megalapozhat egy olyan szabályozást, amely a – például a regisztráció során megjelenő – szubjektív elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a kisebbségi többletjogok gyakorlását.

⁴⁵ RAB 2010.

⁴⁶ NAGY 2010.

⁴⁷ LAKATOS 2012.

⁴⁸ Rövid összegzés a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának a Romák foglalkoztatása a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban című program vizsgálatáról. Elérhető: www.kisebbségiombudsman.hu/hir-526-rovid-osszegzes-nemzeti-es-etnikai.html (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

3.4. Egyenlőség és nyelvhasználat

Chronowski Nóra rámutat, hogy ugyan az Alaptörvény XV. cikke tartalmazza az egyenlőségi jogokat és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, de a védett tulajdonságok között nem említi a nemzetiséghez vagy etnikumhoz tartozáson alapuló diszkrimináció tilalmát, és értelmezése szerint az Alaptörvény kontextusában a „nemzeti származás” is sokkal inkább a többeségi nemzethez tartozásra utal, és kevésbé értelmezhető az etnicitás vonatkozásában.⁴⁹ Azt is hangsúlyozza, hogy a roma kisebbség nemcsak hogy nem szerepel az esélyegyenlőséget célzó előnyben részesítés lehetőségével érintett csoportok felsorolásában, de az Alaptörvény negyedik módosításával egy, a szegregációt legitimáló szabály is bekerült az egyenlőségi szabályok közé,⁵⁰ ugyanis az ott nevesített „felzárkózás” nem egyenértékű az inklúzió, a befogadás fogalmával – amely így alkalmas lehet a társadalmi felzárkózás címszava alatt bevezetett iskolai szegregációra.⁵¹

Érdemes szót ejteni a nyelvhasználat kérdéséről is. A nemzetiségi törvény szerint a roma és az örmény nemzetiség esetében már a magyar nyelv is a nemzetiségek által használt nyelvnek számít, noha a jogszabály nemzetiségen továbbra is olyan csoportot ért, amelyik saját nyelvvel rendelkezik. A kisebbségi biztos ezzel kapcsolatban megfontolásra ajánlotta, hogy „a nemzetiség megnevezése a »roma« mellett, azonos értékkel, továbbra is »cigány« maradjon, mert (gyűjtőfogalomként) a cigány szó használatának bevett gyakorlata van, és cigány nyelvként így már értelmezhetővé válik a romani és a beás nyelv is”. Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy az Alaptörvény több helyen tartalmaz rendelkezéseket a kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozóan. A kisebbségi nyelvek védelmére vonatkozó köteleességvállalás csak az Alaptörvény preambulumban található, míg a magyar nyelv és jelnyelv védelme az alapvető elvek között is garantált (az Alaptörvény *H*) cikkében).⁵² A fent említett XXIX. cikk értelmében a „Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz”, a *Nemzeti hitvallás* alapján pedig: „Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.” Ehhez képest az *Alapvetés* című fejezet *H*) cikke alapján: „Magyarországon a hivatalos nyelv a magyar. (2) Magyarország védi a magyar nyelvet. (3) Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra

⁴⁹ CHRONOWSKI 2012, 130–131.

⁵⁰ XV. cikk (4) bekezdés: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

⁵¹ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény egy módosított rendelkezése [94. § (4) z)] alapján felhatalmazást kap a Kormány, hogy a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés-oktatás szervezésének az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXCV. törvény 28. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek érvényesülését szolgáló sajátos feltételeit, különösen tekintettel a jogellenes elkülönítés tilalmára, rendeletben állapítsa meg, azaz a szegregáció szabad utat kap.

⁵² CHRONOWSKI 2015. Ugyanitt idézi a Velencei Bizottság 621/2011. számú állásfoglalásának 45. pontját: „A Velencei Bizottság sajnálatosnak tartja, hogy a *H*) cikk, amely a magyar nyelv – mint az ország hivatalos nyelve – védelméről szól, nem tartalmaz garanciát a nemzeti kisebbségek nyelveinek védelme vonatkozásában. Ugyanakkor megállapítja, hogy a XXIX. cikk biztosítja e nyelvek használatát Magyarország »nemzetiségei« számára, és úgy értelmezi ezt a rendelkezést, mint amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy az állam védje ezeket a nyelveket és támogassa megőrzésüket és fejlődésüket [lásd még a preambulumot és az Alaptörvény *Q*) cikkét].”

részét.” A védelemre jogosult nyelvek közül az Alaptörvény vitájának utolsó szakaszában kikerültek a nemzetiségi nyelvek. Ezzel, a XXIX. cikkben biztosított védelem miatt, nem is lenne komolyabb baj, ugyanakkor elgondolkodtató, hogy vajon milyen alkotmányos szinten elhárítandó veszélyre gondolt az alkotmányozó, amikor a magyar nyelv védelméről rendelkezett. A nyelvvédelmi klauzula (ironikus módon, a különböző megnyilvánulásai kapcsán éppen a helyesíráshoz és a nyelvhelyességhez fűződő ellentmondásos viszonya miatt számos kritikát kapott) Schmitt Pál köztársasági elnökhöz volt köthető. Jakab András⁵³ rámutat, hogy az ötlet némiképp meglepő, hiszen az ehhez hasonló rendelkezések kifejezetten a kisebbségi nyelvekre szoktak vonatkozni az alkotmányokban: „A többségi nyelvet a legkritikább esetben védik jogilag, de az ukrán alkotmány 10. cikke kivételével (ahol az kifejezetten az orosz ellen irányul) azt sem alkotmányi, hanem csak törvényi szinten (például Franciaországban a francia nyelv védelmében a globalizációs aggallal szemben). Az elretentő példaként idézett szlovák nyelvtörvény is csupán törvényi szintű (a szlovák alkotmány 6. cikke csak annyit rögzít, hogy a szlovák az államnyelv). A többségi nyelvet egyébként rendszerint ott szokták védeni, ahol kétséges, hogy mi is a többségi nyelv (Közel-Kelet, volt szovjet tagköztársaságok), illetve ahol egy nemzetiségi régió vagy tagállam próbál a szövetségi nyelvi asszimilációval szemben küzdeni, netán azt megfordítani (Québec, Flandria, Katalónia, Wales).”⁵⁴

3.5. Rendészeti esszencializmus és kulturalizmus⁵⁵

Elméleti szempontból közelítve a kérdést, a hazai szabályozás izgalmas vita alapjául szolgálhat. Attól, hogy egy kisebbség etnikaiként értelmezhető (és ebből fakadó jogigénnyel lép fel), még lehet nemzeti kisebbség is, ezzel adekvát igényekkel. Kérdés, hogy létezik-e olyan elméleti vagy normatív séma, amely alapján az ilyen igények legitimációja megítélhető. A „nemzeti kisebbségek” elismerését ugyanis valamilyen őshonos, autochton státushoz szokták kötni, az elkülönült szociokulturális jellemzők és valamilyen „elképzelt közösség”⁵⁶ iránti elkötelezettség mellett. A romák magyarországi nemzetiségként történő elismerése kapcsán felmerül a kérdés, hogy 1993-ban a roma nemzetépítő program képviselőinek hangja mennyiben befolyásolta a jogalkotót, és mennyiben volt ez egyfajta kolonialista/paternalista projekt. (Tény, hogy mostanra a roma nacionalizmus nemzetközi mozgalma mellett megkerülhetetlen szereplővé vált az ezt az irányzatot képviselő hazai roma aktivista-politikusi és értelmiségi csoport.) Ugyanakkor azt is érdemes megemlíteni, hogy politikai és etikai-filozófiai szempontból sem igazán elképzelhető, hogy a kisebbségi törvény hatályát ne terjeszték ki a legnagyobb lélekszámú kisebbségre. A törvény korábbi koncepciójában a zsidóság is szerepelt mint elismert kisebbség, és a listáról a Mazsihisz kérésének megfelelően kerültek le (hogy aztán sok év elteltével a közösség egy csoportja – sikertelenül – kezdeményezze a nemzetiségként történő elismerést).⁵⁷

⁵³ Lásd JAKAB 2011.

⁵⁴ A kérdésről bővebben lásd LÁNCOS 2014.

⁵⁵ E fejezet egy korábbi írás (PAP 2016) továbbfejlesztett változata.

⁵⁶ Lásd például ANDERSON 1983.

⁵⁷ Bővebben lásd PAP 2007, 316.

Sajnálatos módon ugyanakkor a magyarországi roma közösség közjogi megjelenítése mégiscsak inkohereus és inkonzisztens módon történt, és a kulturális identitás letéteményeseként meghatározott kisebbségi-nemzetiségi önkormányzatokat becsatornázták a társadalmi integráció közpolitikai intézményrendszerébe – és ez a rendészet területére is kiterjed. A többek között Orbán Viktor miniszterelnök egyik bálványosi beszédében említett munkaalapú társadalom⁵⁸ narratívája által meghatározott, az összetett társadalmi folyamatokat igencsak leegyszerűsítő formában értelmező, a „szegénység kultúráját” kanonizáló szemlélet ugyan nem használja a szélsőjobboldal politikai kommunikációja által lefoglalt „cigánybűnözés” fogalmát, de különböző jogforrások és kormányzati dokumentumok a roma közösséget lényegében ennek megfeleltethető, esszencialista, az „új rasszizmus”, illetve a kulturalizmus fogalmához köthető megközelítésben azonosítják. A kulturalizmus szerint az egyént a kultúrája határozza meg, amely zárt, organikus egészet képez, amelyet az egyén nem képes elhagyni, az egyaránt meghatározza a mentalitást és az életmódot.⁵⁹ Az „új rasszizmus” ennek megfelelően nem a különböző társadalmi csoportok közötti biológiai különbségekre, hanem azok kulturális megkülönböztetésére épít.⁶⁰ Az alább bemutatott közjogi dokumentumok ugyanis a különböző társadalmi problémákat és jogsértéseket esszencializálják, homogenizálják és etnicizálják azáltal, hogy a jogsértést nem egyéni cselekvésnek, hanem a kisebbségi létből fakadó lényegi adottságnak, csoporttulajdonságnak tekintik, ami akár az egész közösség szankcionálását is megalapozhatja. Miután e felfogás értelmében a konfliktusok eredendően kulturális jellegűek, a nemzetiségi törvény filozófiája szerint elsősorban a roma közösség kulturális identitása letéteményeseként létrehozott nemzetiségi önkormányzatok természetes és adekvát intézményi partnerei lesznek a rendészeti szervezeteknek a jogkövetésre nevelési, bűnmegelőzési, bűnüldözési és büntetés-végrehajtási együttműködés során.⁶¹ Nem állíthatjuk, hogy ez a 2010 utáni kormányzat koherens, átgondolt és deklarált filozófiája lenne; olyan kormányzati dokumentumot vagy szakpolitikai anyagot nem találtam, amely ezt pontról pontra közvetlenül felvállalta volna, sőt, az a valószínűbb, hogy a társadalmi progresszió eszméjétől vezérelve a jogalkotó és a kormányzat egyszerűen csak átültetett néhány olyan dokumentumot és retorikát, amely a hazaitól jelentősen különböző, de legalábbis a hazai roma közösségre vonatkoztatva inadekvát, alapvetően a bevándorlásra épült, nyugat-európai multikulturalizmus környezetében született. Ez azonban a lényegen nem változtat: a jogszabályhelyek és szövegek magukért beszélnek.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint a végrehajtásának a 2012–2014 évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat VI. fejezet 10. pontja például „etnikai konfliktusokkal terhelt településekről” szól. Az Emberi Jogi Munkacsoport keretében működő Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport 2015-ös összefoglalója például beszámol arról, hogy a Belügyminisztérium 2011. évi romaintegrációs feladattervének részeként „valamennyi bv. intézetnél romaügyekért

⁵⁸ Lásd Orbán Viktor miniszterelnök beszédét a 25. Bálványosi Szabadegyetem és Diáktábor rendezvényén. Elérhető: <http://mno.hu/tusvanys/orban-viktor-teljes-beszede-1239645> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

⁵⁹ Lásd például ERIKSEN–STJERNFELT 2009.

⁶⁰ Lásd például TAGUIEFF 1990.

⁶¹ Az Emberi Jogi Munkacsoport keretében működő Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport 2015-ös összefoglalója például a rendőrség és különböző roma önkormányzatok között 2015-ben 478 darab megállapodásról számol be. Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport 2015-ös összefoglalója 11.

felelős munkatársak kerültek kinevezésre. A kijelölt munkatársak a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága roma integrációs feladattervében meghatározott feladatok előkészítésével, végrehajtásával foglalkoznak.”⁶² Például „a reintegráció elősegítése érdekében a Tolna Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet és az illetékes Roma Nemzetiségi Önkormányzat 2015. január 21-én együttműködési megállapodást kötött a pártfogó felügyelői tevékenység hatékonyabbá tétele érdekében”.⁶³

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága által jegyzett, *Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020)* címet viselő dokumentum, noha „alapelveként kezeli [...] hogy a kifejezetten a roma nemzetiségre irányuló projektek csak akkor indokoltak, ha az orvosolni kívánt hátrány egyértelműen és elsősorban nemzetiségi vonatkozású”,⁶⁴ ugyanakkor azt írja, hogy „elengedhetetlen az igazgatási, a humánszolgáltatások és az igénybevevői közösségek kapcsolatának fejlesztése, valamint a roma és nem roma közösségek, bizonyos intézmények és szervek (pl.: helyi hatóságok, bírósági szervek, a rendőrség), valamint a [...] roma közösségek közötti állandó társadalmi párbeszéd kezdeményezése és fenntartása, melynek segítségével egy egymás elismerésén, tiszteletben tartásán, a problémák megoldására való törekvésen alapuló viszonyrendszer alakulhat ki”.⁶⁵ A dokumentum „különböző etnikai/nemzeti háttérű csoportok [...] illetve nemzetiségek és a többségi társadalom közötti” konfliktusokról⁶⁶ és „etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken [...] a közösségek konfliktusmentes együttéléséről”⁶⁷ szól. Fontos eleme a felfogásnak a kölcsönösség, például a már említett, „a mindkét oldalról tapasztalható rasszista vagy etnikai motivációt is sejtető bűncselekmények terjedése” kapcsán,⁶⁸ de általában is, ami azt sugallja, pontosabban arra a premisszára épít, hogy mély, elementáris és meghatározó, a rendészeti kihívásokat, tehát a bűnelkövetést indukáló kulturális különbségek vannak a többség és a romák között: a „valódi kölcsönös elfogadás”⁶⁹ szükségességéről szól

⁶² SIMON 2007; Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport 2015-ös összefoglalója, 13.

⁶³ Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport 2015-ös összefoglalója, 7.

⁶⁴ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság (2014): *Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020). Frissített változat.* Budapest, Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, 6.

⁶⁵ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020).* Frissített változat. 2014. szeptember. Budapest. 108.

⁶⁶ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020).* Frissített változat. 2014. szeptember. Budapest. 110.

⁶⁷ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020).* Frissített változat. 2014. szeptember. Budapest. 112.

⁶⁸ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020).* Frissített változat. 2014. szeptember. Budapest.

⁶⁹ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság: *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020).* Frissített változat. 2014. szeptember. Budapest. 108.

a dokumentum, és arról, hogy „törekedni kell [...] a roma és nem roma közösségek közötti kapcsolatok számának és minőségének növelésére”.⁷⁰ Nem kevesebbet olvashatunk e dokumentumban, mint hogy „[a] nemzeti együttműködés keretrendszerébe egyértelműen be kell emelni a romák és a többségi társadalom szövetségkötésének gondolatát.”⁷¹

Explicitebben juttatja kifejezésre a fenti szemléletet a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint a végrehajtásának a 2012–2014. évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat melléklete, amely szerint „a közösségek konfliktusmentes együttélése érdekében [...] vagyoni- és közbiztonsági terveket kell készíteni, elsősorban a közösségek békéjét veszélyeztető ismétlődő elkövetések és atrocitások, valamint az életellenes bűncselekmények megelőzése érdekében [...]. A közbiztonsági tervekben ki kell használni a rendőrség, a polgárőrség, a cigány kisebbségi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésében rejlő lehetőségeket. [...] Az etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken konfliktuskezelő, mediációs, közösségfejlesztő, valamint közösségi bűnmegelőzési és rehabilitációs programokat kell indítani a rend tartós helyreállítása és a közösségek konfliktusmentes együttélése érdekében. [...] Elő kell segíteni a fiatalok jogkövető magatartási kultúrájának kialakulását [...] támogatni kell az egyházakat a roma közösségek körében végzett missziós és pasztorációs tevékenységükben, különösen az erkölcsi értékrendet megalapozó és szemléletformáló programjaik beindításában és működtetésében.”

Ebben a szellemben fogant több, kifejezetten rendészeti tárgyú és normatív jogforrás is. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás, amely „kiemelt figyelemmel a bűnmegelőzésre [...] a Rendőrség és a roma kisebbség között konfliktus- és előítéletmentes viszony megteremtését” határozza meg. Ennek keretében szól a hivatásos állomány romológiai és konfliktuskezelési képzéséről, amely arra enged következtetni, hogy a roma közösség kultúrájának (mint a kriminális magatartás forrásának) megismerése segíti elő a bűnmegelőzést és bűnüldözést, az utasítás megfogalmazásában „a Rendőrség és a roma kisebbség közötti konfliktushelyzetek megelőzését”. Az utasításban meghatározott „munkacsoportok figyelemmel kísérik azokat [...] a helyes (sic!) életvitelre [...] irányuló tanulmányokat, elemzéseket, amelyek a roma kisebbséggel kapcsolatban hasznosítható ismereteket nyújthatnak a Rendőrség személyi állománya részére”. Ez a formáció „a roma kisebbséggel kapcsolatos konfliktushelyzetek elemzése alapján gyakorlati példákat és helyes megoldási módszereket bemutató szakmai anyagot készít, amelyet a rendőri szakmai tevékenység során, valamint a rendőrök képzésében alkalmazni lehet”, továbbá „szükség szerint, de legalább évente összesíti az adaptálható módszereket, képzéseket és programokat, amelyek alapján – a kriminológiai kutatások legfrissebb eredményeivel kiegészítve – létrehozza a roma kisebbséggel kapcsolatos kriminológiai, szociális (sic!) kutatások, tanulmányok [...] adattárát”. Érthető tehát, hogy az országos rendőrfőkapitány, nyilván kriminalitást érintő éves értékelő értekezletére az utasítás értelmében „részvételre felkéri az ORŐ képviselőjét”.

⁷⁰ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság (2014): *Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020). Frissített változat.* Budapest, Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság.

⁷¹ EMMI Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság (2014): *Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020). Frissített változat.* Budapest, Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság. 111.

A jogforrás szerint az „általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (a továbbiakban: Rendőrség) és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés célja a Rendőrség és a roma kisebbség között konfliktus- és előítéletmentes viszony megteremtése, kiemelt figyelemmel a bűnmegelőzésre, az áldozattá, bűnelkövetővé, illetve szenvedélybeteggé válás elkerülésére és az ismeretterjesztő kommunikációra”. Az utasítás rendelkezik arról, hogy a „Rendőrség szervezeti felépítésének megfelelően központi kisebbségi kapcsolattartási munkacsoportot (a továbbiakban: KKKM) és területi kisebbségi kapcsolattartási munkacsoportokat (a továbbiakban: TKKM) hoz létre. A munkacsoportban való részvétel az állományilletékes vezető kijelölése alapján történik, a tevékenység ellátását a munkaidő terhére kell ellátni, túlszolgálatot, egyéb többletkiadást nem keletkeztethet. [...] A munkacsoportok koordinálják a kisebbségi kapcsolattartási, együttműködési feladatokat, így különösen: a) az áldozattá, bűnelkövetővé, szenvedélybeteggé válás elkerülését, b) a Rendőrség szakmai tevékenységének kommunikációját, c) a Rendőrségről pozitív kép közvetítését, d) a hivatásos állomány romológiai, konfliktuskezelési és kommunikációs képzését, e) a rendőri hivatás vállalásának előmozdítását szolgáló stratégiák, programok kidolgozását, valamint f) a Rendőrség és a roma kisebbség közötti konfliktushelyzetek megelőzését. [...] A roma kisebbségi önkormányzat által vagy a Rendőrséggel közösen szervezett rendezvényeken – a szolgálati feladatok szem előtt tartásával, felkérésre – a Rendőrség bűn- és balesetmegelőzési szakemberei tanácsadói tevékenységet látnak el az áldozattá, bűnelkövetővé és szenvedélybeteggé válás tárgykörében. [...] A rendőrkapitányságok kezdeményezik az illetékességi területükön működő roma kisebbségi önkormányzatok képviselőinél olyan kapcsolatépítő kulturális és sportprogramok szervezését, amelyek a Rendőrség személyi állománya és a roma kisebbség közötti kölcsönös előítéletek felszámolását, mérséklését szolgálják. [...] A munkacsoportok tagjai, a kisebbségi összekötők: a) részt vesznek a Kistérségi Egyeztető Fórumok munkájában; b) közvetítik a roma kisebbség irányából érkező, illetve a roma kisebbség tagjaira vonatkozóan felmerült problémákat a rendőri vezetőkhez, ezzel egyidejűleg jelzéssel élnek az ORŐ területi roma koordinátora, valamint az illetékes kisebbségi önkormányzati vezető felé. [...] A rendőrkapitányságok a balesetmegelőzési tevékenység keretében megvalósuló programok szervezésébe bevonják a TRKÖ-t annak érdekében, hogy minél több roma származású fiatal vehessen részt a balesetmegelőzési célú versenyeken, rendezvényeken. [...] A munkacsoportok az illetékes kisebbségi önkormányzatokkal egyeztetve készítik el a roma kisebbséghez fűződő kapcsolat javítását szolgáló, valamint a bűncselekmények elkövetésének megelőzésére vonatkozó tájékoztató anyagokat. A Rendőrség bűn- és balesetmegelőzési szakmai anyagainak, kiadványainak terjesztésébe bevonják a kisebbségi önkormányzatokat.”

3.6. A kisebbségi ombudsman ajánlásai

Utalva Finszter Géza tanulmányára,⁷² a kisebbségi biztos így fogalmaz a rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztosítékrendszeréről és annak hiányosságairól szóló 2008-as átfogó jelentésében:⁷³ „Az Országgyűlés által elfogadott és sikeresen

⁷² FINSZTER 2005.

⁷³ Iktatószám: 5224/2008. 16–17.

kiépített, működtetett társadalmi bűnmegelőzési nemzeti stratégia [115/2003. (X. 28.) OGY határozat] hosszú időre meghatározta a rendőrség és a roma szervezetek, önkormányzatok együttműködésének irányát. Ugyanis a stratégia a cigánysággal kapcsolatos közösségi és ágazati politikákat, együttműködést a kriminalitással kapcsolta össze. Így nemcsak a közbeszédben erősíti a »cigánybűnözés« sztereotípiáját, de a kooperáció fő irányát is a bűnmegelőzésre, az élet- és vagyonvédelemre, a bűnelkövetés utáni visszailleszkedésre szorította. Noha a határozat a bűnözés és a szegregáció, a társadalmi kirekesztettség elleni harc, az áldozattá válás, a diszkrimináció csökkentése érdekében is fellép, a hangsúly [...] a bűn(ismétlés) megelőzésére kerül a cigányság és a rendőrség kapcsolatában a leginkább kidolgozott és valóban működtetett társadalmi programban. [...] A bűnmegelőzési nemzeti stratégiára építve érthető, ha a rendőrségen, a bűnügyi igazgatóságokon belüli bűnmegelőzési osztály fogja össze a roma szervezetekkel való együttműködést. Ez azonban a rendőrség igen széles feladat- és hatáskörét figyelembe véve súlyos egyoldalúsághoz, az együttműködés eredményét és működését tekintve pedig diszfunkciókhoz vezetett. A rendőrség persze nem felelős azért, hogy a roma programok, ágazati és társadalompolitikák más vonatkozásban nem olyan jól kiépítettek, koordináltak, mint a bűnmegelőzési nemzeti stratégia. Ám abban igenis szükséges korrekciót végrehajtani, hogy az együttműködési megállapodások és annak belső rendőrségi működtetése hasonlóan nagy teret szenteljen a demokratikus intézményi rendszer kiépítésének, a civil kontrollnak, a jogok és kötelezettségek terén az ismeretek terjesztésének, a közlekedési kultúra erősítésének, a gyermekvédelmi jelzőrendszer javításának, az egyenlő bánásmódnak, a környezet védelmének, a társadalmi mobilitás elősegítésének és a cigány nyelv tanulása ügyének.”

A kisebbségi biztos jelentésében az alábbi javaslatokat fogalmazta meg:⁷⁴ „[...] kezdeményezem az országos rendőrfőkapitánynál: I.1. Készüljön humánerőforrás stratégia a következő években a rendőrség hivatásos és egyéb jogviszonyban álló munkatársainak felvételére, előmenetelére, élet- és munkakörülményeik javítására vonatkozóan, amely kiterjed különösen i. a szervezeten belül dolgozó kisebbségi származású munkatársak beilleszkedését, előmenetelét, vezetővé válását nehezítő tényezők feltárására, azok tervszerű csökkentésére, hogy ennek eredményeként vállalhassák származásukat; ii. a rendőrségi munkatársak felkészítésére a nők, a kisebbségi és más hátrányos helyzetű társadalmi csoportokból származó dolgozók befogadását elősegítő munkaszervezési, ismeretterjesztő, előítéleteket lebontó tréningekre, a vezetési kultúrát fejlesztő intézkedésekre; iii. a rendőrségi munkatársaknak a személyi és tárgyi feltételekkel való elégedettségének vizsgálatára, annak rendszerességére és módszertanára. I.2. Készüljön új, középtávú esélyegyenlőségi terv, összhangban a humánerőforrás stratégiával, amely biztosítja, hogy létrejöjjön a rendőrségen belül egy esélyegyenlőségi szakember-hálózat, a szervezeten kívülről toborzott munkatársak bevonásával. I.3. Készüljön a mediáció igénybevételeinek feltételeit és módszereit tartalmazó intézkedés, amelyet használnak fel a kisebbségek és a rendőrség közti helyi konfliktusok és alapjogi visszasságok megelőzésére, illetőleg feloldására. I.4. Készüljön átfogó koncepció és középtávú terv a rendőrségi munkatársak képzéséről – ideértve annak finanszírozását is –, a diszkriminációmentes, lelkiismeretes rendőri intézkedési, magatartási kultúra elősegítésére, amely biztosítja, hogy i. az iskolai rendszerű és azon kívüli rendészeti képzésbe, továbbképzésbe

74

Iktatószám: 5224/2008. 3–6.

beépüljenek – jelentőségüknek megfelelően és ahhoz illeszkedő módszerrel – a kommunikációs, konfliktuskezelésre és önismeretre vonatkozó képzési elemek, valamint a képzési szintek a kompetenciaalapú képzés megvalósítása érdekében kapcsolódjanak egymáshoz; ii. a rendészeti és szakmai továbbképzésben a rendőri etika oktatásának kiemelt szerepe legyen, így a szakmai Etikai Kódex épüljön be a rendészeti képzés és továbbképzés teljes rendszerébe, a modern oktatási módszerek segítségével; iii. határozzák meg azokat a munkaköröket, amelyben rendszeres időközönként mentálhigiénés, a kiégést és motiválatlanságot megelőző tréninget biztosítanak a munkatársaknak; iv. kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti, mentálhigiénés képzésekhez, továbbképzésekhez, tréningezéshez a megfelelő (lehetőleg nem vezényléssel biztosított és speciálisan felkészített, jelentős mértékben külsős és civil) oktatói gárda és infrastruktúra, tematika álljon rendelkezésre, amely magában foglalja az esélyegyenlőségi és antidiszkriminációs ismereteket is; v. a kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti, mentálhigiénés képzésekről, tréningekről a hallgatói, résztvevői visszajelzések alapján, rendszeres értékelési rendszert vezessenek be; vi. a kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti és mentálhigiénés képzés, tréningezés tervezése rendszeresen és szabályozottan történjen, és azt a munkatársakkal kellő időben közöljék; vii. a vezetői munka értékelésének legyen része az, hogy a vezető és beosztottai mennyiben és milyen eredménnyel vesznek részt a kommunikációs, konfliktus-kezelési, etikai, önismereti és mentálhigiénés képzésen, tréningen, melyhez szükséges kialakítani egy nyilvántartási rendszert is; viii. a vezetőképzésben kiemelt szerephez jussanak a kommunikációs kompetenciák, valamint a médiakapcsolati ismeretek, készségek fejlesztése; ix. a rendőrségi munkatársak idegen nyelvi és kisebbségi nyelvi képzését szabályozott módon (például a munkakörhöz, a szolgálati hely ügyfélköréhez igazodva) és a mainál áttekinthetőbb rendszerben támogassák.

I.5. Tegyen határozott erőfeszítéseket a rendőri vezetés, hogy az állomány összetétele jobban tükrözze a lakosság társadalmi összetételét, így különösen a roma kisebbséghez tartozók, a nők, az idősebb korosztályhoz tartozók minél nagyobb arányú alkalmazásával, elsősorban a közalkalmazotti munkakörökbe felvételével. Biztosítsák továbbá a [...] köztisztviselők, hivatásosok és a közalkalmazottak felvétele során jelentsen előnyt [...] a kisebbségi nyelv ismerete.

I.6. A rendőrségen belül szükséges a munkatársak és a vezetés, valamint a szervezeti egységek közötti belső kommunikáció fórumainak és eszközeinek javítása. A munkatársak számára legyenek folyamatosan hozzáférhetők a belső szabályozások, a vezetők szakmai intézkedései, etikai útmutatásai (intranet, belső levelezés, körlevelek útján, illetve egyéb módon) és ez foglalja magába a munkavállalói vélemények, javaslatok zavartalan kommunikációját is.

I.7. A rendőrségi szervek és a roma szervezetek – különösen a kisebbségi önkormányzatok és azok társulásai – közti együttműködést új jogi és elvi alapokra kell helyezni. Az együttműködésnek különösen ki kell terjednie az egyenlő bánásmód monitorozására, a közrend javítására, a konfliktuskezelésre, valamint a roma munkatársak toborzására is, annak érdekében, hogy a felek közötti megállapodások túllépjenek a bűnmegelőzési, gyakran formális kapcsolatokon. Ennek megfelelően átgondolandó, hogy a cigányság és a rendőrség közti kapcsolatok súlypontja a jövőben ne a bűnmegelőzési osztályokon legyen, hanem újfajta koordinációs, kapcsolattartó és sokrétű kommunikációs rendszert dolgozzanak ki, figyelemmel a [...] nem hierarchikus cigány önkormányzati és civil szervezeti struktúrákra.

I.8. [...] I.9. A rendőrség szerveinél a tolmácslistákat minden esetben ki kell egészíteni a [...] kisebbségi nyelven tolmácsolók, fordítók adataival.

I.10. A rendőrségi szövivőket lehetőség szerint kívülről, pályázati úton kellene toborozni, továbbá részletesen meg kell határozni belső

intézkedésben a rendszeres szakmai, kommunikációs, idegen nyelvi képzésüket. Támogatni kell roma szóvivők, társadalmi kapcsolatokkal foglalkozók, sajtóreferensek alkalmazását, továbbá törekedni kell a kisebbségi médiával (sajtó, hírügynökség) való rendőrségi kapcsolatok szélesítésére, rendszeressé tételére. Ezt a kommunikációs stratégiában is konkretizálni kell. I.11. A rendőrségi munkatársak és a vezetők körében, különösen a minősítés keretében és a vezetővé kinevezést megelőzően, kötelezővé és rendszeressé kell tenni az attitűdvizsgálatot, hogy kiszűrhetők legyenek a diszkriminációmentes intézkedésre alkalmatlan személyek. Az ehhez szükséges módszertant és szervezeti feltételeket haladéktalanul ki kell dolgozni. [...] III. Az igazságügyi és rendészeti miniszternek [...] a következő ajánlásokat teszem: III.1. A rendőrségi állományba való felvételi és vezetővé kinevezési eljárást érintő szabályok [...] kiegészítése indokolt. i. A felvételi követelmények egészüljenek ki olyan elemekkel, amelyek lehetővé teszik a kirekesztő, szélsőséges beállítottságú, az egyenlő bánásmód követelményeinek eleget tenni képtelen jelentkezők kizárását. ii. A felvételi – ideértve a rendészeti intézménybe bekerülés – követelményeinek felülvizsgálata szükséges, hogy lehetőség szerint legyen egységes az azonos szolgálati ágra, munkakörre vonatkozó előírás a hivatásos és a nem hivatásos jogviszonyban álló, illetőleg az azonos szolgálati ágba kerülő személyek között (pl. a szolgálati feladatokhoz illő fizikai erőnlét, testmagasság). Továbbá az egyéniesítés keretében az általános követelményektől az eltérés maximális mértékét határozzák meg, eleget téve a jogbiztonság kritériumának; iii. Váljon a vezetői kiválasztás és teljesítménymérés kötelező elemévé az egyenlő bánásmód tiszteletben tartása, a kiváló kommunikációs képesség, valamint a kirekesztő nézetek elleni fellépés képessége az ügyintézésben, a munkatársak és a vezetőtársak körében. III.2. Készítsen előterjesztést a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló [...] törvény (Hszt.) és a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló [...] BM rendelet kiegészítése érdekében, amely szabályozza a méltatlanságot megvalósító, szolgálaton belüli és kívüli magatartás főbb eseteit, valamint az etikai vétségek vizsgálatát, különös tekintettel a diszkriminatív magatartás tanúsítására, annak eltűrésére, ilyen magatartásra utasítás vagy bátorítás esetén, ide értve a rendőr elleni, etnikai diszkrimináció miatti panaszok nem körültekintő kivizsgálását is; III.3. Készítse elő a rendőri igazoltatás jogalapjának pontosabb meghatározását célzó szabályozási javaslatot [...], amely kizárja, de legalábbis szűkíti az etnikai alapú kiválasztást az igazoltatás során; [...] III.6. Átfogóan vizsgálja meg a rendőrségi statisztika teljes rendszerét, és a korszerűsítés érdekében dolgozza ki az etnikai motivációjú, a kisebbségi sértettek rovására megvalósult cselekmények, a rendőrség elleni panaszok, azon belül a diszkrimináció, hivatali bántalmazás miatti panaszok, eljárások alakulását tükröző statisztikai rendszert célzó szabályozási javaslatot, az alkotmányos jogi keretek között. III.7. Dolgozza ki a rendőri kriminalitás, különösen a hivatali bűncselekmények (bántalmazás, kényszervallatás, jogellenes fogvatartás) rendszeres és átfogó elemzésének rendjét. Ez elősegítheti a Legfőbb Ügyészség ténytárművein kívül a rendőri bűnelkövetés mélyebb megismerését, az etnikai előítéletekkel összefüggő bűnelkövetés megelőzését, leleplezését.”

3.7. Rendészeti törekvések

A bemutatott közjogi keret és kényszerpálya ellenére léteznek elismerésre méltó, kifejezetten rendészeti célú és forrású integrációs kezdeményezések is. Ilyen például a cigány származású fiatalok rendőrré válásának elősegítése érdekében a Rendőrség által biztosított támogatási rendszer létrehozásáról, valamint a rendőri szervek ezzel kapcsolatos feladatairól szóló [a 13/2016. (V. 27.) ORFK utasítással némileg módosított] 1/2010. (OT 1.) ORFK utasítás, amely „a középfokú oktatási intézmények, illetve a felsőoktatási intézmények nappali tagozatán tanuló cigány származású fiatalok tanulmányai eredményes befejezésének elősegítése, illetve a rendőrségi állomány utánpótlási bázisának szélesítése érdekében – a cigány származású fiatalok részére a rendőri pálya választásának ösztönzésére szolgáló támogatási rendszer létrehozását” célozza. A pályázati kiírás lényege, hogy a rendőrség a támogatott cigány származású fiatalokat tanulmányaik eredményes befejezése, majd a rendőrszakmai képzettség megszerzése után hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatja. A www.sokszinurendvedelem.hu internetes oldal a roma fiatalok rendőrré válásához kapcsolódó számos fontos információt tartalmaz: a próbafelvételtől az ösztöndíjrendszerig. 2016-ban az Európai Roma Rendvédelmi Intézet és az ORFK közös kampányt indított a holland nagykövetség támogatásával a rendvédelmi hivatás népszerűsítésére a roma fiatalok, különösen a roma lányok körében.

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) számot viselő ORFK utasítás 26–27. pontjai szerint: „A helyi összekötők a roma kisebbségi önkormányzatok képviselőinek kezdeményezésére segítséget nyújtanak a rendészeti szakközépiskolák részére toborzáshoz, valamint nyílt nap tartásához annak érdekében, hogy minél több roma származású fiatal megismerhesse a rendőri hivatást. A roma származású fiatalok rendőrré válásának elősegítése érdekében a Rendőrség által biztosított támogatási rendszer létrehozásáról, valamint a rendőri szervek ezzel kapcsolatos feladatairól szóló ORFK utasításban meghatározott pályázati lehetőségek minél szélesebb körben történő megismerése érdekében a munkacsoportok, valamint a helyi összekötők szükség szerint megkeresik a roma kisebbségi önkormányzatok vezetőit, tisztségviselőit.”

Ilyen pozitív kezdeményezés a rendvédelmi szerveknél dolgozó cigány származású és identitású, valamint a romák társadalmi integrációját kiemelten fontos kérdésnek tekintő, nem roma munkatársakat tömörítő Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesület (Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers, FAERLEO) 2006-os megalakulása is, amelyet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a Nyílt Társadalom Intézet támogatásával azzal a céllal hozott létre, hogy elősegítsék a roma fiatalok mind nagyobb számban történő belépését a rendvédelmi szervekhez, ezáltal stabil karrierlehetőséget és egzisztenciális kitörési lehetőséget biztosítva számukra. Makula György, a szervezet főtitkára így ír erről: „hasonló kezdeményezések már jóval korábban létjogosultságot és elismertséget kaptak Európában és a tengerentúlon. Kiváló példa erre az Európai Rendőrnők Szervezete vagy a Fekete Rendőrök Szövetsége (National Black Police Association, NBPA), utóbbi az Egyesült Királyságban, az Egyesült Államokban és Kanadában is rendelkezik tagszervezetekkel, és igen nagy szerepet töltött/tölt be a színes bőrű rendőrök életében, létszámuk növelésében, az előítéletek csökkentésében.”⁷⁵

⁷⁵ MAKULA 2008, 109. Lásd még KOZÁRY 2008; 2014; 2015.

Makula rámutat: „2006-ban az [...] Európai Roma Rendvédelmi Kezdeményezés [...] keretében 6 európai állam identitásukat felvállaló roma és – ezen a területen munkálkodó – nem roma rendvédelmi szakemberei gondolták úgy, hogy elérkezett az idő az előre lépésre, és megalapították az Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Közhasznú Egyesületet. Így Magyarország lehetett az első olyan ország, amely útjára indíthatott egy Európában egyedülálló, ám más országok részére követendő példaként állítható kezdeményezést. Az Egyesület célkitűzései, programpontjai a Roma Integrációs Évtized Program (Decade of Roma Inclusion) által meghatározott prioritások közül közvetlenül a diszkrimináció elleni küzdelem cím alatt foglaltakkal egyeztethetőek, de közvetve az oktatás, foglalkoztatás, lakhatás, szegénység témaköreit is érintik.”⁷⁶

⁷⁶

MAKULA 2008, 104–107.

4. A gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények szabályozása

A kötet hátralevő része végső soron a magyar rendvédelmi gyakorlatban, elsősorban a romákkal szemben megjelenő hátrányos megkülönböztetés kérdését vizsgálja. Ebben a fejezetben elsőként a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények fogalmát és gyakorlatát, így a rendészeti alulműködés és túlműködés eseteit vizsgáljuk.

Az Alaptörvény kiemelt hangsúlyt fektet a különböző közösségek, elsősorban a többségi közösség méltóságának védelmére. Ezt az elvet az új polgári és büntetőkönyv is kodifikálja, úgy, hogy közben teret enged az eredendően kisebbségvédelmi intézmények olyan (2010 előtt is létező) jogértelmezési gyakorlatának, amely a kisebbségek védelmének háttérbe szorulását, adott esetben a kisebbséghez tartozók szankcionálását eredményezi.

4.1. A gyűlöletbeszéd polgári és büntetőjogi szabályozása Magyarországon

Az elmúlt években a gyűlöletbeszéd szabályozására tett sok meddő, számos alkotmánybíró-sági kontrollon elbukott szabályozási kísérletet követően az Országgyűlés a gyűlöletbeszéd szankcionálására vonatkozó rendelkezést illesztett az új Polgári Törvénykönyv⁷⁷ 2:54. § (5) bekezdésébe, amely biztosítja az egyén számára a jogot, hogy gyűlöletbeszéd esetén a jogsértővel szemben igényt érvényesítsen: „A közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezésmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A közösség bármely tagja a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésének kivételével a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját érvényesítheti.”

Annak érdekében, hogy eloszlassa a felmerülő alkotmányos aggályokat, a kétharmados többséggel rendelkező kormányoldal nem sokkal az új Ptk. elfogadását követően a gyűlöletbeszéd szankcionálását lehetővé tévő szabályt az Alaptörvénybe is beillesztette.⁷⁸

Az új Ptk. a közösséget ért jogsérelem esetén teszi lehetővé a fellépést. A közösség ugyanakkor a polgári jog általános szabályai szerint nem jogalany, így személyisége sincs, azaz polgári jogi védelemben sem részesülhet. A polgári jogi jogviszony mindig két egyén egymással szembeni viszonya (fogalmilag), így ez a polgári jogi logikába sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szempontból nem illeszkedik. Emellett a klasszikus alkotmányjogi

⁷⁷ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

⁷⁸ Bővebben lásd például KOLTAY 2013, 106–109; GÁRDOS-OROSZ 2013; SMUK 2013; TÓTH J. 2013; HANÁK 2013.

dogmatikával sincs összhangban, hiszen az emberi méltósághoz való jog⁷⁹ csak egyes emberek viszonylatában értelmezhető.

