



POLITICAL CAPITAL
POLICY RESEARCH & CONSULTING INSTITUTE

**ALAPJOGI ÉS ESÉLYEGYENLŐSÉGI PROBLÉMÁK
MAGYARORSZÁGON
2007**

Háttér tanulmány

2007. augusztus 2.



Tartalomjegyzék

Bevezető.....	4
Fogyatékkal élők.....	6
1. Nemzetközi háttér	6
2. Regionális háttér: Európai Unió, Európa Tanács	7
3. Hazai szabályozás	9
3.1 A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségének biztosításáról szóló törvény.....	9
3.2 További jogszabályok	11
3.3 Intézményrendszer	13
3.4 Jogérvényesítés	14
4. Dilemmák	14
5. Jogszabályok és realitás	16
5.1 Foglalkoztatási Diszkrimináció.....	16
5.2 Támogatások.....	16
5.3 Kommunikációval kapcsolatos jog/Kommunikációs akadálymentesítés.....	17
5.4 Fizikai akadálymentesítés.....	18
5.5 Definíciós akadálymentesítés.....	18
5.5 Szociális foglalkoztathatóság.....	19
6. Fogyatékosügy és politika.....	21
Nők helyzete	24
1. Nemzetközi háttér	24
2. Regionális háttér: Európai Unió	25
3. Hazai jogi szabályozás	27
4. Intézményrendszer	29
5. Dilemmák	30
6. Jogszabályok és Realitások = Problémák.....	33
6.1 Foglalkoztatás	33
6.2 Oktatás	34
6.3 Nők a médiában	34
6.4 Nők elleni erőszak / családon belüli erőszak.....	35
6.5 Nők helyzete a tudományos pályán.....	37
6.6 Nők a politikai döntéshozatalban / Nőpolitika	37



6.7 Közvélemény	40
A szexuális orientáció miatti hátrányos megkülönböztetés tilalma / Regisztrált élettársi kapcsolat.....	41
1. Európa Tanács, Európai Unió.....	41
2. Hazai szabályozás	43
3. Az élettársi jogviszony kérdése	43
Választási rendszerünk – Főbb problémák	47
1. A hatályos választási rendszer kialakulása	47
2. A választási rendszer technikája, hatásai	48
3. Dilemmák - Problémák	49
3.1 Az aránytalanító hatás	49
3.1.1 Egyéni választókerület, területi lista.....	49
3.1.2 Parlamenti küszöb	50
3.1.3 A választókerületek aránytalansága – az egyenlő választójog sérelme	51
3.2 Az igazolás intézménye – lakóhelytől távoli szavazás	52
3.3 Jelöltállítás – az ajánlószevény intézménye	54
4. Parlamenti mandátumok száma – kisebb parlament	55
5. A 2006-os törvényjavaslat a parlamenti választásokról	56
6. Nemzetközi választási alapelvek	58



Bevezető

A Political Capital Institute kutatási programot indított 2007 tavaszán a magyarországi alkotmányos alapjogi és esélyegyenlőségi problémák feltérképezésére. A program alapvető célja az, hogy – az Intézet korábbi kezdeményezéseihez hasonlóan – ismét felhívja a nyilvánosság figyelmét olyan problémákra, amelyek mind a választók, mind a politikai szereplők szempontjából hátrányokkal járnak.

Jelen tanulmány a teljesség igénye nélkül nevesít néhány alapjogot, úgy mint az egyenlő elbánás elve, illetve esélyegyenlőség és egyenlő választójog, vizsgálja azok megjelenését a politikában és a hozzájuk kapcsolódó problémákat. Fontos hangsúlyozni, hogy a tanulmány bár csupán a fent nevesített alapjogokkal foglalkozik, nem jelenti azt, hogy más alapjogok érvényesülése ne vetne fel markáns problémákat. A témaválasztás fontosságára aktuálisan is utal az, hogy 2007-re az Európai Unió meghirdette az „Esélyegyenlőség mindenki számára” európai évet. Ezzel összefüggésben pedig megállapítható, hogy a fogyatékkal élőkkel illetve a nőkkel szembeni diszkrimináció hazánkban továbbra is jelentős mértékű. Bizonyítja ezt az Eurobarometer közvélemény-kutatása, az Európai Bizottság a nők és férfiak esélyegyenlőségéről szóló legfrissebb Magyarországra is vonatkozó jelentése, illetve az, hogy több nemzetközi szervezet is elmarasztalta hazánkat például a nőkkel szembeni diszkrimináció kapcsán. A választási rendszerhez kapcsolódó problémák ismételt felvetése azért fontos, mert az Alkotmánybíróság konkrét határidőt adott meg arra nézve, hogy az Országgyűlésnek meddig kell a választókerületek aránytalanságával, illetve az igazolás intézményével kapcsolatban felmerült visszasságokat orvosolnia. Ez a határidő 2007. június 30-án lejárt anélkül, hogy az Országgyűlés az alkotmánysértő állapotot megszüntette volna.

A tanulmány négy részben fogja át a vizsgált területeket. Az első rész a fogyatékkal élőkre vonatkozó nemzetközi és hazai fontosabb jogszabályokat és rendelkezéseket mutatja be és vet fel olyan alapvető problémákat, amelyek megoldása nélkül a fogyatékkal élő személyek nem vagy igen korlátozottan tudják az őket megillető alapvető jogaikat gyakorolni. A második rész a nők helyzetével foglalkozik, röviden bemutatja a nők jogaira vonatkozó fontosabb nemzetközi és hazai szabályozást, felvet olyan problémákat, mint a foglalkoztatásban megjelenő diszkrimináció, a nők alulreprezentáltsága a politikai döntéshozatalban, a nők helyzete a médiában és a tudományos pályán, illetve a nők elleni erőszak/családon belüli



erőszak. A harmadik részben olyan problémát vetünk fel, amely szorosan kapcsolódik a szexuális orientáció miatti hátrányos megkülönböztetés kérdésköréhez. A hatályos jogszabályok, bár elismerik az azonos neműek élettársi kapcsolatát, nem rendezik az együttélésükhöz kapcsolódó vagyoni és egyéb viszonyaikat. A negyedik rész a választási rendszer, az egyenlő választójog problémáit vizsgálja: kiemelt hangsúlyt helyeztünk a választókerületek aránytalanságának, a lakóhelytől távol szavazás problémáinak, valamint az ajánlószelvény intézményének kérdéseire.



Fogyatékkal élők

1. NEMZETKÖZI HÁTTÉR

Az 1970-es évekig uralkodó volt a fogyatékkal élők megítélésében az ún. orvosi modell, miszerint a fogyatékoság a személy veleszületett, vagy szerzett testi vagy szellemi rendellenessége, amely alapvetően nem gyógyítható, de orvosi beavatkozással korrigálható. A fogyatékosok társadalomba való integrációját először az ENSZ Közgyűlésének nyilatkozata a szociális haladásról és fejlődésről hirdette meg. A teljes paradigmaváltást a fogyatékos személyekkel kapcsolatban az ENSZ 1975-ös a Fogyatékos Személyek Jogairól Szóló Nyilatkozata jelentette, amely fokozatosan teret adott a képzési és munkarehabilitációnak és új alapokra helyezte a fogyatékkal élők megítélését. Az addig uralkodó orvosi modellt a társadalmi, emberi jogi modell váltotta fel. Ennek az új szemléletmódnak egyik alapeleme az, hogy a fogyatékos személyeket ugyanazok a civil és politikai jogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok illetik meg, mint bármely más embert. Az egészségkárosodás akkor válik csak fogyatékosná, ha a társadalom azzá teszi. Az új irányzat a segélyezésre szoruló kiszolgáltatott, sérült fogyatékos személy helyébe a saját életéről dönteni képes, a társadalomba hasznos munkája révén integrálódó fogyatékos személyt helyezi. Az önálló életvitelre képessé tétel, az esélyegyenlőség biztosítása a központi eleme a fogyatékos személyekhez kapcsolódó szemléletváltásnak. Az esélyegyenlőség megteremtése egy olyan folyamatot jelent, amelynek során a fogyatékos kisebbség számára hozzáférhetővé válik a fizikai és kulturális környezet, a közlekedés, az oktatás, az egészségügyi szolgáltatások, a munkalehetőségek, a sport és a pihenés.

Ahhoz, hogy a fogyatékos személy a számára biztosított alapvető jogokat élvezni tudja, szükségesek olyan pozitív intézkedések az állam részéről, amelyek elősegítik a társadalomba való beilleszkedést. Az új emberjogi szemlélet lényege tehát, hogy a fogyatékos személy ne passzív alanya legyen az állam által számára nyújtott ellátásoknak, hanem a támogatások aktív, önellátásra, társadalmi beilleszkedésre ösztönözzenek. Az emberi jogi szemléletmód szerint a fogyatékoság a személy sérültsége és a társadalom alkalmazkodásának hiánya együtteseként értelmezhető. A környezetet úgy kell kialakítani, hogy fogyatékos személyek



teljes jogú embereként élhessenek. Alapvetően a társadalmat kell úgy megváltoztatni, hogy az megfeleljen a fogyatékossgal élő emberek igényeinek is.

1982-ben az ENSZ a fogyatékos személyek évtizedét hirdette meg, melynek keretében világprogramot indított útjára, illetve 1993. december 20-án az ENSZ Közgyűlése elfogadta a „Fogyatékossgal élő emberek esélyegyenlőségének alapvető szabályai” című dokumentumot (Standard Rules). Ez a dokumentum mérföldkövet jelentett a fogyatékos-mozgalomban, mert bár csupán ajánlás formájában, de lefektette a társadalomban való egyenlő részvétel feltételeit.

A fogyatékossgal élő emberek alapvető jogainak szabályozásában és a velük kapcsolatos modern emberi jogi szemléletben a legjelentősebb előrelépést az ENSZ Közgyűlése által 2006. december 13-án egyhangúlag elfogadott a „Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény” jelenti. Az Egyezmény és a hozzá kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv konkrét jogokat fogalmaz meg a fogyatékos személyek és kötelezettségeket a részes államok tekintetében. Az Egyezmény célja a fogyatékossgal élők számára az emberi jogok és alapvető szabadságok teljes körű és egyenlő élvezetének előmozdítása, védelme és biztosítása úgy, hogy a részes államokra nézve konkrét feladatokat határoz meg. Magyarország 2007. március 30-án New Yorkban az ENSZ székházában aláírta a 4 éven át készülő konvenciót és a hozzá kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyvet, amely várhatóan rövid időn belül kihirdetésre kerül, és hatályos joganyagunk részévé válik.

2. REGIONÁLIS HÁTTÉR: EURÓPAI UNIÓ, EURÓPA TANÁCS

Az európai integráció fejlődése során jelentős szerepet játszott a területen a HELIOS I (1988-1991) és a HELIOS II (1993-1996) programok útnak indítása, melyek elősegítették a gazdasági, társadalmi integrációval, az esélyegyenlőséggel és az önálló élet biztosításával kapcsolatos információcserét.

Alapvető jelentőséggel bír az ENSZ standard szabályok közül a 18. cikk, amely előírja, hogy a tagállamoknak el kell ismerniük a fogyatékossgal élő személyek szervezeteinek jogát arra, hogy országos, regionális és helyi szinten képviseljék a fogyatékos személyek érdekeit és ezen szervezeteknek tanácsadói szerepét a fogyatékossgal kapcsolatos döntéshozás folyamatában. Biztosítva ezzel, a „semmit rólunk nélkülünk” elvnek az érvényesülését.



Az európai fogyatékos-mozgalom egyik meghatározó szervezete az Európai Fogyatékosügyi Fórum – az EU tagországi fogyatékos állampolgárainak egységes érdekképviselője –, amely az Európai Unióval és más európai szervezetekkel és hatóságokkal folytatott együttműködés és párbeszéd révén képviseli a fogyatékos emberek érdekeit. Fő célja a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének megteremtése, valamint annak biztosítása, hogy a fogyatékos személyek teljeskörűen gyakorolhassák alapvető és emberi jogukat, és ennek eléréséhez aktívan részt vehessenek az Európai Unió politikájának kialakításában és végrehajtásában. Az Európai Fogyatékosügyi Fórum (EDF) vezette a 90-es évek közepén az európai mozgalom kampányát, amely arra irányult, hogy az EU alapszerződésai nevesítsék a fogyatékos személyeket.¹ (1997. Amszterdami Szerződés 13. cikk, antidiszkriminációs klauzula) Az Amszterdami Szerződés antidiszkriminációs klauzulája az európai fogyatékosügy alapköve, mert felhatalmazást ad a fogyatékosügyi politika legfelsőbb szinten való folytatására, alakítására.

Az egységes európai fogyatékos-mozgalom sikere, hogy számos kötelező erejű direktíva került elfogadásra a foglalkoztatás, közlekedés, telekommunikáció, információs technológia és közbeszerzés területén, amely a fogyatékos emberek vonatkozásában tartalmaz kedvező intézkedéseket. Az EU Fogyatékosügyi politikájának egyik legfontosabb szabálya a 2000. november 27-én elfogadott „Egyenlő bánásmód a foglalkoztatásban és a szakképzésben” című direktíva (keretirányelv), amely tiltja a vallás, hit, fogyatékoság, kor és szexuális orientáltság alapján való megkülönböztetést. A fogyatékos személyek tekintetében a direktíva rögzíti, hogy diszkriminációhoz vezethet, ha a munkahelyek nem végeznek el a fogyatékos emberek igényeihez igazodó ésszerű átalakításokat, vagyis olyan intézkedések megtételét, mint az akadálymentesítés, a munkaeszközök adaptálása a fogyatékos munkatársak igényeinek megfelelően, amelyek elősegítik, hogy a fogyatékos emberek megtalálják helyüket a munkaerőpiacon. Az EDF kezdeményezésére nyilvánította az Európai Unió Bizottsága a 2003-as évet a Fogyatékos Emberek Európai Évének.

Kiemelkedő jelentőségű az EU keretében elfogadott Madridi Nyilatkozat, amely rögzíti, hogy a „befogadó társadalom alapja a diszkrimináció-mentességgel párosuló pozitív cselekvés”, a fogyatékosügy alapvető emberi jogi kérdés és kiemeli, hogy a hangsúly a fogyatékosok társadalmi beilleszkedését segítő rehabilitációról áttevődik a társadalom átalakításának

¹ „Közvetítés” Fogyatékosügy és média Magyarországon, Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium és a Magyar Újságírók Országos Szövetsége szakmai kiadványa, Budapest, 2004. 86.o. elérhető: <http://www.muosz.hu/muhely/kozvetites.pdf>



globális filozófiájára. Rögzíti továbbá, hogyan kell megváltoznia a társadalom megítélésének ahhoz, hogy a fogyatékkal élők többé ne legyenek kirekesztett tagjai.

A Nyilatkozat vezérelve az EU Alapvető Jogok Kartájában (21, 26 cikk) is megfogalmazott szintézis, miszerint a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének megteremtéséhez a diszkrimináció-mentességhez való jogot ki kell egészíteni a támogatás és a segítség igénybevételéhez való joggal. A Nyilatkozat kiemeli, hogy a társadalmi befogadás kulcsa a foglalkoztatás, ezért a fogyatékos emberek hozzáférése a munkahelyekhez meghatározó fontosságú. Hangsúlyozza továbbá a média és az oktatás kiemelkedő szerepét a befogadó társadalom megteremtésében.

A fogyatékossgal élő állampolgárok jogaival kapcsolatos állami kötelezettségvállalásokat európai horizonton a legszélesebb körben az Európa Tanács Módosított Európai Szociális Kartája (1996) szabályozza. Kifejezetten a tárgykörrel foglalkozó 15 cikke kimondja, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek joguk van a függetlenséghez, a társadalmi integrálódáshoz és a közösség életében való részvételre.

3. HAZAI SZABÁLYOZÁS

3.1 A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségének biztosításáról szóló törvény

A fogyatékossgal élők hazai megítélésében és a hozzájuk kapcsolódó szemléletmódban alapvető változást hozott az 1998-ban megalkotott, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségének biztosításáról szóló törvény (Fot), amely lehetővé tette, hogy a fogyatékos személyekkel kapcsolatban az addig meghatározó paternalisztikus, „könyörületes” és orvosi megközelítést egy társadalmi, emberi jogokra fókuszáló és a nemzetközi szabályokkal összhangban álló megközelítés váltsa fel. Az egyeztetések a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének megteremtéséről már 1992-ben elkezdődtek, 1994-1997 között a folyamat megszakadt, a törvényt az akkori ciklus utolsó parlamenti ülésén 1998. március 16-án fogadta el a parlament. A törvény mérföldkő a jogalkotásban és a fogyatékkal élők jogait illetően, hiszen addig meg nem fogalmazott elvi deklarációkat tartalmaz és a fogyatékos személyek lefektetett jogainak biztosítására konkrét feladatokat és határidőket. Magyarország a törvény megalkotásáért és a fogyatékos emberekkel kapcsolatos kedvező társadalmi



változásokért Roosevelt-díjat kapott 2000-ben. A Fot, amely elfogadása óta már több módosításon átesett mind szellemiségében, mind céljaiban teljes mértékben illeszkedik a nemzetközi és az európai uniós szabályokban lefektetett eszmerendszerhez. A realitások viszont azt mutatják, hogy a törvény gyakorlati megvalósulása, végrehajtása közel sem ilyen gördülékeny.

