

Diszkrimináció

Szerző: PAP András László

Affiliáció: egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egység Rendészettudományi Kar Rendészetelméleti és -történeti Tanszék; ELTE Gazdálkodástudományi Intézet; kutatóprofesszor, ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete

Rovat: Kriminológia

Rovatszerkesztő: BARABÁS A. Tünde

Lezárás dátuma: 2021.06.30

Idézési javaslat: PAP András László: „Diszkrimináció” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Kriminológia rovat, rovatszerkesztő: BARABÁS A. Tünde) <http://ijoten.hu/szocikk/kriminologia-diszkriminacio> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Kriminológiai szempontból a diszkrimináció fogalma több tekintetben lehet releváns. Elsősorban a büntető igazságszolgáltatási rendszerben megjelenő hátrányos megkülönböztetésre kell gondolnunk. Ez a rendszer felül- és alulműködését egyaránt jelentheti, például az egyes etnikai csoportokat érintő (az igazoltatási eljárások vagy razziák során alkalmazott) profilalkotás és a gyűlölet-bűncselekmények szisztematikus alulminősítése esetében. A diszkrimináció emellett szubtilis formát is ölthet, például amikor a nyomozó hatóság tagjai vagy bírók a marginalizált helyzetű felekkel, vádlottakkal vagy tanúkkal udvariatlanabban, lekezelőbben beszélnek. Fontos kitérni a kirekesztés még tágabb, intézményesült formájára is, amely a jogalkotás formájában is jelentkezik, például a lakosság egyes, többnyire etnikai alapon meghatározható csoportjait kiemelten sújtó olyan büntetőpolitikai döntésekben, mint a „három csapás” szabály, a drogtörvények kodifikációs gyakorlata, vagy a kirekesztést fenntartó, a fogvatartottakat érintő gyermektartásra vonatkozó szabályok. A diszkriminációnak emellett létezik egy még bővebb strukturális dimenziója is, amely túlmutat egyes intézmények működésén, és a szegregáció, marginalizáció perpetuálásával végső soron a bűnözéssel is korrelációt mutat. Az általános értelmezési tartomány és a fogalmi keretek meghatározását követően a szócikk bemutat néhány példát a büntető igazságszolgáltatási rendszerben megjelenő hátrányos megkülönböztetésre és az azzal szembeni fellépés lehetőségeire.

Tartalomjegyzék

1. Fogalmak

- 1.1. A diszkrimináció fogalma
- 1.2. A diszkrimináció típusai
- 1.3. Intézményes diszkrimináció

2. Példák a büntető igazságszolgáltatási rendszerben megjelenő diszkriminációra

- 2.1. A túlzott mértékű rendőri jelenlét, illetve beavatkozás („overpolicing”) eklatáns példája: az etnikai profilalkotás
- 2.2. A kellő mérték el nem érő rendőri jelenlét, illetve beavatkozás („underpolicing”) eklatáns példája: a gyűlölet-bűncselekmények alulminősítése

3. Dinamikus jogterület, rugalmas kategóriák: a jogfejlődés irányai

- 3.1. Razziák, fokozott rendészeti ellenőrzés

- 3.2. 3.2. A szélsőjobboldali szervezet demonstrációja során a megfélemlített polgárok elmaradt védelme mint a zaklatás esete
- 3.3. Az igazoltatások formájában jelentkező etnikai profilalkotás mint zaklatás vagy egyéb (intézményes) diszkrimináció
- 3.4. A rendőrség a melegfelvonulást a konzisztens bírósági felülbírálat ellenére tiltó határozata mint közvetlen diszkrimináció
- 3.5. A gyűlöletbeszéd mint zaklatás
- 3.6. A szülőszobában alkalmazott verbális erőszak mint a zaklatás esete

4. Konklúzió

5. JEGYZETEK

1. Fogalmak

[1] Ez az írás – terjedelmi korlátokra is tekintettel – csupán néhány tárgykör bemutatására vállalkozik, jogi megközelítésben. Előrebocsátva, hogy a jog a maga szükségszerűen reduktív megközelítésével és fogalmi apparátusával a kirekesztést okozó társadalmi viszonyoknak, élethelyzeteknek csupán egy részét tudja célba venni. Noha kriminológiai szempontból a hátrányos megkülönböztetés (az Internetes Jogtudományi Enciklopédiában több helyütt tárgyalt) fogalma és morfológiája csak a fent említett keretek között releváns, annak rövid általános bemutatása ehelyütt is szükséges.

1.1. A diszkrimináció fogalma

[2] A hátrányos megkülönböztetés tilalmára, más oldalról nézve az egyenlő bánásmód követelményére irányuló törekvések – jogi szabályozások, társadalompolitikai intézkedések – mögött meghúzódó gondolat- és érvrendszerek egy része az egyénre koncentrált és morális jellegű, míg mások a közösség szempontjai felől közelítik meg a kérdést, rávilágítva a társadalmi egyenlőség gyakorlati jelentőségére.^[1] Az első – erkölcsi töltetű – megközelítés a minden embert (emberi mivolta miatt) megillető emberi méltóságot és az emberek egyenlő méltóságú személyként való kezelésének fogalmát helyezi a középpontba. Eszerint a diszkrimináció azért elfogadhatatlan, mert olyan, az emberi méltósággal és az egyéni értékek tiszteletével összeférhetetlen, előítéletes meggyőződésen alapul, amely szerint bizonyos etnikai, származási, nemzetiségi, vallási, nemi, szexuális orientációs stb. jellemzők alapján, pusztán a csoporthoz tartozás miatt, okkal lehet következtetni az érintett személyek egyes tulajdonságaira, és emiatt velük szemben eltérő, hátrányosan megkülönböztető bánásmódot lehet alkalmazni. Kriminológiai szempontból nagyobb hangsúlyt a másik, a közösségi alapú és a közösségi érdekeket megjelenítő érvelés kap, amely a „befogadó társadalom” modelljét állítja a középpontba.

[3] Az „egyenlőség” fogalma ugyanakkor csak látszólag magától értetődő és egyetemes. Christopher McCrudden felosztását követve az Európai Unió közegében felbukkanó, társadalmi egyenlőséggel kapcsolatos célkitűzések alapjául szolgáló egyenlőségkonceptiókat nagyjából az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

1. az egyenlőség mint egyének közötti igazságosság,
2. az egyenlőség mint csoportok közötti igazságosság,
3. az egyenlőség mint a különböző identitások védelme és kiteljesedési lehetősége,
4. az egyenlőség mint részvétel.^[2]

[4] A participációt középpontba helyező negyedik egyenlőségértelmezés a hátrányos helyzetű csoportok érdekeire és a reprezentáció intézményesülésére fókuszál; a harmadik a diverzitás védelmére, egyenlőség alatt olyan társadalmi közeget értve, amelyben a legkülönbözőbb

identitások, azaz önazonosítási minták nemcsak háboríthatatlanul élhetnek egymás mellett, de a társadalom kifejezetten értéknek is tekinti a sokszínűséget, illetve a kisebbségi identitásukat. E törekvések magukban foglalják a multikulturális társadalmakhoz igazított sajátos rendészeti és közösségorientált bűnmegelőzési stratégiák kidolgozását és a kisebbségi csoportok szerepének erősítését a testületben különböző preferenciális intézkedések útján. A második, a csoportok szerepét előtérbe helyező koncepció jelenik meg az olyan helyzetekben, amikor egy csoport a társadalmi javak újraelosztásában érdekelt, tehát olyan jogokra tart igényt, amelyek biztosítása anyagi forrásokat, illetve azok átcsoportosítását igényli. Ilyen például a nemzeti és etnikai kisebbségi nyelven történő hatósági kommunikáció igénye. Az egyenlőség elsőként említett felfogása az egyének közötti igazságosságra helyezi a hangsúlyt, és a bizonyos „védett” tulajdonságokkal összefüggésben megjelenő hátrányos megkülönböztetés tilalmában és az esélykiegyenlítő intézkedések megvalósítása formájában jelenik meg. A védett tulajdonságok a személyiség olyan jegyei, amelyek a társadalmi egyenlőtlenségek alapjául szolgálhatnak. Az Európai Unió közegében például ez hétféle diszkriminációs alapot jelent: nem, faji vagy etnikai származás, vallási vagy egyéb meggyőződés, fogyatékos, kor, szexuális orientáció és állampolgárság. Intézményi szinten, antidiszkriminációs, illetve esélyegyenlőségi intézmények és társadalompolitikai tervezési folyamatok vonatkozásában a nemi (kiegészítve a szexuális orientáción alapuló), faji, illetve etnikai származáson alapuló (kiegészítve szükség szerint a vallási alapú diszkrimináció kérdéskörével, mivel az, legalábbis európai kontextusban, jellemzően etnikai-faji diszkriminációhoz kötődik) és a fogyatékoson alapuló diszkrimináció a legjelentősebb. A diszkrimináció kriminológiai megközelítésben a *nemi diszkrimináció* (például az emberkereskedelem vagy a büntető igazságszolgáltatási rendszerben dolgozó nők esetében), a viktimizáció különleges formájának (és gyakran a megfelelő hatósági védelem elmaradásának) kitett *fogyatékos áldozatok*; továbbá a kriminálpolitikában és a rendészeti-ítélkezési gyakorlatban megjelenő diszkriminációval és előítéletességgel szembesülő *etnikai kisebbségek* kapcsán jelentkeznek.