A szólásszabadság és a közösségalapú méltóságvédelem kapcsán az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezet IX. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy: „A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”⁸⁰

Majtényi Balázs rámutat, hogy az emberi méltóság általában az egyén és nem a közösség, különösen nem a többségi nemzet méltóságát védi, az pedig különösen rendhagyó, hogy a többség méltóságát is védjék a kisebbséggel szemben: „A parlamenti többség e rendelkezésre hivatkozva jogosultságokat korlátozhat, így [...] hatékony eszközt ad a kormánykritikával szembeni fellépésre. Például aki az etnikai nemzet nevében eljáró parlamenti többséget, ami esetünkben az alkotmányozó és módosító hatalom, bírálja, e cikk értelmében megsértheti a magyar nemzet méltóságát.”⁸¹

A szabályozás tehát leginkább azért problematikus,⁸² mert a gyűlöletbeszéd tilalma és általában az identitásalapú méltóság védelme akkor releváns, ha valamilyen sérülékeny helyzet folyománya, és fennáll a tényleges vagy potenciális kirekesztés, marginalizáció veszélye. Nem világos, hogy a nemzeti többséghez, a magyar nemzethez tartozás Magyarországon ma miért tekinthető a személyiség olyan elemének, amely stigmát, kiszolgáltatottságot, fenyegetettséget hordozna, és ezáltal kiemelt jogi védelemre igényt tarthatna. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásakor ugyanis leginkább azok az érvek tekinthetők meggyőzőnek, amelyek a gyűlöletbeszéd elleni fellépést nem általános méltóság-, hanem valamilyen kisebbségvédelmi intézkedésként legitimálják: olyan csoportok tagjai esetében, akik csökkent érdekérvényesítő képességük vagy valamilyen történelmi trauma okán nem képesek a többséggel azonos mértékben részt venni a demokratikus diskurzusban. A gyűlöletbeszéd tilalma tehát lehet a történelmi igazságtétel vagy olyan csoportok védelmének eszköze, amelyek az ellenük irányuló gyűlöletet nem tudják figyelmen kívül hagyni vagy fellépni ellene – és álláspontom szerint csak ilyen esetekben indokolt alkalmazni.

Sajátos kodifikációs logikát követve az Alaptörvény IX. cikke egyfelől kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának megsértésére, ugyanakkor a következő mondatban a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását nem a közösségek méltósága mint érték vagy államcél, hanem az egyes, a közösséghez tartozó emberek emberi méltósághoz való jogának biztosítása érdekében kívánja lehetővé tenni.

A szabályozás alkalmazhatósága körében tehát az a központi kérdés, hogy a „közösséget ért jogsérelem” esetében megállapítható-e egyáltalán az egyéni jogsérelem bekövetkezése. A német alkotmánybírósági gyakorlatból ismert átsugárzási elmélet értelmében „[e]lsősorban az etnikai, faji, testi vagy szellemi tulajdonságokkal összefüggő kijelentéseknél fordulhat

⁷⁹ Lásd például MAHLMANN 2012; MCCRUDDEN 2008; DUPRÉ 2012; JONES 2012.

⁸⁰ A fejezet alapiál szolgáló elemzés egy korábbi változatára lásd PAP 2015.

⁸¹ MAJTÉNYI 2014, 94.

⁸² A kérdésről bővebben lásd még GÁRDOS-OROSZ – PAP 2014.

ez elő, ha a kijelentésből egy egész személyi körnek és egyben e személyi kör minden egyes tagjának kisebbségsége levezethető”.⁸³ A magyar nemzethez tartozás esetében ugyanakkor ez az elmélet értelemszerűen nem lesz alkalmazható, hiszen egy gyűlölködő kijelentés⁸⁴ esetében aligha megállapítható, hogy a csoport olyan sérülékeny, hogy a csoportot ért támadás képes átsugározni valamennyi egyénre.

Sajnálatos módon a többségi közösség védelme nem precedens nélküli a magyar közjog történetében. Az Alkotmánybíróság egy 2008-ban született, Paczolay Péter előadó alkotmánybíró által jegyzett határozata szerint sértette az egyenlő emberi méltósághoz való jogot az, hogy a 2007-ben született Ptk.-módosítás gyűlöletbeszéd esetében csak a kisebbséghez tartozást illetően tette lehetővé a törvényben szabályozott módon az egyéniesített jogvédelmet. A szabályozással létrehozott új, nevesített személyiségi jog alapját az Alkotmánybíróság szerint az képezte, hogy elismerhetők olyan, a személyiségbe beépült tulajdonságok, amelyek egyben közösségteremtő funkcióval is rendelkeznek: „Nincs a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka annak, hogy a csoportképző tulajdonságok csak kisebbségként létező személyösszességet jellemezhetnek (ugyanis abban az esetben, amikor a védelem tárgya olyan közösséget jellemző tulajdonság, amely a társadalom egészéhez viszonyított többséget jellemzi, a magukat a közösséghez tartozónak tekintő személyek, lényegében számbeli többségükre tekintettel védelem nélkül maradnak. Ez pedig azt jelenti, hogy a szabályozás nem kezeli az érintetteket azonos méltóságú személyként [...]”⁸⁵

A 96/2008 (VII. 3.) AB határozatban megfogalmazott gondolatmenetének lényege tehát az, hogy az alkotmányban meghatározott egyenlő védelem követelményének ellentmond, ha a törvény csak a kisebbségben lévő egyének esetében ismeri el a közösségi jogsérelem átsugárzását. A következmény pedig az, hogy a többség tagjai számára is megfelelő jogvédelmet kell biztosítani az államnak, ha a személyiségük lényegi vonására vonatkozó, a közösségük ellen irányzott jogsérelem sérti a személyhez fűződő jogukat.

E felfogás ugyanakkor negligálja a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának a klasszikus (liberális) alkotmányos demokráciákban alapvetőnek tekintett kisebbségvédelmi feltételének szükségességét. E doktrína lényege, hogy a kisebbségben lévő, személyiségük lényegi vonásaként egy csoporthoz tartozó egyének, érdekérvényesítő képességük hiányában nem képesek úgy részt venni a demokratikus diskurzusban, mint a többség, és a gyűlöletbeszéd az ő tekintetükben ezért bénító hatású lehet, míg egy erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező csoport képes az ellene irányuló gyűlöletet figyelmen kívül hagyni, vagy fellépni ellene. Eszerint a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása csak abban

⁸³ BVerfGE 93, 266.

⁸⁴ Kodifikációs problémaként nem hagyhatjuk megjegyzés nélkül, hogy az „indokolatlanul bántó” fordulat egyébként értelmezhetetlen is, mivel a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben irrelevánsnak tűnik, hogy a kijelentés, magatartás köznyelvi értelemben indokoltan vagy indokolatlanul volt bántó. A megfogalmazásból olybá tűnik, mintha a(z objektív) jogsérelemnek legalábbis az alábbi releváns fokozatai elkülöníthetők lennének: (szubjektíve) nem bántó, (szubjektíve) bántó, (objektíve) indokoltan bántó és (objektíve) indokolatlanul bántó. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat indokolásában [3] olvashatjuk, hogy az indítványozó ombudsman például a hasonló jellegű értelmezhetetlenséget alkotmányossági kérdésként kezelte: „Az indítványozó szerint a jogbiztonság és a normavilágosság szempontjából már maga a »méltányolható« jelző is nehezen értelmezhető, mivel nem feltételezhető, hogy jogi értelemben létezhet »nem méltányolható« közérdek.”

⁸⁵ 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 816, 831–832.

az esetben indokolható, azaz szükséges az egyébként legitimnek tekinthető jogalkotói cél, a közösségek méltóságának megőrzése érdekében, ha az a kisebbségvédelem eszközeként jelenik meg az extrém módon támadó véleménynyilvánítás kivételes eseteiben.⁸⁶

További problematikus elemre hívták fel a figyelmet a Társaság a Szabadságjogokért szakértői:⁸⁷ az új kollektív személyiségi jogi védelem egyik, nem kellően szűk törvényi követelménye az, hogy nagy nyilvánosság előtt kell elhangoznia a jogsértő beszédnek. Ugyanis így jogsértőnek minősül olyan közlés is, amellyel a sértett csoport tagjai nem is találkoznak, pedig a vélemények, legyenek bármilyen elítélendőek, nem okozhatnak jogsérelmet, ha a csoport tagjának esélye sem volt a közléssel annak elhangzásakor szembesülni: „A TASZ szerint a *véleménynyilvánítás szabadsága legfeljebb akkor korlátozható a csoportot érő jogsérellem esetén, ha az érintett csoport tagja rá van kényszerítve, hogy az őt sértő véleménnyel szembesüljön.* [...] Jelen formájában a kollektív személyiségi jogi védelem szabályozása nem más, mint a gyalázkodás, azon belül is a nemzet- és vallásgyalázás (blaszfémia) polgári jogi szankcionálásának megteremtése. [...] Az új Ptk. [...] a hazai szólásszabadság ügyét évtizedekkel fogja visszavetni.”

A kisebbségi és többségi közösséggel szembeni gyűlöletbeszédet a büntetőjog is tiltja. Az utóbbi tényállását és büntetőjogi szankcióját a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 332. §-a szabályozza. E szerint közösség elleni uszítás bűntettét követi el, aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzet, vagy valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport ellen, vagy a lakosság egyes csoportjai ellen – különösen fogyatékosokra, nemi identitásra, szexuális irányultságra tekintettel – gyűlöletre uszít. A tényállásról készült első átfogó kommentár⁸⁸ rámutat, hogy a gyűlöletre uszítás tulajdonképpen a „klasszikus” gyűlölet-bűncselekmény, a közösség tagja elleni erőszak egyfajta előkészítését jelenti. Itt a kodifikátor az exemplifikáció módszerét követte, vagyis egy példálózó nyílt listával határozta meg, hogy melyik közösség tagjának sérelmére követhetők el a bűncselekmények.

Összefoglalva a fentieket: a gyűlöletbeszéd polgári és büntetőjogi szabályozása kisebbségvédelmi szempontból aggályos, mert az a gyűlölet-bűncselekmények és részben egyes antidiszkriminációs tényállások esetében alkalmazott gyakorlatnak azon fajtája, amelyben ilyen-olyan, többnyire személyiségvédelmi akadályokra történő hivatkozással a hatóságok tartózkodnak az áldozatok faji-etnikai-nemzetiségi attribútumainak figyelembevételétől és a kisebbségvédelmi szabályok alkalmazásától – miközben többségi, magyar sértettek esetében ez nem okoz gondot. Ez figyelhető meg a külön fejezetben részletesen tárgyalt, és a gyűlöletbeszédétől eltérően minden esetben közvetlen rendészeti tevékenységet igénylő, kapcsolódó gyűlölet-bűncselekmények esetében.

⁸⁶ A Ptk. gyűlöletbűncselekmény-szabályozásának további illiberális eleme az ügyész keresetindítási jogában jelentkezik. E jogot a Ptk. ugyanis nem az egyén helyett, annak „képviselőjében”, hanem a megsértett közösség nevében biztosítja. Az indokolás szövegezésében „a módosító javaslat azt a közérdekű célt valósítja meg, hogy a közérdeket sértő kollektív személyiségi jogi jogsérellem akkor se maradjon szankcionálatlanul, ha a közösség egyik tagja nem érvényesít a harmincnapos határidőn belül igényt”. Ez a szabályozás azon az elven alapul, hogy a jogsértés szankcionálása akkor is szükséges, ha az érintettek maguk nem indítanak keresetet. Tekintettel arra, hogy a közösség a magánjognak – említetten – nem alanya, így e megfogalmazás nehezen értelmezhető.

⁸⁷ HEGYI–SIMON 2013.

⁸⁸ ÁTOL et al. 2013, 90.

4.2. A gyűlölet-bűncselekmények kérdése

A gyűlölet-bűncselekmények olyan bűncselekmények,⁸⁹ amelyeket (részben vagy egészben) egy csoporttal szemben érzett előítélet motivál.⁹⁰ A gyűlölet-bűncselekmény megvalósulásához két együttes feltétel fennállására van szükség: egy „alapbűncselekmény” megvalósulására (például emberölés, testi sértés, rongálás), másrészt a cselekményt motiváló előítéletre. Ezáltal a gyűlölet-bűncselekmény inkább a motiváció – és nem a tett – által meghatározott cselekmény. A gyűlölet-bűncselekmény áldozatait az elkövető, az áldozat egy vagy több valamely jellemző (vélt vagy valós) tulajdonsága – például vallás, etnikai hovatartozás, szexuális orientáció, fogyatékoság stb. – alapján választja ki. Nem szükséges tehát, hogy az áldozat valóban az adott csoporthoz tartozzék, akkor is megilleti a védelem, ha valójában nem is tartozik az adott csoporthoz, csupán az elkövető percepciója alapján a csoporthoz sorolható. A nemzetközi gyakorlat szerint például elég, ha egy megleghívnul résztvevője vagy egy döntően romákból álló baráti társaság – nem feltétlenül roma – tagja. Ugyancsak gyűlölet-bűncselekménynek tekinthetők a védett csoporthoz vagy csoportok tagjához tartozó vagy ezekkel azonosított vagyontárgyak, ingatlanok, azaz a társadalmi csoporttal összefüggésbe hozható dolog sérelmére elkövetett bűncselekmények, például a temetői vandalizmus vagy vallási kegytárgy megrongálása.⁹¹

A gyűlöletvezérelt bűncselekmények⁹² fogalmának kialakítását az indokolja, hogy az emberek egyes tulajdonságai, például a bőrszín, a vallás, a szexuális orientáció a személyiség olyan lényeges elemének tekinthetők, amelyek a kiemelt, speciális védelem igényét is hordozzák. Az antidiszkriminációs jogban és terminológiában ezek az úgynevezett védett tulajdonságok, amelyek alapján az egyébként összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tilos különbséget tenni (néhány kivételtől eltekintve, amikor a különbségtétel éppen az esélyegyenlőség megvalósítását szolgálja, vagy például a munka világában az adott munkakörben tárgyilagos mérlegelés szerint kifejezetten indokolható). Az, hogy melyek lesznek a védett tulajdonságok, térben és időben, társadalmi és politikai körülmények függvényében változnak. A speciális büntetőjogi védelmet az indokolja, hogy a gyűlölet-bűncselekmények az emberi jogok talaján álló társadalmak alapjait veszélyeztetik, így különösen az egyenlőség elvét és a diszkrimináció tilalmát.⁹³ A gyűlölet-bűncselekmények azáltal támadják az egyenlő emberi jogokon alapuló demokratikus társadalmak alapjait, hogy sokszor egy belső csoport dominanciájának erősítését célozzák meg egy külső csoport degradálása révén.⁹⁴ Következésképp, a gyűlölet-bűncselekmények éppúgy hatással vannak a társadalom

⁸⁹ A kérdésről bővebben lásd PAP 2013. Ez az alfejezet e munka releváns részeinek átszerkesztett, továbbfejlesztett változata.

⁹⁰ A szakirodalom, illetve a nemzetközi dokumentumok – például az EBESZ Miniszteri Tanács 9/09. számú döntése a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésről (OSCE Ministerial Council, Decision No. 9/09, Combating Hate Crimes) – egy része előszeretettel használja az „előítélet-bűncselekmény” kifejezést (bias crime) a gyűlölet motiválta bűncselekmény (hate crime) helyett, mivel egy társadalmi csoporttal szemben érzett előítélet a bűncselekmény mozgatórugója, és bár valamilyen szintű ellenséges érzülettel mindig rendelkezik az elkövető, viszont nem szükséges, hogy az érzelmi állapota elérje a gyűlölet szintjét. Bővebben lásd DANKA 2009.

⁹¹ Bővebben lásd DANKA 2009.

⁹² A témáról bővebben lásd még BALOGH–PAP 2011.

⁹³ TÓTH 2009.

⁹⁴ UTASI 2011.

egészére, mint az érintett személyekre és közösségeikre. A bűncselekmény sértettjeire súlyos és/vagy hosszan tartó lélektani hatást gyakorol egy ilyen cselekmény: az áldozatok kiszolgáltatottnak érezhetik magukat újabb támadásokkal szemben, és a társadalom aktív védelmének elmaradása másodlagos sérelemként jelentkezhet, további elutasításként hat, és akár teljes reményvesztettséghez vezethet. A gyűlölet által motivált bűncselekményeket ráadásul sokszor nagyobb fokú erőszakossággal, gyakran csoportosan követik el, ahol a több elkövető miatt „eloszlik” a felelősség érzése, illetve az elkövetők egymásra is megerősítően hathatnak. A fentiekre tekintettel, az egyébként enyhébb megítélésű cselekmények (például garázdaság) is súlyos hatásúak lehetnek, ezért kell ezekre is kiemelt figyelmet fordítani. A gyűlöletvezérelt bűncselekménnyel megvalósított agresszió rendeltetése ugyanis szimbolikus: gyűlöletet és elutasítást hivatott közvetíteni a közvetlen áldozato(ko)n túl a csoport többi tagja irányába is, ezért „üzenet-bűncselekménynek” tekinthető.

Danka Anita szerint „az egy-egy társadalmi csoporttal szemben érzett előítélet nemcsak a motivációt jelenti, hanem az elkövetők szemében »igazolásként« is szolgálhat. A kiválasztott áldozatok az elkövetők szemében egymással »helyettesíthetők«. Az ilyen bűncselekmények jelentős részét az áldozatok számára ismeretlenek követik el, és sokan éreznek frusztrációt amiatt, hogy nem tehetnek semmit egy újabb bűncselekmény elkerülése érdekében, hiszen csak »rossz helyen voltak rossz időben«.”⁹⁵ A kiemelt figyelmet tehát az indokolja, hogy az ilyen jellegű bűncselekmények különösen bomlasztóan hatnak a társadalomra. Hiszen a gyűlöletvezérelt bűncselekmények sajátossága éppen abban fogható meg, hogy a sértett által képviselt egész csoport irányába azt az üzenetet közvetítik, hogy a csoport bármely tagja bármikor áldozata lehet hasonló jellegű bűncselekménynek. Ezért a gyűlöletvezérelt bűncselekmények nem csupán a konkrét sértettre gyakorolnak hatást, hanem az általa képviselt csoport valamennyi tagjára, a teljes közösségre. „Az áldozat, feltételezett hovatartozása miatt, szimbolikus jelentőséggel bír a tettes számára, ezért az áldozattal nem mint személlyel foglalkozik, hanem annak személyiségét néhány tulajdonságára redukálja.”⁹⁶

4.2.1. Nemzetközi normák

A korábban említett általános, például etikai normák és ajánlások mellett a Rendőri Vezetők Nemzetközi Szervezete (International Association of Chiefs of Police – IACP) kiadott egy irányelvet *A gyűlölet-bűncselekmények kezelése: rendőri irányelvek a nyomozáshoz és a megelőzéshez* címmel. A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport gondozásában és előszavával jelent meg az irányelv magyar nyelven. A munkacsoportot az Amnesty International Magyarország, a Háttér Társaság a Melegekért, a Magyar Helsinki Bizottság, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, valamint a Társaság a Szabadságjogokért hozta létre 2012 elején, hogy összefogja a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés területén működő magyarországi civil szervezeteket. A munkacsoport munkájában az alapító szervezetek képviselői mellett az e területen jártas szakemberek is részt vesznek. A munkacsoport fő célkitűzése a gyűlölet-bűncselekmények jelenségének visszaszorítása.

⁹⁵ DANKA 2009, 95.

⁹⁶ UTASI 2011, 116.

4.2.2. Nemzetközi bírói standardok

A gyűlölet-bűncselekmények alulminősítése kapcsán indult Nachova kontra Bulgária ügyben⁹⁷ alkotott sztenderd szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságán egyetlen előítéltre utaló körülmény fennállása kötelezettséget keletkeztet arra, hogy a nyomozó hatóságok megtegyenek minden szükséges intézkedést az esetleges rasszista motívum feltárása érdekében. Noha a strasbourgi terminológia nem kifejezetten a diszkriminációval operál, a hatékony vizsgálat lefolytatásának elmaradása az Emberi Jogok Európai Egyezménye megsértését jelenti. E tétel visszaköszön a Šečić kontra Horvátország,⁹⁸ a Stoica kontra Románia ügyben,⁹⁹ de több Magyarország ellen folyt friss döntésben is.¹⁰⁰ A Magyar Helsinki Bizottság által képviselt Király és Dömötör kontra Magyarország ügyben¹⁰¹ 2017. január 17-én a bíróság kimondta, hogy a magyar hatóságok fellépése elégtelen volt a 2012-es devecseri szélsőjobboldali tüntetésen, ahol kővel dobálták és szidalmazták a helyi romákat. Ezzel a hatóságok azt üzenték a nyilvánosságnak, hogy a nyíltan rasszista magatartás következmény nélkül maradhat, és így nem védtek meg a panaszosoknak a megfélemlítésmentes magánszférához és az etnikai identitáshoz való jogát.¹⁰²

Ugyancsak a Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport gondozásában, Ivány Borbála, Jovánovics Eszter és Kirs Eszter szerzőségével készült egy összefoglaló esetválogatás *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata a gyűlölet-bűncselekmények kapcsán folytatott büntetőeljárások tárgyában*¹⁰³ címmel. Az anyag rámutat: a strasbourgi bíróság gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásaiban a következő sztenderdek határozhatók meg: hatékony és gyors nyomozásra, hatósági gondosságra vonatkozó kötelezettség; a bizonyítékok pártatlan értékelésének kötelezettsége; az előítéletes indíték feltárására vonatkozó kötelezettség; az előítéletes indíték feltárására vonatkozó kötelezettség gyűlölet-bűncselekménnyről szóló sui generis tényállás hiányában is, valamint az, hogy a vegyes motiváció nem zárja ki az előítéletes indíték feltárására vonatkozó kötelezettséget.

4.2.3. A hazai szabályozás alakulása

A Magyar Helsinki Bizottság által indított próbakutatás¹⁰⁴ az ország valamennyi bíróságán 2007 és 2011 között jogerősen befejezett olyan ügyek iratait vizsgálta, ahol az ügyész gyűlölet-bűncselekmény – a Büntető Törvénykönyv (Btk.) megfogalmazása szerint „közösség tagja elleni erőszak” – miatt emelt vádat, vagy a bíróság e törvényhely alapján ítélte el a vádlottat.

⁹⁷ A témáról bővebben lásd KIRS 2015.

⁹⁸ Šečić kontra Horvátország (40116/02), 2007. aug. 31.

⁹⁹ Stoica kontra Románia (42722/02), 2008. márc. 4.

¹⁰⁰ Balázs kontra Magyarország (15529/12), 2015. okt. 20. Király és Dömötör kontra Magyarország (10851/13), 2017. jan. 17., R. B. kontra Magyarország (64602/12), 2016. ápr. 12. Lásd még Balázs v. Hungary (15529/12), 2015. október 20. Bővebben lásd KIRS–PAP 2016. Lásd még IVÁNY–JOVÁNOVICS–KIRS 2016.

¹⁰¹ 10851/13 számú kérelem.

¹⁰² Bővebben lásd <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/strasbourg-megfelelo-vedelmet-kell-adni-romaknak-gyulot-buncselekmennyekkel-szemben> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹⁰³ Lásd http://gyulotellen.hu/sites/default/files/gyem_ejebjoggyak.pdf (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹⁰⁴ IVÁNY 2012.

A hivatalos statisztikákban összesen 20, az érintett ötéves időszakba tartozó, jogerősen lezárt büntetőügy szerepelt. A tipikus gyűlölet-bűncselekmény elkövetői munkanélküli, kevéssé iskolázott, az áldozatnál erősebb testalkatú vagy agresszív viselkedésű fiatalok, akik nappal az utcán a sértett valamely „védett” tulajdonságát szidalmazva bántalmazták, nyolc napon belül gyógyuló sérüléseket okozva;¹⁰⁵ például: „A sértettet és barátnőjét ketten bántalmazták: a barátnő bátyja és annak haverja. A verekedés okát a báty fogalmazta meg: »Hogy lehet, hogy összeállsz egy cigánnyal?« A sértettet meglökték, ő elesett, a földön testszerte rugdosták, közben szidalmazták: »Büdös cigány, ha még egyszer meglátlak, elvágom a nyakad!«”¹⁰⁶ Az eseteknek rendszerint vannak szemtanúi, akik bejelentést tesznek a rendőrségen; a rendőrség pedig garázdaság vagy testi sértés miatt kezd el nyomozni. Később a hatóságok – a tanúvallomások alapján feltételezve az elkövető cselekményének előítéletes szándékát – megváltoztatják a minősítést, és gyűlölet-bűncselekmény miatt folytatják a nyomozást. Az ügyészség legtöbbször már közösség tagja elleni erőszak miatt emel vádat, és a bíróság is ezért ítéli el az elkövetőket: legfeljebb felfüggesztett szabadságvesztésre. Az aktákat vizsgálva olykor az lehet az ember érzése, „mintha a felfüggesztett szabadságvesztést a cselekmény minősítése hozná magával, és az független lenne a cselekmény konkrét körülményeitől”.¹⁰⁷ Az egyik ügyben „az elkövető és négy társa 2008-ban azzal a céllal kel útra, hogy romákat bántalmazzanak. Egy parkban az arra sétáló roma sértettre és lányára támadnak. Az anyát megütik, ő a földre esik, ahol rugdossák. A nő nyolc napon belül gyógyuló sérüléseket szerez. A bántalmazás során annyi hangzik el: »Rúgjál még egyet!« Az egyik elkövető az anya elszaladó lánya után fut, de nem éri utol, így nem bántalmazza. Az elsőfokú bíróság garázdaság miatt ítéli el az elkövetőket, mert nem látja megalapozottnak a cselekmény és az elkövetők romaellenes, szélsőséges nézetei közötti kapcsolatot, noha az egyik hátára »csak a halott cigány a jó cigány«, »mindegyik hazudik« sorokat tartalmazó vers van tetoválva. A másodfokú bíróság megváltoztatja az ítéletet, de csupán egyrendbeli, közösség tagja elleni erőszak miatt vonja felelősségre az elkövetőket, noha nyilvánvaló, hogy a bántalmazott nő lányát arra kényszerítették, hogy meneküljön [...] Nemcsak a kényszerítést, hanem a közösség tagja elleni erőszak kísérletét sem állapította meg egyetlen esetben sem a bíróság. [...] A gyűlölet-bűncselekmény motivációjára a hatóság – úgy tűnik – kizárólag a cselekmény alatt elhangzó kifejezések alapján következtet. Nem volt olyan eset, hogy például a fiatalkorú környezettanulmánya vagy a nyomozás során feltett kérdések alapján következtetett a hatóság az előítélet-motivációra.”¹⁰⁸

¹⁰⁵ IVÁNY 2012. „A legsúlyosabb esetben egy pesti szórakozóhelyen négy szkinhed egy zsidó származású fiút szúrt ki magának, majd a közeli parkban súlyosan bántalmazták, ezzel maradandó sérülést okozva. A verés azért ért véget, mert három fiatal a sértett védelmére kelt, és fizikai erővel »leszedték« róla a támadókat. A fiút a négy elkövető ismerte, korábban is többször tettek gyalázkodó megjegyzéseket arra, hogy zsidó. Az elkövetők fiatalkorúak voltak.”

¹⁰⁶ IVÁNY 2012. Megjegyzendő, hogy ez az eset nemcsak etnikai alapú gyűlölet-bűncselekménynek, de ugyanakkor a „becsület nevében” elkövetett bűncselekménynek (honour crime) is tekinthető. A Nyugat-Európában elterjedt megközelítés szerint ez utóbbi ugyancsak az „előítélet-bűncselekmények” (bias crime) körébe tartozik. A „becsület nevében” elkövetett bűncselekmények mögött a hagyományos társadalmi szerepekhez – elsősorban nemi szerepekhez – fűződő elvárások állnak; az elkövető célja, hogy „megbüntesse” a hagyományok ellen vétőt (például egy női családtagot, aki „erkölcsstelenül” viselkedett, vagy a közösségen kívülről választott magának partnert) a család (közösség) „becsülete érdekében”.

¹⁰⁷ IVÁNY 2012.

¹⁰⁸ IVÁNY 2012.

A kutatás is fényt vet a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni büntetőjogi fellépés egy alapvető jelentőségű problémájára: az alulminősítésre. A számos okra visszavezethető látencia mellett nagy részben az alulminősítésnek köszönhetően rendkívül alacsony ugyanis a hatóságok által gyűlölet-bűncselekménynek minősített eljárások száma – legalábbis nemzetközi összehasonlításban és a vélelmezhető tényleges incidensek számához képest. Csak összehasonlításképpen: 2008-ban Magyarországon kilenc hivatalosan ismertté vált (régai Btk. – 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről – 174/B § szerinti) gyűlölet-bűncselekmény jelent meg a statisztikákban, amíg a hazánknál kb. hatszor népesebb Egyesült Királyságban 46 300, és a kilencmilliós Svédországban 5895.¹⁰⁹

Az áldozatok számára jogi képviseletet nyújtó szervezetek és a témával foglalkozó független szakértők egybehangzó véleménye ismerhető meg pragmatikus szemléletű, empirikus kutatáson alapuló tanulmányokból.¹¹⁰ Mind a nyomozási, mind a büntetőeljárás későbbi szakaszában jellemző a jogalkalmazási probléma, hogy a hatóságok figyelmen kívül hagyják a bűncselekmény háttérében húzódó előítéletes indítékot annak minősítése során. Így lesz rasszista vagy egyéb előítéleten alapuló, kihívóan közösségellenes magatartással járó közösség tagja elleni erőszakból garázdaság; bántalmazással, fenyegetéssel járó közösség tagja elleni erőszakból testi sértés. Érvelhet az ebben problémát nem látó jogalkalmazó azzal, hogy amennyiben bűnösség esetén elmarasztaló ítélet születik, nincs jelentősége, hogy azt garázdaság vagy közösség tagja elleni erőszak elkövetéséért állapítják meg. Az áldozat, a teljes áldozati közösség és a társadalom egésze szempontjából azonban ennek el nem hanyagolható jelentősége van, mint ahogy arra az EJEB vonatkozó iránymutatása is rávilágít. A gyűlölet-bűncselekmények különösen veszélyesek és károsak a jogállami értékrendszerre nézve. Azt az üzenetet hordozzák a közvetlen áldozat és a teljes áldozati közössége felé, hogy nemkívánatosak a társadalomban, alacsonyabb rendűek a többségi társadalmi csoporthoz képest. Ha az állami hatóságok nem lépnek fel hatékonyan a bűncselekmény elkövetőivel szemben, súlyosan sérül az egyenlő emberi méltóság védelmének normája. Másfelől bizalmatlanságot ébreszt, illetve azt erősíti az érintett közösségekben a hatóságok munkájával és hozzáállásával kapcsolatban. A hatóság kezében a hatékony nyomozás az eszköz, amellyel bizonyíthatja, hogy gondos figyelmet fordít a rasszista és egyéb előítéletek nyomán elkövetett garázda és bántalmazással járó támadásokra, egyértelmű üzenetet küldve a társadalom egészének, hogy a gyűlölet-bűncselekmények elfogadhatatlanok egy jogállamban, és az elkövetők nem maradhatnak büntetlenül. Ezzel az érintett közösségekben élő, a támadások megismétlésétől való esetleges félelmek ellen is hatnak.

Az alulminősítés nemcsak a rasszista előítéleten alapuló támadások esetén jelent problémát, hanem a gyűlölet-bűncselekményeknek kitett, a Btk. 216. § által védett egyéb csoportok (például LMBTQI és menekültek) tagjait érő támadások esetén is. Az EJEB más áldozati csoportokra nézve is hozott ítéleteket, amelyek rögzítették az előítéletes indíték feltárására vonatkozó tagállami kötelezettséget.¹¹¹

Az alulminősítés praktikus kockázatokat is hordoz, előfordul, hogy következményeként el sem indul egy eljárás, és kései felismerés esetén vezethet az elkövetők azonosítását

¹⁰⁹ USZKIEWICZ 2013, 84.

¹¹⁰ BÁRD 2015; DOMBOS et al. 2014.

¹¹¹ Begheluri és mások kontra Grúzia (28490/02, 2015. jan. 7.); Đorđević kontra Horvátország (41526/10, 2012. okt. 24.).

vagy bizonyítékok gyűjtését szolgáló rendőri intézkedések elmulasztásához is. A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport által készített összeállítás¹¹² részletesen bemutatja az alulminősítés mechanizmusát, amikor a hatóságok az előítéletes motivációt figyelmen kívül hagyják, így ha bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt indul is büntetőeljárás, a cselekményre nem a Btk. megfelelő tényállását alkalmazzák, hanem egy enyhébben büntetendő cselekményét. Ennek az a következménye, hogy a büntetőjogi felelősség megállapítása során sem a gyűlölet-bűncselekményre meghatározott büntetési tételkeretben kerül sor a szankció meghatározására. Ilyenek voltak azok az esetek, amikor Gyöngyöspatán és Devecseren a szélsőséges, cigányellenes Szébb Jövőért Polgárőr Egyesület tagjai köpködték, inzultálták, illetve amikor a Betyársereg tagjai fenyegették a roma sértetteket, dobták be kővel az ablakukat, a hatóságok nem állapítottak meg előítéletes motivációt, legfeljebb garázdaságot. A hatósági mulasztások másik esete az, amikor elmarad a szükséges rendőri intézkedés, illetve hivatalból történő nyomozáselrendelés. Ilyenekre volt példa megleghelvonulások, illetve szélsőjobboldali szervezetek felvonulásai, ellendemonstrációi során történt atrocitásai kapcsán. A szakértők szerint a rendőrség nemritkán olyankor sem intézkedik egy gyülekezés esetén, amikor annak jogsértő volta mellett rendkívül erős bizonyítékok állnak közvetlen rendőri észlelés alapján a hatóság tagjainak rendelkezésére, illetve az intézkedések során a meghallgatások elmaradnak, vagy szakszerűtlenek, nem kerül sor nyomozati cselekményekre. „Általános problémának tűnik, hogy a nyomozó hatóságok elmulasztják meghallgatni a tanúkat, a térfigyelő kamerák felvételeit az azokon tárolt adatok törléséig nem szerzik be [...] a motívumra feltárás érdekében házkutatást nem rendelnek el, környezettanulmányt nem végeznek el abból a célból, hogy az elkövetőnek egyébként milyen az életvezetése (otthon tele van-e a fala szélsőséges szimbólumokkal, nyilvános fórumokon milyenek a megszólalásai stb.), és a kihallgatás során is elmulasztják feltenni a motivációval kapcsolatos kérdéseket, a kapcsolati háló felkutatása elmarad stb. Mindezen bizonyítási eszközök beszerzésének elmulasztása azzal a következménnyel járhat, hogy a vádemelés során, illetőleg a bírósági szakban sem az ügyész, sem a bíróság nem lesz azoknak az információknak, bizonyítékoknak a birtokában, amelyek alapján az előítélet motívumnak megfelelő minősítés megtörténhetne.”¹¹³

E szakmai anyagból Kirs Eszterrel jegyzett korábbi munkánkból¹¹⁴ válogatunk néhány problémát és esetet, amelyek jól szemléltetik az alulminősítés büntetőeljárását érintő következményeit:

- (i) Bár az új Btk. – 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről – 216. § szerinti közösség tagja elleni erőszak hivatalból üldözendő bűncselekmény, ha a helyszínen intézkedő rendőr nem ismeri fel például a könnyű testi sértés háttérében húzódó előítéletes indítékot, ezzel alulminősítve a bűncselekményt, nem indítja el az eljárást. Ilyen volt az a 2010-ben történt eset, ahol az áldozat egy ismert budapesti megszórakozóhelyről tartott hazafelé, amikor egy szórakozóhely, a Klub64 előtt várakozó három, szélsőjobboldali nézeteket valló férfi közül az egyik minden előzetes jelzés nélkül többször megütötte, miközben azt kiabálták neki, „mocskos buzi”. Az áldozat

¹¹² DOMBOS et al. 2014.

¹¹³ DOMBOS et al. 2014, 14.

¹¹⁴ KIRS–PAP 2016.

eszméletét veszítette, sérülései nyolc napon túl gyógyultak, hónapokon át fogászati kezelésre szorult. Amikor a rendőrséghez fordult, arról tájékoztatták, hogy ha nyolc napon belül gyógyulnak a sérülései, csak feljelentés esetén indul eljárás, a közösség tagja elleni erőszak lehetősége fel sem merült, és az eljárás hivatalból történő indítását csak a súlyos testi sértés esetére helyezte kilátásba a rendőrség. (Utóbb egyébként hiába jelezte telefonon az áldozat a nyolc napon túl gyógyulás tényét, a nyomozó hatóság elmulasztotta megtenni a szükséges intézkedéseket.)¹¹⁵

- (ii) Volt arra is példa, hogy a feljelentésben a sértetti képviselő kifejezetten hivatkozott arra, hogy megvalósulhatott közösség tagja elleni erőszak kísérlete, és a rasszista indítékra számos körülmény utal. A 2011. évi gyöngyöspatai ügyben, a szélsőjobboldali szervezetek folyamatos jelenléte idején például ételért mentek haza a cigánysoron lakó szülők, akik házuk előtt öt szitkozódó, fekete ruhás férfit találtak. A házukban voltak már, amikor kővel dobták be az ablakukat, miközben azt kiabálták: „Meghaltok, bűdös, tetves cigányok, ha nem költöztök el innen Patáról!” A sértetti képviselő kifejezett jelzései ellenére a rendőrség garázdaság miatt nyomozott. A nyomozást végül felfüggesztették, amivel szemben a sértett már nem élt panasszal; nem látta értelmét, elveszett a hatóságokba vetett bizalma.¹¹⁶
- (iii) A tojás és tyúk dilemmájával állunk szemben, amikor a hiányos rendőrségi jegyzőkönyvek problémájával találkozunk. A helyszínen történő alulminősítés közrejátszhat abban, hogy hiányoznak előítéletre utaló indikátorok a jegyzőkönyvből, a hiányos jegyzőkönyv pedig a nyomozó hatóság későbbiekben eljáró szervei szeme elől rejtve tarthatja az előítéletes indítékot. A 2012. évi budapesti Lövölde téri esetben például a rendőrség nem jegyzőkönyvezte az áldozat által kifejezetten jelzett, gyűlöletmotivációra utaló körülményeket: az őt a trolibuszon megtámadó két alkoholos befolyásoltság alatt cselekvő fiatal férfi által használt bántó kifejezéseket („köcsög”, „buzi”, „faszszopó”), valamint azt a tény, hogy a támadók a ruházatából (rózsaszín póló, szűk nadrág) következtethettek szexuális irányultságára. A nyomozást utóbb felfüggesztették.¹¹⁷
- (iv) A 2012. évi devecseri ügyben egyetlen elkövetőt sikerült azonosítani, így vádemelésre is csak vele szemben került sor, mivel a rendőrség elmulasztotta kiemelni és előállítani az elkövetőket azon a több szélsőséges szervezet részvételével zajló felvonuláson, amelynek során a romák lakta utcákon vonultak végig rasszista kiáltásokkal és köveket, betondarabokat dobva a lakóházak felé és udvarára.¹¹⁸ Itt a gyülekezési jog helytelen értelmezésével fonódott össze a bűncselekmények felismerésének hiánya.
- (v) Számos esetben a sértetti képviselő vagy az áldozati csoportok védelmében fellépő civil szervezetek beavatkozása volt szükséges ahhoz, hogy a bűncselekmény minősítését korrigálják a nyomozó hatóságok. Így történt ez abban a 2013. évi bicskei ügyben, ahol a menekülttáborban lakó áldozatot a vasútállomásra menet támadta meg az a két elkövető, akik aztán üldözőbe vették, és bántalmazták a „Black man, go back to Africa!” felszólítást kiabálva. Az esetet a nyilvánvaló előítéletes motiváció ellenére csak több

¹¹⁵ KIRS–PAP 2016, 4.

¹¹⁶ KIRS–PAP 2016, 5.

¹¹⁷ KIRS–PAP 2016, 6.

¹¹⁸ KIRS–PAP 2016.

hónapig tartó egyeztetés után, civil szervezetek közreműködése nyomán, az ORFK utasítására minősítették át garázdaságról közösség tagja elleni erőszak esetére.¹¹⁹

- (vi) Előfordult olyan eset is, amikor az ügyészség minősítette vissza a rendőrség által közösség tagja elleni erőszaknak vélt esetet. A 2010. évi Budapest Pride LMBT Fesztivál megnyitójának helyet adó Művész mozi előtt jelent meg számos, a szélsőjobboldalra jellemző ruházatot viselő ember a rendezvény ellen tiltakozva. A rendőrség jelen volt a helyszínen, minthogy számított az atrocitásokra. Az áldozat a rendezvényre tartott, amikor egy közeli utcában egy nagyobb társaság zaklatni kezdte, majd egyikük megütötte, leesett a szemüvege. A rendőrség hivatalból elindította az eljárást közösség tagja elleni erőszak alapos gyanúja alapján, de az ügyészség, a nyilvánvaló előítélet-indikátorokat figyelmen kívül hagyva, átminősítette az esetet garázdaságnak.¹²⁰

Fontos megemlíteni, hogy a gyűlölet-bűncselekmények, és kiemelten az indíték feltárásának kérdése foglalkoztatja a hazai jogalkalmazókat, és a nem túl lelkesítő gyakorlat ellenére számos pozitív lépésről is beszámolhatunk. A Kúria elnöke 2015-ben például joggyakorlat-elemző csoportot alakított az egyes alapjogokat sértő bűncselekmények ítélkezési gyakorlatának elemzésére, a csoport egy példatárral és nemzetközi esetgyűjteménnyel kiegészített összefoglaló véleményt készített a gyűlölet-bűncselekményekről. A rendőrségen belül létrejött egy gyűlölet-bűncselekményekkel foglalkozó szakvonal; számos képzés folyik,¹²¹ így például a Legfőbb Ügyészség és a Magyar Igazságügyi Akadémia 2016-ban az EBESZ és az Európa Tanács HELP Programjának keretében ügyészeket és bírókat képzett.¹²² Az Országos Rendőr-főkapitányság rendszeresen egyeztet¹²³ a Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoporttal a gyűlölet-bűncselekményeket jelző indikátorokról,¹²⁴ és általában a releváns, a gyűlölet-bűncselekményekkel és a szélsőséges szervezetekkel szembeni fellépéshez kapcsolódó kérdésekről.¹²⁵

Az utóbbi kapcsán ki kell emelni egy, a Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport által sértetti képviselőként szerzett tapasztalatok, valamint a nemzetközi szakirodalom

¹¹⁹ KIRS–PAP 2016, 8.

¹²⁰ KIRS–PAP 2016, 8–9.

¹²¹ Lásd például <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/orfk-kepzes-nyomozoknak-gyulot-buncselekmenyekrol>, www.helsinki.hu/renderkepzes-a-gyulot-buncselekmenyekrol/, www.helsinki.hu/tovabbkepzes-a-gyulot-buncselekmenyekrol-birak-es-ugyeszek-szamaral/, <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/gyulot-buncselekmenyek-rendeszeti-kezelesevel-foglalkozo-projekt-indult-rendorsegen>, <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/ketnapos-kepzesek-rendoroknak>, <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/renderhallgatokat-kepeztunk> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹²² Lásd <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/nemzetkozi-online-biro-es-ugyeszkepzo-program-osszeallitasaban-vettunk-reszt>, www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/launch-of-the-help-odihr-course-on-hate-crime-in-hungary (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹²³ Lásd például <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/rendszerez-egyeztetes-rendorseggel-gyulot-buncselekmenyekrol> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹²⁴ Lásd például <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/gyulot-buncselekmenyeket-jelzo-indikatorokrol-egyeztettunk-az-orfk-val> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹²⁵ Lásd például <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/esettanulmanyozas-az-orfk-n-szelsoseges-szervezetekkel-szembeni-fellepes-lehetosegeirol>, <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/rendorsegi-egyeztetes-hatekonyabb-jogalkalmazas-erdekeben>, <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/egyeztetes-rendorseggel-tovabbi-egyuttmukodesrol> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

alapján és a jogalkalmazó szervekkel, kutatókkal, minisztériumok képviselőivel folytatott széles körű konzultációra épülve készített indikátorlistát,¹²⁶ amely segítséget nyújt a gyűlölet-bűncselekmények büntetőeljárásban való felismerésében és megítélésében.