A törvény fontosabb elemei:

A törvény magas szinten deklarálja a fogyatékos személyek jogait, a deklarált jogok érvényesülése érdekében kötelezettségeket ír elő, a fogyatékos személy jogainak gyakorlását a jogvédelem eszközével biztosítja. Ahol a hátrányok másképp nem kiküszöbölhetők, azokon a területeken hátránykompenzációs céllal pozitív intézkedéseket alkalmaz. A törvényben rögzített fogyatékos személyt megillető jogok összefoglalva: akadálymentes és biztonságos épített környezethez való jog, a közérdekű információkhoz való jog, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés, az információs társadalom szolgáltatásainak igénybevételekor az információs esélyegyenlőség illetve a megfelelő támogatószolgálat igénybeviteléhez való jog. Az esélyegyenlősítés célterületei, összhangban a nemzetközi szabályokkal: az egészségügy, az oktatás és képzés, a foglalkoztatás, a lakóhely, a szociális ellátás, a kultúra és a sport. A törvény rendelkezik az Országos Fogyatékosügyi Tanács létrehozásáról, amely a kormányt tanácsadó szerveként a fogyatékosüggyel kapcsolatos feladatok ellátásában segíti, illetve az érdekegyeztetés folyamatában játszik fontos szerepet. Feladata többek között az Országos Fogyatékosügyi Program, illetve a Program végrehajtására vonatkozó középtávú intézkedések kidolgozása.

A 2007-2013. évekre vonatkozó új Országos Fogyatékosügyi Programot az Országgyűlés 2006 februárjában fogadta el (10/2006. (II.16.) OGY Határozat), melynek céljai a következő tárgyköröket érintik: rehabilitációval kapcsolatos célok, a fogyatékos személyeket érintő társadalmi szemlélet kedvező irányú megváltoztatásához szükséges tennivalók, a fogyatékos személyek és családjuk életminőségének javítása, a fogyatékos személyeknek a társadalom életében való aktív részvételének elősegítése. A program legfontosabb üzenete, hogy meg kell teremteni az egyenlő esélyű hozzáférés lehetőségét az oktatáshoz, a munkához és a közszolgáltatásokhoz, illetve, hogy a Program végrehajtására vonatkozó középtávú intézkedési tervben kell bemutatni a fenti célok megvalósulásához szükséges pénzügyi forrásokat. A Program végrehajtására, a 2007-2010. közötti időszakra vonatkozó intézkedési



terv megalkotására az Országgyűlés konkrét határidőt is megjelölt (2006. augusztus 31.), aminek a Kormány eddig még nem tett eleget. Van egy előterjesztés a Kormány részére a középtávú intézkedési tervről, amelyet az Országos Fogyatékosügyi Tanács társadalmi egyeztetés keretében tárgyalt március 20-án.

Az Országos Fogyatékosügyi Program többek között a végrehajtását segítő és ellenőrző Monitoring Bizottság létrehozásáról is rendelkezik, aminek ügyében szintén nem történt előrelépés. Sürgető lenne továbbá, a WHO által kiadott minősítési rendszer (FNO) gyakorlati alkalmazásának jogszabályi feltételeit is megalkotni, amelyre a Program elfogadása óta szintén nem került még sor. A Program végrehajtásához szükséges középtávú intézkedési terv megalkotásának és elfogadásának az elhúzódása ismét késlelteti a fogyatékossgal élő személyek törvényben és programokban lefektetett jogainak a megvalósulását.

3.2 További jogszabályok

A fogyatékos személyek jogairól szóló törvényben meghatározott jogok érvényesülésének háttérét részben az egészségügyi törvényben, részben a szociális igazgatásról szóló törvényben meghatározott támogatások és intézmények adják. Az egészségügyi törvény a betegjogok fokozott érvényesülését hivatott szolgálni azzal, hogy kimondja a betegjogi képviselőnek különös figyelmet kell fordítania többek között a testi vagy szellemi fogyatékossguk, illetve egészségi állapotuk miatt kiszolgáltatott helyzetben lévők betegjogi védelmére. A törvény a rehabilitáció kapcsán külön nevesítve foglalkozik a fogyatékos személyekkel. Ez a rehabilitációról szóló rendelkezés adja a rehabilitációhoz való jog mint alanyi jog gyakorlati megvalósulásának háttérét.

Az egyik legfontosabb törvény, amely kihat a fogyatékos személyek, illetve hozzátartozóik, gondozóik helyzetére a sokszor módosított 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról. A törvény külön kitér a fogyatékos személyek speciális jogaira, illetve szabályozza az igényelhető támogatások rendszerét. Meghatározza továbbá a települési önkormányzatok feladatait a fogyatékos személyek ellátása tekintetében.

A közoktatási törvény biztosítja a speciális nevelési igényű, illetve fogyatékos gyermekek jogait a fogyatékossgai típusuknak megfelelő oktatáshoz, fejlesztéshez, illetve megfelelő



intézményhez. Szabályozza továbbá a fővárosi és települési önkormányzatok feladatait ezen a területen.

Az esélyegyenlőség megteremtése és a diszkrimináció tilalma területén mérföldkőnek számít Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (továbbiakban esélyegyenlőségi törvény). Ez egy olyan kerettörvény, amely azonos szabályokkal tiltja a diszkriminációt valamennyi hátrányos helyzetű csoporttal szemben, így többek között a fogyatékossgal élők tekintetében is. A törvény általános érvényű, hatálya kiterjed az élet valamennyi területén előforduló jogviszonyra, részletes rendelkezéseket adva a foglalkoztatásra, a szociális ellátásokra, az egészségügyre, a lakhatásra, az oktatásra és képzésre, valamint az áruk és szolgáltatások igénybevételére is.

Kiemelkedő jelentőségűnek tekinthető még az Oktatási Minisztérium 29/2002 (V.17) számú rendelete a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányainak folytatásához szükséges esélyegyenlőséget biztosító feltételekről. A jogszabály meghatározza azokat a feltételeket és kedvezményeket, melyekkel a fogyatékos hallgató élhet, illetve fogyatékossgai típusonként külön is meghatározza az igénybe vehető kedvezményeket. A szabályozás azért is jelentős előrelépés az esélyegyenlőség megteremtése területén, mert a rendelet révén több fogyatékos diák járhat felsőfokú oktatási intézménybe, és így a fogyatékos személyek pályaválasztási lehetőségei is bővülnek.

A fogyatékossgal élők szempontjából fontos annak rögzítése, hogy a sport – mint jelentős szociális közösségi tényező – a társadalom többi tagjával egyenlő mértékben, számukra is elérhető. A sportról szóló 2000-ben elfogadott törvény és az ezt felváltó 2004. évi sporttörvény kiemelten kezeli a fogyatékos személyek helyzetét a sport területén. Érdeme a sporttörvénynek, hogy a teljes jogszabályt áthatja az integratív szemlélet, illetve az, hogy külön kiemeli az építészeti és kommunikációs akadálymentesítést.

A fogyatékossgal élő emberekre vonatkozó jogi szabályozás az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól Szóló Egyezmény kihirdetésével teljes összhangba kerül a nemzetközi gyakorlattal. Az Egyezmény a fogyatékos személyeket érintő jogok deklarálása mellett a részes államok kötelezettségévé teszi az Egyezményben megfogalmazott feladatok végrehajtásának egyrészt koordinálását végző kormányzati szerv, másrészt a végrehajtást



ellenőrző független szerv létrehozását. Az Egyezmény kihirdetéséről szóló előterjesztés javaslata szerint az Országos Fogyatékosügyi Tanács tölthetné be a kormányzati koordináló szerv szerepét a külső, független ellenőrzést pedig az Országgyűlési Biztos Hivatala végezhetné. A fogyatékos személyekre vonatkozó jogszabályok végrehajtására pozitívan hathat, hogy a részes államok az Egyezményben létrehozott Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága részére a hatályba lépést követő két éven belül, majd azt követően négy évente átfogó jelentést nyújtanak be az Egyezményben meghatározott feladatok teljesítéséről. A tapasztalatok azt mutatják, hogy azokon a területeken, ahol az ország kötelezettsége országjelentéseket készíteni és azokat nemzetközi bizottság vizsgálja meg, több és jelentősebb előrelépés történik a feladatok megvalósításában. Jó példa erre a Gyermek Jogairól Szóló Egyezmény és az Egyezmény által előírt ötévenkénti jelentés, amit a Gyermek Jogainak Bizottsága vizsgál, és a jelentés alapján készít ajánlásokat.

3.3 Intézményrendszer

Az esélyegyenlőség előmozdítását szolgáló kormányzati intézményrendszert az elmúlt időszakban számos alkalommal szervezték át. 2006 májusa óta a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban működik az Esélyegyenlőségi Szakállamtitkárság, amely többek között a fogyatékos személyek esélyegyenlőségével összefüggő feladatokkal foglalkozik. A kormány és a civil szervezetek közötti együttműködés fóruma a fogyatékkal élők esetében, az Országos Fogyatékosügyi Tanács. A 2004-ben létrehozott Országos Esélyegyenlőségi Hálózat célja, hogy a hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának megelőzésében közreműködjön, és az előítéletek csökkentésében együttműködjön a térségben működő szervezetekkel és intézményekkel. Az egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőségről szóló törvény, bár kimondja, hogy a települési önkormányzatok is elfogadhatnak helyi esélyegyenlőségi programot, amelyben meghatározzák a hátrányos helyzetű csoportok esélyegyenlőségét elősegítő célokat és feladatokat, ezzel a lehetőséggel kevés önkormányzat élt.

Az intézményrendszer hiányossága tehát, hogy az elsősorban központi kormányzati szinten működik és helyi szinten kevés önkormányzat kapcsolódik be esélyegyenlőségi programok kidolgozásába.



3.4 Jogérvényesítés

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igények a következő eljárások során érvényesíthetők: 1) peres eljárás a polgári, munkaügyi bíróságnál, 2) közigazgatási eljárás az Egyenlő Bánásmód Hatóságnál, 3) közigazgatási eljárás az Országos Munkaügyi és Munkabiztonsági Főfelügyelőségénél, 4) szabálysértési eljárás a szabálysértési hatóságnál. Ezek mellett a jogsértett személyek az állampolgári jogok országgyűlési biztosa felé is fordulhatnak.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság hatásköre kiterjed arra, hogy diszkriminációs ügyekben eljárjon és akár pénzbírságot is kiszabjon, ha az egyenlő bánásmód elvének megsértése bizonyított. A Hatóság által hozott érdemi döntések rendkívül alacsony száma azt mutatja, hogy a Hatóság nem működik hatékonyan, nem tölti be azt a szerepet, amelyre elsősorban létrehozták. Ez a probléma részben összefügg azzal, hogy a sértettek a jogorvoslati lehetőségekről és a Hatóság működéséről hiányos információval rendelkeznek, a Hatóság működése nem épült be a köztudatba, illetve azzal, hogy feladatát igen szerény költségvetésből látja el.

4. DILEMMÁK

Sokszor jelent problémát a fogalmak helyes értelmezése és használata az esélyegyenlőség területén, így a fogyatékosügy egészét érintő politikában is. Fontos tehát különbséget tenni az egyenlő bánásmód követelmény, vagyis a diszkrimináció tilalma, illetve az esélyegyenlőségi politika között. Az egyenlő bánásmód alkotmányos követelménye a diszkrimináció tilalmát szolgáló jogszabályok megalkotását és intézmények működtetését követeli meg, míg az esélyegyenlőségi politika azt jelenti, hogy a Magyar Köztársaság köteles a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel elősegíteni. (Alkotmány 70/A § (3) bekezdés)

A fogyatékkal élőkre vonatkozó jogszabályok természetére jellemző, hogy a törvényben megfogalmazott alapjogok csak további feltételek megvalósulása esetén vehetők igénybe az érintett kör számára. A jogok igénybevételéhez szükséges előfeltételek megteremtéséhez szükségesek a fentebb említett célzó, pozitív intézkedések, mert amennyiben ezek a további



feltételek nem – vagy csak korlátozott mértékben – állnak rendelkezésre, úgy az alapjogok megvalósulása ellehetetlenül.

Különbség van az esélyegyenlőség és az eredményegyenlőség tekintetében is. Az esélyegyenlőség megteremtése azt jelenti, hogy a fogyatékkal élő személy azonos esélyt kap a nem fogyatékos személlyel, így tipikusan a kiindulópontok válnak egyenlővé. Az eredményegyenlőség tipikusan a kvóta rendszerben valósul meg, amikor a munkáltató meghatározott számú fogyatékos személyt kell, hogy foglalkoztasson.

Sokak szerint a fogyatékosra vonatkozó nemzetközi adatok összehasonlítása szinte lehetetlen, mert nincs egységes definíció és nincsenek teljesen megfeleltethető nemzeti politikák sem. Különböző országokban, különböző embercsoportot érintenek a szabályozások, és vannak olyan országok, amelyek például nem is definiálják a fogyatékos fogalmát antidiszkriminációs politikájukban. További gondot jelent, hogy a fogyatékos fogalmát az állami és önkormányzati igazgatás területén sem egyformán használják, hiszen az egyes ágazatok saját érdekeiket, illetve finanszírozási rendszerüket tartják szem előtt. Ezért a fogyatékos fogalomnak sokszor más és más a tartalma például az adórendszerben, antidiszkriminációs joggyakorlatban, vagy a különböző foglalkoztatási és szociális politikákban.²

A szakirodalomban olyan álláspont is van, amely szerint a fogyatékos emberek helyzetére egy rugalmatlan jogi definíció helyett egy komplex minősítési rendszer jelenthet megoldást, ami pontosan kimutatja a sérülésüket, társadalmi hátrányaikat és ezáltal hatékonyabban meghatározhatók mind az egészségügyi, szociális, oktatási, illetve a munkaerőpiaci szolgáltatások iránti jogosultságok. Ennek eszköze lehetne a WHO által 2001-ben kidolgozott módszer, a funkcióképesség, fogyatékos és egészség nemzetközi osztályozásának bevezetése (FNO).

Problémák léphetnek fel a szociális ellátások és az antidiszkriminációs védelem területén a fogyatékos definíciója tekintetében is. Egyrészt a szociális jogalkotás inkább az orvosi modellt erősíti, hangsúlyozza az egyén fogyatékoságát, a fogyatékkal élőket elsősorban

² Lovász László: A fogyatékos emberek társadalmi, jogi és gazdasági szerepéről. In: Gazdaság és Jog 14. évfolyam, 10. szám, 21-25. o.



önállótlan embereknek, tehernek tekinti, míg az antidiszkriminációs vagy egyenlőségi modell arra készíti a fogyatékos személyeket, hogy önálló emberként és munkájuk révén vegyenek részt a társadalmi folyamatokban, versenyezzenek a piacgazdaságban. Másrészt az a kedvezőtlen helyzet is előállhat, hogy a fogyatékos ember kénytelen lesz választani a két terület között, mert ha bizonyítani akarja, hogy munkát tud vállalni, akkor az a veszély is fenyegetheti, hogy elveszti fogyatékosága után járó ellátásait.

5. JOGSZABÁLYOK ÉS REALITÁS

5.1 Foglalkoztatási Diszkrimináció

A foglalkoztatási diszkrimináció az egyik legsúlyosabb fogyatékos személyeket érintő probléma, mert alapvetően korlátozza a társadalmi és gazdasági érvényesülésüket. A foglalkoztatás terén megjelenő egyenlőtlen esélyek következményeit, szemléletesen mutatja a fogyatékkal élők riasztóan alacsony részvétele a munkaerőpiacon.

A fogyatékos személyek munkaerőpiaci érvényesülését nagy mértékben befolyásolja a lassan haladó akadálymentesítés is. Bár a jogszabályok 1998 óta teszik kötelezővé az akadálymentesítést, az elmúlt években csak a közintézmények közel harmada vált mindenki számára hozzáférhetővé, míg közterületeken és a magánszférában még ennél is rosszabb az arány.³

5.2 Támogatások

A fogyatékos személyeknek járó támogatások területén, úgy tűnik, mintha megállt volna az idő. A lakások akadálymentesítésének támogatása például 1987 óta nem változott, húsz éve 150 ezer forint. Ugyanígy változatlanosság tapasztalható a legfeljebb 300 ezer forintos gépjármű-beszerzési támogatásoknál, amelynek mértékét 10 éve nem módosították. Az

³ Nemzeti Stratégia és Prioritások, „Egyenlő esélyek mindenki számára európai év” 2007 – az igazságos társadalom irányába



állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2006. évre vonatkozó beszámolója szerint az ügyek egy jelentős része a gépjárműszerzési támogatásokkal volt kapcsolatos.⁴

Bár az új Országos Fogyatékosügyi Program kimondja, hogy a fogyatékos családtag otthoni ápolásának társadalmi elismerése növelésének érdekében tovább kell fejleszteni az ápolási díj rendszerét (...) oly módon, hogy az érintettek élve választási szabadságukkal eldönthessék, hogy az ápolási díj összegének felhasználásával kinél, hogyan és milyen segítséget vesznek igénybe – ezen a területen sem történt előrelépés. Mind a fogyatékkal élők, mind az őket segítőket az ápolási díj rendszerének elégtelenségei mellett a legméltatlanabbnak az ápolási díj mértékét tartják, ami jelenleg a minimálnyugdíj összege.

