
**MTA Law Working Papers
2017/09.**

**Intézményes diszkrimináció
és zaklatás**

Pap András László

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Intézményes diszkrimináció és zaklatás

Ez az írás az intézményes és strukturális diszkrimináció koncepcióját vizsgálja abból a szempontból, hogy a zaklatás tényállása mennyiben alkalmas arra, hogy ezek az alapvetően a társadalomtudomány által leírt jelenségek és használt fogalmak a jogalkalmazásban is értelmezhetőek legyenek. Az írás lényegében hazai jogalkalmazási és jogértelmezési kontextust céloz, a jogfejlesztés és a jogértelmezés lehetséges irányainak felvetése céljából. Az írás a zaklatás antidiszkriminációs jogi – vagyis nem büntetőjogi – fogalmát tárgyalja, ugyanis e tényállás sajátossága az, 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 ez egész intézményt. Az írás a következő szerkezetet követi: elsőként a fogalomalkotás és -használat kontextusát ismertetem, ezt követően az intézményi és strukturális diszkrimináció, valamint a zaklatás fogalmát mutatom be, majd hazai jogesetekkel szemléltetem a zaklatás és az intézményes diszkrimináció fogalmainak jogi operacionalizációs gyakorlatát. Végül egy háromelemű tipológiát felállítva konkrét tényállások besorolásával megkülönböztetem 1) az intézményes diszkriminációnak a zaklatás által nem értelmezhető; 2) a zaklatás intézményes diszkriminációként nem értelmezhető; és 3) az intézményes diszkriminációnak a zaklatás által értelmezhető eseteit. A jog(gyakorlat)fejlesztés lehetséges irányait felvetve az írás e részében olyan gyakorlatokat is bemutatok, amelyek még nem öltöttek konkrét panaszok, jogesetek formáját.

A fogalomalkotás és -használat kontextusa

Előjáróban fontosnak tartom rögzíteni, hogy noha a fogalomalkotás egyaránt segíti a különböző társadalmi jelenségek a tudományban nélkülözhetetlen analitikus vizsgálatát, és a jogalkotás, valamint a jogalkalmazás számára is esszenciális, mindazonáltal egy ponton túl már magában hordozza az öncélúság, a frivol intellektualizmus veszélyét. Az intézményes és a strukturális diszkrimináció elhatárolása után kutatva tucatnyi definíciót és több kategóriába sorolható „nehéz esetet” találhat az érdeklődő kutató. Az etnikaprofil-alkotás következőkben részletesen tárgyalt jelenségét például a már eleve leszűkítő, jogi megközelítést és fogalomhasználatot alkalmazó jogtudományi szakirodalom és a jogvitákban felhasznált érvek egyaránt sorolják a közvetlen és a közvetett diszkrimináció, a zaklatás tényállása alá, és persze akadnak olyanok is, akik a szegregációhoz hasonlóan sajátos, sui generis és különálló jogalkotást igénylő fogalomról beszélnek. A kategóriaalkotás és klasszifikáció nemcsak élvezetes, de hasznos tevékenység, mindazonáltal én a pragmatikus megközelítés fontosságát kívánom hangsúlyozni, különös tekintettel arra, hogy ezen írás célja a joggyakorlat egy lehetséges irányának vázolása. Éppen ezért az európai uniós irányelvek logikáját követő magyar jogszabályi, illetve egyetlen, általam a fontosabb elemeket tartalmazó nem jogi, társadalomtudományos definíciót fogok használni – és már csak a terjedelmi korlátokra tekintettel is kénytelen vagyok eltekinteni a számos, kisebb-nagyobb részleteiben eltérő diszkriminációdefiníció ismertetésétől.

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 mellett; 2) az esélyegyenlőségi politika és például a

célzott szakpolitikai programok; 3) a tágabb stratégiaalkotás, a mainstreaming; 4) illetve a társadalmi nevelés, érzékenyítés szintje.¹ 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.²

Mindezt azért tartottam fontosnak előjáróban leírni, mert az írás célja annak a folyamatnak a vizsgálata, hogy hogyan lehet az antidiszkriminációs jog, jogintézmények és jogi fogalmak formájába önteni az intézményes (és strukturális) diszkriminációnak a társadalomtudomány által leírt jelenségét. 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.)³

Intézményi, intézményes, intézményesült és strukturális diszkrimináció, zaklatás: fogalmak és definíciók

A fogalommeghatározást kezdjük a jogi konceptualizációtól legtávolabb eső, legáltalánosabb terminussal. A *strukturális diszkrimináció* nem jogi, hanem társadalomtudományi fogalom, amely a kirekesztés olyan általános, rendszerszerű formájára utal, ami 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 hátrányba kerülését okozzák. Nemcsak hogy kimutatható egyéni kirekesztő magatartást vagy akár szándékot nem felételez, 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.⁴ A strukturális diszkrimináció egy jellemző formájára hívja fel a figyelmet a Bechdel-teszt, amely azt vizsgálja, hogy egy fikciós műben, a leggyakrabban filmekben megjelenik-e legalább két nevesített női szereplő, akik a férfiakon

¹ Bővebben lásd például Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismertek. L'Harmattan, Kiadó, Budapest, 2010 [Föld-rész Könyvek]

² Bővebben lásd Balogh Lídia: Társadalmi egyenlőség, esélyegyenlőség. In: Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Pap András László: A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és az esélyegyenlőségi intézkedések hazai kerete. Nemzeti Közszerzői Egység, 2015, 12–15. o.

³ Lásd például Pap András László: A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről. Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása? Jogesetek Magyarázata, 2012/1.

⁴ A kérdéstről lásd Szente Zoltán: A pozitív megkülönböztetés problémái. Fundamentum, 2006/4., 17–44. o.

kívül legalább egyszer valami másról beszélgetnek. A legtöbb mű nem teljesíti ennek az egyszerű, a nemalapú részrehajlást mérő teszt feltételeit. A teszt némileg átalakított változata faji/etnikai, fogyatékoságalapú, vagy éppen az LGBT embereket érintő részrehajlás mérésére is alkalmas.⁵

Rátérve az „intézményi”, „intézményes” és „intézményesült” diszkrimináció fogalmára, megítélésem szerint ezek szinonimák. Visszautalva az előbbi, kontextualizáló megjegyzésekre, intellektuálisan szórakoztató gyakorlatnak ígérkezhet, de pragmatikus szempontból tekintve főleg a három terminus között különbséget tenni. Éppen elég feladat a strukturális és az intézményes diszkrimináció elhatárolása. 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.⁶ *Dovidio* azt hangsúlyozza, hogy az intézményes diszkrimináció olyan szabály, szokás, vagy gyakorlat, amely rendszerszerűen jeleníti meg és termeli újra a csoportalapú egyenlőtlenségeket.⁷ *McCrudden* abban látja a jelenség lényegét, 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 előítéletre sem.⁸ *Haney-López* szerint a szervezetszociológia új institucionalizmusként ismert, a racionális döntésméleteket meghaladó irányzatát követve olyan, a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi státusát közvetve vagy közvetlenül megerősítő gyakorlat: 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.⁹

Az intézményes diszkrimináció jelenségét az 1970-es évek óta vizsgálják a kutatók, kezdetben főleg gazdasági, munkaerő-piaci 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.

⁵ Lásd például Faith Lawrence: SPARQLing Conversation: Automating The Bechdel-Wallace Test.

<http://nht.ecs.soton.ac.uk/2011/papers/12-flawrence.pdf>; Stacy L. Smith – Marc Choueiti – Katherine Pieper – Tracy Gillig – Carmen Lee – Dylan DeLuca: Inequality in 700 Popular Films: Examining Portrayals of Gender, Race, & LGBT Status from 2007 to 2014. USC Annenberg’s Media, Diversity, & Social Change Initiative, évszám nélkül; Nona Power: One-dimensional woman. Zero Books, 2009; Fionnuala Ní Aoláin – Catherine Turner: Gender, Truth & Transition. UCLA Women’s Law Journal, vol. 16, 2007, p. 229.; Kishonna Gray: Race, Gender, and Deviance in Xbox Live: Theoretical Perspectives from the Virtual Margins. Routledge, 2014.

⁶ Fred L. Pincus: Discrimination Comes in Many Forms: Individual, Institutional, and Structural. In: Maurianne Adams (ed.): Readings for Diversity and Social Justice. Psychology Press, 2000

⁷ P. J. Henry Dovidio: Institutional Bias. In: John F. Dovidio – Miles Hewstone – Peter Glick – Victoria M. Esses (eds.): The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination. SAGE Publications, 2010, pp. 426–440.

⁸ Christopher McCrudden: Institutional Discrimination. Oxford Journal of Legal Studies, vol. 2, no. 3, Winter, 1982, pp. 303–367.

⁹ Ian F. Haney-López: Institutional Racism: Judicial Conduct and a New Theory of Racial Discrimination. Yale Law Journal, vol. 109, 1999, p. 1717.

Fontos hangsúlyozni, hogy a szerzők többsége, még a jogtudósok is¹⁰, 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 fogalom 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.”¹¹

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.

Fontos hangsúlyozni, hogy ahogy a strukturális, úgy az intézményes diszkrimináció is alapvetően és elsődlegesen társadalmi jelenség, és egyfelől a marginalizáció és a kirekesztés működésének megértését segíti, másfelől pedig társadalomtudományos és (köz)politikai diskurzusban és retorikában a kirekesztés szinonimájaként használt fogalom. A jog, a maga szükségyszerűen reduktív megközelítésével és fogalmi apparátusával a kirekesztést okozó társadalmi viszonyok, élethelyzeteknek csupán egy részét veszi célba. Nézzük meg, hogyan!