Az előítélet-indikátorok olyan objektív tények vagy körülmények, amelyekből arra következtethetünk, hogy egy bűncselekményt részben vagy teljes mértékben előítéletes indítékból követtek el. Az indikátorok ugyan önmagukban nem bizonyítják az előítéletes indítékot, ugyanakkor már egyetlen indikátor jelenléte is megköveteli, hogy a nyomozás az esetleges előítéletes indítékre is kiterjedjen. Ha valamelyik indikátor nincs jelen, az nem jelenti, hogy az előítéletes indíték kizárható. Az indikátorok között vannak olyanok, amelyeket már a bűncselekmény helyszínén intézkedő járőröknek, körzeti megbízottaknak kell felmérniük, dokumentálniuk, és fontos, hogy a rendőr jelentésébe ezeket az indikátorokat, a kapcsolódó tényeket minél részletesebben és tényszerűbben, szöveghűen rögzítse.

A magyar jogalkotás elmúlt másfél évtizedes tendenciáját vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó tett erőfeszítéseket arra vonatkozóan, hogy a szabályozás kövesse a társadalmi viszonyokat, és létrejöjjön a megfelelő jogi környezet a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépéshez. Már a régi Btk. kapcsán is megfigyelhetők voltak komoly hiányosságok; az új szabályozás viszont semmit nem tett ezek orvoslására, sőt, ha lehet, rontott a helyzeten. Az új szabályozás bemutatása előtt érdemes áttekinteni az új Btk., a 2012. évi C. törvény hatálybalépése előtti folyamatot és a joggyakorlatot.

1996 júniusában hatályba lépett a Büntető törvénykönyv 174/B. § (*Nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak* című)¹²⁷ rendelkezése, amely a rasszista indítatású, tehát kifejezetten a faji, etnikai, nemzetiségi származás és a vallás mint védett tulajdonságon alapuló gyűlöletcselekményekről rendelkezett. A megalkotás indoka akkor az volt, hogy a jogalkotó szélesebb körben vonja meg a büntetendő magatartások körét, és bizonyos esetekben (például csoportos elkövetés) súlyosabb büntetést helyezzen kilátásba. A 2009 januárjáig hatályban lévő szöveg szerint: „(1) Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűrjön, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt a) fegyveresen, b) felfegyverkezve, c) jelentős érdeksérelmet okozva, d) a sértett sanyargatásával, e) csoportosan, f) bűnszövetségben követik el.”

A 2008-as budapesti megleghelvonulás elleni támadások tapasztalataiból¹²⁸ okulva a „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak” megnevezését „közösség

¹²⁶ Lásd http://gyuloletel.hu/sites/default/files/gyem_indikatorlista_haromolszopos_vegleges.pdf (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹²⁷ Beiktatta az 1996. évi XVII. törvény 3. §. Hatályos 1996. június 15-től.

¹²⁸ A törvény indoklása szerint is kifejezetten e tapasztalatokra vezethető vissza a Btk. 2009. február 1-jétől hatályos 174/C. §-ának (Az egyesülési, a gyűlekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése) megalkotása. Az indoklás szerint: „A törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) célja [...] az, hogy a közelmúltban tapasztalt, a gyűlekezési jogot, valamint további alapjogokat érintő jogellenes cselekmények elkövetőivel szemben a jövőben olyan jogkövetkezményeket helyezzen kilátásba, amelyek alkalmasak a jogsértő magatartások visszaszorítására.” A Btk. 174/C. § szerint „aki mást egyesülési vagy gyűlekezési jogának gyakorlásában, valamint választási gyűlésen való részvételében erőszakkal vagy fenyegetéssel jogtalanul akadályoz, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményre irányuló előkészületet követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

tagja elleni erőszak”-ra módosították, egyúttal a büntetőjogi védelmet kiterjesztették a lakosság egyes csoportjaira is: „[Közösség tagja elleni erőszak] Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűrjön, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Emellett az immár bármely közösség védelmére alkotott szabály kereteit kiterjesztette az előkészületre is: „(3) Aki a közösség tagja elleni erőszakra irányuló előkészületet követ el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A több mint tízéves jogalkalmazói tapasztalat bebizonyította a jogalkotó számára, hogy nem csupán az eredeti tényállásban szereplő csoportok tagjai vannak kitéve támadásnak a csoporthoz való vélt vagy valós tartozás okán. Világossá vált, hogy a társadalomban további csoportosulások, közösségi formák is léteznek, amelyek tagjaival szembeni diszkriminatív és erőszakos megnyilvánulásokat hasonlóan szigorú büntetéssel kell fenyegetni.

Ugyancsak gyűlölet-bűncselekményt állapított meg a régi Btk. „közösség elleni izgatás” tényállása (269. §) keretében, amely szerint „aki nagy nyilvánosság előtt a) a magyar nemzet, b) valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. Amint arra az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet, az uszító véleménynyilvánítás tiltása azért indokolt, mert az uszítás valamely etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság más csoportjai elleni erőszak közvetlen veszélyét idézi elő, illetve a Magyar Köztársaság területén élő közösségeket alkotó személyek emberi méltóságához való jogát sérti. Nem magának a közösségnek mint meghatározatlan személyek összességének van tehát méltósága (ez ugyanis fogalmilag kizárt), hanem a közösséget alkotó egyének emberi méltóságához való alanyi joga érdemes a védelemre.¹²⁹ Kifejezetten a gyűlöletvezérelt bűncselekmények kategóriájába tartozott a népirtás (Btk. 155. §), apartheid (Btk. 157. §), valamint az önkényuralmi jelképek használata (Btk. 269/B. §) is. Ezenkívül a Btk. tartalmazott további olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé tették, hogy a bírák figyelembe vegyék az elkövető rasszista motivációját mint az aljas indíték egyik formáját, és ezt súlyosbító körülményként számítsák be.¹³⁰

A Büntető törvénykönyv 2012-es újrakodifikálása során, a törvénytervezet társadalmi vitája keretében civil szervezetek (Amnesty International Magyarország, Háttér Társaság a Melegekért, Magyar Helsinki Bizottság, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, Társaság a Szabadságjogokért) két részletes javaslatot is készítettek a gyűlöletvezérelt bűncselekmények hatékonyabb szabályozása érdekében.¹³¹ Javaslatuk valamennyi felvetett probléma tekintetében több alternatívát ajánlott a jogalkotó figyelmébe. Kitértek többek között a védendő csoportok meghatározásának problémáira és a pontosítás lehetséges formáira. Álláspontjuk szerint, amennyiben a jogalkotó zárt listát alkalmaz, az kiiktatja a jogalkalmazásbeli bizonytalanságot, elkerüli a jogszabály értelmének aláásását, hiszen

¹²⁹ 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000.

¹³⁰ Btk. 166. § (2) bekezdés c) pont (emberölés), Btk. 170. § (3) bekezdés (testi sértés), Btk. 175. § (3) bekezdés a) pont (személyi szabadság megsértése), Btk. 179. § (2) bekezdés a) pont (rágalmazás), Btk. 228. § (2) bekezdés a) pont (jogellenes fogvatartás), Btk. 358. § (2) bekezdés a) pont (alárendelt megsértése).

¹³¹ Javaslatok az új büntető törvénykönyv gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó szabályozására, 2012. március 6.; Javaslatok az új büntető törvénykönyv gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó szabályozására – e javaslat-csomag az Országgyűléshez benyújtott T/6958 sz. törvényjavaslat vonatkozásában készült, 2012. május 3.

kizárja, hogy olyan csoportok is védelmet kapjanak, amelyeket nem személyiségük lényegi vonásaként meghatározott védett tulajdonság köt össze. Különös hangsúlyt fektetett a javaslat a társadalmi csoporttal összefüggésbe hozható dolog sérelmére elkövetett gyűlölet-bűncselekményekre, valamint a zaklatás és a garázda jellegű tényállások esetleges módosítására.

Az igazán releváns gyűlöletbűncselekmény-tényállást az új Btk. 216. §-a szabályozza, az alábbi módon: „(1) Aki más valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultága miatt olyan, kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az adott csoport tagjában riadalmat keltsen, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultága miatt bántalmaz, illetve erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűrjön, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

4.2.4. A jogalkalmazói gyakorlat

Vessünk egy pillantást az utóbbi, rasszista indíttatású erőszak tekintetében eseménytelennek egyáltalán nem nevezhető¹³² évek statisztikáira!

A belügyminisztérium adatbázisa alapján közösség tagja elleni erőszak esetében

- 2010-ben 27 eljárás indult, ebből 2 esetben feljelentés elutasítva, 7 esetben nyomozás megszüntetve, 12 esetben vádemelés (6 esetben egyéb befejezés);
- 2011-ben 44 eljárás indult, ebből 3 feljelentés elutasítva, 6 nyomozásmegszüntetés, 28 vádemelés (7 egyéb befejezés);
- 2012-ben 49 eljárás indult, ebből 6 feljelentés elutasítva, 6 nyomozásmegszüntetés, 16 vádemelés, 2 közvetítői eljárás (19 egyéb befejezés);
- 2013-ban 62 eljárás indult, ebből 5 feljelentés elutasítva, 14 nyomozásmegszüntetés, 31 vádemelés (12 egyéb befejezés);
- 2014-ben 77 eljárás indult, ebből 9 feljelentés elutasítva, 22 nyomozásmegszüntetés, 31 vádemelés, 1 közvetítői eljárás (14 egyéb befejezés);
- 2015-ben 48 eljárás indult, ebből 9 feljelentés elutasítva, 17 nyomozásmegszüntetés, 16 vádemelés (6 egyéb befejezés).

Uszítás kapcsán

- 2010-ben 36 eljárás indult, ebből 20 esetben elutasították a feljelentést, 7 esetben nyomozásmegszüntetés, 4 esetben vádemelés (5 esetben egyéb befejezés);
- 2011-ben 30 eljárás indult, ebből 14 esetben elutasították a feljelentést, 10 nyomozásmegszüntetés, 0 vádemelés (6 egyéb befejezés);
- 2012-ben 46 eljárás indult, ebből 30 esetben elutasították a feljelentést, 13 nyomozásmegszüntetés, 1 vádemelés, 1 közvetítői eljárás (4 egyéb befejezés);

¹³² Gondoljunk például a 2008–2009-ben lezajlott, romák elleni támadássorozatra.

- 2013-ban 38 eljárás indult, ebből 24 esetben elutasították a feljelentést, 10 nyomozásmegszüntetés, 0 vádemelés (4 egyéb befejezés);
- 2014-ben 29 eljárás indult, ebből 19 esetben elutasították a feljelentést, 6 nyomozásmegszüntetés, 3 vádemelés (1 egyéb befejezés);
- 2015-ben 29 eljárás indult, ebből 21 esetben elutasították a feljelentést, 5 nyomozásmegszüntetés, 2 vádemelés (1 egyéb befejezés).

Az ORFK közlése szerint 2016-ban a következő statisztikai adatok kapcsolódnak a rendőri eljárásban regisztrált közösség elleni uszítás és közösség tagja elleni erőszak bűncselekmények száma, a befejezés módja és jogcíme szerinti bontásban, az ENyÜBS-ben: 1. közösség elleni uszítás: 4 (ebből nyomozás felfüggesztése, mert nem állapítható meg az elkövető kiléte: 2; vádemelés 2 esetben; tárgyalás mellőzésével pénzbüntetésre indítvány 1; vádirat 1 esetben); 2. közösség tagja elleni erőszak: 32 esetben (ebből nyomozás felfüggesztése, mert nem állapítható meg az elkövető kiléte: 10; nyomozásmegszüntetés 2; büntethetőséget megszüntető ok: elévülés 1; nem állapítható meg az, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el: 1; és vádemelés 20 esetben).

Több ok is meghúzódhat amögött, hogy a gyűlölet-bűncselekmények a magyarországi jogalkalmazás során szinte láthatatlanok maradnak. Egyrészt a hatóságok személyiségi jogi aggályokra tekintettel általában idegenkednek az etnikai hovatartozásra vonatkozó klasszifikációk alkalmazásától – hiába része az a tényállásnak, és hiába nem kell szenzitív adatkezelésnek tekinteni azt, ha az elkövető által vélelmezett etnikai hovatartozásra vonatkozóan tesz értékelést a nyomozó hatóság. További visszatartó ok a bizonyítás nehézsége. Annak ellenére, hogy e bűncselekmények kategorizálására ugyanúgy rendelkezésre áll(hat)nak standardok és iránymutatások, mint például az elkövető tudatállapotának (rutinszerűen megoldott) modellezése a szándékos és gondatlan elkövetés vagy az emberölés és a halált okozó súlyos testi sértés elhatárolása során. Ráadásul számos nemzetközi ajánlás ad eligazítást a gyűlöletvezérelt indíték jogi megragadhatóságát illetően. Az indíték azonosítása alapulhat például: az elkövető részéről előítéletességre utaló szóbeli megjegyzéseken, gesztusokon, írásbeli kijelentéseken, korábbi hasonló bűncselekményeken; az áldozat részéről saját csoportját támogató, népszerűsítő tevékenység végzésére vonatkozó információ; a bűncselekmény elkövetési időpontján (egybeesése egy kulturális, történelmi, vallási ünneppel vagy más szempontból jelentős eseménnyel); szélsőséges szervezet vagy annak tagjai érintettségén bűncselekményben; egyéb motiváció – mint például az anyagi haszonszerzés – hiányán stb.¹³³ Mindenesetre Magyarországon gyűlölet-bűncselekmények esetén leginkább garázdaság¹³⁴ miatt indultak az eljárások. Fontos megemlíteni, hogy a verbális gyűlölet-bűncselekmények

¹³³ A bűncselekmény előítélet/gyűlölet általi motiváltságának mutatói olyan objektív tények, körülmények vagy bűncselekményeket befolyásoló viselkedésformák, amelyek magukban vagy másokkal való együttműködésükben arra utalnak, hogy az elkövető tettét részben vagy egészben valamilyen előítélet motiválta (DANKA 2009).

¹³⁴ 1978. évi IV. törvény 271. §, garázdaság: „(1) Aki olyan kihívón közösséggel, erőszakos magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotrányozást vagy riadalmat keltsen, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a garázdaságot a) csoportosan, b) a köznyugalmat súlyosan megzavarva követik el. (3) A büntetés büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a garázdaságot a) csoportosan és a köznyugalmat súlyosan megzavarva, b) nyilvános rendezvényen, c) fegyveresen, d) felfegyverkezve követik el.”

üldözésére további lehetőségeket is kínált volna már a régi Btk. is – csak éppen ilyen eljárások sem indultak.

A fentiekből megállapítható: a gyűlöletvezérelt bűncselekmények elleni jogi fellépés hatékonysága legalább annyira a jogalkalmazói szándékon, mint a jogalkotás nyújtotta kereteken múlt. A jog amúgy is csupán egy a társadalmi problémák kezelésére, a kirekesztett, elutasított és stigmatizált csoportok védelmére igénybe vehető megoldások közül, de a specializált, kifejezetten a gyűlöletvezérelt bűncselekmények szankcionálására megalkotott jogszabályok sem érnek sokat önmagukban, ha alkalmazásukra hiányzik a szakmai és a tágabb társadalmi, politikai akarat. A látencia nemcsak a bejelentések, hatósági eljárások kezdeményezésének gyakori elmaradása miatt nagy, hanem azért is, mert gyakran eltérő jogi minősítés alapján folynak az eljárások. Ez nemcsak azért problematikus, mert a gyűlölet-bűncselekmények szigorúbb büntetést vonnak maguk után, mint az „egyszerű” testi sértés vagy garázdaság, hanem mert a gyűlölet-bűncselekmények felismerésének és sajátos devianciaként történő meghatározásának az áldozatok és a potenciális áldozatok számára kiemelten fontos jelképes üzenete van. Ettől érezhetnék azt, hogy a többségi társadalom egyértelműen és kategorikusan elutasítja az őket érő inzultusokat. Ahhoz, hogy ez valóban így legyen, rendkívül fontos a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos társadalmi és szakmai érzékenység növelése.

4.3. A gyűlölet-bűncselekmények kisebbség- vagy identitásvédő jellegét érintő dilemma

2011 tavaszán több jelentős visszhangot kiváltó döntés született: azon túl, hogy a romákat és a melegeket ért gyűlöletvezérelt támadások tekintetében következetesen elmaradt a megfelelő jogi minősítés, az eredetileg a valamilyen hátrányos társadalmi helyzettel összekapcsolt személyiségjegy büntetőjogi védelmét célzó jogi kategóriát a roma kisebbség által a többségi társadalom tagjai ellen elkövetett cselekmények tekintetében kezdték alkalmazni. Egy sajtóbeszámolót idézve: „2009 márciusában, nem sokkal a tatárszentgyörgyi gyilkosságok után, Miskolcon cigányok egy csoportja megtámadott egy autót, amely a házaik közelében cirkált éjszaka. Az autóban százezer forintos kár keletkezett, a benne ülők könnyebb hámsérüléseket szenvedtek. 2009 novemberében Sajóbáonyban szintén cigányok egy csoportja támadt a városba érkező gárdisták autójára, miután előző nap már összetűztek egy Jobbik-gyűlés részvevőivel. Az autóban komoly károk keletkeztek, súlyos személyi sérülés itt sem történt. 2009 szeptemberében a józsefvárosi Tavaszmező utcában egy főleg cigányokból álló társaság megtámadott egy diákot. [...] Miskolcon a bizonyíték egy bot volt, amelyet a támadás közelében találtak, és amelyre rá volt írva, halál a magyarokra. Sajóbáonyon a szemtanúk és a sértettek szerint a támadók azt kiabálták, megdöglötök, büdös magyarok. A Tavaszmező utcában szintén magyarsága miatt gyalázták a fiút, azt mondták neki, hogy mersz bejönni a mi utcánkba?”¹³⁵

A jogalkalmazásban a büntetőeljárások kapcsán kiemelt helyet tölt tehát be annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy kiterjed-e a 216. § védelme a többséghez tartozókat értelemszerűen

¹³⁵ PLANKÓ 2011.

valamely kisebbséghez vagy legalábbis nem a többségi nemzethez tartozók irányából ért támadásokra.¹³⁶

A magyar nemzet mint védett jogtárgy az uszítás esetével ellentétben a közösség tagja elleni erőszak tényállásának nem része. A jogalkalmazónak ezért azt az értelmezést lenne helyes követnie, amely szerint a tényállás nem terjed ki a magyar nemzet tagjaira. Legalábbis abban az esetben, ha az elkövetők valamely Magyarországon honos (bár nem feltétlenül csak a nemzetiségi törvényben elismert) nemzeti, etnikai kisebbség tagjai. (Más a helyzet, ha szlovák vagy szerb nacionalisták egy csoportja a határt átlépve támad békés polgárookra.) A „valamely nemzet” megfogalmazás ugyan alátámaszthat egy olyan irányú értelmezést, ahol a „valamely” magában foglalja a többségi nemzetet is, azonban két okból kifolyólag is helyet kaphatna az eltérő értelmezés. Egyrészt a védett jogtárgy tekintetében analógnak tekinthető közösség elleni uszítás kifejezetten nevesíti a magyar nemzetet, így okkal feltételezhető, hogy ha a jogalkotó a közösség tagja elleni erőszaknál is védelem alá kívánta volna vonni a többségi nemzethez tartozókat, azt az egyéb tekintetben szinte azonos szövegezésű tényálláshoz hasonlóan megtette volna. Másrészt a speciális büntetőjogi védelem indokai hiányoznak abban az esetben, ha nem valamely kiszolgáltatott helyzetben lévő csoport védelmét szolgálják, azaz a gyűlölet-bűncselekmények eredendően kisebbségvédelmi intézkedésnek tekinthetők. A „lakosság egyes csoportjainak” nevesített esetei (fogyatékoság, nemi identitás, szexuális irányultság) is életszerűen a kiszolgáltatott helyzetben lévő, homoszexuális vagy transznemű és nem a többségi, heteroszexuális, illetve ciszheteró közösség tagjainak védelmét szolgálják. A joggyakorlat helyes iránya ezen felfogás szerint éppen az lenne a 216. § esetében – ha meghaladja a jogalkotó a miniszeri indoklásból kiolvasható azon eredeti szándékot, amely szerint a tényállásban szereplő fordulat, a lakosság egyes csoportja ténylegesen bármely, azaz még a személyiség lényeges vonása által sem meghatározott csoport lehet¹³⁷ –, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal

¹³⁶ Bővebben lásd például JÓVÁNOVICS–PAP 2013, továbbá BALOGH–DINÓK–PAP 2012.

¹³⁷ „A sértett kört a hatályos Btk. szerint a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjai (vagy vélt tagjai) alkotják, ugyanakkor a több mint tízéves jogalkalmazási tapasztalat bebizonyította, hogy nem csak e csoportok tagjai vannak kitéve támadásnak a csoporthoz való vélt vagy valós tartozás okán. A társadalomban további csoportosulások, közösségi formák is léteznek, amelyek tagjaival szembeni diszkriminatív és erőszakos megnyilvánulásokat hasonlóan szigorú büntetéssel kell fenyegetni. [...] Ez a szélesebb megfogalmazás lehetővé teszi, hogy a büntetőjogi védelem valamennyi olyan közösség, csoportosulás tagjára kiterjedjen, akit a csoporthoz való tartozása vagy annak vélelmezése miatt bántalmaztak, avagy erőszakkal vagy fenyegetéssel kényszerítettek valaminek a megtételére, meg nem tételére vagy eltűrésére. Amint azt a közösség elleni izgatás tényállását vizsgáló 30/1992. (V. 22.) AB határozat kifejtette, az Alkotmánybíróság értelmezésében a lakosság egyes csoportjai kitétel mögött »az eltérő nézetrendszer (párttagok, egyesületek, mozgalmak stb. résztvevői) vagy egyéb, tulajdonképpen bármely ismérv szerint elkülönülő személyek védelmének szándéka húzódik meg«. A lakosság egyéb csoportjai, mint speciális jogi tárgyak, a lehetséges sokféleségük miatt még példálódzó jelleggel sem sorolhatók fel. A tényállásszerűséghez azonban minden esetben szükséges, hogy a bántalmazás, illetve az erőszakkal vagy fenyegetéssel történő kényszerítés a valamely tekintetben együvé tartozó személyek összessége ellen irányuljon. Tehát, ugyanúgy, ahogy a közösség elleni izgatás tényállásánál, a gyűlöletre uszításnak sem több, azonos ismérv alapján elkülönülő csoport ellen kell irányulnia, hanem elegendő egy csoport, a közösség tagja elleni erőszaknál is elegendő a tényállás megvalósításához, ha egy, azonos ismérv alapján elkülönülő csoporthoz tartozás, vagy vélt tartozás miatt bántalmazzák vagy kényszerítik valamire a csoporthoz tartozó személyt.” Elérhető: www.parlament.hu/irom38/06218/06218.pdf (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

összhangban (amelyek a gyűlölet-bűncselekmények kodifikációjának a jogalkotó által elismert eredeti indokai voltak) e tényállást (az aljas indokból történő elkövetés¹³⁸ speciális önállósult esetének tekintve) kizárólag a kiszolgáltatott, marginalizált, sérülékeny helyzetű csoportok viszonylatában, és nem csak a személyiség valamely, esetleg valamely lényeges vonásának összefüggésében értékeli. A többséghez, a magyar nemzethez tartozás ugyanis nem tekinthető a személyiség olyan elemének, amely kiszolgáltatottságot, fenyegetettséget hordozna, és ezáltal a kiemelt büntetőjogi védelemre igényt tarthatna.

Mindezek ellenére, sajnos, Magyarországon mind a jogirodalom, mind az alkotmánybíróság gyakorlatában jobban elterjedt az az értelmezés, és ezt a közösség elleni uszítás tényállásában már szövegszerűen is olvashatjuk, amely szerint a gyűlölet-bűncselekmény, gyűlöletbeszéd tényállások szimpla identitásvédő, nem kisebbségvédelmi indíttatású klauzulák.¹³⁹ Tagadhatatlan, hogy ezen álláspont mellett szól a közösség tagja elleni erőszak törvényi tényállásának pusztán nyelvtani értelmezése is, amely a védett csoportok esetében nem tartalmaz szűkítést, vagyis nyelvtanilag a többségi nemzethez vagy valláshoz tartozó személyekkel szembeni előítéletes cselekményekre is vonatkozik a szabály.

Az újabb bírói gyakorlat azonban meglehetősen ellentmondásos. A Kúria szerint: „A bűncselekmény az emberi méltóságot, és emellett, illetve ezen belül a különböző kisebbségeket védi; elsősorban a nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy más csoportok elleni erőszakos fellépést tilalmazza. [...] A bűncselekmény védett jogi tárgya: a diszkrimináció nélküli együttéléshez fűződő társadalmi érdek. Az a rendeltetése, hogy senkit ne érhesen bántalmazás vagy bántódás amiatt, mert más népcsoporthoz tartozik. [...] Amint azt a Fővárosi Bíróság helyesen rögzítette ítéletében [...], relatív, és mindig a tényleges szituációtól is függ, hogy adott helyen és időben ki tekinthető többségnek, illetve kisebbségnek.”¹⁴⁰ Fontos kiemelni, hogy a büntetőjogi tényállások nemcsak a társadalmi csoportozhoz tartozás, hanem a vélt tartozás esetén is megállapíthatók, a bíróság a közösség tagja elleni erőszakot például akkor is megvalósultnak tekintette, amikor a sértett csak az elkövető feltételezése alapján tartozott egy adott védett csoportozhoz, valójában azonban nem.¹⁴¹

Ugyanakkor a Kúria 3/2015. számú büntető elvi döntése¹⁴² rámutat: „A közösség tagja elleni erőszak büntetnének sértettjei adott esetben a többségi társadalomhoz tartozó személyek is lehetnek, amennyiben az e csoportozhoz valós vagy vélt tartozásuk miatt szenvednek sérelmet.” Ezt egy olyan ügyben állapította meg a bíróság, ahol „[a] fiatalkorú I. r. vádlott az iskola udvarán cigarettát kért a sértettől, aki közölte vele, hogy nem tud adni. Ekkor az I. r. vádlott szólt a II. és a III. r. vádlottnak, hogy fogják le a sértettet, míg ő a táskáját átnézi. A II. és III. rendű vádlott hátracsavarta a sértett karjait, az I. r. vádlott pedig ezalatt átkutatta a táskát, s az abban talált – 660 forint értékű – cigarettát magához vette. Ezt követően az I. r. vádlott azt a kijelentést tette a sértettre, hogy »nézzétek, a hülye kis magyar geci nem akart nekem cigarettát adni, ki kellene irtani a fajtáját«. Ezzel egyidejűleg leköpte és egy ízben

¹³⁸ A Legfelsőbb Bíróság az élet és a testi épség büntetőjogi védelméről szóló 15. számú irányelve alapján „3. Az aljas indokból (célból) elkövetett emberölésen az erkölcsileg elvetendő motívumokból fakadó vagy ilyen célból megvalósított cselekményeket kell érteni.”

¹³⁹ KOLTAY 2013, 110. De a 96/2008. (II. 3.) AB határozat (ABH 2008, 816, 817.) is erre a következtetésre jut.

¹⁴⁰ Bfv. II. 590/2012/18.

¹⁴¹ ÁTOL et al. 2013, 83–84.

¹⁴² Debreceni Ítéltábla Fkhar. II. 248/2014.

ököllel szájon vágta a sértettet. [...] A sértettel szemben alkalmazott erőszak motívuma ugyanis a sértett magyarsághoz tartozása volt, mely nem adódhatott a [...] cigaretta át nem adása miatt érzett indulatából. [23] A jogszabály módosításával ugyanis a törvényi tényállással büntetőjogi védelmet élvező kör bővült, ami egyértelművé tette, hogy a jogalkotó célja minden olyan közösség, csoportosulás tagjának védelme, akiket a csoporthoz való tartozása vagy annak vélelmezése miatt bántanak, avagy erőszakkal vagy fenyegetéssel kényszerítenek valaminek a megtételére, meg nem tételére vagy eltűrésére. E szélesebben védett kör igényét tükrözi az a törvényi megfogalmazás is, hogy az 1978. évi IV. törvény 174/B. §-a nem jelöli meg kifejezetten a bűncselekmény sértettjét, ellenben világosan utal arra, hogy a cselekmény motívumából eredően valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozó, illetve vélhetően oda tartozó személyek közül kerülhetnek ki. [24] Adott ügyben az eset összes körülményeiből következtetve minden kétséget kizáróan megállapítható volt, hogy a sértett mint egy közösség tagja szenvedett sérelmet. Az irányadó tényállás szerint ugyanis, amikor a cigarettát megszerezték a sértettől, az I. r. vádlott nemcsak becsületét csorbító, megalázó kijelentést intézett a sértetthez – azt nyomatékosítandó leköpve és bántalmazva is őt –, hanem azon túlmutatva egész fajtája kiirtását is hangoztatta, kifejezetten azért fejtve ki cselekvőségét, mivel őt egy másik – jelen esetben magyar – nemzetiségi csoporthoz sorolta. [25] Utóbbival kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy az ítéltábla szerint még az elvieken többségi társadalomhoz tartozó személyekből álló csoport tagjai is kerülhetnek olyan helyzetbe, amikor büntetőjogi védelem illeti meg őket, amennyiben e csoporthoz való tartozás vagy vélt tartozás miatt szenvednek sérelmet. A többség – kisebbség meghatározása egyedi szituációkban teljesen felborulhat és értelmezhetetlenné válhat, ennek vizsgálatát a törvényi tényállás sem írja elő. A sértetti kör leszűkülése alapvetően ellentétes lenne a diszkriminációmentes együttélés oltalmának követelményével, különösen pedig az 1969. évi 8. számú tvr.-rel kihirdetett, »A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről« szóló, New Yorkban 1965. december 21. napján elfogadott nemzetközi egyezményrel, mely a magyar állam számára egyértelmű jogi kötelezettséget ír elő, többek között büntetendő cselekménnyé nyilvánítva bármely, más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló erőszakos cselekedetet [Egyezmény 4. cikk a) pontja]. [26] Egyet kell érteni azzal az ügyészi érveléssel is, mely szerint a szabadság és az emberi méltóság elleni bűncselekmény megvalósulásához nem szükséges, hogy az elkövető általában is ellenérzéssel viseltessen az adott közösség iránt, elegendő annak a konkrét cselekmény idején való tanúsítása. Ez állapítható meg fiatalos I. r. vádlott tekintetében is, akinek gondolkodásmódját – ha csak rövid időre is, de – teljességgel eluralta a sértett magyar származása iránt érzett indulat.”

A bírói gyakorlatban a legtöbb értelmezési nehézséget a „lakosság egyes csoportjai” fordulat jelenti. Egyfajta nyelvtani értelmezés szerint – ahogy az fentebb olvasható – „a lakosság egyes csoportjai” fordulatnak megfelel egy bármilyen jellemvonás szerint azonos csoportba tartozó személyi kör. A történeti és a teleologikus értelmezés alapján azonban megállapítható, hogy csak a személyiség lényeges vonása által létrehozott csoportokhoz tartozó egyének kerülhetnek a védelem körébe, az összes többi, bármilyen egyszerű, kevésbé személyes ismérv által létrejövő csoportok kizárulnak. Az utóbbi tekintetében ugyanis a kiemelt büntetőjogi védelemnek semmilyen indoka nincs.

Nemcsak a kisebbség-többség-sérülékenység problémája merül fel ezzel összefüggésben, hanem az a kérdés is, hogyan kell megítélni azon társadalmi csoportokhoz tartozást,

amelyek valamely politikai nézethez vagy szubkulturális azonosságtudathoz kapcsolódnak, mint például egy futballklub szurkolóinak vagy egy szélsőséges nézetet valló csoport tagjainak összetartozása. Ez utóbbi kérdés kapcsán a Legfelsőbb Bíróság 2011-ben már állást foglalt egy, a Magyar Gárdához tartozó személyek terhére elkövetett bántalmazás kapcsán. A bíróság értékelése szerint: „A nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy egyéb lakossági csoport ellen irányuló célból létrehozott és a törvényi előírásokkal nyilvánvalóan szembehelyezkedő szerveződés tagjait – kiváltképpen akkor, ha a szervezetet a bíróság jogerős döntésével már fel is oszlatta – értelemszerűen a büntetőjog sem védheti fokozottan, hiszen ebben az esetben a jogrend egységének elve szenvedne súlyos sérelmet. [...] A bűncselekmény (ti. közösség tagja elleni erőszak) jogi tárgya a meghatározott – nyelvi, kulturális, hitbeli összetartozás, avagy a közös eszmerendszer által jellemzett – csoporthoz tartozás joga és az erre épülő különbözőségek tiszteletben tartása [...] Az eszmerendszer közösségére alapozottan szervezett csoport (amely lehet egyesület, mozgalom stb.) tagjai azonban csak akkor élvezhetnek kiemelt büntetőjogi védelmet, ha a szervezet az alkotmányban rögzített elveket tiszteletben tartva, törvényes keretek között fejti ki a tevékenységét.”¹⁴³ Álláspontom szerint a választott (értsd: nem veleszületett) tulajdonság kiemelt védelme csak akkor indokolt, ha az közvetlenül olyan alkotmányos alapjog gyakorlásának eredménye, amely hagyományosan társadalmi üldözésnek, hátrányos megkülönböztetésnek, társadalmi marginalizációnak volt kitéve. Ilyen társadalmi hátrány vagy diszkrimináció hiányában véleményem szerint a fokozott büntetőjogi védelem indokolatlan. A büntetőjog ultima ratio, az előítéletes motivációt csak az olyan csoportok elleni bűncselekmények esetében indokolt figyelembe venni, amelyekkel szembeni fellépés ilyen módon szükséges és az elérni kívánt céllal arányos. Mindez a társadalomban elterjedt, régóta fennálló előítéletek elleni küzdelem céljából indokolt.¹⁴⁴

¹⁴³ Bfv. III. 87/2011/5.

¹⁴⁴ ÁTOL et al. 2013, 84–86.

5. Hátrányos megkülönböztetés a magyar rendvédelmi gyakorlatban

A gyenge érdekvényesítő képességgel sújtott faji, etnikai, nemzetiségi, vallási stb. kisebbségeket a rendészeti vagy egyéb hatósági, közhatalmi eljárások során sújtó hátrányos megkülönböztetés jelensége egyetemesnek mondható. Brazíliában például, ahol a 146 milliós lakosság 51%-a fehér csupán (5% fekete, 42% „barna”), egy 1995-ben végzett felmérés szerint a megkérdezettek 80%-a szerint van faji előítélet az igazságszolgáltatási rendszerben; egy 1997-es felmérés szerint pedig a feketék nemcsak hogy sokkal jobban félnek a rendőröktől, mint a fehérek (20% a 10%-kal szemben), de csakis ők nyilatkoztak úgy, hogy a rendőrségtől jobban tartanak, mint a bűnözőktől. A megkérdezett feketék felét (47% a fehérek 34%-ával szemben) igazoltatta már rendőr, és nemcsak brutálisabban bánnak velük általában, de feltűnő aránytalanság mutatható ki a fegyverhasználatban is a feketékkel szemben.¹⁴⁵ Az Amerikai Egyesült Államok vonatkozásában a következő adatok emelhetők ki: ötször valószínűbb egy fekete, mint egy fehér férfi esetében, hogy rács mögé kerüljön; a nőknél a különbség hatszoros (ne feledjük, hogy ezen jelenségek kihatnak a következő generációk életére is, ugyanis a fogva tartott nők kétharmadának kisgyermek van).¹⁴⁶

Az alábbi fejezet azt mutatja be, hogy a hazai jogi és működési keretrendszer mennyiben alkalmatlan vagy eredménytelen a különböző kisebbségben lévő személyekkel, elsősorban a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésben, illetve mennyiben válik maga a társadalom és a polgárok szolgálatára és jogvédelmére hivatott rendészeti szervezetrendszer a diszkrimináció eszközévé és elkövetőjévé. Az első alfejezet a diszkrimináció fogalmát járja körül, ezt követően a rendészeti szférában megjelenő előítéletesség és hátrányos megkülönböztetés gyakorlatáról lesz szó az etnikai profilalkotás részletes vizsgálatán és a gyűlölet-bűncselekmények említésszerű érintésén keresztül. Az esetek (kutatások és tényleges jogesetek) bemutatják, hogy a diszkrimináció hogyan valósulhat meg a rendészeti alulműködés és túlműködés formájában. Külön alfejezet vizsgálja továbbá az intézményes diszkrimináció és a jogi fellépés lehetőségeit.

¹⁴⁵ CANO 2010.

¹⁴⁶ CANO 2010, 597.

5.1. Közvetlen, közvetett és intézményes diszkrimináció: fogalmak

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát több nemzetközi dokumentum, így a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény,¹⁴⁷ a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya,¹⁴⁸ A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény,¹⁴⁹ a gyermek jogairól szóló egyezmény¹⁵⁰ vagy A fogyatékos-sággal élők jogairól szóló egyezmény¹⁵¹ is deklarálja. A diszkrimináció tilalma dinamikusan változó, folyamatosan bővülő tartalmú fogalom. Az antidiszkriminációs védelem köre jelentősen bővült például az Európa Tanács térségében azáltal, hogy az Európai Alapjogi Charta és a 2005. április 1-jén hatályba lépett Emberi Jogok Európai Egyezményének¹⁵² 12. kiegészítő jegyzőkönyve – amely a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 26. cikkében, valamint Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában foglalthoz hasonló – önálló, általános antidiszkriminációs klauzulát vezet be. Az antidiszkriminációs jog európai fejlődésében a legfontosabb lépésnek azonban az európai uniós közösségi jog – a tagállamok számára átültetési kötelezettséget hordozó – irányelveinek elfogadása számít. A két legfontosabb a 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint a 2000/78/EK irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.¹⁵³

¹⁴⁷ Nemzetközi egyezmény a faji alapú hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination). United Nations Treaty Series, 1969, Vol. 660, No. 9464, 212. Magyarországon kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹⁴⁸ Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (International Covenant on Civil and Political Rights). United Nations Treaty Series, 1966, Vol. 999, No. 14668, 176. Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹⁴⁹ A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women). United Nations Treaty Series, 1979, Vol. 1249, 13. Magyarországon kihirdette az 1982. évi 10. törvényerejű rendelet.

¹⁵⁰ Egyezmény a gyermek jogairól (Convention on the Rights of the Child). United Nations Treaty Series, 1990, Vol. 1577, No. 27531, 44. Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény.

¹⁵¹ A fogyatékos-sággal élők jogairól szóló egyezmény (Convention on the Rights of Persons with Disabilities). G.A. Res. 61/106, Annex I, U.N. GAOR, 61st Sess., Supp. No. 49, at 65, U.N. Doc. A/61/49 (2006). Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.

¹⁵² Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms). E.T.S. No. 005, Rome, 4. XI. 1950. Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

¹⁵³ A foglalkoztatási egyenlőségi irányelv 3. szakasza a következő területekre terjeszti ki a védelmet: a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei (ideértve az előléptetést); pályaválasztási tanácsadás, szakképzés, szakmai továbbképzés és átképzés; alkalmazási és munkakörülmények (beleértve az elbocsátást és a díjazást); tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben; illetve bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak. A faji egyenlőségi irányelv 3. szakasza lényegesen tágabb körű védelmet nyújt a diszkriminációval szemben, és a következőket foglalja magában: a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei (ideértve az előléptetést); pályaválasztási tanácsadás, szakképzés, szakmai továbbképzés és átképzés; alkalmazási és munkakörülmények (beleértve az elbocsátást és a díjazást); tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben; illetve bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak; oktatás; szociális védelem (ideértve a társadalombiztosítást és az egészségügyi ellátást); szociális juttatások; azon árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, illetve azok nyújtása, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetők (beleértve a lakhatást). A személyi hatály tekintetében pedig: az irányelvek megtiltják a természetes vagy jogi személyek általi diszkriminációt mind a köz-, mind a privátszektorban. Bővebben lásd még BALOGH et al. 2010, 49., 51.

A közösségi jog irányelveiben megfogalmazott védelem köre is folyamatosan tágul: a magyar jogalkotó például azok átültetésekor, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.) megalkotásakor a széleskörűen értelmezhető „egyéb tulajdonságon” alapuló hátrányos megkülönböztetésre is kiterjesztette a diszkrimináció tilalmát. Az antidiszkriminációs célú nemzetközi dokumentumokban általában a hátrányos megkülönböztetés formáit illetően a következőkben ismertetett fogalmak jelennek meg:¹⁵⁴

- (i) *Közvetlen hátrányos megkülönböztetés* – definíciójának alapvetően három eleme van: a kedvezőtlen bánásmód, bizonyos védett tulajdonság megléte, és a kettő közötti ok-okozati összefüggés. Közvetlen hátrányos megkülönböztetésről tehát akkor beszélünk, ha egy személy (vagy csoportot alkotó személyek) számára a kedvezőtlen bánásmódra valamely csoportképző tulajdonsága (tulajdonságuk) miatt került sor: például faji-etnikai hovatartozás, nem, szexuális orientáció, vallásos meggyőződés alapján.¹⁵⁵
- (ii) *Közvetett hátrányos megkülönböztetés* – erről akkor beszélünk, amikor semlegesnek és elfogulatlannak tűnő (és esetleg valóban annak is szánt) intézkedések végrehajtása folyamán kiderül, hogy azok egy bizonyos, körülírható, védett tulajdonsággal jellemezhető csoporthoz tartozó személyek számára hátrányokhoz vezetnek.¹⁵⁶
- (iii) *Zaklatás* – külön diszkriminációtípusként jelenhet meg a különböző nemzeti szintű jogszabályokban, illetve például az Európai Unió közösségi joganyagában. Lényege, hogy a zaklató(k) az áldozat méltóságát, személyét sértő, esetleg munkavégzését is ellehetetlenítő légkör kialakulásához járul(nak) hozzá. Idetartozik a magyar köznyelvben munkahelyi „kicsinálásként” emlegetett, az angol nyelvű szakirodalomban pedig *mobbing*, illetve *bullying* terminusokkal (az előbbit munkahelyi, az utóbbit iskolai-oktatási kontextusban használják inkább) azonosított jelenség.¹⁵⁷ A zaklatás fontos sajátossága, hogy a zaklatásmentes ügymenet megteremtésének kötelezettsége a munkáltatót terheli, így adott esetben a jogi felelősségre vonás sem (csak) a zaklató munkatársat, hanem a munkáltatót (is) érinti.¹⁵⁸ Amint a következőkben látni fogjuk, és ez ennek az írásnak a tárgya: a zaklatás (lehet) az az antidiszkriminációs tényállás, amely alkalmas az intézményes diszkrimináció egyes formáinak jogi leképezésére és megragadására. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének állásfoglalása¹⁵⁹ szerint: „A zaklatás fogalma meghatározott »magatartást« tilt, de ez a tilalom kiterjed a magatartáson túl az Ebkvtv. 7. § (2) bekezdésében szereplő cselekményekre is, tehát az intézkedésre, feltételre, mulasztásra, utasításra és gyakorlatra is. [...] A zaklatás [...] egyaránt megvalósulhat egyszeri magatartással, illetve folyamatos, rendszeresen visszatérő cselekménnyel.”