5.3 Kommunikációval kapcsolatos jog/Kommunikációs akadálymentesítés

A kommunikációhoz és az információhoz való jog továbbra is égető probléma a fogyatékos személyeknél. A „kommunikációs akadálymentesítés” lassú és nehézkes folyamata alapvető gátja annak, hogy a fogyatékos személyek megismerjék az őket érintő és róluk szóló jogszabályokat, rendelkezéseket és cselekvési terveket, ami elengedhetetlen feltétele a jogaik gyakorlásának. A kommunikációs akadálymentesítés ugyanolyan feladat lenne, mint a fizikai akadálymentesítés. Biztosítani kellene, hogy a közintézményekben, és a mindenki által használt közösségi tereken a fogyatékos személyek is hozzáférjenek a számukra szükséges információkhoz. A médiában vannak fogyatékosokkal kapcsolatos adások, de nincsenek tanácsadó, gyakorlatorientált műsorok. A programok nagy része elsősorban a nem fogyatékosoknak szól a fogyatékos személyekről. Nem koncentrálnak olyan műsorokra, amelyek ahhoz nyújtanának segítséget, hogy bizonyos támogatások megszerzéséhez mit kell tenniük.⁵ A közszolgáltató médiumok feladata kellene, hogy legyen a fogyatékos személyeknek szóló, tanácsadó műsorok. A hatályos médiatörvény előírásai szerint a közszolgálati műsorszolgáltató köteles figyelmet fordítani a súlyosan hátrányos helyzetű csoportok számára fontos információk elérhetővé tételére. Más garanciális szabályt a fogyatékkal élő személyek információhoz való joga tekintetében azonban nem tartalmaz.

⁴ Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztos, 2006. évi beszámoló, 1.6.2 fejezet, Fogyatékkal élők, elérhető: <http://www.obh.hu/allam/index.htm>

⁵ A fogyatékos személyek esélyegyenlősítése Magyarországon, Jogok és realitások 2005-ben; A nonprofit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége által kiadott Watch Dog füzetek sorozat, elérhető: Az Országos Fogyatékosügyi Portál honlapján, www.fogyatekosugy.hu



Az adatvédelmi biztos többször felhívta a figyelmet arra, hogy a fogyatékos személyek részére nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó információk nyilvánosságához kiemelkedő közérdek fűződik. Ezen információk az érintettek életminőségének javítása mellett ahhoz is hozzájárulnak, hogy a többiekkel azonos eséllyel vehessenek részt a társadalom életében. Az adatvédelmi biztos, többször tett javaslatot például a középületek akadálymentesítésének előrehaladására vonatkozó információk összegyűjtésére és folyamatos közzétételére, illetve javasolta az elektronikus információszabadságról szóló törvény kiegészítését. Ez arra kötelezné a közfeladatot ellátó szerveket, hogy az interneten tegyék közzé azokat az információkat, melyek az általuk nyújtott nyilvános szolgáltatásokról tájékoztatják a fogyatékos személyeket.⁶

5.4 Fizikai akadálymentesítés

A fizikai akadálymentesítés körében súlyos probléma, hogy a parlament még az 1998-ban meghatározott 2004-es határidőt az állami intézmények esetében 2010-ig, az önkormányzati épületek esetében 2013-ig meghosszabbította. Az akadálymentesítés a fogyatékos személyek életében és a társadalomba való beilleszkedés tekintetében kulcskérdés, hiszen az akadálymentesített környezet az alapja annak, hogy alapvető jogait gyakorolhassa a fogyatékos személy.

5.5 Definíciós akadálymentesítés

Problémát jelent egyrészt az, hogy a különböző ágazatok különböző fogyatékoság definíció fenntartásában érdekeltek, más és más jellemvonást kiemelve. A szociálpolitikában inkább a rászorultság elve, a fogyatékosággal élők kiszolgáltatottsága kap hangsúlyt, míg az antidiszkriminációs politika inkább önálló személyként kezeli a fogyatékos embereket és azt a szemléletet erősíti, hogy a fogyatékkal élők önálló emberként, munkájuk révén vegyenek részt a társadalmi folyamatokban. Másrészt, a képességcsökkenéssel küzdő emberek nagy része ellenáll annak, hogy fogyatékosként azonosítsa magát. Olyan társadalmi identitást éreznek sajátjuknak, amelyet nem képességcsökkenésük határoz meg. A fogyatékos személyek

⁶ Adatvédelmi Biztos Hivatala, Közlemény a fogyatékos személyek számára nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó információk nyilvánosságáról, 2006.december 19.



jogairól szóló ENSZ egyezmény, amelyet Magyarország is ratifikált, hangsúlyozza, hogy a fogyatékos személyeket az államok ne teherként kezeljék, hanem olyan állampolgárokként, akiknek joguk van saját életüket élni saját döntéseik alapján. Az államok kötelezettsége az, hogy az ehhez szükséges jogszabályi, társadalmi, tárgyi, környezeti és egyéb feltételeket megteremtsék. Szükséges hangsúlyozni, hogy a fogyatékoság a személy sérültsége és a társadalom alkalmazkodásának hiánya együtteseként értelmezhető. A Fidesz május végén törvényjavaslatot nyújtott be arra nézve, hogy a jelenlegi „fogyatékos” definíciót egy nem diszkriminatív, társadalmi modellt erősítő definícióra módosítsák.⁷

A közvélemény akadálymentesítése

A közvélemény hagyományos szemléletét szükséges pozitívan befolyásolni, és a társadalmat tudatosítani azokról a problémákról, amelyekkel a fogyatékkal élő személyek szembesülnek. Ebben a folyamatban a médiának óriási szerepe van. Szükség lenne több, a fogyatékkal élő személyek társadalmi integrációját elősegítő műsorra.

Fogyatékkal élők a politikai döntéshozatalban

Szükség lenne a választójogi törvény módosítására, hogy a fogyatékkal élők egyenlő jogokkal vegyenek részt a politikai életben, gyakorolhassák az általános, titkos és egyenlő választójogot. Biztosítani kellene a szavazás folyamatának és dokumentumainak megfelelő, akadálymentes elérhetőségét és könnyen érthetőségét. Megfontolandó továbbá az interneten történő szavazás lehetőségének bevezetése is. A választási eljárásról szóló törvény csupán egy rövid mondatban érinti a fogyatékkal élők választójogát, kimondja, hogy akit testi fogyatékosága vagy egyéb ok akadályoz a szavazásban, más választópolgár – ennek hiányában a szavazatszámláló bizottság két tagjának együttes – segítségét veheti igénybe.

5.5 Szociális foglalkoztathatóság

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a közelmúltban lefolytatott vizsgálatában rámutatott, hogy hiányoznak a részletes szabályok a fogyatékkal élő emberek szociális foglalkoztathatóságára vonatkozóan, ami alkotmányos visszásságot okoz. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a szociális törvényben részletesen rendezett szociális

⁷ T/3189, A Fogyatékos személyek jogairól és egyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. Törvény módosításáról elérhető: www.mkogy.hu



foglalkoztatást megelőző rehabilitációs alkalmassági vizsgálatok formája és rendje tekintetében (szakmai protokoll, szakmai vélemény tartalma, stb.) nem áll rendelkezésre részletes, a végrehajtást segítő jogi norma.

Közvélemény

Az Eurobarometer Európa egyik legnagyobb közvéleménykutatása, amely az Európai Unió tagországában havonta méri fel az Unió polgárainak véleményét. Az Egyenlő Esélyek Mindenkinél Európai Év alkalmából a diszkrimináció területén jelentetett meg felméréseket, melyeket az Európai Bizottság Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatósága megbízásából készített.⁸ A kutatások szerint uniós szinten a megkérdezettek 49 százaléka szerint, ha egy cégnek két ugyanolyan képességű és végzettségű jelentkező közül kell választania, a fogyatékos az, ami alapján leginkább elutasítják a jelentkezőt. A mutatók szerint a megkérdezettek közül a magyarok gondolják a legnagyobb arányban azt (89 százalék), hogy fogyatékosnak lenni hátrány, míg uniós szinten az erre adott válasz 79 százalék. Arra a kérdésre, hogy szükség van-e több fogyatékos személyre a munkahelyeken a megkérdezettek 56 százalék válaszolt igennel, ami szignifikánsan elmarad a 74 százalékos EU átlaghoz képest. Magyarországon a megkérdezettek 85 százalék támogatna speciális (pozitív) intézkedéseket a fogyatékkal élők esélyegyenlőségének megteremtésére a foglalkoztatás területén.

⁸ Eurobarometer, Special Eurobarometer: Discrimination in the European Union, Fieldwork: June –July 2006, Summary, elérhető: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf; Country Sheet Hungary, elérhető: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_fiche_hu.pdf



6. FOGYATÉKOSÜGY ÉS POLITIKA

A fogyatékosügy politikai súlya és jelentősége nagy mértékben múlik azon, hogy a fogyatékosok helyzetének jellemzői hogyan hatnak a többi társadalmi csoportra, a társadalmi csoportok mennyire tekintik ezeket a jellemzőket politikailag fontos kérdésnek és van-e olyan politikai tényező, amelyen keresztül az állampolgárok kifejezhetik a fogyatékosüggyel kapcsolatos érdekeiket.⁹

A fogyatékosügy politikában való megjelenítését hátráltatja az, hogy a fogyatékosügy nem egyforma mértékben érinti a különböző társadalmi csoportokat. Tendenciaszerűen a fogyatékosok legnagyobb százaléka a társadalom hátrányos helyzetű csoportjaiból kerül ki. Ezek a csoportok ráadásul kevésbé képesek arra, hogy érdekeiket politikailag artikulálják és képviseljék. Magyarországon a lakosság vélekedése a fogyatékosággal élő személyekkel kapcsolatban ambivalens és nem egyértelmű.

Politikai szociológiai vizsgálatok kimutatták, hogy a nem közvetlenül érzékelhető hatású, az egyén által pontosan nem átlátott nagypolitikai kérdések szinte semmilyen mértékben nem foglalkoztatják az állampolgárokat. „A fogyatékos csoportok társadalmi szervezetlensége és gyengesége azzal is jár, hogy a fogyatékosokkal kapcsolatos döntések a fogyatékos társadalmon kívül születnek.”¹⁰ Kiemelten fontos a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének megteremtése a közoktatás és felsőoktatás területén.

Nehéz megállapítani, hogy a fogyatékosügynek mekkora a politikai jelentősége. Az viszont megfigyelhető, hogy a pártok és egyéb politikai szereplők a választások előtt demonstratívabban érdeklődnek a fogyatékosügy iránt. A jelenlegi parlamenti pártok választási programjaikban több-kevesebb részletességgel foglalkoztak a fogyatékosággal élő emberekkel.

⁹ Ez a hármas megközelítés az alapja Bánfalvy Csaba: Tüntető fogyatékosok (A fogyatékosügy néhány politikai aspektusa) esszéjének. Elérhető: <http://text.disabilityknowledge.org/Banfalvy-Pol.pdf>

¹⁰ ibid, Bánfalvy 3.o.



Az MSZP „Erős Köztársaság, Sikeres Magyarország” választási programja egy viszonylag rövid terjedelmű pontban szól a fogyatékos emberek helyzetéről, melyben az akadálymentesítésről való gondoskodáson túl, integrált illetve védett munkahelyeket, komplex rehabilitációs intézmények megteremtését valamint mozgási és kommunikációs akadálymentesítést ígér.

Az MDF választási programja a szociálpolitika fejezetben foglalkozik igen szűkszavúan a fogyatékkal élőkkel, és csupán annyit mond, hogy a speciális ellátásra szorulóknak normális életéhez szükséges pénzüsszegek nem lehetnek költségvetési alkuk, vagy megszorító intézkedések tárgyai. Kiemeli, hogy ezen a területen az egyházi és civil szervezetek munkája felbecsülhetetlen érték, ezért az államnak partneri kapcsolatot kell velük kiépítenie.

A Fidesz „A Cselekvő Nemzet Programja” című. választási programban az MSZP és MDF programjaihoz képest részletesebben foglalkozik a fogyatékos személyekkel. A program a súlyosan értelmi fogyatékos és súlyos halmozottan hátrányos helyzetű emberek hozzátartozói gondozási tevékenységét munkaidős viszonyként ismerné el. Fogyatékos személyek életútja program kidolgozását ígéri, elősegítené a fogyatékos személyek foglalkoztatását illetve védett munkahelyeket biztosítana. A tömegközlekedés és a közintézmények illetve a lakások akadálymentesítésének kérdése is szerepel a programban. Az oktatás, a szabadidő és a sport területén a program speciális kezdeményezéseket ígér.

A fogyatékosügy területén az SZDSZ programja igen részletes. A program alapelve, hogy a fogyatékosokkal élő embereket önálló, döntésképes személynek, piaci, társadalmi és szociális szolgáltatások igénybevevőjének tekinti. Akadálymentességet hirdet az állampolgári jogok gyakorlásában, az épített és virtuális környezetben és a szolgáltatásokhoz való hozzáférésnél. Differenciált támogatási rendszert ígér, mivel a fogyatékosokkal élők egy része kistélepüléseken él, ezért kompenzálni kívánja a területi eltéréseket. A program az integrált oktatás eléréséhez befogadó oktatási formák elterjesztését tűzi ki célul. Kitér még a fogyatékos személyek foglalkoztatására, illetve a foglalkoztatásukat ösztönző néhány intézkedésre. A toleranciaprogram keretében a fogyatékos személyek társadalmi beilleszkedését segítő programokat ígér az oktatásban, illetve a fogyatékkal élő emberekről szóló információk széles körű terjesztését tűzi ki célul. A jogalkotás területén konkrét javaslatokat tesz, úgy, mint a jelyelvi törvény és a fogyatékos személyek



esélyegyenlőségével kapcsolatos szabálysértések szankcionálásáról szóló jogszabály megalkotását. Továbbá javasolja a program a választójogi törvény megváltoztatását az állampolgári jogok gyakorlásának egyenlő esélyű biztosítása érdekében.

A programokban tett ígéreték és javaslatok ellenére, a fogyatékosügy területén nem történtek jelentős előrelépések.



Nők helyzete

1. NEMZETKÖZI HÁTTÉR

Kiemelkedő és úttörő az ENSZ tevékenysége abban, hogy a nemek egyenlőségét és a nők egyenlő jogait az alapvető emberi jogok közé emelte. Az ENSZ nemzetközi normákat állapított meg a nőket megillető jogokra, és kidolgozta az eszközrendszert, amely ezek betartását az egész világon ellenőrzi. 1979-ben az ENSZ elfogadta „A nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről” szóló egyezményt (CEDAW), amely többek között rögzítette: a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések sértik a jogok egyenlőségének és az emberi méltóság tiszteletének elveit, akadályai annak, hogy a nők a férfiakéval egyenlő feltételek mellett vegyenek részt országaik politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális életében, gátolják a társadalom és a család jólétének növekedését, valamint megnehezítik, hogy a nők teljes mértékben kibontakoztassák a bennük rejlő lehetőségeket.

Az Egyezmény a diszkrimináció általános megfogalmazásán túllépve meghatározza a nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetés fogalmát is. E szerint, a nőkkel szembeni diszkriminációnak kell tekinteni, a nemi hovatartozás miatti minden olyan megkülönböztetést, kizárást és korlátozást, amelynek hatása vagy célja, hogy csorbítsa vagy megsemmisítse a politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális, polgári vagy bármely más területen fennálló emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak elismerését és megvalósítását a férfiak és nők közötti egyenlőség alapján, a nők által való gyakorlását, függetlenül családi állapotuktól. A CEDAW Egyezmény végrehajtásának ellenőrzésére bizottságot hoztak létre, amelynek feladata a részes országok által négyévenként benyújtott országjelentések értékelése, ajánlások megfogalmazása, illetve azon államok tekintetében, amelyek az Egyezményhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvet aláírták, az egyéni panaszok elbírálása. CEDAW Egyezmény a magyar jogrendszerbe az 1982. évi 10. törvényerejű rendelettel került beiktatásra, míg az Egyezményhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvet a 2001. évi LX törvény hirdette ki és vált ezáltal kötelezővé.



Az 1975. évet a Nők Nemzetközi Évének jelölték, az 1976-1985-ig terjedő időszakot a Nők Nemzetközi Évtizedének, azzal a céllal, hogy a világ figyelmét a nők jogaira irányítsák. Az ENSZ keretében megfogalmazott stratégiák, olyan mélyreható gazdasági és szociális változások elérését célozták, amelyek segítségével a nők hátrányos társadalmi helyzetét állandósító strukturális egyenlőtlenségek kiküszöbölhetők. Az ENSZ a nők jogaihoz kapcsolódó több világkonferenciát tartott, amelyekből a Pekingi Konferencia és az ott elfogadott Pekingi Cselekvési Platform a legjelentősebb. A Cselekvési Platform a nők esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében 12 kritikus terület fejlesztését tűzte ki célul: szegénység, oktatás, egészségügy, nők sérelmére elkövetett erőszak elleni küzdelem, fegyveres konfliktusok, gazdaság, döntéshozatal, hatalom, média, környezet, gyermeklányok és a nők emberi jogai.