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát több nemzetközi dokumentum, így a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény¹², a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya¹³, a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény¹⁴, a gyermek jogairól szóló egyezmény¹⁵ vagy a fogyatékossgal élők jogairól szóló egyezmény¹⁶ 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 az Emberi jogok európai egyezményének¹⁷ 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

¹⁰ Lásd fent. 7-10. lábjegyzet.

¹¹ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia című tervezetről. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-702-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html>

¹² Nemzetközi egyezmény a faji alapú hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination). U.N.T.S., vol. 660, no. 9464, 1969, p. 212. Magyarországon kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹³ Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (International Covenant on Civil and Political Rights). U.N.T.S., vol. 999, no. 14668, 1966, p. 176. Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹⁴ A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women). U.N.T.S., vol. 1249, 1979, p. 13. Magyarországon kihirdette az 1982. évi 10. törvényerejű rendelet.

¹⁵ Egyezmény a gyermek jogairól (Convention on the Rights of the Child). U.N.T.S., vol. 1577, no. 27531, 1990, p. 44. Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény.

¹⁶ A fogyatékossgal 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.

¹⁷ 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.

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.¹⁸

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 (Ebktv.) 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:¹⁹

1. *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 védett tulajdonsága (tulajdonságuk) miatt került sor: például faji-etnikai hovatartozás, nem, szexuális orientáció, vallásos meggyőződés alapján.²⁰

2. *Közvetett hátrányos megkülönböztetés* – erről akkor beszélünk, amikor semlegesnek és elfogulatlanak 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.²¹

3. *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.²² A zaklatás fontos sajátossága, hogy a zaklatásmentes ügymenet megteremtésének kötelezettsége a munkáltatót terheli, így adott esetben a jogi felelősségre

¹⁸ 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 árúhoz 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 privát szektorban. Bővebben lásd még Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: i. m. 49., 51. o.

¹⁹ Bővebben lásd még Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról*. Második, javított kiadás. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2009 [(Föld-rész Könyvek]; továbbá Bihary László – Farkas Lilla – Kádár András Kristóf – Kárpáti József: *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*. Másság Alapítvány, Budapest, 2006.

²⁰ Lásd Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: i. m. 17. o.

²¹ Uo. 18. o.

²² Uo.

vonás sem (csak) a zaklató munkatársat, hanem a munkáltatót (is) érinti.²³ Amint a következőkben látni fogjuk, és ez ennek az írásnak a tárgya: a zaklatás lesz, lehet az az antidiszkriminációs tényállás, amely alkalmas az intézményes diszkrimináció egyes formáinak jogi leképezésére és megragadására. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének állásfoglalása²⁴ szerint „*A zaklatás fogalma meghatározott »magatartást« tilt, de ez a tilalom kiterjed a magatartáson túl az Ebktv. 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 cselekményekkel.*”

Fontos megemlíteni, hogy bár a Btk. is ismeri a zaklatás fogalmát,²⁵ az írás szempontjából azonban ez irreleváns; e helyütt az elemzés csak az antidiszkriminációs jog szempontjából és fogalomrendszere alapján folyik.

Példák az intézményes diszkrimináció jogi operacionalizációjának gyakorlatára

A következőkben bemutatok néhány példát az intézményes diszkrimináció jogi operacionalizációjának hazai gyakorlatára. Amint látni fogjuk, az esetek egy részében az intézményes diszkriminációt a közvetett, nagy ritkán a közvetlen diszkrimináció fogalmával azonosítja a joggyakorlat, az innovatív, és számos esetben az egyetlen megoldást azonban a zaklatás tényállása jelenti. Tekintettel arra, hogy az írás egy elméleti problémának a joggyakorlatban történő konkretizálását vizsgálja, amennyiben a bíróság a kérelmet érdemben megtárgyalja, azaz elfogadja a panaszosok (többnyire civilszervezetek stratégiai perek formájában, közérdekűigény-érvényesítés keretében alkalmazott) azon pertaktikáját, hogy a jogvita tárgyaként azonosított (a választott példákban többnyire rendészeti tárgyú) jelenséget, a hatóságok vagy hivatalos személyek magatartását az egyenlő bánásmód megsértéseként azonosítják, ezt abban az esetben is az intézményes diszkrimináció kezelésének eredményes modelljének értékelem, ha adott esetben nem is vezet pernyertességhez.

A miskolci komplex razziák mint a közvetlen és közvetett diszkrimináció esetei

A Társaság a Szabadságjogokért, a Nemzeti 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

²³ Uo. További, az elemzés szempontjából nem közvetlenül releváns még a szegregáció, azaz a jogellenes elkülönítés szintén a diszkrimináció egyik speciális, például a magyar jogban is külön nevesített fajtája, amelynek során bizonyos konkrét személyeket – jellemzően egy hátrányos helyzetű faji-etnikai csoport tagjait – elkülönítenek például az oktatás vagy bizonyos szolgáltatások igénybevétele során, vagy lakóhelyi szegregációra kényszerítenek. A szegregáció nemcsak aktív magatartással valósítható meg, hanem a már korábban kialakult szegregációs helyzet fennmaradását előidéző „nem tevés”-sel is – azaz a szegregáció felszámolására irányuló erőfeszítések elmulasztása is számon kérhető. Uo.

²⁴ 384/5/2008. (IV. 10.)

²⁵ 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 büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Önkormányzati Rendészet által koordinált és más társszervekkel együtt folytatott hatósági ellenőrzési gyakorlat kapcsán. A jelentés a következőket állapította meg²⁶: A Miskolci Önkormányzati Rendészet eltérő profilú, hatáskörű és egymástól különböző vizsgálati jogosítványokkal felruházott önkormányzati szervekkel, közszolgáltatók munkatársaival, valamint más szervek képviselőivel közösen²⁷, 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 lakókönyezeteiben. A 2013. április 15. és 2014. április 17. között több mint 2700 ingatlant és nagyjából 4500 embert (körükben több mint ezer kiskorút) érintő ellenőrzések kiterjedtek a lakcím-bejelentési kötelezettségre, az állattartás szabályainak betartására, a szemétszállítási 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, elgettősodott 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 nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációt idéztek elő.

Az ombudsmani helyszíni vizsgálat idején megkérdezett állampolgárok közül többen is sérelmezték az egyes ellenőrző hatóságok képviselőiben eljárók beszédstílusát, annak 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 razziák 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 lakcím-bejelentési kötelezettség teljesítésének, az ebtartási szabályok betartásának és a szemétszállítási szerződések

²⁶ 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.

²⁷ Az ellenőrzésben részt vett a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat (amely a gyermekek védelméről és a gyámügyi 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 MIHŐ Kft.

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 élelmezés, 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 belenéztek 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 helyszínei kiválasztásának objektív, igazolható és ésszerű indoka 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 razzizmusokat csak ott bonyolították le, ahol a roma nemzetiségű lakosság szignifikánsan nagyobb arányban él, mint a város más részeiben. Az alapvető jogokat az előbbiek 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 nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációt is előidéztek. Noha a jelentés több esetben megállapítja, hogy az ellenőrzésekkel érintett településrészek lakói kifejezetten félelemkeltő, zaklató jellegűnek élhették meg a hatósági személyek által közösen végrehajtott, esetenként visszatérő, összehangolt és razziaszerű ellenőrzéseket, az ombudsmanok a zaklatást külön nem nevesítették.

A szélsőjobboldali szervezet demonstrációja során a megfélemlített polgárok elmaradt védelme mint a zaklatás esete

Az Egri Törvényszék 2015. szeptemberi ítéletében²⁸ két, az intézményes diszkrimináció sajátos esetének tekinthető jelenségre vonatkozóan is megállapította az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét, zaklatás, illetve közvetlen hátrányos megkülönböztetés tényállásával azonosítva azt.

A Társaság a Szabadságjogokért által indított perben a bíróság kimondta, hogy a rendőrség 2011-ben Gyöngyöspátán megsértette a megfélemlített roma lakosság egyenlő bánásmódhoz való jogát azzal, hogy amikor a helyi Jobbik behívására az azóta bíróság által jogerősen

²⁸ 12P20.065/2013/128. [Ld. https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-perrek/gyongyospata](https://tasz.hu/romaprogram/romaprogram-perrek/gyongyospata)

felosztatott szélsőséges, cigányellenes szervezet, a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület megszállta Gyöngyöspata cigánysorát, nem védte meg őket. Emellett először mondta ki magyar bíróság azt is, hogy a rendőrség bírságolási gyakorlata is lehet diszkriminatív.

Az első intézményes diszkriminációs tényállás a rendőrség „hallgatására” vonatkozott, azaz szélsőséges szervezetek fenyegetésének el nem háritására. 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 akciójának eltűrésével az egyenlő bánásmód követelményét sértse.”*²⁹ 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, amelyet 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 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 *„Rendkívül 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.”*³⁰

A Debreceni Ítéletábra jogerős 2016 áprilisában meghozott ítélete ellentétes álláspontja helyezkedett, és nem látván megállapíthatónak a hátrányos megkülönböztetést, elutasította a keresetet. Ezt a Kúria 2017 februári ítélete,³¹ 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, amivel közrehatott a velük szemben kialakult ellenséges, megalázó, megfélemlítő környezet kialakulásában. Ezért megállapítható, hogy a rendőrség zaklatást valósított meg.

A rendészeti alulminősítés mint a tisztességes eljáráshoz fűződő jog és a diszkrimináció esetei
Az elv, azaz az intézményes diszkrimináció elutasítása egyértelmű: a gyűlölet-bűncselekmények alulminősítése kapcsán indult Nachova kontra Bulgária ügyben³² alkotott sztenderd szerint például az Emberi Jogok Európai Bíróságán egyetlen előítéletre utaló

²⁹ Uo.