¹⁵⁴ Bővebben lásd még BIHARY et al. 2006.

¹⁵⁵ BALOGH et al. 2010, 17.

¹⁵⁶ BALOGH et al. 2010, 18.

¹⁵⁷ BALOGH et al. 2010.

¹⁵⁸ BALOGH et al. 2010.

¹⁵⁹ 384/5/2008. (IV. 10.).

5.2. Intézményes diszkrimináció – a fogalomalkotás és -használat kontextusa

A tárgyalt jelenségek és fogalmak kontextualizálásához fontos előzetesen rögzíteni, hogy a különböző társadalmi hátrányok, valamint az ezeket előidéző folyamatok kezelésében a jog alapvetően leszűkítő, a megtorlás és a tilalom eszközeit alkalmazó, ultima ratio eszköz: a folyamatok felismerését, érzékelését és árnyalt kezelését a különböző közpolitikai eszközök szolgálják. Az állami fellépésnek legalább négy szintje különíthető el: 1. a jogi, esetünkben antidiszkriminációs jogi megközelítés; 2. az esélyegyenlőségi politika és például a célzott szakpolitikai programok; 3. a tágabb stratégiaalkotás, a mainstreaming; 4. illetve a társadalmi nevelés, érzékenyítés szintje.¹⁶⁰ A mainstreaming (vagyis „főáramba terelés”) az egyenlőtlenségek strukturális okainak felszámolását célzó, úgynevezett „transzformációs stratégiát” jelent, és a gyakorlatba való átültetése kiterjed a bontott adatgyűjtésre, helyzetelemzésre, az egyes intézkedések során az érintett csoport szempontjait figyelembe vevő tervezésre, végrehajtásra, nyomon követésre, ellenőrzésre és értékelésre. A „diverzitás mainstreaming” elve értelmében a kormányzat mindennapi munkájába, az összes politikába a tervezéstől a megvalósításon át az értékelésig integrálni kell az esélyegyenlőségi elveket. Ehhez természetesen szükség van megfelelő jogalkotásra is, de a társadalmi egyenlőtlenségek nem küzdhetők le csupán a jog és a társadalompolitika eszközeivel: a jog normaközvetítő, társadalmi tudatot formáló szerepe mellett az egyenlőtlenségek mérséklődését kiváltó változásokhoz a szemlélet átalakítására, társadalmi nevelésre – például tudatosságnövelő, érzékenyítő kampányokra – is szükség van.¹⁶¹

A fogalomalkotás egyaránt segíti a különböző társadalmi jelenségeknek a tudományban nélkülözhetetlen analitikus vizsgálatát, és a jogalkotás, valamint a jogalkalmazás számára is eszenciális. A *strukturális diszkrimináció* nem jogi, hanem társadalomtudományi fogalom, amely a kirekesztés olyan általános, rendszerszerű formájára utal, amely túlmutat egyes, adott esetben tágan értelmezett intézmények működésén. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a kirekesztés a társas érintkezési formákban állandósult és ismétlődő olyan szokásokon, mintázatokon is alapulhat, amelyek attitűdök, normák, értékrendek és értékválasztások formáját öltik, és hatásukban bizonyos csoportok rendszerszerű hátránya kerülését okozzák. Nemcsak kimutatható egyéni kirekesztő magatartást vagy akár szándékot nem feltételez, de még az egyes társadalmi intézmények gyakorlatát meghatározó formális szabályokban sem érhető tetten. Magyar példákat hozva gondoljunk a romák lakhatási szegregációjára, az őket érintő negatív médiaábrázolásra, vagy például a nők alacsony számára a parlamentben és a Magyar Tudományos Akadémia tagjai között.¹⁶²

Rátérve az „intézményi”, „intézményes” és „intézményesült” diszkrimináció fogalmára, megítélésem szerint ezek szinonimák. A szakirodalomban számos definíció forog, de a két fogalom meggyőző, általánosan elfogadott elméleti, analitikus megkülönböztetésével egyelőre adós a tudomány. Pincus a kirekesztő entitások irányából vizsgálódva egyéni, intézményes és strukturális diszkriminációt különböztet meg.¹⁶³ Dovidio azt hangsúlyozza, hogy az intézményes diszkrimináció olyan szabály, szokás vagy gyakorlat, amely rendszerszerűen jeleníti meg és termeli újra a csoportalapú egyenlőtlenségeket.¹⁶⁴ McCrudden abban látja a jelenség lényegét,

¹⁶⁰ Bővebben lásd például BALOGH et al. 2010.

¹⁶¹ Bővebben lásd BALOGH 2015b, 12–15.

¹⁶² A kérdésről lásd SZENTE 2006.

¹⁶³ PINCUS 1996.

¹⁶⁴ DOVIDIO 2010.

hogy a kirekesztő magatartás annyira intézményesül, hogy nincs szükség egyedi döntésre, tevékenységre ahhoz, hogy az intézmény működése hatásában kirekesztő (elemzésében: rasszista) legyen. A szervezet működési mechanizmusai és szabályai strukturálják az eredményt, maga a rendszer diszkriminál, és nincs szükség kifejezett kirekesztő döntésre, szándékra vagy előítélésre sem.¹⁶⁵ Haney López szerint a szervezetszociológia új institucionalizmusként ismert, a racionális döntésméleteket meghaladó irányzatát követve olyan, a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi státusát közvetve vagy közvetetten megerősítő gyakorlat, amely szervezeti formaként vagy struktúraként azonosítja az intézményes diszkriminációt, ahol a fogalom leginkább problémacímként jelöl, és nem a társadalmi viselkedés koherens elméletét, és az „intézmények” nem kizárólag szervezetet, hanem társadalmi gyakorlatot is jelentenek.¹⁶⁶

Az intézményes diszkrimináció jelenségét az 1970-es évek óta vizsgálják a kutatók, kezdetben főleg gazdasági, munkaerőpiaci elemzésekkel, a rekrutációban érvényesülő nepotizmus, a felvételi tesztek és referenciák formájában megjelenő rendszerszerű előítéletességre fókuszálva. A későbbiekben számos kutatás foglalkozott a büntető igazságszolgáltatási rendszerben, a rendészeti eljárásokban és az oktatási rendszerben tetten érhető intézményes diszkriminációval. Intézményes diszkriminációként beszélnek például az afroamerikaiakat kiemelten sújtó „három csapás” törvényekről, vagy a drogtörvények sajátos kodifikációs gyakorlatáról is.

Fontos hangsúlyozni, hogy a szerzők többsége, még a jogtudósok is, a strukturális és intézményesült kirekesztésről szólván, a diszkriminációt társadalomtudományi és nem jogi értelemben használják, sokszor azonosítva a (strukturális vagy intézményesült) rasszizmussal.

Megítélésem szerint tartalmát tekintve az intézményes diszkrimináció fogalma nagyjából azt jelenti, amit a kisebbségi ombudsman a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia kapcsán írt: „Az intézményes diszkrimináció nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárásból vagy gondolkodásmódból ered, hanem olyan intézményi működési módból, intézményi kultúrából, amely nem veszi figyelembe a társadalom gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező tagjainak helyzetét, szempontjait. Az intézményi működés [...] eszköztelensége is kiélezheti az intézményes diszkriminációt.”¹⁶⁷

Az intézményes diszkrimináció az írás elemzési szempontjából lényeges jellemzője az, hogy valamilyen formában kötődik a jog által is szabályozott intézmények formális vagy informális, de jogilag adott esetben megragadható működési gyakorlatához.

5.3. Előítéletesség és diszkrimináció a rendészeti gyakorlatban: esetek és esetkörök

A kötet alapvető állítása, hogy a magyarországi kisebbségek antidiszkriminációs jogvédelme elégtelen. A hátrányos megkülönböztetés elkövetői lehetnek magánszemélyek, gazdasági társaságok, de maguk a hatóságok, így a rendészeti szervek is. A diszkrimináció jelentkezh

¹⁶⁵ McCrudden 1982.

¹⁶⁶ Haney López 1999.

¹⁶⁷ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia című tervezetről. Elérhető: www.kisebbségiombudsman.hu/hir-702-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

de jure és de facto jogellenes cselekmény formájában, azaz a törvény által tilalmazott, és valamely bíróság vagy hatóság által tényállásszerűnek kimondott aktív magatartás formájában, de lehet a jog által kifejezetten megengedett gyakorlat (például a „szeretetteljes szegregáció”¹⁶⁸) formájában, vagy éppen a rendőri védelem elmaradásában, de akár a jogvédő szervek hatáskör- vagy forrásmegvonásában (lásd például az önálló kisebbségi biztos intézményének megszüntetését, az Egyenlő Bánásmód Hatóság meggyengítését vagy a jogvédő civil szervezetek vegzálását).

Ahogy a Roma Integráció Évtizede Titkársága számára civil szervezetek által készített átfogó jelentés rámutat, a magyar jogrendszer nem biztosítja megfelelő módon az antidiszkriminációs védelmet, és általában e szempont nem jelenik meg kellő hangsúllyal.¹⁶⁹

A hátrányos megkülönböztetés hazai kontextusban leginkább a romák vonatkozásában lesz releváns, ezért a továbbiakban is e közösség áll az elemzés fókuszában.

Nemcsak arról van szó, hogy a személyiségvédelem, az adatvédelem hibás vagy visszaélásszerű alkalmazása a jogvédelem korlátját jelenti, de úgy tűnik, például az oktatási deszegregáció terén¹⁷⁰ a stratégiai perek¹⁷¹ sem alkalmasak arra, hogy a jogalkalmazókat a spontán jogkövetés útjára tereljék: sok önkormányzat¹⁷² és maga a kormány is¹⁷³ számos

¹⁶⁸ Lásd például Törvényes szegregáció. Elérhető: <http://magyarnarancs.hu/aszerk/torvenyes-szegregacio-94729> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹⁶⁹ Lásd BALOGH et al. 2013.

¹⁷⁰ Horváth and Kiss v. Hungary (11146/11, 2013) A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (ECHR) elmarasztalta Magyarországot a roma tanulók alaptalan értelmi fogyatékosná minősítése és az ebből eredő iskolai elkülönítése miatt. A két roma felperest etnikai hovatartozásuk miatt nyilvánították értelmi fogyatékosnak, és helyezték őket a kimondottan fogyatékos tanulókat oktató speciális iskolába. A Bíróság szerint a félrediaosztás és az ezen alapuló elkülönített oktatás diszkriminációnak minősül. A Bíróság szerint több évtizedre visszanyúló hagyományai vannak Magyarországon a roma tanulók félrediaosztásának, ezért Magyarországnak változtatnia kell ezen a gyakorlaton. A Bíróság rámutatott arra is, hogy éppen ez a gyakorlat vezet a roma tanulók elkülönítéséhez, és hogy olyan oktatásban részesültek, amely a társadalmi beilleszkedésüket megnehezítette. A Bíróság elvi élel szögezte le, hogy Magyarország olyan állam, amelyben az etnikai kisebbséghez tartozó gyerekek diszkriminációja hosszú múltra tekint vissza, ezért az államnak kötelessége, hogy a gyermekek félrediaosztását megelőző, esélykiegyenlítő intézkedéseket hozzon. A Bíróság osztotta az Európa Tanács intézményeinek aggodalmát, amelyek hangot adtak kifogásaiknak egyrészt a speciális iskolákban oktatott leegyszerűsített tananyag, másrészt a rendszer eredményezte elkülönítés miatt. Elérhető: www.cfcf.hu/hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/232-pert-nyertek-az-indokolatlanul-fogyatekossa-nyilvanított-roma-gyerekek-strasbourgban.html (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹⁷¹ Az Esélyt a Hátrányos Gyermeknek Alapítvány például az alábbi szegregáló önkormányzatokkal szemben folytat közérdekű igényérvényesítés-eljárást: Gyöngyöspata, Jászladány, három miskolci ügyben, Nyíregyháza, két hajdúhadházi ügyben, Kerepes, Kaposvár, Győr. Indokolatlanul fogyatékosná minősített gyermekek ügyében pedig Kecskeméten és Nyíregyházán. Lásd www.cfcf.hu/hu/programjaink/uegyeink.html (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹⁷² Egy felmérés szerint legalább 200 iskolában elkülönítve tanítják a cigány és nem cigány gyerekeket, ami 49 ezer cigány gyereket érinthet. Elérhető: http://tv2.hu/musoraink/tenyek/167889_torvenytelen_megis_szegregálnak.html (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

¹⁷³ A köznevelési törvény a kézirat lezárásakor még függőben lévő, tervezett módosítása kifejezett kibúvókat tenne lehetővé az iskolai szegregáció tilalma alól, azt a felzárkóztatást segítő, esélyteremtő oktatás egy formájaként legalizálva. Lásd például www.cfcf.hu/images/Sajtokozlemeny_Fu_alatt_elindult_a_szegregált_oktatás_torvenyesítése.pdf (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.) Lásd még a Kúria Pfv. IV. 20085/2017. számú, a kaposvári szegregációs ügyben hozott ítéletét, amelyben hatályában fenntartotta a Pécsi Ítéltáblának az egyenlő bánásmód megsértését az alperesek részéről megállapító jogerős ítéletét arra is kiterjedően, hogy az megtiltotta a Kaposvár, Pécsi úti szegregált tagiskolában 2017. szeptember 1-től új első osztály indítását, és előírta deszegregációs terv elkészítését, határidő kitűzésével.

hazai fórumon¹⁷⁴ és az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt elvesztett per ellenére kitart a jogsértő gyakorlat mellett.

A romákat érintő jogszerű diszkriminatív eljárás hosszú múltra tekint vissza. Csányi Klára például így foglalja össze: „II. József 1783-ban 59 intézkedést hozott a cigányok megrendszabályozására. Egyebek között megtiltotta ősi kultúrájuk, nyelvük gyakorlását, egy helyen való lakhatásukat, elvetette, és nem cigánnyá neveltette gyermekeiket. 1916-ban belügyi rendeletet hoztak a kóborló cigányok röghöz kötésére (nem hagyhatták el a települést, keresményükkel nem rendelkezhetek), 1929-től országos cigányrazziákat tartottak évente legalább kétszer. A húszas-harmincas években a népek alá- és fölérendeltségét hirdető, fajvédő eszmék terjedésének hatására Magyarországon is megjelent a jogi és rendőri szakirodalomban a »zsídóbűnözés« és a »cigánybűnözés« fogalma. 1940 augusztusától a csendőrség központi nyomozóparancsnokságán bevezették az országos cigánynyilvántartást. 1944. november elején megindul a cigány családok összeszedése és internálása a Dunántúlon. 1945 februárjában a nyilas Belügyminisztérium X. osztályának polgári kiűritésről szóló rendelete előírja a cigányok családjukkal együtt történő összeszedését és internálótáborba zárását. Az internálás és a németországi megsemmisítő táborokba szállítás mellett, a nyilas csendőrök több cigánycsoportot lakhelyükön vagy összeszedés közben meggyilkoltak. A cigányokkal kapcsolatos rendészeti bánásmódban, több tekintetben tovább éltek a »hagyományok« 1945 után is. Az 1945 és 1961 közötti időszokról alig találhatók dokumentumok a cigányság helyzetéről. Az MSZMP KB Politikai Bizottsága 1961. június 20-án tárgyalta a kérdést, majd határozatot hozott a cigány lakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos feladatokról. A párt csúcsszervei a későbbiekben is időről időre foglalkoztak a cigányüggyel, és határozataik, állásfoglalásaik nyomán az állami és társadalmi szervek is kidolgozták saját teendőiket. A Minisztertanács 1976-ban elfogadott, a cigány lakosság helyzetének javításáról és gyorsabb ütemű társadalmi beilleszkedésének elősegítéséről szóló határozata alapján a BM is intézkedést hozott. A Magyar Köztársaság belügyminiszter-helyettesének 8/1976. számú intézkedése megállapítja, hogy a cigány lakosság társadalmi beilleszkedésének üteme nem kielégítő, és az általános előrehaladás mellett kedvezőtlen jelenségek is mutatkoznak, amelyek nemegyszer jogsértések elkövetésében realizálódnak. A cigányok között az átlagosnál több bűnelkövető és az általuk elkövetett súlyos, erőszakos bűncselekmények miatt hatékonyabbá kell tenni az ellenőrzést, a számonkérést és a szankciók alkalmazását. Eközben 1974-től az ERÜBS-ben (egységes rendőrségi és ügyészségi bűnügyi statisztika) a gyanúsítottak

¹⁷⁴ 2014. november 6-án a Debreceni Ítéltáblán született például jogerős ítélet a nyíregyházi Huszár-telepen működő szegregált iskola felszámolása kapcsán, éppen a szegregált oktatás gyakorlata miatt. 2007-ben a CFCF nyomására már bezáratta az iskolát a nyíregyházi önkormányzat, hogy 2011-ben újraindítsa – immár felekezeti iskolaként – a görögkatolikus egyház Hajdúdorogi Egyházmegyéje. A CFCF ismételen perbe fogta az iskolafenntartót, ezúttal a görögkatolikus egyházat, illetve az önkormányzatot, majd annak jogutódját, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot is. A bíróság megállapította, hogy az önkormányzat azzal, hogy az iskola épületét ingyen a görögkatolikus egyháznak adta, továbbá pénzügyi támogatást is nyújtott, s mindezzel egyidejűleg megszüntette a telepi gyerekeket utaztató iskolabuszt, a cigány tanulókat jogellenesen elkülönítette. A Törvényszék szegregációért marasztalta el a Hajdúdorogi Egyházmegyét, amiért az a nyíregyházi iskolái között különítette el a telepi iskolájában a cigány gyermekeket. A bíróság a jogsértés abbahagyására kötelezte az alpereseket, ami az ítélet szerint azt jelenti, hogy az egyházi cigányiskolában nem indítható újabb első osztály. Lásd www.cfcf.hu/hu/sajtoszoba/sajtokoezlemenyek/306-jogers-itelet-fel-kell-szamolni-a-nyiregyhazi-gettoiskolat.html (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

és elkövetők adatainál bevezették a cigányságra vonatkozó kérdéscsoportot, amelyet csak 1989-ben szüntettek meg. Az így gyűjtött adatbázisok tettek lehetővé olyan kísérleteket, hogy orvos-biológusok és bűnügyi szakértők a cigányok ujjnyomatának dermatoglyphiai sajátosságait vizsgálják, hogy a vizsgálat eredményeit a kriminalisztika szolgálatába állíthassák. A cigánysággal kapcsolatos jogalkalmazásban éles határvonalat jelentett az 1990-es év, amikor hatályon kívül helyezték azokat a belügyi normákat, amelyek politikai döntésekre alapozva rendelték el rendőri feladatokat a cigány lakosság »társadalmi beilleszkedésének elősegítése«, valamint a »cigánybűnözés« fokozottabb megelőzése és hatékonyabb felderítése érdekében. Ugyancsak módosították a bűnügyi statisztikával kapcsolatos előírásokat, és megszüntették a cigány elkövetőkre vonatkozó külön adatgyűjtést és az adatbázisokat.¹⁷⁵

A formális diszkrimináció megszüntetése ellenére a rendőrállományon belül jól dokumentált az előítéletesség. Csányi rámutat: a „rendőrök többsége (78%) úgy látja, hogy a bűnelkövetés és a kisebbségi lét összefügg egymással, mivel tagadják, hogy a romák többségéhez hasonló helyzetű (alacsony iskolai végzettségű, munkanélküli, nagycsaládos, komfortot nélkülöző lakáskörülmények között élő) nem roma népességen belül ugyanakkora a bűnözők aránya, mint a roma kisebbségen belül. A rendőrök 89 százaléka vallja, hogy vannak sajátosan a cigányokra jellemző bűncselekmények (lopás, állatlopás, garázdaság, zseblopás, betörés), és vannak jellemző elkövetési módok (erőszakos, csoportos fellépés, besurranás).”¹⁷⁶

Makula György így fogalmaz: „1990-ben a Magyar Köztársaság Belügyminisztériuma és a rendőrség vezetése nyilvánosan megkövette a cigányságot az előző éra diszkriminációs gyakorlatáért. Ez nem jelentette feltétlenül azt, hogy a gondolkodásmód is megváltozott. [...] 1996–97-ben a Belügyminisztérium vezetése 1500 fős mintán egy rendőr-cigány attitűdvizsgálatot végeztetett, amelynek eredményét nyilvánosságra hozták. A felmérés alapján kiderült, hogy a rendőri állomány egy részének elképzelései a kisebbségi jogok rendőrség általi tiszteletben tartásáról hiányosak és ellentmondásosak, a romákról alkotott képük előítéletes. A felmérés egyértelműen megjelölte, milyen képzések szükségesek a rendőrök romákkal kapcsolatos attitűdjei pozitív irányú változtatásához.”¹⁷⁷

Boda József utal arra: „Egy 1998-ban készült szociológiatanulmány kimutatta, hogy a magyar rendőrök 80%-a tartja erőszakosnak a romákat, és 54%-a azt hiszi, hogy a roma identitás kulcsfontosságú eleme a bűnözői életvitel.”¹⁷⁸ Hangsúlyozza, hogy a hátrányos megkülönböztetés funkciója többért: „1. A csoportok állítólagos alsóbbrendűségére vonatkozó előítélet megerősítésére irányul. 2. A többségi csoportnak számos gazdasági előnyt biztosít. 3. Korlátozza a lehetséges verseny hatékonyságát a kisebbségi csoport tagjai részére az üzleti életben, az oktatásban, a politikai életben és így tovább. 4. Utat nyit a kisebbségi csoport gazdasági kizsákmányolására.”¹⁷⁹ De az előítélet is mélyen gyökerezik: „Az előítélet funkciója: 1. Az egoista elégedettség forrását adja azáltal, hogy egyénileg összehasonlítja másokat önmagával. 2. Kényelmes csoportosulást nyújt a nem öntudatos személyeknek. Az ilyen emberek összevonása egy közkedvelt, sztereotip csoportba időt és gondolkodást takarít meg.

¹⁷⁵ CSÁNYI 2008, 47–48. Lásd még MAJTÉNYI–MAJTÉNYI 2012.

¹⁷⁶ CSÁNYI 2008, 39.

¹⁷⁷ MAKULA 2008, 106.

¹⁷⁸ BODA 2008, 87.

¹⁷⁹ BODA 2008, 88–89.

3. Bűnbakot szolgáltat akkor, amikor valami rosszul megy az egyén életében vagy a társadalomban. 4. Szelepet biztosít a feszültség és a frusztrációk számára más emberek irányába. 5. Szimbolizálja az egyén beolvadását egy meghatározó csoportba. 6. Igazolást ad a különböző típusú megkülönböztetésekre, ami előnynek számít a meghatározó csoport számára.”¹⁸⁰

Utalva Korinek László tanulmányára,¹⁸¹ a kisebbségi biztos így fogalmaz a rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztosítérendszeréről és annak hiányosságairól szóló 2008-as átfogó jelentésében:¹⁸² „A rendőri munka gyakran nagy feszültséggel, stresszel jár, hiszen mások életéről, alapvető érdekeikről, biztonságáról kell gyors és jelentős döntéseket hozni. Ez maga után vonja, hogy a döntéshozatal hajlamosít a kérdéseket leegyszerűsítő sztereotípiák és az eljáró, önmagát felmentő megoldások alkalmazására. Mindez összekapcsolódik azzal, hogy a rendőr – egyes intézkedéseket illetően – szinte korlátok nélküli széles felhatalmazással rendelkezik, mint például az igazoltatás. Az igen nagyvonalú szabályozás az igazoltató rendőrnek jelentős szabadságot ad, amely kitölthető etnikai profilalkotással éppúgy, mint az ismert gyanúokkal. A gyors és szituatív döntés gyakran a kollégáktól tanult, látott rutinton alapszik. Mindez gyakran társulhat azzal, hogy a rendőr magát az igazság kizárólagos birtokosának érzi, akinek nem csupán a tényeket kell megállapítania, de igazságosztóként a megtorlás is rá hárul az egyetlen helyes megoldás érdekében, és ehhez bármilyen eszközt jogosnak vél. [...] A rendőrök közül sokan úgy vélik, hogy lényegesen gyakrabban találkoznak roma származású ügyfelekkel, elkövetőkkel, mint ahogy az egyébként a cigányság öt-hat százalékosra becsült lakossági arányából következne. A szakirodalom szerint a rendőrség a többségi, középosztálybeli társadalmi értékeket képviseli, a kevésbé integrált, illetve szegregált emberek normasértőként reprezentálódnak a rendőrök számára. Ez a nagyító effektus szelektív észlelési mechanizmust eredményez, tehát azzal jár, hogy a kisebbségeket egységes csoportként a normaszegőkkel azonosítják. Ez pedig önmagában is erősíti az előítéletességet a rendőrök körében, és növeli a távolságot a cigány közösség irányában. Ráadásul, a nagyító effektust nem lehet statisztikai adatokkal mérsékelni, mert a roma bűnelkövetőkről 1971–1988 között vezetett rendőrségi és ügyészségi etnikai adatkezelést, mint a demokratikus jogállammal össze nem egyeztethetőt, megszüntették. Noha a »cigánybűnözés« kifejezést egyesek ma is objektív tartalmúként használják, még a cigányok és a bűnözés kapcsolatáról végzett kutatások sem tudták megválaszolni, hogy miként lehet objektív vizsgálatot végezni a kutatók vagy a nyilatkozó rendőrök elkövetőkre, terheltekre, eljárás alá vontakra vonatkozó percepciója alapján. Ugyanis az jelentősen eltér a cigány ügyfelek nyilatkozatától, önbesorolásától. A közbeszédben eközben folytonosan megerősítést nyer a »cigánybűnözés« sztereotípiája. További jellemzője a rendőri működésnek, hogy a rendőr egy meglehetősen homogén, hierarchikus és zárt szervezet tagja. Ez pedig megerősíti a helytelen, durva magatartások és attitűdök folyamatos, kritika nélküli továbbadását, ideértve az előítéletességet is. A nemzetközi példák sokasága hozható fel erre más országok rendőrségeinél. [...] A Belügyminisztérium által támogatott kutatás [...] kimutatta, hogy a rendőrök egyáltalán nem elhanyagolható mértékben előítéletesek. A kérdőíves vizsgálat alapján [...] csupán 11%-uk szerint nincs jelentősége a roma származásnak a bűnelkövetés

¹⁸⁰ BODA 2008, 88.

¹⁸¹ KORINEK 2006.

¹⁸² Iktatószám: 5224/2008. 14–16.

szempontjából. Különösen a cigányok által lakott vidéki településeken szolgáló rendőrök közt volt magas az előítéletes gondolkodás. [...] Egy másik kutatás szerint a rendőrök csaknem 80%-a úgy véli, hogy a cigányokban nincs jogtisztelet, 60%-uk szerint a bűnözésre csak ürügy a megélhetési kényszer. [...] A rendőrség működését monitorozó programok [...] is kedvezőtlen képet fest(enek) e téren. A [...] cigányok nagyobb arányban panaszkodnak bántalmazásra, hivatali visszaélésre [...] az etnikai alapú kiválasztás [...] létező jelenség, az eljáró rendőr az etnikai hovatartozás és a kriminalitás közt egyenes összefüggést lát [...] A rendőrtisztai főiskolások körében 2004-ben végzett vizsgálatok [...] azt bizonyították, hogy a cigányokat a többségtől és más kisebbségektől egészen különbözőképpen fogják fel: veszélyt jelentenek (69%), mintegy velük szemben kell megvédeni a többséget, engedelmességre kell őket kényszeríteni (71,4%). A cigányokhoz való viszony a rendőr hatalmi-hivatali attitűdjének fenntartásához nagyban hozzájárul, míg a szolgáltató (27,5%) és védelmező rendőri hozzáállás (27,2%) a cigányokkal kapcsolatosan szembetűnően alacsony. Másrészt a leendő tisztek nem sorolják a mindenkinek, így a kisebbségeknek is azonos hozzáférést biztosító közjavak sorába a munka-, a lakó- és az oktatási hely szabad megválasztását, a közsférában való érvényesülés azonos esélyét. Ezzel mintegy a társadalmon kívülre helyezik a romákat, és úgy tekintik őket, mint akikkel nem szabadna együtt dolgozniuk, lakniuk, tanulniuk a többieknek. A felmérés kitért a főiskolai oktatók cigánysággal kapcsolatos attitűdjére, és bár a civil oktatók segítő, közvetítő hozzáállása erősebb volt, mint a hivatásosoké, a civil és hivatásos tanárok válaszai igen közel álltak egymáshoz, valamint toleranciaszintjük a hallgatókénál sokkal magasabb volt. (Arra a kérdésre, hogy a rendőrségnek mely társadalmi csoport tagjait kell leginkább védelmeznie, e körbe sorolta a cigányokat a civilek 86, a hivatásosok 78%-a.)¹⁸³

Az alábbiakban a hátrányos megkülönböztetés két speciális esetének, a büntető-igazságszolgáltatási rendszer és a rendészeti szervek alul- és felülműködésének egy-egy példáját mutatom be. A gyakorlatok jogi megítélése változó: lehet közvetett, közvetlen vagy éppen intézményes diszkrimináció.

5.4. Az etnikai profilalkotás kérdése

5.4.1. Fogalmak, nemzetközi normák

Az alfejezet tárgyát¹⁸⁴ egy rendészeti eljárás, az elsősorban rendőrségi igazoltatások (továbbá idegenrendészeti, határrendészeti vagy nemzetbiztonsági eljárások) során alkalmazott etnikai profilalkotás, azaz az etnikai ismérvek figyelembevételével kialakított intézkedési forma adja. Az etnikai profilalkotás arra a jelenségre utal, hogy a rendészeti, bűnüldözési vagy egyéb olyan tevékenység során, amikor az eljáró személy hivatalos minőségében, hatósági jogkörében jogosult a megcélzott személyekkel szemben jogilag kötelező intézkedést hozni, az intézkedés alá vonandó személyek meghatározására legalább minimális diszkrimináció birtokában eljárva úgy kerül sor, hogy a kiválasztásban szerepet játszik az érintett személy etnikai hovatartozása vagy bőrszíne. Az alfejezet elsősorban a közúti, közterületi rendőrségi

¹⁸³ Lásd BÓLYAI 1997; CSEPELI-ÖRKÉNY-SZÉKELYI 1997; KRÉMER-VALCSICSÁK 2005a; 2005b.

¹⁸⁴ A kérdésről bővebben lásd M. TÓTH – PAP 2013; PAP 2013. Ezen alfejezet e munka releváns részeinek átszerkesztett, továbbfejlesztett változata.

intézkedéseket vizsgálja, mert erről a területről rendelkezünk a konceptuális vagy normatív természetű állításokat alátámasztó, módszertanilag megalapozott kutatásokból származó empirikus adatokkal, de a megállapítások értelemszerűen alkalmazhatók minden, a fogalomnak megfelelő gyakorlatra.¹⁸⁵

A kisebbségeket érintő közvetlen vagy közvetett diszkrimináció lehet nyilvánvalóan törvénytörő, szándékos magatartás eredménye, de tendenciózusan alkalmazott, látszólag jogszerű eljárás következménye is. Ez utóbbi kategóriába tartozik az etnikai profilalkotás, amely, bár az etnikai ismérvek figyelembevételének alkotmányosan megkérdőjelezhető formájára épül, mégsem igényel feltétlenül rasszista vagy xenofób szándékot. A diszkriminatív szándék hiánya azonban nem jelenti az intézkedés jogszerűségét. Az etnikai profilalkotás lényege, hogy az intézkedés a célszemély nemzeti-etnikai-faji attribútumain alapul, nem pedig a hagyományos gyanúokok valamelyikén. Az igazoltatás alapja ezekben az esetekben nem a terhelt viselkedése vagy a gyanúsítottra vonatkozó információ, hanem egy predikció: az érintett személy etnikai hovatartozása alapján valószínűsített, az adott csoport magas kriminalitására alapozott, racionálisnak tűnő feltételezés. A kényszerintézkedés tehát nem az egyénnek felróható (alapos gyanút keltő) magatartáson, hanem aggregált igazoláson alapul. Célja a korlátozottan rendelkezésre álló rendőri erőforrások észszerű összefüggésrendszerre alapozott hatékony allokációja, hiszen ha például a börtönnépesség többsége roma, a terroristák pedig szinte mindannyian (többségében arab országból származó) iszlám fundamentalisták, az intézkedés alá vontak körének ilyenén szűkítése látszólag könnyen igazolható.

A profilalkotás mint olyan a bűnüldözésben bevett és legitim eszköz a lehetséges elkövető személyiség típusának, személyiségképeinek megalkotására, hogy a nyomozó hatóság a rendelkezésre álló hiányos információk alapján az erőforrások koncentrált felhasználása, vagyis a hatékonyabb bűnüldözés érdekében leszűkítse a potenciális bűnelkövetők körét.¹⁸⁶

Ahhoz, hogy feltérképezhessük az etnikai hovatartozás és a hatóság intézkedési jogosultságának összefüggéseit, két kérdést kell tisztáznunk: az egyik a faji-etnikai tényezők figyelembevételének megengedhetősége egy intézkedés (esetünkben az igazoltatás) kezdeményezésekor; a másik, hogy a rendőrség általában milyen feltételek alapján és milyen kényszerintézkedési lehetőségekkel a birtokában járhat el, hiszen például egy túlságosan általánosan megfogalmazott intézkedési jogosultság korlátlan lehetőséget ad a diszkriminatív eljárásra. Elsőként tisztázzuk az etnikai attribútumok megjelenésének elvi lehetőségeit, majd rátérünk a rendőri igazoltatásokat érintő hazai joganyag bemutatására.

A nemzetközi joggyakorlat négy esetét különíti el az etnikai ismérvek (döntő vagy lényeges) figyelembevételére épülő intézkedéseknek, eljárásoknak, és eltérő mércét alkalmaz a különböző esetekben:

- Az első, problémamentesnek tekinthető szcenárió szerint a sértett vagy egy szemtanú konkrét gyanúsított részletes személyleírása kapcsán él az etnikai hovatartozás meghatározásával, a bíróságok ilyenkor szinte minden esetben jogszerűnek találják annak felhasználását – például egy körözés során.

¹⁸⁵ Elsődlegesen az igazoltatási gyakorlatra, illetve annak brit megfelelőjére (stop and search) koncentráltam, de az elemzett esetek és példák kiterjednek a ruházátátvizsgálásokra, kérdések feltételére vagy éppen határrendészeti, repülőtéri ellenőrzésekre is. A kérdésről bővebben lásd M. Tóth 2011.

¹⁸⁶ Lásd Tatár 2004.

- Ettől némileg különbözik az a második eset, amikor az etnikai hovatartozáson túlmenően a sértett vagy a szemtanú vallomása meglehetősen kevés konkrétumot tartalmaz a gyanúsított tényleges személyleírását illetően. Ezekben az esetekben például több amerikai bíróság jutott arra az álláspontra, hogy az etnikai hovatartozás csak mint negatív személyleírás juthat szerephez. Azaz, ha a bejelentő csak annyit tud mondani az elkövetőről, hogy fekete volt, az pusztán arra szolgálhat alapul, hogy például az ügyben eljáró rendőrök ne igazoltassanak fehéreket vagy ázsiaiakat, de az már a diszkrimináció határát súrolhatja, ha egyéb indok hányában, pusztán a bőrszínük alapján állítanak meg feketéket.¹⁸⁷
- A harmadik eset a faji-etnikai elemekre épülő profilalkotás, amely esetben az etnicitás a kriminalitás valószínűsítését jelenti, és nem kötődik még csak általános sértetti vagy egyéb, az intézkedés alá vont konkrét személyhez kapcsolódó információhoz sem.
- Végül a negyedik (a terrorizmus elleni harcban gyakran felvetődő) csoport az, amikor preventív intézkedések során írásos, hivatalos irányelvek alapján bizonyos faji, etnikai, nemzeti, állampolgársági alapon kerül sor az intézkedésre, ahol tehát az intézkedő rendőr, határőr, repülőtérsi biztonsági személyzet stb. diszkrecionális döntésének nincs helye.

A gyakorlattal kapcsolatban alapvetően legalább két irányból szoktak kritikát megfogalmazni. Egyrészt diszkriminációt jelent, ha az igazoltatás egy statisztikai megfontoláson alapuló indokon nyugszik, amelynek akkor sincs szükségszerűen köze az intézkedés alá vont, kisebbségi csoporthoz tartozó személy magatartásához, ha egyébként igaz is lenne az a vélelem, hogy az adott kisebbségi csoport igazoltatása hatékonyabb, mint a többségi csoporté. Másrészt rendészeti szempontból megkérdőjelezhető a gyakorlat hatékonysága: a kisebbségi csoportra történő koncentráció az intézkedések során valójában nem jár az intézkedések eredményességének növekedésével, másrészt a diszkriminatív gyakorlat elidegeníti a kisebbségeket a rendőrségtől, aláássa a rendőrség és az érintett társadalmi csoport közötti bizalmat.

Azok a New Jersey-ben, majd számos egyéb helyen végzett kutatások, amelyek az etnikai alapú profilra épített igazoltatások, gépkocsi- és ruházatátvizsgálások sikerét, azaz a kábítószer- vagy engedély nélküli fegyverbirtoklás eredményességét mérték, egyértelműen kimutatták, hogy nem volt lényeges, értékelhető különbség a lakosságárány és a találati ráta között. Nemcsak arra találtak egyértelműnek tűnő bizonyítékot, hogy a hatóságok aránytalanul többször állítottak meg színes bőrű gépkocsivezetőket, de arra is, hogy a találati arány, azaz az eredményes felderítés mértéke nem igazolja az etnikai alapú profil hasznosságát. Az etnikai alapú profilalkotásra épülő intézkedések hasznossága ugyanis az etnicitás és a magas kriminalitás, azaz a hatékony találati arány összefüggésének vélelmére épül, ahol a logikusnak tűnő korreláció bizonyítása sokáig fel sem merült, hiszen az aránytalanul nagyobb számban igazoltatott kisebbség soraiból abszolút számokban mérve valóban kellően sok jogsértőt is kiszűrtek. Ez azonban – érvelnek a kutatók¹⁸⁸ – nem jelent valódi költségárányos hatékonyságot, ugyanis túlságosan magas lesz

¹⁸⁷ Eszerint – ha annyit és csak annyit tudunk, hogy az elkövető fekete – a bűnüldözői szillogizmus a következő: ha az elkövető fekete és a gyanúsított fehér, abból következik, hogy a gyanúsított nem lehet az elkövető. Viszont nem lesz igaz az, hogy ha az elkövető fekete és a gyanúsított (vagy az utcán sétáló, autót vezető stb. személy) fekete, akkor a gyanúsított az elkövető.

¹⁸⁸ Lásd például CUELLAR 2003.

a hamis negatívok és a hamis pozitívok értéke. Más szóval aránytalan mértékben sújtja a nem jogsértő fekete (roma, arab stb.) lakosságot, ugyanakkor erőteljesen csökkenti annak az esélyét, hogy a többséghez tartozó jogsértőt fedezzenek fel. A minden esetben retrospektív módon értékelt (és akkor is csak inkább feltételezett, de nem ellenőrzött) hatékonyság tehát csalóka, és – összegezhetők az érvek – nem megfelelő rendészeti, bűnmegelőzési, nemzetbiztonsági stratégia.

Amerikában a közvélemény és a média érdeklődésének homlokterébe kerülő etnikai profilalkotásra épülő igazoltatások élesebben vetették fel a jogalkalmazó szervek felelősségét. A közfigyelem és a politikai elit nyomására a szövetségi, állami és helyi kormányzat (nem ritkán élén a rendőri vezetéssel) egyre szélesebb körben kezdeményezte a rendőri eljárások etnikai megoszlásának megbízható adatgyűjtés útján történő hathatós ellenőrzését. Olyannyira, hogy 2005 januárjára az Egyesült Államok csak négy államában nem volt a faji alapú profilalkotás ellenőrzésére szolgáló, valamennyi rendőri intézkedés alá vont személy etnikai hovatartozását feltüntető adatgyűjtés. Ami pedig a szövetségi szabályozást illeti, 2003-ban Bush elnök kiadott egy, a rendőri intézkedések során a faji hovatartozás figyelembevételéről szóló iránymutatást, amely összefoglalja az etnikai adatra épített eljárási rendet érintő rendőrségi gyakorlat legfontosabb előírásait.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát számos nemzetközi dokumentum tartalmazza.¹⁸⁹ A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) nevesítve is tiltja a faji megkülönböztetést a személyes biztonsághoz való jog¹⁹⁰ és a mozgásszabadsághoz való jog¹⁹¹ tekintetében is. Ahogy M. Tóth Balázs rámutat,¹⁹² az egyezmény rendelkezéseinek érvényesülését nyomon követő bizottság, a faji megkülönböztetés kiküszöbölésére az egyezmény által létrehozott tizennyolc tagú testület (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) kifejezetten azt állapította meg, hogy az etnikai profilalkotás az ICERD által tilalmazott diszkriminációt valósíthat meg.¹⁹³ A testület a 30. számú általános ajánlásának 10. pontjában azt javasolja a tagállamoknak, gondoskodjanak arról, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben bevezetett intézkedések sem céljukban, sem hatásukban ne valósítsanak meg faj, bőrszín, leszármazás, etnikai hovatartozás szerinti hátrányos megkülönböztetést, és hogy a területükön tartózkodó külföldi állampolgárok (non-citizens) ne legyenek kitéve etnikai profilalkotásnak.¹⁹⁴ A CERD 31. számú általános ajánlásának – amelynek témája a faji alapú hátrányos megkülönböztetés megelőzése az igazságszolgáltatásban – 20. pontja olyan intézkedéseket javasol az egyezményben részes államoknak, amelyek segítenek megelőzni, hogy az igazoltatás vagy ruházatzátvizsgálás valódi és kizárólagos oka az intézkedés alá vont személy külső megjelenése, az illető bőrszíne vagy más hasonló tulajdonsága legyen; és egyúttal ösztönöz minden olyan intézkedést, amely egyéb olyan természetű gyakorlatok megelőzéséhez járul hozzá, amelyek egyes társadalmi csoportok tagjait fokozottan gyanúsnak tekintik.¹⁹⁵

¹⁸⁹ Lásd még PAP 2008b; M. TÓTH – PAP 2011.

¹⁹⁰ Lásd 5. cikk *b)* pont.

¹⁹¹ Lásd 5. cikk *d)* i. pont.

¹⁹² M. TÓTH 2011, 110–113.; továbbá M. TÓTH – PAP 2013, V. fejezet.

¹⁹³ CERD: Concluding Observations: Canada, UN. Doc. CERD C/61/CO/3, 338. § (2002).

¹⁹⁴ CERD General Recommendation XXX on discrimination against non-citizens, CERD A/59/18 (2004).