Az ENSZ 2000-ben fogalmazta meg a fejlesztések fő irányvonalát adó Millenniumi Fejlesztési Célokat, amely 8 alapvető fejlesztési területet jelöl meg a 2000-2015-ös időszakra. A harmadik fejlesztési cél a nemek közötti egyenlőség megteremtésének elősegítése, kiemelt terület pedig az általános és középiskolai oktatásban megnyilvánuló diszkrimináció megszüntetése. A Nők Helyzetével Foglalkozó ENSZ Bizottság 2005 tavaszán a 49. ülésén tekintette át a Platform 10 éves időszakának eredményeit és a további teendőket. Központi célként többek között a következő területeket jelölte meg: a foglalkoztatásban megvalósuló szegregáció csökkentése, a nemi alapú bérezési szakadék enyhítése (gender pay gap), növelni a női képviselők arányát a nemzeti parlamentekben és önkormányzatokban, küzdeni a nők sérelmére elkövetett erőszakkal szemben, valamint megfelelő oktatás-képzés biztosítása.

2. REGIONÁLIS HÁTTÉR: EURÓPAI UNIÓ

Az Európai Unióban az egyenlő bánásmód elve, ezen belül is a nemek közötti egyenlőség koncepciója egy különálló jogszabályi rendelkezésből mostanra egy jelentős és tartalmas joganyaggá fejlődött. Bár az egyenlő díjazás elve az 1957-es Római Szerződésben került először megfogalmazásra, konkrét jogszabályi alapot az 1997-es Amszterdami Szerződés adott a nőkkel és férfiakkal szembeni egyenlő bánásmód területén. Az Amszterdami Szerződésben az EU elkötelezte magát a nemek közötti egyenlőség érvényesítésére minden közpolitikai intézkedésben, és előirányozta az alulreprezentált nemhez tartozók támogatását az adott szakterületeken. Ezen túlmenően, az Európai Unió Alapjogi Chartája alapelveként



rögzíti a nők és férfiak közötti egyenlőséget minden területen, így a foglalkoztatás, a munkavégzés és a díjazás területén is. Az Alapjogi Charta azt is kimondja, hogy az egyenlőség elve nem akadályozza annak, hogy az alulreprezentált nem számára a tagállamok különleges előnyöket biztosító rendelkezéseket tartsanak fenn vagy hozzanak meg.

Az EU keretein belül számos olyan direktíva született, mely a nők és férfiak egyenlőségét biztosítja többek között a foglalkoztatás, munkavégzés, szakképzés és díjazás területén. Kiemelkedő jelentőségű a 2006 júniusában elfogadott irányelv, amely jelentősen javítja, illetve egyszerűsíti és korszerűsíti a foglalkoztatás területén a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódról szóló közösségi jogszabályokat.¹¹ A tagállamoknak legkésőbb 2008 augusztusáig biztosítaniuk kell az irányelv nemzeti jogszabályba való átültetését. Ezt az irányelvet egészíti ki „A nők és férfiak közötti egyenlőség az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés és azok biztosítása” című direktíva¹², amelynek célja, hogy az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását a foglalkoztatás és a munkavégzés területéről a mindennapi élet egyéb területeire is kiterjessze.

A nők és férfiak közötti egyenlőséget illetően jelentős előrelépésnek mondható, hogy 2006-ban az Unió Bizottsága az egyenlőségről szóló ütemtervet fogadott el a 2006-2010-es időszakra (Gender Equality Roadmap). Az ütemterv a 2006-2010 közötti időszakra a nemek egyenlőségével kapcsolatos uniós intézkedések hat prioritási területét vázolja fel, melyek: a nők és férfiak egyenlő mértékű gazdasági függetlensége, a szakmai és magánélet összeegyeztetése, a két nem egyenlő arányú képviselése a döntéshozatalban, a nemi bűncselekmények (nők elleni erőszak) valamennyi formájának felszámolása, a nemekhez kapcsolódó sztereotípiák leküzdése valamint a nemek közötti egyenlőség előmozdítása a kül- és fejlesztési politikában. Az ütemterv mellett kiemelkedő fontosságú az Európai Tanács által elfogadott paktum a nők és férfiak közötti egyenlőségről. A paktum a tagállamok azon szándékát mutatja, hogy határozottan kötelezettséget vállalnak a nők foglalkoztatását előmozdító politikák végrehajtására, illetve a szakmai és magánélet nagyobb egyensúlyának biztosítására.

¹¹ Az EU Parlament és a Tanács 2006/54/EK Irányelve: „A férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról” (2006. július 5.)

¹² Az Európai Tanács 2004/113/EK Irányelve: „A nők és férfiak közötti egyenlőség az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés és azok biztosítása”



Az Európai Unióban többször is megfogalmazták, hogy a nemek közötti egyenlőség kérdését nagyszámú társadalmi szereplő bevonásával, strukturális szinten szükséges kezelni. A Közösség egyik fő feladatának tartja a nők és férfiak közötti egyenlőség megvalósítását, és előírja, hogy a Közösség által végzett minden tevékenység területén hangsúlyt kell fektetni a nemek közötti egyenlőség előmozdítására, mint horizontális célkitűzésre (gender mainstreaming). Bár az Unió külön hangsúlyt fektet a gender mainstreaming elvének a döntéshozatali folyamatokba való integrálásának előmozdítására, általánosságban elmondható, hogy a tagállamok többségében a gender mainstreaming, a foglalkoztatáspolitikai terület kivételével, alig jut szerephez.¹³

Az EU Bizottsága 2003 óta évente készít jelentést az Európai Tanácsnak, amelyben bemutatja a nemek közötti egyenlőség terén, közösségi szinten egy év alatt megtett intézkedéseket, és javaslatot tesz a következő időszak prioritásaira.

3. HAZAI JOGI SZABÁLYOZÁS

Magyarországon szinte minden átfogó jogszabály tartalmaz az egyenlő bánásmód követelményéről szóló általános elveket megfogalmazó paragrafust. Az Alkotmány 65§ (1) rögzíti a nemek közötti hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát, miszerint „A Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében.” Továbbá tiltja az Alkotmány a nem szerinti különbségtételt és a diszkrimináció tilalmának kérdésköréhez kapcsolódó speciális vetületként rögzíti az egyenlő munkáért, egyenlő bér elvét. Az Alkotmányban foglalt jogok védelmére az alaptörvény kifejezetten rögzíti, hogy biztosítja a bírói út igénybevételenek lehetőségét, továbbá azt is kimondja, hogy a törvény az emberek bármely hátrányos megkülönböztetését szigorúan bünteti.

A Polgári törvénykönyv a személyhez fűződő jogok megsértésének minősíti a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetését, így különösen annak tekinti többek között a nemük alapján történő különbségtételt. (Ptk. 76§)

Az egészségügyi törvény az ellátáshoz való jog általános alapelveként rögzíti, hogy minden betegnek joga van az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz.

¹³ Sáfrány Réka (szerk.): Nők és Férfiak esélyegyenlősége, Bp. Magyarországi Női Alapítvány, 2006.



Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény megalkotásával a hátrányos megkülönböztetés tilalmára a Munkatörvénykönyvének (Mt.) vonatkozó rendelkezései hatályukat veszítették. A diszkriminációra vonatkozó konkrét tilalmi előírások kikerültek a törvényből, helyette az egyenlő bánásmód követelményének megtartására irányuló általános jogelv került kimondásra. A nemek közötti egyenlőség tekintetében fontos előrelépés volt, hogy 2001-ben az Mt. bevezette az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér fogalmát.

Az 1993 elfogadott és azóta többször módosított közoktatásról szóló törvény nagy hangsúlyt fektet a nemi diszkrimináció eltörlésére az oktatás minden területén. A felsőoktatásról szóló törvény általános célként fogalmazza meg az egyenlő bánásmód követelményének és az esélyegyenlőség szempontjainak érvényesítését a felsőoktatásban.

Magyarország elfogadta a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés felszámolása, és a nemek társadalmi egyenlőségének előmozdítása érdekében megalkotott legfontosabb jogszabályokat, így a CEDAW Egyezményt is és a hozzá kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvet is. Ez alapján Magyarország köteles időről-időre jelentést készíteni a CEDAW Bizottság számára, melyben elemzi a nők és férfiak társadalmi egyenlősége terén elért eredményeket és fennálló kihívásokat. Ahol az Egyezmény végrehajtása a jelentések alapján nem bizonyult kielégítőnek, a Bizottság számos ajánlást fogalmazott meg Magyarországnak számára.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény kiemelkedő jelentőségű a diszkrimináció elleni küzdelemben, hiszen célja az, hogy a jogrendszer egésze tekintetében, általános jelleggel határozza meg az egyenlő bánásmód jogosultjait, kötelezetteit, az egyenlő bánásmód követelményének tartalmát, valamint biztosítja a jogsérelmet szenvedett személyek számára a jogorvoslatot. Jelentősége tehát abban rejlik, hogy a törvényben megfogalmazott antidiszkriminációs szabályokat kell alkalmazni valamennyi jogágban. A törvény egyik legfontosabb része a diszkrimináció fogalmának meghatározása, ami magába foglalja a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetést, a zaklatást, jogellenes elkülönítést valamint megtorlást. Jelentős kritikák¹⁴hangzottak el civil szervezetektől, többek között a törvény hatályát illetően, mert az elsősorban a közfeladatot ellátó szervezetekre terjed ki, és

¹⁴ Lásd: A Magyar Női Érdekvédelem Szövetség bírálata és javaslatai az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslathoz, 2003. november 28.



nem foglalja magába a gazdasági és társadalmi szervezeteket. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény az általános fogalmak mellett konkrét tilalmakat is tartalmaz, melyeket nem az egyes társadalmi csoportok, hanem a diszkrimináció területei szerint csoportosít. A törvény ezért részletes tiltó szabályokat tartalmaz a foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, oktatás és képzés, áruk és szolgáltatások igénybe vétele, valamint a lakhatás területén. A foglalkoztatásról szóló fejezet például részletesen rögzíti, hogy az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét jelenti a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés, különösen a munkához való hozzájutásban, nyilvános álláshirdetésekből, az alkalmazási feltételekben, a foglalkoztatási jogviszony létesítésében és megszüntetésében, az előmeneteli rendszerben stb.

A törvény által létrehozott Egyenlő Bánásmód Hatósága, olyan közigazgatási szerv, amelynek feladata az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése. Hatásköre kiterjed arra, hogy diszkriminációs ügyekben eljárjon és akár pénzbírságot is kiszabjon, ha az egyenlő bánásmód elvének megsértése bizonyított. A Hatóság által hozott érdemi döntések rendkívül alacsony száma – különösen a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés esetén – azt mutatja, hogy a Hatóság nem működik hatékonyan, nem tölti be azt a szerepet, amelyre elsősorban létrehozták. A nem túl hatékony működés részben összefügg azzal, hogy a sértettek a jogorvoslati lehetőségekről és a Hatóság működéséről hiányos információval rendelkeznek, a Hatóság működése nem épült be a köztudatba, illetve azzal, hogy feladatát igen szerény költségvetésből látja el.

4. INTÉZMÉNYRENDSZER

Az esélyegyenlőség előmozdítását szolgáló kormányzati intézményrendszert az elmúlt időszakban számos alkalommal szervezték át. 2006. május óta a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban működik az Esélyegyenlőségi Szakállamtitkárság, amely többek között a nők és férfiak társadalmi esélyegyenlőségével összefüggő feladatokkal foglalkozik. A kormány és a civil szervezetek közötti együttműködést is hivatott szolgálni a Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlősége Tanács, amelyet 2006-ban hoztak létre az előtte működő Nőképviselői Tanács egyidejű megszüntetésével. A Tanács a kormány döntéseit előkészítő konzultatív, véleményező és javaslattevő testület, jelenlegi munkatervének gerincét az EU által elfogadott Ütemterv 2006-2010 (Roadmap) megvalósítása képezné. Az Ütemterv (2.



pont európai uniós háttér) megvalósítása érdekében az egyes részterületek ellátására munkacsoportokat hoztak létre. 2004-ben Országos Esélyegyenlőségi Hálózatot, illetve Esélyegyenlőségi Koordinációs Irodákat hoztak létre, amelyek célja a hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának megelőzésében való közreműködés. 2004-ben azonban megszüntették a családon belüli erőszak áldozatait segítő, személyes tanácsadást is nyújtó Kísérleti Kríziskezelő Központot, így nem valósultak meg a krízisközpont országos hálózattá való fejlesztésről szóló korábbi tervek. Helyette egy 24 órán át hívható telefonos szolgálat működik. Ez azonban nincs összhangban a nők elleni erőszak áldozatait támogató szolgáltatásokra vonatkozó nemzetközi szakértői ajánlásokkal.¹⁵ Az intézményrendszer hiányossága, hogy elsősorban központi kormányzati szinten működik, és helyi szinten kevés önkormányzat kapcsolódik be esélyegyenlőségi programok kidolgozásába, bár az egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőségről szóló törvény kimondja, hogy települési önkormányzatok is elfogadhatnak helyi esélyegyenlőségi programot.

5. DILEMMÁK

Egyenlő bánás elve vs. esélyegyenlőségi politika

Fontos kiemelni (ld. Fogyatékkal élők című fejezet), hogy az esélyegyenlőség területén sokszor jelent problémát a fogalmak helyes értelmezése és használata. Különbséget kell tenni az egyenlő bánásmód, vagyis a diszkrimináció tilalma mint alapvető emberi jogi követelmény és az esélyegyenlőségi politika között. Az esélyegyenlőségi politika nem esik egybe az egyenlő bánásmód biztosításával.¹⁶ Az egyenlő bánásmód követelménye a diszkrimináció tilalmát szolgáló jogszabályok megalkotását és ehhez kapcsolódó intézmények működtetését követeli meg, míg az esélyegyenlőségi politika a jogegyenlőség megvalósulását célzó intézkedéseket jelent. Olyan jogi és nem jogi eszközöket feltételez, amelyek az élet legkülönbözőbb területein szolgálják azt a célt, hogy mindenki egyenlő esélyekkel érvényesülhessen.

¹⁵ Supra 12, Sáfrány, 128.o.

¹⁶ Nemzeti Stratégia és Prioritások, „Egyenlő esélyek mindenki számára európai év” (2007) - az igazságos társadalom irányába, Magyarország VP/2006/006



Esélyegyenlőség vs. eredményegyenlőség

A hagyományos liberális felfogás szerint az egyenlőség, egyenlő esélyek megvalósulását jelenti, tipikusan a kiindulópontok válnak egyenlővé. Ebben a megközelítésben a nők, az élet különböző területein való részvételét korlátozó formális akadályok lebontását követően, az egyéneken múlik, hogy elérjék céljukat. A nemzetközi nőmozgalmak szerint ez a felfogás már a hatvanas évek végére meghaladottá vált, mert tapasztalataik szerint csupán a korlátok lebontása nem volt elegendő. A diszkrimináció direkt és indirekt formája is oly mértékben van jelen a mindennapi társadalmi gyakorlatban és az intézményrendszerekben, hogy ezek áthidalásához kompenzációs intézkedésekre van szükség, hogy tényleges eredményt lehessen elérni. A nőmozgalom nyomására koncepcióváltás történt az eredményegyenlőség irányába, amelyet a Pekingi akcióprogram is tükröz. Célként az eredményegyenlőség került megfogalmazásra (equality of results). A kvóták és más pozitív intézkedések nem tekinthetők a férfiakkal szembeni diszkriminációnak, hanem olyan kompenzációnak, amely lebontja azokat a strukturális akadályokat, amelyek korlátozzák a nőket a pozíciók elérésében.¹⁷

Kvóták

A pozitív intézkedések alapvetően olyan beavatkozásokat jelölnek, amelyek a diszkrimináció megelőzésére vagy megszüntetésére, illetve hátrányok kiegyenlítésére szolgálnak és a hátrányos megkülönböztetés veszélyeinek kitett csoportokat célozzák meg. A pozitív intézkedések körébe tartozik a sok vitát kiváltott kvóták alkalmazása. A kvótákat a hatvanas évek végétől kezdték alkalmazni és célja a „kritikus kisebbség” meghatározott százalékos (20,30,40,50) részvételének biztosítása egy hely betöltésére.

A kvóták ellen és mellett is különböző érvek szólnak, azonban mind az ellenzők mind a támogatók között elfogadott az a nézet, hogy azok alkalmazása csak ideiglenes lehet, amelyet az esélyegyenlőségi célok elérését követően célszerű megszüntetni. A kvóták alkalmazása ellen szól, hogy sérti az esélyegyenlőséget, kontraszelekciót eredményezhet, fenntartja a sztereotípiákat és csökkentheti a nők presztízsét az adott területen. A kvóták alkalmazása mellett érvelők azt hangsúlyozzák, hogy a kvóták alkalmazása nem tekinthető diszkriminációnak, mert csak kiegyenlíti a hátrányokat, a nők is rendelkeznek azzal a képzettséggel, amely szükséges az adott területen való helytállásra, illetve fontos lenne, hogy

¹⁷ lásd: Koncz Katalin: Nők a parlamentben: támogató intézkedések hiányában távolodás Európától. In: Esély, 2006/6 53.o.

a női „értékrend” és szemléletmód több és több területen, különösen a döntéshozatali mechanizmusokban is kifejezésre kerüljön.