³⁰ Uo.

³¹ Pfv.IV.21274/2016/4.

³² A témáról bővebben Kirs Eszter: Jogegységesítés az Európai Unióban a gyűlölet-bűncselekmények megtorlása kapcsán, In: Angyal Zoltán (szerk.) Decem anni in Euroaea Unione II.: Európai és nemzetközi jogi tanulmányok. 162 p. Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015. pp. 47-64.

körülmény fennállása kötelezettséget keletkeztet arra, hogy a nyomozati 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 Egyezmény megsértését jelenti. E tétel visszaköszön a Šečić kontra Horvátország,³³ a Stoica kontra Románia ügyben³⁴, de több Magyarország ellen folyt friss döntésben is.³⁵ A Magyar Helsinki Bizottság által képviselt Király és Dömötör kontra Magyarország ügyben³⁶ 2017. január 17-én a bíróság kimondta, hogy a magyar hatóságok fellépése elégtelen volt a 2012-es devecseri szélsőjobboldali tüntetésen, ahol követ dobáltak és szidalmazták a helyi romákat. Ezzel a hatóságok azt üzenték a nyilvánosságnak, hogy a nyíltan rasszista magatartások következmény nélkül maradhatnak és így nem védtek meg a panaszosoknak megfélemlítés-mentes magánszférához és etnikai identitáshoz való jogát.³⁷

Az igazoltatások formájában jelentkező etnikai profilalkotás mint zaklatás vagy egyéb (intézményes) diszkrimináció

Az intézményes diszkrimináció klasszikus esetét jelentő másik, a gyöngyöspatai ügyben is megjelenő, etnikai profilalkotásnak is nevezett jelenség arra utal, amikor a rendőrség „rászáll” a helyi romákra: míg a szélsőségeket csak elvéve igazoltatták, és még ritkábban indítottak ellenük szabálysértési eljárásokat, addig a helyi romákat a saját lakóhelyükön rendszeresen igazoltatták. 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 a fennmaradt, és a rendőrség kapacitását jórészt a romák apró-cseprő, főleg gyalogosokat és kerékpárosokat érintő szabálysértésekért történő bírságolásra használták. Akadt olyan is, akit azért bírságoltak meg, mert „köpködött”.³⁸ A bíróság itt a zaklatás tényállását nem találta igazolhatónak, de

³³Šečić kontra Horvátország (40116/02), 2007. aug. 31.

³⁴Stoica kontra Románia (42722/02), 2008. márc. 4.

³⁵Balázs 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. Ld. még Balázs v. Hungary, no. 15529/12, 20 October 2015. Bővebben ld. Kirs Eszter - Pap András László: 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, JEMA, 7. évf. 3. sz. / 2016, 69-78, továbbá

[http://gyulotellen.hu/aktualitasok/strasbourg-megfelelo-vedelmet-kell-adni-romaknak-gyulot-](http://gyulotellen.hu/aktualitasok/strasbourg-megfelelo-vedelmet-kell-adni-romaknak-gyulot-buncselekmenyekkel-szemben)

[buncselekmenyekkel-szemben](http://gyulotellen.hu/aktualitasok/strasbourg-megfelelo-vedelmet-kell-adni-romaknak-gyulot-buncselekmenyekkel-szemben) Ld. Még Ivány Borbála -- Jovánovics Eszter -- Kirs Eszter: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata a gyűlölet-bűncselekmények kapcsán folytatott büntetőeljárások tárgyában, Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport, 2016,

http://gyulotellen.hu/sites/default/files/gyem_ejebjoggyak.pdf

³⁶10851/13 számú kérelem

³⁷Bővebben ld. <http://gyulotellen.hu/aktualitasok/strasbourg-megfelelo-vedelmet-kell-adni-romaknak-gyulot-buncselekmenyekkel-szemben>

³⁸A TASZ által készített videóban nyilatkozó romák ilyen esetekről számolnak be: Amikor a babakocsit 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 forintra 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 (véltetően közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés miatt) megbüntette ötezer forintra. Egy következő esetben egy fiatalember a melegre tekintettel néhány percre beengedte a kuttyáját a patakba, és erre az időre levette róla a szájkosarat. A bírság összege: húszezer forint lett. Egy másik esetben, amikor azt a közmunkást büntették meg ötvenezer forintra, aki a drótkerítés cseréje során a közterületen elhullott dróthulladékot szedte össze, és vitte a hulladékgyűjtő telepre. Máskor a helyi rendelet szabályainak megfelelő napon történő kerti hulladékért kapott ötvenezer forintos bírságot. Egy férfit azért büntettek meg hatezer forintra, mert az általa tolt bicikli, amelyet egy zsák krumplics és egy zsák liszt szállítására használt, nem felelt meg a

kimondta, hogy a rendőrség szabálysértési bírságolási gyakorlatával közvetlen hátrányos megkülönböztetésben részesítette a helyi roma lakosságot, ugyanis rendkívül sok esetben bírságoltak 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.³⁹ 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.”⁴⁰

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”.

Noha zaklatást végül nem állapított meg, Az első fokú 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 büntető eljárásokat, 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.”⁴¹ Az Egri Törvényszék ugyanakkor e jelenséget a közvetett diszkrimináció esetének ítélte meg.

A Kúria említett, 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 valószínűsített meg. A civil szervezet ennek megfelelően hírt is adott a megnyert perről,⁴² néhány óra múlva azonban a Kúria sajtóközleményben adott tájékoztatást arról, hogy az ítélet szóbeli indokolásának ez a része tévesen hangozott el, és ellentétben áll a kihirdetett rendelkező résszel, amelyben ez a megállapítás nem hangozott el. A kaotikus helyzet tisztázására a civil szervezet két közérdekű adatigénylése sem bizonyult

KRESZ-előírásoknak. Egy másik férfi huszoneezer forint bírságot kapott azért, mert egy tócsa miatt átment az út egyik oldaláról a másikra. Egy fiatal asszonyt azért büntettek meg tízezer forintra, mert nem égett a rendszámvilágítása. Gépjármű utcán, közkútról történő lemosásáért, környezetszennyezésre hivatkozva harmincezer forint bírságot szabtak ki, valakit pedig azért bírságoltak meg harmincötezer forintra, mert nem volt bekötve a biztonsági öve, amikor ki akart állni az autójával az udvaráról. Uo.

³⁹ 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 nemzetiségi önkormányzat elnökének nyilatkozata szerint a romák között gyakori vezetéknevek beazonosításával valószínűsítette. Uo.

⁴⁰ 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. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/223419918.pdf>

⁴¹

http://ataszjelenti.blog.hu/2016/05/09/gyongyospata_per_az_alapjogi_biraskodastol_az_alapjogok_kiforditasaig

⁴² <https://tasz.hu/romaprogram/gyongyospata-megerkezett-kuria-itelete>

⁴² <https://tasz.hu/romaprogram/gyongyospata-megerkezett-kuria-itelete>

elégésnek, 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 és a joggyakorlatban és az ombdusmani judikatúrában is egyértelműnek tekintett álláspontot, hogy itt az intézkedő rendőrök percepciójáról és nem etnikai identitásról van szó.)

Az igazoltatások során megnyilvánuló, etnikaprofil-alkotásnak nevezett jelenség⁴³ jogi megragadására történt már kísérlet a hazai joggyakorlatban. A Magyar Helsinki Bizottság és a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság között az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt 2012-ben zajló eljárásban⁴⁴ (2011. január 1. és szeptember 5. között) a Helsinki Bizottság közel százötven szabálysértési esetet regisztrált.⁴⁵ Az eljárás fókuszába helyezett településen, Rimócon kis súlyú, a kerékpár felszerelésének hiányossága miatt kiszabott helyszíni bírságok 97 százaléka 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.⁴⁶ (Az etnikai hovatartozás meghatározásának alapjául a 2001-es népszámlálás adatai, az ELTE Társadalomtudományi Karának általános szociálismunkás-hallgatói által 2004–2005-ben felvett adatok⁴⁷, 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 helyben 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 összeadódó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez vezethetett*”.

2014-ben hat civilszervezet, az Eötvös Károly Intézet, az Ide tartozunk! Roma Közösségi 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.⁴⁸ A rendőrség által végül nem támogatott kezdeményezés mögött a jogvédő szervek azon, egybehangzó tapasztalata állt, hogy az elmúlt években⁴⁹ a rendőrök a roma

⁴³ A kérdésről bővebben lásd M. Tóth Balázs – Pap András László: A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012; továbbá M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 110–130. o.

⁴⁴ EBH/865/2011.

⁴⁵ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EBH_eljaras_adatok.pdf

⁴⁶ Ivány Borbála – Pap András László: Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt. Fundamentum, 2012/3., 103–111. o.

⁴⁷ Lásd Bass László: Egy év – szociális problémák változásai egy hátrányos helyzetű kistérségben. Esély, 2006/4., 21–47. o.

⁴⁸ <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfkszabsertmunkacsop0715.pdf>

⁴⁹ 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

embereket kiemelkedő arányban büntetik tipikusan kisebb fokú közlekedési szabálysértésekért. „Sok esetben a cigánytelepek »bejárata« a rendszerített 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, méghozzá 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 területre koncentrálja jelenlétét, ahol jellemzően az adott diszkriminált csoport tagjai tartózkodnak (ld. pl. cigánytelep). (A rendőri jelenlét természetesen fontos a romák lakta településrészekén is, amennyiben az ott élők védelme a célja.)”⁵⁰

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, amikor 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) igénybe vétele során is.