¹⁹⁵ CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system. CERD, A/60/18 (2005).

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottsága (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI) 2007 júniusában fogadott el egy ajánlást a rendőri eljárásokban megjelenő rasszizmus és faji diszkrimináció tárgyában.¹⁹⁶ A dokumentum több területen javasol lépéseket az Európa Tanács tagállamainak.

Az első fejezet a faji-etnikai alapú¹⁹⁷ profilalkotással foglalkozik, és négy javaslatot fogalmaz meg:

- az eljárások során érvényesülő faji-etnikai alapú profilalkotás tilalmát;
- az esetlegesen diszkriminatív rendőri gyakorlat – az etnikai adatok gyűjtését és elemzését magába foglaló – monitorozásának és vizsgálatának bevezetését;
- az igazoltatások tekintetében az objektív kritériumokon nyugvó gyanúok előírását;
- valamint a fentiekre vonatkozó specializált képzések bevezetését.

A második fejezet a rendőrségi eljárásokban megjelenő diszkriminációval kapcsolatban általánosságban fogalmazza meg az alábbi elvárásokat: a jogalkotó kifejezetten tiltsa meg a közvetett és közvetlen diszkrimináció eseteit; szervezzenek szakosított tréningeket a tárgykörben; hozzanak létre független panaszbizottságokat a rendészeti diszkriminációs ügyekre; és segítsék elő az ilyen irányú panaszok előterjesztését és hatékony kivizsgálását.¹⁹⁸

Lényegében mindezeket a javaslatokat megtaláljuk a CERD 2005-ös ajánlásaiban is.¹⁹⁹ Hasonló, az etnikai profilalkotás tilalmát és a megfelelő, adatgyűjtésen alapuló ellenőrző mechanizmusok kiépítésének szükségességét hangsúlyozó javaslatokat olvashatunk a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa (High Commissioner for National Minorities – HCNM) által a soknemzetiségű társadalmakban alkalmazandó rendészeti eljárások tárgyában kiadott 2006-os ajánlásában,²⁰⁰ valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának valamivel régebbi, 2001-es Európai Rendőri Etikai Kódexében is.²⁰¹

Az ENSZ emberi jogok és alapvető szabadságok terrorizmus elleni harc során történő érvényesüléséért felelős különmegbízottja 2007-ben külön is vizsgálatot szentelt az etnikai

¹⁹⁶ ECRI: General Policy Recommendation N° 11. On combating racism and racial discrimination in policing. Strasbourg, October 4, 2007.

¹⁹⁷ A faji diszkrimináció az ECRI értelmezésében megvalósulhat a bőrszín, anyanyelv, vallás, nemzetiség alapján történő indokolatlan különbségtétel formájában is.

¹⁹⁸ A harmadik fejezet a rasszista indítatású bűncselekmények szabatos és kiterjesztően értelmező (a büntetőjog terepén kívül szankcionált cselekményekre is kiterjedő) meghatározását, az ilyen cselekmények tárgyában indult eljárások monitorozását, a faji motiváció kiemelt kezelését és a sértettek bejelentési hajlandóságát serkentő intézkedések bevezetését javasolja. A negyedik fejezet a rendőrség és a kisebbség viszonyának javítását szolgáló javaslatokat fogalmaz meg. (Például azáltal, hogy a kisebbségi közösség arányos formában megjelenik a rendőri testületben, a rendőrség kiemelt figyelmet fordít a sajtóban a kisebbséggel kapcsolatban elhangzó nyilatkozatokra, intézményes párbeszéd folyik a rendőrség és a kisebbségi közösség között stb.)

¹⁹⁹ CERD: General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system. CERD, A/60/18 (2005).

²⁰⁰ OSCE High Commissioner on National Minorities: Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies. The Hague, 2006. Lásd az V. fejezet 16. pontját.

²⁰¹ A diszkriminációmentes elbánás követelménye és az etnikai profilalkotás alkalmazásának tilalma megjelenik az ECRI-nek a terrorizmus elleni harc során is figyelembe veendő, rasszizmusellenes előírásokról szóló 2004-es ajánlásában is [ECRI General Policy Recommendation N° 8 on combating racism while fighting terrorism, European Commission against Racism and Intolerance, CRI(2004)26, Strasbourg, COE, 8 June 2004, 26.]. Lásd a diszkriminációmentes eljárásról szóló 40. és az intézkedéshez megkívánt gyanú kivánalmáról szóló 47. pontokat.

profilalkotás jelenségének, nevesítve e körben az igazoltatásokat. A vizsgálati jelentés azt állapítja meg – a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazva –, hogy a gyakorlat ellentétes a diszkrimináció tilalmával.²⁰²

Követve M. Tóth Balázs elemzését,²⁰³ érdemes áttekinteni az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetei közül néhányat, amelyek a diszkrimináció tilalmával kapcsolatosak. A bíróság tesztje szerint egy megkülönböztetés akkor sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha annak nincs legitim célja, vagy ha az nem szükséges vagy arányos az egyébként legitim cél elérése érdekében. Nem minősíthető szükségesnek egy intézkedés, ha létezik alapjogot nem sértő vagy kevésbé korlátozó lehetőség a legitim cél elérésére, illetve aránytalannak minősül abban az esetben, ha nincs észszerű egyensúly az elérni kívánt cél és az alkalmazott eszköz között.²⁰⁴ A bíróság 2005. december 13-án meghozott döntésében a *Timishev v. Russia* ügyben²⁰⁵ azt állapította meg, hogy az orosz rendőrség megsértette a kérelmező egyenlő bánásmódhoz fűződő jogát – a 4. számú kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkében garantált szabad mozgáshoz fűződő egyezményes jogra tekintettel – azáltal, hogy etnikai hovatartozása miatt nem engedték be az ország területére. A kérelmező, Timishev úr, foglalkozását tekintve ügyvéd, 1999-ben szeretett volna beutazni, de a határon megállította egy rendőr, és szóbeli belügyminiszteri utasításra hivatkozva nem engedélyezte a kérelmező belépését, mondván: csecsenek nem léphetnek az utasítás értelmében az állam területére. Emiatt Timishev jogorvoslattal élt a helyi bíróságon, amely arra hivatkozva utasította el a panaszát, hogy a támadott intézkedés fontos célt szolgált, nevezetesen azt hivatott megakadályozni, hogy terroristák és más antiszociális egyének beléphessenek az ország területére. Végül az ügy a strasbourgi bíróság elé került, amely megállapította, hogy az intézkedés ellentétes volt az Egyezménnyel.

5.4.2. Kutatások

Az etnikai profilalkotás gyakorlatának vizsgálata közel két évtizedes múltra tekint vissza Magyarországon: az első kutatásokat e tárgyban az ezredfordulón folytatták. Annak ellenére, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság és több helyi kapitányság állománya sokat tett azért, hogy a jelenség kiterjedtségéről, okairól és természetéről a hazai viszonylatban is képet kapjunk, a lefolytatott kutatások következményeit messze nem vonta le sem a szakmai vezetés, sem a jogalkotás. Ezen túlmenően – mivel nincs szisztematikus adatgyűjtés hazánkban, amely révén folyamatosan mérni lehetne a rendőrségi gyakorlat etnikai aránytalanságát, elemezni lehetne annak okait – nem áll rendelkezésre kiterjedt empirikus adatbázis az etnikai profilalkotás hazai helyzetével kapcsolatban. Ennek hiányában pedig a jelenség jogszerűségét megkérdőjelező, illetve a jogszerűség határait kijelölő joggyakorlat sem alakulhatott ki. Szakmai diskurzus azért létrejött a témában; lefolytattak néhány

²⁰² United Nations Human Rights Council: Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 Entitled “Human Rights Council”. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin, A/HRC/4/26 29 January 2007. Bővebben lásd M. Tóth 2011, 112–113.

²⁰³ Bővebben lásd M. Tóth 2011, 113–119.; továbbá M. Tóth – Pap 2013, V. fejezet; M. Tóth – Pap 2011.

²⁰⁴ Lásd M. Tóth 2011, 113.

²⁰⁵ *Timishev v. Russia* (55762/00, 55974/00, Judgment of 13 December, 2005).

kutatást, illetve felmerült az etnikai adatgyűjtés intézményesítésének ötlete is egy 2009-es ombudsmáni jelentésben.²⁰⁶

Az etnikai profilalkotás rendészeti tevékenységben betöltött szerepére Magyarországon elsők között a Magyar Helsinki Bizottság kutatása világított rá, amikor a szervezet 2000-ben kísérleti kutatási programot indított *A törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvének érvényesülése a magyar büntető-igazságszolgáltatásban roma és nem roma terheltek esetén* címmel.²⁰⁷ A bírósági akták alapján végzett próbakutatás szociológiai módszerekkel kívánt fényt deríteni arra, hogy a büntetőeljárásban és esetlegesen a büntetés kiszabása során más elvek érvényesülnek-e a roma és nem roma terheltek esetében. A 146 büntetőügy aktájának vizsgálata során arra voltak kíváncsiak a kutatók, hogy önmagában a cigánysághoz való tartozás milyen összefüggéseket mutat a büntetőeljárásba való bekerüléssel, illetve az annak során tanúsított bánásmóddal, a kiszabott szankcióval. A téma nyilván szélesebb spektrumú, mint az etnikai profilalkotás és a nagy diszkréciójú rendőri intézkedések problémaköre, azonban azért merül fel, mert általános tapasztalat, hogy a szabadságvesztés-büntetésüket töltő személyek között a romák aránya lényegesen magasabb, mint a romák aránya a társadalomban egyébként,²⁰⁸ és válaszra vár a kérdés, hogy mi ennek az oka: a romák valamilyen okból magasabb kriminalitása vagy a büntető igazságszolgáltatás előítéletessége?²⁰⁹ A program kísérleti fázisában született eredmények²¹⁰ indikatívák voltak; az adatok között egy meglepő szám jelent meg,²¹¹ amely önmagában is indokolta a vizsgálatok kiterjesztését: a roma elítéltek kétszer nagyobb arányban kerültek a nyomozó hatóság látókörébe, és váltak gyanúsítottá igazoltatás során, illetve annak következtében, mint a nem roma társaik. Ennek pedig két oka lehet: ugyanannyi romával szemben foganatosított igazoltatásból kétszer annyi érint bűncselekményt elkövető személyt, mint a nem romák esetén; vagy többször igazoltatják a romákat, és ezért nagyobb eséllyel kerül kézre például körözött személy vagy olyan, akinél esetleg bűncselekményre utaló bizonyítékot találnak a ruházat átvizsgálása során. A kérdés feltevése azonban egy ideig váratott magára, mert bár 2001 végén a Bizottság átdolgozta a kutatási kérdőívet, és újabb ezer büntetőügyre kiterjesztve szeretne volna folytatni a kutatást, a megkeresett bíróságok jelentős része nem tanúsított kellő mértékű együttműködést, így annak végleges összefoglalója nem készülhetett el.

2005-ben az Open Society Institute három országra kiterjedő kutatást indított el, amelynek keretében Magyarország mellett Bulgáriában és Spanyolországban kezdték el vizsgálni a rendőrség etnikai profilalkotását. A program első fázisának tekinthető, 2005–2006 során folytatott kutatás az igazoltatási gyakorlattal kapcsolatos lakossági és rendőri tapasztalatokra, különösen az eljárások során esetlegesen tetten érhető, az adott ország releváns

²⁰⁶ KÁLLAI-JÓRI 2009.

²⁰⁷ Lásd CSORBA et al. 2002; FARKAS et al. 2002; ZÁDORI 2003; MINK 2005, 193–196.

²⁰⁸ Lásd erről HUSZÁR 1999; ECRI Report on Hungary (fourth monitoring cycle), adopted on 20 June 2008, European Commission against Racism and Intolerance, CRI(2009)3. Strasbourg, COE, 24 February 2009.

²⁰⁹ A kutatók ezzel a két hipotézissel éltek, de van egy harmadik lehetőség is: a romák által elkövetett bűncselekményeket könnyebb felderíteni. Ez utóbbi feltételezéssel kapcsolatban lásd MAUER 1999, 9.

²¹⁰ Lásd erről CSORBA et al. 2002.

²¹¹ A kutatásról közzétett beszámoló többször hangsúlyozza, hogy a kis elemszám miatt nem tekinthető reprezentatívnak, ezért minden ismertetett adat csak további vizsgálódás alapjául szolgálhat, és nem minősül tudományosan-módszertanilag érvényes megállapításnak.

kisebbségeit sújtó hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos véleményekre irányult. A lakossági kérdőíves felmérés három ponton mutatott rá a rendőrök etnikailag semlegesnek nem mondható igazoltatási gyakorlatára: egyrészt a rendőrök a romákat nagyobb arányban igazoltatják, mint a nem romákat; a romákat inkább igazoltatják közterületen, illetve nyilvános helyen, a nem romákat pedig inkább gépjárművezetőként; az igazoltatás körülményeit (udvariasság, szabályszerűség) a nem romák jelentősen pozitívabban ítélték meg, mint a romák.

A lakossági interjúkban kifejtettek szerint dominánsnak mondható az az álláspont, amely szerint az igazoltatás leginkább véletlenszerű, önkényes kiválasztási elvek alapján történik. A válaszadók egy része kimondottan etnikai motivációt vagy korrupciós szempontokat sejt az igazoltatási kiválasztások mögött. Arra a kérdésre, hogy van-e különbség a (romákat nagyobb arányban érintő) gyalogos és (a döntően a többségi lakosságot érintő) autós igazoltatások között, a válaszadók többsége azon az állásponton volt, hogy az előbbi esetben inkább a „gyanús” személyekkel összefüggésben kerül sor igazoltatásra. A roma résztvevők megítélése szerint az igazoltatással kapcsolatban az elsődleges probléma egyértelműen a diszkrimináció. Emellett mind a romák, mind a nem roma megkérdezettek kiemelték a rendőrség munkájával kapcsolatban a korrupció általános problémáját, és a kenőpénz megszerzését jelölték meg az igazoltatást elrendelő rendőrök fő motivációjaként. Az igazoltatások célját vizsgáló kérdésre adott válaszokból kiderült, hogy a lakosság nem ismeri, illetve nem érzékeli a különbséget a bűnmegelőzési, bűnüldözési vagy ellenőrzési célú eljárások között. A döntő többség úgy vélte, hogy a kiválasztás oka valamilyen, a rendőrség által feltételezett összefüggés a potenciális kriminalitás és megállítás alapjául szolgáló tulajdonság között. A megkérdezettek 20%-a ezen belül az előítéletességet jelölte meg, azaz a roma származás és a magasabb bűnözési hajlam közötti kapcsolat fennállását, a válaszadók jelentős része azonban kimondottan helyesli a kiválasztás alapjául szolgáló, döntően etnikai ismérvekre épülő eljárási rendet, mert a potenciális kriminalitás és a kiválasztás alapja között maga is szoros és észszerű összefüggést lát. A romákról a megkérdezett rendőrök túlnyomó többsége azt gondolja, hogy felülreprezentáltak a bűnözők között.

Az 1000 fő megkérdezésén alapuló, az alapvető szociodemográfiai mutatók tekintetében reprezentatív kutatás lehetőséget teremt arra, hogy az egész lakosságra vonatkozó becslést adhassunk az igazoltatások arányáról és helyszíneinek megoszlásáról. A kutatás eredményei szerint a magyar felnőtt lakosság 23%-ának volt része rendőrségi igazoltatásban az elmúlt egy évben. A férfiakat csaknem háromszor nagyobb valószínűséggel állítják meg a rendőrök, mint a nőket. Az elmúlt évben igazoltatottak döntő többségét autóvezetés közben állították meg (76%), 13%-ukat gyalogosként, mindössze 2%-ukat szórakozóhelyen, 1%-ot sportrendezvényen és 8%-ot valahol máshol. Ha csak az igazoltatottak alcsoportját vizsgáljuk, és szétválasztjuk az autós és nem autós igazoltatásokat, jelentős magyarázó ereje van az etnikai hovatartozásnak. Míg a tavaly igazoltatott roma megkérdezettek 57%-át igazoltatták utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen, az igazoltatott nem roma válaszolók esetében ez az arány mindössze 22%. A fókuszcsoportos beszélgetéseken elhangzott személyes tapasztalatok esetében is nyilvánvalóvá lett a tendencia, hogy míg a romák többsége gyalogos igazoltatásról számolt be, addig a nem romákat jellemzően autóvezetőként igazoltatták. A lakossági interjúk eredményei összhangban vannak azzal a reprezentatív lakossági felmérésből és a fókuszcsoportos kutatásból egyértelműen kirajzolódó tendenciával, miszerint romákat nagyobb valószínűséggel állították meg az utcán. Szinte minden válaszadó esetében, etnikai hovatartozástól függetlenül, nem ez volt az első eset, hogy igazoltatták. A legutóbbi alkalommal, amikor megállították, 40% volt gyalog (összesen 8-an, közülük 3 roma), 60%-ot gépjármű-ellenőrzés során állították meg (összesen 12-en, közülük

2 roma), s csak egy razzia során igazoltatott (történetesen roma) személy került bele a mintába. Bár statisztikai értelemben az etnikai hovatartozás nem befolyásolta szignifikánsan annak valószínűségét, hogy valakit megállítanak-e a rendőrök, a romákat nagyobb arányban (29%) igazoltatták, mint a nem romákat (23%) az elmúlt 12 hónapban.²¹² Emellett jelentős különbség van az igazoltatások helyszínében is a romákat és nem romákat összevetve: míg a tavaly igazoltatott roma megkérdezettek 57%-át igazoltatták utcán, szórakozóhelyen vagy valamilyen rendezvényen, az igazoltatott nem roma válaszolók esetében ez az arány mindössze 22%. (Autós igazoltatásban ennek megfelelően az igazoltatott roma alminta 43%-ának, a nem roma alminta esetében pedig 78%-nak volt része.) A lakossági interjúk alapján az igazoltatások 71%-ának esetében az eljárás alatt más személy is tartózkodott az interjúalanyok mellett. Az eljárások időtartamát elemezve megállapítható, hogy átlagosan 12 percig tart egy igazoltatás, ami kevéssel több, mint amit a kérdezettek elfogadhatónak tartanak, ez ugyanis átlagosan hét perc. A roma és nem roma megkérdezettek között e tekintetben nem volt lényeges különbség. A romákat 2, 3, illetve 10 percig igazoltatták a rendőrök, és csak egyikük érezte hosszúnak az eljárást.

Az interjúk során több kérdés tesztelte azt, hogy hajlamosak-e a rendőrök bizonyos csoportokat gyakrabban igazoltatni, mint másokat. Az első arra irányult, hogy a megkérdezett rendőr mit gondol a többi rendőrrel: e szerint a 80 megkérdezett rendőr közül 38 (48%) gondolta úgy, hogy van olyan rendőr, aki hajlamos bizonyos csoportokat gyakrabban igazoltatni. Magukról már sokkal kevesebben gondolták ugyanezt: a rendőrök 23%-a ismerte be, hogy hajlamos erre. A 80 megkérdezett rendőr majdnem fele fejtette ki, hogy szerinte rendőrtársai mely csoportokat hajlamosak gyakrabban igazoltatni, mint másokat. A 37 válaszolóból 26 említette a romákat, legtöbbjük meg is indokolta feltételezését: – „Az életmódjuk miatt.” – „A cigányokra jobban oda kell figyelni, nagyobb az esély arra, hogy körözött személyt fogok, ha cigányokat igazoltatok.” – „A romákat, mert általában ők követik el a bűncselekmények nagy részét.” – „Általában a romákat, mert intézkedésem nyolcvan százalékában velük szemben kell intézkedni, [...] így feltételezem, hogy őket tüzetesebben, illetve sűrűbben ellenőrizzük.” – „Azokat az etnikumokat, akiknek a 30%-a börtönben van.” – „Minden rendőrben megvan a cigányokkal szemben egyfajta előítélet, mert náluk sokkal nagyobb számarányukban a bűnözési statisztika.” – „Roma származású egyéneket, mert általában velük van a legtöbb probléma.” – „Romákat, mert a bűncselekmények 80%-át ők követik el.” – „Romákat, mert a bűnözési arány náluk nagyobb.” – „Romákat, mert az életmódjuk olyan, amilyen.” – „Romákkal, a romák problémásabbak, mint a magyar.” A romákon kívül az alábbi csoportokat említették a válaszoló rendőrök: „szipusok”, „rockerek”, fiatalok éjszaka, ázsiaiak, kínaiak, arabok, „csavargók” és visszaeső bűnözők. Arra a kérdésre, hogy ők maguk hajlamosabbak-e bizonyos csoportokat gyakrabban igazoltatni, az előző kérdésre válaszolók mindössze fele válaszolt (összesen 18-an): – „A romákat vélem gyanúsnak, ők randalíroznak, és csoportosulnak este és éjszaka.” – „A romákat, mert az jellemző rájuk, hogy bűncselekmények és a szabálysértések elkövetéséből tartják fenn magukat általában.” – „Romákat, mert ők a társadalomban a legtöbb bűncselekményt követik el.” – „Romákat, mert közöttük inkább van olyan, aki bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésében vesz részt.” – „A bűnözés nagyobb az etnikai embereknél.” A rendőrök becslése szerint 1000 igazoltatásból átlagosan kb. 177 esetben kerül sor előállításra és büntetőeljárásra. Ha az igazoltatott

212

A kérdezett etnikai hovatartozását nem közvetlenül a kérdezettől kérdezték meg, hanem a kérdőívet felvevő kérdezőnek kellett a kérdés végén megjelölni; így összesen 68 roma személy került be az 1044 elemű mintába.

roma, akkor a megkérdezettek szerint másfélszer nagyobb annak az esélye, hogy előállítják; 1000 igazoltatásból átlagosan kb. 260 esetben. Még kirívóbbak ezek a számok, ha beosztás szerinti bontásban nézzük: a közrendvédelemben dolgozók szerint átlagosan majdnem minden harmadik roma igazoltatottat előállítanak, ugyanúgy másfélszer nagyobb eséllyel, mint akkor, ha nem roma származású az illető, míg a közlekedésieknél egy romának ugyanakkora esélye van a büntetőeljárásra, mint bárki másnak. A többi kisebbséggel kapcsolatban feltűnően sokkal alacsonyabb előállítási arányokat becsültek a rendőrök, és nagy részük nem gondolja azt, hogy több bűncselekményt követnének el, mint a magyarok. A romákról a megkérdezett rendőrök 79%-a gondolja azt, hogy több bűncselekményt követnek el, mint a nem romák; illetve 73%-uk szerint a romák körében a bűnelkövetők aránya lényegesen magasabb, mint a hasonló társadalmi helyzetű nem roma népesség körében. Az elkövetések okával kapcsolatban meglehetősen megoszlottak a vélemények, itt szintén a megkérdezettek kétharmada válaszolt. A válaszolók egyötöde látja a bűnözés okát csak a megélhetési problémákban. Majdnem mindenki említette a rossz anyagi helyzetet és az alacsony életszínvonalat, ám a legtöbben ezt szocializációs, mentalitás- és életvitelbeli, illetve belső tulajdonságokkal is párosították: – „Egyrészt megélhetési problémák miatt, másik részük (bizonyos százalékban), mert a vérükben van.” – „Az anyagi hátrányuk miatt, az anyagi helyzetük viszont a saját bűnük.” – „Nem tudnak munkát vállalni, nem akarnak dolgozni.” – „Mert dolgozni nem akarnak, erőszakosak, ez nekik egy könnyebb megélhetési mód.” – „Megélhetési nehézség; könnyű, munka nélküli haszonszerzés.” – „Munkanélküliség, vagy nem hajlandó tisztességes, becsületes munkával eltartani magát és a családját.” – „Hagyományuk hatása is közrejátszik, szemléletük, felfogásuk, erkölcsi normáik, ez nem csak a bűncselekmények elkövetésében játszik szerepet, de társadalmi helyzetükben is.” – „Mert ilyenek, kulturálatlanok.” – „Szerintük azért, hogy meg tudjanak élni, szerintem, mert a vérükben van, ilyen környezetet teremtettek maguknak.” – „Roma törvények még kötődnek hozzájuk, műveltség hiánya.” – „Származásukból eredően.” – „Vele született adottságuk, ezt látják a közvetlen környezetükben.” – „Mert a képességeik erre teszik őket alkalmassá.” – „Megélhetési bűnözés, alkoholbefolyásoltság, neveltetés.” – „Azt látja otthon.” – „Erre sok nálam okosabb ember is kereste a választ, ők sem tudták megmondani, generációról generációra adják tovább.” – „Nem tudnak, és nem is akarnak beilleszkedni a társadalomba.” – „A büntetés az elkövetett cselekménnyel nincs arányban.” – „Védve érzik magukat a rendőri intézkedés ellen.” A jellemző bűncselekmények felsorolásánál a vagyon elleni bűncselekmények (lopás, betörés, rablás, gépkocsifeltörés) fordultak elő leggyakrabban, szinte mindenki említette ezeket. Többen említették az erőszakos bűncselekményeket (családon belüli erőszak, nemi erőszak, élet ellen elkövetett bűncselekmény), a közrend elleni bűncselekményeket, garázdaságot („garázdák, zsványok, lopnak, lenyúlnak”), kerítést, üzletszerű kéjelgés elősegítését és a kábítószerrel való visszaélést, kábítószer-terjesztést. Egyesek nem részletezték a bűncselekmények fajtáit: – „Ami létezik, azt mindent elkövetnek.” – „Mindent.” – „Súlyosabbakat.”

A rendőrökkel készült interjúk során kérdések hangzottak el a különböző kisebbségi csoportok becsült arányára vonatkozóan is (a kisebbségi csoportok nagyságának felülbecslése és az előítéletesség közötti összefüggés közismert szociálpszichológiai jelenségét vizsgálándó). Az első kérdés arra vonatkozott, hogy Magyarországon a rendőrök mekkorának tartják a roma népesség, illetve a különböző bevándorló etnikai csoportok arányát. A roma népességre vonatkozó becslések megdöbbentő eredményeket mutatnak: a rendőrök átlagosan 21%-ra tették a legnagyobb kisebbség arányát a magyar lakosságon belül, a körülbelül 6%-os valós arány helyett. A legtöbben a 10, 15 és 20%-os arányt jelölték meg, de a válaszadók 30%-a 30%-ra vagy annál is

nagyobb arányra tippelt. A bevándorlók magyarországi arányait ugyanígy felülbecsülték: az arab és fekete népeiséget a kérdezett rendőrök fele gondolja külön-külön többnek, mint 1%, míg a kínaiak arányát a magyar lakosságon belül átlagosan 5%-nak(!) vélték, de a megkérdezettek majdnem kétharmada 5%-ot vagy annál nagyobb arányt becsült rájuk vonatkozóan. (Valójában a lakosság körülbelül 1–1,5%-a migráns, akiknek kb. kétharmada határon túli magyar.)

A kutatás eredményei alapján megállapíthattuk, hogy Magyarországon a romákat hátrányos megkülönböztetés éri a rendőri, különösképpen a gyalogos igazoltatások során. A válaszokból kiderült, hogy az etnikai alapú kiválasztás formájában jelentkező intézményes diszkrimináció Magyarországon is létező jelenség. Az a feltételezés, amely összefüggést mutat az etnikai hovatartozás és a potenciális kriminalitás között, a vizsgálat szerint nemcsak a rendőri állomány, de a lakosság körében is széles körben (nemritkán maguk a romák között is) elterjedt. Az etnikai alapú kiválasztás gyakorlatát illetően erős társadalmi támogatottságot jelez, hogy bár a többség tisztában van az igazoltatási gyakorlat önkényességével, a rendőrség rendkívül tág, lényegében korlátlan igazoltatási jogosítványait a lakosság nem érezte terhesnek; sőt inkább erősítette volna a rendőri jelenlétet, és szívesen látta, illetve tovább szigorította volna a „gyanús” személyek, csoportok (köztük a romák) fokozott ellenőrzését. Az interjúk eredményei rámutatnak, hogy másfél évtizeddel a rendszerváltást követően a lakosság körében anakronizmus vált a szemlélet, amely a rendőri, hatósági igazoltatásban zaklatást, a szabadságjogok – bár tételesen jogilag megengedett, de többnyire felesleges – korlátozását látja.²¹³

2007. szeptember 17. és 2008. március 17. között a Magyar Helsinki Bizottság az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK), valamint a Rendőrtisztí Főiskola egy Magyarországon eddig egyedülálló vizsgálatot folytatott le. A Hatékony rendőri igazoltatási stratégiák (Strategies for Effective Police Stop and Search – STEPSS) elnevezésű, a New York-i székhelyű Open Society Justice Initiative által koordinált, három országban (Spanyolország, Bulgária és Magyarország) megvalósított, rendőrök számára nyújtott képzést is magában foglaló kísérleti projektet az Európai Bizottság AGIS-programja finanszírozta. A projekt elsődleges célja annak felmérése volt, hogy kimutatható-e az etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában.²¹⁴ A projekt végrehajtásában három (a szegedi, a kaposvári, illetve a budapesti VI. kerületi) rendőrkapitányság vett részt. A projekt során hat hónapon keresztül az eljáró rendőrök az igazoltatások alkalmával az úgynevezett RK-lap mellett egy anonimizált formanyomtatványt is kitöltöttek, amelyben választ kellett adniuk a következő kérdésekre: az igazoltatás ideje, helye, oka,²¹⁵ eredménye; az igazoltatott személy neve, kora; valamint hogy az intézkedő rendőr észlelése alapján az igazoltatott személy „ázsiai”, „arab”, „fehér”, „fekete”, „roma/cigány” vagy „egyéb” társadalmi csoporthoz tartozik. Közúti ellenőrzés során a megállított

²¹³ A kutatásról lásd MILLER et al. 2008; PAP–SIMONOVITS 2007; PAP–SIMONOVITS 2006a; 2006b.

²¹⁴ Lásd KÁDÁR et al. 2008; M. TÓTH – PAP 2009; KÁDÁR – M. TÓTH – PAP 2009; M. TÓTH 2011, 175–206.

²¹⁵ A formanyomtatvány kialakításakor a legnehezebb feladat az igazoltatás tipikus okainak összeállítása volt. Egyrészt a feleletválasztásos módszer miatt a felsorolt okoknak rövidnek, tömörnek, érthetőnek kellett lenniük, hogy a nyomtatvány könnyen, gyorsan kitölthető legyen; másrészt az ok meghatározásának kellően részletesnek kellett lennie ahhoz, hogy megítélhető legyen az intézkedés szükségessége. Az ORFK összeállította az igazoltatás alapjául szolgáló tipikus okokat. Ezek a következők voltak: fokozott ellenőrzés; közúti ellenőrzés; biztonsági intézkedés; gyanús tárgy birtoklása; körözött személy elfogása; bűncselekmény gyanúja; szabálysértés gyanúja; közbiztonságot veszélyeztető esemény megelőzése; tiltott tárgy birtoklása; „egyéb, éspedig...”. A rendőrnek valamennyi esetben le kellett írnia a megjelölt okot valószínűsítő körülményeket.

gépjármű típusát és életkorát is fel kellett tüntetni a nyomtatványon.²¹⁶ A formanyomtatványt akkor is ki kellett tölteni, ha nem került sor RK-lap felhasználására. Az igazoltatás eredményét célzó kérdés arra irányult, hogy az igazoltatást követte-e további rendőri intézkedés: körözött személy elfogása, az igazoltatott személy valamilyen okból foganatosított előállítása, szabálysértési eljárás kezdeményezése vagy helyszíni bírság kiszabása. A formanyomtatványokra épített kutatási módszertan azt volt hivatott segíteni, hogy az igazoltatási gyakorlat szociológiai módszerrel elemezhető legyen, azaz a lapok statisztikai összesítése és elemzése alapján információhoz jussunk a következő kérdésekkel kapcsolatban: az intézkedést milyen célból és milyen indokok alapján alkalmazzák leggyakrabban a gyakorlatban; az igazoltatott személyek milyen neműek, korúak, és az intézkedő rendőr észlelése szerint melyik etnikai csoporthoz tartoznak; egy adott rendőri szervnél hány igazoltatást hajtanak végre az adott időszakban; és azok milyen eredménnyel járnak (mennyit követ például előállítás vagy más intézkedés).

A projekt keretében a rendőrök a formanyomtatványon percepció alapján rögzítették az igazoltatott etnikai hovatartozását. A Magyarországon szokatlanul számító adatgyűjtés módszertanát²¹⁷ az adatvédelmi biztos és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa véleményezte és hagyta jóvá – kimondva, hogy mivel a formanyomtatványokat anonimizált formában töltik ki, és nem kapcsolhatók össze olyan adatbázissal, amelynek segítségével utólag azonosítható lenne a formanyomtatványok alapjául szolgáló intézkedés alá vont személy, adatvédelmi aggály nem is vetődik fel az ilyen formában történő adatgyűjtés kapcsán. A programban a roma közösség képviselői is részt vettek: 36 alkalommal civil megfigyelőként jelen voltak az igazoltatásokon, és lehetőséget kaptak arra, hogy megjegyzéseiket rögzítsék a programban kialakított és használt formanyomtatványon, valamint külön jelentésekben.

A vizsgálat legfontosabb következtetései a következőképpen foglalhatók össze: Magyarországon az évente ezer főre jutó igazoltatások száma meglepően magas más európai országok adataihoz képest. Az emögött rejlő rendészeti stratégia alapja a meggyőződés, hogy a többé-kevésbé véletlenszerűen és nagy számban végrehajtott igazoltatások hatékony eszközei a bűnmegelőzésnek és a bűnüldözésnek. A kutatási adatok szerint azonban az igazoltatásoknak csak kb. 20%-át követi valamilyen további rendőri intézkedés, ami ráadásul az esetek 18%-ában szabálysértési eljárás megindítása vagy helyszíni bírság kiszabása (tehát az igazoltatás valamilyen kisebb súlyú szabályszegéshez kapcsolódik). A mintában szereplő igazoltatások mindössze 1%-át követte elfogás. A kutatás azt is kimutatta, hogy azok az igazoltatási okok, amelyek az intézkedések nagy többségéért „felelősek”, és amelyek nem konkrét, egyedi körülményeken alapulnak (így a fokozott ellenőrzés, a közúti ellenőrzés és az „általános igazoltatás”), a legkevésbé hatékonyak.²¹⁸ A szegedi kapitányságon tapasztalható

²¹⁶ Ennek oka, hogy a nemzetközi vizsgálatok azt mutatják, hogy közúti ellenőrzés során is érvényesíthetők/érvényesülhetnek a sztereotip gondolkodási minták, ugyanis annak ellenére, hogy a gépjárművezető vagy az utasok nem észlelhetők a rendőr számára a jármű megállítása előtt, vannak olyan típusú gépkocsik, amelyeket tipikusan egy meghatározott – és diszkriminált – társadalmi csoport használ.

²¹⁷ Az eddig elmondottakból, valamint az előző kutatás ismertetéséből is kiderül, hogy az etnikai profilalkotás csak akkor mérhető, ha minimum az intézkedések számát és azok eredményességét etnikai adatok szerinti bontásban rögzítik. Ezt eddig Magyarországon soha nem tették meg.

²¹⁸ Ráadásul az „általános igazoltatás” az Rtv. alapján valójában nem is jogszerű, hiszen a törvény minden esetben megköveteli, hogy az intézkedésnek konkrétan meghatározható, ténybeli alapja legyen.

tendenciák jól illusztrálják a problémát: a kutatási időszakban az igazoltatások száma némi-
képpen csökkent az előző év hasonló időszakához képest, miközben az elfogott, körözés alatt
álló személyek száma emelkedett. Ennek oka az volt, hogy a kapitányság a körözött szemé-
lyek elfogását tömeges igazoltatások helyett egy speciális elfogóegység felállításával próbálta
megoldani, amely kevés, de célzott igazoltatást hajtott végre. Ez az igazoltatások számának
esése mellett a hatékonyság javulását hozta. A kutatás másik fontos következtetése, hogy
az igazoltatások aránytalanul érintik a romákat. Amíg a romák aránya az összlakosságon
belül 6–8%, a vizsgálati mintában a rendőrök által romaként azonosított személyek az iga-
zoltatottak 22%-át tették ki. A kutatás megcáfolta az aránytalanság igazolására gyakran
felhozott és racionálisnak látszó érvet is, amely szerint a romák felülreprezentáltak a bűnel-
követők között, tehát gyakoribb igazoltatásuk objektíve indokolható. A kutatási eredmények
ugyanis azt bizonyították, hogy nincs különbség a romák és a nem romák igazoltatásának
eredményessége között. A három helyszínen összesítve a romákat érintő igazoltatások
22%-át és a nem romákat érintő igazoltatások 21%-át követte valamilyen további rendőri
intézkedés. A bűncselekmény gyanúja miatt indított igazoltatások esetén a nem romák
ellen foganasított intézkedések szignifikánsan hatékonyabbak voltak: esetükben ugyanis
az igazoltatások 76%-át követte intézkedés (szabálysértési feljelentés, helyszíni bírság, el-
fogás vagy előállítás), ellentétben a romák ilyen okból foganasított igazoltatásával, ahol
a találati arány csak 63% volt. Levonható tehát az a következtetés, hogy a romák gyakoribb
igazoltatásának hatékonyságával kapcsolatos vélekedések nem tekinthetők megalapozottnak.
Ebből az is következik, hogy miközben egy romának általában háromszor akkor esélye van
arra, hogy igazoltassák, mint egy nem romának, ez az egyenlőtlen bánásmód nem igazolható
a romák magasabb kriminalitásával, az adatok ugyanis erre nem szolgálnak bizonyítékkal.
Tehát nem találunk a megkülönböztetés tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka-
ként felhozható eltérést a romák és a nem romák igazoltatásának eredményessége között.
Mindezek fényében a kutatást végző Magyar Helsinki Bizottság a következő javaslatokat
fogalmazta meg: egyrészt célszerű lenne előírni, hogy az igazoltatás okának közlésekor
a rendőrnek tájékoztatást kelljen adnia arról, hogy a konkrét egyedi esetben az igazoltatási
okok közül melyik állt fenn és miért; az igazoltatott kérelmére pedig az igazoltatás ezen
okáról írásbeli igazolást is kelljen adnia. Abban az esetben pedig, ha az igazoltatás okára
vonatkozó kérdésre az intézkedő rendőr a közbiztonság érdekében hivatkozva nem ad választ,
külön kérelem nélkül is kötelezővé kellene tenni az igazolás kiadását. Ugyancsak célszerű
lenne kötelezővé tenni az igazolás kiadását, ha az igazoltatást ruházat- és/vagy csomagát-
vizsgálás követi, ezek ugyanis olyan fokú beavatkozást jelentenek az eljárás alá vont sze-
mély magánszférájába, amely indokoltá teszi ennek a követelménynek a megfogalmazását.
Emellett indokolt lenne normatívan előírni, hogy az egyes igazoltatásokról készült RK-lapok
kitöltésével párhuzamosan külön dokumentumon rögzítse az eljáró rendőr az igazoltatott
személy percepcióalapú etnikai hovatartozását. Ezeket az adatokat intézkedő rendőröként
és rendőri szervenként országosan is hozzáférhetővé és elemezhetővé kellene tenni.²¹⁹ Továbbá
a jogszabályi módosításokon túl feltétlenül szükséges lenne a helyi (kisebbségi) közösségek
és a rendőrség közötti párbeszéd formalizálttá és rendszeressé tétele. A közösségi rendőrség

²¹⁹ Nagy-Britanniában az RK-lapon rögzítik mind a percepción, mind az érintett személy önbevallásán alapuló etnikai hovatartozást, és külön-külön is feldolgozzák az adatokat. Ezt a gyakorlatot egyik védett csoport sem sérelemez.

(community policing) modellje alapján működő londoni rendőrségen (Metropolitan Police) havonta tartanak találkozót a lakosság képviselőivel, amelyeken egyebek között elemzik az előző havi igazoltatási adatokat is, és ha aránytalanság mutatkozik a számokban, a rendőrség képviselője köteles magyarázatot adni (a magyarázat sokféle, észszerűen elfogadható indokot tartalmazhat). Fontos, hogy a kisebbségek képviselői megismerjék és közvetíthessék a közösségük felé a rendőri intézkedések szakmai hátterét, és ezáltal nagyobb eséllyel tolerálják az alkalmanként aránytalan rendőri kontrollt is. Az egyes rendőri szerveknél kijelölt kisebbségi kapcsolattartók tevékenykednek, akik proaktívan is eljárhatnak a kommunikáció terén, vagyis előre is jelezhetik egy, a rendőrséggel szemben bizalmatlan csoportnak, hogy nagyobb méretű akció lesz a környékükön, amely az ő érdekeiket és biztonságukat szolgálja. Végül, a témában lefolytatott brit vizsgálatok mind azt mutatják, hogy nem önmagában az igazoltatások száma és aránya, hanem az annak során elhangzó szavak, mondatok, az alkalmazott beszédstílus és hangnem határozza meg, hogy egy igazoltatott sérelmesnek érzi-e az intézkedést, vagy sem. Az Rtv. 2008. január 1-jei módosítása már kötelezővé tette, hogy a rendőr az intézkedés megkezdése előtt szóban közölje az intézkedés célját. Fontos tudatosítani a teljes rendőri állomány körében, hogy a rendelkezés megfelelő végrehajtása alapvetően javíthatja a rendőrség lakosság általi megítélését, hiszen ha valaki tudja, hogy miért vonják intézkedés alá, akkor kevésbé lesz feszült, és könnyebben elfogadja – annak ellenére, hogy esetleg semmi jogelleneset nem követett el –, hogy köteles magát igazolni, és megadni a rendőr által kért felvilágosítást. Másképpen fogalmazva: ha az igazoltatásoknak észszerű oka van, és ha ezt az okot maga az igazoltatott is megismerheti, akkor valószínűleg nem fogja diszkriminatívnak tartani az intézkedést.

5.4.3. Esetjog

Az etnikai profilalkotás jogi megragadására több kísérlet zajlott már a hazai joggyakorlatban. Egy a Magyar Helsinki Bizottság és a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság között az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt 2012-ben zajló eljárásban²²⁰ (2011. január 1. és szeptember 5. között) a Helsinki Bizottság közel százötven szabálysértési esetet regisztrált.²²¹ Az eljárás fókuszába helyezett településen, Rimócon kis súlyú, a kerékpár felszerelésének hiányossága miatt kiszabott helyszíni bírságok 97%-a roma embert sújtott, miközben valószínűsíthetően származástól függetlenül nagyjából azonos arányban követik el a vizsgált szabálysértést a helyiek. Az eljárás egyezséggel zárult, amelyben a rendőrség elismerte, hogy gyakorlata összességében az egyenlő bánásmód sérelméhez vezethetett. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a rendőrségi igazoltatási statisztikák és helyszínbírság-nyomtatványok nyolc hónapra kiterjedő vizsgálata alapján, illetve az igazoltatott személyek feltételezett etnikai hovatartozásával történő összevetése alapján megállapítható, hogy a rendőrség közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazott a kerékpárral közlekedő rimóci illetőségű romákkal, illetve romának tartott személyekkel szemben.²²² (Az etnikai hovatartozás

²²⁰ EBH/865/2011.