Gender mainstreaming (Társadalmi nemi főáram-politika)

A mainstreaming stratégia az esélyegyenlőség megteremtésének egy olyan eszköze, amely a nők és férfiak közötti egyenlőség elvének érvényesítését célozza a politikai, szakmai döntéshozatalban és a szakpolitikákban egyaránt. A gender mainstreaming olyan szemléletet tükröz, amely szerint minden politikai döntésnek van egy „társadalmi nemi” vetülete, ezért egyetlen politikai döntést sem lehet meghozni anélkül, hogy annak hatását a nemek esélyegyenlőségére ne vizsgálnák. A mainstreaming politika mind nemzetközi szinten, mind az Unió szintjén meghatározó jelentőségű a nemek esélyegyenlőségi politikájában. A gender mainstreaming politika gyakorlati megvalósításának széles körű társadalmi feltételei vannak. Hatékony intézményrendszert és naprakész statisztikai információs rendszert feltételez, továbbá olyan kulturális környezetet igényel, amelyben a közvélemény elfogadja és támogatja az egyenlő esélyek igényét.

A gender mainstreaming szakpolitikai mechanizmust azonban számos kritika is éri, többek között az, hogy ha valaki mindent át akar alakítani, az valójában semmit se alakít át. További problémát vet fel a kérdés, hogy a nyugat-európai szakpolitikai stratégia mennyire használható a kelet-európai, posztkommunista helyzet megváltoztatására. Magyarország a jogharmonizáció révén átvette ezt a legfejlettebb szakpolitikai mechanizmust, de alkalmazását lerontja a megvalósítás módja, amely felülről lefelé irányuló és az esetek többségében a civil szervezetekkel nem konzultáló.¹⁸

Az Egyenlő Esélyek Mindenki Számára Európai Év célkitűzéseit összefoglaló Nemzeti stratégia egyik prioritása a „gender mainstreaming” mint a szakmapolitikák, a döntéshozatal, a forrásokhoz való hozzáférés, a módszertan, a végrehajtás, valamint a monitoring és az értékelés terén alkalmazandó horizontális szempontrendszer érvényesítése.

¹⁸ Pető Andrea: Miért marad továbbra is alacsony a nők aránya a magyar tudományban az EU-csatlakozás után is? In: Magyar Tudomány, 2006/8, 1016. o.

6. JOGSZABÁLYOK ÉS REALITÁSOK = PROBLÉMÁK

6.1 Foglalkoztatás

A fejlett diszkrimináció ellenes jogszabályok és rendelkezések ellenére a realitások azt mutatják, hogy a nők hátrányos megkülönböztetése az élet számos területén megtalálható jelenség. A munkaerőpiac területén elmondható, hogy még mindig jelentős a foglalkoztatási szegregáció, aminek következtében nagyon kicsi a nők aránya a gazdasági fejlődés szempontjából lényeges területeken, illetve a gazdasági vezetők körében. Jelentős a vertikális szegregáció a foglalkoztatásban, ami abban mérhető, hogy milyen a férfiak és nők aránya a munka hierarchikus rendszerében. A felsővezetők körébe tartozó nők száma egyharmad körül mozog, ami erős alulreprezentáltságot tükröz a nőknek a foglalkoztatottak összességén belüli 45,8 százalékos részesedéshez képest.¹⁹

További nehézséget okoz a nők munkahelyi előmenetelében az a tény, hogy a jogszabályban is megfogalmazott egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elve a munkahelyeken nem valósul meg és az azonos munkát végző férfiakéhoz képest a nők 15-20 százalékkal alacsonyabb bért kapnak (gender pay gap). Jelentős problémát jelent ma Magyarországon a szakmai élet és a családi élet (gyermekvállalás) összehangolása. Sok vizsgálat mutatja, hogy a nők jelentős része az élet bizonyos szakaszaiban csak a részmunkaidőt látja elfogadhatónak, ugyanakkor az EU tagállamaihoz viszonyítva hazánkban igen alacsony a munkavállalási forma elterjedtsége. A nők részmunkaidős foglalkoztatása 5,7 százalék, miközben az uniós átlag 2006-ban 32,9 százalék volt.²⁰

Fontos szempont lehet a munkaidő rugalmassága is. Az EU-országok közül nálunk a legalacsonyabb azok aránya, akik flexibilis munkaidőben dolgozhatnak, míg például Svédországban ennek részaránya jóval magasabb. Sokatmondó az is, hogy Magyarországon a legalacsonyabb az otthoni távmunka aránya az Európai Unió országai közül. Egy flexibilis munkaidő-politika azonban jelentősen hozzájárulna a munka és család (gyermekvállalás) összehangolásának megvalósításához, és javítaná a nők helyzetét is a munkaerőpiacon. Az

¹⁹ Magyarország VI. kormányzati jelentése az ENSZ számára a nőekkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről, 2006, 47.o.

²⁰ A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a nők és férfiak közötti egyenlőségről - 2007, elérhető: www.szmm.gov.hu



esetek többségében ráadásul nem egyszerűen csak választás kérdése, hogy a nők otthon maradnak és gyermekneveléssel foglalkoznak, hanem megélhetési kérdés.

A munkaidő viszonylagos rugalmatlansága, illetve a részmunkaidő és távmunka igen alacsony aránya is oka annak, hogy Magyarországon az iskolázott nőkkel szemben negatív diszkrimináció érvényesül, amennyiben gyermeket is szeretnének vállalni és elvégzett tanulmányaiknak megfelelő társadalmi szerepet is szeretnének betölteni.²¹

6.2 Oktatás

Problémát jelent az oktatás területén, hogy az esélyegyenlőségi politikában az oktatáspolitikai nem kap elég hangsúlyt. Az esélyegyenlőségi politikában a munkaerőpiaci kérdések dominálnak, ezért fontos lenne a nemek esélyegyenlősége témának bevitele az oktatási diskurzusba. Fontos, hogy a képzésben, tananyagokban az esélyegyenlőség kérdésköre, a plurális értékrend, a társadalmi nemek problematikája fokozottan jelenjen meg, hiszen ez nagymértékben segítené a társadalomban mélyen gyökerező sztereotípiák felszámolását.

6.3 Nők a médiában

Általánosan elmondható, hogy a nők médiában való szereplésüket alulreprezentáltság jellemzi, továbbá hogy a médiában való megjelenítésük a nőkről alkotott sztereotípiákat erősíti. Kiemelkedő problémát jelent az egyensúlytalan nemi reprezentáció a napi sajtóban. A „Global Media Monitoring Project” 2005-ös eredményei szerint, mind az elektronikus, mind az írott médiában a férfiak többféle szerepben jelennek meg, mint a nők.²² Politikusnőkön kívül a nők legjellemzőbben magánemberként szerepelnek a hírekben, ritkán jelennek meg szakértő szerepében. Párkapcsolatokban a nőt a férfi igények természetes kielégítőjeként jelenítik meg. A bulvárlapokban az átlagnál több nő jelenik meg, ott azonban hangsúlyosan szexuális vagy általában sztereotíp szerepekben. A sportnapilapban a férfi szereplők dominálnak (98 százalék) és hiányoznak a sportolónőkről szóló hírek és interjúk. A vezető országos napilapokban közölt cikkek elenyésző arányában, mindössze 15-ben jelenik meg a gender tematika – egy, az európai uniós választások kampányát elemző kutatás szerint.

²¹ Ádám, Györfly, Kopp: A nők helyzete a tudományos pályán: Kihívások és lehetőségek, in: Magyar Tudomány 2007/2, 238-242.

²² A „Global Media Monitoring Project” 2005 eredményei, Sáfrány Réka, IgEN Egyesület 2005. május 31. elérhető: Független Médiaközpont honlap: <http://www.cij.hu/index.php/articles/course/232>



Több nőszervezet is felemelte szavát a nők médiabeli ábrázolásának megváltoztatására. Elengedhetetlen lenne a szexizmus-mentes nyelvi és képi megjelenítés a médiatermékekben és a reklámokban, illetve a sztereotipikus megjelenítés helyett élethűbb és igazságosabb ábrázolás. Szükséges lenne a különböző témák női szempontú megjelenítésének érvényre juttatására, illetve a médiatermékekben a nem diszkriminatív nyelvhasználat érvényesítésére. A pornográf műsorok egyre elfogadottabbá váltak a kereskedelmi csatornákon, mintegy beemelve a pornót a hétköznapiakba. A bulvárlapok közül nem egy napi rendszerességgel közöl hasábjain (címlapon is) meztelen nőket ábrázoló fotókat, gyakran szexuális tárgyként megjelenítve őket. Problémát jelent, hogy a médiatörvény nem tartalmaz a nők érdekeit csorbító tartalmak megjelenését megakadályozó garanciákat, és nem szabályozza a nemi sztereotípiák megjelenítését sem.²³ Szükség lenne a médiatörvény felülvizsgálatára és a nőket sértő médiajelenségek szankcionálására.²⁴

6.4 Nők elleni erőszak / családon belüli erőszak

A nők elleni erőszak a nők elleni diszkrimináció egyik legszükségesebb formája, amely a leggyakrabban a szoros partnerkapcsolatokban, a családon belül történik. Az ENSZ az Európai Unió és az Európa Tanács lassan már két évtizede folyamatosan foglalkozik a családon belüli erőszak problémájával. Több tucat ajánlás, egyezmény, deklaráció látott napvilágot ebben a kérdésben. „Ami valamennyiben közös, többek között az, hogy a feleségbántalmazást az emberi jogok durva megsértésének tartják, ennél fogva megelőzését, kezelését, az elkövetők elleni fellépést és a sértettek támogatását az államok kötelezettségének tekintik.”²⁵

Magyarországot többször marasztalták el nemzetközi szervezetek, azért mert a családon belüli erőszak problémáját nem szabályozta kielégítően. 2005-ben az ENSZ nők elleni diszkriminációval foglalkozó bizottsága (CEDAW) egy családon belüli erőszak ügyében előterjesztett egyéni panasz alapján elmarasztalta a magyar államot, és annak kezelésére vonatkozó ajánlásokat fogalmazott meg. Az ENSZ nők elleni erőszak különbiztosa is kiemelte, hogy a családon belüli erőszakra vonatkozó egységes és átfogó szabályozás hatékonyabban szolgálja az ellene való fellépést. Bár 2006. július elsején hatályba lépett a

²³supra 19, Magyarország VI. kormányzati jelentése 25.o.

²⁴ Ird: Nőszervezetek a Nőnapért, Tegyük láthatóvá a nőket, 2007. március 8. , elérhető: www.nane.hu

²⁵ Morvai Krisztina: Terror a családban, Kossuth Kiadó, 1998, 255.o.



távoltartás intézményéről szóló törvényi rendelkezés, amely a családon belüli erőszak problémájának megoldását hivatott szolgálni, ez az intézmény nem alkalmas arra, hogy a családon belüli erőszakot hatékonyan kezelje. A távoltartás intézménye úgy került be a jogrendszerbe, hogy az semmilyen módon nem kötődik a családon belüli erőszakhoz, arról a törvény szövege még említést sem tesz, és nagyon korlátozott megoldást kínál, a rászorulóknak csak egy minimális réteget, és őket is igen szűk körben védi.²⁶ Hiányoznak továbbá preventációs programok, a családon belüli erőszak megelőzését segítő felvilágosító programok, illetve a bírói, ügyészi és ügyvédi kart valamint a rendőrséget a családon belüli erőszak megfelelő kezelésére vonatkozó, felkészítő programok.

Az Amnesty International nemzetközi jogvédő szervezet 2007. május 10-i jelentésében elmarasztalta Magyarországot a nők elleni erőszakkal szembeni nem kielégítő fellépése miatt.²⁷ A jelentés szerint Magyarországon a nők nem kapnak megfelelő védelmet a családon belüli szexuális erőszak ellen. Kiemeli továbbá a jelentés, hogy a magyar társadalom nagy része nincs tisztában azzal, hogy a családon belül elkövetett nemi erőszak is bűncselekmény, a közfelfogás elsősorban a családon belüli erőszak áldozatait bélyegzi meg, a rendőrségi eljárást nagy mértékben jellemzi az előítéletesség, a jogszabályok pedig nem nyújtanak kellő védelmet az áldozatoknak. A szervezet konkrét javaslatokat is megfogalmaz a családon belüli nemi erőszak hatékonyabb kezelésére, miszerint biztosítani kell: a megfelelő igazságszolgáltatást és jogorvoslatot, a megfelelő szakmai standardokat és szakemberek képzését, a megfelelő támogatások és szolgáltatások nyújtását az erőszak túlélői számára valamint a nyilvánosság megfelelő tájékoztatását és a megfelelő oktatást.

A nemzetközi szervezetek Magyarországot ért bírálati is azt mutatják, hogy a jelenlegi szabályozás és a jogszabályok érvényesülése nem megfelelő a családon belüli erőszak hatékony leküzdésére, ezért a pártoknak szükséges lesz ezen a területen együttműködni, és kielégítő megoldásokat találni a probléma megoldására.

²⁶ NANE Egyesület, Sajtóközlemény 2006.július 1. elérhető: www.nane.hu

²⁷ Isd: Amnesty International: Meg nem hallott kiáltások – A nők nem kapnak megfelelő védelmet a családon belüli szexuális erőszak ellen c. jelentése, 2007. május 10. elérhető: www.amnesty.hu oldalon



6.5 Nők helyzete a tudományos pályán

A női tudósok helyzete Magyarországon nem túl biztató. Bár az ENWISE jelentés szerint a közép- és kelet-európai országokban a tudományos munkaerő 38 százalékát nők adják, a valóságban a nők nagy részét azokon a területeken alkalmazzák, ahol a kutatás-fejlesztésre fordított kiadások a legalacsonyabbak. Magyarországon is hasonló a helyzet: miközben a felsőoktatásban a hallgatók között a nők aránya meghaladja az 50 százalékot, a tudományos pályán már lényegesen alacsonyabb a reprezentációjuk. A PhD-fokozattal rendelkezők 37 százaléka nő, egyetemi tanári szinten részarányuk már csak 13,7 százalék. A tudományos karrier csúcsát jelentő akadémiai tagságot már csak 3,5 százalékuk tudott szerezni. Sokatmondó trend, hogy míg a tudományos diákkörök munkájában még nagyobb arányban vesznek részt egyetemi hallgató lányok, és a doktori fokozatok közel 40 százalékával rendelkeznek nők, addig a kutatási hierarchia felső szintjén, valamint a kutatási alapokat felügyelő bizottságokban, a kutatókkal kapcsolatos döntéshozói testületekben nagyon alacsony a részvételi arányuk.²⁸ A nők tudományos életben való szereplésüket akadályozza az az „üvegplafon”, aminek több összetevőjét fentebb a munkaerőpiac résznél említettem (rugalmas munkaidő hiánya, részmunkaidő és távmunka nem megfelelő elterjedtsége).

6.6 Nők a politikai döntéshozatalban / Nőpolitika

A politikai hatalomban való részvétel olyan intézményeken keresztül valósul meg, mint a törvényhozó- és végrehajtó hatalom, a pártok, illetve érdekvédelmi szervezetek. A nemzetközi szakirodalom a nők parlamenti részvételét egyenlőségi mércének tekinti a politikai döntéshozatali folyamatokban. A nők parlamenti jelenléte tükrözi a pártok nőpolitikáját, a pártok és választók esélyegyenlőség iránti elkötelezettségét és a nők politikai aktivitását. Az Európai Parlament is többször megfogalmazta, hogy a nők nem kielégítő jelenléte a döntéshozatali csúcsokon a demokrácia deficitjét eredményezi és azt, hogy a két nem döntéshozatalban való kiegyensúlyozott részvétele a demokrácia elengedhetetlen feltétele.

Hazánkban a nők politikai döntéshozatalban való részesedése messze elmarad az európai uniós tagállamok többségétől. Magyarország a 2006-os választásokat követően a parlamenti képviselők számát tekintve (10,4 százalék) csak Máltát előzi meg az Unió országok

²⁸ supra 21, Ádám, Györffy, Kopp, 239.o.



közül.²⁹ A nők kimaradása a sorsukat érintő döntésekből aránytalanságot teremt a hatalom és a vagyon elosztásában, ami a demokrácia gyengeségét is jelzi.³⁰ Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, ahhoz, hogy a nők hassanak a társadalmi-politikai folyamatokra, és a törvényalkotásban is megjelenjen az esélyegyenlőségük megteremtését célzó politika el kell érniük egy kritikus tömeget. Az észak-európai országok tapasztalatai szerint ez a kritikus határ 30 százalékos részarányt jelent a politikai döntéshozatali folyamatokban. Ilyen kritikus határ leginkább kvóták bevezetésével érhető el. A kvóták alkalmazását azonban megújuló viták kísérik, mint ahogy arra Dilemmák című részben is rámutattunk. A kvóták két típusát lehet alkalmazni a nők meghatározott arányának a biztosítására a döntéshozatalban. A törvényhozás (pl. választási törvény) által szabályozott kvótával, amely minden pártra kötelező és direkt módon avatkozik bele a testületek összetételébe. A politikai pártok által alkalmazott kvóták irányulhatnak a képviselőjelöltekre, illetve párton belüli vezető testületekre. Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a pártok által alkalmazott kvóták a legeredményesebbek.