A vizsgálat során éltek a diszkrimináció tesztelés eszközével, ahol tesztelők rögzítették, hogy az igazoltatottak közel volt hajléktalan állampolgár. A kutatás hajléktalan résztvevői vállalkoztak arra, hogy 2014. október 27-től november 11-ig úrlapokon rögzítik, a velük vagy másokkal szembeni rendőri intézkedéseket. Az eljárásban felhasználták a Város Mindenkié civil szervezet „2011-es 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

olyan esetet gyűjtött össze, ahol cigány embereket szabálysértés elkövetése miatt helyszíni bírsággal sújtottak. A megbírságoltak az esetek jelentős részében kis jelentőségű – egyes esetekben abszurd jellegű – szabálysértés követtek el, a helyszíni bírság mégis magas összegű. A Index videóra vett egy olyan esetet, amelynél a nem roma származású nőt ugyanazért a szabálysértésért „elengedték”, míg egy másik, láthatóan roma személyt megbírságoltak a rendőrök. Uo.; továbbá

[http://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/

⁵⁰ Lásd <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfkszabsertmunkacsop0715.pdf>, lásd még http://helsinki.hu/wp-content/uploads/birsagolas_munkacsop_orfk_140828_format.pdf, <http://helsinki.hu/rendorsegi-lepések-az-etnikai-aranytalanságok-kikuszobolesere>, <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfkszabsertmunkacsop0715.pdf>. 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).] Uo.

pedig egy hónapon belül több mint négyszer is, és az intézkedések háromnegyedére közterületen került sor.⁵¹

A hatóság előtti egyezségi tárgyalás és további egyeztetés eredményeként a felek egyezséget kötöttek,⁵² ahol a BRFK vállalta, hogy az körlevelet bocsát ki a hátrányos szociális helyzetű emberek egyenlő bánásmódhoz fűződő joga tiszteletben tartása tárgyában, és hangsúlyozza, hogy diszkriminatív az ételosztáskor, illetve egyéb szociális- illetve egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor a szolgáltatást igénybe vevő hajléktalan/más, rossz szociális helyzetű személyekkel szemben foganatosított „általános igazoltatás”. Ezekben az esetekben ugyanis igazoltatásnak csak nyomatékosan indokolt, konkrét okból lehet helye. Az 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 azt, az MHB által kezdeményezett vizsgálat lefolytatását, amely az „általános” igazoltatásokat elemzi és viszonyítja a lakcím alapján hajléktalanként azonosítható személyekkel szemben foganatosított, „általánosként” megjelölt igazoltatások gyakoriságát és eredményességét a nem hajléktalan populációt érintő „általános” igazoltatásokhoz, és az ehhez szükséges adatbázis létrehozatalát is előre mozditja és foganatosítja annak szűrőpróba-szerű ellenőrzését. 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.⁵³

A szélsőjobboldali szervezet demonstrációja során a megfélemlített polgárok elmaradt védelme mint a zaklatás esete

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

A Fővárosi Ítéletábla 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

⁵¹ Bővebben ld:

http://helsinkifigyelo.blog.hu/2015/07/13/hajlektalant_igazoltatni_rutin_rasszista_hoborgot_meg_szakmai_hiba

⁵² Az MHB rámutat, hogy 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”. Ezek 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 devecseri romák otthonait megtámadó szélsőjobboldali garázdákat 2012 augusztusában, vagy miért nem intézkedtek, hogy „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 he „mindkét magyarázat igaz lenne, vészjósló képet festene a rendőrség működéséről: egyrésztől 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 helyszínen fellép vele szemben.”

http://helsinkifigyelo.blog.hu/2015/07/13/hajlektalant_igazoltatni_rutin_rasszista_hoborgot_meg_szakmai_hiba

⁵³ Bővebben ld: <http://helsinki.hu/hajlektalanok-a-zaklato-igazoltatasi-gyakorlat-ellen>

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 ellenségességet, 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.⁵⁴

A gyűlöletbeszéd mint zaklatás

A Magyar Helsinki Bizottság több olyan stratégiai pert indított⁵⁵, amely arra irányult, hogy egyes politikusok, állami, önkormányzati vezetők rasszista kijelentéseit a zaklatás fogalma alá vonva, az egyenlő bánásmód megsértése miatti közigazgatási jellegű szankciókkal visszaszorítható legyen a rasszista közbeszéd. E stratégiai perek jelentőségét 2012 előtt az adta, hogy a gyökeresen új szabályozást bevezető alaptörvény, az új Ptk. és Btk. hatálybalépése előtt, a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre az Alkotmánybíróság értelmezése szerint sem a büntetőjog, sem a polgári jog nem volt alkalmas.⁵⁶ A konkrét ügyek ugyan nem minden esetben vezettek pernyertességhez, de az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a bíróságok nem is zárkoztak el elvi érveléssel a zaklatás ilyen irányú felfogásától.

A gumikalapácsot emlegető edelényi polgármester „cigányozása”

Az edelényi önkormányzat képviselő-testületének 2009. június 24-i nyilvános, a városi televízió által közvetített képviselő-testületi ülésén *Molnár Oszkár* polgármester a következő kijelentést tette: „*nyílt titok, hogy a környező településeken, a cigányok által többségében lakott településeken, például Lakon, például Szendrőládon terhesség ideje alatt szándékosan olyan gyógyszereket szednek, hogy bolond gyerek szülessen, hogy dupla családi pótlékot tudjanak lehívni, hogy a terhesség ideje alatt – ez most új információ: utánajártam, és igaz –, gumikalapáccsal veri a terhes nő a hasát azért, hogy nyomorék gyereke szülessen...*”

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság, tekintettel arra, hogy a bejelentő által hivatkozott kijelentés a médiában több helyen is elhangzott, nyilvánosságra került az RTL Klub videós hírportálján⁵⁷, továbbá a YouTube-on is megtekinthető, illetve tartalmát tekintve alkalmas volt arra, hogy a roma kisebbséghez tartozó anyákkal, terhes nőkkel szemben a zaklatás tényállását megvalósítsa, hivatalból eljárást indított a polgármester ellen. A hatóság a hivatalból történő eljárás megindítását indokoltnak tartotta azért is, mert a kijelentés a társadalom széles körében vált ismertté, és kiváltotta a roma közösséghez tartozók, elsősorban a roma nők körében a

⁵⁴ <http://www.hatter.hu/hirek/jogeros-diszkriminalt-a-budapesti-rendor-fokapitanysag-a-budapest-pride-2012-es-betiltasaval>

⁵⁵ Lásd Polgári Eszter: A homofób gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés lehetőségei – Az Alkotmánybíróság és a jogalkotó csatája. In Takács, Judit (szerk.): Homofóbia Magyarországon. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2011, 120–127. o.

⁵⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992; 36/1994. (VI. 24.) AB-határozat, ABH 1994; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008. Lásd még Polgári Eszter: i. m.

⁵⁷ www.rtlhirek.hu/video/68251

megalázottság érzését, majd 2009. szeptember 30-án kelt EBH-határozatában⁵⁸ meg is állapította azt. A Fővárosi Bíróság 2010. március 22-i⁵⁹ jogerős ítéletében elutasította a polgármesternek a közigazgatási határozat törvényességét kétségbevonó keresetét. Az elsőfokú bíróság – a polgármester kereseti kifogása ellenére – megállapította, hogy a polgármester cselekménye az Ebktv. hatálya alá tartozott, mivel a felperes kijelentését hivatalos minőségében, polgármesterként, a települési önkormányzat „egyszemélyes szerveként”, az önkormányzati jogok elsődleges letéteményeseként, a képviselő-testületet képviselni jogosult személyként tette. A jogerős ítélet ellen a polgármester felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, egyebek között arra tekintettel, hogy a kijelentése nem tartozik az Ebktv. hatálya alá, ugyanis az ügyben regisztrált panaszosok nem edelényi lakosok, így vonatkozásukban nem minősül polgármesternek, velük nem áll jogviszonyban, nem a helyi önkormányzat szerve. A Legfelsőbb Bíróság *Kaszainé Mezey Katalin* tanácselnökből, *Tóth Kincső* előadó bíróból és *Kalas Tiborból* álló tanácsa 2011. március 16-án tárgyaláson kívül meghozott ítéletében a polgármester felülvizsgálati kérelmét alaposnak találta, és az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatát hatályon kívül helyezte. A döntéshez a Legfelsőbb Bíróság mindössze egyetlen kérdést vizsgált: a polgármester kijelentésének az Ebktv. személyi hatálya alá tartozását, és arra jutott, hogy ha egy polgármester kijelentései megvalósítják ugyan a zaklatás tényállását, az egyenlő bánásmód kötelezettségét nem sérti meg, ha ezt nem a helyi önkormányzat „állampolgárai” vonatkozásában teszi: a polgármesternek – mint az önkormányzati feladatokat ellátó képviselő-testület szervének – ugyanis nincs olyan feladata vagy hatósági jogköre, amely más településeken lakó (esetünkben szendrőládi és laki) panaszosokat érintene, így közöttük nem jött létre jogilag szabályozott társadalmi viszony, azaz jogviszony. A meglehetősen problematikus indokolású döntés ugyanakkor nem zárta ki elvi éssel azt a jogértelmezést, amely szerint a közbeszédben széles körben terjedő rasszista gyűlöletbeszéd zaklatásnak minősül, és az egyenlő bánásmód megsértése miatt szankcionálható.⁶⁰

A Horák Nóra-ügy és a kiskunlacházi „cigánybűnöző”-zés

Az edelényi esethez sokban hasonlít a Legfelsőbb Bíróság 2011. október 18-i azon döntése, amelyet az Egyenlő Bánásmód Hatóság kiskunlacházi polgármestert érintő határozatának a felülvizsgálata tárgyában hozott.⁶¹ Az eset a következőben foglalható össze: A tizennégy éves *Horák Nóra* 2008. november 23-i erőszakos halála után Kiskunlacházán erős romaellenes hangulat alakult ki a helyi lakosság körében. Mindeközben a helyi önkormányzat *Demonstráció az erőszak ellen az életért* címmel november 28-ra összejövetelt szervezett, amelyen *Répás József* polgármester felszólalóként a következőképp fogalmazott: „*Féljenek az erőszakot tevők, a tolvajok, a gyilkosok! Kiskunlacházán nincs helye az erőszaknak, nincs helye a bűnözőknek, Kiskunlacházán elég volt a roma erőszakból! Kiskunlacháza és Magyarország a békés törvénytisztelő polgároké. Most már ne hagyjuk, hogy ellopják a javainkat, megverjék az időseket és meggyalázzák a gyermekeket. Ma még mi vagyunk többen.*”

Az ítélet szerint: „*E nyilatkozatot követően a romákban jelentős félelem alakult ki, mivel a polgármester kijelentései növelték a kialakulóban lévő romaellenességet, és hozzájárultak az irányukban addig békésnek mondható közhangulat megromlásához.*” A polgármester – több, az erőszakkal, a közbiztonsági helyzettel és a romákkal kapcsolatos nyilatkozat után – a *Mi*

⁵⁸ 1475/2009.