[5] Említést érdemel, hogy a diszkrimináció különféle „alapjai” (a védett tulajdonságok), illetve az ezek által meghatározott csoportok nem légtüres térben, egymástól elszigetelten léteznek egymás mellett. Egyéneket vagy csoportokat egyidejűleg több tulajdonságukkal összefüggésben is sújthatnak hátrányok: ilyenkor beszélünk „többszörösen hátrányos helyzetről” vagy „halmozottan hátrányos helyzetről”. Másrészt a gyakorlatban az egyenlőtlenség különféle vetületei között összefüggéseket és egymásra hatásokat is felfedezhetünk: ezt a jelenséget nevezzük „interszekcionalitásnak”.^[3]

[6] A tárgyalt jelenségek és fogalmak kontextualizálásához fontos előzetesen rögzíteni, hogy a különböző társadalmi hátrányok, valamint az ezeket előidéző folyamatok kezelésében a jog alapvetően leszűkítő, a megtorlás és a tilalom eszközeit alkalmazó, *ultima ratio* eszköz: a folyamatok felismerését, érzékelését és árnyalt kezelését a különböző közpolitikai eszközök szolgálják. Az állami fellépésnek legalább négy szintje különíthető el: a jogi, esetünkben antidiszkriminációs jogi megközelítés mellett az esélyegyenlőségi politika és például a célzott szakpolitikai programok, a tágabb stratégiaalkotás, a *mainstreaming*, valamint a társadalmi nevelés, érzékenyítés szintje.^[4] A *mainstreaming* (vagyis „főáramba terelés”) az egyenlőtlenségek strukturális okainak felszámolását célzó, „transzformációs stratégiát” jelent, és a gyakorlatba való átültetése kiterjed a bontott adatgyűjtésre, helyzetelemzésre, az egyes intézkedések során az érintett csoport szempontjait figyelembe vevő tervezésre, végrehajtásra, nyomon követésre, ellenőrzésre és értékelésre. Ehhez természetesen szükség van megfelelő jogalkotásra is, de a társadalmi egyenlőtlenségek nem küzdhetők le csupán a jog és a társadalompolitika eszközeivel: a jog normaközvetítő, társadalmi tudatot formáló szerepe mellett az egyenlőtlenségek mérséklődését kiváltó változásokhoz a szemlélet átalakítására, társadalmi nevelésre – például tudatosságnövelő, érzékenyítő kampányokra – is szükség van.^[5]

1.2. A diszkrimináció típusai

[7] A hátrányos megkülönböztetés társadalomtudományi vagy éppen a köznyelvben használt fogalmától el kell különíteni a jog által alkalmazott diszkrimináció kategóriáját. Ez nem egy általános jelenséget takar, és nem is szinonim az előítéletességgel, hanem olyan szabatosan, a személyi és tárgyi hatály, valamint a védett tulajdonság tekintetében körülírt magatartásokat állapít meg, amelyeket a törvény tilt és szankcionál. Nemcsak arról van szó, hogy a hatályos jog(gyakorlat) országról országra változik, de tételes jogi szabályozás, azaz kodifikált védett tulajdonság vagy a jog által konstituált személyi és tárgyi hatály, azaz kifejezetten nevesített, az egyenlő bánásmódra vonatkozó kötelezettség hiányában jogi értelemben diszkriminációról nem beszélhetünk. Így nem magától értetődő, hogy például az esküdtek (indokolást nem kívánó) faji alapú szelekciója diszkrimináció-e, vagy hogy egy rendőr adott esetben nyilvánosan, rasszista megjegyzésekkel kísért, szolgálati idején kívül, civil ruhában tett, a magánélet körébe tartozó cselekménye – például amikor egy szórakozóhelyen a bőrszíne miatt nem kér fel valakit táncolni – diszkrimináció-e.

[8] A hátrányos megkülönböztetés tilalmát több nemzetközi jogi dokumentum, így a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény,^[6] a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya**,^[7] a **nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény**,^[8] a **gyermek jogairól szóló egyezmény**^[9] és a **fogyatékossgal élők jogairól szóló egyezmény**^[10] is deklarálja. A diszkrimináció tilalma dinamikusan változó, folyamatosan bővülő tartalmú fogalom. Az antidiszkriminációs védelem köre jelentősen bővült például az Európai Unióban azáltal, hogy az Európai Alapjogi Charta, továbbá az **Emberi Jogok Európai Egyezményének**^[11] 14. cikke és 12. kiegészítő jegyzőkönyve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 26. cikkében, valamint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglaltakhoz hasonló, önálló, általános antidiszkriminációs klauzult vezetett be. Az antidiszkriminációs jog európai fejlődésében a legfontosabb lépésnek azonban az európai uniós közösségi jog – a tagállamok számára átültetési kötelezettséget hordozó – irányelveinek elfogadása számít. A két legfontosabb (amelyek egyébként nem vonatkoznak a büntetőjogra, de a fogalmakat általános értelemben ismertetik) a **2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról**, valamint a **2000/78/EK irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlőbánásmód általános kereteinek létrehozásáról**.^[12]

[9] A közösségi jog irányelveiben megfogalmazott védelem köre is folyamatosan tágul: a magyar jogalkotó például azok átültetésekor, az **egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról** szóló **2003. évi CXXV. törvény** (Ebkvtv.) megalkotásakor a széles körűen értelmezhető „egyb tulajdonságon” alapuló hátrányos megkülönböztetésre is kiterjesztette a diszkrimináció tilalmát.

[10] Az antidiszkriminációs célú nemzetközi dokumentumokban általában a hátrányos megkülönböztetés formáit illetően a következő fogalmak jelennek meg:^[13]

1. **A közvetlen hátrányos megkülönböztetés** definíciójának alapvetően három eleme van: a kedvezőtlen bánásmód, bizonyos védett tulajdonság megléte, és a kettő közötti ok-okozati összefüggés. Közvetlen hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélünk, ha egy személy (vagy csoportot alkotó személyek) számára a kedvezőtlen bánásmódra valamely védett tulajdonsága miatt került sor.^[14]
2. **Közvetett hátrányos megkülönböztetésről** akkor beszélünk, amikor semlegesnek és elfogadatlannak tűnő (és esetleg valóban annak is szánt) intézkedések végrehajtása folyamán kiderül, hogy azok egy bizonyos körülírható, védett tulajdonsággal jellemezhető csoporthoz tartozó személyek számára hátrányokhoz vezetnek. A hátrányos megkülönböztetés fenti két alaptípusa mellett a jogalkotók érdemesnek láttak további diszkriminációtípusokat nevesíteni, az áldozatok jogorvoslati esélyeinek javítása érdekében.
3. Külön diszkriminációtípusként jelenhet meg a különböző nemzeti szintű jogszabályokban, illetve például az Európai Unió közösségi joganyagában a **zaklatás**. Lényege, hogy a zaklató az áldozat méltóságát, személyét sértő, esetleg munkavégzését is ellehetetlenítő légkör kialakulásához járul hozzá. Idetartozik a magyar köznyelvben munkahelyi „kicsinálásként”

emlegetett, az angol nyelvű szakirodalomban pedig a *mobbing* és a *bullying* terminussal azonosított jelenség (az előbbit munkahelyi, az utóbbit iskolai-oktatási kontextusban használják inkább). A zaklatás fontos sajátossága, hogy a zaklatásmentes ügymenet megteremtésének kötelezettsége a munkáltatót terheli, így adott esetben a jogi felelősségre vonás sem (csak) a zaklató munkatársat, hanem a munkáltatót (is) érinti.