Hazánkban a nők alacsony részarányát a politikában többen azzal magyarázzák, hogy gyenge a politikai vezetés elkötelezettsége a nők tényleges esélyegyenlőségének megteremtésében (a pártoknak nincs egyértelmű nőpolitikájuk), a politikai részvételhez szükséges társadalmi feltételek többsége hiányzik és a nőmozgalom, illetve a civil társadalom gyengének bizonyul.

A parlamenti választások előtt tendenciaszerű, hogy a pártok fokozottabban érdeklődnek hátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok, és a választók szempontjából érzékenyebb témák iránt. Így történt ez a 2006-os választási ciklus kampányában is, hiszen többé-kevésbé, mindegyik párt programjában megjelent a nők esélyegyenlőségének kérdése. A pártok felismerték azt, hogy hangsúlyt kell fektetni a család és karrier összehangolására, illetve az összehangolást támogató intézkedésekre.

Az MDF programjában a nő esélyegyenlőségére vonatkozó rövid alfejezet a szociálpolitika intézkedései között került megfogalmazásra, és a férfi és nő egymást kiegészítő szerepére (tandem) tette a hangsúlyt. A program kiemelte az Egyenlő Bánásmód Hatóság

²⁹ forrás: Interparliamentary Union 2007 június 30-i állapot: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> ; Megjegyzendő, hogy nemzetközi viszonylatban a vizsgált 189 ország közül Magyarország a 94-ik helyen áll Kazahsztánnal egy sorban.

³⁰supra 17 , Konecz, 47.o.



megegerősítésének szükségességét, mikéntjére azonban nem tartalmazott javaslatot. A családpolitika fejezetén belül az anyai szerep megbecsülésére is hangsúlyt fektetett, és ígéretet tett a részmunkaidőben és távmunkában foglalkoztatottak számának növelésére.

A Fidesz Cselekvő Nemzet Programjában a nő elsősorban a család viszonylatában jelenik meg. Alkotmányos elismerést javasolt a program a gyermeknevelésnek, továbbá megfogalmazta a lehetőségét annak, hogy a GYES egy részét a gyermek 8 éves koráig bármikor igénybe vehesse az egyik szülő. Hasonlóan az MDF programjához, hangsúlyt kaptak a távmunka- és részmunkaidő-programok. A többi pártéhoz hasonlóan a program családbarát karriert támogatna, hogy a nők ne kerüljenek választási kényszer elé: gyerek vagy karrier.

Az MSZP Erős Köztársaság, Sikeres Magyarország választási programja igen röviden szólt a nők esélyegyenlőségéről. A program a Fideszéhez hasonlóan kiemeli, annak fontosságát, hogy a nőnek ne kelljen a család és a karrier között választani, ezért támogatná a gyermek napközbeni ellátását szolgáló intézmények fejlesztését, illetve speciális és átképzési programok beindítását. Kiemeli továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bér elv fokozottabb érvényesítésének szükségességét.

Az SZDSZ programja a sztereotípiák felszámolása keretében hangsúlyozta, hogy fokozottan kell érvényesíteni a női szempontokat a törvényalkotásban, kiemelte továbbá az „üvegplafon” problémát és célként jelölte meg, hogy növelni kell a nők számát a vezető pozíciókban. Többek között, külön említést tett a program a családon belüli erőszak elleni határozottabb fellépésről, a meglévő törvények valódi érvényesítéséről. Bár a pártok programjaiban sok ígéret és javaslat szerepel a nőket érintő hátrányos helyzet megváltoztatására, megvalósításukban nem történt előrelépés.

A nők politikai döntéshozatalban való részvételének növelését célozza az SZDSZ által 2007. május 16-án beterjesztett két törvényjavaslat, amely a választási törvény és az Alkotmány módosítását javasolja a nemek közti esélyegyenlőség biztosítása érdekében.³¹ A formális jogegyenlőség biztosítása nem elegendő, hiszen az nem jelent valódi esélyegyenlőséget a

³¹ T/3060, T/3066 számú törvényjavaslatok, elérhetők: www.mkogy.hu



nőknek a közéletben való szerepléshez, ezért kötelező szabályokat kell alkotni, amelyek a folyamatot aktívan befolyásolják, hangsúlyozza a törvényjavaslatok indokolása. Az egyik javaslat a választási törvényt módosítaná úgy, hogy a listás szavazás estében kötelezővé tenné a pártoknak, hogy az általuk leadott listán egyenlő arányban, felváltva szerepeljenek nő és férfi képviselők, biztosítva ezzel azt, hogy listáról egyenlő arányban kerüljenek be nők és férfiak a parlamentbe. A másik tervezet az Alkotmány módosítását javasolja, annak érdekében, hogy a kormányban is biztosítva legyen a nők megfelelő aránya. A miniszterek személyére tett javaslatot úgy kell kialakítani, hogy közöttük mindkét nem legalább egyharmad arányban képviseltesse magát, fogalmazza meg a törvényjavaslat.

6.7 Közvélemény

Az Eurobarometer a diszkrimináció területén 2006-ban megjelentetett felmérése szerint, Magyarországon a megkérdezettek 48 százaléka gondolja azt, hogy nőnek lenni hátrány a társadalomban. Ez 15 százalékkal több az uniós átlagnál. Arra a kérdésre, hogy szükség van-e több női vezetőre a munkahelyeken a magyar megkérdezettek 67 százalék válaszolt igennel, ami 10 százalékkal kevesebb az európai átlagnál. Nincs viszont számottevő eltérés abban, hogy a megkérdezettek hány százaléka gondolja azt, hogy több női parlamenti képviselőre van szükség. 71 százalék szeretne több képviselőnőt látni a parlamentben, ami majdnem megegyezik az uniós átlaggal (72 százalék). Magyarországon a megkérdezettek 80 százalék támogatna speciális (pozitív) intézkedéseket a nők esélyegyenlőségének megteremtésére a foglalkoztatás területén, 1százalék-kal meghaladva az európai uniós átlagot.



A szexuális orientáció miatti hátrányos megkülönböztetés tilalma / Regisztrált élettársi kapcsolat

Ebben a fejezetben egy olyan problémát vetünk fel, amely szorosan kapcsolódik a szexuális orientáció miatti hátrányos megkülönböztetés kérdésköréhez. A hatályos jogszabályok bár elismerik az azonos neműek élettársi kapcsolatát, nem rendezik az együttélésükhöz kapcsolódó vagyoni és egyéb viszonyait. Mivel számukra nem áll nyitva a házasság intézménye, a tartós együttélésükhöz kapcsolódó vagyoni viszonyok nem részesülnek jogi védelemben. A felvetett regisztrált élettársi kapcsolat intézménye, bár nem új keletű³², csupán egy lehetséges választ ad. A hangsúly magának a problémának a tudatosításán van. Bevezetőként fontos röviden áttekinteni, a szexuális irányultság szerinti diszkrimináció tilalmára vonatkozó főbb európai szabályokat, illetve a hazai rendelkezéseket. Hiszen az az elvárás, hogy a jognak valamilyen formában szabályozni kellene az azonos nemű párok együttélésének joghatásait szorosan kötődik a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvéhez.

1. EURÓPA TANÁCS, EURÓPAI UNIÓ

A szexuális orientáció szerinti hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés mind az Európa Tanács, mind az Európai Unió keretein belül többször megfogalmazásra került. Az egyik legfontosabb dokumentum ezen a területen az Európai Unió keretében elfogadott Amszterdami Szerződés 13. cikke, amely először említi felsorolásszerűen a szexuális beállítottságot a hátrányos megkülönböztetés lehetséges alapjai között. Ezt megelőzően nevesítve egyetlen nemzetközi dokumentum sem említette a megkülönböztetés alapjai között a szexuális orientációt. A nizzai csúcstalálkozón elfogadott Alapjogi Karta 21. cikke az Amszterdami Szerződésnek megfelelően nevesíti a nemi orientáción alapuló megkülönböztetést. Az Európai Parlament 1994-ben és 1998-ban hozott határozatot a meleg és leszbikusok egyenlő jogairól az Európai Közösségekben. Az Európai Tanács 2000/78/EK irányelve, melynek célja a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód kereteinek meghatározása, külön nevesíti a szexuális orientáción alapuló

³² SZDSZ törvényjavaslata, 2005. évi ... törvény az élettársi kapcsolat regisztrálásáról, T/16.349 elérhető: www.mkogy.hu



hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az Európai Parlament és Tanács „A Mindenki Számára Biztosítandó Esélyegyenlőség Európai Évéről (2007)” szóló határozat célkitűzései között szerepel, hogy az Európai Év törekszik majd kiemelni hogy „minden egyén függetlenül a (...) szexuális beállítottságától egyenlő elbánásra jogosult”.³³

A homoszexuálisok joga területén fontos megemlíteni az Európa Tanács keretén belül az 1981-ben született 924-es számú ajánlást „A homoszexuálisok elleni diszkrimináció felszámolására”, és a 2000-ben elfogadott 1474-es számú ajánlást, amely a meleg és leszbikusok helyzetével foglalkozott. Az utóbbi ajánlásban jelent meg a homoszexuális kapcsolatok legalizálására való törekvés. „A tagállamok hozzanak olyan jogszabályokat, amelyek alapján a homoszexuális élettársi kapcsolat is bejegyzett kapcsolattá válik”³⁴

A fentebb említett az EU és az Európa Tanács keretében elfogadott dokumentumok alapvetően a következő területeken szorgalmazzák a szexuális orientáció szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát: foglalkoztatás, bevándorlási szabályok, menedékjog, beegyezési korhatár, a homoszexuális kapcsolatok büntethetősége illetve megjelenik a homoszexuális kapcsolatok legalizálására törekvés.³⁵ A teljesség kedvéért, fontos azonban hangsúlyozni, hogy bár az Európai Közösségek joganyaga igen fejlett a foglalkoztatási diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályokban, ezek a szabályok a homoszexuálisok jövedelmi és élettársi vagyoni viszonyait érintő egyes rendelkezéseken túl nem nyújtanak iránymutatást, és különösen nem kötelezik a tagállamokat az azonos nemű párok élettársi viszonyainak elismerésére.³⁶ Erre vonatkozó iránymutatást inkább a tagállamok nemzeti joganyagában lehet találni, hiszen az uniós tagállamok többsége szabályozza az azonos neműek élettársi kapcsolatát és az ehhez fűződő jogviszonyokat.³⁷

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 771/2006/EK határozata a 2007 – Egyenlő Esélyek Mindenki Számára Európai Évéről – az igazságos társadalom irányába, elérhető: www.szmm.gov.hu

³⁴ Recommendation 1474 (2000) on the „Situation of Lesbians and Gays in the Council of Europe Member States” . <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta00/erec1474.htm>

³⁵ Kőváriné Ignáth Éva: A diszkrimináció tilalma fogalmának új elemei: az életkor, a fogyatékos és szexuális orientáció in: Acta Humana, 2003. 1-2. szám, 120-132.o.

³⁶ Úitz Renáta: Melegházasságon innen és túl, Fundamentum 2005.2. szám, 75.o.

³⁷ Európai országok (EU és nem EU tagok)lásd: Dánia, Norvégia, Svédország, Finnország, Hollandia, Belgium, Luxemburg, Franciaország, Németország, Spanyolország, Svájc, Egyesült Királyság, Csehország, Szlovénia, Ausztria (nem regisztrált élettársi kapcsolat),



2. HAZAI SZABÁLYOZÁS

Az Alkotmány 70/A szakasza tiltja a hátrányos megkülönböztetést a faj, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születés vagy egyéb helyzet alapján. Bár nem nevesíti a nemi irányultságon alapuló megkülönböztetést, azt az „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel tilalma fogja át. Az embereknek a 70/A szakaszban felsorolt alapon történő bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti. Az Alkotmány azt is kimondja, hogy minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Azért fontos kiemelni a két szakaszt, mert az Alkotmánybíróság a homoszexuálisokat megillető jogvédelem alapjait egyrészt az Alkotmány emberi méltóságra vonatkozó paragrafusából, másrészt a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésekből vezette le.³⁸

A 2004. január 24-én hatályba lépett esélyegyenlőségi törvény létrehozott egy egységes antidiszkriminációs szabályozást, amely a 2000/78/EK irányelvhez igazodóan kifejezetten nevesíti a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés tilalmát.

3. AZ ÉLETTÁRSI JOGVISZONY KÉRDÉSE

Az élettársi viszony alakításában az Alkotmánybíróságnak volt kiemelkedő szerepe. Egy 1995-ben meghozott határozatában többek között kimondta, hogy „az emberi méltóság sérelme miatt az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző megkülönböztetés az, ha a közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő személyek közül az azonos neműekre a jogszabály nem vonatkozik. (...) két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevételére alapján az együtt élő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.” Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően elutasította az indítványt, amely a házasság férfi és nő életközösségére utaló törvényi meghatározást támadta, és kimondta, hogy: „a házasság intézménye kultúránkban és jogunkban hagyományosan férfi és nő életközössége. Ez az életközösség tipikusan közös gyermek születését és a családban való felnevelését célozza, amellet, hogy a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban élésének kerete. A

³⁸ 14/1995. (III.13.) AB, 21/1996. (V.17.) AB, 20/1999. (VI.25.) AB



gyermek nemzésére és szülésére való képesség nem fogalmi eleme és nem feltétele a házasságnak, de a házasság eredeti és tipikus rendeltetéséből folyóan a házastársak különmeműsége igen”.

Az Országgyűlés ennek az AB-határozatnak a felhívására hozta meg a Polgári törvénykönyv (Ptk.) élettársakra vonatkozó szabályainak módosítását, megnyitva azt az azonos nemű párok részére is. A hatályos Polgári törvénykönyv szerint, az élettársi kapcsolat lehetősége mind különmemű, mind azonos nemű párok részére rendelkezésre áll, de igen korlátozott vagyoni hatásain túl az intézményhez nem kapcsolódnak öröklési jogi hatások, az együttélés megszűnését követően tartásra vagy lakáshasználatra az élettárs nem jogosult, a lakásbérleti jogot nem folytathatja. Jelenleg a Ptk. egyetlen bekezdése foglalkozik az élettársak vagyoni kapcsolatával, amely rögzíti, hogy az élettársak együttélésük alatt a szerzésben való közreműködésük arányában szereznek közös tulajdont, illetve ha a közreműködés aránya nem állapítható meg, azt azonos mértékűnek kell tekinteni. Ez a rendelkezés azonban nem szabályoz olyan fontos kérdéseket, mint: hogyan kell értelmezni a tulajdonszerzést, kiterjed-e ez a vagyon a nem tulajdonjogon alapuló elemekre, érvényesül-e az élettársak közös felelőssége harmadik személyekkel szemben, ha egyikük köt a „közös tulajdon” körében ügyletet továbbá nem rendelkezik az élettársi vagyoni szerződés kötésének lehetőségéről.

A jelenlegi szabályozás nem felel meg az élettársi kapcsolat jellegének és nem ad megfelelő szabályozást az élettársak vagyoni viszonyaira sem. Ez különösen problematikus az azonos nemű párok együttélésének esetében, mert nincs olyan intézmény, amely jogi védelmet nyújtana viszonyaikra, hiszen nekik a házasság intézménye nem áll nyitva.

Ezen a helyzeten kíván változtatni a Ptk. új koncepciója³⁹, amely az élettársi viszonyt a családjog keretein belül szabályozná és így közelítené a házasság intézményéhez. A jelenlegi, kizárólag a közös vagyonszerzésre korlátozott rendelkezések kibővílnének, hosszabb élettársi kapcsolat esetén a tartási és lakáshasználati jogokkal. Az új koncepció sem javasolja azonban a regisztrált élettársi kapcsolat bevezetését, bár a Ptk. koncepciójának a 2002-ben megjelent változata⁴⁰ még ennek bevezetését célozta, csupán fakultatív lehetőséget ad az élettársi

³⁹ Az új Polgári Törvénykönyv – Koncepciója és tematikája, 2007.február 28-i állapot

⁴⁰ Ezt a Koncepciót 2001. november 8-án fogadták el és a 2002/15/II Magyar Közlönyben bocsátották vitára.



kapcsolat regisztrálására, amihez egyébként nem fűz joghatásokat. Ez azt jelenti, hogy a regisztráció a koncepció szerint csak deklaratív jellegű, az élettársi kapcsolat nem a bejegyzéssel jönne létre, és bár a jelenlegi szabályozásnál több joghatást fűzne az élettársi kapcsolathoz, nem adna megfelelő jogi védelmet. Az élettársi kapcsolat fakultatív bejegyezhetősége azonban felveti azt a problémát, hogy a bejegyezhetőségnek igazán csak akkor van értelme, ha ezáltal az élettársi jogviszony valamiféle többlethatással fog bírni.⁴¹

Érdekes, hogy a Ptk. koncepció 2006. március 31-i állapota még a bejegyzett élettárs részére törvényes öröklési státuszt adna, noha a Ptk.-ban és a külön törvényekben megállapított jogok nem függenek az élettársi kapcsolat bejegyzésétől. A Ptk. újabb koncepciója viszont egyértelműen kijelenti, hogy az élettársaknak nem kíván törvényes öröklési jogot biztosítani.