²²¹ Lásd http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EBH_eljaras_adatok.pdf (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²²² IVÁNY–PAP 2012.

meghatározásának alapjául a 2001-es népszámlálás adatai, az ELTE Társadalomtudományi Karának általános szociális munkás képzésének hallgatói által 2004–2005-ben felvett adatok,²²³ továbbá az MTA Gyermekszegénység elleni programjának a térség roma lakosságára vonatkozó adatai szolgáltak, és ezeket vetették össze az érintett időpontban kiállított helyszínbírság-nyomtatványokkal úgy, hogy a korábbi rimóci jegyző részvételével határozták meg azokat a neveket és lakóhelyeket, amelyek jellemzően romák által viselt névnek, illetve romák által lakott területnek minősülnek, és ekként valószínűvé teszik, hogy az adott személy roma, illetve a többség romának tartja.) Az Egyenlő Bánásmód Hatóság megállapította, hogy „az önmagukban jogszerű és szakszerű egyedi rendőri intézkedések összedadódó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez vezethetett”.

2014-ben hat civil szervezet, az Eötvös Károly Intézet, az Ide tartozunk! Roma Községi Hálózat, a Magyar Helsinki Bizottság, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, a Roma Sajtóközpont és a Társaság a Szabadságjogokért munkacsoport létrehozását javasolta az országos rendőrfőkapitánynak a szabálysértési bírságolási gyakorlat fejlesztése érdekében.²²⁴ A rendőrség által végül nem támogatott kezdeményezés mögött a jogvédő szervek azon egybehangzó tapasztalata állt, hogy az elmúlt években²²⁵ a rendőrök a roma embereket kiemelkedő arányban büntetik tipikusan kisebb fokú közlekedési szabálysértésekért. „Sok esetben a cigánytelepek »bejárata« a rendszeresített bírságolási helyszín, ahol a rendőrök időt nem kímélve várják a potenciális szabálysértőket, akiket olyan kihágásokért bírságolnak, melyekért nem romákat nem szoktak. Jellemzően gyalogos, illetve kerékpárral kapcsolatos szabálysértésekről van szó, amelyek előfordulása mindenhol, minden társadalmi csoport esetében tömeges, és amelyek társadalomra veszélyessége az adott – főleg falusi – körülmények között igen alacsony. Ennek megfelelően [...] a rendőrség a vonatkozó szabályokat a nem roma lakossággal szemben nem, vagy messze nem olyan szigorral érvényesíti, mint a romákkal szemben. Még ha a szabálysértési és a KRESZ-szabályok szigorú értelmezése alapján az esetek jó részében van is a bírságolásnak jogalapja, az etnikai aránytalanság miatt ez a gyakorlat az adott települések roma lakosainak az egyenlő bánásmódhoz való jogát sérti, vagyis jogellenes. [...] Sérti [...] az egyenlő bánásmód követelményét, tehát jogszerűtlen, ha a rendőrség egyesekkel szemben eljár, míg másokkal szemben nem, még hozzá etnikai hovatartozásuk alapján. Ennek a jogellenes gyakorlatnak [...] egyik lehetséges verziója, amikor a rendőr szeme láttára történik két szabálysértés, ő azonban csak az egyik elkövetővel szemben intézkedik. A másik verzió, amikor azért aránytalan valamely csoport hátrányára a rendőrség intézkedési gyakorlata, mert a rendőrség eleve valamely olyan

²²³ Bass 2006.

²²⁴ Lásd <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfkszabsertmunkacsop0715.pdf> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²²⁵ A magyar rendőrség igazoltatási gyakorlata vonatkozásában a Magyar Helsinki Bizottságnak az ORFK együttműködésével végzett 2008-as STEPSS kutatása kimutatta, hogy egy roma állampolgárnak háromszor akkora az esélye, hogy igazoltassák, mint egy nem romának. A Roma Sajtóközpont 2014-ben 50 településen 140 olyan esetet gyűjtött össze, ahol cigány embereket szabálysértés elkövetése miatt helyszíni bírsággal sújtottak. A megbírságot az esetek jelentős részében kis jelentőségű – egyes esetekben abszurd jellegű – szabálysértést követtek el, a helyszíni bírság mégis magas összegű. Az Index videóra vett egy olyan esetet, amelynél a nem roma származású nőt ugyanazért a szabálysértésért „elengedték”, míg egy másik, láthatóan roma személyt megbírságot a rendőrök. Elérhető: <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfkszabsertmunkacsop0715.pdf>; [www.ekint.org/ekint_files/File/orfkszabsertmunkacsop0715%20\(1\).pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/orfkszabsertmunkacsop0715%20(1).pdf); <http://romasajtokozpont.hu/terkep/>, http://index.hu/video/2014/07/10/mezoszemerei_birsagolasok/ (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

területre koncentrálni jelenlétét, ahol jellemzően az adott diszkriminált csoport tagjai tartózkodnak (lásd pl. cigánytelep). (A rendőri jelenlét természetesen fontos a romák lakta településrészekén is, amennyiben az ott élők védelme a célja.)”²²⁶

Egy másik, a Társaság a Szabadságjogokért által indított perben az Egri Törvényszék 2015. szeptemberi ítéletében²²⁷ megállapította az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét, zaklatás, illetve közvetlen hátrányos megkülönböztetés tényállásával azonosítva azt, amikor 2011-ben Gyöngyöspatán a rendőrség „rászállt” a helyi romákra: míg a szélsőségeket csak elvétele igazoltatták, és még ritkábban indítottak ellenük szabálysértési eljárásokat, addig a helyi romákat a saját lakóhelyükön rendszeresen igazoltatták. Az igazoltatások akkor folytak, amikor a helyi Jobbik behívására az azóta bíróság által jogerősen felosztatott szélsőséges, cigányellenes szervezet, a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület megszállta Gyöngyöspata cigánysorát. Az érintett szabálysértések többsége „nem a gyalogosok részére kijelölt járdán történő közlekedés”, „szabálytalan személyszállítás”, „gyermek szállítása gyermekülés nélkül” (az egyik ilyen eset akkor történt, amikor valaki a családját menekítette egy verekedés elől), „köztisztasági szabálysértés” (például cigarettacsikk eldobása, napraforgómag héjának eldobása), autósoknál „elsősegélyláda szavatossági ideje lejárt”, „be nem csatolt biztonsági öv” volt. A fokozott rendőri jelenlét a szélsőségesek távozása után fennmaradt, és a rendőrség kapacitását jórészt a romák apró-cseprő szabálysértéseikért történő, főleg a gyalogosokat és kerékpárosokat érintő bírságolására használták. Akadt olyan is, akit azért bírságoltak meg, mert „köpködött”.²²⁸ A bíróság itt a zaklatás tényállását nem találta igazolhatónak, de kimondta, hogy a rendőrség szabálysértési bírságolási gyakorlatával közvetlen

²²⁶ Lásd <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfksabszertmunkacsop0715.pdf>, lásd még http://helsinki.hu/wp-content/uploads/birsagolas_munkacsop_orfk_140828_format.pdf, <http://helsinki.hu/renderorsegi-lepesek-az-etnikai-aranytalansagok-kikuszobolesere> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.) A beadvány utal a Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatában megjelenő több olyan ügyre, ahol kimutatható az etnikai alapú rendőri diszkrimináció, például amikor az intézkedő rendőr kijelentései sértették az emberi méltóságot [például 107/2011. (IV. 13.); 151/2012. (IV. 25.); 278/2009. (IX. 16.); 308/2012. (IX. 13.); 351/2013. (XI. 26.)].

²²⁷ 12P20.065/2013/128. Lásd <https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-perek/gyongyospata> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²²⁸ A TASZ által készített videóban nyilatkozó romák ilyen esetekről számolnak be: Amikor a babakocsi nem a járdán tolták, mert a járda nagyon rossz állapotban volt, és egy nagyobb babakocsi nem is fér el a keskeny járdán, az anyát és férjét fejenként ötezer-ötezer forintba bírságolták. Egy másik esetben egy kislány kezében volt egy bot, amelyet egy asszony elvett tőle, hogy eldobja. Az intézkedő rendőr a botot fegyvernek minősítette, és (véltétően közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés miatt) megbüntette ötezer forintba. Egy következő esetben egy fiatalember a melege tekintettel néhány percre beengedte a kutyáját a patakba, és erre az időre levette róla a szájkosarat. A bírság összege húszezer forint lett. Egy másik esetben azt a közmunkást büntették meg ötvenezer forintba, aki a drótkerítés cseréje során a közterületen elhullott dróthulladékot szedte össze, és vitte a hulladékgyűjtő telepre. Máskor a helyi rendelet szabályainak megfelelő napon kitett kerti hulladékért kapott ötvenezer forintos bírságot. Egy férfit azért büntettek meg hatezer forintba, mert az általa tolt bicikli, amelyet egy zsák krumpli és egy zsák liszt szállítására használt, nem felelt meg a KRESZ-előírásoknak. Egy másik férfi huszonezer forint bírságot kapott, mert egy tőcsa miatt átment az út egyik oldaláról a másikra. Egy fiatal asszonyt azért büntettek meg tízezer forintba, mert nem égett a rendszámvilágítása. Gépjármű utcán, közútról történő lemosásáért, környezetszennyezésre hivatkozva harmincezer forint bírságot szabtak ki, valakit pedig azért bírságoltak meg harmincezer forintba, mert nem volt bekötve a biztonsági öve, amikor ki akart állni az autójával az udvaráról. Elérhető: <https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-perek/gyongyospata> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

hátrányos megkülönböztetésben részesítette a helyi roma lakosságot, ugyanis rendkívül sok esetben bírságotlalt főleg gyalogos és kerékpáros szabálysértésekért, miközben hasonló szabálysértésekért a nem roma lakosság körében nem intézkedtek. A TASZ a bizonyítás során a rendőrségtől kért szabálysértési adatokból következtetve azzal érvelt, hogy a helyi romákkal szemben a helyi nem romákhoz képest tizenháromszor több bírságot szabtak ki, miközben hasonló szabálysértések szankció nélkül maradtak a nem roma lakosság körében.²²⁹ A kisebbségi biztos, némi eufemizmussal, így ír a diszkriminációt valószínűsítő szabálysértési jogalkalmazói gyakorlatról: „[A] helyi jogalkalmazó szervek nem rendelkeznek egységes szempontrendszerrel az észlelt szabálysértések feljelentését, illetve szankcionálását illetően. Ennek következtében kialakult az a helytelen gyakorlat, hogy a rendőrség a szabálysértések felderítése kapcsán jobban koncentrál a romák által lakott utcákra, mint más településrészekre. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a romák által elkövetett szabálysértések ügyében aránytalanul sok feljelentés születik, és azokat az indokoltnál szigorúbban bírálja el a település jegyzője.”²³⁰

A szabálysértési hatósági gyakorlat a felperes, a bíróság által ugyan elfogadott, de nem a zaklatás tényállásával értékelt álláspontja szerint „azt a hatást keltette, mintha kizárólag a roma lakosság körében követnének el szabálysértéseket, ezzel megszegyenítve az egész közösséget”.

A kisebbségi biztos álláspontja szerint:²³¹ „A zaklatásról általánosságban olyan jellegű közrendsértő magatartásra lehet gondolni, amit az emberek életterük számtalan dimenziójában átélnek, az utcán, a közlekedésben, a munkahelyen, a nyilvános helyeken, ahol a legkülönbözőbb motívumokból fakadó, emberi méltóságukat, szokás- és értékrendjüket, szeméremérzetüket, szabadságukat is korlátozó zavarásokat kell elszenvedniük. Lehet persze azt mondani, hogy a magyar büntető- és szabálysértési jog [...] számos közrend elleni tényállásban szankcionálja a »zaklató« jellegű cselekményeket (zaklatás, garázdaság, állatkínzás, veszélyeztetés kutyával, zaklató jellegű koldulás, utcai prostitúció, jogosulatlan címhasználat, közkerécs megsértése stb.), csak hogy ezek a) nem kívánnak meg konkrét »sértettet«, vagy ha igen (zaklatás, Btk. 176/A. §), azt csak magánindítvány alapján lehet büntetni, b) kimerülnek az egyszeri, térben, időben erősen behatárolt jogsértésben anélkül, hogy a sértetteknek számolniuk kellene e tettek tartós, negatív társadalmi következményeivel. Ezzel szemben a »valódi« zaklatás esetében nem a közösség – elvont – rendjét, nyugalmaét éri a támadás, hanem egy, az elkövető által előre kiszemelt személy (vagy sokkal inkább társadalmi csoport) kerül akaratan kívül egy számára megalázó, nem kívánt, identitását, méltóságát sértő helyzetbe. [...] A közterületi vonulás megvalósítja [...] az Ebktv. szerinti zaklatást,

²²⁹ Tekintettel arra, hogy a rendőrség etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokat nem kezelhet, a felperes több (például oktatási szegregációs) stratégiai perben alkalmazott technikát vett igénybe: a kisebbségi ombudsman szegregált lakóköznyezetekre vonatkozó megállapításaira építve az etnikai hovatartozást az eljárás alá vontak lakcímének vizsgálatával, valamint a helyi roma nemzetiességi önkormányzat elnökének nyilatkozata szerint a romák között gyakori vezetéknevek beazonosításával valószínűsítette. Elérhető: <https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-percek/gyongyospata> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²³⁰ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának utóvizsgálati jelentése a közfoglalkoztatásról, a szabálysértési hatóságok eljárási gyakorlatáról és az oktatás helyzetéről Gyöngyöspatán. Budapest, 2011. december. Elérhető: www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/223419918.pdf (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²³¹ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a 2011 márciusában történt gyöngyöspatai események és a hasonló jelenségek veszélyeiről. Budapest, 2011. április 19. Iktatószám: NEK-356/2011., NEK-425/2011., NEK-476/2011., 19–20.

mert a panaszos romákkal szemben a megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő, támadó légkör létrejött, a panaszosok védett tulajdonságaikra tekintettel, azaz az egyenlő bánásmód sérelme jól dokumentáltan megtörtént. Csakhogy civil szervezetekre (kivéve a pártokat) a törvény hatálya – hacsak nem részesültek állami támogatásban – nem terjed ki, ezért az SZJPE (Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület) tagjaival szemben nem lehet az Ebktv. rendelkezései alapján fellépni. Amint azt már az elmúlt években a tevékenységemről szóló beszámolómban is megfogalmaztam, szükségesnek tartom, hogy a zaklatás meghatározott, közérdekű igényérvényesítésre alapot adó eseteiben az Ebktv. személyi hatályát terjesszék ki a nyilvános rendezvények, felvonulások szervezőire, felszólalóira is.”

Noha zaklatást végül nem állapított meg, az elsőfokú bíróság a TASZ álláspontjával összhangban állapította meg, hogy „személyiségi jogsértésként, zaklatásként értékelhető az alperes azon mulasztása, hogy meg sem indította azokat a hivatkozott szabálysértési és büntetőeljárásokat, amelyek legalább megteremtették volna a lehetőségét annak, hogy a gyöngyöspatai roma közösség tagjainak egyenlő emberi méltósága ne sérüljön, az alperes ezen mulasztása arra vezethető vissza, hogy alapjogvédelmi kötelezettségének ténylegesen nem tett eleget”.²³² Az Egri Törvényszék ugyanakkor e jelenséget a közvetett diszkrimináció esetének ítélte meg.

A Kúria 2017. februári döntése jogtörténeti kuriózzummá lett, ugyanis téves ítélethirdetésre került sor: az ítélet szóbeli indokolásában, egyetértve a felperes TASZ álláspontjával kimondta, hogy a rendőrség romákkal szembeni aránytalanul szigorú bírságolási gyakorlata diszkriminációt valósított meg. A civil szervezet ennek megfelelően hírt is adott a megnyert perről,²³³ néhány óra múlva azonban a Kúria sajtóközleményben adott tájékoztatást arról, hogy az ítélet szóbeli indokolásának ez a része tévesen hangzott el, és ellentétben áll a kihirdetett rendelkező résszel, amelyben ez a megállapítás nem hangzott el. A kaotikus helyzet tisztázására a civil szervezet két közérdekű adatigénylése sem bizonyult elégségesnek, csak a júniusban kiküldött leírt döntés tisztázza a helyzetet: a Kúria elutasította a TASZ felülvizsgálati kérelmét, és fenntartotta a másodfokú ítéletet abban a tekintetben, hogy az igazoltatások során jelentkező etnikai aránytalanságokat nem látta megállapíthatónak, többek között azért, mert az etnikai hovatartozásról a rendőrség és az állam nem vezet, nem vezethet nyilvántartásokat. (Ez az érvelés figyelmen kívül hagyja azt a szakirodalomban, a joggyakorlatban és az ombudsmani judikatúrában is egyértelműnek tekintett álláspontot, hogy itt az intézkedő rendőrök percepciójáról és nem etnikai identitásról van szó.)

Fontos adalék a joggyakorlathoz az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2016 januárjában EBH/17/2016 számon iktatott egyezséget jóváhagyó határozata. Itt is a Magyar Helsinki Bizottság (MHB) mint közérdekű igényérvényesítésre jogosult társadalmi szervezet kezdeményezte a hatóság eljárását, zaklatásra hivatkozva azon gyakorlat kapcsán, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság a hajléktalan embereket számottevően gyakrabban igazoltatja, mint azokat, akik nem hajléktalanok, és az igazoltatások túlnyomó többségben nem vezetnek további intézkedéshez, azok célmegjelölése nem jogszerű, és előfordulnak a szociális ellátás (orvosi ellátás, ételosztás) igénybevétele során is.

²³² Elérhető: http://ataszjelenti.blog.hu/2016/05/09/gyongyospata_per_az_alapjogi_biraskodastol_az_alapjogok_ki_forditasaig_iii (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²³³ Elérhető: <https://tasz.hu/romaprogram/gyongyospata-megerkezett-kuria-itelete> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

A vizsgálat során éltek a diszkriminációtesztelés eszközével, ahol a tesztelők rögzítették, hogy az igazoltatottak között volt hajléktalan állampolgár. A kutatás hajléktalan résztvevői vállalkoztak arra, hogy 2014. október 27-től november 11-ig űrlapokon rögzítik a velük vagy másokkal szembeni rendőri intézkedéseket. Az eljárásban felhasználták A Város Mindenkié civil szervezet *Utca és jog: Részvételi akciókutatás a Budapesten fedél nélkül élő embereket érő diszkriminációról* című 2012-es kutatását is, amelyben a közel 400 hajléktalan válaszadó 59%-a számolt be arról, hogy a megelőző egy hónapban igazoltatták, harmadukat pedig egy hónapon belül több mint négyszer is, és az intézkedések háromnegyedére közterületen került sor.²³⁴

A hatóság előtti egyezségi tárgyalás és további egyeztetés eredményeként a felek egyezséget kötöttek,²³⁵ ahol a BRFK vállalta, hogy körlevelet bocsát ki a hátrányos szociális helyzetű emberek egyenlő bánásmódhoz fűződő jogának tiszteletben tartásáról, és hangsúlyozza, hogy diszkriminatív az ételosztáskor, illetve egyéb szociális és egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor a szolgáltatást igénybe vevő hajléktalan vagy más, rossz szociális helyzetű személyekkel szemben fogantatott „általános igazoltatás”. Ezekben az esetekben ugyanis igazoltatásnak csak nyomatékosan indokolt, konkrét okból lehet helye. A BRFK azt is vállalta, hogy kezdeményezi az ORFK-nál az ún. Robotzsaru rendszerben az igazoltatás okaként a jelenleg használt „általános igazoltatás” helyett a rendőrségi törvényben meghatározott okok kötelező feltüntetését, hogy az intézkedések célhoz kötöttsége ellenőrizhetőbbé váljon.

A BRFK azt is vállalta, hogy támogatja az MHB által kezdeményezett vizsgálat lefolytatását, amely az „általános” igazoltatásokat elemzi és viszonyítja a lakcím alapján hajléktalan-ként azonosítható személyekkel szemben fogantatott, „általánosként” megjelölt igazoltatások gyakoriságát és eredményességét a nem hajléktalan populációt érintő „általános” igazoltatásokhoz, és az ehhez szükséges adatbázis létrehozatalát is előremozdítja, valamint szűrőpróbaszerűen ellenőrzi azt. A BRFK azt is vállalta, hogy támogató levél kibocsátásával segíti elő az MHB közérdekű és/vagy civil partnereinek azon kezdeményezését, hogy a hajléktalansággal kapcsolatos kurzusokat a Rendészeti Oktatási Központ illessze be a rendőrképzésbe.²³⁶

Az etnikai profilalkotás kategóriájába beletartozhat adott esetben egy komplex rasszia is. Jól szemlélteti ezt a 2013-as miskolci ügy. A Társaság a Szabadságjogokért, a Nemzeti

²³⁴ Bővebben lásd http://helsinkifyelo.blog.hu/2015/07/13/hajlektalant_igazoltatni_rutin_rasszista_hoborgot_meg_szakmai_hiba (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²³⁵ Az MHB rámutat, hogy a BRFK az EBH-nak küldött észrevételeiben kezdetben sajátos módon arra hivatkozott, hogy „a tömegközlekedési csomópontokon huzamosabb ideig ott lévő személyek köre a rendőr számára – szakmai rutinjánál és az adott helyszín adottságainál fogva – olyan figyelmeztető körülmény, amely adott esetben vezet ahhoz, hogy a csoportban megjelenő és magukra a figyelmet ily módon felhívó személyeket intézkedés alá vonja”. Ez azért meglepő, mert ezek szerint „a csoportos megjelenés” adott esetben elég indok az igazoltatáshoz, miközben az Országos Rendőr-főkapitányság 2014-ben az alábbi indoklást adta arra, miért nem igazoltatták a deveceri romák otthonait megtámadó szélsőjobboldali garázdákat 2012 augusztusában, vagy miért nem intézkedtek: „Fellépésük a rendőrség és a demonstrálók összecsapását eredményezte volna, amely nemcsak a rendezvény résztvevőit és a rendőri erőket, hanem a lakosságot is közvetlen veszélynek tette volna ki.” Az MHB szerint ha „mindkét magyarázat igaz lenne, vészjósló képet festene a rendőrség működéséről: egyrészt a normát nem sértő hajléktalan embereknek elég az, hogy forgalmas helyen legyenek, és azzal máris »rutinszerű« rendőri intézkedésnek teszik ki magukat, míg a felbőszült, másokat támadó tömegben senkinek nem kell attól tartania, hogy a rendőr a helyszínén fellép vele szemben.” Elérhető: http://helsinkifyelo.blog.hu/2015/07/13/hajlektalant_igazoltatni_rutin_rasszista_hoborgot_meg_szakmai_hiba (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²³⁶ Bővebben lásd <http://helsinki.hu/hajlektalanok-a-zaklato-igazoltatasi-gyakorlat-ellen> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány és az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány beadványa után az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös, átfogó vizsgálatot folytatott a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált és más társszervekkel együtt folytatott hatósági ellenőrzési gyakorlat kapcsán. A jelentés a következőket állapította meg:²³⁷ a Miskolci Önkormányzati Rendészet eltérő profilú, hatáskörű és egymástól különböző vizsgálati jogosítványokkal felruházott önkormányzati szervekkel, közszolgáltatók munkatársaival, valamint más szervek képviselőivel közösen,²³⁸ egyidejűleg, előre meghatározott időpontban és útvonalon, az önkormányzat közrendvédelmi referensének előzetes szervezésével, valamint a rendészet vezetőinek közreműködésével, „eligazításával”, összevont, együttes, nemegyszer tömeges, razziaszerű hatósági ellenőrzéseket végzett erre vonatkozó kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül Miskolc szegregált lakóközösségeiben. A 2013. április 15. és 2014. április 17. között több mint 2700 ingatlant és nagyjából 4500 embert (körülbelül több mint ezer kiskorút) érintő ellenőrzések kiterjedtek a lakcímbejelentési kötelezettségre, az állattartás szabályainak betartására, a személyszállítási szerződések, a bérleti szerződések, a tulajdonjogot igazoló dokumentumok meglétének vizsgálatára, sor került továbbá köztisztasági, gyámhatósági, közüzemi és szociális igazgatási ellenőrzésekre is. Az elrendelt ellenőrzések céljaként az érintett szervek az önkormányzati vagyon védelmét jelölték meg. Az ellenőrzéseket kizárólag szegregátumokban vagy alacsony státusú, főként romák által sűrűn lakott, elgettósodott utcákban, településrészekben tartották. Bizonyos helyszínekre a hatóságok több alkalommal is visszamentek, és ismételt ellenőrzéseket végeztek. A különböző szervek munkatársai általában nagyobb létszámban keresték fel az érintett ingatlanokat.

A rendészeti biztosítás mellett zajló, különösebb indok nélküli, nemegyszer visszatérő jellegű és megfélemlítő hatással járó közös hatósági ellenőrzések a biztos és a biztoshelyettes álláspontja szerint kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozták a többségében rászoruló, hátrányos helyzetű, nagy számban és arányban roma nemzetiségű személyek magánszférához való jogát. A kifejezetten a miskolci szegregált területekre koncentráló, visszatérő ellenőrzések a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen, valamint nemzeti- és etnikai származáson alapuló közvetett diszkriminációt idéztek elő.

Az ombudsmani helyszíni vizsgálat idején megkérdezett állampolgárok közül többen is sérelmezték az egyes ellenőrző hatóságok képviseletében eljárók beszédstílusát, annak

²³⁷ Lásd az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös, átfogó vizsgálatát a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési gyakorlat, a helyi lakásrendelet, a Miskolci Önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedései, valamint a Miskolc környéki települések rendeletmódosításai tárgyában, AJB-1474/2014. számú közös jelentés.

²³⁸ Az ellenőrzésben részt vett a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat (amely a gyermekek védelméről és a gyámiügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény alapján hatósági ellenőrzésre nem jogosult); a polgármesteri hivatal szervezeti egységei (például egészségügyi és szociális osztály, egészségügyi és szociális bizottság elnöke, sajtószóvivő, közbiztonsági referens), a Miskolci Rendőrkapitányság, az ÉMÁSZ, a Miskolci Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete, a Miskolci Járási Hivatal Járási Gyámhivatala, a Digi Kft., a Miskolci Városgazda Városgazdálkodási Kht., a MIVÍZ Kft. és a MIHÓ Kft.

udvariatlan, megalázó, kioktató jellegét, valamint azt, hogy az ellenőrzéseken gyakran harminc-negyven ember vett részt, és egy-egy lakásba is egyszerre általában öt-hat „hatósági személy” lépett be. A közös razziákon az utcák két végéről indulva, valamennyi házat érintően végezték az ellenőrzéseket, minden házba bekiabáltak, bekopogtak. A polgárok arról számoltak be, hogy az már önmagában félelmet keltett, hogy az ablakok alatt többtucatnyian gyülekeztek, majd bevonultak a lépcsőházba, és a legfelső emeletről lefelé haladva minden lakásba bekopogtak, és a razziák rendszeresen ismétlődtek: egy hónapon belül akár kétszer-háromszor is, sőt volt olyan család, amelynél hatszor jártak.

Az ismételt ellenőrzések a családok szerint a már korábban igazolt tényekre, adatokra irányultak, így ezeket zaklatásként, célzottan a romák ellen irányuló intézkedésként élték meg. Az ellenőrzések célja és hivatalos indoka a lakcímbejelentési kötelezettség teljesítésének, az ebtartási szabályok betartásának és a személyszállítási szerződések meglétének ellenőrzése volt ugyan, a panaszosok beszámolója szerint az sok esetben kiterjedt a lakóház, lakás higiéniai állapotára, a villanykábelek szabályosságára, az udvar rendezettségére, a gyermekeket nevelő családoknál pedig a gyermekek helyzetét (például megfelelő ételmezés, ruházat) is ellenőrizték, valamint vizsgálták, hogy eleget tettek-e a tankötelezettség teljesítésének.

Az ombudsmani jelentés hangsúlyozza, hogy az ellenőrzések nem eseti jellegűek vagy elszigeteltek voltak, hanem azokat előzetesen egyeztetve, szisztematikusan, szinte heti rendszerességgel szervezték meg. A vizsgálat nevesíti azokat az „objektív körülményeket, amelyek nyilvánvalóan félelemkeltő, zaklató jellegűek lehetnek”, és sérthetik az emberi méltóságot. Ilyennek minősítették azt, hogy az ellenőrzések kiszámíthatatlan időpontban, előzetes bejelentés nélkül, meglepetésszerűen, házról házra járva, minden ingatlant érintve folytak; a hatóságok, közszolgáltatási szervek munkatársai jelentősebb létszámú, csoportos fellépés keretében jelentek meg; hogy az önkormányzati rendészet, a rendőrség és a polgárőrség tagjai mindenfajta előzmény vagy az ellenőrzést végzők reális fenyegetettsége nélkül folyamatosan és állandóan jelen voltak; hogy az ellenőrzések többször ismétlődtek ugyanazoknál a családoknál, és hogy a magánszférához fűződő jog sérelmét megvalósítva belementek a hűtőszekrénybe, és ellenőrizték a fürdőszoba, valamint a mellékhelyiség tisztaságát.

Az ombudsmani vizsgálat azt is hangsúlyozza, hogy a hatóságok nem tudták meggyőző módon alátámasztani, hogy a szervezeten zajló, számos alapjogot közvetlenül érintő ellenőrzések helyszíneinek kiválasztására objektív, igazolható és észszerű indokuk lett volna, az ezeken túlmutató standardként megfogalmazható alkotmányos indok, elkerülhetetlenség és arányosság követelményeinek megvalósítása pedig fel sem vetődött. A kiválasztást nem magyarázzák sem az állampolgári bejelentések, sem más tényszerű körülmény, tehát megállapítható, hogy a razziákat csak ott bonyolították le, ahol a roma nemzetiségű lakosság szignifikánsan nagyobb arányban él, mint a város más részeiben. Az alapvető jogokat az előbbieket szerint közvetlenül is korlátozó ellenőrzések tehát lényegesen nagyobb arányban érintették a roma lakosságot anélkül, hogy e konkrét területeken végzett közös ellenőrzések alkotmányos indoka, elkerülhetetlen szükségessége és arányos jellege igazolt, igazolható lenne.

A vizsgálat mindezek alapján megállapította, hogy a közös hatósági ellenőrzések sértették az egyenlő bánásmód követelményét, a kiválasztott ellenőrzési helyszínek a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen, és nemzetiességi származáson alapuló közvetett diszkriminációt is előidéztek. Noha a jelentés több esetben megállapítja, hogy az ellenőrzésekkel érintett településrészek lakói kifejezetten félelemkeltőnek, zaklató

jellegűnek élhették meg a hatósági személyek által közösen végrehajtott, esetenként visszatérő, összehangolt és razziaszerű ellenőrzéseket, az ombudsmanok a zaklatást külön nem nevesítették.

A miskolci ügyet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet is vizsgálta. Az EBESZ/DIEJH romákkal és szintókkal kapcsolatos ügyekért felelős kapcsolattartója helyszíni vizsgálatot tartott, és jelentést is közzétett, amelyben javasolja, hogy a hatóságok vessenek véget az önkormányzati szervek és a rendőrség összehangolt helyszíni ellenőrzéseinek.²³⁹

5.5. A rendőrség „hallgatása” mint diszkrimináció

Ahogy a gyűlölet-bűncselekmények alulminősítése kapcsán láthattuk, a rendészeti szervek alulműködése is eredményezhet hátrányos megkülönböztetést. E helyütt is kiemelendő az Egri Törvényszék etnikai profilalkotás kapcsán említett 2015. szeptemberi ítélete,²⁴⁰ amelyben amellett, hogy először mondta ki magyar bíróság, hogy a rendőrség bírságolási gyakorlata is lehet diszkriminatív, azt is megállapította, hogy a rendőrség 2011-ben Gyöngyöspatán megsértette a megfélemlített roma lakosság egyenlő bánásmódhoz való jogát azzal, hogy amikor a helyi Jobbik behívására az azóta bíróság által jogerősen feloszlott szélsőséges, cigányellenes szervezet, a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület megszállta Gyöngyöspata cigánysorát, nem védte meg őket.

Az első tényállás a rendőrség „hallgatására” vonatkozott, azaz szélsőséges szervezetek fenyegetésének el nem hártására. Fontos látnunk, hogy a zaklató ebben az esetben a jogszabályi rendelkezés logikájából fakadóan nem a szélsőjobboldali paramilitáris szervezet, hanem a rendőrség – ahogyan a munkahelyi zaklatásnál is a munkáltató (is) szankcionálható. „A bíróság megállapította, hogy a rendőrségnek kötelessége lett volna a megfélemlített helyi roma lakosság védelme, ám ezt elmulasztotta. A szélsőséges szervezetek a romákkal szemben megfélemlítő, megalázó, ellenséges környezetet generáltak. A rendőrség pedig a mulasztásaival ezt fenntartotta, ezért megvalósította az egyenlő bánásmódról szóló törvény szerinti zaklatást. A bíróság hangsúlyozta, hogy a perben nem kellett arról döntenie, hogy a rendőrség milyen szándékkal vagy céllal mulasztott. Kimondta: nem kell ahhoz a rendőrségnek rasszistának lennie, hogy a nyilvánvalóan rasszista szervezetek cigányellenes akciózásának eltűrésével az egyenlő bánásmód követelményét sértse.”²⁴¹ A TASZ a keresetét a helyszíni munka alapján filmben rögzített tapasztalataira és a kisebbségi ombudsman két jelentésére alapította. Ezek alapján bizonyították, hogy a romák nagyon féltek a szélsőségesektől, amit tovább fokozott a rendőrség magatartása. A per során a TASZ azzal érvelt, hogy a rendőrség nem kezelte súlyának megfelelően a szélsőségesek gyöngyöspatai jelenlétét, ignorálta annak cigányellenes jellegét. (A gyöngyösi közrendvédelmi osztályvezető például kijelentette, hogy nem észlelt

²³⁹ A romák lakhatási jogai Miskolcon. Jelentés a DIEJH helyszíni vizsgálatot célzó magyarországi látogatásáról 2015. június 29. – július 1., Varsó, 2016. április 27.

²⁴⁰ 12P20.065/2013/128. Lásd <https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-perek/gyongyospata> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²⁴¹ Lásd <https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-perek/gyongyospata> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

semmiféle cigányellenes motivációt. Ha ilyen lett volna, szerinte is intézkedni kellett volna.) A kisebbségi ombudsman jelentése megerősítette, hogy a roma közösség tagjai félelemben éltek a szélsőséges szervezetek jelenléte alatt, és „[r]endkívül megalázónak érezték azt, hogy folyamatosan »potenciális bűnözőnek« tekintették őket, rendszeresen elvonultak lakásuk előtt, és gyakran becsmérlő szavakkal illették őket [...] Hiába kérték, hogy ne engedjék közel lakásaikhoz [...] A vonulások rendszeresek voltak, előfordult az is, hogy a kora reggeli órákban [...] hangos éneklésre voltak kénytelenek ébredni, ami azért is megterhelte őket, mert a félelem miatt egyébként sem tudtak éjszaka nyugodtan aludni. [...] Sérelmezték azt is, hogy bár a személyüket és roma származásukat becsmérlő kijelentések esetenként a rendőrök jelenlétében hangoztak el, ők ilyenkor úgy tettek, mintha semmit sem hallottak volna.”²⁴²

A Debreceni Ítéltábla jogerős, 2016 áprilisában meghozott ítélete ellentétes álláspontra helyezkedett, és nem látván megállapíthatónak a hátrányos megkülönböztetést, elutasította a keresetet. Ezt a Kúria 2017. februári ítélete,²⁴³ helyt adva a felülvizsgálati kérelemnek, megváltoztatta, kimondva, hogy a szélsőséges szervezetek éjszakai fáklyás felvonulása, a katonai kiképzőtábor és a huzamos jelenlét egy egész település roma lakosságát félemlítette meg heteken át, és az elmaradt rendőrségi fellépés a romák emberi méltóságát sértő magatartás, amellyel közrehatott a velük szemben kialakult ellenséges, megalázó, megfélemlítő környezet kialakulásában. Ezért megállapítható, hogy a rendőrség zaklatást valósított meg.

5.6. Intézményes diszkrimináció és a jogi fellépés lehetőségei

Ez az alfejezet az intézményes és strukturális diszkrimináció koncepcióját vizsgálja abból a szempontból, hogy egy speciális tényállás, a zaklatás mennyiben alkalmas arra, hogy ezek az alapvetően a társadalomtudomány által leírt jelenségek és használt fogalmak a jogalkalmazásban is értelmezhetők legyenek. Az alfejezet a zaklatás antidiszkriminációs jogi – vagyis nem büntetőjogi – fogalmát tárgyalja, ugyanis e tényállás sajátossága, hogy nem feltételez egyéni jogsértést vagy előítéletességet, és nem is (vagy nemcsak) az adott intézkedésben vagy eljárásban részt vevő személyek magatartását szankcionálja, hanem a megalázó, ellenséges, megfélemlítő környezet kialakulását megengedő szervezetet, annak egy egységét, vagy akár az egész intézményt. Ez azért is különösen érdekes téma, mert az antidiszkriminációs jog élő, dinamikusan fejlődő jogterület, amelynek fogalmi apparátusa esetenként új *sui generis* tényállásokkal gyarapszik, máskor a meglévő fogalmak, elsősorban a „zaklatás” tényállásának kiterjesztő alkalmazásával bővül, ami által adott esetben a jogvédelem olyan új lehetőségei is megnyílhatnak, amelyeket nemcsak hogy addig az antidiszkriminációs jog nem ismert, de más jogterület sem. (A 2011-es szabályozást megelőzően a közszereplők által megvalósított gyűlöletbeszéd szankcionálására például sem a polgári, sem a büntetőjog nem nyújtott lehetőséget, de zaklatásként értelmezhető volt.)²⁴⁴

²⁴² Elérhető: <https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-perek/gyongyospata> (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

²⁴³ Pfv. IV. 21274/2016/4.

²⁴⁴ Lásd például PAP 2012.

Fontos megemlíteni, hogy bár a Btk. is ismeri a zaklatás fogalmát,²⁴⁵ az írás szempontjából azonban ez irreleváns; e helyütt az elemzés csak az antidiszkriminációs jog szempontjából és fogalomrendszere alapján folyik.

5.6.1. A rendőrség a melegfelvonulást a konzisztens bírósági felülbírálat ellenére tiltó határozata mint közvetlen diszkrimináció

A Fővárosi Ítéltábla 2014. szeptember 18-án meghozott jogerős ítéletével az intézményes diszkrimináció egy sajátos esetéről, a rendőrség rendezvénytiltó gyakorlatáról állapította meg az egyenlő bánásmód megsértését. A másodfokon eljáró bíróság kimondta, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság szexuális irányultságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést és zaklatást valósított meg, amikor 2012 áprilisában a közlekedés ellehetetlenülésére hivatkozva annak ellenére tiltotta meg a budapesti melegfelvonulás megtartását, hogy a korábbi évben az ugyanezekre az indokokra épített határozatát a bíróság hatályon kívül helyezte – ráadásul a két esemény között több olyan rendezvény megtartását tudomásul vette nagyjából azonos útvonalra, amelyen az érintett felvonulásra tervezettnél lényegesen többen vettek részt. (Az egyik a Békemenet volt a betiltott rendezvény becsült résztvevőinél százszor több résztvevővel.)

Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék azt is megállapította, hogy a BRFK zaklatást követett el, mert döntése így hozzájárulhat a melegfelvonulást szervező LGBT-közösség tagjai számára megalázó, ellenséges, megfélemlítő környezet kialakulásához, illetve megerősödéséhez a szexuális irányultságukkal összefüggésben, ugyanis „a hatósági döntések mintául szolgálnak a társadalom tagjainak, és a megkülönböztető módon tiltó rendőrségi döntés jelentősen felerősítheti a meleg kisebbséggel szemben amúgy is fennálló ellenségeséget, amely az ellentüntetésekben is testet ölt”.

A másodfokon eljáró bíróság osztotta a Fővárosi Törvényszék álláspontját, amely szerint – mivel a BRFK semmilyen nyomós érvet nem tudott felhozni a hasonló rendezvények eltérő kezelésére – a rendőrség szexuális irányultságon és nemi identitáson alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést és zaklatást valósított meg a Budapest Pride betiltásával.²⁴⁶

²⁴⁵ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 222. § (1) Aki abból a célból, hogy mást megfélemlítsen, vagy más magánéletébe, illetve mindennapi életvitelébe önkényesen beavatkozzon, őt rendszeresen vagy tartósan háborgatja, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki félelemkeltés céljából a) mást vagy rá tekintettel hozzátartozóját személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetésével megfenyeget, vagy b) azt a látszatot kelti, hogy más életét, testi épségét vagy egészségét sértő vagy közvetlenül veszélyeztető esemény következik be, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (3) Aki a zaklatást a) házastársa, volt házastársa, élettársa vagy volt élettársa sérelmére, b) nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére, illetve c) hatalmi vagy befolyási helyzetével visszaélve követi el, az (1) bekezdésben meghatározott esetben két évig, a (2) bekezdésben meghatározott esetben büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

²⁴⁶ Elérhető: www.hatter.hu/hirek/jogeros-diszkriminalt-a-budapesti-rendor-fokapitanysag-a-budapest-pride-2012-es-betiltasaval (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)

6. Az adatkezelés kérdése

6.1. A kirekesztés Murphy-törvénye

Sajátosan kelet (közép)-európai jelenség az, amikor az adatvédelmi szabályok téves értelmezése indokolatlanul szolgálja a jogsértők védelmét.²⁴⁷ A „rasszizmus Murphy-törvényének” értelmében ugyanis, amennyiben kirekesztő, diszkriminatív szándék vezérli az elkövetőket, semmilyen definíciós problémát nem szokott okozni számukra a kisebbségi csoport vagy az ahhoz való tartozás fogalma, illetve az érintettek azonosítása – a faji, etnikai, nemzetiségi kategóriák értelmezése csakis a jogvédők és a jogalkalmazók, valamint a tudósok²⁴⁸ számára jelent problémát. A modern politikai antiszemitizmusban nem gond a „zsidó” értelmezése, mint ahogy a kiszolgálást megtagadó pincér vagy a szegregált osztályokat kialakító iskolaigazgató számára sem okoz gondot a cigányok azonosítása. Erre a csapdára reagálva, a szociológusok és a jogvédők kutatásaiban egyre inkább teret kap a kívüljáró klasszifikációira épülő adatrögzítés gyakorlata. Igaz, a valóság még ennél is bonyolultabb: „A közhiedelemmel ellentétben a magyarországi roma és nem roma népesség nem választható el egymástól éles határvonallal. A különböző kutatások azt bizonyítják, hogy a romának minősítetteknek csak felét-harmadát teszik ki azok, akiket helytől és szituációtól függetlenül mindig romának minősít a társadalmi környezet, és mintegy egyharmadát-felét alkotják azok, akiket bizonyos helyzetekben romának, más alkalmakkor pedig nem romának minősítenek. Az adatok szerint a társadalmi környezet által romának minősítetteknek csak alig több mint egyharmada vallja magát romának a különböző statisztikai, szociológiai kutatások során.”²⁴⁹ A rasszista indíttatású gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépéshez, a diszkrimináció elleni védelem során, illetve az etnikai profilalkotás észleléséhez is szükség lesz az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok kezelésére.²⁵⁰

Hogy a rasszizmus Murphy-törvénye mennyire nem csak az elméletben létezik, azt jól bizonyítja a különböző deszegregációs perek gyakorlata. Az iskolai szegregáció megszüntetéséért indított perek alperesei (az eljárást kezdeményező felperesek szerint diszkriminatív gyakorlatot folytató, perbe fogott szervezetek) szinte minden esetben jelentős erőfeszítéseket tesznek, hogy a jogvita tárgyává a keresetindítás jogát, a keresetfolytatás jogát, a felperes perbeli legitimációját tegyék. (Az antidiszkriminációs törvény²⁵¹ egyik legfontosabb újítása az *actio popularis*nak nevezett jogintézmény, amely lehetőséget teremt, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt az ügyész, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, valamint társadalmi és érdekképviselői szervezetek is pert indíthassanak abban az esetben, ha a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.)