⁵⁹ 8.K.34.427/2009/3.

⁶⁰ A kérdésről bővebben lásd Szajbély Katalin: Alternatív javaslat a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre. In: Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya. Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2008, 179–182. o.; valamint Gárdos-Orosz Fruzsina: Nemzetközi standardok és magyar kísérletek a gyűlöletbeszéd büntetőjogon túli szabályozására. Föld-rész, 2009/3–4., 135–146. o.

⁶¹ Kfv.III.39.302/2010/8.

Újságunk helyi önkormányzati lap 2009. márciusi számának 9. oldalán Most már tényleg elég volt! címmel közölt egy írást, amely 2009. február 11-én a Magyar Nemzet című napilapban is megjelent. E cikkben Répás kifejtette, hogy „Egyre-másra látnak napvilágot azok a brutálisabbnál brutálisabb bűncselekmények, amelyek elkövetői igazoltan cigány származásúak voltak. A balliberális média és a kormány felelős tagjai ennek ellenére továbbra is rasszizmusról beszélnek [...] Sajnos azt kell mondani, ma Magyarországon nyílt intézményes rasszizmus folyik a magyarság ellen [...] Itt nemcsak rólunk van szó, hanem minden tisztességes cigány emberről, aki megpróbál emberként boldogulni. Ők is elszenvedői a brutalitásoknak. Be kell végre fejezni a társadalom terrorizálását, és szándékos félelemben tartását. Nem lehet elfogadni azt, hogy egyesek a kisebbségi lét álarca mögé bújva több jogot élvezzenek, mint a többségi társadalom. Egy normális társadalom működésének alapja az, hogy az emberek biztonságban érzik magukat. Egy olyan világ, ahol, ha este elmegyek otthonról, akkor a saját lábamon és nem hullaszákban érkezem haza.” Ezen túlmenően a Mi Újságunk 2009. októberi számának 12. oldalán a polgármester nyílt levelet intézett Magyarország miniszterelnökéhez. Ebben több ízben tesz utalást a romák által elkövetett bűncselekményekre, majd megkérdezi: „Hány Olaszliszka kell még?” A levél későbbi részében hangot ad azon véleményének, hogy a hatóságok a romák biztonságát fontosabbnak tartják a magyarokénál, majd felteszi a kérdést: „Tudja-e, hogy mi a valóság a mai Magyarországon, melynek Ön a Miniszterelnöke? Cigányok rugdosnak halálra embereket, láncfűrészsel fenyegetik a magyar gazdákat, mert azok meg akarják védeni a tolvajoktól terményeiket. Magyar embereket tartanak egyes cigányok rabszolgasorsban, gyerekeket vernek meg mobiltelefonjukért, és hogy elvegyék kis zsebpénzüket. Idős, munkában megöszült emberek rettegnek cigány tizenévesektől, akik kaszákkal támadnak azokra, akik szót emelnek az erőszak ellen, és akik orvosokat fenyegetnek meg, hogy kábító hatású gyógyszereket írjanak fel részükre. Az Ön Kormányja mindent megtett, hogy a Magyar Gárdát betiltsa, mondván, hogy félelmet kelt, és gyűlöletet szít, de miért nem tiltja be a cigány szabadcsapatokat, akik felfegyverkezve egész megyéket tartanak rettegésben, akik még a rendőrökre is rátámadhatnak büntetlenül? [...] Minden becsületes magyar és cigány ember azt akarja, hogy végre rend legyen Magyarországon! [...] Emberek milliói rettegnek a cigányság egy része általi állandó erőszaktól.”

A Magyar Helsinki Bizottság mint közérdekűigény-érvényesítésre jogosult szervezet kérelmet nyújtott be az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, illetve zaklatás megállapítása céljából. A hatóság 2010. január 19. napján kelt határozatával⁶² megállapította, hogy az eljárás alá vont polgármester a település roma kisebbségéhez tartozó személyek vonatkozásában megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, és megvalósította a zaklatás tényállását. A polgármester a határozat ellen keresetet nyújtott be, amelyben vitatta, hogy megnyilatkozásai bármilyen módon bárki jogait megsértették volna. A Fővárosi Bíróság, osztván – az edelényi döntéshez hasonlóan – a polgármester azon jogi álláspontját, hogy nyilatkozata nem tartozik az Ebktv. hatálya alá, hatályon kívül helyezte az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatát, és új eljárás lefolytatására kötelezte azzal az indoklással, hogy az önkormányzat által szervezett lakossági demonstráción történő polgármesteri felszólalás a véleménynyilvánítás körébe tartozott; valamint azzal, hogy a polgármester által mondottak nem képviselő-testületi ülésen hangzottak el – noha Répás József polgármesterként, de nem hivatalos minőségében vett részt a lakossági fórumon. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság felülvizsgálati kérelmében hozott döntésében a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet – az indoklás megismételt eljárásra vonatkozó iránymutatására is kiterjedő módosításával – hatályában fenntartotta, a megismételt eljárásban Fővárosi

⁶² EBH/187/1/2010.

Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság viszont már azt mondta ki, hogy a polgármester beszéde és írásai nem a szólásszabadság részei, hanem jogsértő magatartást valósítottak meg.⁶³

Kocsis Máté és a menekültek

A Magyar Helsinki Bizottság 2015 augusztusában személyiségi jogi pert indított VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat mint I. r. alperes és Kocsis Máté józsefvárosi polgármester II. r. alperessel Magyarországra érkező migránsokkal szemben elkövetett zaklatás miatt, a polgármester által 2015. augusztus 4-én, a Facebookon elhelyezett, a II. János Pál pápa téren tartózkodó migránsokkal kapcsolatban tett durván általánosító, gyűlöletkeltő bejegyzése miatt. A Kocsis Máté azt írta, hogy „A nemrég felújított II. János Pál pápa terünket teljesen tönkre tették a népvándorlók. Sátorokat építenek, tüzet raknak a parkban, szemetelnek, őrzöngenek, lopnak, késelnek, rongálnak. Ennyi emberi ürülék pedig még soha nem volt közterületen. [...] Meg fogjuk védeni a közvagyonot és minden törvényes eszközzel garantálni fogjuk a józsefvárosiak biztonságát” A felperes szerint a helyszínről készült tudósítások és a közterület-felügyelet vezetőjének nyilatkozatai nyomán a Magyar Helsinki Bizottság szerint azonban „egyértelmű, hogy a téren tartózkodó menedékkérők nagy száma és ellátatlansága ellenére sem volt számottevő rendbontás a téren (a közterület-felügyelet vezetője lopásról például egyáltalán nem tett említést, és az állítólagos késelésről is csak annyit mondott, arról »voltak információk«). [...] Megállapítható tehát, hogy még egyes konkrét érintettek vonatkozásában is túlnyomórészt megalapozatlanok [...] a felfokozott, negatív érzelmek felkorbácsolására alkalmas kijelentések. [...] alperes ugyanakkor nem csupán egyes »népvándorlókról«, hanem általában a migránsokról állítja, hogy tüzet raknak a parkban, őrzöngenek, lopnak, késelnek, rongálnak. [...] A bejegyzés az érintett csoporthoz tartozó személyekkel szemben előítéleteket, negatív indulatokat gerjeszt, őket az egyéni magatartásuktól, hozzáállásuktól függetlenül megbélyegzi, a magyar társadalomra jelentett fenyegetésként jeleníti meg, ezzel társadalmi megítélésüket rontja. A bejegyzés nyilvánvalóan sérti az közhatalmi funkciót betöltő szervek/személyek azon kötelezettségét, hogy mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezeljenek. [...] Az alperesi magatartás megfélemlítő, ellenséges, megszegyenítő környezetet kialakító voltának megítélésekor értékelni kell azt a tényt is, hogy a migránsokkal szembeni közhangulat eleve rendkívül negatív, amit igazolnak azok az atrocitások is, amelyek menedékkérőket, az őket segítő személyeket, vagy éppen bevándorlónak nézett személyeket értek az elmúlt időszakban.”⁶⁴