Az Alkotmány kifejezett védelemben részesíti a házasság és a család intézményét. Problematikus olyan élettársi jogot létrehozni, amely a házassági jogok többségét felveszi, és a házasságéhoz hasonló védelemben részesíti az élettársi jogviszonyt, mert akkor sérülne a házasság alkotmányos úton elrendelt védelme. Ezt tükrözi az a nézet is, ami kifejezetten elveti a regisztrált élettársi kapcsolat lehetőségét, arra hivatkozva, hogy a házasság intézményével majdnem azonos jellegű intézményt nem indokolt létrehozni, mert azt jelentené, hogy a házasság intézményével párhuzamos intézmény kerülne bevezetésre hasonló társadalmi viszony szabályozására.

Kritikaként az is megfogalmazódott, hogy a regisztrált élettársi kapcsolat intézményének bevezetésével problémát okozna az informális, regisztrálatlan együttélések jogkövetkezményeinek rendezése. Ez a megközelítés azonban kizárja annak lehetőségét, hogy az azonos nemi orientációjú párok egy hivatalosan elismert, szoros kapcsolatra lépjenek, hiszen nekik a házasság intézménye nem áll rendelkezésre. Az Alkotmány szerint a házasság intézménye férfi és nő életközössége. A regisztrált élettársi kapcsolat bevezetése az azonos nemű élettársak „házasságpótló” intézményének megteremtésére adna lehetőséget anélkül, hogy magáról a házasság intézményéről kellene társadalmi vitát nyitni.

Az 1989-től 2006-ig terjedő időszakban az európai országok jelentős része jogilag valamilyen formában rendezte az azonos neműek tartós életközösségét. Vannak országok (Franciaország,

⁴¹ Gyöngyösi Zoltán: Változások az élettársi jogviszony szabályozásában, Jogi Fórum, 2006.március 6., elérhető: www.jogiforum.hu



Luxemburg), melyek a nemekre való tekintet nélkül igénybe vehető, államilag regisztrált, kevesebb jogot biztosító, nyilvántartott magánjogi szerződés útján szabályozzák az élettársi kapcsolatot. A skandináv-német-brit modell egy sajátos, csak az azonos neműek számára nyitott, bejegyzett élettársi viszonyként, „házasságpótló” intézmény formájában szabályozza az élettársi viszonyt. Szlovénia, Csehország, Svájc korlátozott jogokkal vezette be a regisztrált élettársi kapcsolat intézményét.⁴²

Az azonos neműek részére fenntartott regisztrált élettársi kapcsolat, olyan intézmény lehetne, amely a házassághoz képest kevesebb jogot adna a benne élőknek, de a jogok és kötelezettségek harmonikus rendszerén alapulna, és jogilag megfelelő garanciákkal lenne körülbástyázva, megfelelő jogi védelmet biztosítva vagyoni jogaik, tartási jogok és a lakáshasználat tekintetében. Egy ilyen intézmény választ adna egy jelenleg nem megfelelően szabályozott helyzetre, és kompromisszumos megoldást jelenthetne minden politikai erőnek.

⁴² lásd: *ibid*, Gyöngyösi; ILGA Europe: Same-sex marriage and partnership country by country, elérhető: http://www.ilga-europe.org/europe/issues/marriage_and_partnership/same_sex_marriage_and_partnership_country_by_country



Választási rendszerünk – Főbb problémák

1. A HATÁLYOS VÁLASZTÁSI RENDSZER KIALAKULÁSA

Új választójogi törvényünket a rendszerváltás folyamatában, 1989-ben a nyári-őszi kerekasztal-tárgyalások során alkották meg, az állampárt és az akkori ellenzék kompromisszuma alapján, amit elsősorban egy alkalomra, az alapító választásokra szántak a jogállamiságba való átmenet levezénylésére. Ezek a kompromisszumos jegyek alapvetően meghatározták választási rendszerünk milyenségét. 1989-ben a kerekasztal-tárgyalásokon a különböző politikai erők, különböző érdekeket próbáltak meg érvényesíteni. Az akkor hatalmon lévő állampárt elsősorban az egyéni választókerületekre épülő abszolút többségi rendszerek fenntartásában volt érdekelt, míg a történelmi hagyományokkal rendelkező pártok (KDNP, FKGP) elsősorban arányos listás rendszer bevezetését támogatták. A Fidesz és az SZDSZ azt a kompromisszumos megoldást támogatta, hogy a képviselők egyik részét egyéni körzetekben, másik részét listán válasszák. Hosszas tárgyalások eredményeként jött létre egy háromelemű vegyes választási rendszer, amely szerint a 386 fős parlamentbe egyéni választókerületekből 176, 20 területi listáról legfeljebb 152, az országos (kompenzációs) listáról pedig legalább 58 képviselő jut mandátumhoz. Az alkotók célja volt, hogy ötvözzék az arányos és a többségi rendszerek előnyeit (a területi listák a pártszimpátia kifejezésére nyújtanak lehetőséget, az országosan kevésbé ismert, de magas helyi népszerűségű politikusok választására pedig az egyéni választókerületi képviselők választása ad lehetőséget), a végeredmény azonban sokkal inkább a többségi rendszerek jegyeit viseli magán. Az ideiglenesnek szánt választójogi törvényünk – bár formai módosításokon keresztül ment, lényegi változtatás 1994 óta nem történt rajta – mára már öt parlamenti választást szolgált ki.

Érdekes és egyben szinte egyedülálló a kelet-közép-európai fiatal democráciákban, hogy az 1989-es törvény anyagi-jogi része lényegében változatlan maradt, a változások az eljárási szabályokat érintették elsősorban. Lényeges módosításnak tekinthető az 1994-ben elfogadott parlamenti küszöb 4 százalékról 5 százalékra való megemelése, ami nagy hatással volt a pártrendszer koncentrációjára és máig megnehezíti a kis- és új pártok parlamentbe való bekerülését. Érdekes, hogy a változtatást akkor az MDF és az SZDSZ kezdeményezte; az a



két párt, akik a 2006-os választásokon leginkább ezen a határon mozogtak. Formai módosítás történt többek között 1997-ben, amikor az országgyűlési képviselők választásáról szóló rendszerváltó törvényünkről levált a választási eljárásokra vonatkozó rész, és az külön törvényben került szabályozásra. Az, hogy választási szisztémánk 1989 óta alapvetően nem változott, azzal magyarázható, hogy stabil kormánytöbbséget biztosító parlamenteket hozott létre (Magyarország volt az egyetlen térségbeli ország, ahol nem kellett előrehozott választást tartani), illetve azzal, hogy az elsősorban a parlamenti létszám csökkentését és az erősen aránytalanító hatások mérséklését célzó reformjavaslatok sosem találkoztak – jellemzően a nagyobb – pártok érdekeivel. További probléma, hogy az elmúlt 17 év népességmozgásait nem követték le a választási térképen, az ennek következtében kialakult aránytalanságok pedig – egy 2005-ös alkotmánybírósági határozat szerint – már sértik az egyenlő választójog alapelvét.

2. A VÁLASZTÁSI RENDSZER TECHNIKÁJA, HATÁSAI

A választási rendszereket elsősorban „technikaként” szokás jellemezni, amely azt a célt hivatott szolgálni, hogy az állampolgárok által leadott szavazatokat parlamenti mandátumokká alakítsák. Ebből a „választástechnikai” szempontból a magyar rendszer bonyolultnak tekinthető, hiszen három (az egyéni választókerületi, a területi listás és az országos listás) pillérből áll össze. Az egyéni kerületi pillér abszolút többségi elven alapul, és ennek következtében igen aránytalan. A területi listás pillér az arányos választási rendszerek elvét követi, ám csak mérsékelt arányos eredményeket hoz. Az országos (kompenzációs) listára nem lehet közvetlenül szavazni, itt hasznosulnak mind az egyéni, mind a területi listás töredékszavazatok. Az országos lista célja az aránytalanságok mérséklése, amely feladatának mérsékeltén képes csak megfelelni, mivel kevés mandátum talál gazdára ezen az ágon.

A választási szisztéma magára a pártrendszerre és a választók magatartására is nagy hatással van. Vannak olyan empirikus mutatók, amelyek jól tükrözik a pártrendszer alakulását. Ilyen az effektív választási és parlamenti pártszám.⁴³ Az effektív választási pártszám 2006-ban 2,7 volt, ami a kétpárti struktúrán némileg túlmutat, közelít a hárompártihoz, a parlamenti pártszám viszont 2,3 volt, amely erőteljes bipolaritás irányába mutat. A választási rendszer

⁴³ Fábán György: Két választás Európában, A magyar választási rendszer a 2006-os magyar és olasz választás tükrében in: Politikatudományi Szemle 2006. 2-3. szám.



egy másik fontos mutatója, különösen a választópolgárok szempontjából, az érvényesülő és elveszett szavazatok aránya. Az elvesző szavazatok aránya 10,3 százalék, amely az 1990-es adathoz képest (26,75 százalék) nagymértékű csökkenést jelent, amely mutatja a pártrendszerünk stabilizálódását, koncentrációját, másrészt tükrözi a választók alkalmazkodását is a rendszerhez. Az empirikus mutatók alapján levonhatjuk a következtetést, hogy a hatályos választási rendszerünk elősegíti a koncentrációt, preferálja a választási szövetségeket, és alulreprezentálja a kis pártokat.

3. DILEMMÁK - PROBLÉMÁK

3.1 Az aránytalanító hatás

3.1.1 Egyéni választókerület, területi lista

Az aránytalanító hatást jól illusztrálja a listás szavazatok és a tényleges mandátummegoszlás között megjelenő eltérések. A választási rendszerek arányosságát mérő Loosemore-Hanby-index szerint Magyarországon az első két parlamenti választás mutatott nagyobb kilengést, vagyis az akkori eredmények a legaránytalanabb rendszerek közé sorolták a magyar szisztémát. A harmadik és a negyedik választási ciklusra hazánk a mérsékelt aránytalan kategóriába került át, míg a 2006-os választásokon ez a mutató tovább finomodott, választási rendszerünk mérsékelt arányossá vált. A kilengéseket jól szemlélteti két példa: az 1990-ben győztes MDF összesített területi listás támogatottsága 24,7 százalék volt, ám az egyéni választókerületi eredményeknek köszönhetően megszerezte az összes parlamenti mandátum 42,5 százalékát; 1994-ben az MSZP 33 százalékos listás sikere, az egyéni választókerületi győzelmek miatt 54,1 százalékos mandátumaránnyal párosult.

A választási rendszer aránytalanságához mind az egyéni-, mind a területi szint hozzájárul. Mivel az egyéni választókerületekben az abszolút többségi elv érvényesül, ezen a szinten mutatkozik a legnagyobb aránytalanság (megjegyzendő, hogy az egyéni körzetekben, az első fordulóban leadott vesztes szavazatok töredékszavazatok formájában átvándorolnak az országos kompenzációs listára). Bár a területi listák több (jellemzően tisztán arányos rendszerű) országban képesek arányos mandátumelosztásra, a többségében kevés parlamenti hely kiosztására alkalmas megyei listáink erősen torzítják az eredményt. Tovább rontja az



arányosságot a mandátumkiosztás technikája, a Hagenbach-Bischoff-kvóta is. 20 területi listán elméletileg összesen 152 mandátum lenne kiosztható, de az elmúlt öt választás során csak 120-146 mandátum sorsa dől itt el. Ennek legfőbb oka, hogy a 20 területi lista közül 14-ről csak 4-6 mandátum osztható ki, ami azt jelenti, hogy akár 10-15 százalékos eredmény is kevés lehet egy területi mandátum megszerzéséhez. Bár igaz, hogy a területi szinten nem érvényesülő szavazatok töredékszavazatok formájában átkerülnek az országos kompenzációs listára – amelynek funkciója ténylegesen az arányosítás –, amiatt, hogy itt már lényegesen több töredékszavazat után jár egy mandátum, nem tudja az aránytalanságokat kellően mérsékelni.

3.1.2 Parlamenti küszöb

Növelheti az aránytalanságot a viszonylag magas, 5 százalékos parlamenti küszöb. Azokra a pártokra leadott szavazatok, amelyek országosan nem érik el az 5 százalékot, elvesznek. Még a mandátumok elosztása előtt a szavazatok összesítése alapján, megállapítják, hogy melyek azok a pártok, amelyeknek a listáira leadott szavazatok országos összesítésben nem érik el az 5 százalékot, mert ezek a pártok nem kaphatnak mandátumot sem a területi, sem az országos listáról, és elvesztik az egyéni választókerületben szerzett töredékszavazataikat is.

Kimondhatjuk tehát, hogy a választási rendszerünk legnagyobb vesztesei azok a kispártok, akik nem érik el ezt az 1994-ben 5 százalékra emelt küszöböt. 1990-ben a szavazatok 15,81 százaléka, 2006-ban már csak 3,22 százaléka nem hasznosult ily módon, ami azt is mutatja, hogy maga a választási rendszer is hat a politikai folyamatokra, a pártrendszerre, illetve a választói magatartásra. A rendszer a tömbösedésnek kedvez, a bipolaritás irányába mutat, és a választók ezt felismerve, már eleve a parlamentbe legnagyobb valószínűséggel bejutó, illetve a nagy pártokat részesítik előnyben. A választók választásról választásra egyre kisebb arányban szavaznak olyan pártra, ahol a szavazataik nagyobb valószínűséggel elvesznek.

Több szakértő véleménye, hogy a küszöbérték mérséklése (legalább az eredeti 4 százalékra való csökkentése) radikálisan növelné a rendszer arányosságát, színesedne a politikai közélet, egyéb politikai irányzatok is megjelenhetnének az országgyűlésben. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy az aránytalanító hatások – így a parlamenti küszöb is – elősegítik a kormányképes parlamenti többség kialakulását, erősítve ezzel a politikai stabilitást. Az Alkotmánybíróság még 1991-ben a parlamenti küszöb alkotmányosságát támadó indítvánnyal kapcsolatban (3/1991. (II.7.) AB hat.) fogalmazta meg, hogy a küszöb alkalmazása az

Alkotmányba foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha a legkisebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, veszélyeztetné az országgyűlés döntéshozatali képességét és a kormányzás stabilitását.

3.1.3 A választókerületek aránytalansága – az egyenlő választójog sérelme

Az egyenlő választójog olyan alkotmányos alapelv, amely alapvetően meghatározza a magyar választójogi rendszer kereteit. Hatályos alkotmányunk nem tartalmaz a választási rendszer kialakítására vonatkozó szabályokat, az Alkotmánybíróság viszont explicite kimondja, hogy bár a törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét, ezeket a szabályokat úgy köteles meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek. Ez azt jelenti, hogy az egyenlő választójog elve két alapvető követelményt támaszt a választójogi rendszer kialakítása elé. „Egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű kell legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.”⁴⁴

A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. Az „egy ember egy szavazat” elve abszolút jellegű, semmilyen szempontból és indok alapján nem korlátozható. Hatályos választójogi rendszerünkben ez a követelmény külön-külön érvényesül az egyéni jelöltre és a területi listára történő szavazásnál.

A szavazatok súlyával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő szavazó döntése eredményezzen mandátumot. Az egyéni választókerületben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben és csak megfelelő alkotmányos indokkal térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető parlamenti mandátumok számának szorosan igazodnia kell a választásra jogosultak számához. Ez az alkotmányos alapelv az egyéni választókerületek vonatkozásában azt a követelményt jelenti, hogy a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés nem engedhető meg, mert az, az egyenlő választójog alapelvét teljes mértékben sérti. Ezért – fogalmazza meg az Alkotmánybíróság – az egyes választókerületekben nyilvántartásba vett választópolgárok számának folyamatos változása, s különösen a belső migráció azt indokolja, hogy a jogalkotó időről időre vizsgálja felül az egyéni választókerületek határait, valamint az egyes területi

⁴⁴ 809/B/1998 AB határozat

listákról megszerezhető mandátumok arányait. Mivel a rendszerváltás óta egyszer sem módosították a választókerületek határát, a népeségmozgások következtében mára már szignifikáns aránytalanságok alakultak ki a különböző körzetek létszámát illetően, ami azt eredményezi, hogy lakóhelytől függően változik egy-egy szavazat súlya (a legkevesebb választópolgárral rendelkező választókerületben körülbelül két és félszer annyit ér egy szavazat, mint a legtöbb választópolgárral rendelkezőben), ami az AB határozata szerint jogellenes. Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet teremtett, és felszólította a törvényhozót, hogy 2007. június 30-ig tegyen eleget jogalkotói feladatának, és módosítsa a választókörzetek határait.