4. A *szegregáció*, azaz a jogellenes elkülönítés szintén a diszkrimináció egyik speciális fajtája a kategóriát nevesítő jogforrások szerint. Alapvetően a közvetlen hátrányos megkülönböztetés egy sajátos, önállósodott formája, amelynek során bizonyos konkrét személyeket, jellemzően egy hátrányos helyzetű faji-etnikai csoport tagjait elkülönítenek például az oktatás vagy bizonyos szolgáltatások igénybevétele során vagy lakóhelyi szegregációra kényszerítenek. A szegregáció nemcsak aktív magatartással valósítható meg, hanem a már korábban kialakult szegregációs helyzet fennmaradását eredményező nem tevással is – azaz a szegregáció felszámolására irányuló erőfeszítések elmulasztása is számonkérhető.
5. A *megtorlás* kategóriája azt a személyt védi a fellépését követő hátrányos következményektől, aki diszkriminációt észlel, és emiatt panasszal áll elő – aki tehát nem feltétlenül maga a diszkriminált személy.
6. Az antidiszkriminációs jog fejlődésének iránya az, amikor a progresszív jogalkalmazás segítségével a diszkrimináció jogszabályi definíciójának folyamatos finomításával vagy egyértelműsítik egyes tényállások védelmi körbe vonhatóságát, vagy egyes rokonítható tényállásokat kifejezetten mint a hátrányos megkülönböztetés *sui generis*, sajátos eseteit nevesítik. Ilyen lehet például az etnikai profilalkotás.
7. A diszkrimináció fogalmához szorosan kötődik a *diszkriminációtílalom alóli kivételek* kategóriája. A jog a védett tulajdonságon alapuló megkülönböztetést csak nagyon kivételes esetekben engedi meg, amennyiben a szóban forgó megkülönböztető eljárás „átmegy” bizonyos jogszerűségi teszteken. Az egyik ilyen teszt a „valódi és döntő” foglalkoztatási feltételeknek való megfelelést vizsgálja. A munkáltató ugyanis egy adott pozícióra választhat olyan személyt, akinél az adott munka jellegéből vagy annak ellátási körülményeiből adódóan objektíven és észszerűen igazolhatóan valódi és döntő foglalkoztatási feltétel az, hogy a személy rendelkezzen egy faji vagy etnikai származáshoz, fogyatékosághoz, valláshoz vagy más meggyőződéshez, szexuális irányultsághoz vagy korhoz kapcsolódó jellemzővel – feltéve hogy az elérni kívánt cél valamilyen foglalkoztatáspolitikai, munkaerőpiaci vagy képzési cél szempontjából jogszerű, és az ahhoz szabott feltétel megfelelő, szükséges, azaz arányos. Az Európai Unió az Amszterdami Szerződés záróokmányához csatolt 11. nyilatkozatban emellett elismerte, hogy tiszteletben tartja és nem csorbítja a tagállamok egyházai, vallási szövetségei vagy közösségei nemzeti jogban rögzített jogállását, továbbá tiszteletben tartja a filozófiai és világnézeti szervezetek jogállását. Ezt szem előtt tartva a tagállamokban működő ilyen jellegű szervezetek fenntarthatnak vagy meghatározhatnak sajátos alkalmazási feltételeket is, az adott foglalkozási tevékenység estében fontos, törvényes és igazolt cél érdekében.
8. Ugyancsak ide tartozik a pozitív diszkrimináció, a megerősítő intézkedések kérdésköre. Az általánosan elfogadott egyenlőségfelfogás értelmében csak a hasonló helyzetben lévőket kell azonos bánásmódban részesíteni (sőt, az eltérő helyzetben lévők azonos elbírálása adott esetben diszkriminációt is eredményezhet), így bizonyos esetekben megengedett a hátrányosabb helyzetben levők kedvezményekben, előnyökben részesítése. A pozitív megkülönböztetés és az esélykiegyenlítő intézkedések támogatói az egyenlőség ezen felfogása mellett kötelezik el magukat, amikor előnyben részesítést követelnek egy hátrányos helyzetű csoport tagjai számára, valamely védett tulajdonságból adódó hátrányaik kiegyenlítése érdekében.

1.3. Intézményes diszkrimináció

[11] A diszkrimináció tételes jogi fogalma mellett fontos kitérni a kirekesztés tágabb, intézményesült

formájára is. Ezek leképződései az intézményes, intézményesült és strukturális diszkrimináció kategóriái. A strukturális diszkrimináció nem jogi, hanem társadalomtudományi fogalom, amely a kirekesztés olyan általános, rendszerszerű formájára utal, amely túlmutat egyes, adott esetben tágan értelmezett intézmények működésén. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a kirekesztés a társas érintkezési formákban állandósult és ismétlődő olyan szokásokon, mintázatokon is alapulhat, amelyek attitűdök, normák, értékrendek és értékválasztások formáját öltik, és hatásukban bizonyos csoportok rendszerszerű hátrányba kerülését okozzák. Nemcsak hogy kimutatható egyéni kirekesztő magatartást vagy akár szándékot nem feltételez, de még az egyes társadalmi intézmények gyakorlatát meghatározó formális szabályokban sem érhető tetten. Magyar példákat hozva gondoljunk a romák lakhatási szegregációjára vagy az őket érintő negatív, adott esetben a „cigánybűnözés” retorikáját erősítő médiaábrázolásra.^[15]

[12] A rokon „intézményi”, „intézményes” és „intézményesült” diszkriminációkifejezések szinonimának tekinthetők. A szakirodalomban számos definíció forog, de a két fogalom meggyőző, általánosan elfogadott elméleti, analitikus megkülönböztetésével egyelőre adós a tudomány. Fred Pincus a kirekesztő entitások irányából vizsgálódva egyéni, intézményes és strukturális diszkriminációt különböztet meg.^[16] Henry Dovidio azt hangsúlyozza, hogy az intézményes diszkrimináció olyan szabály, szokás vagy gyakorlat, amely rendszerszerűen jeleníti meg és termeli újra a csoportalapú egyenlőtlenségeket.^[17] Christopher McCrudden abban látja a jelenség lényegét, hogy a kirekesztő magatartás intézményesül, nincs szükség egyedi döntésre, tevékenységre ahhoz, hogy az intézmény működése hatásában kirekesztő (elemzésében: rasszista) legyen. A szervezet működési mechanizmusai és szabályai strukturálják az eredményt, maga a rendszer diszkriminál, és nincs szükség kifejezett kirekesztő döntésre, szándékra vagy előítéletre sem.^[18] Ian Haney-López (a szervezetszociológia új institucionalizmusként ismert, a racionális döntésemelleteket meghaladó irányzatát követve) olyan, a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi státusát közvetve vagy közvetetten megerősítő gyakorlatként (szervezeti formaként vagy struktúraként) azonosítja az intézményes diszkriminációt, ahol a fogalom leginkább problémacímként jelöl, és nem a társadalmi viselkedés koherens elméletét, továbbá az „intézmények” nem kizárólag szervezetet, hanem társadalmi gyakorlatot is jelentenek.^[19]

[13] Tartalmát tekintve az intézményes diszkrimináció fogalmát a kisebbségi ombudsman a *Nemzeti társadalmi felzárkózási és roma stratégia* kapcsán a következőként írta le:

Az intézményes diszkrimináció nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárásból vagy gondolkodásmódból ered, hanem olyan intézményi működési módból, intézményi kultúrából, amely nem veszi figyelembe a társadalom gyenge érdekérvényesítő-képességgel rendelkező tagjainak helyzetét, szempontjait. Az intézményi működés [...] eszköztelensége is kiélezheti az intézményes diszkriminációt.^[20]

[14] Az intézményes diszkrimináció lényeges jellemzője tehát az, hogy valamilyen formában kötődik a jog által is szabályozott intézmények formális vagy informális, de adott esetben jogilag megragadható működési gyakorlatához. Annak vizsgálatára, hogy felmerül-e hátrányos megkülönböztetés vagy annak intézményesült formája, horizontális megközelítésben is sor kerülhet különböző életviszonyok és jogintézmények értékelésekor.