Hivatkozva a 55/1994. (XI. 10.) AB határozatra és a Kúria ezzel egyetértő Kfv.III.37.848/2014/6. sz. ítéletére, a kereset szerint „A polgármester [...] egyszemélyben reprezentálja a helyi lakosságot. Ezt a képviselőt látja el [...] akkor is, amikor polgármesterként sajtóban, vagy más médiumban publikál, nyilatkozik, interjút ad. A polgármester [...] tehát a protokolláris képviselői jogát, és nem csupán az önkormányzatban a véleménynyilvánítási jogát gyakorolva lépett fel, megnyilvánulása önkormányzati feladatot érintett [...], ezért olyan intézkedésnek minősül, amelyre az Ötv. is felhatalmazza, s mint ilyenre, az Ebtv. hatálya kétségtelenül kiterjed.” Az MHB szerint II. r. alperes a Facebook bejegyzést nyilvánvalóan polgármesterként tette, hiszen egyebek mellett arról számolt be benne, hogy milyen intézkedéseket tett polgármesteri minőségében (közterületfelügyelet utasítása az erőforrások átcsoportosítására) és az is megállapítható, hogy a kijelentést az önkormányzati törvény 13. §-ában szabályozott önkormányzati feladatkörökhöz kötődően tette, hiszen bejegyzése (és az annak alapjául szolgáló intézkedései) összefüggenek a téren tartózkodó az önkormányzat környezet-egészségügyi feladataival (köztisztaság feltételeinek biztosítása, nagyszámú, hajlék és tisztálkodási lehetőség nélküli migránssal kapcsolatos önkormányzati feladattal és a település közbiztonságának biztosításában való

⁶³ <http://helsinki.hu/polgarmester-sem-ciganyozhat>

⁶⁴ <http://helsinki.hu/pert-indit-a-magyar-helsinki-bizottsag-kocsis-mate-uszito-facebook-bejegyzese-miatt>

közreműködéssel.) Minderre tekintettel egyértelműnek tartotta, hogy az alperesek (I. r. alperes önkormányzatként, II. r. alperes az önkormányzat szerveként – polgármesterként) a kérdéses megnyilvánulás kapcsán az Ebtv. hatálya alá tartozik.

Utalva a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.037./2011/7. számú döntésére, amely szerint a z a tulajdonság minősül a személyiség lényegi vonásának, „amely egyfajta társadalmi meghatározottságot jelent, amelyben az egyén az őt körülvevő világhoz való viszonyát, az abban elfoglalt helyét és szerepét határozza meg. Az egyént determináló társadalmi viszonyok lényegileg befolyásolják a személyiséget, az egyén világról és önmagáról alkotott képét.” aggálytalanul megállapíthatónak találta, hogy a migráns lét (az „idegenség”, „hazátlanság”, menekülés, védelemre szorulás) ilyen, az egyén társadalmi helyzetét, a környező világhoz való viszonyát jelentős mértékben meghatározó sajátosság.

Megvalósultnak látták a zaklatás fogalmi elemeit is, azáltal, hogy, (utalva a Fővárosi Törvényszék 22.P.26.019/2012/10. számon hozott e tekintetben a másodfokú bíróság által helybenhagyott ítéletére, amely szerint adott esetben az alperes(ek) szándéktól függetlenül is), a bejegyzés a migránsok számára ellenséges, megalázó, megszegyenítő környezetet eredményezett, illetve minimálisan ennek közvetlen veszélyével járt. A keresetlevél rámutat, hogy a bejegyzésben szereplő, a felfokozott, negatív érzelmek felkorbácsolására alkalmas legsúlyosabb állítások jelentős része ténybelileg megalapozatlan, például az „örjögének” kifejezés jelen ügy keretei között teljességgel értelmezhetetlen, a migránsokkal szembeni ellenséges indulatok gerjesztésén kívül másra nem alkalmas, és arról, hogy a menedékkérők ellen lopások miatt indult volna eljárás, a Józsefvárosi Közterület-felügyelet vezetője sem számol be, így nem tudható, mire vonatkozik a „lopnak” kitétel, de az állítólagos késeletről csak annyit tudható, hogy az önkormányzat kapott egy erre utaló szóbeli bejelentést, amelyet továbbított, de az ügy kimeneteléről nincs információja, tűzrakási kísérletről is egyről számol be az illetékes személy. A kereset szerint a II. r. alperes ugyanakkor nem csupán egyes „népvándorlókról”, hanem általában a migránsokról állítja, hogy tüzet raknak a parkban, örjögének, lopnak, késelenek, rongálnak, így durván általánosító kijelentéssel tulajdonít veszélyes, súlyosan társadalomellenes cselekményeket a csoport egészének, valamennyi „népvándorlónak” és őket az egyéni magatartásuktól, hozzáállásuktól függetlenül megbélyegzi, a magyar társadalomra jelentett fenyegetésként jeleníti meg, ezzel társadalmi megítélésüket rontja - ezáltal sérti a közhatalmi funkciót betöltő szervek/személyek azon kötelezettségét is, hogy mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezeljenek. A kereset megjegyzi, hogy ha a bejegyzésnek erősebb ténybeli alapjai lettek volna, az ilyen módon általánosító, egyes incidensek alapján egy egész csoportot megbélyegző kijelentés akkor is erkölcsileg elfogadhatatlan, jogilag pedig tilalmazott volna. A kereset kitér arra is, hogy a megfélemlítő, ellenséges, megszegyenítő környezetet kialakító voltának megítélésekor értékelni kell azt a tény is, hogy a migránsokkal szembeni közhangulat eleve rendkívül negatív, számos incidens és atrocitás történt a nyár folyamán, és utalva a Fővárosi Törvényszék 22.P.26.019/2012/10. számon hozott ítéletére, figyelembe kell venni a közhatalmi funkciót betöltő szervek, illetve személyek kiemelt felelősségét, mert az iránymutatást jelent a társadalom tagjai számára, és előítéletes magatartásuk nagyban hozzájárulhat a meglévő előítéletek és az ellenséges környezet felerősödéséhez.⁶⁵

A Fővárosi Törvényszék 2016. november 8-án, Gál Zsófia Livia bírónő által 22.P.22.427/2016/10 számon meghozott ítélete, noha a zaklatás elvi alkalmazhatóságát lényegében megerősítette, egy meglehetősen bizarr, formalista indokolással elutasította az MHB keresetét. Az ítélet elsőként kimondja, hogy a migráns lét az emberi személyiség lényegi vonásának tekinthető. Azt is megerősítette, hogy a perbeli facebook bejegyzést a II. r. alperes nem magánszemélyként, hanem az önkormányzat polgármestereként tette: „....

⁶⁵ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Kocsis_Mate_zaklatas_kereset.pdf Ld még <http://www.helsinki.hu/pert-indit-a-magyar-helsinki-bizottsag-kocsis-mate-uszito-facebook-bejegyzese-miatt/>

közfeladatot ellátó szervek, személyek, avagy művészek, színészek, zenészek, sportolók, tipikusan közszereplők tarthatnak és tartanak fenn olyan facebook oldalt, amelyet nem magánszemélyként üzemeltetnek, hanem elsősorban a közéleti tevékenységükhöz kapcsolódik. Ezen facebook oldalon nem „barátaik” vannak, hanem úgynevezett „like”-olók, akiknek többségét személyesen nem ismerik, közvetlen kapcsolatot nem is lehet teremteni ezen szervekkel, személyekkel... Erre utal az is, hogy úgy szerepel a facebook oldalon, mint „dr. Kocsis Máté politician”. Az életére, tevékenységére vonatkozó bejegyzések mind a hivatalos munkásságához kapcsolódnak, az elérhetőségi címeként nem a saját magán lakcíme, hanem az önkormányzat székhelycíme van feltüntetve. ... Ez a tény független attól, hogy egyébként ő, mint politikus, polgármester, időnként magánjellegű bejegyzéseket és fényképeket is közzétesz a családjáról, illetve a nem-hivatalos elfoglaltságaitól.”

A bíróság hangsúlyozta, hogy miután az I. és II. r. alpereseknek külön facebook oldala van, és a perbeli kifogásolt bejegyzést csak II. r. alperes facebook oldalán volt olvasható, a polgármester bejegyzése tartalmában sem jelenti azt, hogy a bejegyzést az önkormányzat képviselőjében tette volna, ezért az nem köthető az önkormányzathoz, így azzal szemben a keresetet elutasította.

Miután megállapította, hogy a polgármesterre az ügy tekintetében kiterjed az Ebtv. személyi hatálya, rátért annak a vizsgálatára, hogy a facebook-bejegyzés olyan megnyilvánulás-e, amely a törvény tárgyi hatálya alá tartozik, vagyis amelyet működése során, az önkormányzati feladatai ellátása körében tett, hiszen értelmezésében az önkormányzatra, illetve az önkormányzat szervére (jelen esetben a polgármesterre) a törvény tárgyi hatálya nem minden körülmények között terjed ki, csak az olyan jogviszonyaira, intézkedéseire, eljárására, mely kifejezetten a helyi önkormányzat szervének, a polgármesternek az önkormányzati feladataihoz, tevékenységéhez kapcsolódik, ugyanis csak az ezekkel összefüggésben keletkező jogviszonyaiban eredményezi az egyenlő bánásmód követelményének megsértése az Ebtv. szerinti marasztalását. Ennek keretében azt úgy ítélte meg, hogy csak abban az esetben vonható az antidiszkriminációs törvény hatálya a polgármesteri megnyilvánulás, ha , hogy beazonosítható olyan önkormányzati feladat vagy jogkör, amely a migránsokat, bevándorlókat, avagy egyáltalán az adott önkormányzat területén tartózkodó külföldi személyeket érinti, „és amely így a felperes és a magyarországi migránsok között jogilag szabályozott társadalmi viszonyt keletkeztetne,” hiszen „csak az olyan polgármesteri intézkedés, eljárás, vagy bármely más megnyilvánulás tartozik a törvény hatálya alá, amelyet kifejezetten polgármesteri feladataihoz, tevékenységéhez, jogaihoz és kötelezettségeihez kapcsolódik.”

Meghökkenítő módon a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „nincs olyan önkormányzati feladat, amely az önkormányzat területén tartózkodó külföldi, migráns személyekkel kapcsolatos intézkedésekre vonatkozna. Önmagában az ... hogy az önkormányzatnak a helyben biztosítható közfeladatok körében környezet-egészségügyi, szociális, gyermekjóléti, illetve közbiztonság biztosításával kapcsolatos feladati vannak, közvetlenül nem kapcsolódik a migránsokkal kapcsolatos tevékenységéhez, illetve önmagában nem teremt társadalmi viszonyt, jogviszonyt közte és a Magyarországon tartózkodó migránsok között.” Ennek megfelelően a polgármester facebook-bejegyzése nem tartozik az Ebtv. tárgyi hatálya alá. Noha „részben a feladatkörébe tartozó intézkedéseire tett utalást, azonban azt nem a felperes által képviselt csoporttal kapcsolatos jogviszonyban tette, ezért annak jogsértő voltát az Ebtv. rendelkezései alapján nem lehet vizsgálni.”

Azzal az indokolással tehát, hogy a polgármesteri megnyilvánulás nem tartozik az Ebtv. hatálya alá, a keresetet az ő tekintetében is elutasította.

A mezőkeresztesi polgármester és a romák

A döntés kapcsán különösen érdekes az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2016 november 8-án, EBH/459/5/2016 számon hozott határozata, amely megállapította egy, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) által kezdeményezett eljárásban, hogy Majoros János, Mezőkeresztes polgármestere a romákkal szembeni zaklatást valósította meg a helyi lap, a Keresztesi Krónika 2015. júliusi számában, a lakossághoz szóló nyílt levelével. Az írás címe „Állítsuk meg az ingatlanárak csökkenését” volt, és a polgármester az ingatlanárak csökkenésének okaként két “nem kívánt” indokot jelölt meg. Az egyik, hogy jövedelemmel nem rendelkező személyek szereztek ingatlanokat a településen, akik később albérletbe adták azokat, a másik pedig, hogy a részletre vásárolt ingatlanok vevői nem fizetik ki a vételár teljes összegét. Két bekezdéssel később a polgármester konkrét javaslatot is tett a helyzet megváltoztatására: arra kérte a településen élőket, hogy “ha tehetik akár csak CSOK (szocpol) megigénylésének lehetőségét is felvető, más településről érkező roma nemzetiségű lakosok felé ne értékesítsék ingatlanjaikat”. A nyílt levél az önkormányzat honlapjára is felkerült.

A TASZ mint közérdekű igényérvényesítő kérelmére az EBH megállapította, hogy a cikkben megfogalmazottakkal a polgármester zaklatást valósított meg a roma nemzetiséghez tartozó személyek pontosan meg nem határozható nagyobb csoportjával szemben, megsértve ezzel az egyenlő bánásmód követelményét. A döntés indokolása szerint „már önmagában sérti a roma nemzetiséghez tartozók emberi méltóságát, hogy a polgármester felszólítja a lakosságot, hogy romáknak ne értékesítsék ingatlanjaikat, de a felszólítás ebbe az összefüggésbe helyezve kifejezetten alkalmas arra, hogy a roma nemzetiséghez tartozókkal szemben ellenséges, megalázó, megfélemlítő vagy támadó környezetet alakítson ki.”⁶⁶

A TASZ beadványában⁶⁷ rámutatott, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 16. pontja szerint a nemzetiségi ügyek önkormányzati feladat- és hatáskörébe tartoznak, az önkormányzat egyik tisztségviselőjétől származó, a romákkal kapcsolatos nyilvános állásfoglalás edig a nemzetiségi ügyek csoportjába tartozó tevékenység, ezért a polgármester megnyilvánulása a roma nemzetiség tekintetében az Ebktv. 4. § szerinti jogviszonynak minősül. A beadvány utal a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.39.302/2010. számú ítéletére, amely szerint „a helyi önkormányzatnak nem csak a közhatalmi jogkörében gyakorolt feladat- és hatáskörei tekintetében állapítható meg az Ebktv. hatálya, hanem minden más, joghatás kiváltásra alkalmas jogi aktusa tekintetében megállapítható lehet, csak azok a lépések nem tartoznak az Ebktv. hatálya alá, melyek belső jogi aktusok, és nem kifelé, az egyenlő elbánás követelményének vélelmezett sérelmét elszenvedő személyre irányulnak.” Ennek értelmében a beadvány szerint az Ebktv. 4. § alapján a polgármester vagy önkormányzat nem csupán a jog által szabályozott, szerződéses jogviszonyokban köteles az egyenlő bánásmód követelményét megtartani, hanem minden más eljárás és intézkedés során is és ez a polgármesterre, mint az önkormányzat szerveire is kiterjed. A TASZ utal az EBH gyakorlatára, amely szerint a helyi önkormányzatok működésük egésze során kötelesek az egyenlő bánásmód követelményét tiszteletben tartani, tehát nem kizárólag közhatalmi-hatósági jogkörben eljárva, hanem minden olyan esetben, amikor az önkormányzat vagy annak valamelyik szerve ilyen minőségében, illetve a közhatalom-gyakorlással összefüggésben nyilvánul meg. Egy olyan újságcikk, érvel a beadvány, amely a polgármestertől származik, témája egy közügy (az ingatlanárak csökkenésének megállítása) és az önkormányzat és a polgárok közötti együttműködést és akciótervet vázol fel, az önkormányzat működésének megnyilvánulása, tehát az Ebktv. hatálya alá tartozik, és azért nemcsak a polgármester, de az önkormányzat is felelősséggel tartozik.

A beadvány szerint az idézett kijelentésével a polgármester arra szólítja fel a település polgárait, hogy romáknak ne értékesítsenek ingatlant. Azt „sugallta, hogy a cikk első részében

⁶⁶ Ld. <http://tasz.hu/szolasszabadsag/nyilt-levelben-zaklatta-romakat-polgarmester>

⁶⁷ Letölthető innen: <http://tasz.hu/szolasszabadsag/nyilt-levelben-zaklatta-romakat-polgarmester>

felvázolt problémák a településre költöző romáknak köszönhetőek, illetve hogy kizárt, hogy a már idézett pozitív tulajdonságokkal (rendszeres kereset, megtakarítás, vállalkozások indítása) rendelkező emberek, akiknek ingatlanszerzése a település érdeke, romák legyenek. .. azonosítja a jövedelem nélküli, illetve vételárat meg nem fizető csoport tagjait a romákkal. A cikk nyelvtani értelmezéséből az a következtetés vonható 3 le, hogy aki roma, az szükségszerűen nem rendelkezik jövedelemmel illetve nem fizeti meg a vételárat.” Ezzel „emberi méltóságot sértő magatartást tanúsít. ... Egyértelműen pejoratív, negatív tulajdonságokat társít a roma nemzetiség minden tagjához. A cikk azt is sugalmazza, hogy a romák részéről jogellenes magatartás (fizetési kötelezettség nem teljesítése) szükségszerűen bekövetkezik, mégpedig a származásuk miatt.” E negatív tulajdonságokat és a törvénysértés elkövetését egyértelműen összekapcsolja a egy a törvény által védett tulajdonsággal, és ez hatásában alkalmas az ellenséges környezet kialakítására.

AZ EBH elfogadta a TASZ érvelését és megállapította az egyenlő bánásmód zaklatás formájában megtörtént sérelmét.

A szülőszobában alkalmazott verbális erőszak mint a zaklatás esete

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság egy 2016 decemberében kelt határozata⁶⁸ kimondta, hogy a Miskolcon működő Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház megvalósította a zaklatás tényállását, illetve megsértette az egyenlő bánásmód követelményét egy nővel szemben, akit gyermeke világrahozatala során a kórház két dolgozója roma származására utaló, illetve emberi méltóságát sértő megjegyzésekkel illetett. A kérelmező panaszában foglaltak szerint a szülésznő vajúdas közben azt mondta neki, hogy „ha még egyszer kiabál, felpofozza és az arcába nyomja a párnát.” Az őt ellátó orvos pedig úgy fogalmazott, hogy ha a kérelmező még egyszer kiabál, akkor „behívja a pszichiátert, elveteti tőle a gyereket és »nem lehet gyese«, mindehhez pedig hozzátette, hogy »ti cigányok úgyis csak a pénzért szültök«.”

Az eljárásban részt vett az Európai Roma Jogok Központja civil szervezet, amely Bulgáriában, Csehországban, Macedóniában, Bosznia-Hercegovinában és Szerbiában is foglalkozik a roma nők jogainak érvényesülésével a szülészeti-nőgyógyászati ellátás, illetve várandósgondozás terén , és amely e jelenséget (azaz a megalázó környezet kialakítását) rendszerszerűnek tartja; kiegészítve azzal a gyakorlattal, amely korlátozza, vagy jelentős költségviselés függvényévé teszi azt a törvény által biztosított jogot, amely szerint „a szülő nőnek joga van arra, hogy az általa megjelölt nagykorú személy a vajúdas és a szülés alatt folyamatosan vele lehessen”.⁶⁹

⁶⁸ EBH/349/42/2016

⁶⁹ Bővebben ld. Balogh Lídia: Az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozata szerint roma nemzetisége miatt zaklattak egy szülő nőt a B.A.Z. Megyei Kórházban, 2017. február 06, <http://jog.tk.mta.hu/blog/2017/02/az-egyenlo-banasmod-hatosag-roma-zaklattak-szulo-not>

A zaklatás mint az intézményes diszkrimináció jogi operacionalizálásának eszköze

Az intézményes diszkrimináció és a zaklatás természetesen nem szinonimák. Viszonyukat két egymást metsző halmazként lehet modellezni. Az elemzés befejezéseként egy háromelemű tipológiát felállítva konkrét tényállások besorolásával megkülönböztetem 1) az intézményes diszkrimináció a zaklatás által nem értelmezhető; 2) a zaklatás intézményes diszkriminációként nem értelmezhető; és 3) az intézményes diszkrimináció a zaklatás által értelmezhető eseteit. A jog(gyakorlat)fejlesztés lehetséges irányait felvetve az írás ezen részében olyan gyakorlatokat is bemutatok, amelyek még nem öltöttek konkrét panaszok, jogesetek formáját.

Az intézményes diszkrimináció zaklatásként nem értelmezhető formái

Az intézményes diszkrimináció és a zaklatás nem teljesen egymást fedő fogalmak. A zaklatás feltételez valamilyen konkrét aktust és sérelmet, amely akár egyediségében, akár valamilyen összehasonlításban jelentkezik. Ezek hiányában is beszélhetünk az intézmények működésének koncepciójába, struktúrájába kódolt strukturális kirekesztésről, vagy emellett az intézmények gyakorlatában is jelentkező intézményes diszkriminációról. Az intézményes diszkrimináció első csoportjába olyan esetek tartoznak, amelyekről nem, vagy nagyon nehezen, illetve nagyon közvetetten állapítható meg e gyakorlatra visszavezethető félelem, vagy megalázottság, az emberi méltóság sérelmének érzése.

Ilyen lesz a gyűlölet-bűncselekmények szisztematikus alulminősítése, azaz más, enyhébb tényállások alapján folyik a nyomozás, vádemelés.⁷⁰ Idetartozik a lakóhelyi szegregáció⁷¹, vagy az oktatási szegregáció gyakorlata⁷², amikor a „speciális nevelési igényű” klasszifikáció, illetve már a besorolás alapjául szolgáló tesztek összeállításakor is érvényesül a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetése. Az intézményes diszkrimináció formájának tekinthető az a jogszabályi keret is, amely a nemzetiségi választási jogban lehetővé teszi az visszaélések, az „etnokorrupció” széles körű gyakorlatát⁷³, de általában véve a „gerrymandering”, a választási rendszerek, a választókerületek olyan manipulációja is, amely valamely társadalmi csoport hátrányos megkülönböztetését idézi elő. Jól dokumentált, és ugyancsak az intézményes diszkrimináció egy formája a gyermekelhelyezésben a roma gyermekek a családból történő kiemelése, szakellátásba kényszerítése folyamán jelentkező hátrányos megkülönböztetés.⁷⁴

⁷⁰ A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport szerint Magyarországon a gyűlölet-bűncselekmények által leginkább veszélyeztetett csoportok, a romák, az LMBTQ-csoportok tagjai, a menekültek, a bevándorlók, zsidók, hajléktalanok elleni erőszakos cselekmények elkövetőit gyakran egyáltalán nem vagy nem gyűlölet-bűncselekményért vonják felelősségre. <http://www.gyuloletellen.hu/aktualitasok/tasz-allaspont-gyulolet-buncselekmenyekrol>

⁷¹ Lásd például Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan Rászorulók – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020). Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárság, Budapest, 2014. szeptember, 54–61. o.

⁷² Lásd például Kertesi Gábor – Kézdi Gábor: Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitikai 100 magyar városban. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet Budapesti Corvinus Egyetem emberi erőforrások tanszék, 2014. szeptember [Budapest Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP 2014/6.] <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1406.pdf>; Havas Gábor – Liskó Ilona: Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában. Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest, 2005 [Kutatás közben 266]

⁷³ Lásd például Pap András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 419–438. o.

⁷⁴ Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben. Európai Roma Jogok Központja, 2011. június. <http://www.errc.org/cms/upload/file/eletfogytiglan-20-june-2011.pdf>; Rácz Andrea: Az előítéletes gondolkodás megjelenése a gyermekvédelemben. Esély, 2014/3.; Neményi Mária – Herczog Mária: Roma gyerekek a

Tekintettel arra, hogy megállapítható konkrét intézkedés és gyakorlat, én az intézményes diszkrimináció megnyilvánulásának tekintem azt is, amikor tudományos rendezvényeken kizárólag férfiakkal álló paneleket állítanak össze a szervezők.⁷⁵ Érdekes határeset, hogy megvalósul-e a zaklatás is, de bizonyosan az intézményes diszkrimináció egy formája az, ha a bíróságokon a marginalizált helyzetű felekkel, vádlottakkal vagy tanúkkal a bírók udvariatlanabban, lekezelőbben beszélnek.⁷⁶

A zaklatás intézményes diszkriminációként nem értelmezhető formái

A zaklatásnak, a munkahelyi vagy szexuális zaklatás esetein túlmenően léteznek olyan, speciális, többnyire az intézményes diszkrimináció társadalmi gyakorlatához kapcsolódó esetei is, amelyek rendszerszerűvé válás hiányában is tényállásszerűek. A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport ülésén a TASZ képviselője például ismertett egy olyan esetet, ahol a roma sértett (gyűlölet-bűncselekmény tárgyában) tett feljelentését a szélsőjobboldali szervezetekkel összefüggésbe hozható Kárpátia együttes feliratát viselő pólóban vette fel a rendőr.⁷⁷ Csak emlékeztetőül: a zaklatás feltétele sértő, megalázó környezet kialakulása.

Megítélésem szerint e kritériumoknak megfelel a kormány 2015-ben a – bevándorlónak vagy egyszerűen migránsnak nevezett, valójában, tényszerűen leginkább – menekültek, menedékkérők ellen folytatott plakátkampánya⁷⁸, és amint láthattuk, adott esetben jó eséllyel egyes politikusok (ha a helyi vagy össznemzeti szintű közhatalom gyakorlói), a gyűlöletbeszéd fogalmával azonosított megnyilvánulásai is.

Megítélésem szerint ugyancsak fenyegető, sértő, megalázó környezet kialakulásához vezethet a lakosság egyes csoportjai számára az árpádsávosi jelképek jelenléte közintézményekben.⁷⁹

Az intézményes diszkrimináció a zaklatás által értelmezhető esetei

Ennek analógiájára szélsőséges politikai mozgalmakkal összefüggésbe hozható személyek nevét viselő utcanevek, őket ábrázoló szobrok, ha nagyobb számban fordulnak elő, a zaklatás intézményes diszkriminációt megvalósító formáját is jelenthetik. Azt, hogy egy Wass Albert utca vagy egy Hóman Bálint-szobor melyik kategóriába tartozik, azaz a(z) antidiszkriminációs) jog által megragadható-e, a joggyakorlaton és persze a (stratégiai) perek

gyermekvédelemben. <http://www.romapage.hu/article93-Roma-gyerekek-a-gyermekvedelemben> ; Tóth Anita: Mit érdemel? TASZ.hu, 2015. szeptember 8.

http://ataszjelenti.blog.hu/2015/09/08/mit_erdemel_556#more7770382 ; Boros Ilona: Elszakítva.

ataszjelenti.blog.hu, 2015. május 3. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/05/03/elszakitva_922 ; Boros Ilona:

Elszakítva II. ataszjelenti.blog.hu, 2015. május 10. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/05/10/elszakitva_ii ; Boros

Ilona: Kiteritenek ügyis. ataszjelenti.blog.hu, 2015. május 24.

http://ataszjelenti.blog.hu/2015/05/24/kiteritenek_ugyis_639; Messing Vera – Neményi Mária: Gyermekvédelem és esélyegyenlőség. Kapocs, 2007. február

⁷⁵ Svédországban és Norvégiában azokon a konferenciákon, ahol a nők nem képviseltették magukat az adott panelben vagy kerekasztal-beszélgetésen, egy civil kezdeményezés keretében egységesített formulával utasíthatják vissza a részvételt a férfiak is. A „#TackaNej”(Svédország) és „#TakkNei”(Norvégia) hashtagok alatti visszautasítások célja az, hogy ráirányítsák erre a problémára a szakmai rendezvények szervezőinek figyelmét. A kezdeményezést aláíró résztvevők vállalják, hogy minden meghívásuk esetén megkérdezzik, a rendezvényen mekkora a női előadók aránya. Ha a vita csak a férfiaké lenne, ezek a férfiak a meghívást köszönettel visszautasítják. <http://tackanej.se/men-say-no-thanks/> ;

<http://feminfo.444.hu/2014/09/22/koszdenem/>

⁷⁶ Lásd például Stummer Vera – Stummer Attila: Bíróságok monitorozása a párkapcsolati erőszakkal érintett esetek kezelésében. A Patent Egyesület egy éves programjának ismertetése. Patent Egyesület, Budapest, 2014.

⁷⁷ Jovánovics Eszter személyes közlése.

⁷⁸ Lásd például Bernáth Gábor – Messing Vera: Bedarálva. A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei. Médiakutató, 2015/3.

⁷⁹ Érdekes párhuzam az amerikai legfelső bíróság 2015 nyarán hozott, a konföderációs zászló tilalmát engedélyező határozata. Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans, 576 U.S. (2015).

megindulásán múlik. Az e kategóriába sorolható, a rendőrségi igazoltatásokat érintő etnikai profilalkotás kapcsán; az egészségügyi ellátó rendszerben tapasztalt bánásmód tekintetében jelentkező anomáliák; valamint az igazságszolgáltatás a gyülekezési joggal a „rabul ejtett közönség” sérelmére történő visszaélések, sőt, egyes értelmezések szerint kifejezetten gyűlölet-bűncselekmények alulminősítésében is jelentkező „hallgatása” kapcsán már beszélhetünk is kialakult joggyakorlatról – és ahogy az említett esetek is mutatják, az antidiszkriminációs jog dinamikusan fejlődő jogterület, és bízhatunk a az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a bíróságok további jogfejlesztő aktivizmusában.

© Pap András László, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: Kortvelyesi.Zsolt@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515