²⁴⁷ A kérdésről bővebben PAP 2008a; MAJTÉNYI–PAP 2011.

²⁴⁸ Lásd például LADÁNYI–SZELÉNYI 1997.

²⁴⁹ LADÁNYI 2006, 97.

²⁵⁰ A kérdésről bővebben lásd PAP 2013. Ezen alfejezet e munka releváns részeinek átszerkesztett, továbbfejlesztett változata.

²⁵¹ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

Vizsgáljunk meg egy olyan, nem rendészeti tárgyú, de közvetetten releváns jogesetet, amelyben központi szerepet tölt be az etnikai hovatartozás meghatározásának kérdése, mégpedig olyan módon, hogy a roma tanulók ügyében indított perben a „ki a cigány?” kérdésre kimentése érdekében a diszkrimináció vádjával illetett alperesnek (is) felelnie kell.

Az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány 2006-ban az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt keresetet nyújtott be a Hajdú-Bihar Megyei Bírósághoz Hajdúhadház Város Önkormányzata, valamint két önkormányzati fenntartású iskola ellen. A felperes a keresetlevélben azt a bizonyítási indítványt tette, hogy a Pp. 188. §-a alapján²⁵² a bíróság tartson helyszíni szemlét az alperes fenntartásában működő iskolák valamennyi épületében, és rögzítse a különböző épületekben tanuló gyermekek bőrszínét és látható etnikai kisebbséghez való tartozását. A bíróság ezt az indítványt elutasította, és a szegregáció tárgyában lefolytatandó vizsgálatra szakértő kirendelése mellett döntött. A szakértő sajátos módszert alkalmazott: a helyi cigány kisebbségi önkormányzat tagjaiból összeállított bizottságot kért fel, hogy az iskolában tanuló gyermekek neve és lakcíme alapján határozzák meg, kit tekintenek cigánynak. (A kisebbségi önkormányzat – azaz a kisebbség képviselőjére jogosult szervezet – tagjai az érintetteket állításuk szerint kivétel nélkül személyesen is ismerték.) Az azonosítás elvégzése után a személyhez köthető adatokat elhagyva jutottak hozzá az egyes iskolákra lebontott adatokhoz: a roma és nem roma diákok százalékos arányához.

Az alperes képviselője két fronton indított támadást a felperesi perstratégia ellen. Egyrészt vitatta a felperes perbeli legitimációját, másrészt az ily módon megszerzett, az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok megszerzésének jogszerűségével, valamint azok felhasználhatóságával kapcsolatban fogalmazott meg aggályokat. Ez utóbbi kérdés kapcsán azt az álláspontot képviselte, hogy az adatvédelmi törvény értelmében²⁵³ az etnikai hovatartozás megállapítására csakis önbevallás, azaz az érintett befolyásmentes, önkéntes elhatározáson alapuló nyilatkozata alapján kerülhet sor, azaz cigány etnikai hovatartozását minden személy kizárólag egyénileg, az adatvédelmi törvényben a különleges adatokra előírt formában vallhatja meg. Emellett – érvelt – igaz ugyan, hogy az antidiszkriminációs törvény 19. §-a értelmében²⁵⁴ a feltételezett cigány etnikai hovatartozáson is alapulhat a faji

²⁵² 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról: „188. § (1) Szemlének van helye, ha lényeges körülmény megállapításához vagy felderítéséhez személy, tárgy, tény vagy helyszín közvetlen megfigyelése, illetőleg megvizsgálása szükséges.”

²⁵³ Az akkor hatályos 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról: „2. § E törvény alkalmazása során [...] különleges adat [...] a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra [...] vonatkozó adat. 3. § (2) Különleges adat akkor kezelhető, ha a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy b) [...] az nemzetközi egyezményen alapul, vagy alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli; c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.”

²⁵⁴ 2003. évi CXXV. törvény: „19. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell bizonyítania, hogy a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal. (2) Az (1) bekezdésben foglaltak bizonyítása esetén a másik felet terheli annak bizonyítása, hogy a) megtartotta, vagy b) az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. (3) Az (1)–(2) bekezdésben foglalt rendelkezések nem alkalmazhatók a büntetőeljárásokban, illetve a szabálysértési eljárásokban.”

szegregáció, a legitim helyi cigány vezetők adatszolgáltatásán alapuló etnikai származás meghatározása e körben azonban nem bizonyító erejű. A személyiségnek ugyanis például a lakcím egyáltalán nem lényeges eleme, és így az etnikai hovatartozás beazonosítására sem lehet alkalmas – és egyébként is, az akkor hatályos kisebbségi törvény 7. §-a az etnikai hovatartozás megállapításának csupán egyetlen törvényes módját ismeri, az pedig nem a kisebbségi önkormányzat adatigazolása.

A felperes e második kérdésre felelve azt hangsúlyozta, hogy²⁵⁵ azért nem jogellenesen kezelt különleges adatokra hivatkozik, mert a kirendelt szakértő és a vele együttműködő helyi választott cigány vezetők az utóbbiak hivatalos ismeretei alapján határozták meg, hogy kit ismernek cigánként, illetve hogy ők kit tekintenek (feltételeznek) cigánynak, és a természetes személyek azonosítására alkalmatlan módon, statisztikai adatokká dolgozva szolgáltatott információt, hiszen a perben a szakértői vélemény benyújtásakor nem voltak ismertek a diákok azonosító adatai, így konkrét személyek – a személyes adatok kezelésének szempontjából jelentőséggel bíró – cigánként történő beazonosítása meg sem történhetett. A felperes álláspontja szerint az adatvédelmi rendelkezéseken túl annak is jelentősége van, hogy a kisebbségi törvény értelmében²⁵⁶ a kisebbségi önkormányzatok alapvető feladata saját közösségük érdekeinek védelme, a kisebbségi oktatásban pedig a külön nevesített jogkörök gyakorlása. A felperes feltette a kérdést, hogy vajon elvégezhető-e ez az érdekvédelmi feladat anélkül, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjai tudnák, hogy akinek az érdekében fellépnek, az cigány-e. Álláspontja szerint a hajdúhadházi cigány kisebbségi önkormányzat tagjai napi kapcsolatban állnak a helyi cigány közösség tagjaival, a telepeken velük együtt élnek, az alperesek ügyintézői és tanárai előtt pedig naponta képviselik a cigány gyerekek érdekeit; hosszú évek tapasztalata alapján nem csupán arról vannak információik, hogy ki tekinti magát cigánynak, hanem arról is, hogy kiket tekintenek az alperesek cigánynak. A felperes képviselője azon az állásponton volt tehát, hogy az antidiszkriminációs törvény értelmében a tényleges vagy a jogsértő feltételezése szerinti faji, illetve etnikai hovatartozás a bizonyítandó, nem pedig a megvallott etnikai hovatartozás; az adatvédelmi törvény pedig egyébként sem a percepción, hanem az önbevalláson alapuló etnikai adatkezelést szabályozza.²⁵⁷ Ezen túlmenően pedig azt indítványozta, hogy ha az alperes azt állítja, hogy az ő cigányokról alkotott feltételezései eltérnek a cigány kisebbségi önkormányzat képviselői által alkotottól, akkor a bíróság kötelezze annak bizonyítására, hogy ő mely tanulókat tekinti cigánynak, és miért.

Tóth Endre Tamás, az eljáró bíró mérőföldkőnek tekinthető (6.P. 20.341/2006/50. számú, elsőfokú, nem jogerős) ítéletében a felperesnek adott igazat. Az ügyben megállapította a jogellenes elkülönítés és a hátrányos megkülönböztetés tényét. Az etnikai hovatartozás meghatározására alkalmazott módszertan kérdésében a következőképpen foglalt állást: „Az eljáró szakértő vonatkozó és releváns adatközlését a bíróság az adott körben a bizonyítás legegztakabb formájaként értékelte, az előterjesztett szakvéleményt pedig ítélkezése alapjául

²⁵⁵ Farkas Lilla, az ügyben felperesi képviselőként eljáró ügyvéd személyes közlése és a periratok alapján.

²⁵⁶ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 5. § (2) bek.

²⁵⁷ A kirendelt szakértő ezzel kapcsolatban azt is előadta a tárgyaláson, hogy a 2001-es hivatalos statisztikákban nagyjából 200 ezren vallották magukat cigánynak, ehhez képest a mértékadónak tartott hivatalos becslések 600 ezres, az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat pedig 800 ezres létszámról beszél.

elfogadta, melyre tekintettel más – a több mint 1700 érintett személy törvényes képviselőjének egyéb iránt jogszabály által tilalmazott nyilatkoztatásán alapuló – módszertanon alapuló szakvélemény beszerzését szükségtelennek ítélte.”²⁵⁸ A keresetösséget érintő előkérdés kapcsán²⁵⁹ pedig a következő álláspontra jutott: „A sérelemmel érintett személyek [az alperesi iskolákba járó] roma etnikumú csoport[hoz tartozó tagjai]. Tekintve, hogy ez utóbbi csoport tagjainak száma és személye a csoport nagysága és az ügy jellege folytán előre pontosan meg nem határozható, tekintve továbbá, hogy az adott csoport tagjainak száma és személye folyamatosan változik, a felperesi kereset alapjául hivatkozott jogsértés a személyek pontosan meg nem határozható és nagyobb csoportját érinti. [...] A fentiekre tekintettel a bíróság megállapította, hogy a felperes [...] speciális keresetindítási joga fennállt és fennáll. Az adott speciális keresetindítási jog (éppen a jogsértéssel érintett személyek pontosan meg nem határozható és nagyobb csoportjára tekintettel) független a jogsértéssel érintett csoport egyes tagjainak, vagy akár többségének szándékától, akaratától. Erre tekintettel a keresetindítás szempontjából irreleváns a jogsértéssel jelenleg érintett tanulók többségének a felperest a perbeli keresetétől történő elállásra felhívó írásbeli nyilatkozata, úgyszintén a helyi Cigány Kisebbségi Önkormányzat [a] per tartama alatt hozott azonos tartalmú határozata.”²⁶⁰

6.2. A jogi helyzet

Az etnikai adatok kezeléséről az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman 2009-ben közös jelentést készített, amelyben lényegében amellet foglaltak állást, hogy az etnikai adatgyűjtés bevezetése több megfontolásból is indokolt, ezek között pedig kiemelt szerepe van a diszkrimináció elleni küzdelemmel kapcsolatos érveknek.²⁶¹ A rasszizmus Murphytörvényének felülírásával járó felelősséget azonban nem háríthatjuk a bíróságokra (amelyek a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepből, legalábbis annak hazánkban bevett felfogásából adódóan konzervatívak), vagy pusztán az ombudsman(ok)ra²⁶² és a rendőri vezetőkre (akik saját szervezetük működésének kritikai elemzésében intézményes formában nem érdekeltek): jogalkotói lépésre is szükség van; még akkor is, ha a gyűlöletvezérelt bűncselekmények tanulságai alapján megállapítottuk, hogy önmagában az sem elegendő. A jogfejlesztés hiányát, illetve kívánatos irányát egyébként számos nemzetközi dokumentum is hangsúlyozza. 2007 októberében például az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottsága (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI) közreadta Patrick Simon tanulmányát az etnikai statisztikák és az adatvédelem összefüggéseiről.²⁶³ A jelentés (amelyben Magyarország egyike a négy külön esettanulmányban is vizsgált országnak) hangsúlyozza a jogvédelem céljaihoz nélkülözhetetlen etnikai adat-

²⁵⁸ Lásd az ítélet 11. oldalát.

²⁵⁹ A felperesi legitimáció kérdéséről lásd még az EBH 2005/1227. és a BH 2006/14. számú döntéseket.

²⁶⁰ Lásd az ítélet 8. oldalát.

²⁶¹ KÁLLAI–JÓRI 2009.

²⁶² A 2013. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény megszüntette a független adatvédelmi és kisebbségi biztos intézményét.

²⁶³ SIMON 2007.

gyűjtés fontosságát²⁶⁴ – ahogyan erre már az ECRI 1996-os ajánlása is felhívta a figyelmet.²⁶⁵ A dokumentum kiemeli, hogy az esélyegyenlőségi irányelvek alkalmazásáról szóló beszámolójában az Európai Bizottság²⁶⁶ aláhúzta: az egyenlő bánásmód érvényre juttatásában megkerülhetetlen egyebek között a megbízható etnikai adatokat tartalmazó statisztikák használata és összeállítása. Az EU adatvédelmi irányelvével²⁶⁷ pedig nem ellentétes az olyan (akár érzékeny adatot érintő) adatgyűjtés és -kezelés, amely például az antidiszkriminációs jogszabályok előírásainak felel meg. Tekintettel pedig arra, hogy a faji és a foglalkoztatási irányelv révén a közvetett hátrányos megkülönböztetés²⁶⁸ (azaz egy látszólag semleges intézkedés, amely a védett tulajdonsággal rendelkező csoportot aránytalanul hátrányosan érinti) részévé vált a közösségi jognak, az erre vonatkozó adatkezelés logikái szükségszerűséggé vált.²⁶⁹ Ebből az következik, hogy például az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése indokolhatja az adatvédelmi előírások korlátozását. Meg kell azt is jegyezni, hogy a faji és a foglalkoztatási irányelv preambuluma is a diszkrimináció elleni fellépés megengedett eszközeként nevesíti a statisztikai adatgyűjtést.²⁷⁰ (Tegyük hozzá: a bírálatok címzettje nem kizárólag Magyarország; a faji-etnikai adatok kezelését természetes napi gyakorlatként megélő angolszász országokon kívül számos ország jogalkotói és jogalkalmazói számára jelentenek nehézséget az adatvédelem és a kisebbségek számára biztosítandó jogvédelem összeegyeztetésének dilemmái. A francia alkotmánybíróság például 2007. november 15-én hatályon kívül helyezett egy, a kutatás céljából a bevándorlók etnikai adatainak rögzítését megengedő törvénytervezetet.²⁷¹)

²⁶⁴ SIMON 2007, 3–7.

²⁶⁵ ECRI General Policy Recommendation N° 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance [European Commission against Racism and Intolerance, CRI(96)43rev]. Strasbourg, COE, 4 October 1996.

²⁶⁶ Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság Jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv alkalmazásáról. Brüsszel, 30.10.2006. COM(2006) 643 végleges.

²⁶⁷ A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 1995/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, 8. cikk.

²⁶⁸ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény szóhasználatában: „9. § Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”

²⁶⁹ SIMON 2007, 68–69.

²⁷⁰ A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv, Preambulum (15): „A tények megítélése, amelyekből következtetni lehet arra, hogy történt-e közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés, a tagállami bírói vagy egyéb, hatáskörrel rendelkező szervekre tartozik, a nemzeti jog vagy gyakorlat szabályainak megfelelően. Ezek a szabályok rendelkezhetnek különösen úgy, hogy a közvetett megkülönböztetést bármilyen módon, akár statisztikai bizonyítékok alapján is meg lehessen állapítani.” A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. Preambulum (15): „Azoknak a tényeknek a megítélése, amelyek alapján közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésre lehet következtetni, a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban a nemzeti igazságszolgáltatásra vagy egyéb, illetékes hatóságokra tartozik. Az ilyen tagállami előírások rendelkezhetnek arról, hogy a közvetett megkülönböztetés minden eszközzel, akár statisztikai bizonyítékok alapján is megállapítható.”

²⁷¹ Décision no. 2007-557 DC du 15 novembre 2007.

Nem lehet eléggé hangsúlyozni, az, hogy a magyar hatóságok feszengenek az etnicitásra tett utalásoktól, még nem jelenti az etnikai alapú diszkrimináció csökkenését. A „roma” vagy „cigány” szavak (utóbbit egyébként a 2012-ig hatályos kisebbségi törvény is használta) tabuvá válása megnehezíti az etnikai motiváltságú bűncselekmények illetéknéki (rendőri, ügyészi) minősítését is. A faji, etnikai adatok demonizálása abban is jelentkezik, hogy a bűnüldöző szervek hivatalos statisztikáiban (és nyilvántartásaiban) még a „közösség” vagy a „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport” tagja elleni erőszak tényállásával összefüggésben sincs nyoma a sértett konkrét(an vélelmezett) etnikai hovatartozásának, pedig ezekben az esetekben az a bűncselekmény fogalmi eleme. A jogalkalmazás attitűdjét szemlélteti az 1994-es legfelsőbb bírósági döntés, amely egy kimondottan a feketék bántalmazására összegyűlő bőrféjű csoport ügyében azt az álláspontot képviselte, hogy csak egy szervezett pogrom mérítené ki a faji csoport tagja elleni büntett tényállását, és a bíróság megelégedett az enyhébb, aljas indokból elkövetett testi sértés megállapításával.²⁷²

Ahhoz tehát, hogy a közvetett (sőt akár a közvetlen) diszkrimináció a gyakorlati jogban is alkalmazható fogalommal váljon, a gyűlölet-bűncselekmények pedig szankcionálhatók legyenek, megbízható (anonimizált) statisztikai adatokra, valamint adott esetekben a sértettek, panaszosok beazonosítását is lehetővé tévő adatokra van szükség – ahogy erre tucatnyi nemzetközi dokumentum, ajánlás felhívja a figyelmet. Az etnikai alapú profilalkotás, a rendőrség diszkriminatív igazoltatási gyakorlatának méréséhez például arra van szükség, hogy legyenek adataink az eljárás alá vont személyek (az eljáró rendőrök által vélelmezett) etnikai hovatartozásáról.²⁷³ És persze arra is, hogy a jogalkotó a lehető legkörültekintőbben szabályozza az intézkedés alapjául szolgáló okokat.

Érdemes áttekinteni, hogy milyen megfontolások szólnak az etnikai adatkezelés mellett és ellen, valamint hogy melyek az irányadó nemzetközi jogi normák.²⁷⁴

Az etnikai adatkezeléssel szembeni természetes ellenérv a tragikus történelmi tapasztalat, vagyis hogy azok felhasználhatók társadalmi csoportok totális diszkriminációjához. A holokauszt idején például a zsidók és a romák tömeges internálásának hatékony kivitelezését nagyban elősegítették az etnikai adatokat tartalmazó regiszterek. Ugyanakkor, ahogy M. Tóth Balázs rámutat,²⁷⁵ ez önmagában nem perdöntő érv az ilyen adatok kezelésével szemben, hiszen számos más forrás is felhasználható hasonló célra (még ha nem is annyira hatékony eszközként, mint az etnikai bontásban előállított adatbázisok). Például, ha tudjuk, hogy egy társadalmi csoport túlnyomó többsége mélyszegénységben él, akkor a jövedelmi-vagyoni helyzettel kapcsolatos adatbázis használata is veszélyes lehet, hiszen azok segítségével is hatékonyabbá lehetne tenni az érintett társadalmi csoport azonosítását egy olyan politikai rezsimben, amely diszkriminatív intézkedéseket tervez végrehajtani az adott csoporttal szemben. Márpedig az így megcélzott kisebbségek – nem kis részben éppen a diszkrimináció eredményeként – ebbe a társadalmi csoportba tartoznak, legyen szó romákról Magyarországon vagy afrikai bevándorlókról Franciaországban. Ugyanakkor

²⁷² BH, 1994/229. Idézi és elemzi BENCZE 2007,16–17.

²⁷³ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 90. § (3) értelmében: „A faji eredetre, vallási meggyőződésre, szexuális magatartásra és politikai véleményre utaló különleges adat csak akkor kezelhető, ha az bűnüldözési tevékenység során felmerülő bűncselekmény tényállási eleméhez tartozik, vagy ahhoz az érintett írásban hozzájárult.”

²⁷⁴ A kérdésről lásd még MAJTÉNYI–PAP 2009a.

²⁷⁵ M. TÓTH 2011, 211.

az ilyen tárgyú adatok kezelése a jóléti államban szükségszerű, egyetlen szociális természetű társadalompolitikai cél sem érhető el ilyen adatok nélkül. Az adatokkal való visszaélés lehetősége az információs társadalom korában a beavatkozó állam megjelenésével párhuzamosan rendkívüli mértékben megnőtt. Az adatok – azok egyes körei legalábbis – az identitást is érinthetik, és az önmeghatározás szabadságából következik az is, hogy mindenki jogosult saját maga eldönteni, hogy melyik társadalmi csoportba tartozónak tekint magát, illetve hogy identitásából mit szeretne nyilvánosan megmutatni, illetve milyen formában.

Európában az első kötelező erejű nemzetközi jogforrás az Európa Tanács által elfogadott, a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló egyezmény volt,²⁷⁶ amelynek célja az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított védelmi szint növelése volt.²⁷⁷ M. Tóth Balázs elemzése szerint²⁷⁸ erre akkor azért volt szükség, mert a két jogforrás megszületése között eltelt több mint három évtized alatt végbement információs forradalom által életre hívott kihívásokra reagálni kellett. Ma az Európai Unió tagállamaiban az adatvédelmi sztenderdeket az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve²⁷⁹ fekteti le. 2018-tól az irányelv helyébe egy új jogforrás, az általános adatvédelmi rendelet²⁸⁰ lép, de a mi szempontunkból lényeges elemeiben nem különbözik a két norma. Az irányelv értelmében személyes adat az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ; az azonosítható személy pedig olyan személy, aki közvetlen vagy közvetett módon azonosítható, különösen egy azonosító számra vagy a személy fizikai, fiziológiai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy társadalmi identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén. Az anonim adatgyűjtés, illetve az anonimizált adatok tárolása tehát nem minősül személyesadat-kezelésnek. Ugyanez a definíció köszön vissza az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatában is. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke védi a magánszférát,²⁸¹ amely a Bíróság értelmezése szerint kiterjed a személyes adatok jogellenes kezelésével szembeni védelemre is, függetlenül attól, hogy az adat a hagyományos értelemben vett intimszférával kapcsolatos, vagy sem.²⁸² Az értelmezést a Bíróság azzal is indokolta, hogy ez áll összhangban az ET-egyezmény definíciójával, amelynek 2. cikke értelmében személyes adat „bármely információ, amely egy azonosított vagy azonosítható egyénre vonatkozik”. Az EJEB azt is megállapította, hogy egy adott egyén etnikai hovatartozásával kapcsolatos információ is a 8. cikk által védelt magánszféra része, és önmagában az adat tárolása is a magánélethez való jog korlátozásának minősül; a korlátozás ténye szempontjából irreleváns az is, hogy az adatot felhasználják-e a tárolást követően bármilyen célra.²⁸³

²⁷⁶ Az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt egyezmény; Magyarországon az 1998. évi VI. törvény hirdette ki (a továbbiakban: ET-egyezmény).

²⁷⁷ Lásd SCHUTTER–RINGELHEIM 2010, 57–58.

²⁷⁸ M. TÓTH 2011, 212–221.; M. TÓTH 2009; PAP 2008b.

²⁷⁹ A személyes adatok feldolgozásának vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. Hivatalos Lap, L 281., 1995. 11. 23. (a továbbiakban: adatvédelmi irányelv).

²⁸⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

²⁸¹ „Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.”

²⁸² Rotaru v. Romania (28341/95, Judgment of 4 May, 2000), 43. pont.

²⁸³ S and Marper v. United Kingdom (30562/04, 1581, Judgement of 4 December 2008), 66–67. pont.

Fontos hangsúlyozni, hogy sem az uniós jogban, sem az egyezményben nem találunk az érzékeny adatok kezelésére vonatkozó abszolút tilalmat. Az említett célokra – adatokkal való visszaélés megelőzése és az autonómia tiszteletben tartása – tekintettel fogalmazták meg az alapvető elvárásokat az uniós tagállamok adatvédelmi szabályaival szemben, ezeket tartalmazza az adatvédelmi irányelv. Ennek alapján adatkezelésre csak törvényesen kerülhet sor, egyértelműen meghatározott cél érdekében, a törvényes cél szempontjából szükséges terjedelemben és ideig.²⁸⁴ Az adatkezelés jogszerűségének előfeltétele, hogy az érintett ahhoz egyértelmű hozzájárulását adja, vagy arra más személy jogának érvényesítéséhez legyen szükség, vagy hogy a közérdek indokolja az adatkezelést.²⁸⁵ Az adatvédelmi irányelv III. szakasza foglalkozik a különleges adatokkal, ezek között szerepel az etnikai hovatartozásra vonatkozó adat is. Az ilyen különleges adatok kezelésével kapcsolatosan az irányelv 8. cikke többek között a következőket fekteti le: „(1) A tagállamok megtilthatják az olyan személyes adatok feldolgozását, amelyek a faji vagy etnikai hovatartozásra, [...] vonatkoznak. (2) Az (1) bekezdés nem alkalmazható abban az esetben, ha: a) az érintett kifejezett hozzájárulását adta az említett adatok feldolgozásához, kivéve, ha a tagállam joga úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdésben említett tilalom alól nem engedhető kivétel az érintett hozzájárulásával sem, vagy b) az adatfeldolgozás az adatkezelő kötelezettségei és meghatározott jogai gyakorlása érdekében szükséges a foglalkoztatási jogszabályok területén, amennyiben a megfelelő biztosítékokról rendelkező nemzeti jogszabályok ezt lehetővé teszik, vagy e) az adatfeldolgozás olyan adatokra vonatkozik, amelyeket az érintett egyértelműen nyilvánosságra hozott, vagy amelyek jogi követelések megállapításához, gyakorlásához vagy védelméhez szükségesek.” További általánosan alkalmazott adatvédelmi előírás, hogy az adatkezelés fő szabály szerint csak az érintett tájékoztatása mellett jogszerű,²⁸⁶ és lehetővé kell tenni, hogy a szabálytalanul kezelt adatokat kérelemre helyesbítsék vagy töröljék,²⁸⁷ valamint biztosítani kell a jogellenes adatkezeléssel szembeni tiltakozási és jogorvoslati jogot is.²⁸⁸

Az irányelv 8. cikkében felsorolt kivételekből az következik, hogy az etnikai adatgyűtésnek létezik legitim célja, hiszen az etnikai profilalkotás elleni küzdelem során kezelt adatok olyanok, amelyek jogi követelések megállapításához szükségesek (hogy történt-e közvetett diszkrimináció; vagy hogy milyen általában egy intézmény gyakorlata etnikai aspektusban, ez ugyanis bizonyítéka lehet a jogellenes gyakorlatnak egyedi jogsértés vizsgálata során is:

²⁸⁴ Adatvédelmi irányelv 6. cikk (1) bekezdése, ET-egyezmény 5. cikk.

²⁸⁵ A fentiek szerint lehet összefoglalni az adatvédelmi irányelv 7. cikkében foglaltakat: „A tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok csak abban az esetben dolgozhatók fel, ha: a) az érintett ahhoz egyértelmű hozzájárulását adta; vagy b) az adatfeldolgozás olyan szerződés teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél, vagy az a szerződés megkötését megelőzően az érintett kérésére történő lépések megtételéhez szükséges; vagy c) az adatfeldolgozás az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségnek teljesítéséhez szükséges; vagy d) feldolgozásuk az érintett létfontosságú érdekei védelméhez szükséges; vagy e) az adatfeldolgozás közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy az adatkezelőre, illetve az adatokról tudomást szerző harmadik félre ruházott hivatali hatáskör gyakorlásához szükséges; vagy f) az adatfeldolgozás az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél, vagy felek jogszerű érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezeknél az érdekeknél magasabb rendűek az érintettnek az 1. cikk (1) bekezdése értelmében védelmet élvező érdekei az alapvető jogok és szabadságok tekintetében.”

²⁸⁶ Adatvédelmi irányelv 10. cikk.

²⁸⁷ Adatvédelmi irányelv 12. cikk, valamint az ET-egyezmény 8. cikk c) pontja.

²⁸⁸ Adatvédelmi irányelv 14. és 22. cikkei, valamint az ET-egyezmény 8. cikk d) pont.

láttunk erre szép számmal példát az amerikai és az európai esetekben). Így kijelenthető, hogy az etnikai adatgyűjtésre az etnikai profilalkotás elleni küzdelem céljából a tagállamoknak lehetősége van. Erre hívja fel a figyelmet a Nyílt Társadalom Intézet (Open Society Institute – OSI) egyik tanulmánya is,²⁸⁹ amely a Roma Integráció Évtizede 2005–2015²⁹⁰ elnevezésű kezdeményezésben részt vevő tizenkét tagállam szabályozását vizsgálta meg, és arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok jelentős részében egyáltalán nincs adatgyűjtés, kielégítő mennyiségű információ pedig lényegében egyetlen állam hivatalos adatbázisából sem nyerhető. Ez abszurd helyzetet eredményez: az érintett államokban a romák számára vonatkozó hivatalos és nem hivatalos források között 45–99%-os eltérések mutatkoznak.²⁹¹

Fontos szem előtt tartani, ahogy korábban említettem, hogy az Európai Unió ugyanakkor két irányelvet is elfogadott a diszkrimináció elleni küzdelemben. Az egyik a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv (faji irányelv), a másik pedig a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv (foglalkoztatási irányelv). Mindkét jogforrás a hátrányos megkülönböztetés, illetve annak egyes alakzatai (közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, szegregáció, zaklatás, megtorlás) elleni jogi fellépés kereteit fekteti le, koncentrálna a védett tulajdonságok egy körére (faj), illetve a diszkrimináció egyik melegágyára (foglalkoztatás). A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépéshez – akár állami szinten, akár az egyéni jogvédelem során – számos célból lehet szükség az etnikai adatok gyűjtésére. Ezek az okok a következő öt pontban foglalhatók össze:²⁹²

1. mindkét irányelv preambuluma lehetővé teszi, hogy – különösen a közvetett diszkrimináció bizonyítása érdekében – a nemzeti esélyegyenlőségi hatóságok statisztikai bizonyítékot is elfogadjanak (ezért, ha egy állam azt szeretné, hogy ez a lehetőség valóban hatékony fegyver legyen a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni küzdelemben, intézményesítenie szükséges az etnikai adatgyűjtést);
2. általános policytervezés és a végrehajtás ellenőrzése:²⁹³ a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni szakpolitikák makroszintű tervezése feltételezi, hogy az adott kormány valós képpel rendelkezzen a diszkrimináció formáiról és elterjedtségének mértékéről;
3. tudományos kutatás és helyzetértékelés a diszkrimináció tárgyában;
4. célzott monitoring egy konkrét intézmény esélyegyenlőségi helyzetének fejlesztése érdekében (esélyegyenlőségi tervek megalkotása esélyegyenlőségi intézkedések bevezetése érdekében: például az alulreprezentált csoportokhoz tartozó munkavállalók toborzása; esélyegyenlőségi képzések szervezése a munkatársak számára, egyéb olyan intézkedések, amelyek nem minősülnek megerősítő intézkedésnek);

²⁸⁹ Open Society Institute: No Data—No Progress. Country Findings Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion, 2005–2015. New York, Open Society Foundation, 2010.

²⁹⁰ A Roma Integráció Évtizede 2005–2015 (Decade of Roma Inclusion 2005–2015) egy monumentális kísérlet egy tucat európai állam részvételével a romák társadalmi befogadásának érdekében.

²⁹¹ Open Society Institute: No Data—No Progress. Country Findings Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion, 2005–2015. New York, Open Society Foundation, 2010. 29.

²⁹² Lásd erről részletesebben: SCHUTTER–RINGELHEIM 2010, I. fejezet.

²⁹³ Az Európai Bizottság Zöld Könyve külön felhívja a figyelmet az adatok hiányára az EU diszkrimináció elleni szabályainak értékelése során. Lásd European Commission: Equality and non-discrimination in an enlarged European Union, 2004.

5. megerősítő intézkedések bevezetése a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében, amit a faji irányelv 5. cikke és a foglalkoztatási irányelv 7. cikke tesz lehetővé a tagállamok számára.

Ahogy M. Tóth Balázs rámutat,²⁹⁴ a felsorolt öt cél eltérő tartalmú adatok gyűjtését feltételezi. Az 1–4. pontokban foglaltak eléréséhez nem szükséges konkrét személyekkel kapcsolatba hozható adatok kezelése, aggregált statisztikai adatok is elegendőek az érintett személyi kör etnikai összetételéről, hiszen azok alapján kitűzhetők a makroszintű célok.²⁹⁵

Az adatgyűjtés hiányának egyik okaként a Nyílt Társadalom Intézet jelentése azt jelölte meg, hogy sokan félreértik az uniós szabályokat – a jogvédők szerint szándékosan és rosszhiszeműen: éppen mert ez jó indoknak tűnik a tagállamok számára, hogy ne tegyenek semmit a diszkrimináció ellen.²⁹⁶ A jelentés elsődleges célkitűzése az etnikai adatok kezelésével kapcsolatos tévképzetek felszámolása, és a megfogalmazott tizenegy javaslata között első helyen szerepelteti, hogy az Európai Bizottság adjon ki iránymutatást az etnikai adatok kezelésével kapcsolatos szabályok értelmezése tárgyában. Az Európai Bizottság korábban egyébként felhívta a figyelmet, hogy az unióban a tagállamok jogosultak az etnikai adatgyűjtés szabályozására megfelelő garanciák mellett:²⁹⁷ „Az ilyen adatok (etnikai adatok) gyűjtése ellen kifogást emeltek [ti. a tagállamok] azon az alapon, hogy az sértené az EU adatvédelmi irányelvének rendelkezéseit. Ez azonban nem pontosan igaz. Az irányelv általában tiltja a szenzitív személyes adatok feldolgozását. Ugyanakkor e szabály alól vannak bizonyos kivételek, köztük az az eset »amikor az érintett kifejezett hozzájárulását adta az említett adatok feldolgozásához«; vagy az adatfeldolgozás az adatkezelő kötelezettségei és meghatározott jogai gyakorlása érdekében szükséges a foglalkoztatási jogszabályok területén.” Továbbá „megfelelő garanciák nyújtása mellett a tagállamok, alapvető közérdekből, nemzeti jogszabályaikban vagy a felügyelő hatóság határozatában további mentességeket állapíthatnak meg”; és „ezért a tagállamok dönthetnek az etnikai vonatkozású adatoknak a megkülönböztetés elleni küzdelmet szolgáló statisztika céljára való összegyűjtéséről, az adatvédelmi irányelvben szereplő biztosítékok tiszteletben tartása mellett”. A felsorolásból ugyan kimeradt, de láttuk, hogy a joggyakorlás lehetővé tétele vagy a jogvédelem elősegítése is legitim oka lehet az etnikai adatkezelésnek a vonatkozó irányelv szerint.

De nemcsak a Nyílt Társadalom Intézet vagy az Európai Bizottság hívta fel a figyelmet az etnikai adatok kezelésének szükségességére. Az ENSZ Bizottsága a faji megkülönböztetés eltörléséért (CERD) 30. számú általános ajánlásában szintén erre hív fel,²⁹⁸ az Európa Tanács

²⁹⁴ M. TÓTH 2011, 208–210. Lásd még M. TÓTH 2009; MAJTÉNYI–PAP 2009b; PAP 2008a; PAP 2008c.

²⁹⁵ Fontos megjegyezni, hogy a szakpolitikák kialakítása során szükségessé váló információk körére tekintettel – összhangban a gender mainstreaming elvével, azaz a társadalmi nemi szempontok figyelembevételével – olyan módon ajánlott gyűjteni és rendszerezni az adatokat, hogy azok elérhetőek legyenek nemi és etnikai bontásban is.

²⁹⁶ Open Society Institute: No Data—No Progress. Country Findings Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion, 2005–2015. New York, Open Society Foundation, 2010. 15.

²⁹⁷ Európai Közösségek Bizottsága: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv alkalmazásáról. Brüsszel, 30.10.2006. COM(2006) 643 végleges.

²⁹⁸ CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system. CERD, A/60/18 (2005), I. 5.

Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) az 1. számú ajánlásában²⁹⁹ ugyanígy az etnikai adatgyűjtés szükségességét hangsúlyozza. Hasonló tartalmú javaslatot fogalmaz meg az ENSZ által 2001-ben rendezett, rasszizmus elleni világkonferencián elfogadott javaslat,³⁰⁰ valamint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)³⁰¹ jelentése is. Mindez azt bizonyítja, hogy nemcsak jogi lehetőség van az etnikai hovatartozás szerinti adatgyűjtésre (amely nem feltételezi szükségszerűen a fentiek szerint azt, hogy az adatok konkrét személyhez kapcsolhatók legyenek), hanem ez egyenesen kívánatos is lenne számtalan olyan szervezet szerint, amely céljával a diszkrimináció elleni küzdelmet tűzte ki.

A probléma gyökere abban az értelmezésben található, amely szerint az adat kifejezés tartalmát tágan kell értelmezni: mindaz a tény, információ, ismeret, amely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható, idetartozik: „A hazai információs jogi szabályozás nem tesz különbséget adat és információ között, e jogterület művelői szinonimaként használják e két fogalmat. Nem csupán a személyeket azonosító adatok személyes adatok, hanem mindaz, amit az azonosító adatok segítségével egy meghatározott személyre vonatkoztathatunk. Az ismeretnek nem kell feltétlenül valóságnak lennie. Szintén személyes adat lehet a hamis ismeret is, az adat tehát, ha megfelel a többi kritériumnak, személyes adat, függetlenül attól, hogy igaz-e vagy sem. A roma identitásra vonatkozó adat ennek megfelelően különleges adatnak minősül akkor is, ha az érintett valójában nem roma, magát nem vallja romának. Adatnak számít végül az egy – vagy jellemzően több – adatból levonható következtetés is. Így személyes (különleges) adatnak tekintendő egy önmagában nem kisebbségi hovatartozásra vonatkozó adat alapján, azt a jogszabályi környezettel vagy egyéb körülményekkel együtt nézve, a kisebbségi identitásra utaló – akár alapos, akár alaptalan – következtetés (például többnyire romák által viselt vezetéknev).”³⁰²

A rasszista indíttatású bűncselekmények elkövetői vagy a hátrányos megkülönböztetés különböző tényállásait megvalósítók viszont nem a sértettek szabad identitásválasztása, hanem a saját definícióik alapján határozzák meg, hogy ki a kisebbségi. Ahhoz azonban, hogy rasszista indíttatású bűncselekményről beszélhessünk, ki kell alakítani a „faj” ügyészégi vádiratban is operatív fogalmát. Ahhoz, hogy az etnikai hovatartozás valóban védett tulajdonság lehessen, például egy antidiszkriminációs törvényben ki kell dolgozni az „etnikum” tárgyalótermi definícióját. Ahhoz, hogy a kisebbségek – és nem mások – önkormányzatot hozhassanak létre, meg kell határozni, hogy pontosan kiket érintenek a kisebbségi jogok.

Ráadásul, láthattuk, hogy a definíciós kényszer kétirányú: egyrészt a csoportot (faj, etnikum, nemzetiség), másrészt a csoport tagjainak körét is meg kell határozni. Ez pedig szinte lehetetlen feladat: különösen, ha jogalkotókra és jogalkalmazókra hárul, és nem

²⁹⁹ ECRI General Policy Recommendation N° 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance. European Commission against Racism and Intolerance, CRI(96)43rev. Strasbourg, COE, 4 October 1996, 5. (B. “Concerning policies in a number of areas”).

³⁰⁰ United Nations Durban Declaration and Programme of Action, Adopted at the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. Durban, South Africa, from 31 August to 8 September 2001, II. 92.

³⁰¹ ILO: Equality at Work: Tackling the Challenges – Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. International Labour Conference, 96th Session, Geneva, 2007, 42. 11.

³⁰² MAJTÉNYI–SZÉKELY–SZABÓ 2006, 10.

filozófusokra, pszichológusokra, szociológusokra. A „faj”, az „etnikum” és a „nemzet” vagy „nemzetiség” szabatos definiálását éppen ezért szinte minden jogalkotó igyekszik vissza-utasítani. A fogalommeghatározás nehézségeire legutóbb az Európa Tanács által kiadott, a „nemzet” fogalmának meghatározásáról szóló ajánlás mutatott rá.³⁰³

Másrészt azzal is tisztában kell lenni, hogy számos, a jogban használt fogalmat (például élet, család stb.) jellemez eredendő bizonytalanság; mégis, ha a jogalkotói vagy jogalkalmazói érdek úgy kívánta, sikerült találni a jog szempontjából kielégítő fogalmi meghatározást (lásd például az „élet kezdetét” öröklésjogi szempontból; a magyar polgári törvénykönyv „család”-meghatározását; a „környezet” fogalmának meghatározását a környezetvédelmi törvényben stb.). A jogalkotó és a jogalkalmazó tehát (a jogban egyébként általános érvénnyel megjelenő szemantikai és grammatikai letisztultság követelményrendszere mellett is) tud olyan jogtechnikai megoldást találni, amely megvalósítja a jogvédelem igényeit anélkül, hogy politikailag és jogfilozófiailag kényes – vagy ténylegesen megválaszolhatatlan – fogalmak általános definícióit kellene megalkotni.

A jogalkotó háromféle módon is lehetővé teheti az „etnikai” adatok megjelenését a jogvédelem rendszerében:

- egyrészt rögzítheti, hogy a vélelmezett nemzeti-etnikai hovatartozásra vonatkozó adat, tehát a külső környezet etnikai klasszifikációja bizonyos esetekben (például ha rasszista motiváltságú bűncselekmény vagy diszkrimináció áldozatairól van szó) nem minősül érzékeny adatkezelésnek;
- másrészt törvényben kifejezetten rendelkezhet az adatkezelésről;
- harmadrészt pedig – ugyancsak törvényben – bizonyos kisebbségi jogok igénybevételének feltételeként előírhatja a kötelező hozzájárulást a szenzitív személyes adatok kezeléséhez.