3.2 Az igazolás intézménye – lakóhelytől távoli szavazás

A választási eljárásról szóló törvény lehetőséget biztosít igazolás alapján a lakóhelytől távoli szavazásra, ami egyben azt is jelenti, hogy nem a lakóhely, hanem a szavazás helyszínének választókerületi jelöltjeinek egyikére lehet szavazni. Ez a szabályozás olyan visszaélésekre ad lehetőséget, hogy a választópolgár, aki az első fordulóban lakóhelyén eredményes választáson vesz részt a második fordulóban, igazolás birtokában lakóhelyétől távol egy másik mandátum sorsáról is dönthessen. Ez lehetőséget teremt tömeges vándorszavazásra, a választók átcsoportosítására, ami különösen problematikus, ha választók nagyobb létszámban mennek át egy billegő körzetbe. Ez a kettős szavazásra lehetőséget adó helyzet alapvetően sérti az egyenlő választójog elvét. Erre a problémára világított rá az Alkotmánybíróság a 47/2006 (X.5.) határozatában, amelyben a választójogi törvény lakóhelytől távoli szavazásra vonatkozó paragrafusát vette alkotmányos vizsgálat alá: „az a választópolgár, aki a szavazás napján lakcímétől távol tartózkodik, igazolással azon település helyi választási irodájának vezetőjétől – vagy a szavazás napján szavazatszámláló bizottságtól – kérheti a névjegyzékbe való felvételét, ahol a szavazás napján tartózkodik”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a rendelkezés ellentétes a választójog egyenlőségének alkotmányos alapjával. Ezt az alkotmányellenes helyzetet az AB nem szüntetheti meg a kérdéses paragrafus megsemmisítésével, mert akkor a választójog általánossága alapelv sérülne, hiszen kizárná azokat a választópolgárokat a választásokból, akik a választás napján nem lakóhelyükön tartózkodnak. Az alkotmányellenes helyzetet az



Alkotmánybíróság úgy szüntette meg, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenséget állapított meg és felszólította az Országgyűlést, hogy 2007. június 30-ig tegyen eleget jogalkotói kötelezettségének, mert az igazolás jogintézménye szabályozásakor nem teremtette meg maradéktalanul az egyenlő választójog alapelvéből következő követelmény érvényesülését. A hatalommegosztás elvének megfelelően az Alkotmánybíróság nem adhat konkrét megoldási javaslatot, mert a jogalkotóra tartozik annak eldöntése, hogy a már szabályozottak szerint vagy más megoldással teszi lehetővé a lakóhelytől távoli szavazást a választópolgároknak. Arra azonban rámutat, hogy például összhangban állna az egyenlő választójog alapelvével, ha a szavazás napján a lakóhelyétől távol tartózkodó választópolgárt a választásnál, olyan helyzetbe hoznák, mintha állandó lakóhelyén adná le szavazatát, tehát a lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére szavazhatna.

Az igazolással való szavazás egyes alkotmányos kérdéseivel az Alkotmánybíróság egyébként már korábban is foglalkozott. A 338/B/2002 határozatában az AB kiemelte, hogy a választójog akkor érvényesül az általánosság elvének megfelelően, ha a jogalkotó lehetőséget ad arra, hogy előzetes igazolás alapján a szavazás napján nem a lakóhelyükön tartózkodó állampolgárok is részt vehessenek a választásokon. A határozat azonban azt is hangsúlyozza, hogy indokolt az igazolással történő szavazás esetében a jogállamiság követelményének megfelelő, garanciális jellegű szabályok megalkotása és érvényesítése a választások tisztaságának védelmére.

Az Alkotmánybíróság határozatai egyértelműen tükrözik, hogy az igazolás alapján való lakóhelytől távoli szavazás szükséges intézmény a választójog általánossága alapelv érvényesüléséhez, ehhez viszont megfelelő garanciális szabályozás kell, hogy párosuljon, ami kielégíti az egyenlő választójog alkotmányos követelményét is. Ennek a kettős követelménynek a figyelembevételével a jogalkotó megfelelően kell hogy szabályozza az igazolás jogintézményét. Bár a szakirodalomban van olyan nézet, amely szerint az igazolással szavazás intézményét, úgy mint az ajánlószelvény és a kampánycsend intézményt is ki kellene iktatni a választási eljárásból, mert a problémák és jogorvoslatok zömét mind az öt választási ciklusban ezek az intézmények jelentették.⁴⁵ Dezső Márta szerint az igazolással történő szavazást például a levélben vagy elektronikus úton történő szavazással lehetne felváltani.

⁴⁵ lásd: Dezső Márta, Fórum in: Fundamentum 2006/3.



Répássy Róbert (Fidesz-MPSZ) több képviselőtársával együtt 2006. június 30-án törvényjavaslatot nyújtott be az önkormányzati választások esetében a tartózkodási helyen való szavazásból adódó esetleges visszaélések kezelésére. A javaslat nem engedné meg a tartózkodási helyen való szavazást, a választópolgár csak a lakóhelyén szavazhatna, megoldva ezzel az igazolás intézményéhez kapcsolódó anomáliákat. A törvényjavaslat indokolása szerint a tartózkodási helyen történő szavazás kiiktatásával megszűnne az alkotmányértő migráció lehetősége. A javaslatot az Országgyűlés tárgysorozatba vette, de azóta sem foglalkozott érdemben vele.

3.3 Jelöltállítás – az ajánlószevény intézménye

Az elmúlt választási ciklusok tapasztalatai is azt mutatják, hogy az ajánlószevény intézménye is több visszaélésre ad lehetőséget, illetve adatvédelmi aggályokat is felvet. Nem kizárható például, hogy az aláírt ajánlószevényekre végül nem a jelölni kívánt személy adatai kerülnek. Bár csak elenyésző számban bizonyították a visszaéléseket, figyelemre méltó, hogy a 2006-os választásokon is több kispárt vagy szervezet kevesebb szavazatot kapott a választáson, mint ahány ajánlószevényt összegyűjtött. Az ajánlószevény jelenlegi hatályos formájában nem alkalmas annak bizonyítására sem, hogy az ajánlást valóban az a választópolgár tette meg, akinek adatai az ajánlószevényen szerepelnek. Az adatvédelmi biztos továbbá többször is kifejezte aggodalmát a hatályos ajánlószevény intézménye miatt, amely adatvédelmi szempontból elfogadhatatlan és újításra szorul. Péterfalvi Attila többször kifejtette, hogy „adatvédelmi szempontból teljesen indokolatlan olyan jelölési rendszer alkalmazása, amely a személyes adatok ilyen nagyságrendű kezelését igényli, ha az alkotmányos cél elérésére – pártok jelöltállításának szabályozására – van olyan megoldás is, amely egyáltalán nem jár személyes adatok kezelésével”.⁴⁶

Számos külföldön alkalmazott megoldás is kiválthatná az ajánlószevény intézményét, úgy mint a kaució rendszer, vagy a meghatározott jelölőszervezetek mentesítése. Ez azt jelentené, hogy a korábbi választáson a szavazatok bizonyos mértékét elért jelölő szervezetek mentesülnének az ajánlások gyűjtésétől. Az Alkotmánybíróság 1990-ben foglalkozott már az ajánlási rendszer alkotmányos kérdéseivel, és bár nem tekintette az ajánlószevények

⁴⁶ Adatvédelmi Biztos Ajánlása 2002. június 20.



használatát alkotmányellenesnek, felvetette azt az igényt, hogy a jogalkotó olyan intézményt dolgozzon ki, amely jobban megfelel az adatvédelmi követelményeknek. Kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a jelöltállításnak ez a formája „a jelenlegi magyarországi viszonyokra tekintettel a szóba jöhető és az egyes külföldi országokban esetleg alkalmazott más módszerek közül a legcélszerűbb, a legdemokratikusabb, a választópolgárok akaratát leghatékonyabban érvényre juttató mód-e⁴⁷”. Felmerül tehát annak a kérdése, hogy szükség van-e arra, hogy az ajánlószelevení intézménye része legyen jogrendszerünknek. Az intézmény fenntartása esetén viszont garanciális szabályokkal kell megakadályozni a személyes, illetve különleges adatokkal való visszaélés lehetőségét.

4. PARLAMENTI MANDÁTUMOK SZÁMA – KISEBB PARLAMENT

Nagyon sokszor fogalmazódik meg éles kritikaként a törvényben meghatározott mandátumok száma. Nemzetközi összehasonlításban a magyar parlament túlságosan nagy létszámú, ezért többször vetődött fel szinte mindegyik parlamenti párt részéről a parlament létszámának csökkentésére vonatkozó igény. Egyrészt, mert a létszámcsökkenéstől nagyobb hatékonyságot várnak, másrészt pedig költségvetést csökkentő tényezőként tüntetik fel. A létszámcsökkenéssel együtt járó költségcsökkentő hatást többen elhanyagolhatónak vélik, a kormányzati szervezet fenntartásaival és kiadásaival összevetve. A kisebb parlament mellett sokkal inkább a hatékonyság és a szakmaiság követelményének fokozottabb érvényesülése szól. A parlamenti pártok azonban a képviselői helyek számának csökkentésén túl, annak konkrét számában és módjában sem tudnak megegyezni.

Az igazságügyi és rendészeti miniszter 2006 júniusában előterjesztett törvényjavaslatában a képviselők számát 298 főre csökkentette volna, míg a Fidesz 200 fős parlamentet fogadna el, amit a KDNP is támogatna. Az MDF 150-200 főt tartana ideálisnak, a 150 fős parlamentet a második kamara megjelenése mellett képzelve el. Az SZDSZ 250 fős parlamentre tett javaslatot. Nem a bebetonozottnak látszó létszámjavaslatok képezik azonban legfőbb akadályát a változásoknak, hanem a csökkentés módja. Mivel a választási rendszert semmilyen létszámcsökkentő törekvés sem hagyhatja érintetlenül, a pártok érdekei abban térnek el, hogy milyen mértékben párosuljon a parlamenti helyek csökkentése a rendszer

⁴⁷ 2/1990 (II.18) AB Határozat



arányosításával. Vita tárgyát képezi, hogy milyen mértékben változhat az egyéni választókerületek mérete, hogy elhagyhatók-e a területi listák, illetve, hogy megmaradjon-e a külön listás- és egyéni szavazat, vagy váltsa ezt fel az a rendszer, ahol listás helyet kizárólag kompenzációként kaphatnának a pártok. Az is kérdéses, hogy szükség van-e egyáltalán a hatályos választójogi rendszer forradalmasítására, vagy elegendő megtenni olyan módosításokat, amelyek az egyenlő és általános választójog alapelvét érvényre juttatják, illetve a választásokon való visszaélések különböző lehetőségeit kizárják. Többen osztják a szakirodalomban azt a véleményt, hogy nem indokolt a választási rendszer lényeges megváltoztatása, mert kisebb kiigazításokkal és javításokkal a hatályos többfunkciós vegyes rendszer jól működik, mind a stabil kormányzás, mind a reprezentativitás biztosítása érdekében. A választások után egyszer sem alakult ki politikai patthelyzet vagy nagykoalíciós kényszer, ami kivételesnek számít a közép-kelet-európai fiatal demokráciák esetében.

5. A 2006-OS TÖRVÉNYJAVASLAT A PARLAMENTI VÁLASZTÁSOKRÓL

Vissza-visszatérő téma a választási rendszer kisebb vagy nagyobb mértékű módosítása. Ennek egyik oka az, hogy vannak bizonyos változtatások, amelyeknek meghozatalára az Országgyűlésnek alkotmányos kötelezettsége van. Ilyen az egyéni választókerületek átrajzolására, illetve az igazolással szavazás intézményének megfelelő szabályozására felszólító, már említett Alkotmánybírósági határozatok. A másik ok, amiért a parlamenti pártok már lassan tíz éve egyezkednek a választójogi törvény átfogó módosításáról, az, hogy a kisebb kiigazításokat összekapcsolnák nagyobb horderejű módosításokkal, mint a parlamenti létszám csökkentése és egyéb aránytalanságok kiküszöbölése.

Az egyes pártok elképzelései azonban annyira távol állnak egymástól, hogy nagyobb módosítások elfogadására nincs reális esély a közeli jövőben. Ezért, bizonyára okosabb lenne, ha a feltétlen szükséges, az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére vonatkozó kiigazításokat elválasztanák az átfogó módosításokra való törekvéstől és az elengedhetetlen változtatásokat megtennék. A jelenlegi helyzet azonban arra enged következtetni, hogy még a kötelező kiigazításokban – mint például az egyéni választókerületek arányosítása – sem lesz előrelépés, és az Alkotmánybíróság által megállapított határidő, 2007. június 30., úgy telik el, hogy az Országgyűlés nem szünteti meg az alkotmányellenes állapotot, és marad a mulasztásos alkotmánysértés.



A tavalyi év júniusában terjesztett elő törvényjavaslatot az igazságügyi és rendészeti miniszter az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény módosítására.⁴⁸ Az MSZP elképzelése szerint a választói akarat érvényesítését a jelenleginél jobban biztosítaná egy arányosított, egyfordulós szisztéma, amely erőteljesebben hasonlítana a német rendszer sajátosságaihoz. A javaslat szerint a parlament létszáma 298 főre csökkenne, az egyéni választókerületek területét a Kormány rendeletben állapíthatná meg, azok területén lakóhellyel rendelkező választópolgárok száma között kétszeres vagy azt meghaladó különbség nem lehetne, továbbá az egyéni választókerületekben a mandátum megszerzéséhez a relatív többség szavazata elegendő lenne. Az 5 százalékos küszöb továbbra is megmaradna, de nem országos szinten, hanem az egyes listás választókerületek szintjén. A parlamenti mandátumok száma sem lenne kötött, mert az egyéni választókerületekben megszerzett, az arányos elosztás után esetenként fennmaradó mandátumok miatt változó, növekvő számú Országgyűlésről lenne szó.

A választási rendszer ilyen formában történő átalakítását azonban egyetlen ellenzéki párt sem támogatná. A Fidesz és a KDNP elfogadhatatlannak tartja a második forduló kiiktatását, illetve azt, hogy az egyéni körzetekben a relatív többség szavazata elegendő legyen egy képviselő bejuttatásához a parlamentbe, mert az éppen hogy az aránytalanság irányába mutatna. Többek között azt sem tartja a két párt elfogadhatónak, hogy az egyéni választókerületek területét a Kormány állapítaná meg rendeletben. Erre a feladatra Angliában például külön, független bizottságot hoztak létre, amely bizottság meghatározott időközönként vizsgálja felül az egyes kerületek méreteit.

A legnagyobb ellenzéki párt nem tartja szükségesnek a választási rendszer alapvető megváltoztatását, mert szerintük a ma hatályos vegyes rendszerünk alapvető eleme az Országgyűlés tagjainak lehetséges legnagyobb legitimitációval való megválasztása, továbbá a stabil kormányzás biztosítása. A legkisebb ellenzéki párt, az MDF, tisztán listás választási rendszert javasolna, mert szerintük a választói akarat és az arányosság csak ebben az esetben tud teljesen érvényesülni. Az MDF továbbá a parlamenti küszöb leszállítását, annak az eredeti 1989-es törvényben rögzített 4 százalékban való megállapítását javasolta. Az SZDSZ alapvetően támogatná az MSZP javaslatát, de hangsúlyozták, hogy amennyiben a

⁴⁸ lásd.: T/235. számú törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról és a kapcsolódó vezérszónoki felszólalások a részletes vitában



kompromisszum úgy kívánná, továbbra is támogatná a kétfordulós rendszert, az egyfordulós helyett. (Az 5 százalékos küszöb megtartása nem országos, hanem az egyes listás választóterület szintjén egyébként olyan aránytalanságra adhat lehetőséget, hogy olyan párt is bekerüljön a parlamentbe, amelyik országos szinten marginális, megyei szinten viszont 5 százaléknál nagyobb támogatottságot élvez. A szisztéma támogatói a helyi képviselet megjelenését is üdvözölni szokták ebben a megoldásban)

6. NEMZETKÖZI VÁLASZTÁSI ALAPELVEK

Több alkotmánybírósági határozat is rámutatott arra, hogy a választójogi szabályok meghatározásakor a jogalkotónak figyelemmel kell lennie az ezen a területen megfogalmazott európai követelményekre. Az AB többek között kiemelte, hogy „a választójog egyenlőségéből származó alkotmányossági követelmények tartalmának meghatározásakor figyelembe vette az Európa Tanács Velence Bizottságának 190/2002. számú véleményét, amelyben a Code of Good Practice in Electoral Matters a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősíti a választójog egyenlőségét”. A jogalkotónak tehát fontos figyelembe venni a Kódex rendelkezéseit, illetve az azóta a választójog területén elfogadott jelentéseket és nyilatkozatokat, úgy mint: Jelentés a távsvavazásnak és az elektronikus szavazásnak az Európa Tanács standardjaival való összeegyeztethetőségéről; Jelentés a politikai pártok választási részvételéről; Jelentés a parlamenti választásokon való részvételi jog korlátainak eltörléséről; Értelmező nyilatkozat a választójog stabilitásáról; Jelentés a választójogról és a választások lebonyolításáról Európában.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek a választási kérdésekre és emberi jogok védelmére szakosított intézménye (Office for Democratic Institutions and Human Rights) is számos dokumentumban dolgozta fel az európai választási szabályokat és gyakorlati érvényesülésüket. Az intézmény az összefoglalt irányelveit az ún. Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections című dokumentumában adta ki 2001-ben. Az említett dokumentumok a választási rendszer átláthatóságának és megbízhatóságának garanciális kidolgozottságát írják elő. Az Európa Tanács Velence Bizottságának Kódexe explicite kimondja, hogy a választójog egyenlősége magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét. Ennek megfelelően, az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés



nem haladhatja meg a 10 százalékot, és semmiképpen nem lépheti túl a 15 százalékot. A képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni. A kódex azt is rögzíti, hogy a választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogultatlanság, többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.⁴⁹

⁴⁹ lsd: 22/2005. (VI.17) AB; 47/2006 (X.5.) AB, különösen Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indoklása