2. Példák a büntető igazságszolgáltatási rendszerben megjelenő diszkriminációra

[15] Az alábbiakban a bevezetőben említett fogalmak konkretizálása céljából a büntető igazságszolgáltatási rendszer felül- és alulműködésében megjelenő diszkriminációra hozok egy-egy példát.

2.1. A túlzott mértékű rendőri jelenlét, illetve beavatkozás („overpolicing”) eklatáns példája: az etnikai profilalkotás

[16] A profilalkotás a bűnüldözésben bevett és legitim eszköz a lehetséges elkövető személyiség típusának, személyiségképének megalkotására, hogy a nyomozó hatóság a rendelkezésre álló hiányos információk alapján az erőforrások koncentrált felhasználása, vagyis a hatékonyabb bűnüldözés érdekében leszűkítthesse a potenciális bűnelkövetők körét. Az etnikai profilalkotás arra a jelenségre utal, hogy a rendészeti, bűnüldözési vagy egyéb olyan tevékenység során, amikor az eljáró személy hivatalos minőségében, hatósági jogkörében jogosult a megcélzott személyekkel szemben jogilag kötelező intézkedést hozni, akkor az intézkedés alá vonandó személyek meghatározására legalább minimális diszkrimináció birtokában eljárva úgy kerül sor, hogy a kiválasztásban szerepet játszik az érintett személy etnikai hovatartozása vagy bőrszíne. A lényege, hogy az intézkedés a célszemély nemzeti-etnikai-faji – esetleg vélt – hovatartozásán alapul, nem pedig a hagyományos gyanúok valamelyikén, tehát az igazoltatás vagy egyéb rendőri eljárás alapja ezekben az esetekben nem a terhelt viselkedése, hanem az érintett személy valószínűsített etnikai hovatartozása, az adott csoport magas kriminalitásán nyugvó, racionálisnak tűnő feltételezés. Célja a korlátozottan rendelkezésre álló rendőri erőforrások észszerű összefüggésrendszerre alapozott, hatékony elosztása, hiszen ha például – amint az Egyesült Államokban – a börtönnépesség nagy része afroamerikai, az intézkedés alá vontak körének ilyenét szűkítése (azaz a rendőri tevékenységnek az afroamerikai személyekre összpontosítása) látszólag könnyen igazolható.^[21]

[17] Az etnikai (alapú) profilalkotás az etnikai vagy faji hovatartozás ismérvein alapuló kiválasztással jár, ami a rendészeti gyakorlatban úgy jelentkezik, hogy az intézkedő rendőrök külső jegyek alapján határozzák meg, hogy kit igazoltatnak, kit állítanak elő vagy kivel szemben alkalmaznak valamilyen egyéb intézkedést. A módszer összefüggést feltételez bizonyos tulajdonságok és bizonyos bűncselekmények elkövetése között, tehát azt vélelmezi, hogy meghatározott társadalmi/etnikai csoporthoz tartozó személyek nagyobb valószínűséggel követnek el bizonyos típusú bűncselekményeket.

[18] Négy esete különíthető el az etnikai ismérvek (döntő vagy lényeges) figyelembevételére épülő intézkedéseknek, eljárásoknak. Az első, problémamentesnek tekinthető scenárió szerint ha például a sértett vagy egy szemtanú a konkrét gyanúsított részletes személyleírása kapcsán él az etnikai hovatartozás meghatározásával, a külföldi bíróságok szinte minden esetben jogszerűnek találják annak felhasználását, például egy körözés során. Ettől némileg különbözik a második eset, amikor az etnikai hovatartozáson túlmenően a sértett vagy a szemtanú vallomása meglehetősen kevés konkrétumot tartalmaz a gyanúsított tényleges személyleírásáról. Számos külföldi bíróság jutott arra az álláspontra, hogy az etnikai hovatartozás csak mint negatív személyleírás juthat jelentőséghez. Azaz ha a bejelentő csak annyit tud mondani az elkövetőről, hogy fekete volt, az csak arra szolgálhat alapul, hogy például az ügyben eljáró rendőrök ne igazoltassanak fehéreket vagy ázsiaiakat, de az már a diszkrimináció határát súrolhatja, ha egyéb indok hiányában, pusztán a bőrszínük alapján állítanak meg feketéket. Eszerint ha annyit és csak annyit tudunk, hogy az elkövető fekete, a bűnüldözői szillogizmus a következőket jelenti: ha az elkövető fekete és a gyanúsított fehér, abból következik, hogy a gyanúsított nem lehet az elkövető. Viszont nem lesz igaz az, hogy ha az elkövető fekete és a gyanúsított (vagy az utcán sétáló, autót vezető stb. személy) fekete, akkor a gyanúsított az elkövető. A harmadik eset a faji-etnikai elemekre épülő profilalkotás lesz, amikor az etnicitás a kriminalitás valószínűsítését jelenti, és nem alapul még csak általános sértetti vagy egyéb, az intézkedés alá vont konkrét személyhez köthető információhoz sem. Végül a negyedik (a terrorizmus elleni harcban időnként, de ritkán felmerülő) csoport az, amikor preventív intézkedések során írásos, hivatalos irányelvek alapján bizonyos faji, etnikai, nemzeti, állampolgársági alapon kerül sor az intézkedésre, tehát az intézkedő rendőr, határőr, repülőtéri biztonsági személyzet stb. diszkriminációs döntésének sincs helye.

[19] Az etnikai alapú profilalkotást elutasító érvek egy része azok elvi elfogadhatatlanságára

hivatkozik, vagyis arra, hogy nem igazolható az egyén felelősségi körén kívül álló okból – mint például a bőrszín – aránytalan mértékben közhatalmi intézkedés alá vonni az állampolgárokat, még akkor sem, ha egyébként ez a módszer a hatékonyság szempontjából észszerűnek bizonyulna.

[20] Egy másik, pragmatikus érv azonban az ilyen eljárások gyakorlati hatékonyságának hiányára is felhívja a figyelmet: az etnikai alapú profilalkotásra épülő intézkedések hasznossága ugyanis az etnicitás és a magas kriminalitás, azaz a hatékony találati arány összefüggésének vélelmére épül, ahol a logikusnak tűnő korreláció bizonyítása sokáig fel sem merült, hiszen az aránytalanul nagyobb számban igazoltatott kisebbség soraiból abszolút számokban mérve valóban kellően sok jogsértőt is kiszűrtek. Az elsősorban az Egyesült Államokban folytatott gyakorlati vizsgálatok azonban kimutatták: mindez nem jelent valódi költségarányos hatékonyságot, ugyanis túlságosan magas lett a hamis negatívok és a hamis pozitívok értéke. Aránytalan mértékben sújtja a nem jogsértő kisebbségi lakosságot, ugyanakkor erőteljesen csökkenti annak az esélyét, hogy egy a többséghez tartozó jogsértőt felfedezzenek – tehát az etnikai profilalkotás az emberi jogi aggályokon túlmenően sem megfelelő rendészeti, bűnmegelőzési, nemzetbiztonsági stratégia.

[21] Egy további érv a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (legyen szó hagyományos rendvédelemről vagy nemzetbiztonsági politikáról) a kisebbségi közösségek elidegenítésének kockázatára vonatkozik. A közösségi rendvédelem több évtizede elismert modellje ugyanis felismerte, hogy a helyi rendőri (vagy nemzetbiztonsági) feladatok a leghatékonyabban a lakosság aktív közreműködésével hajthatók végre; akkor működik jól a rendőri szervezet, ha a közösség szemében nem ellenséges, igazságtalan, elnyomó hatalomként van jelen, hanem éppen a békés, jogkövető emberek védelmezőjeként, ahol a valódi bűnöző az ellenség.

[22] A tendenciózus igazoltatások visszatartó hatása mellett felhozhatóak ugyanakkor olyan érvek, amelyek egyrészt abban látják azok indokoltságát, hogy legalábbis a közeli jövőben, illetve a helyszínen közelében elijesztik az elkövetőt, hiszen könnyebben terelődik rá a gyanú, ha egyszer már a hatóságok regisztrálták a jelenlétét. Ehhez kapcsolódó érv az, hogy számos esetben csak a véletlenszerű vagy éppen valamilyen profilt követő igazoltatásnak köszönhetően sikerül azonosítani és elfogni egy már körözött személyt vagy megszerezni a szükséges hiányzó információt egy gyanúsításhoz; például ha véletlenül ily módon felfedi magát egy elkövető. Ahhoz, hogy ezek elfogadhatók vagy éppen cáfolhatók legyenek, egyrészt a rendészeti eljárásokban többnyire nem létező pontos adatokra lenne szükség az igazoltatások ilyen természetű hatékonyságáról, másrészt szükséges lenne meghatározni, hogy mi az a hatékonysági minimum, amely egy ilyen mértékű rendőri döntési mérlegelés és jogkorlátozási lehetőség fejében elvárható.

[23] Az Egyesült Államokban, majd számos egyéb helyen végzett olyan kutatások, amelyek az etnikai alapú profilra épített igazoltatások, gépkocsi- és ruházatátvizsgálások sikerét, azaz a kábítószer- vagy engedély nélküli fegyverbirtoklás felderítésének eredményességét mérték, egyértelműen kimutatták, hogy nem volt lényeges, értékelhető különbség a lakosság etnikai arányai és a bűnelkövetőkre vonatkozó találati ráta között. Nemcsak arra találtak egyértelműnek tűnő bizonyítékot, hogy a hatóságok aránytalanul többször állítottak meg színes bőrű gépkocsivezetőket, de arra is, hogy a találati arány, azaz az eredményes felderítés mértéke nem igazolja az etnikai alapú profil hasznosságát.^[22]

[24] A Magyar Helsinki Bizottság koordinálásával Magyarországon is folytak a rendőri igazoltatások hatékonyságát és az eljárások etnikai dimenzióját célzó vizsgálatok, amelyek arra keresték a választ, hogy kimutatható-e az etnikai profilalkotás a magyar rendőrség igazoltatási gyakorlatában. A kutatások eredményei megegyeztek a külföldön tapasztaltakkal: egy romának, különösen, ha fiatal férfi, lényegesen nagyobb az esélye arra, hogy igazoltassák, mint amekkora a roma népesség a lakosságon belüli aránya alapján indokolt lenne. Ugyanakkor ezen igazoltatások többsége eredménytelen, így amellet, hogy emberi jogi szempontból aggályos, hatékonynak sem mondható.^[23]

[25] Számos nemzetközi és európai szervezet mutatott rá arra, hogy az etnikai profilalkotás

valójában a diszkrimináció egyik formája, amelyet a nemzetközi és az európai jog is tilalmaz.

[26] Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottsága (ECRI) 2007 júniusában fogadott el egy ajánlást a rendőri eljárásokban megjelenő rasszizmus és faji diszkrimináció tárgyában. A dokumentum négy területen javasol lépéseket az Európa Tanács tagállamainak. Az első fejezet a faji-etnikai alapú profilalkotással foglalkozik, és négy javaslatot fogalmaz meg: az eljárásokban érvényesülő faji-etnikai alapú profilalkotás tilalmát; az esetlegesen diszkriminatív rendőri gyakorlat – az etnikai adatok gyűjtését és elemzését magába foglaló – monitorozásának és vizsgálatának bevezetését; az igazoltatások tekintetében az objektív kritériumokon nyugvó gyanúok megkövetelését; valamint az előbbiekre vonatkozó specializált képzések bevezetését. A második fejezet a rendőrségi eljárásokban megjelenő diszkriminációval kapcsolatban általánosságban fogalmazza meg a következő követelményeket: a jogalkotó kifejezetten tiltsa meg a közvetett és közvetlen diszkrimináció eseteit; szervezzenek szakosított tréningeket a tárgykörben; hozzanak létre független panaszbizottságokat a rendőri diszkriminációs ügyekre; továbbá segítsék elő az ilyen irányú panaszok hatékony kivizsgálását és a panaszok előterjesztését.

[27] Lényegében mindezeket a javaslatokat megtaláljuk az ENSZ faji diszkrimináció kiküszöbölésével foglalkozó bizottságának 2005-ös ajánlásaiban is, és hasonló, az etnikai profilalkotás tilalmát és a megfelelő, adatgyűjtésen alapuló ellenőrző mechanizmusok kiépítésének szükségességét hangsúlyozó javaslatokat olvashatunk a nemzeti kisebbségek főbiztosa által a soknemzetiségű társadalmakban alkalmazandó rendőri eljárások tárgyában kiadott 2006-os ajánlásnak, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának valamivel régebbi, 2001-es európai rendőri etikai kódexének a diszkriminációmentes eljárásról, valamint az intézkedéshez megkívánt gyanú kívánalmáról szóló pontjaiban is. A diszkriminációmentes elbánás követelménye és az etnikai profilalkotás alkalmazásának tilalma megjelenik továbbá az ECRI-nek a terrorizmus elleni harc folyamán is figyelembe veendő, rasszizmusellenes előírásokról szóló 2004-as ajánlásában is.

2.2. A kellő mértéket el nem érő rendőri jelenlét, illetve beavatkozás („underpolicing”) eklatáns példája: a gyűlölet-bűncselekmények alulminősítése

[28] A gyűlölet-bűncselekmények olyan bűncselekmények, amelyeket (részben vagy egészben) egy csoporttal szemben érzett előítélet motivál.^[24] A gyűlölet vezérelte bűncselekmények^[25] fogalmának kialakítását az indokolja, hogy az emberek egyes tulajdonságai, például a bőrszín, a vallás, a szexuális orientáció a személyiség olyan lényeges elemének tekinthetők, amelyek a kiemelt, speciális védelem igényét is hordozzák. A speciális büntetőjogi védelmet az indokolja, hogy a gyűlölet-bűncselekmények az emberi jogok talaján álló társadalmak alapjait veszélyeztetik, így különösen az egyenlőség elvét és a diszkrimináció tilalmát.^[26] A magyar jogalkotás elmúlt másfél évtizedes tendenciáját vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó tett erőfeszítéseket arra vonatkozóan, hogy a szabályozás kövesse a társadalmi viszonyokat, és létrejöjjön a megfelelő jogi környezet a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépéshez. A jogalkalmazás terén azonban súlyos hiányosságok vannak. A számos okra visszavezethető látencia mellett, nagy részben az alulminősítésnek köszönhetően, rendkívül alacsony ugyanis a hatóságok által gyűlölet-bűncselekménynek minősített eljárások száma – legalábbis nemzetközi összehasonlításban és a vélelmezhető tényleges incidensek számához képest.

[29] Az áldozatok számára jogi képviseletet nyújtó szervezetek és a témával foglalkozó független szakértők egybehangzó véleménye^[27] szerint mind a nyomozati, mind a büntetőeljárás későbbi szakaszában jellemző az a jogalkalmazási probléma, hogy a hatóságok a minősítés során figyelmen kívül hagyják a bűncselekmény háttérében húzódó előítéletes indítékot. Így lesz rasszista vagy egyéb előítéleten alapuló, kihívóan közösségellenes magatartással járó *közösség tagja elleni erőszakból garázdaság*, bántalmazással, fenyegetéssel járó közösség tagja elleni erőszakból *testi sértés*.^[28] A témával foglalkozó civil szervezetek és független szakértők részvételével működő Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport által készített összeállítás^[29] részletesen mutatja

be az alulminősítés mechanizmusát, amikor a hatóságok az előítéletes motivációt figyelmen kívül hagyják. Így ha bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt indul is büntetőeljárás, a cselekményre nem a Btk. megfelelő tényállását alkalmazzák, hanem egy enyhébben büntetendő cselekményét: például garázdaságot vagy testi sértést, közösség tagja elleni erőszak helyett. A hatósági mulasztások másik esete az, amikor elmarad a szükséges rendőri intézkedés, illetve a hivatalból történő nyomozáselrendelés. Ilyenekre volt példa meglefelvonulások vagy szélsőjobboldali szervezetek felvonulásai, ellendemonstrációi során történt atrocitások kapcsán.^[30]

[30] Az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) különböző nemzetközi szervezetek által kiadott szakmai anyagokra és jelentésekre alapozva hívta fel a figyelmet a gyűlölet-bűncselekmények mögötti előítéletes indítékra utaló jelek (előítélet-indikátorok) feltárásának kötelezettségére.^[31] Kimondta, hogy a nyomozó hatóságoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy feltárják a potenciális rasszista indítékot és bármilyen előítéletet, amely az erőszakos bűncselekmények elkövetésében szerepet játszott; és amennyiben a nyomozás során felmerül egy előítéletre utaló körülmény (előítélet-indikátor), a nyomozás optikáját az esetleges előítéletes indítékra is fókuszálni kell;^[32] továbbá az erőszakos bűncselekmények alapeseteit és a rasszista indítékból elkövetett erőszakos bűncselekményeket nem lehet egy kategórián belül kezelni. Az EJEB számos ítéletében állapította meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 3. és 8. cikkének (kínzás tilalma, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) sérelmét ezekkel a mulasztásokkal kapcsolatban,^[33] adott esetben e vonatkozásban hátrányos megkülönböztetést is kimondva.^[34]

3. Dinamikus jogterület, rugalmas kategóriák: a jogfejlődés irányai

[31] Az antidiszkriminációs jog élő, dinamikusan fejlődő jogterület, amelynek fogalmi apparátusa esetenként új *sui generis* tényállásokkal gyarapszik, mint például a szegregáció, a zaklatás vagy a megtorlás, máskor a meglévő fogalmak kiterjesztő alkalmazásával bővül, ami által adott esetben a jogvédelem olyan új lehetőségei is megnyílhatnak, amelyeket nemcsak hogy addig nem ismert az antidiszkriminációs jog, de más jogterület sem. Hazai kontextusban ilyen például a „zaklatás”, amely az etnikai profilalkotástól kezdve a gyűlölet-bűncselekmények alulminősítésén át a rendészet „hallgatásán” keresztül a közzereplők által megvalósított gyűlöletbeszéd szankcionálására (erre a 2011-es szabályozást megelőzően sem a polgári, sem a büntetőjog nem nyújtott lehetőséget^[35]) és ezáltal az intézményes diszkrimináció elleni fellépésre is alkalmas lehet.

[32] A zaklatás különlegessége az említett módon abban áll, hogy nem feltételez egyéni jogsértést vagy előítéletességet, és nem is (vagy nem csak) az adott intézkedésben vagy eljárásban részt vevő személyek magatartását szankcionálja, hanem a megalázó, ellenséges, megfélemlítő környezet kialakulását megengedő szervezetet, annak egy egységét vagy akár az egész intézményt. (Fontos megemlíteni, hogy bár a büntetőjog is ismeri a zaklatás fogalmát,^[36] a szócikk szempontjából ez irreleváns; ehelyütt az antidiszkriminációs jog fogalomrendszere áll a középpontban.)

[33] A következőkben bemutatok néhány, ezúttal hazai példát a jog klasszikus tényállásaival nehezen megragadható intézményes diszkrimináció jogi operacionalizációjának gyakorlatára.^[37] Az esetek egy részében az intézményes diszkriminációt a közvetett, nagy ritkán a közvetlen diszkrimináció fogalmával azonosítja a joggyakorlat, az innovatív és számos esetben az egyetlen megoldást azonban a zaklatás tényállása jelenti.

3.1. Razziák, fokozott rendészeti ellenőrzés

[34] A Társaság a Szabadságjogokért, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány és az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány beadványa után az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös, átfogó vizsgálatot folytatott a Miskolci Önkormányzati

Rendészet által koordinált és más társszervekkel együtt folytatott hatósági ellenőrzési gyakorlat kapcsán. A jelentés megállapította,^[38] hogy 2013. április 15. és 2014. április 17. között több mint 2700 ingatlant és nagyjából 4500 embert (körülben több mint ezer kiskorút) érintve, eltérő profilú, hatáskörű és egymástól különböző vizsgálati jogosítványokkal felruházott önkormányzati szervekkel, közszolgáltatók munkatársaival, valamint más szervek képviselőivel közösen,^[39] egyidejűleg, előre meghatározott időpontban és útvonalon, az önkormányzat közrendvédelmi referensének előzetes szervezésével, valamint a rendészet vezetőinek közreműködésével, „eligazításával”, összevont, együttes, nemegyszer tömeges, razziaszerű hatósági ellenőrzéseket végzett, erre vonatkozó kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül Miskolc szegregált lakóközösségeiben. A vizsgálat nevesítette azokat az „objektív körülményeket, amelyek nyilvánvalóan félelemkeltő, zaklató jellegűek lehetnek” és sérthetik az emberi méltóságot, és kimondta, hogy

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

3.2. 3.2. A szélsőjobb oldali szervezet demonstrációja során a megfélemlített polgárok elmaradt védelme mint a zaklatás esete

[35] Az Egri Törvényszék 2015. szeptemberi ítéletében^[40] két, az intézményes diszkrimináció sajátos esetének tekinthető jelenségre vonatkozóan is megállapította az egyenlő bánásmóddhoz való jog sérelmét zaklatás, illetve közvetlen hátrányos megkülönböztetés tényállásával azonosítva azt, amikor a Társaság a Szabadságjogokért által indított perben kimondta, hogy a rendőrség 2011-ben Gyöngyöspatán megsértette a megfélemlített roma lakosság egyenlő bánásmóddhoz való jogát azzal, hogy nem védte meg őket, amikor a helyi Jobbik behívására az azóta bíróság által jogerősen felosztatott szélsőséges, cigányellenes szervezet, a Szébb Jövőért Polgárőr Egyesület megszállta Gyöngyöspata romák által lakott negyedét.

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

[36] A gyöngyöspatai ügyben a bíróság közvetett diszkrimináció esetének ítélte meg a rendőrség bírságolási gyakorlatát, amikor „rászálltak” a helyi romákra: rendszeresen igazoltatták őket és szabálysértést állapítottak meg „nem a gyalogosok részére kijelölt járdán történő közlekedés”, „szabálytalan személyszállítás”, „gyermek szállítása gyermekülés nélkül” (az egyik ilyen eset akkor történt, amikor valaki a családját menekítette egy verekedés elől), „köztisztasági szabálysértés” (például cigarettacsikk eldobása, napraforgómag héjának eldobása), autósoknál „elsősegélyláda szavatossági ideje lejárt”, „be nem csatolt biztonsági öv”, miközben hasonló esetekben a nem roma lakosság körében nem intézkedtek.^[41]

[37] A Magyar Helsinki Bizottság 2011. január 1. és szeptember 5. között közel százötven szabálysértési esetet regisztrált Rimócon, ahol a kis súlyú, a kerékpár felszerelésének hiányossága miatt kiszabott helyszíni bírságok 97 százaléka roma embert sújtott, miközben valószínűsíthetően származástól függetlenül nagyjából azonos arányban követik el a vizsgált szabálysértést a helyiek. A Nógrád Megyei Rendőr-főkapitánysággal szemben az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt zajló

eljárás^[42] egyezséggel^[43] zárult, amelyben a rendőrség elismerte, hogy gyakorlata összességében az egyenlő bánásmód sérelméhez vezethetett.

[38] Hasonlóan a 2016 januárjában az EBH/17/2016 számon iktatott egyezséghez, ahol a Magyar Helsinki Bizottság mint közérdekű igényérvényesítésre jogosult társadalmi szervezet kezdeményezte a hatóság eljárását zaklatásra hivatkozva azon gyakorlat kapcsán, amikor a Budapesti Rendőr-főkapitányság a hajléktalan embereket számottevően gyakrabban igazoltatja, mint azokat, akik nem hajléktalanok, és az igazoltatások túlnyomó többségben nem vezetnek további intézkedéshez, azok célmegjelölése nem jogszerű, és előfordulnak a szociális ellátás (orvosi ellátás, ételosztás) igénybevétele során is. A BRFK vállalta, hogy körlevelet bocsát ki a hátrányos szociális helyzetű emberek egyenlő bánásmódhoz fűződő joga tiszteletben tartása tárgyában, és hangsúlyozza, hogy diszkriminatív az ételosztáskor, illetve egyéb szociális, illetve egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor a szolgáltatást igénybe vevő hajléktalan vagy más, rossz szociális helyzetű személyekkel szemben foganatosított „általános igazoltatás”. A BRFK azt is vállalta, hogy kezdeményezi az ORFK-nál az integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelőrendszerben (a „Robotzsaruban”) az igazoltatás okaként a jelenleg használt „általános igazoltatás” helyett a **rendőrségi törvényben** meghatározott okok kötelező feltüntetését, hogy az intézkedések célhoz kötöttsége ellenőrizhetőbbé váljon.^[44]

3.4. A rendőrség a megleghatározat mint közvetlen diszkrimináció

[39] A Fővárosi Ítélet tábla 2014. szeptember 18-án meghozott jogerős ítéletével az intézményes diszkrimináció egy sajátos esetéről, a rendőrség rendezvénytiltó gyakorlatáról állapította meg az egyenlő bánásmód megsértését. A másodfokon eljáró bíróság kimondta, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság szexuális irányultságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést és zaklatást valósított meg, amikor 2012 áprilisában a közlekedés ellehetetlenülésére hivatkozva annak ellenére tiltotta meg a budapesti megleghatározat megtartását, hogy a korábbi évben az ugyanezekre az indokokra épített határozatát a bíróság hatályaon kívül helyezte, ráadásul a két esemény között több olyan rendezvény megtartását tudomásul vette nagyjából azonos útvonalra, amelyen az érintett felvonulásra tervezettnél lényegesen többen vettek részt. A bíróság azt is megállapította, hogy a BRFK zaklatást követett el, mert döntése így hozzájárulhat a megleghatározat szervező LGBT-közösség tagjai számára megalázó, ellenséges, megfélemlítő környezet kialakulásához, illetve megerősödéséhez a szexuális irányultságukkal összefüggésben, ugyanis

a hatósági döntések mintául szolgálnak a társadalom tagjainak, és a megkülönböztető módon tiltó rendőrségi döntés jelentősen felerősítheti a meleg kisebbséggel szemben amúgy is fennálló ellenségességet, amely az ellentüntetésekben is testet ölt.^[45]

3.5. A gyűlöletbeszéd mint zaklatás

[40] A Magyar Helsinki Bizottság^[46] több olyan stratégiai pert indított,^[47] amely arra irányult, hogy egyes politikusok, állami, önkormányzati vezetők rasszista kijelentéseit a zaklatás fogalma alá vonva, az egyenlő bánásmód megsértése miatti közigazgatási jellegű szankciókkal visszaszorítható legyen a rasszista közbeszéd. E stratégiai perek jelentőségét 2012 előtt az adta, hogy a gyökeresen új szabályozást bevezető **Alaptörvény**, az új **Ptk.** és **Btk.** hatálybalépése előtt a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre az Alkotmánybíróság értelmezése szerint sem a büntetőjog, sem a polgári jog nem volt alkalmas.^[48] A stratégiai perek az Alaptörvény és az új Ptk. keretei között is folynak.^[49]

3.6. A szülőszobában alkalmazott verbális erőszak mint a zaklatás esete

[41] Az Egyenlő Bánásmód Hatóság egy 2016 decemberében kelt határozata^[50] kimondta, hogy a Miskolcon működő Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház megvalósította a zaklatás tényállását, illetve megsértette az egyenlő bánásmód követelményét egy nővel szemben, akit gyermeke világrahozatala során a kórház két dolgozója roma származására utaló, illetve emberi méltóságát sértő megjegyzésekkel illetett.^[51]

4. Konklúzió

[42] A zaklatásnak a munkahelyi vagy szexuális zaklatás esetein túlmenően léteznek olyan speciális, többnyire az intézményes diszkrimináció társadalmi gyakorlatához kapcsolódó esetei is, amelyek rendszerszerűvé válás hiányában is tényállásszerűek. Ilyen lehet a magyar kormány 2015-ben a – bevándorlónak (vagy egyszerűen migránsnak) nevezett – menekültek, menedékkérők ellen folytatott plakátkampánya^[52] és egyes politikusok (ha a helyi vagy össznemzeti szintű közhatalom gyakorlóit) a gyűlöletbeszéd fogalmával azonosított megnyilvánulásai is. De ugyancsak fenyegető, sértő, megalázó környezet kialakulásához vezethet a lakosság egyes csoportjai számára az árpádsávosi jelképek jelenléte közintézményekben.^[53] Ennek analógiájára szélsőséges politikai mozgalmakkal összefüggésbe hozható személyek nevét viselő utcanevek, őket ábrázoló szobrok, ha nagyobb számban fordulnak elő, a zaklatás intézményes diszkriminációt megvalósító formáját is jelenthetik. Az antidiszkriminációs jog dinamikusan fejlődő jogterület, amely széles teret enged az egyenlő bánásmóddal felelős testületek és a bíróságok jogfejlesztő aktivizmusának.



5. JEGYZETEK

[1] Bővebben lásd BALOGH Lília: „Társadalmi egyenlőség, esélyegyenlőség” in BALOGH Lília – KÁDÁR András Kristóf – PAP András László (szerk.): *A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és az esélyegyenlőségi intézkedések hazai kerete*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015, 12–15.

[2] Christopher MCCRUDDEN: „Thinking about the Discrimination Directives” *European Anti-Discrimination Law Review* 2005/1, 17–21.

[3] Lásd például Kimberle CRENSHAW: „Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics” *University of Chicago Legal Forum* 1989/1, 139–167.

[4] Bővebben lásd például BALOGH Lília – KÁDÁR András Kristóf – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: *Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek*, Budapest, L'Harmattan, 2010.

[5] Bővebben lásd BALOGH (1. j.) 12–15.

[6] *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, G.A. Res. U.N.T.S. 660/9464 (1969). Kihirdette: *1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji alapú hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről*.

[7] *International Covenant on Civil and Political Rights*, G.A. Res. U.N.T.S. 999/14668 (1966). Kihirdette:

1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

^[8] *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, G.A. Res. U.N.T.S. 1249 (1979). Kihirdette: 1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról.

^[9] *Convention on the Rights of the Child*, G.A. Res. U.N.T.S. 1577/27531 (1990). Kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény.

^[10] *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. G.A. Res. U.N.T.S. 61/106, GAOR, 61st sess., Supp. No. 49, at 65, U.N. Doc. A/61/49 (2006). Kihirdette: 2007. évi XCII. törvény a fogyatékkal élők jogairól.

^[11] *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, E.T.S. no. 005, Rome, 4. XI. (1950). Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

^[12] A foglalkoztatási egyenlőségi irányelv 3. szakasza a következő területekre terjeszti ki a védelmet: a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei (ideértve az előléptetést); pályaválasztási tanácsadás, szakképzés, szakmai továbbképzés és átképzés; alkalmazási és munkakörülmények (beleértve az elbocsátást és a díjazást); tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben, illetve bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak. A faji egyenlőségi irányelv 3. szakasza lényegesen tágabb körű védelmet nyújt a diszkriminációval szemben, és a következőket foglalja magában: a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei (ideértve az előléptetést); pályaválasztási tanácsadás, szakképzés, szakmai továbbképzés és átképzés; alkalmazási és munkakörülmények (beleértve az elbocsátást és a díjazást); tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben, illetve bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak; oktatás; szociális védelem (ideértve a társadalombiztosítást és az egészségügyi ellátást); szociális juttatások; azon árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, illetve azok nyújtása, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetők (beleértve a lakhatást). A személyi hatály tekintetében pedig az irányelvek megtiltják a természetes vagy jogi személyek általi diszkriminációt mind a köz-, mind a privát szektorban. Bővebben lásd még BALOGH et al. (5. j.) 49., 51.

^[13] Bővebben lásd még MAJTÉNYI Balázs (szerk.): *Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról*, Budapest, L'Harmattan, 2009, továbbá BIHARY László – FARKAS Lilla – KÁDÁR András Kristóf – KÁRPÁTI József: *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*, Budapest, Másság Alapítvány, 2006.

^[14] Bővebben lásd BALOGH et al. (4. j.) 17–18.

^[15] A kérdésről lásd például BALOGH Lídia: „A »szabadság kontra méltóság« vita és a kisebbségek médiareprezentációja” *Állam- és Jogtudomány* 2016/3, 3–34.

^[16] Fred L. PINCUS: „Discrimination Comes in Many Forms: Individual, Institutional, and Structural” *American Behavioral Scientist* Vol 40, Issue 2, 1996.

^[17] P. J. Henry DOVIDIO: Institutional Bias in John F. Dovidio et al. (szerk.): *The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination*, London, SAGE, 2010, 426–440.

^[18] Christopher MCCRUDDEN: „Institutional Discrimination” *Oxford Journal of Legal Studies* 1982/3, 303–367.

^[19] Ian F. HANEY-LÓPEZ: „Institutional Racism: Judicial Conduct and a New Theory of Racial Discrimination” *Yale Law Journal* 1999/109, 1717.

^[20] KÁLLAI Ernő: „A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia című tervezetről.”

^[21] A kérdésről lásd például Katerina HADJIMATHEOU: *Ethnic Profiling in Counter-Terrorism: Justice in*

Practice, Essex, University of Essex, 2009; M. TÓTH Balázs – PAP András László: *A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei*, Budapest, L'Harmattan, 2012; PAP András László: *A megfigyelés társadalmának proliferációjától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig*, Budapest, L'Harmattan, 2012.

[22] Lásd például David A. HARRIS: *Profiles in Injustice. Why Racial Profiling Cannot Work*, New York, The New Press, 2002.

[23] Lásd például Joel MILLER: „*I Can Stop and Search Whoever I Want*”. *Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain*, New York, Open Society Justice Initiative, 2007; Open Society Justice Initiative: *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*, New York, Open Society Institute, 2009; IVÁNY Borbála – PAP András László: „Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt” *Fundamentum* 2012/3, 103–111.

[24] A szakirodalom, illetve a nemzetközi dokumentumok – például az EBESZ Miniszteri Tanács 9/09. sz. döntése a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésről (OSCE Ministerial Council, Decision No. 9/09, Combating Hate Crimes) – egy része előszeretettel használja az „előítélet-bűncselekmény” kifejezést (*biascrime*) a gyűlölet motiválta bűncselekmény (*hate crime*) helyett, mivel egy társadalmi csoporttal szemben érzett előítélet a bűncselekmény mozgatórugója, és bár valamilyen szintű ellenséges érzülettel mindig rendelkezik az elkövető, viszont nem szükséges, hogy az érzelmi állapota elérje a gyűlölet szintjét. Lásd erről például TÓTH Norbert: „Hasznos tippek kezdőknek és haladóknak – avagy az EBESZ új gyűlölet-bűncselekményekkel foglalkozó dokumentumai” *Föld-rész* 2009/3–4, 158–160.

[25] Bővebben lásd DANKA Anita: „Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények?” *Föld-rész* 2009/3–4, 92–96., valamint BALOGH Lídia – PAP András László: „A homofób és transzfób indíttatású gyűlölet-bűncselekmények előfordulása, valamint a jogi fellépés keretei Magyarországon” in TAKÁCS Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon*. Budapest, L'Harmattan, 2011, 128–139.

[26] TÓTH (24. j.) 158–160.

[27] BÁRD Petra: „A gyűlölet-bűncselekmények büntetőjogi üldözésének jogszabályi és társadalmi feltételrendszere” in INZELT Éva (szerk.): *Kriminológiai Közlemények 75*, Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság, 2015, 93–154; DOMBOS Tamás – JOVÁNOVICS Eszter – KIRS Eszter – M. TÓTH Balázs – UDVARI Márton: „Jogalkalmazási problémák a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásokban. A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport (GYEM) tapasztalatai.”

[28] Lásd BÁRD (27. j.).

[29] DOMBOS et al. (27. j.).

[30] DOMBOS et al. (27. j.) 14.

[31] Lásd KIRS Eszter – PAP András László: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a gyűlölet-bűncselekmények esetén folytatott nyomozásról: Az előítéletes motiváció feltárásának kötelezettsége a Balázs kontra Magyarország ügyben hozott ítélet szerint” *Jogesetek Magyarázata* 2016/3, 69–78. Lásd még BALOGH (1. j.) 12–15.

[32] KIRS–PAP (31. j.) 69–78.

[33] *Šečić v. Croatia*, no. 40116/02, ECHR 2007; *Angelova and Iliev v. Bulgaria*, no. 55523/00, ECHR 2007; *R. B. v. Hungary*, no. 64602/12, ECHR 2016; *Király and Dömötör v. Hungary*, no. 10851/13, ECHR 2017. Lásd még KIRS Eszter: „Jogegységesítés az Európai Unióban a gyűlölet-bűncselekmények megtorlása kapcsán” in ANGYAL Zoltán (szerk.): *Decemanni in Europea Unione II. Európai és nemzetközi jogi tanulmányok*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015; IVÁNY Borbála – JOVÁNOVICS Eszter – KIRS Eszter: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata a gyűlölet-bűncselekmények kapcsán folytatott büntetőeljárások tárgyában”, Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport, 2016.

[34] *Balázs v. Hungary*, no. 15529/12, ECHR 2015.

[35] Lásd például PAP András László: „A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről. Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása?” *Jogesetek Magyarázata* 2012/1, 91–100.

[36] 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 222. §: „(1) Aki abból a célból, hogy más megfélemlítsen, vagy más magánéletébe, illetve mindennapi életvitelébe önkényesen beavatkozzon, őt rendszeresen vagy tartósan háborgatja, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki félelemkeltés céljából

a) más vagy rá tekintettel hozzátartozóját személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetésével megfenyeget; vagy

b) azt a látszatot kelti, hogy más életét, testi épségét vagy egészségét sértő vagy közvetlenül veszélyeztető esemény következik be, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) Aki a zaklatást

a) házastársa, volt házastársa, élettársa vagy volt élettársa sérelmére;

b) nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére; illetve

c) hatalmi vagy befolyási helyzetével visszaélve követi el, az (1) bekezdésben meghatározott esetben két évig, a (2) bekezdésben meghatározott esetben büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

[37] Lásd még PAP András László: „Jogalkalmazási fejlemények (és adalékok) a zaklatás tárgykörében” *JTI Blog* 2017. június 11.; PAP András László: „Intézményes diszkrimináció és zaklatás” *MTA Law Working Papers* 2017/9.

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

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

[40] Egri Törvényszék 12.P.20.065/2013/128.; lásd még Társaság a Szabadságjogokért: „Gyöngyöspata-per.”

[41] Társaság a Szabadságjogokért: Gyöngyöspata-per – Az alapjogi bíraskodástól az alapjogok kifordításáig, III.

[42] Egyenlő Bánásmód Hatóság, 865/2011.

[43] Az egyezség szövege.

[44] Lásd erről EBH: *Tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2016. évi tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól.* Budapest, Egyenlő Bánásmód Hatóság, 2017, 34–35.

[45] Háttér Társaság: „Jogerős: diszkriminált a Budapesti Rendőr-főkapitányság a Budapest Pride 2012-es betiltásával.”

[46] Magyar Helsinki Bizottság: „Polgármester sem cigányozhat.”

[47] Lásd POLGÁRI Eszter: „A homofób gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés lehetőségei. Az Alkotmánybíróság és a jogalkotó csatája” in TAKÁCS Judit (szerk.): *Homofóbia Magyarországon,*

Budapest, L'Harmattan, 2011, 120–127.

^[48] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782.; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 816. A kérdésről bővebben lásd SZAJBÉLY Katalin: „Alternatív javaslat a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre” in MAJTÉNYI Balázs (szerk.): *Lejtős pálya. Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség*, Budapest, L'Harmattan, 2008, 179–182.; valamint GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Nemzetközi standardok és magyar kísérletek a gyűlöletbeszéd büntetőjogon túli szabályozására” *Föld-rész* 2009/3–4., 135–146.

^[49] Lásd Magyar Helsinki Bizottság: „Pert indít a Magyar Helsinki Bizottság Kocsis Máté uszító Facebook-bejegyzése miatt”; Társaság a Szabadságjogokért: „Nyílt levélben zaklatta a romákat a polgármester”.

^[50] Egyenlő Bánásmód Hatóság, 349/42/2016.

^[51] Bővebben lásd BALOGH Lídia: „Az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozata szerint roma nemzetisége miatt zaklattak egy szülő nőt a B.A.Z. Megyei Kórházban” *JTI Blog* 2017. február 6.

^[52] Lásd például BERNÁTH Gábor – MESSING Vera: „Bedarálva. A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei” *Médiakutató* 2015/4, 7–17.

^[53] Érdekes párhuzam az amerikai legfelső bíróság 2015 nyarán hozott, a konföderációs zászló tilalmát engedélyező határozata. *Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans*, 576 U.S. (2015).