Fontos kiemelni, hogy a jogszabályoknak az etnikai adatok szabad kezelésének irányába ható módosítását gyakran éppen a jogvédő civil szervezetek kezdeményezik.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy egyrészt személyes adatot kezelni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad, és az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatkezelés célját tehát úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatkezelés hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő adatkezelés esetén élhessen jogaival. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jellegű jogként értelmezte, hanem – annak aktív oldalát is figyelembe véve – információs önrendelkezési jogként határozta meg.³⁰⁴ Ennek megfelelően a személyes adatok védelméhez fűződő jog nemcsak azt jelenti, hogy az adatokat védeni kell a jogosulatlan megismerés, felhasználás, nyilvánosságra hozatal, megváltoztatás, megsemmisülés stb. ellen, hanem elsősorban azt, hogy mindenki maga dönt, mi lesz a vele kapcsolatba hozható adatok, illetve az adatokból levonható, rá vonatkozó következtetések, vagyis személyes adatai sorsa; megengedi-e, hogy ezeket az adatokat

³⁰³ Council of Europe Parliamentary Assembly: Recommendation 1735 (2006) on the of „nation”.

³⁰⁴ MAJTÉNYI–SZÉKELY–SZABÓ 2006, 22.

mások használják, tárolják, továbbítsák. Ebből következik, hogy személyes adatot felvenni és felhasználni általában csak az érintett személy beleegyezésével szabad. E jog lényegi eleme a hozzájárulás; a jog alanya azzal gyakorolhatja alkotmányos alapjogát, hogy dönt arról, megadja-e hozzájárulását az adatkezeléshez, vagy sem. Az információs önrendelkezési jog lényegéhez tartozik továbbá, hogy mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatkezelés egész útját; vagyis mindenkinek joga van tudni, hogy ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatait.³⁰⁵ Az információs önrendelkezési jog tehát a legegyszerűbb megfogalmazásban azt jelenti, hogy az adat alanya jogosult tájékozottan dönteni személyes adatai sorsáról.

Az 1992-es, valamint a ma hatályos adatvédelmi törvény is a következők szerint határozza meg a hozzájárulás fogalmát: a hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.³⁰⁶ A hozzájárulással szemben támasztott követelmény tehát, hogy az félreérthetetlen legyen, az adatalany tudja, mihez járul hozzá, végül szabadon, nem kényszer hatása alatt dönthesse. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adatok kezeléséhez³⁰⁷ írásos hozzájárulás szükséges.³⁰⁸

A 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányosan megengedhetőnek tartotta, hogy törvény tegye kötelezővé a kisebbséghez tartozás kinyilvánítását, ha ezt az alapjog-korlátozást más alkotmányos jogok, értékek kényszerítően indokolják, és ha a legkisebb mértékű korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik.³⁰⁹ A korábbi kisebbségi törvény 2005. november 25-től hatályos, 7. § (2) bekezdése ennek megfelelően mondta ki, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti. Az új törvény, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 11. §. (2) hasonlóképpen rendelkezik: „A nemzetiséghez való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető, azonban törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.” A kisebbségi jogok gyakorlásához, illetve támogatások igénybevételeéhez tehát megkövetelhető a kisebbségi hovatartozás megvallása, a jogosultak valamilyen módon történő azonosítása.³¹⁰ A jogalkotó tehát élhet azzal a lehetőséggel, hogy bizonyos esetekben – és itt a kisebbségi jogokra kell gondolnunk – a joggyakorlás, tehát a pozitív diszkriminációs tartalmú jogintézmények igénybevételeének feltételül szabja az identitás vállalásának adatvédelmi leképezését, vagyis az adatkezeléshez történő hozzájárulást.

³⁰⁵ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991.

³⁰⁶ Avtv. 2. § 6. pont. Az új jogszabály, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv. (a továbbiakban: Infotv.) nem változtatott érdemben: a 3. § 2. pontja szerint: „személyes adat: az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.”

³⁰⁷ Avtv. 3. § (2) bekezdés a) pont.

³⁰⁸ MAJTÉNYI–SZÉKELY–SZABÓ 2006, 15–17.

³⁰⁹ MAJTÉNYI–SZÉKELY–SZABÓ 2006, 21.

³¹⁰ MAJTÉNYI–SZÉKELY–SZABÓ 2006, 26. A tanulmány szerzői megjegyzik, hogy ilyen célokból az identitás azonosítását az adatvédelmi biztos már a törvényi szabályozás előtt is megengedhetőnek tartotta.

Természetesen a szenzitív adatkezelés feltétele az adatkezelés teljes folyamatára kiterjedő érdemi tájékoztatásnyújtás.

Sőt, bizonyos esetekben (erre a nemzetközi szabályozás számos példával szolgál) a kisebbségi jogok igénybevételeének feltétele az adatkezeléshez történő hozzájáruláson túlmenően bizonyos objektív, az identitásválasztás szabadságának korlátozását jelentő kritériumrendszer teljesítése is lehet (például nyelvtudás igazolása). (Egyébként például a státustörvény jogosulti körének meghatározása is szigorúbb a hazai kisebbségi törvényénél.³¹¹)

A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport készített egy Útmutató a gyűlölet-bűncselekmények sértettjeinek, egyéb tanúinak kihallgatásához, továbbá a hatóság sértettel kapcsolatos észlelésének jegyzőkönyvezéséhez különös tekintettel az adatvédelmi kérdésekre című anyagot. A dokumentum rámutat: „Tekintettel arra, hogy a bűncselekmény megfelelő jogi minősítése érdekében elengedhetetlen az elkövető indítékának tisztázása, egyértelműen megállapítható, hogy:

- abban az esetben, ha bármely indikátor megjelenése alapján a legcsekélyebb gyanúja felmerül annak, hogy az elkövetőt cselekménye elkövetésében a sértett feltételezett vagy tényleges védett csoporthoz tartozása motiválta, és
- e körülményekre a sértett vagy más tanú magától nem nyilatkozik,
- akkor a büntetőeljárás során a nyomozó hatóság részéről eljáró személy rákérdezhet a sértett illetve más tanú ezzel kapcsolatos véleményére, észlelésére, illetve arra is, hogy a sértett az adott védett csoporthoz tartozik-e. Az ezen kérdésekre adott válaszoknak értelemszerűen a jegyzőkönyvben is meg kell jelennie, szükség esetén szó szerint. [...] További kérdésként merül fel, hogy a nyomozó hatóság tagja jegyzőkönyvezheti-e saját arra vonatkozó észlelését, hogy a sértett valamely társadalmi csoporthoz tartozik-e, illetve rendelkezik-e az adott csoportra jellemző jegyekkel. Annak megítélésében, hogy az elkövető vélhette-e a sértettet valamely társadalmi csoporthoz tartozónak, a sértett vagy más tanú erre vonatkozó nyilatkozata mellett fontos szerepet játszik az is, hogy a sértett rendelkezik-e azon jegyekkel, amelyeket a társadalom széles körben az adott csoporthoz tartozás jeleként értékel (pl. bőrszín, öltözet, nyelv, gesztusok, hanghordozás). Amennyiben a sértett rendelkezik ilyen, az eljáró hatóság tagja számára is érzékelhető jegyekkel, ezek jegyzőkönyvezése is szükséges, amennyiben:
 - ennek a bűncselekmény megfelelő jogi minősítése szempontjából jelentősége van, és
 - rendelkezésre áll más olyan indikátor, amely alapján felmerül az előítélet-indíték gyanúja.”

³¹¹ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény 19. § (3) bekezdés értelmében „Magyar igazolvány”-ra jogosult az, „a) aki magyar állampolgár, vagy b) aki tud magyar nyelven, vagy c) akit a lakóhelye szerinti állam ca) magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tart nyilván, vagy cb) területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet tagként nyilvántart, vagy cc) területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartanak számon”. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény nem tartalmaz ilyen jellegű előírásokat. Mellesleg a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (1) alapján adható kedvezményes honosításról is csak annyit fogalmaz meg a jogalkotó, hogy az a magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.

Összefoglalva az előbbieket: az alkotmányos és emberi jogi visszasságok orvoslása a legtöbb esetben jogalkotási tevékenységet igényel, de a jogalkalmazói szemléletváltás is kulcsfontosságú.³¹² Meggyőződésem, hogy már a szakmai és jogpolitikai viták előfeltételként is megbízható, a kisebbségek jogvédelmének, illetve jogainak biztosításához szükséges különböző eljárások sajátosságait figyelembe vevő (esetenként anonimizált, olykor a kívülág percepcióira épített, máskor az adatalany – adott esetben kötelezően előírt – nyilatkozatára épülő) adatrögzítésre lenne szükség. Annak a felismerésnek a birtokában kell ugyanis eljárunk, hogy amíg a hátrányos megkülönböztetés esetén a kívülág által vélelmezett hovatartozás a meghatározó, addig a pozitív diszkriminációs tartalmú jogviszonyok, valamint a kisebbségi jogok esetén vállalt identitásról beszélünk. A jogalkotó és a jogalkalmazó bátorságára azért is szükség van, mert csak egy valóban működőképes kisebbségvédelmi, illetve kisebbségjog-tételező rendszer nyerheti el a kisebbségek bizalmát, és teheti lehetővé a velük való együttműködést. Ha a kisebbségek-nemzetiségek reprezentánsainak továbbra is ellenérzéseik lennének az adatkezeléssel kapcsolatban, az ördögi kör megszakítása viszont megint csak a többségi társadalom és az állami intézmények feladata.³¹³

³¹² Az amerikai ügyvédi kamara 530 tagú küldöttgyűlése például egyhangúlag szavazta meg azt az ajánlást, hogy vezessenek be faji adatrögzítési kötelezettséget a közlekedési eljárásokban.

³¹³ Bővebben lásd MAJTÉNYI–PAP 2009b; PAP 2008a; PAP 2008c.

7. A roma kisebbség médiareprezentációja és a rendészeti kommunikáció

A kötet záró fejezetében szükséges a rendészeti szervek kommunikációjáról is szólni. Láthattuk, hogy a rendészeti szervek tevékenysége eredményezhet kirekesztést, és növelheti a társadalmi előítéletességet kifejezett szándék hiányában, közvetett, áttételes formában és különböző módokon, valamint területeken. Idetartozik a rendészeti kommunikáció és a média is. Balogh Lídia 2015-ben megvédett *„Színvakság” vagy „őszinteség”? A faji és etnikai hovatartozás mint szenzitív adat a hírmédiában* című doktori értekezése alapos áttekintését adja a témának.³¹⁴ Rámutat: a „kisebbségek méltányos médiareprezentációjához, a kisebbségi vonatkozású témák objektív és körültekintő megjelenítéséhez bármely társadalomnak – össztársadalmi szinten – jelentős hosszú távú érdeke fűződik: a média ugyanis fontos szerepet játszhat a kisebbségi csoportok társadalmi integrációjának előmozdításában, a különböző etnikai csoportok együttélésének megkönnyítésében és ezáltal a társadalmi stabilitás megteremtésében. [...] Magyarországon [...] a negatív médiareprezentáció problémája elsősorban és leginkább a roma kisebbséget érinti, amely nemcsak lélekszámát tekintve emelkedik ki a többi kisebbségi csoport között, de »láthatóság« tekintetében is (átvitt és hétköznapi értelemben véve egyaránt). Hasonló jelenséggel legfeljebb két másik társadalmi csoport, a hajléktalan emberek, valamint a migránsok (és menekültek) esetében találkozhatunk. Természetesen más társadalmi csoportokkal kapcsolatban is élnek negatív sztereotípiák, ami a médiareprezentációban is megmutatkozik: kiemelten említhetők ennek kapcsán a nők médiában való megjelenítésével, illetve megjelenésével kapcsolatos problémák.”³¹⁵

Bernáth Gábor és Messing Vera így ír erről: „változatlanul zárt az a tematika, ahogyan a cigányság a többségi médiában megjelenik; a tudósítások többségben az adott ügyben közvetlenül érintett romák nem jelennek meg; a médiatudósítások nagy többsége csak mint problémák megtestesítőit, és konfliktusok előidézőit mutatja be a romákat; másrészt gyakran hallgatásra ítéli őket magukat; a média ritkán mutat be olyan kisebbségi személyeket, akik a társadalom integráns, aktív szereplőiként [...] láthatók. [...] Az adatok minden korábbinál nagyobb arányú kriminalitást, széles körben alkalmazott sugalmazó és sejtető eljárásokat, és előregyártott igazságok tömegét mutatja a roma médiaképben. Eltűntek a korábban még széles körben tudósított [...] diszkriminációs esetek. A szegénység helyett a normaszegés esetei a dominánsak, a roma kultúra pedig az általános bulvarizálódáshoz igazodva elsősorban történetesen roma celebek apró-cseprő ügyeiben jelenik meg.”³¹⁶

³¹⁴ BALOGH 2015a.

³¹⁵ BALOGH 2015a, 2–19.

³¹⁶ BERNÁTH–MESSING 1998, 42–50.

Balogh kutatásának alapja a „nyelvi sztereotípiák és hívszavak”³¹⁷ révén megvalósuló sugalmazás példája. Bernáth–Messing munkáját követve a „rokonság” kifejezés sajátos alkalmazási módjait vizsgálja abban a keretben, hogy közvetve a rendőrség is aktívan formálja a médiaképet: közpolitikai aktorként, illetve bűnügyi adatok előállítójaként is. Ennek kapcsán leginkább az Országos Rendőr-főkapitányság kiadásában megjelenő, *Zsaru* című bűnügyi hetilapot vizsgálja, amellyel szemben több ízben vetődött fel kritika – többek között – amiatt, hogy a közölt cikkek némelyike hozzájárul a roma kisebbség negatív médiareprezentációjához amellet, hogy a rendőrség részéről eleve szereptévesztésre utal a bulvárstílus alkalmazása a bűncselekmények bemutatásakor. De Balogh rámutat: „Ami a rendőrségi kommunikáció megítélését illeti, a *Zsaru* magazin mellett érte már bírálat a magyar rendőrség hivatalos honlapjának, illetve hírközlő felületének, a *Police.hu*-nak a gyakorlatát is. Ennek az a feltételezés ad különös jelentőséget, hogy az újságírók és szerkesztők közül sokan kritika nélkül tekintenek a rendőrségi kommunikációra mint hírforrásra.”³¹⁸

Füstös Mónika kutatási beszámolója – amely a rendőrségi kommunikációt a prostitúció problémakörének ábrázolása szempontjából értékeli – szintén arra hívja fel a figyelmet, hogy a *Police.hu* kiemelkedő forrása a sajtónak, és emiatt fontos, hogy a rendőrségi hírek írói egy társadalmi problémát annak komplexitásában, érzékenységgel és odafigyeléssel jelenítsenek meg, hogy „[a] cikkek célja elsősorban ne a meghökkentés, szórakoztatás, hanem a tájékoztatás legyen”.³¹⁹

Ami a vonatkozó rendőrségi normákat illeti, e tekintetben elsősorban a médiatartalom-szolgáltatók részére adható tájékoztatás rendjéről 2013-ban kiadott ORFK utasítás említendő, amely így foglalja össze a rendőrségi kommunikációs szervek – vagyis az ORFK Kommunikációs Szolgálat és a nem budapesti székhelyű rendőr-főkapitányságok kommunikációs feladatokat ellátó munkatársai³²⁰ – számára a követendő elveket: „A kommunikációs szervekkel, valamint az általuk ellátott kommunikációs tevékenységgel szemben alapvető követelmény a) a gyors reagálóképesség, b) a hitelesség, c) az egységesség, d) a következetesség, e) a közérthetőség és f) a pártatlanság.”³²¹

Balogh kutatása szerint a magyarországi médiában elterjedt gyakorlat a „rokonság” kifejezés alkalmazása annak sugalmazása érdekében, hogy a történetben szereplők romák. Bebizonyította, hogy a *Police.hu* gyakorlatának egyes elemei alkalmasak lehetnek arra, hogy az olvasók számára burkolt üzeneteket közvetítsenek a hírek szereplőinek háttéréről, illetve álláspontot sugalljanak bizonyos társadalmi jelenségek beágyazottságáról és súlyáról. Elsősorban úgy, hogy a bűnügyi hírek romák esetén olyankor is kitérnek a szereplők közötti hozzátartozói viszonyra, amikor arra a történet megértéséhez nincs szükség. A bűnügyi hírek esetében tehát összefüggés mutatható ki a hozzátartozókra vonatkozó szinonimák alkalmazása, valamint aközött, hogy roma vagy nem roma szereplőkről van szó. Ugyanakkor a hozzátartozói viszonyok taglalása nem az egyetlen mód a szereplők roma etnicitásának és/vagy alacsony társadalmi státuszának sugalmazására, illetve különféle burkolt üzenetek vagy

³¹⁷ BALOGH 2015a, 135.

³¹⁸ BALOGH 2015a, 139.

³¹⁹ Füstös 2012, 24.

³²⁰ 10/2013. (III. 14.) ORFK utasítás a médiatartalom-szolgáltatók részére adható tájékoztatás rendjéről, 2. pont.

³²¹ 10/2013. (III. 14.) ORFK utasítás a médiatartalom-szolgáltatók részére adható tájékoztatás rendjéről, 24. pont.

éppenséggel leplezetlen attitűdök közvetítésére. Egy másik írásban Balogh rámutat: „[...] a magyar rendőrség által kibocsátott (és a Police.hu-n, vagyis a hivatalos rendőrségi honlapon közzétett) hírekben [...] a bűnügyi hírekben szinte sosem jelenik meg [...] a roma kifejezés, a hírek szövegezése azonban – bizonyos nyelvi klisék alkalmazása révén – alkalmas lehet arra, hogy burkolt üzeneteket közvetítsen az olvasó számára a bűnügyi történetben szereplők (roma) etnicitására, illetve alacsony szocioökonómiai státuszára vonatkozóan”.³²² A Magyar Rendőrség online hírközlő felülete, a Police.hu „egy olyan (kvázi) médium, amellyel szemben elvárható az objektivitás és a neutralitás, abból az elvből következően, hogy a rendőrségnek etnikai vagy egyéb alapú megkülönböztetés nélkül kell szolgálnia a társadalom tagjait. A rendőrségi kommunikáció alakítóinak felelősségét fokozza a monopolhelyzet: bizonyos témák vagy ügyek esetében a rendőrségi hírszolgáltatás kizárólagos, illetve elsődleges hírforrás.”³²³

³²² BALOGH 2017, 735.

³²³ BALOGH 2017, 737.

Zárógondolatok

A könyv kísérletet tett arra, hogy bemutassa a rendészet és a társadalmi sokszínűség összefüggéseinek és a hátrányos megkülönböztetés morfológiájának komplexitását. Igyekeztem bemutatni (legalább utalásszerűen) a tárgykör releváns nemzetközi és hazai normáit, a közpolitikai környezet és a joggyakorlat kontúrjait, valamint néhány jelentősebb kutatást.

Mindazonáltal, már csak a terjedelmi keretekre is tekintettel, ez a kötet csupán részelemeit vizsgálhatta a multikulturális társadalmak rendészeti kihívásainak (és a kisebbségek körében is csak említésszerűen jelentek meg a fogyatékosok, az idősek, a nők vagy a szexuális orientáció alapján meghatározott csoportok). A munka folytatásának iránya és szükségessége tehát adott.

Azzal a zárógondolattal köszönök el az olvasótól: a rendészet sok tekintetben foglya a politikai, közpolitikai rendszernek; a mozgástere történetileg és társadalmilag kötött és meghatározott. Ez azonban nem menti fel a rendészeti szervek tagjait és vezetőit sem szakmai, sem etikai, sem pedig politikai tekintetben: a jogvédelem és a szakmai etika elvárásaiért a politika, a szakma és a közvélemény abban az esetben is a rendőrséget veszi majd elő, ha ezen elvárások sok tekintetben maguk sem mentesek az ellentmondásoktól.

Felhasznált irodalom

- ANDERSON, Benedict (1983): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York, Verso.
- ÁTOL Dorottya – DOMBOS Tamás – JOVÁNOVICS Eszter – M. TÓTH Balázs – PAP András László – UDVARI Márton (2013): Közösség tagja elleni erőszak – alternatív kommentár. *Fundamentum*, 17. évf. 4. sz. 79–92.
- BALOGH, Lídia (2012): Jog a kultúra őrzésére – vagy ürügy a szegregációra? A roma nemzetiségi oktatás mint kétélű kard Magyarországon (The Right to Protect Culture – or an Excuse for Segregation? Roma Minority Education, a Double-Edge Sword in Hungary). *Pro Minoritate*, Spring, 207–223.
- BALOGH Lídia (2015a): „Színvakság” vagy „őszinteség”? *A faji és etnikai hovatartozás mint szenzitív adat a hírmédiában*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE BTK Filozófiatudományi Doktori Iskola.
- BALOGH Lídia (2015b): Társadalmi egyenlőség, esélyegyenlőség. In VIZI Balázs szerk.: *A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és az esélyegyenlőségi intézkedések hazai kerete*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 9–28.
- BALOGH Lídia – DINÓK Henriett – PAP András László (2012): A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái. *Fundamentum*, 16. évf. 4. sz. 91–98.
- BALOGH Lídia – BERKI Judit – DARÓCZI Gábor – FARKAS Zsombor – IVÁNY Borbála – KÓCZÉ Angéla – KOLTAI Luca – KÓRÓDI Miklós – KŐSZEGHY Lea – MOLDOVA Zsófia – NOVOSZÁDEK Nóra – SOMOGYI Eszter – SZENDREY Orsolya – TELLER Nóra – WAGNER János (2013): *Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben*. Budapest, Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány.
- BALOGH Lídia (2017): Az etnikai hovatartozás, illetve a társadalmi származás burkolt megjelenítésének feltételezett módja a rendőrségi hírekben. In FINSZTER Géza – SABJANICS István: *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus. 735–744.
- BALOGH Lídia – KÁDÁR András Kristóf – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (2010): *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek*. Budapest, L'Harmattan.
- BALOGH Lídia – PAP András László (2011): A homofób és transzfób indíttatású gyűlölet-bűncselekmények előfordulása, valamint a jogi fellépés keretei Magyarországon. In TAKÁCS Judit szerk.: *Homofóbia Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan. 128–139.
- BÁRD Petra (2015): A gyűlölet-bűncselekmények büntetőjogi üldözésének jogszabályi és társadalmi feltételrendszere. In INZELT Éva szerk.: *Kriminológiai Közlemények 75*. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság. 93–154.
- BASS László (2006): Egy év – szociális problémák változásai egy hátrányos helyzetű kistélepkülésen. *Esély*, 17. évf. 4. sz. 21–47.
- BENCZE Mátyás (2007): Díszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? A büntetőbírói gyakorlat és az alkotmány. *Fundamentum*, 11. évf. 3. sz. 5–21.
- BERNÁTH Gábor – MESSING Vera (1998): „Vágóképként, csak némában” – *Romák a magyarországi médiában*. Budapest, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal.

- BIHARY László – FARKAS Lilla – KÁDÁR András Kristóf – KÁRPÁTI József (2006): *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*. Budapest, Másság Alapítvány.
- BODA József (2008): Faji megkülönböztetés, bűn és etika a magyar rendőrségnél a XXI. században. In CSÁNYI Klára szerk.: *A cigányság és a rendvédelem viszonyának néhány aktuális kérdése magyarországi és nemzetközi kitekintésben*. Budapest, Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Egyesület.
- BÓLYAI János (1997): A rendőrség és a cigányság viszonya Magyarországon. *Belügyi Szemle*, 45. évf. 6. sz. 12–35.
- BOSZNYAI Csaba (2007): Soknemzetiségű társadalmak rendfenntartására vonatkozó ajánlások bemutatása – egy új eszköz az EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa számára. *Kisebbségkutatás*, 16. évf. 2. sz. 594–595.
- CANO, Ignacio (2010): Racial bias in police use of lethal force in Brazil. *Police Practice and Research*, Vol. 11. No. 1. 31–43. DOI: <https://doi.org/10.1080/15614260802586350>
- CHRONOWSKI, Nóra (2012): The new Hungarian Fundamental Law in the light of the European Union's normative values. *Revue Est Europa*, numéro spéciale 1, 111–142.
- CHRONOWSKI Nóra (2015): Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharaiában részekre szakadt nemzetünk. *Állam- és Jogtudomány*, 56. évf. 1. sz. 3–18.
- CUÉLLAR, Mariano-Florentino (2003): Choosing Anti-Terror Targets by National Origin and Race. *Harvard Latino Law Review*, Vol. 6. Spring. 9–39.
- CSÁNYI Klára (2008): Rendőrök és romák. A közigazgatási kommunikáció egy sajátos kihívása. In CSÁNYI Klára szerk.: *A cigányság és a rendvédelem viszonyának néhány aktuális kérdése magyarországi és nemzetközi kitekintésben*. Budapest, Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Egyesület. 29–60.
- CSEPELI György – ÖRKÉNY Antal – SZÉKELYI Mária (1997): Szertelen módszerek. A megkülönböztetés-mentes viselkedés lehetőségei és akadályai (Előzetes kutatási jelentés, 1996–97). In CSÁNYI Klára szerk.: *Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához*. Budapest, COLPI. 130–172.
- CSORBA József – FARKAS Lilla – LOSS Sándor – LŐRINCZ Veronika (2002): A törvény előtti egyenlőség elve a büntetőeljárásban: egy kutatás problematikája. *Fundamentum*, 6. évf. 1. sz. 125–136.
- DANKA Anita (2009): Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? *Föld-rész*, 2. évf. 3–4. sz. 92–96.
- DOBOS Balázs (2010): *A magyarországi kisebbségpolitika szakpolitikai elemzése. A kisebbségi törvény példája*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola.
- DOMBOS Tamás – JOVÁNOVICS Eszter – KIRS Eszter – M. TÓTH Balázs – UDVARI Márton (2014): *Jogalkalmazási problémák a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásokban. A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport (GYEM) tapasztalatai*. Budapest, GYEM.
- DOVIDIO, P. J. Henry (2010): Institutional Bias. In DOVIDIO, John F. – HEWSTONE, Miles – GLICK, Peter – ESSES, Victoria M. eds.: *The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination*. London, SAGE Publications. 426–440.
- DUPRÉ, Catherine (2012): Dignity, Democracy, Civilisation. *Liverpool Law Review*, Vol. 33. No. 3. 263–280.
- ERIKSEN, Jens Martin – STJERNFELT, Frederik (2009): Kulturalizmus (kulturális különbözőség és identitás). *Magyar Lettre Internationale*, 23. évf. 75. sz. 5–7.

- FARKAS, Lilla – KÉZDI Gábor – LOSS Sándor – ZÁDORI Zsolt (2002): A rendőrség etnikai profilalkotásának mai gyakorlata. *Belügyi Szemle*, 50. évf. 3. sz. 30–50.
- FINSZTER Géza (2005): Kerekasztal a roma kérdésről. *Rendészeti Szemle*, 56. évf. 5. sz. 100–105.
- FÜSTÖS Mónika (2012): A Police.hu közvéleményformáló szerepéről. In BALOGH Lídia – BETLEN Anna – KASSA Nóra – MATOLCSI Andrea – SÁFRÁNY Réka szerk.: *Emberkereskedelem, szexuális kizsákmányolás, prostitúció*. Budapest, MONA Alapítvány. 23–24.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013): Az új polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabályozásról. *Fundamentum*, 17. évf. 4. sz. 21–37.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – PAP András László (2014): Gondolatok a gyűlöletbeszéd polgári jogi szabályozásának jogi és jogpolitikai környezetéről. *Állam- és Jogtudomány*, 55. évf. 2. sz. 3–26.
- GECSE Gábor – VOLTER Zsolt (2009): A rendőri hivatás etikai kódexe. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, X. 79–92.
- GIRASOLI, Nicola (1995): *National Minorities: Who Are They?* Budapest, Akadémiai.
- HALMAI Gábor (2006): A pókhálóból font híd – Nemzeti kisebbség – identitás – zsidóság. *Magyar Narancs*, 18. évf. 5. sz. (február 2.).
- HANÁK András (2013): Sötétség délben: Az alkotmányosság alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, 17. évf. 1. sz. 63–75.
- HANEY LÓPEZ, Ian F. (1999): Institutional Racism: Judicial Conduct and a New Theory of Racial Discrimination. *Yale Law Journal*, Vol. 109. 1717–1884.
- HEGYI Szabolcs – SIMON Éva (2013): Baj van az új Ptk-val. 4. rész: Szólásszabadság elleni fegyver lett belőle. *A TASZ jelenti blog*, 2013. február 15. Elérhető: https://ataszjelenti.blog.hu/2013/02/15/baj_van_az_uj_ptk-val_4_resz_szolasszabadsag_elleni_fegyver lett_belole (A letöltés ideje: 2019. 09. 30.)
- HUSZÁR László (1999): Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban. *Belügyi Szemle*, 47. évf. 7–8. sz. 124–133.
- IVÁNY Borbála (2012): Minősíthetetlen szigorúság. *Szuverén*, 2012. július 27.
- IVÁNY Borbála – JOVÁNOVICS Eszter – KIRS Eszter (2016): *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata a gyűlölet-bűncselekmények kapcsán folytatott büntetőeljárások tárgyában*. Budapest, GYEM.
- IVÁNY Borbála – PAP András László (2012): Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt. *Fundamentum*, 16. évf. 3. sz. 103–111.
- JAKAB András (2011): *Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG Orac.
- JONES, Jackie (2012): Human Dignity in the EU Charter of Fundamental Rights and its Interpretation Before the European Court of Justice. *Liverpool Law Review*, Vol. 33. No. 3. 281–300. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10991-012-9121-9>
- JOVÁNOVICS Eszter – PAP András László (2013): Kollektív bűnösség a XXI. század Magyarországon: magyarellenesség vádja cigányokkal szemben két emblemikus perben. *Fundamentum*, 17. évf. 4. sz. 153–157.
- KÁDÁR András Kristóf – MOLDOVA Zsófia – M. TÓTH Balázs – PAP András László (2008): Igazolt igazoltatás. *Rendészeti Szemle*, 56. évf. 5. sz. 106–132.
- KÁDÁR András Kristóf – M. TÓTH Balázs – PAP András László (2009): Diszkrimináció az igazoltatási gyakorlatban – egy empirikus kutatás eredményei. *Rendészeti Szemle*, 57. évf. 9. sz. 50–67.
- KÁLLAI Ernő – JÓRI András (2009): *Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala.

- KÁNTOR, Zoltán (2011): Ethnic or social integration? The Roma in Hungary. In KAHANEC, Martin – ZIMMERMANN, Klaus F. eds.: *Ethnic Diversity in European Labor Markets: Challenges and Solutions*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 137–162.
- KIRS Eszter (2015): Jogegységesítés az Európai Unióban a gyűlölet-bűncselekmények megtorlása kapcsán. In ANGYAL Zoltán szerk.: *Decem anni in Euroaea Unione II. – Európai és nemzetközi jogi tanulmányok*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 47–64.
- KIRS Eszter – PAP András László (2016): Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a gyűlölet-bűncselekmények esetén folytatott nyomozásról. Az előítéletes motiváció feltárásának kötelezettsége a Balázs kontra Magyarország ügyben hozott ítélet szerint. *Jogesetek Magyarázata*, 7. évf. 3. sz. 69–78.
- KOLTAY András (2013): A gyűlöletbeszéd korlátozása a magyar jogrendszerben. In KOLTAY András szerk.: *A gyűlöletbeszéd korlátozása Magyarországon. Alkotmányos és jogalkalmazói megközelítések, európai kitekintéssel*. Budapest, CompLex Wolters Kluwer. 17–172.
- KORINEK László (2006): A háborút nem látott bátrak bátorsága. *Belügyi Szemle*, 54. évf. 5. sz. 67–71.
- KOZÁRY Andrea (2008): Jelentés a cigány lakosság körében végzett rendőri munkáról. *Múltunk*, 53. évf. 4. sz. 265–274.
- KOZÁRY, Andrea (2014): *Police – Minority Relations: Policing – Ethnic Minorities: Restorative Justice in police practice*. Budapest, L'Harmattan.
- KOZÁRY, Andrea (2015): Police and ethnic minorities: Roma in Hungary. In BALLA Bálint – DAHMEN, Wolfgang – STERBLING, Anton Hrsg.: *Demokratische Entwicklungen in der Krise? Politische und gesellschaftliche Verwerfungen in Rumänien, Ungarn und Bulgarien (Beiträge zur Ost-europaforschung)*. Hamburg, Reinhold Kraemer.
- KRÉMER Ferenc – VALCSICSÁK Imre (2005a): Cigánysággal kapcsolatos attitűdök I. *Magyar Rendészet*, 5. évf. 2. sz. 3–27.
- KRÉMER Ferenc – VALCSICSÁK Imre (2005b): Cigánysággal kapcsolatos attitűdök II. *Magyar Rendészet*, 5. évf. 3. sz. 39–57.
- LADÁNYI János (2006): Fórum: Előnyben részesítés. *Fundamentum*, 10. évf. 4. sz. 97–99.
- LADÁNYI János – SZELENYI Iván (1997): Ki a cigány? *Kritika*, 12. évf. 3. sz. 3–6.
- LAKATOS Szilvia (2012): *A romani nyelv helyzete a magyarországi közoktatásban*. PhD-értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Oktatás és Társadalom Neveléstudományi Doktori Iskola.
- LÁNCOS Petra Lea (2014): *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Budapest, Pázmány Press.
- MAHLMANN, Matthias (2012): Human dignity and autonomy in modern constitutional orders. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press. 370–396.
- MAJTÉNYI Balázs (2014): Alaptörvény a nemzet akaratából. *Állam- és Jogtudomány*, 55. évf. 1. sz. 77–95.
- MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI György (2012): *Cigánykérdés Magyarországon 1945–2010*. Budapest, Libri.
- MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (2006a): Sokasodó kisebbségek? *Élet és Irodalom*, 29. sz. 50.
- MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (2006b): Végtelen történet: A kisebbségi hovatartozásról. *Fundamentum*, 10. évf. 2. sz. 93–106.
- MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (2009a): Should ethnic data be standardized? Different situations of processing ethnic data. In SZABÓ Máté Dániel ed.: *Privacy Protection and Minority Rights*. Budapest, Eötvös Károly Policy Institute. 63–88.

- MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (2009b): Uniformizáltak-e az etnikai adatok? Jogszabályi keretek az etnikai adatok, információk kezelésénél. In MAJTÉNYI Balázs szerk.: *Lejtős pálya. Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról*. Budapest, L'Harmattan. 89–110.
- MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (2011): Minority regimes at work – Hungarian experiences on the interrelated complexities of data protection and minority protection. In HORVÁTH István – HORNOK Márton eds.: *Minority politics within the Europe of regions*. Cluj-Napoca, Scientia. 351–366.
- MAJTÉNYI László – SZÉKELY Iván – SZABÓ Máté Dániel (2006): *Roma támogatások és jogosultságok egyéni követésének lehetőségei*. Budapest, Eötvös Károly Intézet.
- MAKULA György (2008): Cigányság és rendvédelem európai kitekintésben. In CSÁNYI Klára szerk.: *A cigányság és a rendvédelem viszonyának néhány aktuális kérdése magyarországi és nemzetközi kitekintésben*. Budapest, Európai Roma Rendvédelmi Bajtársi Egyesület.
- MAUER, Marc (1999): *The Crisis of the Young African American Male and the Criminal Justice System*. Washington, D. C., U.S. Commission on Civil Rights.
- MCCRUDDEN, Christopher (1982): Institutional discrimination. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 2. No. 3. 303–367. DOI: <https://doi.org/10.1093/ojls/2.3.303>
- MCCRUDDEN, Christopher (2008): Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights. *The European Journal of International Law*, Vol. 19. No. 4. 655–724. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chn043>
- MILLER, Joel – GOUNEV, Philip – WAGMAN, Dani – BALOGI, Anna – BEZLOV, Tihomir – PAP, András László – SIMONOVITS, Bori – VARGHA, Lili (2008): Racism and Police Stops: Adapting US and British Debates to Continental Europe. *European Journal of Criminology*, Vol. 5. No. 2. 161–191. DOI: <https://doi.org/10.1177/1477370807087641>
- MINK András (2005): *Az alperes: az állam. A Magyar Helsinki Bizottság története*. Budapest, MHB.
- M. TÓTH Balázs (2009): Percepcióalapú etnikai adatok és az önrendelkezési jog. *Föld-rész*, 2. évf. 3–4. sz. 147–157.
- M. TÓTH Balázs (2011): *Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola.
- M. TÓTH Balázs – PAP András László (2009): Etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában. In MAJTÉNYI Balázs szerk.: *Lejtős pálya. Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról*. Budapest, L'Harmattan. 111–134.
- M. TÓTH Balázs – PAP András László (2011): Az etnikai profilalkotás mint a diszkrimináció sajátos formája. *Föld-rész*, 4. évf. 2–4. sz. 28–48.
- M. TÓTH Balázs – PAP András László (2013): *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*. Budapest, L'Harmattan.
- NAGY József (2010): Angyalok kertje. *Nol.hu*, 2010. július 7.
- PAP András László (2007): *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*. Budapest, Gondolat.
- PAP András László (2008a): A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük? *Rendészeti Szemle*, 56. évf. 5. sz. 39–60.
- PAP, András László (2008b): *Ethnicity- and race-based profiling in counter-terrorism, law enforcement and border control (study), November 2008. Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, PE 408.326*. Brussels, European Parliament.
- PAP, András László (2008c): Human rights and ethnic data collection in Hungary. *Human Rights Review*, Vol. 9. No. 1. March. 109–122.

- PAP András László (2010): A vallási és etnikai hovatartozás összefüggései a kisebbségi jogvédelem rendszerében. In KÖBEL Szilvia szerk.: *A vallási diszkrimináció ellen – az esélyegyenlőség megteremtéséért*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 13–162.
- PAP András László (2012): A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről. Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása? *Jogesetek Magyarázata*, 3. évf. 1. sz. 91–100.
- PAP András László (2013): *A megfigyelés társadalmának proliferációjától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig: Alkotmányjogi és rendészettudományi megközelítések az emberi méltóság, a társadalmi biztonság és az adatvédelem értelmezésekor*. Budapest, L'Harmattan.
- PAP András László (2015): Személyiségkép és alkotmányos identitás a Nemzeti Együttműködés Rendszerében (II. rész). *Közjogi Szemle*, 8. évf. 1. sz. 1–11.
- PAP András László (2016): Romaintegráció és rendészet: esszencializmus és kulturalizmus a nemzeti együttműködés rendszerében. In FINSZTER Géza – KÓHALMI László – VÉGH Zsuzsanna szerk.: *Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 504–517.
- PAP András László – SIMONOVITS Bori (2006a): Ahogy a lakosság és a rendőr látja. Az igazoltatási gyakorlat tapasztalatai. *Fundamentum*, 10. évf. 2. sz. 125–139.
- PAP András László – SIMONOVITS Bori (2006b): Hátrányos megkülönböztetés a rendőri igazoltatásban – egy vizsgálat eredményei. *Magyar Rendészet*, 4. évf. 4. sz. 94–137.
- PAP András László – SIMONOVITS Bori (2007): Látható és mégsem látható előítéletesség a rendőri igazoltatási gyakorlatban – adalékok a rendészeti jog felülvizsgálatának kérdéséhez. *Rendészeti Szemle*, 55. évf. 5. sz. 27–56.
- PAREKH, Bhikhu (2001): Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory. *Ethnicities*, Vol. 1. No. 1. 109–115. DOI: <https://doi.org/10.1177/146879680100100112>
- PINCUS, Fred L. (1996): Discrimination Comes in Many Forms: Individual, Institutional, and Structural. In ADAMS, Maurianne ed.: *Readings for Diversity and Social Justice*. New York, London Psychology Press. 31–34.
- PLANKÓ Gergő (2011): Csak cigányok támadnak rasszista okokból? *Index*, 2011. március 17.
- RAB László (2010): Romáknak szóló pályázatot nyert a Jobbik eleki elnökének lánya. *Nol.hu*, 2010. április 23.
- SANSUM MOLNÁR Judit (2017): Az 1993-as magyarországi kisebbségi törvény parlamenti vitája. *Regio*, 25. évf. 3. sz. 182–202.
- SCHUTTER, Olivier de – RINGELHEIM, Julie (2010): *Ethnic Monitoring: The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti-Discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Rights*. Brussels, Bruylant.
- SIMON, Patrick (2007): “Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe countries: *Study Report*. Strasbourg, Council of Europe.
- SMUK Péter (2013): Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. *Közjogi Szemle*, 6. évf. 3. sz. 25–34.
- SZENTE Imre (2005): A hajótöröttek gondolatai (Esterházy Péterről). In BORBÁNDI Gyula szerk.: *Nyugati magyar esszéírók antológiája, 1986*. Bern, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem. 173–180.
- SZENTE Zoltán (2006): A pozitív megkülönböztetés problémái. *Fundamentum*, 10. évf. 4. sz. 17–44.
- TAGUIEFF, Pierre-André (1990): The New Cultural Racism in France. *Telos*, No. 83. 109–122.

- TAJFEL, Henri (1981): *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TATÁR László (2004): Profilalkotás a bűnüldözésben. In KORINEK László – KŐHALMI László – HERKE Csongor szerk.: *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK. 177–181.
- TÓTH J. Zoltán (2013): Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? *Jogelméleti Szemle*, 2. sz. 178–195.
- TÓTH Norbert (2009): Hasznos tippek kezdőknek és haladóknak – avagy az EBESZ új gyűlöletbűncselekményekkel foglalkozó dokumentumai. *Föld-rész*, 2. évf. 3–4. sz. 158–160.
- USZKIEWICZ Erik (2013): Mit (nem) mutatnak a számok? *Belügyi Szemle*, 61. évf. 12. sz. 84–91.
- UTASI Judit (2011): A gyűlöletbűnözés háttere. *Kriminológiai Tanulmányok*, 48. kötet. 115–126.
- VALCSICSÁK Imre szerk. (2013): *Rendészeti (szakmai) etika*. Budapest, FÁMA – Nemzeti Közszerkesztési Tankönyv Kiadó.
- VÍZI Balázs (2013): *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan.
- ZÁDORI Zsolt (2003): Felhő-kakukkfészekben. *Beszélő*, 8. évf. 11. sz. 11–16.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Szabó Ilse
Tördelőszerkesztő: Mikes Vivien

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00606_00

ISBN 978-963-531-042-5 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-043-2 (elektronikus)

A kötet a rendészet és a társadalmi sokszínűség összefüggéseinek, valamint a hátrányos megkülönböztetés gyakorlatának összetettségét elemzi. Ismerteti a tárgykör legfontosabb nemzetközi és hazai normáit, a közpolitikai környezet és a joggyakorlat kontúrjait, valamint néhány jelentősebb kutatást. A multikulturális igények és a kisebbségi jogok értelmezési tartományát az alapjogi megközelítés mellett társadalomtudományos kontextusban is vizsgálja.

Az első fejezet a sokszínűség sokszínűségét mutatja be, a második a nemzetközi szabályozást, a harmadik pedig a multikulturalizmus hazai jogi és társadalmi környezetét tekinti át. A negyedik fejezet a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekményekkel, az ötödik a magyar rendvédelmi gyakorlatban megjelenő hátrányos megkülönböztetés kérdésével foglalkozik. A hatodik fejezet az etnikai adatkezelés kérdését, a záró fejezet pedig a roma kisebbség médiareprezentációját és a rendészeti kommunikációt tárgyalja.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE