

esély

2005/3

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNY

- 3 Bujalos István: Igazságosság Amerikában

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

- 29 Hoffman István–Krémer Balázs: Amit a SZOLID Projekt mutat

EURÓPAI SZEMMEL

- 64 Lovászy László: A jelnyelv, európai szemmel

HAZAI KÖRKÉP

- 73 Gazi Adrienn: A koldulás korlátozása jogi és szociális szempontú megközelítésben

KEREKASZTAL

- 100 Méltányosság vagy versenyképesség? (Vita a társadalmi kohéziós politika szerepéről a II. Nemzeti Fejlesztési Tervben)

INTERJÚ

- 117 Takács Judit: „Én a parlament kérésére akadékoskodom...”
(Interjú Hans Ytterberggel, a svéd Szexuális Orientáció Alapú Diszkrimináció Elleni Ombudsmani Hivatal vezetőjével)

CIVIL VILÁG

- 122 Szász Anna: „Esély az életre”

HÍREK, INFORMÁCIÓK

BUJALOS ISTVÁN

Igazságosság Amerikában

Hogyan gondolta tovább Michael Walzer John Rawls elméletét

Túlzás nélkül mondhatjuk: az 1970-es évek eleje óta igen izgalmas az amerikai filozófiai élet. A jeles német filozófus, Ernst Tugendhat egyenesen úgy fogalmazott, hogy igazi filozófiai élet a világon ma Amerikában van, és nemcsak az ott tanító és élő európai filozófusok miatt. John Rawls filozófiája vitt pezsgést az Egyesült Államok filozófiai életébe.

Rawls filozófiája körül már az 1970-es években, közvetlenül *Az igazságosság elméletének* a megjelenése után nagy vita bontakozott ki. Jobbról és balról egyaránt elemezték és bírálták az elméletét. Az 1980-as években azután olyan kritikák és filozófiák jelentek meg, amelyek a rawlsi filozófia alternatíváját kínálták. A rawlsi filozófia individualizmusával szemben ezek a közösségre építettek. A közösségre építő, komunitárius filozófiák között van konzervatív elmélet, mint Michael Sandelé, és van szocialista teória, mint Michael Walzer elmélete. Ez az írás Michael Walzer filozófiáját kívánja bemutatni.

Mielőtt ezt megtenném, röviden szólok Rawls már magyarul is olvasható igazságosságelméletéről.¹

John Rawls filozófiája fordulóponthoz jelent az amerikai filozófiában. Az amerikai filozófiát a második világháború óta uralta a posztanalitikus filozófia, melynek fő területei az ismeretelmélet, a matematika filozófiája, a logika, a nyelvfilozófia és a tudományfilozófia voltak.

John Rawlsnak *Az igazságosság elmélete* című munkája 1972-ben jelent meg. Analitikus nyelvezettel íródott, stílusa argumentáló, de társadalomfilozófiai, politikafilozófiai és etikai kérdéseket vizsgál. Nem pusztán arról van szó, hogy Rawls más filozófiai területekre tér át, hanem arról is, hogy visszatér az amerikai filozófia Dewey-féle hagyományához: A filozófus feladata az, hogy a saját társadalmában felmerülő problémákat válaszolja meg.

Rawls műve úgy is felfogható, mint a hatvanas évek amerikai társadalmának két kihívására adott válasz. Az egyik kihívás baloldaltól érkezett, és a formális szabadság igazi megélése számára anyagi erőforrásokat követelt. Fontosabb volt a másik, a polgárjogi mozgalmak kihívása,

1 John Rawls, *Az igazságosság elmélete*, Ford. Krokovay Zsolt, Osiris, 1997

mely egyenlő jogokat, egyenlő bánásmódot és szabadságot követelt mindenki számára. Ez utóbbi nemcsak a politikai gyakorlatot kérdőjelezte meg, de kritikát is jelentett az utilitarizmusra vonatkozóan, amely az angolszász társadalomfilozófiát, politikafilozófiát és etikát több mint kétszáz éven uralta.

A Jeremy Benthammal induló utilitarizmus a két évszázad során igen sokat változott, fejlődött és kiművelődött, a kritikák hatására is. Bentham még igen egyszerű szempontok szerint vizsgálta és értékelte a társadalmak működését. Eszerint minden emberi cselekvés az öröme, illetve a fájdalom elkerülésére irányul. A különböző emberi tetteket pedig össze lehet mérni annak alapján, hogy mekkora örömet szereztek. Az örömmennyisége alapján össze lehet hasonlítani a legeltérőbb tetteket is, s így kalkulálnak az emberek, amikor a hétköznapi életük során választanak a cselekvési lehetőségeik között.² Bentham szerint nemcsak az egyes egyénre jellemző, hogy az örömmennyiség alapján kalkulál, hanem a társadalmi együttműködés egészét is annak alapján kell mérni, hogy melyik együttműködési rend vezet nagyobb örömmennyiséghez a társadalom tagjai körében. A társadalmi együttműködésben az öröm összmenyiségének maximalálására kell törekedni.

Az utilitarizmus két alappillére tehát a cselekvések összemérhetősége az örömelv alapján, illetve az öröm (a haszon, a boldogság) összegének maximalása, társadalmi szinten.

Az utilitarizmus legnevesebb gondolkodója, John Stuart Mill nem fogadja el, hogy a különféle örömeket csak a mennyiségük alapján vessük össze. Szerinte „a hasznosság elvével összeillik az, hogy bizonyos örömeik értékesebbek, mint mások”³.

Az utilitarizmus legszisztematikusabb megfogalmazója, Henry Sidgwick viszont Bentham mellett teszi le a voksát. Azt írja, hogy „a kevésbé örömteli tudatot nem lehet preferálni az örömtelibb tudattal szemben, bármilyen minőségű legyen is”. Az utilitarizmust pedig megkülönbözteti az egoista hedonizmustól, mert az utilitarizmus nem az egyéni érdeket nézi, hanem „azt a viselkedést tekinti helyesnek, mely az egész számára a legnagyobb összegű boldogságot eredményezi”. Az egészen azokat érti, akiket egy bizonyos viselkedés érint, és az utilitarizmust univerzális hedonizmusnak nevezi.

A 20. században az utilitarizmus folyamatosan megújul, és immár nem az örömelvre, hanem az emberek preferenciáira és vágyaira alapozódik. A 20. század második felében Hare a vágy és vágykielégítés terminusaival definiálja az utilitarizmust, míg John Harsanyi a hasznosságot valóban újszerűen, a választás terminusával határozza meg. Pontosabban a hasznosság kettős jellemzését adja: egyrészt választási jellemző, másrészt tartalmi jellemző. Az utilitarizmus igen meggyőző és vonzó elmélet, hiszen minden morális kérdést egy egységes kritériumra tá-

2 Már a 19. század elején felvetődött az a kérdés, hogy számít-e, mi az öröm forrása. Bentham szerint az örömmélny a legfőbb emberi jó, és a 'pushpin' – ami egy gyerekjáték – épp oly jó, mint a költészet, ha ugyanolyan intenzitású és tartamú örömet ad.

3 J. St. Mill: *A szabadságról Haszonelvűség*, ford.: Pap Mária, Magyar Helikon, 1980. 243. o.

maszkodva old meg, ezért ez a *par excellence* racionális morális elmélet. Ugyanakkor közel áll a hétköznapi emberek morál- és életfelfogásához is.

Két alapvető problémával azonban kezdettől fogva nehezen birkózik meg. Az egyik az, hogy a jogokat hogyan lehetne a haszonelv alapján kezelni. A másik pedig az, hogy a boldogságot, a hasznot milyen elv szerint kellene elosztani. E problémák megoldására csak különféle segédelméletekkel tudnak válaszolni az utilitárius gondolkodók.

Erre a két problémára viszont Rawlsnak olyan válasza van, amely egy egységes elméleti keretben fogalmazódik meg. Ezáltal Rawls az utilitarizmus szisztematikus alternatíváját dolgozta ki.

Az elméletének az általános eszméje a következő: „Minden társadalmi jót – szabadságot és lehetőséget, jövedelmet és gazdagságot, valamint az önbecsülés alapjait – egyenlően kell elosztani, hacsak e javak egyenlőtlen elosztása nem előnyös a legkevésbé szerencsések számára.”

Ez az általános koncepció azonban még nem az igazságosság teljes elmélete. Hiszen ezek a különböző javak, melyeket az általános elv szerint kellene elosztani, egymással ellentétbe kerülhetnek, köztük konfliktusok alakulhatnak ki. Például megnövelhetjük valakinek a jövedelmét oly módon, hogy megfosztjuk őt valamelyik alapszabadságától. A szabadság elve ütközhet a jövedelem-megosztás elvével.

Ezért prioritási rendszerbe kell illeszteni az általános koncepció különböző elemeit.

Rawls megoldása az, hogy az általános koncepciót három részre bontja, és ezeket a részeket a lexikai prioritásnak megfelelően elrendezi. A lexikai prioritásnak megfelelően a szabadságnak prioritása van a hatékonysággal és a jóléttel szemben.

A lexikai rend azt jelenti, hogy a prioritásban előbb elhelyezkedő elv teljes realizálása után térhetünk át a következő elvre.

Mindez azonban azt is jelenti, hogy Rawls valójában többféle elvből, az elvek pluralitásából indul ki. Az utilitarizmus monizmusával szemben a kiinduló elvek pluralitása jellemzi az ő elméletét.

A különböző elvek között azonban nem az intuícióra hagyatkozva dönt, hanem az elvek lexikai rendje nyújt vezérfonalat számunkra a prioritás kialakításában. Az egyenlő szabadságnak prioritása van az esélyegyenlőséggel szemben, míg az esélyegyenlőség elsőbbséget élvez az anyagi erőforrások egyenlőségével szemben.

Ezt a prioritási rendet fogalmazza meg Rawls az igazságosság két elvében, ahol is a második elv két részből áll. Az első elv azt mondja ki, hogy az alapszabadságok tekintetében mindenkit egyenlő jogok illetnek meg. A második elv arról szól, hogy a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeket úgy kell elrendezni, hogy a hivatalokhoz és a pozíciókhoz mindenki hozzáférhessen a pártatlan esélyegyenlőségnek megfelelően, illetve hogy az egyenlőtlenségek a leghátrányosabb helyzetűek javát szolgálják.

Ezzel a két, pontosabban három elvvel válaszolja meg Rawls a saját társadalma számára az igazságosság kérdését, amit több évezrede minden társadalom feltesz magának.

Az első elv a polgári és politikai jogok prioritását mondja ki. Ezt az elvet kevesen vitatták. Az igazi vita a gazdasági források elosztását meg-

fogalmazó második elv körül bontakozott ki. Pontosabban, a második elven belül az úgynevezett differencia elv körül alakult ki igen nagy polémia. A differencia-elv mondja ki, hogy a társadalom alapstruktúrájában meglévő egyenlőtlenségek csak annyiban fogadhatók el, amennyiben a leghátrányosabb helyzetűek javát szolgálják.

Rawls kétféle érvelést fogalmaz meg a differencia-elv mellett.

(a) Az első egy rövid, könnyen rekonstruálható érvelés. Rawls az elosztási igazságosságnak a fejlett nyugati demokráciákban uralkodó ideológiájával szemben fejt ki a maga elméletét. A nyugati társadalmakban az elosztási igazságosság uralkodó eszménye az esélyegyenlőség. Az esélyegyenlőségre támaszkodva igazolják a nyugati alkotmányos demokráciák a maguk gazdasági elosztását. Az esélyegyenlőséget a polgárok többsége elfogadja, mint elosztási elvet, hiszen ez az elv biztosítja, hogy a választásaikkal az emberek maguk határozzák meg a sorsukat, s ne az esetleges társadalmi körülményeik döntsék el azt.

Az esélyegyenlőség elve azonban csak a társadalmi körülmények különbözőségét ismeri el, de nem veszi figyelembe, hogy az emberek között a természeti adottságokban is tapasztalható különbség. Az esélyegyenlőség eszméje úgy kezeli a természeti különbségeket, mintha azokat az egyének választanák meg, mintha azok az egyéni döntésektől függenének.

Rawls viszont úgy érvel, hogy senki sem érdemli meg a természeti adottságait és tehetségeit, nem az egyes egyén érdeme, hogy szerencsés vagy szerencsétlen volt a genetikai lottón. Rawls érvelése szerint a liberális egyenlőség megköveteli, hogy legalább részben kárpótoljuk azokat az egyéneket, akik a természettől kevesebbet kaptak. Az igazságosság megköveteli, hogy társadalmilag kezeljük és kompenzáljuk a tehetségekben és adottságokban megmutatókozó egyenlőtlenségeket.

Rawls azonban nem gondolja azt, hogy természeti egyenlőtlenségeket ugyanúgy kellene kezelnünk, mint a társadalmi egyenlőtlenségeket. A társadalmi egyenlőtlenségeket meg kell próbálnunk megszüntetni. Az esélyegyenlőség elve ezt mondja ki. A természeti egyenlőtlenségeket viszont nem szabad felszámolnunk. Rawls érvelésének lényege az, hogy úgy kell elrendeznünk a társadalom alapstruktúráját, hogy a természeti egyenlőtlenségek kontingense a legkevésbé szerencsések javát szolgálja.

Ez az érvelés azt mutatja, hogy Rawls elmélete megköveteli a kormányzati beavatkozást az anyagi források igazságos elosztása érdekében. Ezzel Rawls megfelel a baloldaltól jövő kritikának, és az esélyegyenlőségen túlmenve biztosítja az anyagi forrásokat az egyéni szabadsághoz. Ezért úgy is interpretálhatjuk az elméletét, mint ami a modern jóléti állam igazolása.

(b) A differencia-elvet másféle érveléssel is levezeti Rawls. Ez az érvelés lényegesen hosszabb, az egész könyvet átfogja, ezért nehezen foglалható össze röviden. Rawls azt állítja, hogy az igazságosság általa megfogalmazott két elve – melyek egyikéhez tartozik a differencia-elv – azért haladja meg a korábbi felfogásokat – így az utilitárius felfogást is –, mert egy hipotetikus társadalmi szerződés eredménye. Ez a szerződés az úgynevezett eredeti állapotban köttetik, a tudatlanság fátyla mögött. Az eredeti helyzetben lévő felek a tudatlanság fátyla mögött (vagyis amikor nem ismerik a saját társadalmi helyzetüket, a természeti adottságaikat,

a jóról alkotott felfogásukat, viszont racionális lények és a társadalom működésének alapvető sajátosságait ismerik), szükségképpen az igazságosság két rawls-i elvét választanák.

A differencia-elv mellett éppen az eredeti állapot az, amely a legtöbb vitát váltotta ki. Sokan mondják, hogy az eredeti állapot csak modellálja a Hume- és Adam Smith-féle pártatlan morális megfigyelőt.

Rawls azonban magában az eredeti állapotban is egy procedúrát ír le, és aztán az eredeti állapotból egy négy lépcsős (alkotmányozást, törvényhozást, közigazgatást érintő) procedúrán keresztül jutnak vissza az emberek a saját társadalmukba. Vagyis négy lépésben, fokozatosan lebben fel a tudatlanság fátyla. Az eredeti – és valóban a pártatlansággal jellemezhető – állapotban megfogalmazott procedúra azt mondja ki, hogy elsődleges az egyes ember sérthetlensége és önbecsülése, melyet az egyenlő szabadság biztosít. Ez felette áll az esélyegyenlőségnek és az anyagi kompenzációt adó differencia-elvnek is.

A differencia-elvet azért választják a felek az eredeti állapotban, mert a racionalitásuk alapján a maximin elvet követik, azaz olyan társadalmi elrendezést akarnak, ahol a leghátrányosabbak a legkevésbé vannak rossz helyzetben, hiszen a tudatlanság fátyla miatt nem tudják, hogy milyen konkrét társadalmi helyzetbe kerülnek majd vissza, ők is kerülhetnek a legszerencsétlenebbek közé. Racionális lényekként a legkevesebb kockázatot vállalják, és az eredeti állapotban akkor kockáztatnak a legkevesebbet, ha a maximális minimumot választják.

Az egyenlő szabadság önmagában kevés, csak az esélyegyenlőséggel és a differencia-elvvel együtt realizálható az igazságos társadalom. A három elv lexikai sorrendje ugyanakkor egy eljárási rendet jelent, melyet követni kell, mikor a társadalom alapstruktúrájában meglévő egyenlőtlenségeket orvosolni próbáljuk. Hiszen „a társadalom nem egy, az emberi ellenőrzés felett álló rend, hanem az emberi gyakorlati cselekvés tere”.

Olyan eljárást fogalmaz meg tehát Rawls, mely a polgárjogi mozgalmak által követelt mindent embert megillető emberi méltóságnak ad prioritást. Ennek alárendelten, de ezzel szisztematikus rendet alkotva olyan differencia elvet is megfogalmaz, mely a baloldali elvárásokat is kielégíti.

Michael Walzer tulajdonképpen nem Rawls-kritikát írt, hanem a saját teóriáját fogalmazta meg, amiből adódnak a Rawlst bíráló állítások. Sokszor azonban nem is bíráltnak, hanem Rawls továbbgondolásának tartom azt, amit írt. Walzer a maga tanait fejt ki, mégis mintha diskurzust folytatna Rawlsszal. És nemcsak vele. Michael Walzer a Harvardon tanított, és az 1970–71-es tanévben Robert Nozickkal közös kurzust tartott *Kapitalizmus és szocializmus* címmel. Nozick az itteni előadásai és vitái alapján írta meg a libertariánus filozófia fő művét, az *Anarchia, állam és utópia* című könyvet. Michael Walzernek a Nozickkal vitázó előadásából született meg a fő műve, az 1983-ban megjelent *Az igazságosság szférái*.⁴

A könyv elején Walzer megfogalmazza a maga elméletét, s azután a

4 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, Blackwell, Oxford, 1983.

mű nagy részében illusztrálja ezt az elméletet, argumentál mellette és ellenőrzi is a teóriáját.

A mű alcíme így hangzik: A pluralizmus és az egyenlőség védelme. A pluralizmus és az egyenlőség két kulcsszó Walzer filozófiájában. Walzerhez hasonlóan kezdjük mi is az egyenlőséggel.

Walzer azt mondja, hogy a történelem során az emberek sokszor megmozdultak az egyenlőség érdekében. Nem teljes egyenlőséget akartak, nem azt akarták, hogy mindenféle különbség szűnjön meg. Ezek a mozgalmak csak bizonyos különbségek megszüntetését célozták meg: a nemesi kiváltság, a tőkés gazdagság, a túlzott bürokratikus hatalom, vagy a faji és nemi felsőbbrendűség ellen irányultak. Valaminek a dominanciája ellen léptek fel, mert az emberek az alávetettségüket érezték. Az egyenlőséget akaró politikai mozgalmak célja tehát a dominanciától mentes társadalom volt.

A különböző társadalmakban a dominanciának más-más eszközei vannak: a születés vagy a vér, a föld, a tőke, a műveltség és az államhatalom mind-mind szolgálhat a dominancia eszközeként. A dominanciát tehát bizonyos társadalmi javak közvetítik.

Walzer célja egy olyan társadalom leírása, melyben a társadalmi javak nem szolgálnak a dominancia eszközeként. A szabadsággal konzisztens egalitarizmusként határozza meg a saját elméletét.

A dominanciától mentes társadalom melletti érvelése radikálisan partikuláris, ami azt jelenti, hogy az érvelését az elosztás mai és történelmi példáin keresztül dolgozza ki. Walzer úgy látja, hogy ez eltér a filozofálás eredendő módjától, miszerint a filozófus kimegy a barlangból, elhagyja a várost, és felmegy a hegyre. Ő maga marad a barlangban, a városban és a földön. A saját partikuláris társadalmában maradván rajzolja meg az egalitárius társadalom képét, mert ez az egalitárius társadalom itt rejtőzik az eszméinkben és a kategóriáinkban.

Walzer úgy gondolja, hogy a filozófusnak nem szabad meghaladnia a kulturális partikularitást, és nem szabad elvonatkoztatnia a kulturális különbségektől. A kultúrától való eltávolodás helyett a filozófus feladatának, a filozófia hivatásának Walzer azt tekinti, hogy „artikulálja azokat a közös jelentéseket, melyek egy kultúrát konstituálnak”⁵. A Rawls filozófiáját jellemző absztrakcióval szemben Walzer a történelemben akar maradni.

Abban viszont osztja Rawls álláspontját, hogy az emberi együttműködés javak létrehozására irányul, és a társadalom szabályozza a javak megosztását. Walzer azonban nem a társadalomról, hanem társadalmakról beszél.

Walzer szerint az emberi társadalmak közös vonása az, hogy elosztási közösségek. „Az emberek kigondolnak és létrehoznak javakat, melyeket egymás közt megosztanak.”⁶ A politikai berendezkedések kikényszerítik, az ideológiák pedig igazolják az olyan társadalmi javak elosztását, mint a tagság, a hatalom, a megbecsülés, az isteni kegyelem, a rokonság és a

5 Stephen Mulhall – Adam Swift, *Liberals and Communitarians*, Blackwell, Oxford, 1992, p. 129.

6 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 8.

szeretet, a tudás, a gazdagság, a biztonság, a munka és a szabadidő, a jutalom és a büntetés. Meghatározzák és igazolják az olyan anyagi javak elosztását, mint az élelem, a szállás, a ruha, a közlekedés, az egészségügyi ellátás és a különféle áruk. A javak sokasága sokféle eljárással és sokféle kritérium szerint oszlik meg.

Van-e, volt-e mindenre kiterjedő elosztási mechanizmus? A piac és az államhatalom is viszonylag átfogó elosztási mechanizmus, de a történelem folyamán sem a piac, sem az államhatalom nem volt soha teljes elosztási rendszer, egyik sem volt annyira átfogó, hogy minden cserét és megoszlást szabályozott volna. A filozófusok viszont ellenszegülnek a történelemnek, és valamiféle megalapozó egységet keresnek: az alapjavak rövid listáját, vagy egy egyedi döntési kritériumot. Walzer viszont úgy gondolja, hogy a pluralizmus nemcsak valóságos, de meg is szüntethetetlen. Ezért az igazságosságnak plurális elvei vannak. A különböző javakat különböző alapon és különféle eljárásoknak megfelelően kell megosztani, s különböző szereplőknek kell ezt megtenniük. Ezek a különbségek abból fakadnak, hogy a társadalmi javaknak más-más az értelmük, a történelmi és kulturális sajátosságok más-más jelentést adnak nekik.

Walzer úgy gondolja, hogy még az emberek identitását is az adja, ahogyan kigondolják, létrehozzák, azután birtokolják, cserélik és elosztják, majd pedig élvezik a javakat. Folytonos és történelmileg változó kölcsönhatás van az emberek identitása és a társadalmi javak között.

Minden elosztás igazságos vagy igazságtalan voltát a javak társadalmi jelentései határozzák meg. A társadalmi jelentések a történelem folyamán változnak, így az elosztások igazságos vagy igazságtalan volta időről időre változik. Arról sem beszélhetünk, hogy volnának minden társadalomban azonos alapvető javak. Még a kenyér sem az, hiszen ha a kenyér vallási használata konfliktusba kerül a táplálkozási felhasználásával, akkor nem kétséges, hogy a vallási jelentése lesz elsődleges, s nem a kenyér táplálkozási „alapjelentése”.

Minden egyes társadalmi jószág konstituál egy elosztási szférát, amelyen belül bizonyos kritériumok és elrendezések helyesek. „A pénz nem helyénvaló az egyházi hivatalban, és az istenfélő nincs előnyös helyzetben a piacon.”⁷ A társadalmi elosztásnak nem egyetlen kritériuma van, hanem más-más kritériumok léteznek minden partikuláris társadalomban, minden egyes társadalmi jószág elosztására vonatkozóan. Ezek képezik az igazságosság szféráit. Innen a mű címe.

Igazságtalanságnak érezhetjük, ha valakik másokkal vagy a többséggel szemben kizárólagosan rendelkeznek egy adott társadalmi jószággal. A monopóliumukat igazságtalannak érezzük. Azt is igazságtalannak tarthatjuk azonban, ha egy jószág vagy a javak bizonyos halmaza dominál, és meghatározó értékkel bír az összes elosztási szférában. Egy jószág domináns, ha az, aki rendelkezik vele, más javak egész sorával is rendelkezhet. Walzer szerint kétféle igazságtalanság van: a monopólium és a dominancia. A monopólium az emberek egyenlőtlenségét fejezi ki, míg a dominancia a javak egyenlőtlensége. „A fizikai erő, a családi reputáció, a vallási vagy a politikai hivatal, a földbirtok, a tőke, a technológiai is-

7 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 10.

meret – mindezek, különböző történelmi időszakokban, dominánsak voltak, s ugyanakkor bizonyos embercsoport által monopolizáltak is.”⁸ A domináns jószág sokféle más dologra átváltható. A domináns jószág átválthatósága egy adott társadalomban természetesnek tűnik, de történelmi távlatból látszik, hogy az átváltás valójában mágikus, egyfajta társadalmi alkímia.

Olyan sohasem volt, hogy egy adott társadalmi jószág teljesen dominált volna. A kapitalista társadalomban a tőke domináns, de nem ural mindent, miként a technokratikus társadalmat sem uralja teljesen a technológiai tudás.

A domináns jószág monopolista kontrollja teremti meg az uralkodó osztályt. Minthogy azonban a dominancia sohasem teljes, a monopólium pedig sohasem tökéletes, így minden uralkodó osztály uralma instabil.

A társadalmi konfliktus az elosztásról szól. Sokszor az fogalmazódik meg, hogy a domináns jószágot újra kell osztani oly módon, hogy az emberek egyenlően részesedjenek belőle, vagy legalább többen részesedjenek belőle. Ekkor a monopólium igazságtalan. Van, amikor annak igénye merül fel, hogy a társadalmi javakat elkülönítve és autonóm módon osszák el. Ekkor a dominancia ellen irányul a mozgalom. Van azonban olyan helyzet is, amelyben egy politikai mozgalom arra irányul, hogy egy új domináns jószág és egy új csoport monopóliuma váltsa fel az éppen most uralkodó jószágot és csoportot. Ekkor az aktuális dominancia és monopólium igazságtalan.

A filozófusok általában az elosztás monopol jellegével szemben érveltek. Walzer szerint ezt tette a marxi osztályelmélet is. A filozófusok érvelése az egyszerű egyenlőségre támaszkodott. Walzer a következő érveléssel mutatja meg, hogy az egyszerű egyenlőség nem vezet sikerre:

Képzeljünk el egy társadalmat, ahol minden eladó és mindenkinek ugyanannyi pénze van. Ez az egyszerű egyenlőség nem marad fenn sokáig, mert a szabad csere a piacon hamarosan egyenlőtleniséget eredményez. Ha a társadalom tagjai azt akarják, hogy az egyenlőség hosszabb ideig fennmaradjon, akkor az ókori agrártörvényekhez és a zsidó sabbath-hoz hasonló „monetáris” törvényt kell bevezetniük, amely olyan időszakot biztosít, amikor visszatérnek az eredeti állapothoz. Ez a gyakorlatban annyit tesz, hogy a pénz monopóliumának megtörésével semlegesítik a pénz dominanciáját. Most gondoljuk el még egyszer azt az egyszerű egyenlőséget, ahol mindenkinek ugyanannyi pénze van. Ebből adódóan mindenkinek egyforma lehetősége van arra, hogy a gyerekeit iskoláztassa. Egyesek megteszik, mások nem. Kiderül, hogy jó befektetés, mert bizonyos társadalmi javak csak megfelelő képzettséggel és bizonyítvánnyal rendelkezők számára elérhetőek. Nemsokára mindenki beruház az oktatásba. Az iskola lesz a versengés világa, ahol viszont nem a pénz dominál, hanem a tehetség, a családi nevelés, az íráskészség stb. A tehetségeket mint javakat monopolizálja egy új csoport, a tehetségesek csoportja. E csoport tagjai arra törekszenek, hogy ezek a javak az iskolán kívül is domináljanak, s ez akár mindenkinek jó lehet, hiszen a tehetséges emberek növelik a rendelkezésre álló forrásokat. Mit kell ekkor ten-

⁸ Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 11.

nünk? Korlátozhatjuk a tehetségesek monopol hatalmát, mondjuk, Rawls differencia-elvének megfelelően. Ez természetesen folyamatos állami beavatkozást igényel, s ekkor maga az államhatalom válik a versengés fő tárgyává. A politikai hatalom viszont a dominancia elérésének legjobb eszköze. Jobb eszköz, mint a termelési eszközök magántulajdona.⁹ Tehát a politikai hatalmat is korlátozni kell, melynek egyetlen módja a politikai hatalom széles körű megosztása. A demokrácia viszont gyenge a monopóliumokkal szemben, hiszen semlegesíti a politikai hatalom dominanciáját. A dilemma tehát a következő: a magán privilégiumoknak csak az állami beavatkozás az orvossága, a túlzott államiságtól viszont csak magán privilégiumokkal lehet megmenekülni. Mobilizáljuk a politikai hatalmat, hogy ellenőrizze a monopóliumot, aztán keressük a mobilizált hatalom ellenőrzési módját.

Walzer szerint e dilemmának az a megoldása, ha nem a monopóliummal, hanem a dominanciával törődünk. Walzer amellett érvel, hogy a dominancia redukciójára kell összpontosítani, és nem a monopólium megtörésére. Képzeljünk el egy társadalmat, ahol a különféle társadalmi javakkal monopol módon rendelkeznek, de nincs olyan társadalmi jószág, amelyik általánosan konvertibilis. A konvertibilitásnak pontosan meghatároznánk a határait. Bár sok kis egyenlőtlenség lenne az egyes szférákon belül, de az egyenlőtlenség nem sokszorozódna meg az átváltási folyamatokon keresztül. Ez a komplex egyenlőség társadalma lenne. Walzer számára ez az ideális társadalom, ami valójában itt rejtőzik a mi partikuláris nyugati eszméinkben és kategóriáinkban.

A komplex egyenlőség rendszere a zsarnokság ellentéte. Itt a dominancia lehetetlen. Ebben a társadalomban a *nyitott elosztási elv* érvényesül, ami azt jelenti, hogy egy társadalmi jószágot nem annak alapján kell megosztani, hogy egy másik társadalmi jószágnak milyen a megosztása. „Ha X állampolgárt választják meg Y állampolgárral szemben egy politikai hivatalra, akkor a politika szférájában ők nem egyenlők. De nem lesznek általában is egyenlőtlen helyzetben, míg a hivatala X-nek nem nyújt más szférákban is előnyöket Y-nal szemben – jobb egészségügyi ellátást, a gyerekek számára jobb iskolákat, vállalkozási lehetőségeket stb.”¹⁰

Összefoglalásként azt mondhatjuk, hogy két eszme határozza meg Walzer igazságosság-elméletét: (a) A komplex egyenlőség, ami azt jelenti, hogy fenn kell tartani a javak által meghatározott elosztási szférák elkülönülését. (b) Az elosztás kritériumát minden egyes társadalmi jószág esetében az a jelentés adja, melyet a társadalom tagjai adnak az adott jószágnak. Minden társadalmi jószágnak megvan a maga társadalmi jelentése, és az elosztási igazságosságot mi ezeknek a jelentéseknek az interpretálásával találjuk meg. Az egyes elosztási szférákban belső elveket keresünk.

A társadalmi javak jelentései nem lesznek ellentmondásmentesek. Ki-

⁹ Karl Popper is ezzel érvel a Marx-kritikájában. Popper szerint Marx akkor tévedett, mikor a gazdasági determinizmus miatt a politika lehetőségeit és veszélyeit alábecsülte. Karl Popper, *A nyitott társadalom és ellenségei*, Balassi Kiadó, Budapest, 2001, 268–384. o.

¹⁰ Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 19.

fejezik a társadalmi élet divergáló és konfliktusokat magában rejtő jellegét. A társadalmi javak sokféleségének megfelelően sokféle elosztási kritérium van. Walzer úgy tartja, hogy a sokféle elosztási kritérium között van három olyan kritérium, amelyik megfelel a nyitott elv elvárásainak. Ez a három kritérium a szabad csere, az érdem és a szükséglet, de mind-egyik csak korlátozottan alkalmazható.

A szabad csere, legalábbis elméletileg, olyan piacot teremt, ahol minden jószág minden más jószágra átváltható a pénz semleges közvetítésével. Nincsenek domináns javak és nincsenek monopóliumok. Az emberek közvetlenül reflektálnak a javak társadalmi jelentésére. Minden csere a társadalmi jelentés felfedése. A mindennapi életben azonban egészen más történik a piacon, mint az elméletben. A pénz, amely elméletileg semleges közvetítő, a gyakorlatban domináns jószág, és olyan emberek monopolizálják, akiknek különleges tehetségük van az alkudozás-hoz és a kereskedéshez. Még ha ettől el is tekintünk, a piacot akkor is korlátozni kell. A piac ugyanis az elosztásokat teljesen az egyének kezében hagyja, pedig a társadalmi jelentéseket nem (mindig) dönthetik el az egyéni interpretációk. Zsarnoksághoz vezetne, ha a politikai szférában a politikai javakat – az értékeket, a szavazatokat, a befolyásokat és a hivatalokat – adni és venni lehetne. Zsarnoksághoz vezetne két ember olyan szabad megállapodása, hogy „én megvagyok a kalapom nélkül, így kétszer is szavazhatok, minthogy te a szavazati jogot kevesebbre tartod, mint a kalapomat, ezért a kalapomért cserében egyáltalán nem szavazol”¹¹. Ezért a szabad csere nem általános kritérium, de meg tudjuk húzni azokat a határokat, melyek között nyitott elvként működik.

A szabad cseréhez hasonlóan az érdemre alapuló elosztás is nyitott és plurális. Elgondolhatunk egy semleges szervet, amelyik hihetetlenül érzékeny mindenféle egyéni érdemre, s ez alapján kiosztja a jutalmakat és a büntetéseket. Az elosztási folyamat valóban centralizált lenne, de az eredmények nem volnának előreláthatóak, és változnának. Nem volna domináns jószág, és a társadalmi jelentésnek megfelelően zajlana az elosztás. A különféle embercsoportok megkapnák azt, ami jár nekik. Hogyan működne ez a gyakorlatban? „Azt lehet mondani, hogy ez a sármos férfi megérdemli, hogy szeressék. Azt viszont nem lehet mondani, hogy egy bizonyos nőnek kell őt szeretni.”¹² A szeretetet az ember csak maga oszthatja el. S lehet bármilyen hatásos és érdemes politikus valaki, a politika szféráján belül az egyén szabadon dönt akár ellene is. Továbbá, azokban a szférákban, ahol a szabad csere jogosan működik, ott az érdem nem játszhat szerepet. A szabad cseréhez hasonlóan az érdemre alapuló elosztás is csak korlátozottan alkalmazható.

A szükséglet sem általános kritérium, de ez is nyitott és plurális. A közösség gazdagságát úgy kell elosztani, hogy megfeleljen a tagok szükségleteinek. Marx híres megfogalmazásában a szükséglet kritériuma azt mondja ki, hogy „mindenki szükségletei szerint” jusson a javakhoz. A szükséglet generál egy partikuláris elosztási szférát, amelyen belül a szükséglet a helyes elosztási elv. Egy szegény társadalomban a társadal-

11 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 22.

12 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 23.

mi gazdagság nagyrészt ebbe a szférába tartozik. De ahol a közösségi életet a javak sokfélesége jellemzi, ott más elosztási kritériumokra is szükség van, még ha az anyagi életszínvonal igen alacsony is. A szükséglet kritériuma is korlátozottan érvényes.

A nyitottság elvének megfelelő mindhárom elosztás – a szabad csere elvére, az érdemre és a szükségletre alapozódó elosztás – csak korlátozottan és bizonyos szférákban érvényes.

Mint mondtuk, Walzer szerint a filozófia feladata az, hogy feltérképezze a javak társadalmi jelentéseit. A jelentések világában Walzer dominanciára és monopóliumra talált. A dominancia és a monopólium mindennapos gyakorlatához Walzer kritikusan viszonyul. Ez a kritikai hozzáállás abban fejeződik ki, hogy szerinte „a társadalmi jelentések az elosztási szférák legalábbis relatív autonómiáját kívánják meg”¹³.

De a jelentések miért kívánják meg a javak elosztási szféráinak viszonylagos autonómiáját? Tényleg nem lehet a különféle javak jelentéseit egybefűzni? Az indiai kasztársadalomban pontosan az történik, hogy a jelentések teljes integrációjára épülő hierarchikus rend szerint osztják el gyakorlatilag az összes társadalmi jószágot: a presztízst, a gazdagságot, a tudást, a hivatalt, a foglalkozást, az ételmezt, a ruhát, de még a társalgás társadalmi javát is.¹⁴

Mindebből az következik, hogy a komplex egyenlőségnek megfelelő elosztás megkívánja a javak és társadalmi jelentéseik elkülönült szféráit, de fordítva nincs így, a javaknak a társadalmi jelentésük alapján való elosztása nem kívánja meg az elkülönült elosztási szférákat. Pedig Walzer ez utóbbit is állítja, mint azt az előbbi idézet mutatja, s nemcsak azt mondja, hogy „a komplex egyenlőség megkívánja a szférahatárok védelmét”. Érthető, hogy Walzer nem szereti a kasztársadalmat és a zsarnokságot, de ezt az ellenérzést az elmélete nem igazolja, hanem előfeltételezi.

Mint mondtuk, Walzer elméletét két eszme határozza meg: A komplex egyenlőség eszméje, és az a meglátás, hogy minden egyes társadalmi jószág elosztását a társadalmi jelentése határozza meg. A komplex egyenlőség azonban szelektál a jelentések között. Csak azok a jelentések elfogadhatók, melyek kielégítik a komplex egyenlőséget. A komplex egyenlőség tehát egy olyan eszme, melynek prioritása van a második eszmével szemben. Ha pedig feltesszük azt a kérdést, hogy miért akar Walzer egyenlőséget, akkor az élet és szabadság abszolút értékére találunk, melyet az *Igazságos és igazságtalan háborúk*-ban¹⁵ fejtett ki. Ez áll a prioritási rend élén, mint Rawlsnál a sérthetetlenség. Walzernél tehát ugyanazt a háromlépcsős prioritási rendet találjuk, mint Rawlsnál, de Walzernél ez a prioritási rend rejtett marad.

Ha nem lenne ilyen prioritás, akkor érvényes volna Brian Barry kri-

13 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 26.

14 Hasonló, ha nem is teljes összekapcsolást figyelhetünk meg a feudális Európában, ahol például a ruházat nem áru volt, hanem a rang jele.

15 Walzer a háborúról írt művében a következőképpen jellemzi saját magát: „El kell ismerni és tisztelőben kell tartani az egyén ... jogait. Az én moralitásom az emberi jogok doktrínája... Akkor hozzuk a legjobb ítéleteket, ha az életet és a szabadságot abszolút értéknek tekintjük.” Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, Basil Books, 1977, p. xxx.

tikája, aki azt mondja, hogy feszültség van a komplex egyenlőség eszméje és a szférákhoz kötött jelentés eszméje között. „Például ha egy kaszt vagy egy rassz elég meggyőzően közvetíti a többiek számára, hogy a születésük őket feljogosítja gazdagságra, a hatalomra, az iskolázottságra, akkor mi történik a komplex egyenlőséggel?”¹⁶ Ha a két eszme egyenrangú, akkor a kritika jogosult. A komplex egyenlőség prioritása azonban ezt a kritikát hatástalanítja.

Walzer filozófiai szemlélete abban is Rawlshoz hasonlít, hogy az igazságosság-konceptióját nem csak deskripciónak, hanem preskripciónak is tekinti. A komplex egyenlőség Walzer számára olyan eszme, melyet realizálni kell. A legfőbb akadályai a dominancia és a monopólium. A dominancia és a monopólium épp oly könnyen működik és érvényesül a szférahatárokon belül, mint a szférahatárokon belül. A komplex egyenlőségre irányuló vállalkozásnak ezt kell megakadályoznia. „A politikai közösség a megfelelő kerete ennek a vállalkozásnak.”¹⁷ A politikai közösségben valósítható meg a komplex egyenlőség, mert a politikai közösséggel jutunk legközelebb a közös jelentések világához. „A nyelv, a történelem és a kultúra együtt teremt egy kollektív öntudatot. A nemzeti karakter, mint egy rögzült és állandó mentális készlet, nyilvánvalóan mítosz, de az élet ténye az, hogy egy történelmi közösség tagjainak közös érzékenységei és intuíciói vannak.”¹⁸ Ma számos olyan állam van, ahol az egész államra kiterjedően nincsenek közös érzékek és intuíciók, csak az államon belüli kisebb egységekben, kisebb közösségekben találjuk meg az érzékenységek és az intuíciók közösségét. Az elosztási döntéseket ezekhez a kisebb egységekhez kell igazítani, vagyis a kulturális sokféleséget és a lokális autonómiát politikai közösségbe illesztve alakítani a javak elosztását.

Mindezek után Walzer igazságosság-elmélete egy mondatban talán így foglalható össze: *A politikai közösség alakítja ki az elosztási szférák komplex egyenlőségét.*

A közösség maga is jószág, melyet meg kell osztani. A közösségi tagság az első jó(szág), melynek a szféráját Walzer külön fejezetben elemzi. Elméletét munícióként használja ahhoz, hogy sorban feltérképezze a javak elosztási szféráit. Először az országhoz tartozást, a tagságot vizsgálja.

Amikor az elosztásról beszélünk, általában veszünk egy csoportot, egy országot, vagyis egy rögzített populációt, melyen belül az elosztásokat elkezdjük vizsgálni. Csakhogy ezzel – mondja Walzer – szem elől tévesztjük az első és legfontosabb elosztási kérdést: Hogyan konstituálódik a csoport? Egy emberi közösség tagsága elsődleges társadalmi jószág. „Az állam nélküli személyek sérülékenyek és védtelenek a piacon. Bár részt vehetnek a javak cseréjében, de a biztonságot és a jólétet a közösség számukra nem biztosítja.”¹⁹ Azzal indul a közösség konstituálása, hogy

16 Brian Barry, 'Spherical Justice and Global Injustice', in David Miller – Michael Walzer (eds.), *Pluralism, Justice, and Equality*, Oxford University Press, 1995, p. 74.

17 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 28.

18 Uo.

19 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, pp. 31–32.

mi, a tagok értelmezzük a tagságot, mint társadalmi jószágot. Nem arról van szó, hogy magunknak osztjuk ki a tagságot, hiszen mi már tagok vagyunk. Az idegeneknek adjuk. Meghatározzuk az idegenek beengedésének, a tagságnak a kritériumait.

Ha az egyszerű egyenlőség elvét alkalmazzuk, akkor a tagság kétféle lehet: (a) minden ember idegen a másoknak – globális libertarianizmus; (b) minden ember a világállam tagja – globális szocializmus. Így azonban nem merülhet fel a tagság megosztásának a kérdése, hiszen az egyik esetben senki sem, míg a másik esetben mindenki tag. Walzer azonban azt mondja, hogy nemcsak tagok vannak, de vannak idegenek is, és azt kérdezi, hogy mi a kritériuma az idegenek beengedésének vagy kizárásának.

Számos nyelven, így a latinban is, az idegen és az ellenség azonos szó. Hosszú történeti folyamat eredménye a kettő elkülönülése, s végül az idegenekkel való bánásmódot a kölcsönös segítség morális elve határozza meg.

Mit is jelent egy ország tagjának lenni? Nézzük meg a politikai közösség tagságát analógiákon keresztül. Kezdjük a szomszédsággal. A mai Amerikában a szomszédság olyan társulás, melybe a belépés jogilag nem szabályozott. Az egyének és a családok maguk választják meg, hogy milyen szomszédságba költöznek. Pontosabban, a jogi kontroll hiányában a piaci kontroll érvényesül. A klasszikus politikai gazdaságtan a szomszédságnak helyet adó lokális térhez hasonlóan kezelte a nemzeti területet is, és a szabad kereskedelem mellett a korlátlan bevándorlás, a munkaerő korlátlan mobilitása mellett is érvelt. Lehet-e a nemzeti közösség a szomszédsághoz hasonló? Sokan érveltek a korlátlan mobilitással szemben, de Walzer szerint senki sem tudta igazolni, hogy a korlátlan mobilitás az alsó osztályok helyzetének a romlásához vezetne, s arra sincs bizonyíték, hogy a kultúra kozmopolita környezetben nem fejlődne. Lokális okok miatt a korlátlan mobilitás mégis ábránd, hiszen a legtöbb ember ragaszkodik ahhoz a helyhez, ahol él, hacsak nem nagyon nehéz ott az élete. A történelem azt mutatja, hogy a szomszédságok zárt és lokálpatrióta közösséggé alakultak még nyitott államokban, soknemzetiségű birodalmakban, és olyan kozmopolita városokban is, mint az ókori Alexandria vagy a mai New York. Ahol pedig a lokális jóléti ráfordítások nőttek, mint pl. a 17. századi angliai egyházközségekben, ott a helyi nép megpróbálta kizárni az újonnan jövöket. A jóléti pénzeknek a nemzeti szinten való elosztása viszont befogadóvá teszi a szomszédsági közösségeket. Egy zárt társadalomban nyitott a szomszédság, míg az állam falainak a lerombolása nem falak nélküli világot teremt, hanem ezernyi erődöt. Ha pedig az erődöket leromboljuk, akkor az eredmény a közgazdaság világa lesz: a radikálisan gyökértelenített férfiak és nők világa. A kultúrák és csoportok sokszínűsége a bezárkózástól függ, e nélkül nem volna stabil emberi élet. Az elzárkózást meg kell engedni. A belépés korlátozása a szabadság és a jólét, a csoport politikájának és kultúrájának a védelmét szolgálja.

A bevándorlás joga azonban nem foglalja magában kivándorlás ellenőrzésének a jogát. Vészhelyzet kivételével a kivándorlást az állam nem akadályozhatja. Emiatt hasonló az ország a klubhoz. Az országnak is

van belépési bizottsága (ez az Egyesült Államokban a kongresszus), amelyik meghatározza a bebocsátás kategóriáit és kvótáit. Egy klubban csak az alapítók választják magukat, mindenki mást a korábbi tagok választanak. Az államot képzelhetjük egy klubnak, melynek szuverén hatalma van a szelekcióra. Ez az analógia a jog tekintetében helyes, de az államot morális kötelezettségek is vezérik, amikor megnyitja a határait a tagok nemzeti és etnikai rokonai előtt. Az állam elismeri a rokonsági elvet, amikor elsőbbséget ad a bevándorlásban a polgárok rokonainak, s így az állam a családhoz is hasonló.

A nemzeti érzés jó oka lehet a bevándorlás engedélyezésének, de a nemzeti érzés hiánya nem lehet ok a kiutasításra. Mégis sok, újonnan függetlenné vált államban a régi birodalom pártfogoltjait és népeit ellenségeként kezelik, s maga a kormányzat is bátorítja a nemzeti ellenségeskedést és rosszindulatot. E probléma kapcsán nem használható sem a klub, sem a család analógiája. Meg kell fogalmazni az emberek területhez való jogát, mint Hobbes teszi, mikor azt mondja, hogy a társadalmi szerződés megkötésekor az ember megtartja a jogot az önvédelemre, a tűz használatára, a vízre és szabad levegőre, valamint az élethez való helyre. Ez természetesen nem egy adott helyhez való jog, de valamilyen terület mindenkinek jár az államtól. Ezért az állam rendelkezik a terület elosztásáról, ezért van territoriális jogalkotás.

A probléma másként is megoldható lenne, legalábbis elméletileg. Megoldás lenne az is, ha az országok teljesen nyitottak lennének, és az elzárkózást csak a nem területi elvre épülő csoportoknak engednék meg. Nyitott szomszédság zárt klubokkal és családokkal – belföldön ma is ez a társadalom struktúrája. Miért ne terjeszthetnénk ki ezt az elrendezést a világtársadalomra, mint Otto Bauer javasolta? Bauer a nemzeteket olyan autonóm korporációknak képzelte el, melyek adót szedhetnek oktatási és kulturális célokra, de megtagadta volna tőlük a területi uralmat.

Akárhogyan is, a terület társadalmi jóság, ami azt jelenti, hogy az embereknek kell, hogy legyen életterük (víz, föld stb.) és védett terük. A terület elosztása pedig szorosan összefügg a tagsággal.

A 19. század végén Ausztráliában megfogalmazták „a fehér Ausztrália politikát”, ami a következő, manapság igencsak ismerős érvelésre épült: „Homogén nemzetet teremtünk. Lehet-e ezt értelmesen kifogásolni? Nem elemi joga-e minden kormányzatnak, hogy meghatározza a nemzet összetételét? Ez ugyanaz a kiváltság, mint a családfőé, aki eldöntheti, hogy ki éljen a házában.”²⁰ Csakhogy ha minden egyénnek joga van egy helyre az élethez, akkor az idegenekhez kötődő kölcsönös segítség elve alapján azt kell mondani, hogy a Föld összes lakója között egyenlő mértékben kell megosztani az életteret. Ez viszont felveti azt a problémát, hogy ha a szomszédos földterületen magas a születési ráta, akkor az anullálja a mi jogcímünket, és területi újraelosztást kíván meg. Ugyanez merül fel a gazdagság és az anyagi erőforrások tekintetében is: Erkölcsi kötelességünk befogadni a szegény országokból jövő bevándorlókat, míg fölös forrásaink vannak? Sidgwick erre azt válaszolta, hogy

20 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 46.

„a bevándorlást mindaddig engedni kell, míg az életszínvonal, a legszegényebb osztályok életszínvonala tartható”. Walzer viszont azt mondja, hogy joggal megtagadható a bevándorlás, ha a fölös gazdagságot az adott ország exportálja.

A bevándorlásnak általában mások a feltételei, mint a honosításnak. A bevándorlók olyan ott lakó (*resident*) idegenek, mint régebben a családban élő szolgák voltak. A háziszolgákat olyan gyerekeknek tekintették, akiknek nem megengedett, hogy felnőjenek. Ezek a bennélő szolgák nem tűntek el a modern világból. A vendégmunkások fontos szerepet játszanak a fejlett gazdaságokban. A vendégmunkások fárasztó, veszélyes és lealacsonyító állásokat töltenek be, melyek társadalmilag viszont szükségesekek. Olykor a munkaerő 10–15 százalékát teszik ki. A vendégmunkásokra nem lenne szükség, ha a szakszervezetek és a jóléti állam által korlátozott munkaerőpiac korlátjait megtörnénk, és a helyi munkásosztály legsérülékenyebb részét rákényszerítenénk az ilyen állások elvállalására. Akkor sem lenne szükség vendégmunkásokra, ha drámai módon megemelnénk a nem vonzó állások bérét. Ezzel szemben a tőkés az állam segítségével a hazai piacról a nemzetközi munkaerőpiacra viszik ezeket az állásokat. A vendégmunkás-rendszer védelmezői azt mondják, hogy gazdaságilag nézve az ország szomszédság, míg politikailag nézve klub vagy család. S ebbe a „politikai klubba” a vendégmunkások nem nyerne beocsátást. Ez azonban Walzer szerint azt jelenti, hogy a vendégmunkásokat – mint az athéni metoikoszokat – a szabad polgárok zsarnok csapata tartja az uralma alatt. A vendégmunkások nem idegenek, hanem kizsákmányolt osztályt jelentenek, rájuk nem a kölcsönös segítség, hanem a politikai igazságosság elve vonatkozik. A politikai igazságosság azt mondja ki, hogy egy demokratikus államnak a maga belső életét úgy kell alakítania, hogy az nyitott legyen mindenki számára, aki az állam területén él, a helyi gazdaságban dolgozik, és akire a helyi törvények vonatkoznak. Mindezek alapján Walzer úgy gondolja, hogy nem szabad különbséget tenni honosítás és bevándorlás között. A polgár szabadon alakíthat klubot, de nem uralhatja azokat az embereket, akikkel a területet megosztja.

Ezután Walzer áttér a biztonság és a jólét elosztási szférájának a bemutatására. A tagok politikai közösséget alkotnak, éspedig azért, hogy gondoskodjanak a biztonságukról és a jólétükről. A társadalmi szerződésnek az értelme az, hogy gondoskodunk a szükségleteink kielégítéséről, de a közösség maga is érték és szükséglet. Minden politikai közösség egy jóléti állam. Az a kérdés, hogy meddig és mire terjedjen ki a jóléti állam, a szolgáltatásait hogyan ossza el, és hogyan finanszírozzák őket.

A jóléti állam az emberi szükségletekről gondoskodik. Az embereknek azonban nemcsak szükségleteik vannak, hanem vannak eszméik is a szükségletekről, vannak elképzeléseik a szükségletek prioritásáról és fokozatairól. A szükségletek mértéke és prioritása pedig nemcsak az emberi természethez kapcsolódik, hanem a történelmükhöz és a kultúrájukhoz is. S mivel az anyagi erőforrások korlátozottak, ezért az embereknek mindig nehéz döntést kell hozniuk – politikai döntést. Nem eléghetnek

ki minden szükségletet, főleg nem elégíthetnek ki minden szükségletet ugyanolyan mértékben. Az ókori athéniak például biztosították a közfürdőt, a sportolási lehetőségeket, de nem nyújtottak munkanélküli segílyt és szociális biztonságot. A közösségi életfelfogásuk alapján így döntöttek arról, hogy mire költsek a közalapokat.

Athénban számos orvos közszolgálatot látott el. A város védelme, a piac- és árszabályozás is közfeladat volt. A vallás is közügy volt, hiszen Athén középületei főleg templomok voltak, melyek közpénzekből épültek, és a papok közhivatalnokok voltak. Az igazságszolgáltatás intézményeit, a bíróságokat szintén közpénzekből tartották fenn, miként a fürdőket és tornacsarnokokat is. Utakat is közpénzekből építettek, s gazdag polgárok finanszírozták a drámafesztiválokat. A szociális biztonságra viszont nem költöttek, csak az igen nehéz helyzetűek kaptak (alacsony) nyugdíjat, s az árvák és a hadiözvegyek iránt voltak kötelezettségek. Az iskoláztatást nem támogatták. Szolón törvénye érvényesült: Az apák taníttassák a fiaikat, és a fiúk tartsák el az öreg szüleiket.

A héber közösségekben másféle felfogás érvényesült. A demokratikus héber közösségeket a zsinagógában összegyűlő férfiak testülete irányította. A zsidó közösségekre nehezedő külső nyomás miatt a leggazdagabb családfők uralkodtak, de a gazdagok uralmával szemben mindig kihívást jelentettek a vallási közösség egyszerű tagjai, és az egyensúlyt a rabbinikus bíróság autoritása biztosította. A rabbinak döntő szerepe volt az adók meghatározásában is. A közösségi gondoskodás – a pénz védelmét kivéve – vallásos jellegű volt, még az olyan szolgáltatások esetében is, melyeket ma világinak gondolunk. A zsinagógát és a hivatalnokait közpénzből finanszírozták, miként a talmudi törvények szerint ítélkező bíróságokat is. A közösség vallási okokból biztosította a fürdőt, és ellenőrizte a mézárásokat. A középkor vége felé sok közösség hozott létre kórházakat. Sajátos közösségi elosztás volt az alamizsna, melynek jegyében élelmet osztottak hetente vagy kéthetente, olykor ruhát osztottak szét, betegeknek, árváknak és özvegyeknek gyűjtöttek. A héber közösségek sokat törődtek a közös kultúra fenntartásával és fejlődésével, nagy figyelmet fordítottak az oktatásra: a szegény gyerekek tandíját közös alapból fizették.

Messze nem úgy gondolták, mint a minimális állam mai hívei, hogy ezeket a dolgokat az egyénekre kell hagyni. Mint az athéni és a héber közösség példája is mutatja, a minimális állam igénye az emberiség történetében alig fordul elő. Nem jellemző, hogy az emberek a lehető legkisebbre akarnák korlátozni az állam szerepét. Sokkal inkább az érvényes, hogy a politikai közösség feladatának tekintik a biztonságuk és a jólétük biztosítását.

Mint a történelmi példák is mutatják, a jóléti állam kapcsán két alapkérdés merül fel: (a) Mire terjed ki a biztonság és a jólét? Hol húzódnak a jóléti szférák határai? (b) Az egyes szférákon belül milyen elosztási elvek működnek?

Az utóbbi kérdésre Walzer egyértelműen válaszol: A jóléti szférákon belül a Talmud elve érvényes, mely szerint a szegényeknek a szükségleteik arányában kell segíteni. Az elosztás tehát a szükségletekre alapozódik. Az első kérdésre pedig Walzer azt válaszolja, hogy a rendelkez-

zésre álló forrás nemcsak a gazdagság valamiféle többlete és fölöslege, hanem forrásnak tekinti a tagok által felhalmozott összes gazdagságot. Walzer tehát hibásnak tartja azt a manapság általános érvelést, hogy a jóléti államnak a gazdasági többletre kell támaszkodnia. Nem a maradványból kell finanszírozni a jóléti államot. A többletből a szükségletek szféráján kívüli áruk termelését és cseréjét kell finanszírozni.

A jólét és a biztonság szférájában az elosztási igazságosságnak kettős jelentése van: egyrészt a szükséglet elismerését, másrészt a tagság elismerését jelenti. A javakat biztosítani kell a rászoruló tagoknak, de oly módon kell biztosítani, hogy fenntartsák a tagságukat. Ezek azonban nem individuális jogok. A jóléti jogokat az rögzíti, ha a közösség elfogadja a kölcsönös gondoskodás valamiféle programját. Az élethez való jog persze általános jog, mert a közösség nem engedheti meg, hogy valaki éhen haljon, ha van elegendő élelem. De az élő kultúrának és a közös megértéseknek az eredményeként fogalmazódik meg az, hogy az egyéneknek mire van szükségük. A polgároknak állandóan érvelniük kell a kölcsönös gondoskodás terjedelme mellett. A közösségben állandóan megvitatják és értelmezik a társadalmi szerződést, aminek nem egyéb a tárgya, mint a biztonság és jólét szférájának a partikuláris koncepciója.²¹ „A partikuláris kultúrák világában, ahol a jó-felfogások egymással versengenek, szűkösek a források, az igények pedig nehezen megfoghatóak és széleskörűek, ... nincs univerzálisan alkalmazható formula, ... nincs univerzális út a méltányos megosztás fogalmától a javak egy átfogó listája felé. Méltányos megosztás, de minek a méltányos megosztása?”²² Az Egyesült Államok alkotmánya ad egy ilyen listát: az állampolgárok számára az igazságosságot, a nyugalmat, a védelmet, a jólétet és a szabadságot biztosítani kell. Ez a lista azonban nem kimerítő, csak a közéleti vita kiindulópontjaként szolgál.

A vita standardja olyan eszme, mely a Burke-féle általános joghoz hasonló: meghatározott erővé csak meghatározott feltételek között lesz, és különböző időben és helyeken különböző gondoskodást kíván meg. „Ez az eszme egyszerűen az, hogy gyűljünk össze, alkossunk közösséget, hogy megbirkózzunk olyan nehézségekkel és veszélyekkel, melyekkel egyedül nem tudnánk.”²³ S ahogyan az egyéni és a kollektív képességek fejlődnek, úgy változik az együttműködés is.

Walzer szerint jó példa erre az egészségügy története. Minimális gondoskodás már az ókori görögöknél és zsidóknál is volt. A gondoskodás mértékét a közösségi veszélyérzet és az orvosi tudás terjedelme határozta meg. Az évek folyamán újabb és újabb veszélyek váltak láthatóvá a tudományos előrehaladás eredményeként is. S az orvostudomány egyre több veszélyt tudott elhárítani. „Ezért a polgárok a közösségi gondoskodás szélesebb programját és a tudomány kihasználását követelték, hogy

21 Ez nem olyan hipotetikus vagy ideális szerződés, mint amilyenről Rawls ír. Itt fogalmazza meg Walzer először azt a Rawls-ra vonatkozó kritikáját, melyet oly sokan idéznek. Walzer elfogadja, hogy az emberek a tudatlanság fátyla mögött a szükséges javak egyenlő elosztása mellett döntenének. De ez nem sokat jelent akkor, amikor a tudatlanság fátyla fellebben, és megtudják, hogy valójában kik ők és hol élnek.

22 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 79.

23 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 80.

TANULMÁNY

a városi élet kockázatait csökkentésük. Joggal mondhatják, ezért van a közösség... Az olyan szavaknak, mint egészség, veszély, tudomány, de még az öregkor is, a különféle kultúrákban igen különböző jelentésük van. Külső, kívülről jövő meghatározásuk lehetetlen.”²⁴

A közforrásokból finanszírozott általános egészségügyi ellátásból egyesek nem részesednek, mert nem betegek, mert nem olyan területen élnek, ahol nagy a légszennyezettség, ahol piszkos a víz stb. A szociális biztonság a veszélyeztetett emberek számára előnyös. Mindez azt jelenti, hogy a biztonságról és a jólétről való közösségi gondoskodás a jellegét tekintve újraelosztó. A társadalmi szerződés valóságos jelentése pedig az, hogy a tagok megegyeznek forrásaik olyan újraelosztásában, amely megfelel a szükségletek közös értelmezésének, s erről politikai döntést hoznak. „A szerződés morális kötelék, mely összeköti az erőset és a gyengét, a szerencsést és a szerencsétlent, a gazdagot és a szegényt, olyan egységet (*union*) teremt, mely meghaladja az összes érdekkülönbséget.”²⁵ Az athéniak a színházra, a héber közösségek az iskolákra költötték azt a pénzt, amit költhettek volna lakásokra vagy orvosságra. Ezeket tartották a közösségi jólét vitális aspektusainak. Politikai döntéseket hoztak, s a döntéseiket nem ítélték helytelennek.

Az amerikai jóléti állam is politikai döntések eredménye, s Walzer is úgy látja, hogy az Egyesült Államok a közösségi gondoskodás elég szűkmarkú rendszerét tartja fenn a nyugati világban. A szűkmarkúság oka az, hogy a polgárok laza közösségeket alkotnak, a különböző vallási és etnikai csoportok saját jóléti programokat működtetnek, és a baloldal gyenge erőt képvisel. Pedig Walzer összegzésként megfogalmazza, hogy miről kell gondoskodniuk a mai társadalmaknak: A politikai közösségnek gondoskodnia kell a tagjai kollektíven értelmezett szükségleteiről. A javakat a szükségletek arányában kell szétosztania, mégpedig a tagok egyenlősége alapján.

Walzer a történeti példák nyomán arra a konklúzióra jut, hogy a jóléti javak elosztása nem valósulhat meg a piacon keresztül. A szükséges javak nem áruk, melyeket a magántulajdonosok szeszélyeire lehetne hagyni. Mindenkinek a társadalmilag elismert szükségletei alapján kell ezekhez a javakhoz hozzájutnia. „Manapság a piac a fő riválisa a biztonság és a jólét szférájának.”²⁶

Mire terjed ki az áruk szférája, ahol a piac oszt el a pénz közvetítésével? Az Egyesült Államokban az 1863-as sorozási törvény a bevonulást kötelezővé tette, de 300 dollárért meg lehetett váltani. Egy New York-i polgár azt kérdezte: „Úgy gondolja Lincoln, hogy a szegényeknek fel kell áldozniuk az életüket, míg a gazdagok háromezred dollárért otthon maradhatnak?”²⁷ A közszolgálatot nem lehet privát tranzakció tárgyává tenni.

A *Bill of Rights* is korlátozza a cseré hatókörét: Az emberek nem ad-

24 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 80.

25 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 82.

26 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 89.

27 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 98.

hatók és vehetők. Még önmagát sem adhatja el az ember. A politikai hatalom és befolyás sem eladó, miként az igazságszolgáltatás, a szólás-, a sajtó-, a vallás- és a gyülekezési szabadság sem adható és vehető. A házasság és a gyerek sem vehető áru. A kötelezettségek – így a katonai szolgálat – sem válthatók meg. A jutalmak és a díjak, az üdvözlés, a barátság és a szeretet sem eladó. A jóléti szolgáltatások és az alapoktatás sem áru. A nyolcórás munkanap, a minimálbér, a kötelező egészségügyi járulékos és ellátás, valamint a biztonsági szabályok mind gátolják az áruk szabad vételét és eladását.

Az áruk szférájának ez a behatárolása azonban csak a mai nyugati társadalmakra érvényes. Minden társadalom maga határozza meg, hogy melyek a piacosítható társadalmi javak. Jeremy Waldron úgy gondolja, hogy „Walzer kategóriahibát követ el, mert ezek nem javak, hanem többnyire jogok”²⁸. Szerintem viszont Waldron követ el kategóriahibát, mert a javakat az árukkal azonosítja.

A piacon a pénz közvetítésével zajlik az áruk cseréje. A pénz nem semleges közvetítő, hanem „univerzális kerítő”. A pénz az, amellyel az áruk szférájában monopóliumra lehet szert tenni, s a többi szféra felett dominálni lehet. Az egyenlőtlenség egyik orvossága a pénz újraosztása, de Walzer célja a pénzgazdaság megszelídítése, a pénz veszélytelené tévése. Walzer nem a pénz egyszerű egyenlőségét látja orvosságnak, hanem a komplex egyenlőséget, aminek „a nézőpontjából nem számít, hogy neked jachtod van, nekem pedig nincs, hogy neki sokkal jobb hifi-berendezése van, mint a másinak, hogy te a Searsnél vetted a szőnyeget, az övé pedig keleti. Ez csak a kultúra és nem az elosztási igazságosság kérdése: amíg a jachtnak, a hifinek és a szőnyegnek csak használati és egyéni szimbolikus értéke van, nem számít az egyenlőtlen elosztásuk.”²⁹ Ha azonban a státust és a tagságot is meghatározza, hogy ki milyen árukkal rendelkezik, vagyis ha az áru és a pénz domináns, akkor nem mindegy a piac terjedelme. Walzer bírálja azt, hogy ma Amerikában és oly sokfelé a világban a piac uralkodik, és az áruk közvetítik a tagságot is. Ha valaki nem rendelkezik bizonyos, társadalmilag elvárt dolgokkal, akkor nem ismerik el.

A piac mellett sokan érvelnek azzal, hogy a szabad piac mindenkinek azt juttatja, amit megérdemel. Walzer szerint túl sok múlik a szerencsén ahhoz, hogy a piacon érdemről beszélhessünk. A piac néha jutalmazza, néha pedig nem jutalmazza a jó elgondolást, a vállalkozó kedvet, az innovációt, a szorgalmas munkát és a tehetséget.

Sokan azért is magasztalják a piacot, mert a csere kölcsönösen előnyös. Walzer erre azt válaszolja, hogy ez igaz lehet az utcai bazárban, a sarki fűszeresnél, a butikban vagy az étteremben. A nagy vállalkozói siker azonban nem csak nagy gazdagságot eredményezhet, hanem presztízst és befolyást, sőt, politikai hatalmat is.

Mindezek alapján ne gondoljuk, hogy Walzer a piac ellen van. Mint-hogy pénzzel, árukkal és szolgáltatásokkal lehet kereskedni, ezért a pi-

28 Jeremy Waldron, 'Money and Complex Equality', in: David Miller – Michael Walzer (eds.), *Pluralism, Justice, and Equality*, Oxford University Press, 1995, p. 156.

29 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, pp. 107–108.

TANULMÁNY

acon soha sem tartható fenn a polgárok egyenlősége – szemben az állampolgári egyenlőséggel. Ebből azonban nem következik, hogy szüntessük meg a munkaerő- és az árupiacot. Túl azon, hogy ez nem lesz hatékony rendszer, az állások és az áruk elosztása majd zsarnoki módon történik. A piac lehető legtökéletesebb működési feltételeit kell megteremteni. „Minél tökéletesebb a piac, annál kisebbek lesznek a jövedelmekülönbségek.”³⁰ A piac tehát egyenlőtlenséget eredményez, de a tökéletességhez közelítő működése esetén az egyenlőtlenség nem lesz túl nagy. A manapság tapasztalható, nagy jövedelmi egyenlőtlenség nem a szabad piac működéséből származik, hanem a státusok hierarchiájából, a szervezeti struktúrákból és a hatalmi viszonyokból. „A komplex egyenlőség nem a piac megszüntetését kívánja meg, hanem azt, hogy senkit se vágtanak el a piac lehetőségeitől az alacsony státusa vagy a politikai hatalomnélkülisége miatt.”³¹ Walzer tehát úgy tartja, hogy az esélyegyenlőség a piac tökéletes működésének a feltétele. Az esélyegyenlőséget pedig a jóléti állam teremti meg, pontosabban az a redisztribúció, mellyel a politikai közösség mindig újrahúzza a politika és a gazdaság közötti határvonalat.

Az esélyegyenlőség a hivatalhoz jutás igazságos feltétele is. Walzer társadalmi jószággként kezeli a hivatalt is, és azt mondja, hogy a hivatalhoz jutás, a kiválasztás alapja egy sajátos érdem, az adott hivatal ellátásához szükséges kvalifikáció. Az alapelv pedig az, hogy a legkvalifikáltabb ember töltsen be a hivatalt. A nyugati társadalmakban a hivatalnak ez az eszméje a keresztény egyházon belül fejlődött ki, az egyházi hivatal azután szekularizálódott. A patrimoniális társadalmakban még apáról fiúra öröklődött az állami hivatal, a tulajdonhoz hasonlóan. Ma viszont a hivatal eszméje áttérjed a civil társadalomra is, hiszen a polgári hivatások ellátása is egyre inkább jogosítványokhoz kötött.

Nemcsak a nyugati kultúrában folyik verseny az állami hivatalokért.³² Kínában több mint évezredes hagyománya volt annak, hogy az egyéni érdemeket néző vizsgákon válasszák ki az országot uraló hivatalnokokat. Ezzel megszüntették az arisztokrácia átörökítését, és a tehetségeket az állami vezetésbe gyűjtötték. Az esélyegyenlőséget úgy teremtették meg, hogy helyi iskolákat hoztak létre, és a rokonoknak kedvező, nepotista vizsgáztatókat kivégezték.

A hivatalok érdemre alapozódó elosztásának ugyanis az a meghatározó feltétele, hogy a döntéshozó, a kiválasztó hatalmat a szó jó értelmében politikaivá kell tenni. A rokonság és a barátság, mondhatni, a természeti kapcsolatok nem játszhatnak szerepet. A kiválasztó hatalom minden kvalifikált pályázót egyenlően ítél meg, és csak a releváns kvalifikációkat veszi figyelembe. A kiválasztás pártatlanul folyik. A hivatalhoz jutás igazságos elvei tehát viszonylag pontosan megfogalmazhatóak. A

30 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 116.

31 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 118.

32 Walzer azt írja, hogy Massachusetts-ben csak a takarítót nem kötelezik vizsgára az állami hivatalban. Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 130.

valóság azonban sokkal bonyolultabb. Pedig a hivatal igazságos elosztása igen fontos, mert a hivatallal szinte óhatatlanul együtt jár más javak – a megbecsülés és a státus, a hatalom és a privilégium, a gazdagság és a kényelem – elosztása is.

Értelmezések és viták alakítják a kvalifikáltság kritériumait, melyekre a kiválasztás épül. Végző soron a politikai közösség, mint egész határozza meg az elvárt kvalifikációt. Számos hivatal létezik azonban, különösen helyi szinten, amelyik nem követel meg különösebb szakértelmet. Ha nagyon sokan el tudnak látni egy hivatalt, akkor az elosztáshoz alkalmazhatjuk a görögök eljárását: a sorsolást. A mai nyugati társadalmakban azonban inkább az történik, hogy a hatalomra került emberek kiosztják a hivatalokat a támogatóiknak. Walzer szerint ez nem feltétlenül rossz, hiszen „a helyi önkormányzat a kisvállalkozáshoz hasonlóan akkor működik legjobban, ha van tere a barátságoknak és a kölcsönös kedvezménynek”³³. A kormányzat felső szintjein persze fontos a személytelen és politikailag semleges bürokrácia, de az igazságos működés még fontosabb feltételének tartja, hogy a hivatalnokok és a többi foglalkoztatott között ne legyen jelentős jövedelemkülönbség. Walzer elfogadja a párizsi kommuné jelszavát, hogy „a közszolgálatot a munkások béréért kell el látni”. A jövedelemkülönbségek csökkenése figyelhető meg a modern társadalmakban, de az arányok országonként változnak. Nagy-Britanniában 1911-ben a magas rangú közhivatalnokok jövedelme a foglalkoztatottak átlagjövedelmének a 17,8-szerese volt, míg 1956-ban már csak a 8,9-szerese. Az Egyesült Államokban ez az arány 1900-ban 7,8-szeres, míg 1958-ban 4,1-szeres, Norvégiában pedig 5,3-szeres, illetve 2,1-szeres. Walzer ezt az utóbbi arányt helyesli.

Nemcsak olyan javak vannak, melyekre az emberek vágnak, hanem negatív társadalmi javak is léteznek, melyekből az egyének minél kevésbé szeretnének részesedni. Ilyen a nehéz vagy piszkos munka, ami ráadásul együtt jár más negatív javakkal: a szegénységgel, a bizonytalansággal, a betegséggel, a fizikai veszéllyel és a degradációval. Hiszen szinte minden társadalomban negatív státusú emberek állítják elő a negatív javakat, s róluk a többiek az gondolják, hogy származási alapon, nemi okokból, az intelligenciájuk vagy a társadalmi státusuk miatt meg is érdemlik, hogy ők végezzék a piszkos munkát. Az érdemre alapul tehát ebben a szférában is az elosztás.

Sok társadalomban megfogalmazódott ezzel szemben az egalitárius érvelés. Sokan ábrándoztak arról, hogy gépek végzik majd az emberek helyett a nehéz munkát. Sokféle nehéz munkát azonban nem lehet automatizálni. De nemcsak erről van szó. Senki sem viseli szívesen a piszkos munka stigmáját. Egalitárius megoldásnak sokan tekintették azt, hogy a nehéz munkákat rotálni kell a polgárok között. Ha a hadsereget sorozzák, akkor miért ne lehetne ezt a módszert alkalmazni az útépítők, a cukornádvágók, a krumpliszedők stb. esetében is? Többek között Rousseau is támogatta a sorozást ilyen esetekben, s ha ezt az elvet mindenféle

33 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 163.

TANULMÁNY

nehéz munkára kiterjesztjük, akkor eljutunk Trockij ipari hadseregéhez, ahol az egyéni választásnak már szinte semmi tere sincs. Márpedig az emberek akkor tartják magukat szabadnak, ha megválaszthatják a munkájukat.

Másféle megoldás a kibuc, ahol a munkát és a munkások hatalmát felmagasztalták – nyilvánvalóan a marxi tanok hatására is. Az első közösségek az 1900-as évek elején alakultak, és „az 1950-es évek elejére, amikor Melford Spiro megjelentette klasszikus tanulmányát (*Kibbutz: Venture in Utopia*), az értékek átértékelése már olyan sikeres volt, hogy nem kellett követelni a fizikai munka megosztását. Aki képes volt a fizikai munkára, az akarta is végezni. Csak a kényelmetlen órákban végzendő munkát – a tejes emberét, az éjjeli őrét – kellett rotálni. A tanárt viszont toborozni kellett, mert a tanítást sokkal kevésbé honorálták, mint a földet végzett munkát.”³⁴ És ez a harmadik, a Walzernek tetsző egalitárius megoldás: a nehéz és piszkos munkát jól meg kell fizetni, mert a szociálpolitikának nem lehet az a célja, hogy a piszkos munkát minden polgár végezze. Amíg van tartaléksereg, addig a legkeményebb munkát fizetik meg legkevésbé. Ha azonban igazi közösség van, és az önbecsülés magas szintje érvényesül, akkor éppen azért, mert a másik polgár *társ*, nehéz lesz utcaseprőt találni, és jól meg kell fizetni. A mai realitás azonban az, hogy a nehéz és piszkos munkát végzők osztályát nem tudjuk felszámolni.

A szabadidő igazán pozitív társadalmi jó(szág), és nem is veszélyes, mert nem lehet másféle javakra konvertálni, nem dominálhat másféle elosztások felett.

A komplex egyenlőség azt jelenti, hogy nem igazságos a szabadidő olyan megosztása, mely szerint csak a felsőosztályoknak van szabadidejük. Nem lehetnek semmittevő felsőosztályok.

A szabadidő egyébként pedig nem semmittevés. A szabadidő a legtöbb ember számára a munka ellentéte, de nem semmittevést, hanem pihenést jelent, amikor az ember a saját preferenciái alapján választhatja meg a tevékenységét. Ezért mondja azt Adam Smith, hogy a pihenés az ember számára azonos a szabadsággal és a boldogsággal. A döntő kérdés a munka és a pihenés (a nyaralás, a hétvége, a munka utáni órák) aránya és ritmusa. Walzer megírja, hogy a számítások szerint az ókori Rómában, a középkori Európában és Kínában a szocialista forradalom előtt a munkásnapok és a pihenőnapok aránya 2 : 1 volt. A nyugati társadalomban mi körülbelül most jutottunk el ugyanide – az ötnapos munkahéttel, a két hét szabadsággal és a négy-öt ünnepnappal.

A hosszú pihenés mai általános formájának, a vakációnak rövid története van. A polgárok utánozták az arisztokratákat abban, hogy kimenekültek a városból a friss levegőre, a gyógyvízhez, a hegyekbe vagy a tengerhez. A vakáció szót csak a 19. század második felétől használjuk a privát szabadság jelölésére. A vakáció alapjellemezője az individuális és családi jellege. A munkások harcoltak azért, hogy ők is vakációzhassa-

³⁴ Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 173.

nak, de csak 1920 óta szerepel minden szakszervezeti szerződésben a fizetett szabadság.

A középkori keresztények és a kínai parasztok nem utaztak el, hanem közösségi ünnepeken és fesztiválokon vettek részt. Az ünnepek részét képezték a közösségi életnek, alakították az egyének individuális életét. Jellemző, hogy az ókori Rómában azok voltak üres napok (*dies vacantes*), amikor nem volt ünnep. Az ókori rabbik szerint pedig a szombat, ez az igazán egalitárius ünnepnap „ízeltő az örökkévalóságból”.

Az ünnepnapok illetve a vakációk a szabadidő más-más elosztását jelentik. Mindkettőnek megvan a maga belső logikája.

Walzer hosszan tárgyalja az oktatás szféráját, hiszen alapvető társadalmi jószágról van szó. Minden társadalom oktatja a gyerekeit, mert az oktatásban az ember és a közösség talán legmélyebb vágya fejeződik ki: a folytatás és a társadalmi fennmaradás vágya.

Az iskolák, a tanárok, a diákok, az eszmék és a tudások olyan társadalmi javak, melyek így együtt szinte független világot alkotnak, s nem követik a gazdaságban vagy a politikában megszokott elosztási mintákat.

Az alapp probléma a diákok szétosztása az oktatási szférában. A gyerekek elosztásának két meghatározó kérdése: (a) Számítson-e a szülők és a gyerekek társadalmi helyzete, az elosztásnál vegyük-e figyelembe az osztály- és jövedelemviszonyaikat? (b) Legyen-e elitképzés, külön iskolába járjanak-e a tehetségek?

Walzer e kérdésekre úgy válaszol, hogy külső hatásoktól elzárt, közös tanrendű, közpénzből finanszírozott és kötelező iskolát akar, ahol az elzárkózást védelmező, a jövedelmi viszonyokat figyelmen kívül hagyó tanárok biztosítják az egyenlő oktatást.

A demokrácia nem követeli meg az ilyen demokratikus iskolákat, mint azt az ókori Athén példája mutatja. A görög valósággal szemben éppen Arisztotelész megfogalmazza az egyszerű egyenlőség követelményét az oktatás szférájában: „... mindenkit ugyanabban a nevelésben kell részesíteni, és ... az erről való gondoskodás közös feladat.”³⁵ Walzer – Arisztotelésszel egyetértve – úgy gondolja, hogy ez az egyszerű egyenlőség az oktatásban arra terjed ki, hogy mindenkinek meg kell tanítani azt, ami az aktív állampolgársághoz szükséges.

Tovább is kell lépni azonban az egyszerű egyenlőségtől, mert e szükséglet egyenlő kielégítésén túl az oktatási rendszernek a diákok érdeklődését és képességeit is figyelembe kell vennie. Az oktatás nem akarhatja elnyomni a különbségeket, csak az lehet a cél, hogy a különbségek később játsszanak szerepet. „Először minden gyerek tanulja meg, hogy polgár legyen, csak később tanulja meg, hogy szakmunkás, manager, kereskedő vagy hivatalnok legyen.”³⁶

35 Arisztotelész, *Politika*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1984, 313. o. (1337a)

36 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 203.

TANULMÁNY

A szeretet, a barátság, a család és a rokonság világát általában úgy tekintik, mint ami túl van az elosztási igazságosságon.³⁷ Csakhogy ezt a világot megsérthetik máshonnan jövő beavatkozások, s maga a világ is befolyásolhat más szférákat. A szeretet világát védeni kell – például az otthont támadó szabadcsapatokkal szemben, a gyermekmunkával vagy a szociális munkások látogatásaival szemben. A többi szférát pedig tőle kell védeni – a nepotizmustól, a protekcionizmustól stb. Hiszen a család az egyenlőtlenség örök forrása. Nemcsak azért, mert a család gazdasági egység, melyen belül a gazdagság felhalmozódik és öröklődik, hanem azért is, mert emocionális egység, ahol a szeretet és a részrehajlás halmozódik fel. Részrehajlás lehet a családon belül is – lásd a bibliai Józsefet is, akit a testvérei közösitének ki –, de az a jellemzőbb részrehajlás, melyet a családtagok a családjuk iránt őriznek az idegenekkel szemben. Minden társadalom a társadalmi viszonyok két alaprendjéből áll: a család világából és a politikai-jogi világból. A két világ elválaszthatatlan, de mégis folyton újraértelmezett határaik vannak.

A családon és a rokoni szférán belül igen fontos elosztások keletkeznek: hozomány, ajándék, örökség, tartásdíj és különféle kölcsönös segítések, melyeket szokások szabályoznak. Elosztási szabály az is, hogy „tiszteld apádat és anyádat”. A házasság formáját olyan alapvető elosztási kérdésekre adott partikuláris válaszok szerint alakítják ki, hogy „Ki kivel házasodhat?”, „Ki kivel élhet?”, „Ki kivel hálhat?”, „Kinek kit kell tisztelnie?”. Ahol az emberek szabadon szerethetnek és házasodhatnak, ez azért lehetséges, mert a szeretetet és a házasságot így értelmezik. A mi társadalmunkban a házasságkötés már nem (elsősorban) gazdasági kérdés, hanem egyre inkább átkerül a családtól a személyes kapcsolatok szférájába, ahol az emberek radikálisan szabadok. „A személyes kapcsolatok szférája éppen olyan, mint a piac, csak az áruk mi magunk vagyunk. A szeretet, a vonzalom, a barátság, a nagylelkűség és a tisztelet individuális választásunk eredménye, s ezeket az érzéseket nagyon egyenlőtlenül osztjuk el.”³⁸ A személyes kapcsolatok szférájával szemben a családi és rokoni szeretet nem feltételes. A család, mint egyfajta jóléti állam garantálja a tagjainak a szeretetet és a biztonságot.

Az isteni kegyelmet sokáig közintézmények tették elérhetővé, a modern nyugati társadalomban azonban az állam és az egyház elvált egymástól. Az viszont megmaradt, hogy a kegyelem a kultúra autonóm szférája. A kegyelmet nem lehet árulni, örökölni vagy kikényszeríteni, nem lehet vizsgával elérni és hivattal sem juthatunk hozzá.

A hierarchikus társadalmakban, így a feudális Európában is, a társadalmi hierarchiában elfoglalt hely, az örökletes rang uralja az egyén elismertességét. Ez a megszólításban is kifejeződött. A 17. századra azután az angol nyelvű országokban a férfiak közös megszólításává vált az „úr” (Mr), és

37 Vö. André Comte-Sponville, *Kis könyv a nagy erényekről*, Osiris, Budapest, 1998.

38 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 238.

ugyanez történt Európában, mindenütt. A cím egyenlősége kifejezte, hogy immár az általános versengésben elért egyéni eredménnyel lehet előrehaladni a társadalmi ranglétrán. Elismerést és tiszteletet az érdemel, aki másféle javakban – mindenekelőtt a hivatalért és a jövedelmért folyó versengésben – sikeres.

Az egyenlőség hívei gyakran kétségbe vonják, hogy a siker az egyén érdeme. A sikeres emberek nem megérdemlik a dolgokat, hanem egyszerűen szerencsések. Eszerint nem az egyén érdeme, hogy milyen képességekkel születik, hogy milyen ösztönző családi környezetben nő fel. Még a szorgalom és a törekvés sem az egyén érdeme, mert ezek a lelki adottságai. Walzer szerint ez azonban különös érvelés, hiszen ugyan milyenek kell elgondolnunk az egyént, ha minden adottságát és eredményét ugyanolyan véletlen tartozékának tartjuk, mint a kalapját vagy a kabátját? Ez az érvelés ahhoz hasonlít, mint ami Rawls a társadalmi javak konkrét jelentéseinek ignorálásához vezetett. A személyt elvonatkoztatjuk a tulajdonságaitól, a javakat elvonatkoztatjuk a jelentéseiktől, s így a tulajdonságok és a javak megoszlása az igazságosság absztrakt elveivel összhangba kerül.

Walzer szerint létezik érdem, és az érdemek tekintetében az egyének különböznek egymástól, de politikailag semlegesen csak a demokráciában osztják a megbecsülést.³⁹ Érdemes emberek elismerése csak demokráciában lehetséges.

A demokrácia az, ahol az utolsónak elemzett társadalmi jószág, a politikai hatalom a komplex egyenlőségnek megfelelően, tehát igazságosan oszlik meg.

Walzer azért a műve végén, a társadalmi javak szféráinak egyenkénti elemzése után tárgyalja a politikai hatalmat, mert a politikai hatalomnak az a szerepe, hogy megvédje az elosztási szférák határait. Ezzel szemben a történelem folyamán a politikai hatalmat a gazdagság, a tehetség vagy a vér alapján birtokolták, és a politikai hatalom nemhogy őrizte volna az elosztási szférákat, de ő maga törte át a határaikat. „Az emberi történelem során a politika szférájában többnyire az abszolutista modell érvényesült, ahol a hatalmat egy ember monopolizálja, aki minden energiáját annak szenteli, hogy ne csak a határok felett, hanem a határokat átlépve minden elosztási szférában is uralkodjon.”⁴⁰

Walzer listát ad arról, hogy a politikai hatalmat ma az Egyesült Államokban miként akadályozzák meg a határok átlépésében: A szuverenitás nem terjed ki arra, hogy szolgaként kezeljék a polgárokat. Az állami hivatalnokok nem ellenőrizhetik a házasságokat, nem avatkozhatnak bele a családok életébe és a gyerekeknvelésbe. Nem sérthetik meg a bűn és az ártatlanság közösségi értelmezését. A politikai hatalmat nem árulhatják. Minden polgár egyenlő a törvény előtt. A magántulajdon védelmet élvez az önkényes adóval és elkobzással szemben. Az állami hivatalnokok nem ellenőrizhetik a polgárok vallási életét. Bár a tanrendet a törvényhozás

39 Walzer idézi Jean Bodint: „A királyok és a diktátorok a győzelmi bevonulásból sohasem maradnak ki, még ha csatában nem is voltak jelen.”

40 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 282.

szabályozza, de az állami hivatalnokok nem avatkozhatnak bele a tanrend aktuális tanításába, és nem korlátozhatják a tanárok tudományos szabadságát. A politikai hatalom nem szabályozhatja és nem cenzúrázhatja a társadalmi javakról szóló vitát és érveket, tehát garantálnia kell a szólás-, a sajtó- és gyülekezés szabadságát.

A kormányzatot tehát korlátozni kell, de ki kormányozzon? Az állam nem hasonló a hajóhoz, hiszen nincsen meghatározott úti célja. Walzer elveti Platón analógiáját, vagyis a politikai vezető nem hasonlítható a hajó kormányosához. „A politikai hatalom helyes gyakorlása semmi egyéb, mint a város (és az állam) irányítása az állampolgárok közszellemével vagy polgári öntudatával összhangban.”⁴¹

A közszellemben és a kollektív öntudatban az emberek életfelfogása fejeződik ki. Végtelen számú lehetséges élet van, melyeket végtelen sok kultúra, vallás, politikai berendezkedés és földrajzi feltétel alakít. Az igazságos jelző nem határozza meg, csak módosítja a társadalmak szubsztantív életét. Egy társadalom akkor igazságos, ha az élete megfelel a tagok közös életértelmezéseinek. Ha az emberek nem értenek egyet a társadalmi javak jelentésében, ha a megértések ellentétesek, akkor az igazságosság azt követeli meg, hogy a társadalom a berendezkedésében legyen hű az egyet nem értéshez, biztosítson csatornákat ahhoz, hogy ezek kifejezésre juthassanak. Az igazságtalan társadalomban a jelentéseket a politikai hatalom integrálja és hierarchiába illeszti. Megszünteti az igazságosság szféráinak különállását. Az igazságtalan társadalom tehát zsarnoki, és a zsarnokság modern formája a totalitarizmus.

Ha azt az alapvető kérdést tesszük fel, hogy miért akarja Walzer a komplex egyenlőséget, akkor azt a választ kapjuk, hogy nem önmagában az egyenlőség a cél, hanem a zsarnokság, a totalitarizmus megakadályozása. A komplex egyenlőség a legjobb „védelem a politika modern zsarnokságával, a pártállam dominanciájával szemben”⁴².

Sok olyan társadalom lehetséges, mely a komplex egyenlőségnek megfelelően igazságosan osztja el a javakat. Walzer azt kimondhatja, hogy az igazságos társadalom jobb a zsarnokságnál, de azt nem tudja megmondani, hogy melyik igazságos társadalom jobb a másik igazságos társadalomnál. Ehhez standardként szüksége lenne a jó abszolút eszméjére, de a filozófiája kizárta egy ilyen eszme lehetőségét. A saját preferenciáját azonban elmondja: „A mi társadalmunkban a megfelelő elrendezés a *decentralizált demokratikus szocializmus* (kiemelés tőlem – B. I.), erős jóléti állammal, legalábbis részben helyi és amatőr hivatalnokokkal, korlátozott piaccal, nyitott és demisztifikált polgári szolgálatokkal, független köziskolákkal, megosztott nehéz munkával és szabadidővel, rang- és osztálymegfontolásoktól mentes nyilvános megbecsülési és megszegyenítési rendszerrel, a vállalatok és a gyárak munkásellenőrzésével és a pártok, a mozgalmak, a gyűlések és a nyilvános viták által alakított politikával.”⁴³

Bujalos István, bujalos@tigrisunideb.hu; Debreceni Egyetem, Filozófiai Intézet.

41 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 287.

42 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 316.

43 Michael Walzer, *Spheres of Justice*, p. 318.

HOFFMAN ISTVÁN–KRÉMER BALÁZS

Amit a SZOLID Projekt mutat*

Dilemmák és nehézségek a szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatási reformelképzelések terén

A szakma képviselőinek visszatérő jelzései és javaslatai alapján a korábbi ESZCSM kezdeményezte, hogy újítsák meg az 1993 óta hatályos, több mint hatvan módosítást megélt, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt. Az erre irányuló program a SZOLID Projekt¹ nevet kapta. Jelen tanulmány célja, hogy a SZOLID Projekt keretében folytatott tudományos és gyakorlati kutatások és vizsgálatok, megbeszélések és viták eredményeit – egyfajta sajátos, szubjektív és bizonyosan vitára inspiráló formában – áttekintse.²

Afféle „használati utasításként” a következőket bocsáthatjuk előre:

A SZOLID sokkal ambiciózusabb tervekkel indult, mint amennyi eredményt eddig sikerült felmutatnia. A későbbiekben részletesebben kifejtett meglátásaink szerint az ambíciók és az eredmények közötti különbséget döntően néhány jól körülírható tényezőkre vezethetjük vissza.

Az egyik tényező az időpont sajátossága. A munkák megindulásakor ugyanis más volt a hazai és külföldi, politikai és gazdasági környezet, mint később. E különbségeket érzékeltetendő, csupán néhány tényezőre hívnánk fel a figyelmet. A SZOLID indulásakor általános volt az a vélekedés, hogy hamarosan beindul az államszervezet átalakítása, a közigazgatási és önkormányzati reform. Ám ez nemhogy nem indult be, de elvileg is egyre kisebbnek tűnik az esély arra, hogy a minősített többséggel elfogadandó törvények esetleges megváltoztatásával létrejön az igazgatás, így a szociális közigazgatás reformja.

Jelentős változást, némiképp jelentős könnyebbséget is jelentett a SZO-

* A szociális ellátórendszer című rovatunkat az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium által irányított SZOLID Projekt támogatja. Jelen tanulmány a SZOLID Projekt támogatásával készült.

1 A SZOLID Projekt teljes megnevezése: „A Szociális Törvény Lehetséges Megújítása és a Szociális Igazgatás Demokratikus, Távlatos Fejlesztése”. A mozaikszó nyilván utal a szolidaritásra mint alapértékre.

2 Ez az áttekintés tudatosan további szakmai vitákra szeretne ösztönözni, mielőtt a projekt főbb eredményeinek terjedelmesebb publikálására is sor kerül. Ugyanakkor nem célunk, hogy – a SZOLID Projekt időhorizontjánál (ti. a következő 5–10 évnél) jóval rövidebb –, szinte azonnali cselekvést szolgáló „száz napos program” jóléti intézkedéseire ehelyett hozzászóljunk. Ez utóbbira már csak az Esély periodicitása sem nyújthat alkalmas fórumot.

LID indulásához képest az uniós csatlakozás, pontosabban szólva az, hogy elkészültek a lisszaboni folyamathoz kapcsolódó, közös dokumentumok (JIM, JEP) és nemzeti cselekvési tervek (szegénység és társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem, foglalkoztatás). Az Unió útmutatóit követő magyar dokumentumok a tárcaközi együttműködéseket a korábbiaknál sok szempontból hathatósabban betervező, korszerűbb dokumentumként értékelhetők – és ezek az eredmények némiképp felülmúlták a SZOLID eredeti reményeit is. Másfelől viszont az uniós dokumentumok összeállítása során azzal a kihívással is menthetetlenül szembesülni kellett –, hogy a szociális és foglalkoztatási kérdésekről való hazai közgondolkodás jelentős fáziskésében van ahhoz képest, ahogyan ezekkel a témákkal az Unióban foglalkoznak.

Tulajdonképpen ez a fáziskésés maga a másik döntő tényező. Jó okunk lehet (van) arra, hogy nagy-nagy türelmetlenséggel érzékeljük a nemzetközi szakmai gondolkodás- és beszédmódtól való elmaradásunkat. Igaz, némi magyarázattal szolgál a késlekedésre az is, hogy a rendszerváltás után lassan kiépülő szociális ellátórendszer sohasem érett be, sohasem futotta ki magát, s hogy emiatt sokan tudatosan védeni akarják a rendszer kiforrását a külső, szükségszerűen zavaró tényezőktől.

Ebből a tipikus, a szakmán belül többséginek tekinthető hozzáállásból – amely mindenekelőtt a megkezdett folyamatok kiérlelését, a kezdemények kiépülését tekinti legfőbb szakmai fejlesztési feladatnak – a szakmai diskurzusokban nem esett szó a rendszer meghatározó sajátosságairól és továbblépési lehetőségeiről. Alapvető fontosságú dilemmákról, kérdésekről és kételyekről nem folyt elmélyült szakmai vita az elmúlt évtizedben. Ezek után semmi meglepő nincs abban, hogy a társadalmi-szociális körülmények és a rájuk ható politikák, intézkedések értelmezésében és értékelésében mutakozó kibeszéletlenségek miatt a reformok alapvető kiindulási irányait illetően sem sikerült konszenzusokra jutni. Amikor fentebb azon zsörtölődtünk, hogy a hazai szociális szakmai közgondolkodás fáziskésében van az Unió gondolkodásmódjához képest, akkor nem egészen pontosan fogalmaztuk meg zsörtölődésünk okát. Nem az Unióval való fáziskésés a nagy baj, hanem a magyar szociálpolitikának a magyar társadalom és gazdaság fejlődéséhez viszonyított fáziskésése a legnagyobb probléma. Ideje lenne megbarátkoznunk annak a következményeivel –, hogy az Unió tagjai vagyunk...

A harmadik tényező a gazdasági és politikai környezet változása. Nem pusztán arról van szó, hogy változott a kormányzati struktúra, és változtak az államháztartási paraméterek is. Nem pusztán arról van szó, hogy a száznapos programok³ jóléti kiadási offenzívájának lendületét sem gazdasági, sem politikai okok miatt nem lehetett fenntartani, és mindez a SZOLID eredeti forrásigényeit is igencsak lelohasztotta. Hanem arról, hogy a környezet változása ráirányította a figyelmet: mi igencsak hajlamosak vagyunk a szociálpolitikai gondolkodásmódunkat teljes mértékben függetleníteni a gazdasági és költségvetési realitásoktól, és még a tervező-előkészítő munkák során is csak nehezen reagálunk a változá-

³ Itt a választási ciklus elejének kétszer száznapos, jelentős jövedelem-kiáramlással járó programjaira utalunk.

sokra (nem beszélve a szociális rendszerek és intézkedések lassú reakcióidejéről és rugalmatlanságáról).

Az előző két szempont egymás mellé illesztésével nem vetünk fel igazán új tényezőt, de negyedikként jelezzük: az EU stratégiai megközelítéséhez képest talán a legnagyobb elmaradásunk abban van, hogy nálunk nincsenek alapjai azoknak a gondolatoknak, amelyek szerint a szociálpolitika a gazdasági növekedést és versenyképességet javító, produktív tényezőként is számba vehető. Hogy a „jó szociálpolitika” nem csupán attól jó, hogy nagystílusú és sokat ad, hanem attól is jó, hogy sok embert aktivizál, sok ember számára teszi lehetővé azt, hogy értékeket teremtsen, hogy növelje a nemzet gazdagságát és jólétét, szóval alapvetően azt, hogy pénzt keressen és dolgozzon.

A fentiek alapján talán érthető, hogy a SZOLID legnagyobb eredmények és sikerének azt tartjuk: végre a felszínre került a diskurzusban korábban csak kevéssé érintett, sok-sok tisztázatlansággal terhelt problémakörök jelentős hányada. Végre minden korábbinál pontosabban tudunk felvetni kérdéseket, dilemmákat; s olykor a problémák megoldásának útjában álló, valahogyan kikerülendő elvi és gyakorlati akadályokat pontosabban fel tudjuk térképezni.

A jelen írás tehát alapvetően a fentebb érzékeltetett „eredményeket” próbálja meg számba venni. Az eddig meg nem válaszolt, de már felvethető kérdéseket; az eddig fel nem oldott, de valahogyan feloldandó dilemmákat; az eddig fel nem mért, de mégiscsak számba veendő akadályokat és korlátokat. Az írás ennek megfelelően erőteljesen kételkedő-vitátkozó hangot üt meg, és a szerzők lelkük mélyén nemcsak abban reménykednek, hogy az általuk megfogalmazott kételyek és dilemmák fognak vitákat generálni; hanem abban is reménykednek, hogy a viták során még pontosabban lesznek majd megfogalmazva akár az általunk felvetetteknél még relevánsabb kérdések is.

A szerzők ugyanis meg vannak győződve arról, hogy a helyes és tisztességes válaszok megtalálásához előbb a problémákkal kell szembesülni, és a problémák megoldásához vezető adekvát kérdéseket kell tudni feltenni. Akkor is, ha ez nem feltétlenül lelket melengető, kellemes elfoglaltság.

I. Előzmények, a SZOLID Projekt története. A reform időszerűségének kérdései

A szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások, a pénzbeli és természetbeni ellátások, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó, de ma önálló törvényben szabályozott családtámogatások, és a fenti közszolgáltatás nyújtásának kereteit szabályozó szociális igazgatás felülvizsgálatának igénye a szociális szakmában merült fel. Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium az alulról jövő, szakmai kezdeményezésre való tekintettel hívta életre a „SZOLID Projektet” 2003 folyamán. A projekt beindulását követően 2003 második félévében és 2004 első negyedévében széles szakmai alapokon összesen tíz – minisztériumi köztisztviselőkből, neves elméleti szakemberekből és a gyakorlat, a szociális szakma képviselőiből

selőiből álló – vegyes bizottság, munkacsoport keretében készült számos tanulmány, műhelymunka. A projekt szerteágazó tevékenységét a SZOLID Projekt – a vegyes bizottságokhoz hasonló összetételű – Koordinációs Tanácsa fogta össze. A vegyes bizottsági munkaszervezet lehetővé tette, hogy a külső szakértők tevékenysége ne különüljön el a minisztériumi szakemberek munkájától, s hogy a projekt során a gyakorlati munka és az elméleti tevékenység összhangban legyen. A fenti munkaszervezés egyik eredménye, hogy a vegyes bizottságok által megfogalmazott gondolatokat a minisztérium a jogszabály-előkészítési tevékenysége során – az idő közben felerősödött, részben az előbbieken vázolt kényszerek tudomásul vétele mellett – már valamennyire közvetlenül is hasznosíthatta.

A SZOLID Projekt által megfogalmazott reformgondolatok megvalósításának igényét elsősorban az indokolta, hogy a magyar társadalomban feltűnőek az *igazságtalanságok*, s hogy a mélyszegénységgel, a kirekesztettséggel, a szociális és etnikai jellegű diszkriminációval szemben hatékony szociális intézkedésekre van szükség. A szociális ellátórendszer kereteinek újragondolására készítette a szakembereket az is, hogy ugyancsak *jelentős mértékben átalakult a szociális ellátórendszer gazdasági, igazgatási és társadalmi környezete*. 2004. május 1-jétől Magyarország az Európai Unió tagjává vált, s a helyzet szociális, igazgatási, sőt gazdasági szabályozása – különös tekintettel a közösségi versenyjog és közbeszerzési jog eszközrendszerére – jelentős hatással volt és van az ágazat fejlesztésének irányaira. A szociális törvény elfogadásának időszakához képest átalakult a magyar társadalom jövedelmi helyzete. A piacgazdaság és a szolgáltató, szabályozó állam kiépítésének folyamatában sokszektorúvá váltak a jóléti szolgáltatások, az államon és a helyi önkormányzatokon kívül fontos szolgáltatóvá léptek elő az egyházi jogi személyek és a civil társadalom szervezetei. Számos szakmai cikk, tanulmány és minisztériumi felmérés igazolta azt is, hogy *az ellátásokhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés* során nem mindenki rendelkezik egyenlő esélyekkel. A projekt keretében végzett kutatások és vizsgálatok egyik fő célja az olyan eszközökre, intézkedésekre vonatkozó javaslatok kidolgozása volt, melyek révén ezek az esélyegyenlőtlenségek felszámolhatóak, vagy legalábbis jelentős mértékben csökkenthetőek.

A reformot az is időszertűvé tette, hogy a Magyar Köztársaság Kormányának *Most és mindenkiért!* című kormányprogramja a szociálpolitikai jóléti fordulaton túl célként határozta meg az állam szerkezetének átalakítását, a regionális decentralizációt, a kistérségi igazgatásszervezés és szolgáltatási együttműködések erősítését, valamint az egészségügyi intézményrendszer teljes reformját. Ehhez kapcsolódóan a regionalizmus, a decentralizáció és a kistérségi igazgatásszervezés megalapozása érdekében a Belügyminisztérium által koordinált IDEA Program keretében megindult egy szakmai és tudományos műhelymunka, amelynek eredményeként megszületett a közigazgatási korszerűsítéssel kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX. 1.) kormányhatározat, illetve a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről szóló 1075/2004. (VII. 21.) kormányhatározat. Ezzel pár-

huzamosan az egészségügyi és az oktatási reform előkészületei is megindultak. A SZOLID Projekt az általános igazgatási struktúra, valamint az ágazati szolgáltatórendszerek és adminisztrációk átalakulási folyamataira tekintettel azt is kiemelt célként tűzte ki, hogy az új szociális ellátások, szolgáltatások és igazgatási keretük jól illeszkedjenek a megújuló magyar állami és önkormányzati rendszerbe.

A 2004-es kormányváltást követően a *Lendületben az ország* c. kormányprogram – a realitásokra tekintettel – már visszafogottabb célkitűzéseket határozott meg. Nem számolt azzal, hogy a nagy, rendszerszerű közigazgatási és szolgáltatói átalakításokra 2006-ig sor kerül, ezért a szolgáltató állam kiépítése és a kistérségi együttműködések ösztönzése mellett a fenti átalakítások előkészítését határozta meg fő feladatként. Az új kormányprogram azonban kiemelt célként tűzte ki az igazságos társadalom megteremtését, az esélyegyenlőtlenség felszámolását, illetve csökkentését.

A fentiekre tekintettel megváltozott az a környezet, amely megszabta a SZOLID Projekt más ágazatokhoz való kapcsolódását és a szociális igazgatás átalakítását. A projekt folytatása során az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium (ICSSZEM) (amely az ESZCSM megszűnését követően a feladat „gazdájává” vált), továbbra is kiemelt figyelmet szentel annak, hogy a reform elképzelései összhangban legyenek a különböző ágazatok szolgáltatásainak, valamint az igazgatásnak a rendszerével.

II. A 2005-ig megvalósult reformelképzelések

A SZOLID Projekt vegyes bizottsági műhelymunkán alapuló szervezésének jelentős eredménye, hogy a külső szakértők által megfogalmazott gondolatok – mutatis mutandis – közvetlenül és hatékonyan hasznosulhattak a korábbi ESZCSM, majd 2004 októberétől az ICSSZEM jogszabály-előkészítő munkájában. Így az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi XXVI. törvény – amely a különböző, a törvény címében megjelölt törvényeknek az uniós szabályozással való összhangját volt hivatva megteremteni – megvalósította a lakásfenntartási támogatás igazságosabbá és hatékonyabbá tételét, valamint az ellátáshoz való hozzájutás esélyegyenlőségének jobb biztosítását.

A SZOLID Projekt tervezett reformjai megvalósításának első, szerény lépését, az elképzelések megvalósításának előkészítését jelentette az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXXVI. törvény. A törvény egységesítette és pontosan meghatározta az egyes ellátásokat. Az állam a normatív, jövedelem pótló támogatásoknak (ide tartozik az időskorúak járadéka, a rendszeres szociális segély, valamint az ápolási díj, a gyermekvédelmi ellátások közül a rendszeres gyermekvédelmi támogatás) a teljes összegét megtéríti (korábban 90 százalékos volt az állam hozzájárulása), s ezzel egyidejűleg a fenti ellátások megállapításával kapcsolatos hatáskör 2006. január 1-jétől a települési önkormányzat képviselő-testületétől a jegyzőhöz került át. Az ellátások összege szintén emelkedik a törvénymódosítás alapján. Az új módosítás nyo-

mán elvi lehetőség nyílt arra, hogy bizonyos feladatokat (többcélú) kistérségi társulások kereteiben lássanak el. A munkára ösztönzés érdekében átalakult a rendszeres szociális segély szabályozórendszere. Az ápolási díj és az időskorúak járadékának szabályait pontosították, s kialakították az emelt összegű ápolási díjat, és az egyedülálló, 75 évnél idősebbek emelt összegű időskorúak járadékát. Az adósságkezelési szolgáltatás szabályainak módosítása során lehetővé tették, hogy a rosszabb szociális helyzetű (és ezáltal jobban eladósodott) személyek is részesülhessenek az ellátásból.

A SZOLID Projekt elképzelései nyomán a korábbi alapellátások és szakellátások körét újragondolták, bizonyos ellátásokat az új terminológia szerinti alapszolgáltatási körbe, míg másokat a szakellátások közé soroltak. Új, a modern, információs társadalom igényeihez jobban illeszkedő alapszolgáltatásokat alakítottak ki, egyidejűleg az önkormányzatok teherbíró képességére és a szakma igényeire is tekintettel módosították a kötelező önkormányzati feladatokat. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló, 2004. évi CVII. törvény szabályaira is tekintettel az Szt. meghatározza azon szolgáltatások körét, amelyek esetében indokoltnak tartja a jogalkotó a kistérségi szintű ellátásszervezést.

Szakítva a korábbi, kizárólag kormányrendeleti szintű szabályozással, 2005. január 1-jétől törvényi szinten rendezik az intézmények működési engedélyezésének legfontosabb szabályait.

A törvényt módosítás 2005. szeptember 1-jével létrehozta a szociális ágazat egységes szervezetét: a fenti naptól kezdve a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok igazgatási egységeiként megkezdik működésüket a *megyei szociális és gyámhivatalok*, amelyek a korábbi megyei gyámhivatali és megyei közigazgatási hivatali feladat- és hatáskörökön túl elbírálják a települési jegyzők hatáskörébe utalt, új ellátások megállapításairól rendelkező határozatokkal kapcsolatban a másodfokú hatásköröket. A fenti módosítással a jogalkotó a szociális igazgatás egységesítése felé tett lépéseket.

A szociális reformnak ezek a kezdeti lépései megalapozhatják az ellátásokkal, a személyes szolgáltatásokkal és az igazgatási kérdésekkel kapcsolatos intézkedések további folytatását.

III. A legsúlyosabb orvosolandó problémák

Jelen tanulmánynak a reform előzményeiről, szükségességéről szóló pontjában is kifejtettük, hogy a magyar társadalomban – bár bizonyos mértékben az 1993-as elfogadása óta átalakult a szociális törvény – továbbra is olyan feszültségek érzékelhetőek, amelyek az állam és a közigazgatás számára is megoldandó feladatot jelentenek. Ezek között a leghangsúlyosabbnak a szegénység mélyülését, a mélyszegény rétegek leszakadását tekinthetjük.

A szociális ellátórendszer a jelenlegi formájában csak korlátozott mértékben képes arra, hogy a fenti folyamatokat megakadályozza. Bizonyos ellátások rosszul célzottak, nincs biztosítva a teljes esélyegyenlőség a különböző szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szabályozó rendszerével összhangban kialakított, kötelező önkormányzati feladat-telepítés a 2004-es pozitív fejlemények ellenére (ti. a kötelező önkormányzati feladatokat újragondolták a 2004. évi CXXXVI. törvényben, átalakították a pénzbeli és természetbeni ellátásokat, valamint az ezekkel kapcsolatos igazgatási kérdéseket, s eközben széles körben elterjedtek a szociális kötelező feladatokat is ellátó kistérségi többcélú társulások) nem biztosította minden (kis)településen a hozzáférést az alapvető szolgáltatásokhoz és ellátásokhoz. Korszerűtlennek tekinthetjük a szociális ellátórendszer működését is. Bár a 2004-es szociális törvénymódosító csomag kiterjesztette az információnyújtás lehetőségeit, s folyamatban van az önkéntes tevékenység kereteit megszabó törvény előkészítése, ám továbbra is kiemelhetjük, hogy változtatásokra van szükség az ellátások szektorsemlegessége – azaz az állami, önkormányzati, egyházi és nem állami fenntartók esélyegyenlősége – biztosításának, az ágazatközi együttműködés, az ellátások szakmai felügyeletének, a minőségbiztosítás és a minőség-ellenőrzés, az adatkezelés, valamint az ellátási és jogbiztonság területén.

IV. A reform főbb irányai

A SZOLID Projekt azt tűzte ki célul, hogy a jelen kor társadalmi követelményeihez igazodó, a segítségre szoruló rétegeket hatékonyan támogató, átlátható, világos és ellenőrizhető közszolgáltatási rendszert hozzon létre.

A reform egyik fő irányát a pénzbeli ellátások megújításának előkészítése jelentette. E körben három fő irányban folytak elemzések. Az egyik arra tett kísérletet, hogy egy olyan megoldást vázoljon fel, amely igazságosabbá, egyszerűbbé, hatékonyabbá és így jobban célzottá teheti a gyermekes családok támogatásának rendszerét. A másik irányt az jelentette, hogy – összhangban az Európai Unió foglalkoztatási és versenyképességi fogantatású szociálpolitikájával – megteremtse a tartós munkanélküliek foglalkoztatásának elősegítését, s ezzel párhuzamosan enyhítse a fenti rétegeket érintő, egyre súlyosbodó mélyszegénységet. A fenti kérdéskör kapcsán merült fel, hogy a *szociális minimumot* adaptálni kell a hazai viszonyokhoz. A harmadik irányt az időskorú és (munkából eredő vagy társadalombiztosítási) jövedelemmel nem rendelkező személyek biztonságának növelését szolgáló intézkedési javaslatok kidolgozása jelentette. Ehhez a három fő irányhoz kapcsolódott – kiegészítő, de nem mellékes elemként – a lakhatási támogatások, az ápolási tevékenység díjazásának és a közgyógyellátás tartalmi megújítása és javítása.

A személyes szolgáltatásokkal kapcsolatban a reform előkészítése során az jelentette a fő célt, hogy egy olyan rendszer kiépítésére tegyenek javaslatot, amely minden településen biztosítja a (köz)szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, s az ország minden területén azonos szolgáltatási színvonalat. Arra is törekedtek a szakemberek, hogy olyan javaslatokat dolgozzanak ki, amelyek a kilencvenes évek elejének igényeihez igazított ellátási rendszert a 21. század eleji társadalmi és szakmai kívánalmaknak megfelelően alakítják át. Fontosnak tartották azt is, hogy a

sokszektorúvá váló ellátórendszerben minden résztvevő – az állam, az önkormányzatok, az egyházak és a nem állami fenntartók is – hatékonyan, s a megfelelő minőség biztosításának garanciáival szervezhessék az ellátásokat.

A reformgondolatok számos következménye a finanszírozás és az igazgatás területén csapódott le, s a SZOLID Projekt talán leginkább kérdéses pontjává a finanszírozás és az igazgatás megújítása vált. A pénzbeli ellátási és a szolgáltatási területen megfogalmazott igények ugyanis a jelenlegi finanszírozási rendszeren keresztül csak nagyon korlátozottan valósíthatók meg. A szektorsemlegesség és az átlátható szolgáltatás uniós követelményeinek és hazai elvárásainak teljesítéséhez gyökeresen át kell alakítani a jelenlegi igazgatási rendszert, oly módon, hogy a sokak által „vízfejnek” tartott adminisztrációt kellene bővíteni.

A fenti megfontolások a projekt által végzett műhelymunkák során számos kérdést, dilemmát, „kockázatot és mellékhatást” vázoltak fel, amelyek megválaszolása a reform folytatásának központi kérdése lehet.

A kérdésekre adható, lehetséges válaszokat jelen tanulmány az egyes dilemmákhoz és problémákhoz kapcsolódóan vázolja fel. Tekintettel arra, hogy a reform folyamatának talán leginkább neuralgikus pontja a szociális igazgatás és finanszírozás megújítása, jelen munka jelentős figyelmet fordít az azzal kapcsolatos kérdéskörre.

Mivel a reform megvalósításáról és annak mikéntjéről végső soron a politikának kell döntenie, a szakmai és igazgatási érvek és ellenérvek mellett jelen tanulmány megkísérli röviden felvázolni és áttekinteni a (szak)politikai jellegű „kockázatokat és mellékhatásokat” is.

V. Amiről eddig kevés szó esett: a kockázatok (kerülése) és a mellékhatások (vállalhatatlansága)

A szociális reformok halogatásának egyik, talán legjellemzőbb oka – az államháztartási mozgástér gyorsuló beszűkülése és a kötelező önkormányzati feladatok finanszírozásához szükséges források krónikus hiánya mellett – az volt, hogy már a tisztázatlanul és homályosan kirajzoló javaslatok is beláthatóan és bizonyosan súlyos konfliktusokat generáltak volna.

A konfliktusok egyik, politikai értelemben legsúlyosabb forrása az, hogy az igazgatási rendszer változtatása nélkül nem lehetséges előrelépni a szociális terület fejlesztésében. Ez azt jelenti, hogy olyan igazgatási átalakításra lenne szükség, amely egyfelől változtatásokat hoz a hatáskörök politikailag megszokott és változtathatatlanul elfogadott leosztásain, mindenekelőtt újraértelmezve a központi kormányzati szervek és az önkormányzatok végrehajtási feladatmegosztását, kiépítve a pénzügyi és szakmai felügyelet, valamint a fogyasztói érdek- és jogvédelem jelenleginél hathatósabb intézményi feltételeit. Mindez új, a jelenlegitől eltérő jellegű, többletfeladatként jelentkező terheket róna az igazgatás szereplőire, s a hatékonysági szempontok érvényesülését, az elkönnyelhetőség, ellenőrizhetőség és átláthatóság elveinek teljesítését követelné meg a szociális igazgatástól. A rendszer ilyen jelentős – és szükségszerűen bizo-

nyos fennakadásokkal is járó – reformja olyan változást takar, melyet jellemzően nem támogat sem a politika, sem az igazgatás. Nem csupán a változtatástól való félelem munkálkodik ebben, hanem a nagyon jól felbecsülhető, konkrét érdeksérelmek is ott húzódnak.

Két komoly politikai érdek feszül szembe a lehetséges szociális igazgatási reformokkal. Az egyik viszonylag egyszerűen belátható: a politikusok nem szívesen gondolkodnak igazgatási reformokban, hiszen ez mindenképpen súlyos konfliktusokkal, ütközési lehetőségekkel és nem elhanyagolható pénzügyi ráfordításokkal jár, miközben a választók ennek konkrét hasznát jó esetben is csak hosszabb távon (a választási ciklusoknál hosszabb távon) érzékelik. Sőt, az átlagválasztó az ilyen akciókra gyakorta úgy gondol, hogy a politikusok „magukra” és a közigazgatás – általuk amúgy is túlzottan nagyra tartott – rendszerére költik a pénzt. A magyar politikai közgondolkodás pedig egy-egy intézkedéstől azonnali pozitív hasznot vár, s úgy fest, hogy csak ekkor hajlandó a rendszerszerű változtatásokra.

A másik politikai természetű konfliktus szintén előre kódolható. Bármiféle olyan törekvés, amely a szociálpolitikai intézkedéseket erősebb jogi fundamentumokra akarja helyezni, a jogok érvényesülésének egységesebb, országos szinteken sztenderdizált garanciáit s a szociális intézkedések ellenőrizhetőségét, átláthatóságát akarja erősíteni, erősen problematikus lehet az önkormányzatok, azok polgármesterei és helyi politikusai számára. A jelenlegi decentralizált szabályozási rendszer ugyanis gyakorlatilag 3100 „kis állami szociális ellátórendszer” működésének ad teret. (Ezt jól szemléltetik a fővárosi önkormányzatok segélyezési politikái is, ahol budapesti szinten összesen közel nyolcvanféle olyan ellátás létezik, amelyet nem a jogszabályok írnak elő, hanem a helyi döntéshozók „alkottak”. S bár a támogatások tartalmát illetően gyakorlatilag a törvény által előírt segélyek esetében egy az egyben átveszik a jogszabályi szabályozást, a hozzáférés eljárási szabályozásában igen nagy fantáziával vezetnek be új, a szokásostól eltérő ötleteket is.)

Bármilyen, a szociális segélyezések és szolgáltatások átláthatóságát, elkönnyelhetőségét, ellenőrizhetőségét javító lépés a szociális igazgatás területén nyílt konfliktust jelenthet, a nem kevés önkormányzati, egyházi, vállalkozói és más fenntartói vezetéssel szemben. Egy ilyen konfliktus sikeres megvívásához elegendő és hatásos szakmai muníció kell, amelyet bizonyosan nem lehet megszerezni a viták „szőnyeg alá seprésével”, csak valamiféle szakmai konszenzusok kiizzadásával és megküzdésével.

Összegezve az önkormányzati szektor várható érdeksérelmeiről elmondottakat, vélelmezhetően nem az okozna gondot, hogy az önkormányzatok helyi politikusai és hivatalnokai eleve és elvileg elleneznének bármiféle elmozdulást a jelenleg az ő hatáskörükbe tartozó szociális feladatok ellátásában. Különösen, ha a változások irányát a mérvadó véleményformálók progresszívnek tekintenék. Érdeksérelmek és konfliktusok döntően két körülményből származnának.

Egyrészt abból, hogy a jelenlegi gyakorlatokon változtatni kellene, és ez már önmagában is kellemetlenségekkel jár. Különösen, ha meggondoljuk: egy csaknem 10 éve, folyamatosan a „saját képükre formálódó”, a saját kreativitásaikat és hagyományaikat intézményesítő egyéni szisz-

témát kellene felcserélni egy olyan, egyenlő hozzáférést biztosító, országosan egységesebb rendszerrel, amely épp a jelenlegi önkormányzati szociálpolitika ügyfélkörének számító, kirekesztett, szegény lakosság számára nyújt kiszámíthatóbb lehetőségeket. Azáltal hogy az egységesebb szisztéma a megszokott, helyi szociális prioritásokhoz képest a szociális prioritások hangsúlyait is módosítaná, vélelmezhetően sok helyen helyi sérelmekkel is tarkítaná az általános konfliktusokat.

Másrészt – és talán a várható konfliktusoknak ez a komolyabb forrása – az elkönnyvelhetőség, az ellenőrizhetőség és átláthatóság érvényesítése a jelenleginél mindenképpen magasabb szintű, hatékonyabb igazgatási munkát követelne meg. Ismét nem gondolhatjuk azt, hogy az önkormányzatok eleve ellenségei lennének ezen civilizációs értékeknek – azt viszont nagyon is gondolhatjuk, hogy az önkormányzatok igen tetemes hányada egyszerűen felkészületlen arra, hogy ezen elvek mentén szervezze újjá napi igazgatási feladatait. Mert ehhez – különösen a kisebb települések önkormányzati hivatalaiban – hiányoznak a megfelelő számítástechnikai, informatikai és kommunikációs kapacitások; nincs hozzá a megfelelő pénzügyi és szociális szakértelmet képviselő igazgatási stáb. Ha viszont a megfelelő kapacitások hiányát tekintjük kiindulópontnak, akkor nincsen érdemi haladás, előrelépés a szociális ügyek egyenlő esélyű hozzáféréseben, és a szociális források hatékony, igazságos, jól célzott elosztásában. Nos, ez valódi konfliktus, amelyben a SZOLID mégoly homályosan kirajzolódó törekvései is garantáltan érdeksérelmeket gerjesztenek az önkormányzatokkal. Ami senkinek nem jó – viszont mindenki által figyelembe veendő tény.

Hasonló előrejelzéseink lehetnek a szociális szakemberekkel való konfliktusokról és azok vállalhatatlanságáról. A magyarországi szociális szakma társadalmi státusa meglehetősen ellentmondásos. Egyfelől tény, hogy az első, nevükben is szociálisnak titulált szakmai képzések csak a nyolcvanas évektől indultak meg (először a „szociális szervező” a Gyógy-
pedagógiai Főiskolán, majd a szociálpolitikus, 1985-től az ELTE-n, később a szociális munkás és szociálpedagógus...), és ehhez képest a szociális szakmák ritka magas ívű karriert futottak be a kilencvenes évek során. Az új, gyorsan felfutó szociális szakmák képviselői gyakorlatilag megkerülhetetlen tényezőkké váltak a magyar közigazgatás és közpolitika minden szintjén. Reprezentánsaik miniszterek, államtitkárok és helyettes államtitkárok lettek az országos szinteken; bizottsági elnökök, szociális irodavezetők, intézményvezetők, valamint beosztott hivatalnokok és közalkalmazott szakemberek a lokális szintű közszféra minden területén. Ezt a „tömeges szakmai beáramlást” sem az igazgatási, sem a politikai elit nem volt képes követni, legalábbis abban a vonatkozásban nem, hogy éppúgy képes lenne irányítani a szociális ágazatot, mint más, hagyományos közszolgálati területeket. Az igazgatási és politikai elit számára a szociális emberek afféle „dolgos, derék, szent megszállottak”, akiket viszont a különféle civil intézményekkel való szoros összefonódásaik miatt a saját szakmai világukon kívül nem lehet a szokásos eszközökkel irányítani. A kialakult helyzet tehát ellentmondásos: egyfelől tényező a gyors növekedés és a foglalkoztatotti bővülés a szolgáltatási és igazgatási területeken, amit azonban némiképp gyanakvásokkal terhelt, ámde nagy

önállóságot hagyó környezet és hangulat vett és vesz körül. Másfelől – és ez gyakran előfordul a hasonló társadalmi helyzetű, eltökéltnek, mi több, olykor megszállottaknak elkönyvelt szakmai, hivatásként besorolt rendekkel – a nagyfokú önállóság és a megszállottakat megillető, kultikus tisztelet némi gyanakvással és az átlagosnál alacsonyabb anyagi megbecsültségekkel jár. Ezt az ambivalens hozzáállást még tetézik a kiismerhetetlenségből és ezzel együtt a bizalmatlanságokból fakadó gyakori, ámde kiszámíthatatlan (ellenőrzési) eljárások is.

Bármilyen szociális reformnak ezen a helyzeten kellene változtatnia: javítani kellene a szociális szakmák és intézmények szakmai és gazdálkodási átláthatóságát, világossá kellene tennie a szociális ráfordítások elmentéletekét kinyerhető, kinyerendő, a szociális helyzetek javulásában érvényesülő ellentételezéseket. Csak a racionálisan mérlegelhető, elfogadott társadalmi hasznosság, eredményesség arányában remélhető az anyagi elismerések gyarapodása, s a mindenféle revíziókban, jelentési kötelezettségekben és egyéb, gyakran öncélú igazgatási tortúrák során tetten érhető lefaragási szándékok és a célszerűséget kétségbe vonó gyanakvás csökkenése.

Ez utóbbi esélyt a szakma nagy-nagy lelkesedéssel üdvözlé, sőt, ilyen irányú elvárásainak minden lehetséges fórumon hangot is ad – ahogyan az átláthatóságot javító intézkedésekkel szemben táplált bizonyos ellenszenvét is gyakran hangoztatjuk. Ugyanakkor szomorú tényként kell szembesülnünk azzal, hogy a szociális szakma egyes képviselői nehezményezik, ha valaki tudni akarja, hogy a munkához jutást segítő szociális programok résztvevői közül hányan jutnak munkához; hogy a rehabilitációs programok résztvevői közül hányan sajátítanak el olyan képességet, amellyel korábban nem rendelkeznek; hogy az átmeneti intézmények vendégei közül ki és hová megy át; vagy hogy az elvileg szegénységellenes programok hány embert vezetnek ki a szegénységből. Ha ezeket a szempontokat a reform intézkedései nyomán bárki is mégiscsak megválaszolható kérdésekként akarja kezelni, akkor bizonyosan számíthat bizonyos befolyásos szakmai reprezentánsok ellenállására. Márpedig ez a hozzáállás csak nagyon komoly ágazati veszteségek árán tartható fenn. Bármilyen kockázatos, bármennyire nem kívánatos mellékhatása ez a reformoknak, általános szakmai követelménnyé kell tenni az „értéket a pénzért” elvet. A magunk részéről nem kis részben azért tartjuk magunkat a szociális szakmai közösség részének, mert legjobb hitünk és meggyőződésünk szerint a szociális szakma valódi értékeket képvisel, és valódi értékeket teremt, nap mint nap. De arról is meg vagyunk győződve, hogy a hitekből és meggyőződésekből „nem lehet megélni”. Azok számára is világossá és egyértelművé kell tenni a szociális szakmák „produktumainak” értékét, akik alkalmasint más hiteket és meggyőződéseket vallanak. Elszámolhatóvá, átláthatóvá, objektív kritériumok alapján megítélhetővé kell tenni az elvégzett munkákat, a létrehozott produktumokat, az elért eredményeket – mert csak ezen elkönyvelt, elszámolt, elismert teljesítések alapján lehet jó üzletekben, méltányos költségvetési pozíciókban reménykedni. És bizony nagy árakat kell még megfizetni, komoly kockázatokat és mellékhatásokat kell még elszenvedni addig, ameddig a szociális szakma tagjai ebben az értelemben olyan erős, jó üzleti part-

nerekké küzdik ki magukat, akiktől jó áron, általánosan elismerten és elfogadottan jó produktumhoz lehet jutni.

Végül, mindkét ágens, a „politika” és a „szakma” viszonylatában szót kell ejtenünk a legfontosabb és legmateriálisabb konfliktusforrásról, a pénzről. A pénz konfliktushordozó természetét jobban megérthetjük akkor, ha az előző két konfliktust is szem előtt tartjuk. A politikus és a hivatalnok számára a szociális reformok kérdése kényes ügy. Bizonyos esetekben azonban a kényes kérdések megválaszolására is kísérletet kell tenni. A SZOLID indulásakor éppen erre tettek kísérletet, és ez egészen addig tartott, ameddig a szociális szakma követeléseivel és hozzáállásával nem szembesültek. A szociális szakma egy része ugyanis hallani sem akart olyan megoldásokról, amelyek nem kizárólag a szociálpolitikai keretek (pénzek, létszámok stb.) bővülésére, illetve a rendelkezésre álló források kötetlenebb, rugalmasabb és ezért kevésbé ellenőrizhető felhasználására irányultak volna.

Ugyancsak súlyos akadálynak kell tekintenünk a szociális szakmák – akár csak elvi – konfliktustűrő képességeinek gyengeségeit. A szociális szakemberek szeretnék magukat úgy feltüntetni, mint akik mindenkinek mindenben segítenek, mint akik mindig mindenkinek jó szívvvel adnak. Eközben szeretnek megfeledezni arról, hogy ők is csak abból tudnak adni, amit valaki mástól korábban elvett. Mondhatnánk, ez rendben is van, a pénzek elvétele legyen csak továbbra is „a fináncok” dolga, de igen nehéz ezzel a hozzáállással mit kezdeni akkor, amikor valamilyen belső átcsoportosítás igénye, szüksége merül fel. Bármikor, amikor az elvi esélye merült volna fel annak, hogy pénzeket kellene átcsoportosítani (ami azt jelenti, hogy nemcsak a többleteket kell osztogatni, hanem hogy valamennyit valahonnan el is kell venni), akkor – tisztelet a kivételnek – a szakma képviselői ellenezték ezt az átcsoportosítást. Mintha alapvető szociális szakmai axióma lenne az, hogy a jelenleginél kevesebbet soha senki, sem magánszemély, sem intézmény nem kaphat – a szakmai álláspont kizárólag az lehet, hogy mindig mindenkinek a jelenleginél többet. Így pl. a különféle előkészítési fórumokon és bizottságokban ülő egyes szakmai reprezentánsok bizonyos része egészen addig követelte hangosan a családi támogatások igazságosabbá tételét, ameddig nem kellett azzal szembesülni, hogy a jelenlegi szisztémában a magas jövedelműeknek jutó támogatáshoz igazítva csak horribilis ráfordításokkal lehet többet adni a szegényebbeknek akkor, ha nem csökkentjük a magasabb jövedelműek gyerekei után járó támogatás összegét. A szakma reprezentánsai közül néhányan egészen addig támogatták hevesen a kistérségi szintű szociális szolgáltatásszervezés különféle formáinak gondolatát, ameddig nem kellett azzal a gondolattal megbarátkozni, hogy a kistérségi szolgáltatók fejlesztéséhez pénzeket és létszámokat át kellene csoportosítani a jelenlegi települési szintű szolgáltatásokból.

Sokan csak addig támogatték és támogatják a szociálpolitikai intézkedések elkönnyelhetőségének, ellenőrizhetőségének és átláthatóságának a javítására irányuló törekvéseket, ameddig nem szembesülnek azzal, hogy mindez nem járhat többletlétszámokkal és többletbérekkel, hanem maguknak a szociális szakembereknek kellene egy kicsit többet és pontosabban naplózni, „bizonylatolni” és „könnyvelni” tevékenységüket.

Hogy attól lesz a szociálpolitika átláthatóbb, ha maguk a szociálpolitikai szakemberek tartják kevésbé titokban azt, hogy kivel, mit, miért és mennyiért „csinálnak” szakmájuk gyakorlása közben.

A fenti alponthoz vázolt kockázatokkal mindenkinek előre kell számolnia, és a túljutás nehézségeivel járó „mellékhatásoktól” sem óvhatja meg magát senki, aki szociális reformokat kísérel meg végrehajtani. Nem árt még egyszer hangsúlyozni: a szociális igazgatási struktúra „átszabásakor” azzal a paradoxonnal kell számolnunk, hogy miközben a „felszíni” diskurzusban mindenki támogatni fogja a szociálpolitikai intézkedések elkönnyíthetőségének, ellenőrizhetőségének és átláthatóságának javítására irányuló törekvéseket, addig a konkrét intézkedésekkel szemben heves ellenállásra számíthatunk. És nem feltétlenül azért, mert a javasolt intézkedések rosszak, hanem inkább azért, mert súlyos érdeksérelmekkel járnak.

VI. A reform fontosabb dilemmái

A dilemma olyan helyzet, amelyben két vagy több elvet is érvényesnek tekintünk a megoldáshoz, ám ezek az elvek (megközelítések, koncepciók stb.) egymásnak ellentmondanak, egymással konfliktusban állnak.

A szakma és a politika is gyakran abban hibázik – s azért rekednek meg a reformfolyamatok –, mert sok esetben nem vesz tudomást a dilemmákról, az elvek konfliktusáról. Az egyik esetben megkísérlik mindkét elvet egyszerre, együttesen, a közöttük fennálló konfliktusról tudomást nem véve alkalmazni, ám ez az esetek többségében nem vezet eredményre. A dilemmák másik megoldási módszere annak eldöntése, hogy melyik győzi le a másikat. Ilyen győzelmekről nem hallott sokat a világ, olyan esetekről azonban annál inkább, amelyekben az eltérő elveket vallók hosszú évekig hajtogatják a maguk igazát, minden közeledés, előrelépés, részeredmény nélkül – végül tudomásul véve az „erősebb kutyák” igazának csendes érvényesülését.

A fennmaradó két módszer a konfliktuselméletek adaptálása az elméletek konfliktusára. Vannak olyan alkukhelyzetek, amelyekben egy kicsit ebből, egy kicsit abból az elvből fogadunk el. Ezzel gyakran elégedettek lehetnek az elveket képviselő felek – és legalább ennyire nagy valószínűséggel elvtelenségnek fogják tartani a megoldást a kívülállók. Végül pedig vannak olyan konfliktusok, dilemmák, amelyek megoldását az jelentheti, ha valamilyen új elv, új szempont szellemesen képes kielégítően magába foglalni a konfliktusban álló elvek lényegeit, alapvető orientációit. Természetesen a jó szakértő mindig ilyen megoldást próbál meg találni – de igen gyakran az új megoldás szükségszerűen kisebbségi álláspont marad a vitákban résztvevők körében.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy az elvi dilemmáknak az a legjellemzőbb nehézsége, hogy nincsen rájuk jó megoldás. Csak „sokkal rosszabb” meg „kevésbé rossz” van, legalábbis abban az értelemben, hogy mindennek „ára” is van, minden előrelépés érdekében valahol, valakinek, valamilyen formában áldozatokat is kell hozni. Ami szükségszerűen rossz.

A SZOLID előkészítése során számos dilemma végre – több esetben

elmondhatjuk: jó 10 év után – felszínre került, megvitathatóvá vált, sőt, számos érvet és álláspontot sikerült is kifejteni. Valószínű, hogy a SZOLID legnagyobb eredménye épp ezeknek a dilemmáknak a felszínre kerülése, hiszen ezekkel minden később színre lépő szociális reformernek is meg kell majd küzdenie.

A SZOLID szomorú sajátossága viszont az, hogy nem sikerült az előkészítésben részt vevők között konszenzusokat találni a „kevésbé rossz”, „még vállalhatóan rossz” megoldásokról, mintha némi naivitással, de még mindig többen várnának arra a csodára, amely megszüntethetné az elvek és célok ellentmondásait. E konszenzusok hiánya jelentősen hozzájárult ahhoz is, hogy a fentebb jelzett, előre belátható konfliktusokat sem lehetett elfogadható eredményességgel megvívni.

A hetekközökben vázoljuk azokat a dilemmákat, amelyek között nem lehet feloldani az ellentmondásokat és elvi konfliktusokat, ám valamilyen megoldásokat mégis találni kéne.

Decentralizáció vagy centralizáció?

Ha a kérdést így tesszük fel, akkor könnyű a válasz: ma kevés ember van ebben az országban, aki a centralizáció hívének vallaná magát, tehát nem is kérdés: decentralizáció! Nem is nagy csoda ez, hiszen a decentralizáció „üdvтана” azon kevés elvek közé tartozik, amelyek elfogadásában mintha valamennyi politikai és közéleti szereplő osztozna.

Ha azonban úgy tesszük fel a kérdést, hogy vajon a szociális reformok szükséges elemének kell-e lennie annak, hogy az ellátásokhoz minden magyar állampolgár (és jogszerűen itt tartózkodó külföldi) egyenlő eséllyel, azonos minőségben és mértékben, átlátható, egyszerű és kényelmes úton, egyaránt hozzáférhessen, akkor az előző kérdésre nyert válaszokhoz hasonló összhangban mindenki arra fog voksolni, hogy igen, hogyne, ez szükséges elem. A dilemma viszont nyilvánvaló: ha országosan egységes módon akarunk érvényt szerezni a szociális jogoknak, akkor ezzel azt mondjuk, hogy a helyi többség kezéből ki akarjuk venni azt a lehetőséget, hogy ők felülírassák az egységes jogosultsági (hozzáférésre, mértékekre, minőségekre stb. vonatkozó) sztenderdeket. Bármennyire is nem tetszik, de ez a helyi kompetenciák gyengítését és a nemzeti szintű befolyás, hatalom erősítését, azaz tulajdonképpen a centralizációt jelenti. Történetileg mindezt azzal is lehet magyarázni, hogy tizenkét évvel ezelőtt, az átmeneti válság mélypontján senki nem látta át a jövedelmek, az élethelyzetek drámai fordulatait, a felbukkanó krízisek természetét. Ilyen helyzetben esély sem lett volna nemzeti szintű sztenderdek megállapításához, sem a jogosultságokat eredményező élethelyzetek objektív kritériumaiban, sem az ellátások sztenderd fajtáinak, mértékeinek, minőségi paramétereinek meghatározásában. Tizenkét éve a válság kezelésének feltételét kellett megteremtteni, és erre csak a helyi autonómiák nagyfokú kiterjesztése teremtett elvi lehetőségeket. (Mindez akkoriban a kormány átfogó szociális felelőségét is rafináltan elkendőzte, az itt-ott felbukkanó helyi válságok országos méretűvé való eszkalálódását is ügyesen megelőzte.) De mára megváltozott a helyzet. Válság

nincs, a gazdasági konszolidációt követő szociális konszolidációnak mégiscsak az országosan egységes szociális jogok és jogosultságok rendszerének kiépülését kellene jelentenie, a jelenlegi szétaprózott, önkormányzatonként eltérő segélyezési és szociális rezsimekkel szemben. Számos dilemma ebből az elvi konfliktusból ered. A decentralizáció, a korábbi trendek változatlan fenntartása a szolgáltatások vonatkozásában korlátozott érvénnyel, valamint a dekoncentrált pénzbeli támogatások mellett meghagyott önkormányzati segélyezés esetében vállalható, más esetben aligha. A centralizáció–decentralizáció dilemmára nem lehet átfogó választ adni, új, kiegészítő elvekre van szükség.

Direkt állami feladatvégrehajtás, vagy indirekt állami „ösztönzés” és „felügyelet”?

A centralizáció elve azért vállalhatatlan, mert a szó jelentéséhez a múlt még élő emlékéi gyakorlatai is hozzátapadnak. A centralizáció érvényesülése Magyarországon azt a „tervgazdasági” szisztémát jelentette, amely a gazdasági reformok után is virult a tanácsrendszerben és a közszolgálatok működtetésében. Hogy az erősen centralizált, közvetlenül ellátásokat bonyolító kormányzati működésmód gondolata nem aratott osztatlan sikert, az nem csupán ízlésbeli kérdés. Azzal is mindenkinek szembesülni kellett, hogy ma sincsen, és nem is építhető ki olyan kormányzati szerv, amely képes lenne valamennyi, jelenleg önkormányzati hatáskörbe tartozó szociális feladat közvetlen végrehajtására, így már csak ezért sincs értelme az ellátások „visszaállamosításáról” elmélkedni. Az sem tűnik járható útnak, hogy országos szinteken megállapított jogosultságokat az önkormányzatok bíráljanak el, és a megállapított jogosultságok árát a központi költségvetés finanszírozza. Ebben az esetben ugyanis „a harmadik fél fizet” előre kódolható felelőtlensége érvényesül: a jogosultságok elbírálásával az önkormányzatok úgy adnak pénzt vagy természetbeni értéket a lakosaiknak, hogy a számlát ezért más, a központi kormány fizeti – tehát nem érvényesülhet a költségek kontrolljának elve (ilyen effektusok a mai gyakorlatból is ismertek). Arról nem is beszélve, hogy a pénzbeli ellátások 1997 óta tartó történetében érdekes ellentmondással kellett szembesülnünk. A jogszabályok egyre inkább normatívak, de a gyakorlat nem, mivel az eljárási szabályok helyi meghatározásának lehetősége, a környezettanulmány, valamint a vagyonteszt alkalmazásának megengedése igen jelentősen lazítja a normativitást. A központi irányítás és finanszírozás mellett az ellenőrzés nélküli önkormányzati működés tehát nem járható út.

Bizonyos megoldási irányokat az „ebből is egy kicsi – abból is egy kicsi” alku vázolt fel. Egyfelől bizonyos egyetértés érzékelhető abban, hogy a ma is meglévő országos, normatív ellátási formákat (mindenekelőtt a családi pótlékot) fejleszteni kell, akár a diszkrecionális segély jellegű ellátások forrásainak bevonásával is. Ugyanebben az irányban hatnak azok a szándékok, amelyek a normatív elvű segélyek megállapításának és folyósításának feladatát az önkormányzatoktól a már létező központi szervekre (társadalombiztosítás, kincstár) kívánják áttelepíteni. És

ugyancsak ebbe az irányba mutató lépés az, amely az önkormányzaton belül is kiveszi bizonyos normatív ellátások meghatározásának a jogát a testületek hatásköréből, és ehelyett az államigazgatás helyi képviselőjének tekintett (települési) jegyzőhöz telepíti azokat, biztosítva a feljebbviteli-jogorvoslati lehetőségeket is (melynek ügyében az első, nagy lépés csendesen már meg is történt – pl. gyet, rendszeres szociális segély, időskorúak járadéka, ápolási díj bizonyos esete, lakásfenntartási támogatás, temetési segély stb.).

Mindeközben az indirekt irányítás eszközeinek fejlesztésében is erős egyetértések alakultak ki, különösen a szolgáltatási területeken. Ennek az indirekt irányításnak a legfontosabb eszközei lehetnek a politikailag preferált tevékenységekre ösztönző finanszírozási konstrukciók alkalmazása; a szakmai, fogyasztóvédelmi és pénzügyi (pl. versenyeztetési eljárási) szabályozások alkalmazása; a jelenleginél lényegesen érettebb beszámolási, monitorozási, adatgyűjtési eszközök, informatikai rendszerek bevezetése, egyfelől, míg a kereteken belül nagyfokú szakmai és gazdálkodási autonómia elismerése, másfelől. Az indirekt kormányzati eszközök bevezetését elvileg mindenki melegen támogatja, leszámítva azokat, akiknek a tevékenységét a finanszírozás alkalmasint diszpreferálja; akik tevékenységét az eljárási és más szabályok a jelenlegihez képest korlátozzák, valamint mindazok, akikre a változás többletterheket ró beszámolásban, adatszolgáltatásban, az adatok gyűjtésében és feldolgozásában...

Az érdeellentétek mellett még egy nehézséggel kell szembesülnünk az indirekt kormányzati eszközök alkalmazásakor: jelenleg fejletlenek, gyakorta teljességgel hiányoznak azok a technikai, szervezeti és szakmai ismeretek, képességek, amelyek lehetővé tennék az ilyen technológiák alkalmazását. A technikák vonatkozásában gondoljunk mindenekelőtt a vállalatokat számonkérhető módon megfogalmazó, az érintetteket a folyamatokba bevonó tervezési gyakorlatokra; a folyamatok követését lehetővé tevő különféle feladat-specifikációkra, számszerűsített teljesítménymutatók, indikátorok alkalmazására; vagy éppen a tapasztalatok „bizonyítékalapú” elemzésére és értékelésére. Az érintett szereplők ügyében pedig az adatszolgáltató ellátókra (önkormányzatokra, intézményekre, civil szervezetekre, szolgáltatókra stb.) éppúgy, mint az indirekt irányításra felhatalmazott kormányzati és (alig-alig létező) felügyeleti szereplőkre.

*Intézményfinanszírozás, intézményi feladatfinanszírozás,
vagy állami szolgáltatásvásárlás?*

A szociálpolitikai szakemberek körében egyre mélyebb felismerés és tapasztalat az, hogy a pénz kérdése bizony szakmai kérdés. Csak azt lehet szakmailag elvégezni, amire van elég pénz, és bármilyen szakmai feladat pénzbe is kerül. A pénznek így azután nemcsak a mennyisége a szociálpolitikai-szakmai kérdés, hanem az is, hogy miként lett a pénz „megpántlikázva”, és miképpen jut el oda, ahol a feladatellátás pénzbe kerül.

A jelenlegi finanszírozás legfontosabb módszere a „normatíva”, vagyis az, hogy a pénzt (valamilyen kulcs szerint kalkulálva, pl. az ellátot-

tak után fizetett „fejkvóta”-ként) közvetlenül az adott feladatot végző felhasználóhoz, a pénzt költő intézményhez (vagy fenntartójához) osztják-e ki. Ez az út rövid és egyszerű, ezért a pénz elvileg jól követhető és jól is ellenőrizhető. A módszer azonban visszásnak tekinthető, ugyanis ebben az esetben gyakran tulajdonképpen egy-egy adott intézmény maga a jogosultságok megállapítója, és ezzel egyszerre a jogosultság alapján járó pénz felhasználója is. Ezek a visszás helyzetek ahhoz is vezethetnek, hogy egyes önkormányzatok különféle mögöttes megfontolásból a legszegényebbeknek nem adnak, viszont segílyt osztanak a jobb anyagi helyzetű, „fontosabb” ügyfeleknek. Máskor, egyes intézmények esetében a jobb egészségi állapotban lévő, mozgékonyabb, kisebb költségen ellátható, jobban megközelíthető, jobban kommunikáló ügyfeleket gondozásba veszik, és lehívják utánuk a normatívát, míg a nehezebb helyzetűeket várólistákon „mellékvágányokon parkoltatják”.

E probléma megoldása az lehet, ha a jogosultság megállapítója egyfajta olyan „szolgáltatásvásárló”, akinek nem az az érdeke, hogy az intézményét jobban menedzselhesse (több legyen a bevétele, kisebb a kiadása), hanem az, hogy a rábízott közpénzen a legtöbb és legjobb szolgáltatást vásárolja meg azoknak, akinek arra a legnagyobb szükségük van.

A hangzatos elv mellett azonban számba kell venni az alkalmazás nehézségeit is; ennek során ugyanis viszonylag költséges intézményhálózatot kell létrehozni, amelynek szabályozása aprólékos és nehéz feladat, különös tekintettel a korrupciós veszélyekre és gyanúkra, valamint azok kivédésére. Gondot jelentene a szociális közfelelősségek átértelmezése egy ilyen konstrukció működése esetén. Nyilvánvaló, hogy a nagyobb súlyú „ellátási felelősség” a közvásárlóra szállna, és átértelmeződne az önkormányzatok jelenlegi ellátási felelőssége is: biztosítani kell azt, hogy legalább egy olyan szolgáltató legyen, akinél lehet szolgáltatást, ellátást vásárolni, ez a megoldás pedig nem feltétlenül egyezik meg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. §-ának (4) bekezdésében meghatározott felelősséggel. A fenti – minősített többséggel elfogadott törvény – ugyanis kimondja, hogy a szociális alapellátásról való gondoskodás minden helyi önkormányzat kötelező feladata.

A dilemma megoldása egyelőre várat magára: elvileg mindenki kívánja az ellátóktól függetlenített szolgáltatásvásárló ágens létrejöttét – de senki nem mer ennek szervezeti következményeibe és ennek költségeibe belegondolni. Ez ugyanis egy újabb, kistérségi mélységben országos lefedettséget biztosító, sok szempontból az egészségügyet finanszírozó hálózat gondjait reprodukáló költségvetési szerv lenne.

*Olcsó, egységes „szociális irányítás”, vagy a hatalmi ágak szétválasztása, „ellensúlyok és kiegyenlítések”
(checks and balances) elve?*

A hatékony feladatellátást sokan úgy képzelik, hogy meg kell találni azt az igazgatási szintet és azt az intézményt, amely a leginkább alkalmas az adott feladat ellátására. Ez a hozzáállás sikeres és hatékony lehet ak-

kor, ha viszonylag egyszerű, az államszervezeten belüli konfliktusokkal nem terhelt feladatról van szó. Ha pl. érvényesül a tankötelezettség, a körzetileg illetékes iskola minden gyereket köteles felvenni – akkor a hozzáférés elvei és mechanizmusai tiszták, visszasságoknak a fogyasztók kiválasztásánál és megtalálásánál nincsen helye, tehát működhet az intézményen keresztüli finanszírozás. Sajnos, ilyen „ideális” helyzetről a szociálpolitikában nemigen tudunk. (Kivételt a közvetlen kormányzati-állami feladatellátás olyan esetei képeznek, mint pl. a családi pótlék folyósítása: az összeg minden előzmény és elvi alternatíva mérlegelhetősége nélkül, automatikusan jár, gyakorlatilag nincs mérlegelés, a költségvetési keretek felhasználásáról, a jogosultságokról maga a folyósító bürokrácia is rendelkezhet.)

Más a helyzet azonban akkor, ha az adott ellátási igény mérlegelésekor megfontolás tárgyát képezheti az, hogy ugyanilyen okokkal az igénylőnek másfajta ellátásra és támogatásra is lehet jogosultsága, különösen ha más költségvetési keretekkel gazdálkodó, egyéb intézmény is képes lenne az adott probléma enyhítésére valamilyen támogatást adni. Ilyenkor elvileg sem lehet egyetlen intézmény a „jó felelős” szerv. Számptalan esetben tapasztalhattuk, hogy a hasonló esetekben a különféle ágazatoknál (munkaügy-, egészségügy-, oktatás- és szociálpolitika), vagy a különféle formákért felelős igazgatási szinteken (pl. a házi gondozásért felelős települési önkormányzatoknál, s velük szemben a bentlakásos intézményfenntartó megyei önkormányzatoknál és nem állami szerveknél) szabadulni akarnak bizonyos hatásköröktől, de a különös gondot jelentő ügyfelektől mindenképpen.

Az ilyen jelenségek mögött a leggyakrabban az ügyfelek érdekei ellen szóló gazdasági-pénzügyi érdekek húzódnak meg. Az intézmények gyakran igyekeznek megszabadulni azoktól a használóktól, akiknek ellátását nélkülözhető kiadással járó pazarlásnak tekintik, és ugyancsak gyakran élnek azzal a „lefölözési” stratégiával, melynek révén a kisebb ráfordításokkal ellátható, ámde több térítési díjat fizetni képes ügyfelekkel kötik le férőhelyeiket, kapacitásaikat.

Ennek a problémának az orvoslására két elvi irány kínálkozik, azonban mindkettő bonyolult, adminisztratív terhekkel jár. Az egyik út az ellenérdekelt felek (a két vagy több közszolgálati, szociálpolitikai intézmény-szerv, és az ügyfél, esetleg az ő érdekeit képviselő civil vagy állami szerv) bevonását és a közöttük megkötendő alkut előíró eljárásjogi szabályozás. Ez az út a konfliktusokat hatékonyan kezelni tudó civilizált szereplők között eredményes lehet. (Olyan eljárások meghonosítására, amelyek során az érintett feleket egy asztalhoz ültetik, és kölcsönösen elfogadható megoldásokat kényszerítenek ki belőlük, eddig a gyermekvédelem területén, a gyermek érdekeinek tisztázása érdekében történtek – nem túl biztató – kísérletek.)

A magyar tapasztalatok azonban a hasonló esetekben inkább azt mutatják, hogy az eljárások a végtelenségig elhúzhatók, minden megoldás nélkül, ami a lehetséges legrosszabb kimenetet jelenti, azaz az érintett szereplők horribilis idő- és költségráfordítását ellátási eredmény nélkül (ezek azok a reménytelen „pingpong meccsek az ügyféllel”, amelyeknek gyakorta vagyunk tanúi az egészségügyi és szociális bentlakásos intéz-

mények között, vagy a területi ellátásért felelős és a bentlakásos intézmények között).

A másik elvi megoldás egy olyan „független” állami szereplőt iktat be, akinek egyik lehetőség választásához sem fűződik közvetlen anyagi érdeke, vagyis akinek sem akkor nem lesz több pénze, ha így dönt, sem akkor, ha úgy. Gyakorlatilag ez a fajta „független” szereplő az, akit az angol terminológiát átvéve „közvásárlónak” nevezhetnénk, és akiről fentebb már szót ejtettünk. Ez a szereplő a rábízott pénzen az ellenérdekelt, gyakran egymással versengő szereplők közül annál költi el a pénzt, ott vásárolja meg az ellátást-szolgáltatást, ahol a rábízott pénz ellenértéként a legtöbb mennyiségben, a legjobb minőségben, a leginkább szükségleteikben hiányt szenvedők ellátását tudja finanszírozni. Manapság ez az út a leggyorsabban terjedő metódus a nemzetközi gyakorlatokban, azonban illúzióknak itt sincs túl sok helye: egy hasonló, szakmailag korrekt, nem korrupt, igazgatásilag kiegyensúlyozott helyre telepített szervezet felállítása és működtetése jelentős költségvetési forrásokat kötne le.

Munka vagy terápia?

Valószínű, hogy elvi-politikai tartalma szerint ezt a dilemmát kellett volna az első helyre sorolnunk. Manapság az Európai Unió átfogó stratégiai prioritásai között egyre hangsúlyosabbá válik a foglalkoztatás bővítését követelő szociális elv. Az elv tényreése alapvetően a versenyképességi elvből származó következmény, ugyanis nem elégséges a foglalkoztatottak termelékenységét fokozni (tudás, technológiai színvonal és innováció stb.), hanem a nemzetek és az Unió versenyképessége szempontjából épp ennyire fontos kérdés az is, hogy minél több ember dolgozzon, hozzon létre a piacokon realizálható értékeket. A versenyképesség ebben a kontextusban tehát azáltal növelhető, ha azok is munkához jutnak, akik ugyan elvileg dolgozhatnak, de mégis munkájuk, mégsem termelnek értékeket. Ez a megközelítés ritka esélyt kínál a szociális politikák számára, hiszen egyfelől épp a szociálpolitika ügyfélköre lehet a foglalkoztatás bővítéséhez a megfelelő versenyképességi tartalék, másfelől viszont éppen ez – az elvileg munkára képes, ám már pénzkereső munkával régóta nem rendelkező – lakossági réteg képezi az európai társadalmak legszegényebb csoportjait. Az Unió politikai főcsapásának tekinthetjük, hogy a legnagyobb esélyt teremti a legszegényebbeknek nyújtandó támogatások fejlesztéséhez, különösen az olyan alacsony foglalkoztatási rátákkal jellemezhető országokban, mint amilyen Magyarország is.

Ezt a körülményt ma egyre többen átlátják, és a szociálpolitikai szövegekben is egyre gyakrabban és egyre előkelőbb helyeken olvashatunk hivatkozásokat a „befogadóbb munkaerőpiacok” megteremtésének szükségességéről. A tanulmányokkal, monográfiákkal és cikkekkel szemben azonban a szociálpolitikai szakma nem feltétlenül gondolja komolyan azt, hogy az ügyfeleinek kerítendő munkának valódi piaci értéket teremtő elfoglaltságnak kellene lennie. A leggyakrabban maguk a szociálpolitikai szakemberek is korlátozottnak látják a valódi munka biztosításának lehetőségét. Ennek eredményeként terebélyesednek az „álmunkák”, a

magasan szubvencionált, olykor költségvetési szektorban nyert alkalmazások, közmunkák és egyéb időtöltést, elfoglaltságot biztosító, ám piaci értéket nem termelő „foglatosságok, foglalkozások”. Amelyen persze még „tovább” lehet lépni, olyan képzésekkel és terápiákkal, amelyek igazolhatóan jószerevével már csak a képzőknek teremtenek foglalkoztatást, az érintett ügyfeleknek egyáltalán nem.

A munkaerőpiaci integráció gazdaságpolitikai, foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai eszközeinek összehangolásában túl sok a tisztázatlanság, és e kérdések tisztázása a reformok egyik döntő megoldandó kérdése. Az ügy közös, épp ezért nehéz is, mivel olyan kérdésekkel kell szembesülnünk, hogy: Ki, és miért viseli a felelősséget? Ki a pénzkezelő, az irányító, szervező stb.?

Az is igaz, hogy a SZOLID – súlyához képest mindenképpen – nagyon keveset foglalkozott ezzel a területtel. A munkához való viszonyulásban feszülő dilemmák és nehézségek oldásának első lépése az lehetne, hogy a munkára való ösztönzési kérdést a segélyezési technikák vonatkozásában komolyan vesszük, másfelől a merev szabályozást helyi (akár központon is támogatott) programokkal oldjuk (pl. Biztos Kezdet, vagy szociális városrehabilitáció, kistérségi programok stb.). Egyébként az EU-s pénzekhez jutás egyik útja is utóbbi lehetne.

Visszatérve a kiindulóponthoz: a dilemma mögött mély és súlyos okok húzódnak. Nem lehet a foglalkoztatás bővítését és a munkaerőpiaci integrációt kiemelt szociálpolitikai prioritásként kezelni akkor, ha a mérvadó szakmai ítéletek szerint úgysem lehet munkát találni, úgysem érdemes erőfeszítéseket tenni a munkakeresésben, úgysem lehet mást megpróbálni, mint különböző közszolgálati programok (terápia, képzés, esetleg magasan szubvebnacionált védett foglalkoztatások) felé terelgetni a munkanélkülieket.

A munkaerőpiaci orientációt hangsúlyozó, a szakmai és tudományos környezetben gyakran használt szövegek és az ezekkel teljesen ellentétes gyakorlatok között valamilyen alkuknak ki kellene rajzolódni, különben a szociális ágazat részvételi törekvése az átfogó társadalmi haladásban, valamennyi, az Unióra való szociális hivatkozás és pénzügyi támogatásra vonatkozó igény hiteltelenné válhat.

*Munkára ösztönzés, avagy megélhetési segélyezés,
a munka szempontjának figyelmen kívül hagyásával?*

A hagyományos jóléti rendszerek azoknak adnak pénzt, akiknek nincsen saját munkajövedelmük, és addig adnak segélyt, ameddig nem akad munkájuk, saját jövedelmük. Ez az út hatékony lehet egyfajta elismert jövedelmi-segélyezési szint garanciáinak elérésében, de a megközelítés teljesen hatástalan a munkához jutás ösztönzésében és támogatásában. Ha ugyanis túl magasak a segélyezési szintek, akkor jelentős az elvi veszélye annak, hogy sokan fogják vonzónak találni, választani a segélyből való élést a munkajövedelmekért való megküzdés helyett. A munkaerőpiac önkéntes elhagyásának veszélye Magyarországon is, a világ más fejlett országaiban is elvi: nincsen igazolt sejtés arról, hogy tömeges lenne

a munkaerőpiacról való önkéntes kivonulás. Ennek ellenére, még ma is sokan a segélyezési szintek leszorításában vélik megtalálni a munkaösztönzés megfelelő eszközeit. Ám ez is egy hatástalan, ugyanakkor eléggé rosszindulatú gondolat. A segélyek leszorítása révén ugyanis az emberek tájékozottságban, megjelenésben és minden más szociális karakterükben olyannyira visszataszítóan távol kerülnek az elvárt normáktól, hogy főnként soha senki nem lesz hajlandó őket munkára felvenni.

Ugyancsak „népszerű” gondolat szorgalmazni a fellépést az adminisztratív szigor és fenyegetés állami eszközeivel, feltételezve, hogy a fenyegetés hatására nagyobb lesz a hajlandóság a felajánlott munkalehetőség elfogadására. Ezen állami eszközökkel fegyelmező gondolatkör legfontosabb eszköze a segélyek megvonásával való fenyegetés. Ám a logika nem éppen bölcs, és nem is utal a szociális problémák megértésére: ha nincs felajánlható és elfogadható munka, akkor hiába az állami erővel való fenyegetőzés, annak nem lesz semmilyen hatása, csak éppen a segély is elvész. Ezt a hozzáállást elviekben a legtöbb szociális szakember elveti. Arra a lehetőségre, hogy milyen következménnyel járhat, ha az együttműködés a szociális szakemberek és intézmények hibájaként nem vezetett sikerre, nincs intézményes szakmai reakció. Sokakat e válaszok hiányai is arra vezetnek, hogy a munkaösztönzés elvét csupán reménytelen várakozásnak kezeljék: „milyen jó is lenne, ha lenne munkája!” E remények viszont akkor is éltethetők, ha a segélyezési rendszerekben továbbra is fenntartjuk a hagyományos, az elérhető jövedelmi biztonság maximumát célzó, minden más kritériumot figyelmen kívül hagyó segélyezési elvárások kizárólagosságát. Tehát ha a segélyezés konkrét eljárásaiban, normáiban, szabályaiban továbbra sem játszik lényeges szerepet az a törekvés, hogy jó lenne a segélyezettet közelebb vinni a munkaerőpiacokhoz.

Ha a fentiek nyomán mégis fontosnak tartanánk a munkára való ösztönzés elvét, akkor a megfelelő segélyezési magatartásra vonatkoztatott következtetés viszonylag primitív lenne. Ha a munkába lépést akarjuk támogatni, akkor nincs mese, magát a munkába lépést kell támogatni. Legalábbis a munkába lépés első időszakában enyhíteni kellene a munkáltató produktivitási kockázatait (a már hosszú ideje munka nélküli, gyakran más hátrányokkal is jellemezhető emberek foglalkoztatása mindig jelent termelékenység kockázatokat); illetve enyhíteni kellene a munkába lépéssel szükségszerűen együtt járó életformaváltás többletköltségeinek terheit (megjelenés, öltözködés, utazás, a háztartás vezetésére rendelkezésre álló, kevesebb idő „kiváltásai”, a társas kapcsolatok fel- és újraélesztése stb.).

Jeleznünk kell, hogy az ilyen támogatási konstrukciók bevezetése súlyos nehézségeket jelent a segélyezési filozófia váltását követő, ahhoz adekvát jogi, adminisztratív és pénzügyi konstrukciók és módszerek kidolgozásában, s emiatt számos elméleti szerző, s a gyakorlat képviselői is ellenérzéseiket fejezik ki a fenti megoldással szemben. Amint erre korábban is utaltunk, a munkaerőpiaci integráció céljait nem lehet kizárólag a szociális ágazaton belül hatékonyan szolgálni, ehhez az ágazatok jelenleg igencsak döcögős együttműködését kellene simábbá, hatékonyabbá tenni, elsősorban a (centralizált) foglalkoztatáspolitikai és a (decentralizált) szociális ellátások között.

*Szociális munkaerőpiac: szociális szakmák piaca
vagy szociális foglalkoztatás?*

Ha részleteiben megvizsgáljuk a szociális munkakörök bővülését (amely jelentős volt az elmúlt évtizedben), akkor igen szomorú felfedezésekre juthatunk. Nevezetesen arra, hogy bár ebben a foglalkoztatási bővülésben szerepet játszanak azok a pályakezdők, akik az új közép- és felsőfokú képzési formákban szereztek diplomát, jelenlétük statisztikai eszközökkel szinte alig mutatható ki. A nagy létszámbővülések mögött nem feltétlenül a szakmailag magasan kvalifikált emberek jelenlétének, hanem inkább valamiféle (így vagy úgy értelmezett) „szociális foglalkoztatás” szempontjainak érvényesülését vélhetjük kirajzolódni.

Bár bizonyos körökben felzúdulást is kelthet, de tényszerűen igaznak tűnik, hogy a felsőfokú végzettségűek körében a legnagyobb tömeget azok a szociálpedagógiai végzettségűek jelentik, akiket (összhangban a felsőoktatási törvény előírásaival) a viszonylag alacsonyabb kvalifikációjú oktatógárdával dolgozó, s a csökkenő gyerekszámok miatt a hagyományos pedagógusképzéstől a szociális terület felé bővülő tanítóképző és tanárképző főiskolák képeztek. Az egyetemi szintű végzettséget szerzett szociális munkások jelenléte alig, a szociálpolitikusok jelenléte gyakorlatilag egyáltalán nem mutatható ki a szociális munkakörökről szóló statisztikákban.

A felsőfok alatt igen jelentős mennyiségben azokat találjuk, akik különféle munkaerőpiaci problémák okán és nyomán, különféle szociális és foglalkoztatási programokban szereztek (át)képzést és munkalehetőséget a szociálpolitikában.

Nem vitathatjuk, hogy a szociális problémák átélése és megtapasztalása számos előnyt és erényt hozhat a szociális munkakörök és feladatok ellátása során. Viszont az is nehezen vitatható, hogy a szociális munkakörök betöltése az ilyen csatornákon csak erősítheti a szociális szakmáról szóló társadalmi előítéleteket: empatikus, a problémák iránt érzékeny és fogékony emberek, nem túl jelentős intellektuális teljesítményekkel, műveltségekkel és gondolkodói kapacitásokkal. Ezen előítéletek létét fájó kimondani, ámde mégiscsak jobb szembeülni velük.

A jövőre nézvést tehát jó húsz év után ismét felvethető az a kérdés: vajon a képzési kapacitások fenntartására és bővítésére irányuló szakmai igények őrzése mellett mit lehetne tenni azért, hogy a magyar társadalmi közéletben egy új, felnövekvő szociális szakmai elit a jelenleginél hathatósabban képviselje a szakma erkölcsi és intellektuális mintáit?

Normativitás vagy együttműködési elv?

A jóléti állam egyik klasszikus elve a normativitás, amely szerint a szociális ellátásokra való jogosultságokat normatív, objektív kritériumok alapján mérlegelhető mértékekhez kell kötni. Ezekhez a normatív mértékekhez elvileg akár perelhető alanyi jogokat lehet rendelni. A szükségleteikben hiányt szenvedő emberek erős jogokkal való felruházása eman-

cipálja a társadalom ellátástól függő tagjait, rétegeit is, hiszen nem tekinthetők többé könyöradományokért jelentkező, kiszolgáltatott páriáknak. Viszonylag kevés szót szoktunk ejteni arról, hogy a jóléti államok kialakulásakor a szociális ellátások akkori, ma már klasszikus célcsoportjai olyan emberek voltak, akiktől elvileg sem lehetett elvárni különösebben hasznos társadalmi cselekvést, részvételt, preferálandó magatartásokat, különösen azt nem, hogy dolgozzanak (öregék, gyerekek, rokkantak stb.).

A szociálpolitika ügyfélkörének, a mai szegénységnek a szociológiai profilja – nem kis részben éppen a munkára képtelenek ellátását hatékonyan és eredményesen kezelő, „nagy rendszerek” sikerei nyomán – jelentősen megváltozott. Ma a legszegényebbek elvileg dolgozhatnának is, munkára elvileg képesek lennének, csak éppen nincsen munkájuk és nincsen jövedelmük. Az ő esetükben nem védhető az az álláspont, amely nem vár el semmilyen aktív magatartást, különösen amelyik nem várja el azt, hogy adandó alkalommal a munkalehetőségeket el kellene fogadni, hogy dolgozni kellene, ha kínálkozik erre reális lehetőség. Véleményünk szerint ennek az elvárásnak a jelenlegi szociális rendszerek csak kevésbé képesek megfelelni. Gyakorlatilag a szociális-munkaügyi szervezetekkel való együttműködést előíró valamennyi ismert rendszer inkább a régimódias „rendes és alázatos magatartást” előíró rezsimmé vált.

Mindez nem szükségszerű, és logikailag nem feltétlenül következne az együttműködés – generálisan egyenjogú, szimmetrikus viszonyokat feltételező – előírásából. Gyakorlatilag azonban mégis szükségszerűen ez következik akkor, amikor az együttműködés eredményességének-eredménytelenségének következményeiért kizárólag az egyik fél – a segélyért folyamodó – viseli a felelősséget. Még élesebben fogalmazva: akkor, ha az együttműködés kudarca csak és kizárólag a segélyt igénylő hibája lehet, és ennek megfelelően, ha a kudarc egyetlen következménye csak a segély megvonása lehet. Sokan e probléma megoldását a normativitás elvének visszaállításában vélik megtalálni. Tehát abban, ha a munka keresésében, a munkába állás próbálkozásaiban, és semmilyen más aktivitásban, magatartási formában megfogalmazható elvárások nem játszanának semmilyen szerepet a szociális ellátásokban. Ez azonban annak a nyílt beismerését jelentené, hogy a szociálpolitikai intézmények és szakemberek nem képesek és nem hajlandók részt vállalni sem a foglalkoztatás bővítésének közfeladataiban, sem a tartósan munka és jövedelem nélkül élő „új-szegények” segélyezésen túlmutató problémáinak megoldásában.

Ha a dilemma másféle feloldását akarnánk keresni, akkor ezen útkeresésnek arról kellene, lehetne szólnia, hogy a szociális intézményeknek és szakembereknek is valamiféle explicit felelősséget és garanciát kellene vállalniuk az együttműködésben való részvételük eredményességéért, illetve a közös sikerekért és a közös kudarckok viseléséért. Ilyen jellegű explicit felelősségvállalásra vonatkozó javaslatok azonban alig merültek fel a SZOLID előkészületei során, sőt, az ötletként felmerült javaslatok is a szakmai reprezentánsok heves ellenállásába ütköztek.

Mérethatékony szakszerűség vagy közösségi bizalom?

A szociálpolitikai ellátások egyik legsúlyosabb problémaköre a hozzáférések különbségeiben mutatkozó erős települései-földrajzi meghatározottság. Miközben a kistelepülési (elsősorban a kedvezőtlen regionális elhelyezkedésű, munkahelyhiányos, jellemzően kevés lélekszámú falvakban élő) lakosság életkörülményei a szociálpolitikai ellátásoktól függetlenül is relatíve igen rosszak, aközben az ő szociális ellátásuk színvonala is messze elmarad az országos átlagoktól, normálisnak elfogadott elvárásoktól. A probléma nem csupán az elmaradásokban igen súlyos, hanem az adekvát elvek hiányaiban is az. A szociálpolitikai gondolatok állandóan a nagyobb lélekszámú, városias formákat akarják a falusias életviszonyokra alkalmazni, noha ott ugyanazok a formák működésképtelenek és finanszírozhatatlanok. Differenciált formákban, az ehhez szükséges szakember-ellátottságban nem lehet néhány száz ember számára ugyanazt biztosítani, mint ami működőképes néhány tízezer tekintetében. A dilemma eddigi megoldási kísérletei kevés sikert hoztak: vagy megpróbálták az apró községben is működtetni a városias intézményt, vagy minden hasonló ellátás elérhetőségéről elvileg is lemondtak. (Ez a lakosság-számhoz igazodott szabályozás logikája, amely szerint a kisebb településnek nem is kell hasonló ellátás, vagy ha mégis, akkor ugyanolyan feltételekkel, működési engedélyeztetési és finanszírozási kondíciókkal vállalhatja fel.)

A dilemmát kétféle módon lehetne megoldani. Az egyik megoldás az intézményi méretek hatékonyabb meghatározása lehet, vagyis az olyan keretek kialakítása, melyek közt az intézmény pl. már képes megfelelő szociális és intézményműködtető szakembereket alkalmazni. Ennek az irányznak a kulcsfogalma a „kistérség”. Ennek emlegetése gyakran magával a csodavárással azonos, máskor pedig éles kritika tárgya az elképzelés: már a 8–10 km-es távolság is gyakorlatilag áthidalhatatlan, és sok esetben elérhetetlenné is teszi az ellátásokat. (A kritikai hangok mögött rendre felsejlenek a korábbi központosítási törekvések is, s eközben nem túl sok figyelmet fordítanak arra, hogy a kommunikáció és a motorizáció technikai feltételei mára elvileg más körülményeket teremtettek a harminc évvel ezelőttiekhez képest.)

A másik út annak elismerése lehet, hogy a közösségi bizalom részlegesen pótolni képes a szakszerűségeket. Gondozásban, odafigyelésben, bizonyos pénzbeni, testi, higiéniai intimitásokban ugyanis a szakértelmet csak valamiféle familiáris bizalom pótolhatja.

Mindkét elvi iránynak az a kényelmetlensége, hogy a meglevő hátrányok elvi felszámolhatósága még a jelentős szakmai és pénzügyi ráfordításoktól sem remélhető. Legfeljebb az enyhítése várható, ami azonban megbecsülhető és megbecsülendő.

Progresszivitási elvet követő ellátásszervezés, avagy a jelenlegi mechanizmusokat követő normativitási elv?

A koordináció, a szervezés fogalmát sokan félreértik, és csupán úgy értelmezik, mint a dolgok gyakoribb és szélesebb körben zajló megbeszélésének problémáját. Nos, az intenzív és sűrű kommunikáció valóban fontos eleme a koordinációnak, de nem ez a legfontosabb eleme. A legfontosabb mozzanat a koordinációban és az ellátásszervezésben a kapacitások fejlesztésének, tartalmi és földrajzi „elhelyezkedésének”, valamint az ellátandó feladatoknak az összehangolása. Természetesen kényelmesebb feladat, ha valamennyi érintett egyetértése mellett kell koordinálni, és érdemes is befektetni az egyetértések megnyerésébe – de ez még így sem szokott általában összejönni. Nem népszerű következménye a fenti okfejtésnek az, hogy hatékony koordinációról, ellátásszervezésről akkor beszélhetünk, ha hatalom áll a szervezőkészség mögött. Ha a rendszerek egyensúlyait, összhangjait akkor is fenn lehet tartani, ha az ebből származó következmények nem felelnek meg maradéktalanul valamennyi érintett, koordinált szereplő éppen aktuális érdekeinek.

A progresszivitási elvnek érvényt szerző koordináció, ellátásszervezés csak abban az esetben lehet sikeres, ha a jelenlegi erőviszonyokkal és kapacitássúlyokkal szemben, akár a konfliktusokat is vállalva, jelentős szolgáltatási erőforrás-átcsoportosítást és aránymódosulást tud elérni a „házhoz szállított”, „közösségi alapú”, az emberek független, önálló életvitelét erősítő és támogató szolgálatok javára – a bentlakásos, totális intézményi ellátás kárára. Elviekben ezekkel a törekvésekkel mindenki egyetért, egészen addig, ameddig nem kell az elv konkrét következményeivel is szembesülnie. Ugyanis a hatékony és eredményes koordinációhoz olyan eszközökkel is élni kellene, mint a kapacitáskorlátozás, a versenyeztetés (amelynek – szükségszerűen – vesztesei is vannak...), sőt, annak a kockázatával is valamennyi szakembernek szembesülnie kell valamikor, hogy ő (az általa képviselt intézmény) is kerülhet a vesztesek oldalára.

Épp a vereségektől való félelem, egyfajta sajátosan értelmezett szakmai szolidaritás tartja fenn görcsösen azt a jelenlegi mechanizmust, amely a szektorsemlegességet és normativitást tudatosan félreértelmezi, és elvvé teszi azt, hogy pénzt kell kapnia a szociálpolitikai ellátásokban mindenkinek, boldognak-boldogtalannak, akárkinek, akármilyen szolgáltatást is végez. Lehetne persze akár üdvözlendően toleránsnak és libertáriánusnak tartani ezt a hozzáállást – ha nem épp ez a finanszírozási elv állította volna elő a jelenlegi torz ellátási szerkezetet.

Félrevinné a gondolatmenetet, ha a problémát morális kérdésként akarnánk kezelni. A bentlakásos intézményi ellátás fajlagosan, egy fogyasztóra vetítve kétségkívül drágább, mint bármilyen „házhoz szállított” ellátás. Ez a költségtöbblet igazolható és indokolható akkor, ha a bentlakásos intézményekbe önmaguk ellátására képtelen, ápolástól-gondozástól függő helyzetű emberek kerülnek, míg az épp csak valamilyen segítségre szoruló a saját otthonaikban is megkaphatják a szükséges segítségeket. Ám ha a területi ellátás gyenge, a segítségekhez való

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER REFORMJA

hozzáférés esetleges – akkor túl sok még tette kész, önálló ember számára sem lesz elérhető más segítség, mint bevonulni a bentlakásos intézménybe. Ez a tendencia önmagát gerjeszti tovább: az emberek egyre inkább az intézménybe való bejutást látják az egyetlen reális lehetőségnek ahhoz, hogy megkapják a szükséges segítségeket, s emiatt egyre nagyobb lesz a sorban állás és a kielégítetlen igények listája, aminek következtében egyre torzul a már amúgy is torz ellátási szerkezet. Amelyre adott reakcióként az indokolatlan bentlakásos elhelyezésekre – jó okkal – hivatkozva kemény adminisztratív megszorításokat hoz magával, súlyos károkat okozva még a rövid távon nyertesnek látszó bentlakásos szektornak is.

Ágazatközi együttműködés és normativitás, vagy amelletti állásfoglalás, hogy a pénzek hatékony osztására kizárólag a szociális szakma képes?

A SZOLID Program egyik igen lehangoló tapasztalata volt az, hogy a források racionális felhasználásának követelése minden ágazatot képviselő szakértő részéről éppen addig tart, ameddig az adott javaslat az adott igazgatási egység rendelkezésére bízott pénzek növelését is jelenti. Az előkészületek során egyetlen tárca, egyetlen szervezeti egység egyetlen képviselője egyetlen pillanatra sem tudott olyan javaslatot támogatni, amelynek révén olyan helyzet is kialakulhatott volna, hogy kevesebb pénzt fog osztogatni az érintett közigazgatási egység. Ez a hozzáállás minden racionálisnak álcázott vitát zárójelbe tehetővé tett: ha miniszteriumokat, ágazatokat képviselő hivatalnokok is részt vettek bármilyen megbeszélésen, akkor a szakmai diskurzus valójában valamiféle tervalkut leplezett. A források más struktúrában, más elvek szerint végbemenő felhasználását csak azoknak az apparátusoknak az ellenében lehet elérni, akiken kívül másnak nincsen igazgatási (finanszírozási, szabályozási stb.) tapasztalata a források felhasználásáról. Ez bizony igen súlyos dilemma, amire semmilyen megoldási irány nem rajzolódott ki.

Az ellenőrizhetőség–átláthatóság és a szakmai könyvelés adminisztratív nehézségei

Egy szabályozási javaslat előkészületei során mindig minden vonatkozásában az a legfontosabb kérdés, hogy a megvalósításhoz milyen források állnak rendelkezésre. Ez a hozzáállás nem is feltétlenül cseng egybe a szakma kollektív önképeivel, de szokatlanak sem tekinthető.

Van azonban egy további, jellemzően zavarba ejtő kérdés is, amire szintén jellemzően semmilyen válasz nem szokott érkezni. Ez a kérdés az, hogy a rendelkezésre álló források felhasználása milyen szintű és milyen hatékonyságú, vagyis hogy miként „ellentételezi” a rendszer a neki juttatott pénzeket.

A szociálpolitikában (de ezen túl, a magyar közszolgáltatások körében

általában is) bevett szokás, hogy a pénzek iránti igények benyújtása során a problémákra vagy a problémákkal való foglalatosságok kényszerére szoktak hivatkozni. Jeleznünk kell azonban, hogy maga a probléma közvetlenül nem kerül pénzbe, csak az, ha valaki valamit tesz a probléma enyhítéséért, azaz embert és munkaidőt fordít rá, anyagi forrásokat használ fel. Ha ezt elismerjük, akkor semmilyen probléma nem indokolhat pénzbeli, költségvetési igényeket, sőt, még a problémával való elfoglaltság sem, hanem csak az, ha valaki valamilyen eredményre jut a problémák enyhítésében, és az eredmények elérése érdekében célszerűen, takarékosan, szakszerűen költi a rábizott közpénzeket, költségvetési forrásokat.

A racionális forrásfelhasználás megítélése nem múlhat szubjektív érzéseken, szimpátiákon, hanem csak olyan alapokon nyugodhat, amelyek elkönnyvelt, ellenőrizhető, objektív normák szerint megítélhető bizonylatok. Ahogyan a gazdasági életben is csak könyvelési eredmények alapján lehet minősíteni a gazdálkodás racionalitását, eredményességét (és ahogyan bárminemű könyvelés is csak a mérvadó események írásos rögzítésére, bizonylatolására épülhet), úgy a szociálpolitika eredményességét, az egyes feladatok árát és hasznát is csak az írott bizonylatokra épülő, ellenőrizhető, átlátható adminisztrációra lehet építeni. Ami viszont maga is pénzbe kerül. Még hozzá sok pénzbe, és igen kényelmetlen természetű pénzbe, hiszen ennek a pénzköltésnek közvetlen előnyeivel az ügyfelek, a szociálpolitikai ellátások címzettjei közvetlenül soha nem találkozhatnak. Sőt, ilyen célokra igen könnyű úgy pénzt költeni, hogy annak előnyeivel soha senki ne találkozhat. Nos, ez maga a súlyos dilemma: civilizált, ellenőrizhető, átlátható közpénzfelhasználásához jelentős adminisztratív fejlesztésekre van szükség, melyekre csak akkor szabad sort keríteni, ha beláthatóan vannak hasznai, még akkor is, ha ezen hasznok csak közvetettek, áttételesek lehetnek.

Az ellentétek egyértelműbben megfogalmazhatók. A jelenlegi átláthatatlanságok fenntartása rövid távon számos előnnyel jár a szociálpolitika cselekvő szereplői számára. Hosszabb távon azonban alátámaszthatatlan és megalapozhatatlan minden olyan költségvetési igény, amely nem ígér ellenértéket, produktumot, ellentételt a felhasznált pénzért. Még hozzá jó árut, jó helyre jutó, eredményes ellátást és hatékony szolgáltatást rentábilis áráért.

VII. Amit minden kockázat és mellékhatás ellenére vállalni kellene

A fentebbi okfejtések arról szóltak, hogy bizonyos ellentmondások, dilemmák, elvi konfliktusok egyszerűen nem értek be eléggé ahhoz, hogy markáns, a szükséges szakmai és politikai egyetértések minimálisan szükséges szintjének megfelelő támogatásokat élvezhessenek. Könnyű lenne nyugalomra inteni minden érintettet azzal, hogy az érést ki kell várni, nem lehet ezeket a folyamatokat sürgetni. Sokan vannak ezen az állásponton, és igazságukat csak erősíti, hogy az uniós csatlakozás szá-

mos vonatkozásban valóban, megállíthatatlanul sürgetni kezdte az érési folyamatokat.

Mégis, van néhány olyan teendő, olyan fejlődési irány, amelyben még a kiforrott szakmai álláspontok kivárása előtt indokolt lenne világos, egyértelmű kezdőlépéseket megtenni. A kiforratlanságokkal szemben több tényező indokolja e lépések megtételét. Elsősorban az, hogy az irányokat illetően, még a technikai kidolgozatlanságok és a részletkérdések tisztázatlansága ellenére is széles körű szakmai és politikai egyezségek, konszenzusok születtek meg. Ugyancsak sürgetik e kezdőlépések megtételét az uniós tagságból származó elvárások és esélyek is. Az Unió elvárásai jelenleg a „nyílt koordináció” viszonylag laza kereteiben jelentkeznek, viszont az is előrevetíthető, hogy ezek az elvek egyre határozottabban kemény formát öltenek részben a Strukturális Alapok pályázati elbírálási szempontjaiban, részben jogi direktívákban.

Mіндеzeket figyelembe véve, az alábbi területeken a lehető legrövidebb időn belül indokolt lenne, hogy markáns, a fejlődési irányokat egyértelműen kijelölő lépéseket tegyenek.

1. Igazságosabb szociális jövedelemosztás a nagy rendszerekben, mindenekelőtt a gyermektámogatásokban

A gyermektámogatások igazságosságának mibenlétéről meglehetősen széles körű (elvi) egyetértés alakult ki. Ezt az elvi egyetértést a „kettős méltányosság” követelményével szokás kifejezni, amely azért kettős, mert,

– egyfelől horizontális méltányosság, amely az azonos piaci jövedelemmel rendelkező szülők, családok közül szisztematikusan több pénzt ad annak, akinek van gyereke, illetve akinek több gyereke van;

– másfelől vertikális méltányosság, amely az azonos családi helyzetű szülők közül szisztematikusan több pénzt ad annak, több pénzzel járul hozzá annak a szülőnek a gyermeknevelési terheéhez, akinek kisebb a piaci jövedelme.

Jelenleg ebből a kettős méltányossági elvből többé-kevésbé megvalósul a horizontális méltányossági elv, amit célszerű lenne megőrizni. Viszont két helyen is igencsak sérül a vertikális méltányossági elv.

Ha ugyanis a jelenlegi három nagy, gyermeknevelést támogató rendszer (*családi pótlék, családi adókedvezmény*, amelynél a be nem szedett adót is egyenértékűnek tekinthetjük a korábban beszedett, majd odaadott jövedelemmel, és a *rendszeres gyermeknevelési támogatás*) kumulált, összevont elosztási hatásait vizsgáljuk, akkor egyetlen családi típusra sem fogunk valamilyen monoton csökkenő elosztási görbét tapasztalni. Az ideálisan igazságos görbétől való eltérés egyik döntő tényezője az, hogy az adókedvezményeket csak azok vehetik igénybe, akiknek van annyi adóköteles jövedelmük, hogy az azután járó adóból a kedvezményt le tudják vonni. Azaz a mai struktúrában az eltérő hozzájárulási szabályok okozzák az ilyen jellegű elosztási mintázatot. Nagyon röviden: az adókedvezményhez (és a családi pótlékhoz) egyszerű a hozzájárulás feltételrendszere, míg a rend-

szeres gyermekvédelmi támogatás esetében egy bonyolult, sok lépcsőből álló procedúrán (jövedelem- és vagyonteszt, esetleg környezettanulmánnyal kiegészülve) kell átesni. Ezt tükrözik a hozzájutási arányszámok is, hiszen a jogosultak közül adókedvezményt majd mindenki kap, míg a rendszeres gyermekvédelmi támogatás tekintetében sokan, bár a szegénységük alapján elvileg jogosultak lennének, de ennek ellenére a bonyolult eljárás során kiostálódnak, és mégsem kapnak ellátást.

Az adókedvezmények hatására (amely hatásba a magasabb kedvezmény-támogatás összege és a hozzáférés teljes körűsége egyaránt belejátszik) a megkapott gyermeknevelési-családi támogatások összevágva magasabbak a magas jövedelmű szülők esetében (különösen a többgyerekesek esetében), miközben irritálóan alacsonyabbak a szegényebb szülők támogatásai.

A másik probléma abból származik, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, amely egy egyösszegű támogatás (és amelyet „megfejel” számos természetbeni támogatási forma, elsősorban tanszer és étkeztetés), azoknak jár, akiknek az egy főre jutó jövedelme nem halad meg egy meghatározott mértéket. Mint minden hasonló támogatási forma esetében, itt is az alapvető gond, hogy a jövedelemhatárt kevéssel meghaladó saját jövedelemmel rendelkezők tényleges jövedelme lényegesen alacsonyabb lehet, mint azoknak a jövedelemhatár alatti keresetűeknek a pénze, akiknek a jövedelmét kiegészítik a támogatások. Magyarán: erős jövedelemszerzési ellenőztönző hatása van annak, ha valakinek több a rendelkezésre álló tényleges jövedelme akkor, ha a munkájából kevesebb pénzt keres. Ez a hatás különösen súlyos társadalmi feszültség akkor, ha a foglalkoztatás bővítése elsődleges prioritás, ám éppen a bővítésbe elvileg bevonható társadalmi csoportokra hatnak az erős munka- és jövedelemszerzési ellenőztönző hatások.

E két igen kellemetlen hatás csökkentéséhez, vagyis az eloszlási görbék „kisimításához”, és ahhoz, hogy mindezt folyamatosan a jövedelemmel fordítottan ereszkedő karakterűvé tegyék, elkerülhetetlenül figyelembe kell tudni venni a szülők jövedelmében fennálló különbségeket. Ennek többféle eszköze is van, amelyek alkalmazási lehetőségeit sürgősen meg kell vizsgálni. Már rövid távú intézkedésként is megteendő lépés lehet azonban valamilyen részleges gyermekvédelmi támogatás, egyfajta „segélyezési lépcsőzetesség” bevezetése az egyösszegű jövedelmi küszöb alkalmazásával szemben a rendszeres gyermekvédelmi támogatás jogosultságának megállapításakor.

Ugyancsak fontos lépés annak a folyamatnak a megkezdése, amely a három nagy rendszer összehatásának átláthatóságát célozza meg. Egy összehatásban igazságosabb támogatási rendszer alapvetően a családi pótlék komoly mértékű emelésének eszközeivel érhető el. E váltás költségvetési fedezetét az teremtheti meg, ha az adókedvezmények és a rendszeres gyermekvédelmi támogatások forrásait összevonva, az igazságosnak elfogadott differenciálást intézményesíti a megnövelt és megreformált családi pótlék. Egy ilyen rendszer ugyanis eltünteti a munkaellenőztönző hatásokat, azzal, hogy nem „bünteti” a segélymegvonással a többletjövedelem megszerzését. Ugyanakkor elvileg teret enged a kettős méltányosság érvényesülésének, hiszen valamennyi azonos jövedelmű

ember esetében többletjövedelmet biztosít annak, akinek gyereke, több gyereke van; másfelől, a piaci jövedelmekkel fordítottan arányos elosztás, a vertikális méltányossági elv érvényesülésének is teret nyit.

2. A legszegényebbeket is elérő segélyezési rendszerek

A jelenlegi magyar segélyezési rendszerben nem szociális jogcím az, ha valakinek nincsen pénze, jövedelme. Ennek a szegények életkörülményeire gyakorolt hatása, legalábbis a létszámokat tekintve, nem annyira drámai, mint amennyire első pillanatra látszik. Ki kell emelnünk, hogy az átláthatatlanul sokféle segély valamilyen formája a szegények elég nagy hányadát azért mégiscsak eléri.

Ahhoz, hogy a segélyezési rendszer társadalmi hatásai igazságosabbak, hatékonyabbak, eredményesebbek lehessenek, három irányban szükségesek azonnali lépések.

Egyfelől a segélyezési rezsimeket nemcsak meg kell szabadítani a munkavállalást ellenőztönző hatásaiktól, hanem markáns fordulatot kell előállítani annak érdekében, hogy erőteljesebb és eredményesebb bátorítást adjanak a munkavállaláshoz. E fordulat nevében, bizonyos jövedelemhatárig fel kell oldani azt a munkatiltalmat, amely a segélyezés alatt semmilyen jövedelemszerző tevékenységet nem enged, hiszen ezzel végérvényesen le lehet szoktatni a segélyezett embereket a munkavégzésről és a munkakeresésről. Ugyancsak célszerű lenne olyan igazgatási technikákat bevezetni, amelyek a munkába álláskor nem megszüntetik az addig járó segélyre való jogosultságot, hanem egyfajta „komplementer próbaidőként”, a munkavállalás próbaidejére felfüggesztik az ellátást. Így, a próbaidő alatti kudarc esetén azonnal aktiválódna az ellátás, és csak a próbaidő leteltével véglegesítenék a megszüntetését. Ezen túlmenően, épp a munkába állás átmeneti nehézségeire, az életformaváltás extra költségeire való tekintettel célszerű lenne bizonyos segélyezési jogcímek meglétét a munkába állás első néhány hónapjára is fenntartani – ezzel is hangsúlyozva azt a törekvést, hogy „érje meg dolgozni!”

A másik lehetséges és szükséges változtatási irány az egy főre jutó jövedelmi küszöbök és a családtagokra egyesével megállapított segélyezési jogcímek alkalmazása helyett valamilyen családi típusú segélyezési rendszerek bevezetése (a jelenlegi elképzelések szerint inkább jövedelemkiegészítő tartalommal, mint a család kiesett jövedelmét egyetlen segélyformában pótló támogatásként).

A harmadik, sürgősen megteendő lépés a legnagyobb pénzbeni lemaradást mutató szociális jövedelmek emelése, korrekciója, az indexálásuk biztosítása. Ugyanilyen fontos lépés lenne a kiszámíthatóság növelése, valamint a segélyek egységesítése az ésszerűség határán belüli, s az átláthatóságuk biztosítása. Így fontos lenne az ápolási díj emelése, legalább az igen súlyosan fogyatékos hozzátartozót ápolók esetében; valamint az időskori járadék összegének akár 30 százalékos emelése is. Ennek irányában tett lépéseket a szociális törvényeket módosító 2004. évi CXXXVI. törvény is.

3. *Eredményes feladatellátásra koncentráló szolgáltatási struktúra, a feladatok ellátására ösztönző finanszírozás*

A szociális ellátások szerkezeti torzulásait gyakran érzékeltetik azzal, hogy túlméretezettnek tűnik a bentlakásos intézmények kínálata; hogy igencsak alulfejlett a „házhöz szállított”, az otthoni környezetben nyújtott szolgáltatások köre; és különösen, hogy az arányok egyre romló tendenciát mutatnak.

Ennek a romló tendenciának a megállítása, az egészségügyből átvett kifejezéssel élve, a progresszív ellátásszervezés elveinek az érvényesítése nem tűr halasztást. E cél érdekében a jelenlegi „intézményközpontú” szabályozásról egyre inkább át kell térni az ellátási feladatokat pontosan specifikáló, az adott feladatok ellátására koncentráló szabályozási és finanszírozási megoldásokra – némiképp függetlenül a kérdéseket attól, hogy ki, milyen intézmény látja el az adott feladatot, ha azt megfelelő szakmai színvonalon, egyenlő eséllyel, mindenki számára elérhetően képes elvégezni. A feladatok pontos meghatározásakor, illetve a feladatellátást szem előtt tartó finanszírozási konstrukciók bevezetésekor megkezdhetetlenül az ápolási-gondozási biztosítási ág előkészületeiként megszületett eredményekre kell építeni, fenntartva annak a lehetőségét is, hogy az új biztosítási ágat, illetve valamilyen nem (kizárólag, elsősorban) járulékból, hanem más közpénzből szolgáltatást vásárló ágat is be lehessen vezetni.

Ugyancsak a feladatokra koncentrálva célszerű egyfajta „intézményi mérethatékonyságot” megcélozni, amelyben megfelelő szociális és menedzsmenti szakértelmek biztosíthatók, s amelyben a relatíve alacsony általános költségek mellett a kiadások jelentős aránya közvetlenül szolgálja az ügyfelek szükségleteinek kielégítését. Ilyen hatékony, méretükben „sem nem túl nagy – sem nem túl kicsi” intézményi felállások részben egyfajta ágazatközi kooperáció és integráció, részben a kistérségi szinten ellátást biztosító formák kiépülésével képzelhetők el.

Az intézmények helyett a feladatokra koncentráló, egyfajta intézményi sokszínűséget, akár a szektorsemleges versenyfeltételeket is befogadó igazgatási rendszernek a jelenleginél nagyságrenddel több információt a jelenleginél lényegesen hatékonyabb és átláthatóbb módon kell kezelnie. A jelzett irányokba mutató elmozdulás döntő kérdése az, hogy mennyire sikerül a megfelelő minőségbiztosítási, differenciált finanszírozási-szolgáltatásvásárlási, engedélyeztetési és transzparencia-követelményeknek megfelelő, az ehhez adekvát informatikai hálózatokat üzemeltetni képes igazgatási reformokat végrehajtani.

Hatékony szolgáltatásvásárlási mechanizmusokat csak ott lehet érvényesíteni, ahol az elvégzett munkák mennyisége és minősége, az elért eredmények átláthatók és mérlegelhetők, sőt, ezen túl, ahol az elvégzett munkák és elért eredmények összevethetőek azok áraival, költségvetési ráfordításaival is. Ebbe az irányba kéne minél sürgősebben elindulni.

4. A munkapiaci integráció támogatása

Bár azt ma már mindenki elismeri, hogy a masszív, tartós munkanélküliség és az ebből eredő masszív és tartós szegénység a magyar társadalom talán legsúlyosabb szociális problémája, ám ennek ellenére kevés lépést tettek ezen probléma orvoslása érdekében. Pontosabban szólva, a munkanélküliségi probléma kezelése helyett a szociális intézmények jellemzően valami más problémaként állítják be a kérdést. Így azután a munkanélküliségi kérdésből általában etnikai, fogyatékosági, mentálhigiéniai vagy más kérdések lesznek, és a megoldási kísérletek is a jogsegély, a terápia és a mentális fejlesztő tréningek segítéseként jelennek meg a munkakeresés és munkavállalás támogatása helyett.

A munkanélküliségi kérdést tehát alapvetően munkanélküliségi és foglalkoztatási kérdésként kell és érdemes értelmezni, és a megoldásokat is leginkább abban a formában kell keresni, hogy dolgozzon, keressen pénzt az, akinek jelenleg már régóta nincsen munkája és nincsen önálló jövedelme.

Ezen a téren a legkézenfekvőbb megoldás a munkaügyi és szociálpolitikai intézmények kapcsolatrendszerének rendezése. E rendezésnek ki kell térnie bizonyos információk rendszeres cseréjére, egymás tájékoztatására; valamint az olyan ésszerű kooperációk, együttműködések megtalálására, melyek során mindenki azt teheti – akár a másik ágazat „hasznára” is –, amihez ért, és amihez a megfelelő kapacitásai rendelkezésre állnak. E munkamegosztás során kiinduló helyzetként azt célszerű elfogadni, hogy a személyes szolgáltatások köre a szociálpolitikai és más, az önkormányzatok feladatellátási körébe tartozó ágazatokban – mint amilyen az oktatás és az egészségügy – rendelkezésre áll, míg a munkaügyi és gazdasági szempontból releváns információszolgáltatás feltételei elsősorban a centralizált, a magyar viszonyok között kiemelkedő informatikai infrastruktúrával felszerelt munkaügyi-foglalkoztatási ágazat rendelkezésére áll.

5. Elkönnyvelhetőség, ellenőrizhetőség, átláthatóság – a szociális ellátásban és igazgatásban

A magyar szociálpolitika szereplői minden kétséget kizáróan szakmai tudásuk legjavát felhasználva igyekeznek foglalkozni a szociális problémákkal. A jó szándékú „foglalkozás” tényét ritkán kétségbe vonva azonban sokan megkérdőjelezzik, hogy egyáltalán van-e kézzelfogható eredménye a foglalatosság közben eltöltött időnek, az elköltött pénznek.

Ahhoz, hogy a szociálpolitika intézményei, szervezetei társadalmi presztízsüket, költségvetési és finanszírozási pozícióikat legalább a jelenlegi szinten őrizni tudják, azonnal és jelentősen előre kell lépni az ellátások elkönnyvelhetőségének, ellenőrizhetőségének, átláthatóságának javítása érdekében. A civilizált gazdasági és közszolgálati normákat követve, e célok elérése érdekében azonnal el kell kezdeni azoknak az ügyviteli és könyvelési rendszereknek a fejlesztését, amelyek bizonylatokon rögzítik a mérvadó gazdasági és pénzügyi eseményeket, és amelyek – első-

sorban a rendszereket működtető szakemberek és ügyfelek számára – átlátható szerkezetekbe rendezik az elemi információkat.

Gyakorlatilag ettől a ponttól válnak relevánssá azok a feldolgozási szempontok, amelyek az Unióval való szakmai együttműködés fundamentumai, és amelyeket gyakran jeleznek az „indikátorok” hívószavával. Ma tényként kell rögzítenünk lemaradásainkat ezen a téren: nem vagyunk képesek arra, hogy a megfelelő mutatószámokat, indikátorokat alkalmazva, a megfelelő tartalmakkal és módszerekkel eleget tegyünk az Unió elvárásainak. Az elmaradások pótlását viszont csak a gyökerektől, az ellátások és intézmények szervezeteitől lehet elkezdni. Ha ugyanis ott nem keletkeznek hiteles, releváns, megbízható adatok, bizonylatok, akkor nincsen olyan informatikai csodafegyver, amely ezt pótolni lenne képes.

VIII. Az előrelépés, a reform sikeres folytatásának egyes feltételei

1. Az élet megy tovább – és lépést kell tartani

Bármennyire is sikernek vagy kudarcnak könyveljük el a SZOLID történetét, az biztos, hogy a kezdetek óta jelentős, figyelmen kívül nem hagyható változások történtek. Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, és teljes jogú tagként komoly nemzetközi kötelezettségek hárulnak rá a szociális területen is. Bár a nyílt koordináció keretein belül, de egyértelmű nemzetközi kötelezettségeket vállalt a Nemzeti Cselekvési Terveiben, amely kötelezettségvállalások alakulását az Unió jelentős apparátussal ellenőrzi is.

Ugyancsak előrehaladt az idő az olyan fontos jogszabályok életbe lépésével, mint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, s annak végrehajtási rendelete [az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló, 362/2004. (XII. 26.) kormányrendelet], illetve az új kormányzati struktúrát kialakító törvények és kormányrendeletek elfogadásával. Mindezek a változások annyiban kedvezőnek minősíthetők, hogy az ügyeket azokban az irányokban mozdították előre, amelyekben a SZOLID munkái során konszenzusok alakultak ki. Annyiban a változások kedvezőtlenek, hogy a késlekedő válaszokat még inkább megkésetté teszik. Ezek a mozgások sürgetnek a mulasztások pótlására, ösztökélnek a lépéstartásra.

2. A változtatásnak szükségszerűen költségei vannak, amelyeket a hosszú távú eredmények érdekében vállalni kell

A SZOLID története annyiban egy tipikus magyar reformtörténet, amennyiben a résztvevőkre teljesen bénítóan hatott, amikor azzal kellett szembesülniük, hogy a változásoknak ára, kellemetlen hozadéka is van. Szembesülni kell azzal, hogy bizonyos árak megfizetése és áldozatok meghozatala nélkül semmilyen változás nem érhető el. A szociális refor-

mok sajátossága az is, hogy az árakból, az áldozatokból minden érintettnek részesülnie kell. A SZOLID sikere csak az lehet, ha meghozható áldozatok, megfizethető árak révén valamilyen fejlettebb, jobb, progresszívebb szociálpolitika keretei közé lehet eljutni. Minden ár elutasítása egyet jelent minden változás elutasításával.

3. A világos beszéd lehetséges partnerei és populista ellenségei

A szociális reformok ügyében ma igen kedvezőnek minősíthető a nemzetközi klíma. Az Unió politikai prioritásai között az első sorba került az a szociális kérdés, amely elsősorban foglalkoztatási kérdés, és ekképpen versenyképességi kérdés is, de amely ebben a formában a legsúlyosabb szegénységben élő csoportok életkörülményeinek a javításához biztosít az elvi támogatásokon túl pénzügyi forrásokat is. E tézisnek az ellenkezője is igaz: a szociális kérdés inadekvát kezelése a megszerzhető forrásoktól való elesés kockázatával is járhat.

Nem tagadható azonban le az sem, hogy ma igen jelentős a még kiforratlan rendszer hiányosságait kihasználók köre. Ma sokaknak nyújt előnyt az, hogy a dolgokat úgy készítik elő, s különféle szerepeikben úgy vesznek részt pályázati eljárásokban, hogy közben lehetőleg nem terítik a lapjaikat. Bár a projektek nyelvén elvileg lehetne tisztán beszélni megoldandó feladatokról is, a programokba bevonandó célcsoportokról is, a remélt hatásokról és eredményekről is – sokan e nyelven zavaros átláthatatlanságokat is képesek elővezetni. A SZOLID folytatásának legfontosabb kérdése az, hogy az érzelmileg túlfűtött, gyakran az érzelmős mellébeszéléstől sem visszariadó populizmussal mint gyakran meghatározó közbeszédstílussal szemben meg lehet-e teremteni a világos, tiszta, értelmes beszéd szakmai, igazgatási és politikai közegét. Ez a tét ma igen világosan kirajzolódik: ha a foglalkoztatás bővítését, és ezen keresztül a gazdaság növekedését és az ország versenyképességét hathatósan, eredményesen szolgáló programok fogalmazhatók meg, akkor a következő években igen jelentős anyagi források állíthatók a szociális reformok, fejlesztések szolgálatába. Ha a kirajzolódó elképzelések tisztázatlanok, néhan beláthatóan épp a kimondott célok és prioritások ellenében hatnak, akkor a jóléti szektor el fog esni a fejlesztési lehetőségektől. A világos beszéd tétje ezúttal valóban milliárd forintokban mérhető.

4. Miért ne próbálhatnánk meg világosan beszélni, racionálisan érvelni?

A SZOLID alakulásában a szociális szakma felelőssége és lehetősége nagyobb, mint azt sokan feltételezik. Ha a szociális szakemberek jelentős vonzalmakat mutatnak a szakmailag és racionálisan kevésbé megalapozott állásfoglalások iránt, akkor lesz olyan politikus, hivatalnok, aki ehhez a dialógushoz csatlakozik. Ha a szociális szakma képviselői érzelmeikről, lelkületekről beszélnek az elvégzendő feladatok helyett, akkor mások még inkább így fognak tenni. Ha a szociális szakemberek nem

vesznek tudomást arról, hogy nekik is viselniük kell a reform és az általa kiváltott átalakulás szükségszerűen jelentkező, rövid távon esetleg kényelmetlenségekkel és nehézségekkel járó következményeit, akkor ettől mindenki más is feljogosítva érezheti magát, hogy tiltakozzon, és ne vegyen tudomást arról, hogy neki, az ő intézményének, az ő hivatalának is meg kelljen fizetni a változás árát, és hogy áldozatokat kelljen hoznia.

A szakembereket elvileg az különbözteti meg a korábbi mágusoktól, hogy ők a hasonló célok elérését nem a csodák bekövetkeztétől várják. Nem gondolják, hogy ha az egyik irányban indulnak el, akkor a másik felé eső célhoz érnek, hogy a dilemmák megoldásának megfelelő eszköze az, ha az egyik lehetőséget is mondjuk, és ugyanabban a mondatban rögtön a másikat is. Az ilyen jellegű megoldás ugyanis a racionálisan nem értelmezhető csoda.

Jó lenne, ha a szociális reformok ügyének rendeződését nem a csodáktól várnánk. Világosan, értelmesen, racionális érvekkel vitatkozva tudnánk megvitatni lehetőségeinket, teendőinket, a célokhoz vezető utak lehetséges alternatíváit.

5. Végül

Amikor írásunk első verzióit megmutattuk a SZOLID programban részt vevő kollégáinknak, akkor a várakozásainkat felülmúlóan hevesen, olykor kimondottan indulatosan vitázó reakciókat kaptunk. Mindez az írásunk nyomán senkinek nem lehet meglepetés, főként magunknak nem. Írásunkban ugyanis a meg nem vitatott kérdéseket próbáltuk rögzíteni emlékeztetésként, kisebb részben magunknak, résztvevőknek, sokkal nagyobb részben mindazoknak a kollégáknak, akik az eddigiekben nem vettek részt a vitákban, akik eddig csak kívülről követték a fejleményeket.

Első pillanatra nem a legkellemesebb érzés azzal szembesülni, hogy mások mennyire másképpen látták ugyanazt. Néhány kört és korrektúrázást megfutva azonban egyre határozottabb az a véleményünk, hogy végül is éppen ezt akartuk. Vagyis: úgy felvetni szempontokat, hogy a felvetésekből, akár kényelmetlen feszültségeken keresztül is, de a korábinál konstruktívabb, termékenyebb vitákhoz jussunk el.

Tehát nem az „egyetlen és igaz hit terjesztése” írásunk közreadásának a célja, hanem sokkal inkább a viták serkentése és provokálása. Nem a konfliktusok „kavarásának” öncélú örömei miatt, hanem sokkal inkább azért, mert legjobb meggyőződésünk szerint a viták megvívása, az álláspontok tisztázása, akár a konfliktusok és hordozóik racionális körülírása nélkül nincsen esélyünk a továbblépésre. Márpedig ebben minden eddigi és ezutáni vitáink ellenére teljesnek tűnik az egyetértésünk valamennyi eddigi (és vélhetően a jövőbeli) vitapartnereinkkel: jó lenne tovább lépünk.

Nosza...

Hoffman István, hoffman.istvan@icsszem.hu
Krémer Balázs, kremerb@mail.datanet.hu

LOVÁSZY LÁSZLÓ

A jelnyelv, európai szemmel

A jelnyelv státusa és annak problematikája
az Európa Tanács és az Európai Parlament normaalkotásában

Jelen dolgozatban két európai intézményt veszünk górcső alá a címben foglalt téma kifejtése során. Az európai politika elmúlt 50 éve megmutatta, hogy a sikeres európai integráció alapvető bázisa a különböző nemzetközi szervezetek szoros együttműködése. Maga az európai integráció alapjául szolgáló Európai Unió is több nemzetközi szervezet együttműködéséből áll össze, illetve már az Európai Közösségek is több, kormányok felett (mellett?) álló szervezet közreműködéséből fejlődött ki.

1. Bevezetés

A két intézmény, amelyre ki fogunk térni: az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) és az Európa Tanács (a továbbiakban: ET). Igaz, ezek az intézmények mind az eredetüket, mind a céljaikat tekintve különböznek egymástól, de az egymásra gyakorolt hatásuk nem lényegtelen, sőt inkább erősítik egymást. Az Európa Tanács alapításakor még nem létezett az európai integrációt jelentő gazdasági szervezet, azonban megindult az európai kulturális, politikai és jogi együttműködés. A szerzőnek nem célja a két intézmény egymástól igen eltérő működését, eljárási módjait, feladat- és hatáskörét részletesen taglalni, mert ez – különösen az Európai Parlament esetében – nem egy dolgozat, de talán egy komolyabb jegyzet terjedelmét is meghaladná. Továbbá nem térünk ki a különböző országokban található gyakorlatra, jogi helyzetre sem, mert az is nagyobb terjedelmet igényel, mint a jelenlegi.

Az Európai Közösségek (a továbbiakban: EGK) alapításával¹ Európában megjelent egy szigorúan vett és értelmezett gazdasági szervezeti struktúrárendszer, ahol a kulturális és politikai jellegű együttműködésnek még nem volt tere. Az integráció alapvető célja egy vámunió létrehozása, az alapító államok közötti közös piac kiépítése volt. Ezzel szem-

¹ 1957. március 25-én írták alá az alapító államok (Belgium, Hollandia, Franciaország, Luxemburg, Németország és Olaszország) Rómában az Európai Gazdasági Közösség, valamint az Euratom megalakítását jelentő nemzetközi szerződést (Római Szerződések), amelyek 1958. január 1-jén a ratifikációs eljárásokat követően léptek hatályba.

ben az elmúlt évtizedekben az Európa Tanács jelentette azt a fórumot, ahol az európai kormányok politikai kérdésekben leginkább együttműködtek. Ennek keretében 1998-ig az Európa Tanács jogalkotása folyamán hozzávetőleg 160 egyezményt kötöttek a tagállamok, illetve kormányaik.²

Az Európa Tanács – amely nem tévesztendő össze az Európai Tanáccsal (a továbbiakban: EiT) –, ami az Európai Unió egyik (ha nem „a”) legfontosabb testülete.

Ez egy olyan kulturális, jogi, politikai együttműködést megvalósító szervezet, amelyet az emberi jogok védelmére és az európai identitás erősítésére hoztak létre 1949-ben, Londonban. Hazánk 1990 októberében írta alá a csatlakozási okmányt.³

Az Európa Tanács klasszikus nemzetközi szervezet, amelyben a hagyományos értelemben vett nemzetközi együttműködésnek alapvető a jelentősége. Az ET fő szerve a Parlamenti Közgyűlés, amely a tagállamok parlamenti képviselőiből áll, és amelyben meghatározott kvóták alapján delegálták a képviselőket. A Parlamenti Közgyűlés nem hoz normatív döntéseket, ugyanakkor azonban pl. ajánlásokat tehet, és határozatokat is hozhat, amelyek végső soron alakítják a tagállamok politikáját is. Az ET másik fő szerve a külügyminiszterekből álló ún. Miniszteri Bizottság, amely döntéshozó, végrehajtó és ellenőrző szerv.

Ezzel szemben az Európai Parlament⁴ a gazdasági integráció oldaláról „kinőtt” szervezet. 1962 előtt Közgyűlésként⁵ működött, azóta a módosított Római Szerződés értelmében, illetve az 1970-es évektől kezdődően (különösen az 1979-es európai parlamenti választásoktól kezdve, valamint az Európai Bíróság jogértelmezésének köszönhetően) az európai integráció egyik felelős döntéshozó szervévé vált.⁶ Az EP képviselői (az ET-vel ellentétben) számos esetben szembehelyezkednek mind az EiT-tel⁷, mind az Európai Bizottsággal (a továbbiakban: EB, vagy „Bizottság”), vagyis függetlenek mind a nemzeti kormányoktól, mind a brüsszeli Bizottságtól, míg az ET képviselői lojálisabbak a nemzeti bürokráciákhoz. Ez egyrészt az integrációs intézmények szupranacionális(abb) jellegéből fakad, másrészt abból, hogy az ET inkább iránymutatást, elveket megfogalmazó és a konkrét végrehajtásban még kevésbé közreműködő szervezet.

Az EP ma már a kezdeti vitafórumból egy olyan közösségi, illetve uniós szervvé fejlődött ki, amely aktívan részt vesz az európai jogalkotási folyamatban, és két eljárás⁸ során az adott esetben blokkoló vétóval is rendelkezik⁹, valamint egyre több közösségi területen éreztetni hatását.

2 Nagy Károly, Nemzetközi Jog, Püski Kiadó, Budapest, 1999, p. 505

3 1991. évi LXXI. tv. iktatta be a magyar jogrendbe az Európa Tanácshoz való csatlakozást, kihirdetve: 1991. december 7-én.

4 Európai közjog és politika (szerk: Kende Tamás), Osiris, Budapest, 1998, p. 228

5 EP Res. 1962. március 30., OJ 1045. o.

6 Európai közjog és politika (szerk: Kende Tamás), Osiris, Budapest, 1998, pp. 228–229

7 Az eddigi EP választások azt mutatják, hogy inkább az ellenzéki pártok kerültek többségbe, és ez rányomta a bélyegét arra, hogy az EiT-ban viszont a kormányzó erők kormányzati képviselői ülnek – Európai közjog és politika (szerk: Kende Tamás), Osiris, Budapest, 1998, p. 230

8 a hozzájárulás és az együttdöntés

9 Európai közjog és politika (szerk: Kende Tamás), Osiris, Budapest, 1998, p. 240

Ugyanakkor az EP fejlődésének iránya és annak mértéke nagyban függ a jelen, illetve a későbbi generáció(k) elképzeléseitől, különösen a föderális Európa víziójával kapcsolatban¹⁰.

Mindezek ellenére a két európai, ám egymástól független intézmény között mégis található egy bizonyos fajta kapcsolat, amely arra utal, hogy hatással vannak egymás tevékenységére. Ennek jó példája az 1990-es Schengeni Egyezmény VI. címében foglalt rendelkezés, amely az adatvédelem tekintetében az ET 1981. évi adatvédelmi egyezményében rögzített személyiségvédelmi szint elérését írta elő¹¹.

2. Az Európai Parlament határozatai a jelnyelvekről a siket emberek számára (1988)¹², és a jelnyelvekről (1998)¹³

Részletesebben először az EP által kiadott dokumentumokra fogunk koncentrálni, mert egyrészt az első jelentős határozatot (normát) a jelnyelvvvel kapcsolatos politika alakítása terén 1988-ban bocsátották ki, másrészt mert az EP korábbi munkássága vethető össze az ET később – 2001-ben és 2003-ban – született ajánlásaival.

Az EP 1988-as határozatában felhívta az Európai Bizottságot, hogy tegyen olyan javaslatot a jelnyelv hivatalos elismertetésére, amely alkalmas arra, hogy minden tagállamban érvényre jusson ez a szándék. Egyben a tagállamokat is felhívta, hogy szüntessenek meg minden akadályt, amely a jelnyelvet használók előtt áll. Az EP ebbéli véleményét 1998-ben már úgy bővítette, hogy a Bizottságot felszólította: az Európai Tanács, azaz EiT részére készítsen egy olyan javaslatot, ami már lényegében konkrétan és hivatalosan is elismerné az adott tagállamban használt jelnyelvet, valamint azt is kérte, hogy biztosítson meghatározott EU-forrásokot az oktatás és a foglalkoztatás keretén belüli képzések finanszírozását illetően, beleértve természetesen a jelnyelvi oktatók és tolmácsok képzését. Lényegében tehát tíz év alatt az EP álláspontja az általános szándéknyilatkozattól és felhívástól a konkrét jogi lépések és európai szintű finanszírozási eszközök kidolgozásának a szükségességéig fejlődött. Vagyis a korábbi helyzethez képest az EP azt képviseli, hogy ez a kérdéskör európai szintű kezelést igényel. Ez lényegében azt is jelentheti, hogy az EP határozata európai szinten egy későbbi, lehetséges és új politikai hozzáállást jelenthet a jelnyelv elismertetése terén, hivatkozással a Római Szerződés 3b cikkelyére¹⁴ éspedig a szubszidiaritás alapján.

Az EP 1988-ban hangsúlyozta a jelnyelv elismerésének fontosságát a szakma (foglalkozás) szempontjából, és a teljes értékű tolmácsolást,

10 Az Európai Alkotmány kapcsán, a Konventben zajló vita szolgált mindezek alapjául.

11 Európai közjog és politika (szerk: Kende Tamás), Osiris, Budapest, 1998, p. 169

12 European Parliament Resolution on Sign Languages for Deaf People

13 European Parliament Resolution on Sign Languages

14 3b. cikkely: „A Közösség a Szerződés által ráruházott hatáskörben és az abban meghatározott céloknak megfelelően jár el.

Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett intézkedés célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kellően megvalósítani, és ezek a célkitűzések a tervezett intézkedés nagyságrendje vagy hatása miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.”

valamint a siketek nemzeti szervezetének (szövetségének) a vezető szerepét a jelnyelvi szolgálat-szolgáltatások biztosítása terén, ami egyértelmű elkötelezettséget jelent a tekintetben, hogy a tolmácsolás biztosításában a siket emberek érdekében tevékenykedő szervezet(ek) központi helyet kapjanak.

Az EP 1988-as határozatában sürgeti továbbá a tagállamokat is, hogy a Siketek Világszövetségével (illetve annak Európai Regionális Titkárságával) indítsanak el együttműködést a jelnyelvi tolmácsok, oktatók, szakértők képzése terén, az Európai Szociális Alapból, valamint a közösségi intézményeket, hogy járjanak elől jó példával, különösen az olyan konferenciák szervezésekor, melyeken siket emberek is részt vesznek. Ezzel szemben az 1998-as határozat túlmélt ezeken a javaslatokon is, hiszen ott már arról van szó, hogy az Európai Bizottságnak biztosítania kell, hogy valamennyi EU program hozzáférhető legyen a siketek számára, valamint hogy az EU intézményeiben dolgozó tisztségviselők részére is hozzanak felvilágosító intézkedéseket. Ez azt jelenti, hogy elkezdődött egy olyan politikai mozgás, amely végül a mostani gyakorlatot jellemzi, s hogy az EU szintű jogalkotásban figyelembe veszik a fogyatékos emberek, így a siket emberek érdekeit is, különösen a Foglalkoztatási és Szociális Főigazgatóság¹⁵ munkája révén. Az 1988-as határozathoz képest új elem, hogy az EU intézmények által szervezett rendezvényeken a jelnyelvi tolmácsolást kérésre biztosítani kell, ami azóta napi gyakorlattá vált.

1988-ban a feliratozás kérdésében az EP felszólította a műsorsugárzó társaságokat a jelnyelvi interpretáció, illetve a feliratozás iránti elkötelezettség megerősítésére – például a teletext szolgáltatások bővítésével – illetve a minimum standardok kidolgozására. Az 1998-as határozat már ismét konkrétabb: az EP felhívta az EB-t, hogy vizsgálja meg a jogi lehetőségeket a köztévéket illetően, különös tekintettel a politikai véleményeket közvetítő hírműsorokra, de a kulturális és közérdekű információt nyújtó műsorokra is.

Az EP továbbá sürgeti a tagállamokat, hogy tegyék hozzáférhetővé a vonatkozó kormányzati adatbázisokat, tájékoztatókat, és különösen a szociális ellátásokkal, egészségüggyel és foglalkoztatással kapcsolatos információkat (pl. videó révén) a siket közösség számára. Az úgynevezett modellprogramok indítására is ösztönöz az EP, különösen a jelnyelv tanítására a halló gyermekek és felnőttek esetében, és pedig képzett siketek részvételével. Ugyanígy az EP támogatja a naprakész jelnyelvi szótárak elkészítését, beleértve az EU-n belüli, többnyelvű jelnyelvi szótár elkészítését is.

Végül az EP már 1988-ban leszögezte, hogy alapvető fontosságú a siketek bevonása a döntéshozatali mechanizmusokba, különösen a Siketek Világszervezetén keresztül, valamint hogy az EU költségvetésben több forrást kell biztosítani a tagállamokban élő siket emberek részére, a fejlesztési eszközökre. Az 1998-as határozat ezen a téren is konkrétabb: az EP felhívta a Bizottságot, hogy készítse elő egyebek közt jogi javaslatot a telekommunikációs szövegközlő és a videofon eszközök kompa-

15 DG Employment and Social Affairs, European Commission

tibilitására, valamint vezessen be intézkedéseket a multimédiás alkalmazások egységesítésére („universal design”) annak érdekében, hogy a siket emberek ne szoruljanak ki az újabb alkalmazások használatából.

3. A nyelvi jogok kérdésköre és problematikája. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, 1992

Az Európai Parlament határozatai után térjünk rá az Európa Tanács tevékenységére. Tekintettel arra, hogy az ET inkább hasonlít egy kormányközi együttműködésre, mint az EP működésére, ezért az ET tevékenysége azért fontos, mert ez inkább a tagállamok kormányzatainak az álláspontját tükrözi, másrészt itt nagyobb az összhang az aláírt egyezmények és a tagállamok kormányzatainak az álláspontjai között, mint például az EiT és a EP között, és ezért akár irányjelzőként is szolgál az összeurópai felfogás alakítása tekintetében.

A témánk szempontjából releváns megállapodás az 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (a továbbiakban: Charta), amelyet a magyar jogrendben az 1999. évi XL. törvénnyel iktatták be.

Ez a Charta alapvető a siketek jelnyelvének elismertetése terén, legalábbis ami a szakmai vitát illeti, s ez annak ellenére is így van, hogy ebben külön nem nevesítették ezt a nyelvet. Ahhoz, hogy a Charta jelentőségét jogilag alá tudjuk bátyázni, fontos megjegyezni, hogy a nemzetközi szerződések nemcsak önmagukban értelmezhetők és értelmezendők, hanem más nemzetközi szerződésekkel kapcsolatosan is vizsgálható egy-egy cikkely, illetve rendelkezés, s csak mindezek függvényében állapítható meg egy kormányközi kontraktus igazi értelme, és a védelme alá helyezett tárgyak mibenléte.

Ezért lényeges megemlíteni az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i Római Egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény) és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló nemzetközi normát¹⁶, amely jelen dolgozatunkban azért releváns, mert ennek 16. cikkelye¹⁷ taglalja a megkülönböztetés – azon belül a nyelven alapuló megkülönböztetés – tilalmát. Ennek ellenére fontos látni azt, hogy ez nem jelent pozitív védelmet a kisebbségi nyelvek és csoportok számára, mint ahogyan ezt 1957-ben a Konzultációs Közgyűlés a 136. számú határozatában kifejtette. Ezért 1961-ben olyan ajánlást fogadott el az ET Parlamenti Közgyűlése, amely az Egyezmény kiegészítését javasolta a kisebbségek védelme érdekében, különösen a nyelvi jogok érvényesítése terén, ugyanakkor ebből a megállapodásból erednek a problematikus kérdések is, ugyanis a Chartában foglaltakhoz képest itt a jelnyelv helyzete és státusa bonyolultabb, mert az egyezmény

16 A Magyar Köztársaság az 1993. évi XXXI. törvénnyel iktatta a magyar jogrendbe

17 14. cikk „Megkülönböztetés tilalma – A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

nem ad egyértelmű eligazodást a kisebbségi, regionális és az ún. nem-regionális nyelvi kategóriákhoz való besorolás vonatkozásában.

A Jelen Charta vonatkozásában:

a) „regionális vagy kisebbségi nyelvek”-ken azon nyelvek értendők,

(i) amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és (ii) amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől-nyelveitől, ez azonban nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének-nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit;

b) a „regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén” az a földrajzi körzet értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személyek eszköze, hogy ez indokolja a jelen Charta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát;

c) a „területhez nem köthető nyelveken” az állam polgárai által beszélt olyan nyelvek értendők, amelyek különböznek az állam lakosságának többi része által beszélt nyelvtől vagy nyelvektől, de amelyeket, bár az állam területén hagyományosan beszélnek, nem lehet egy külön földrajzi körzethez kapcsolni.”

A Charta preambuluma¹⁸ szerint a megállapodás fő célja a kulturális sokszínűség megtartása és a nyelvek használatához fűződő demokratikus jogok védelmének biztosítása, ugyanakkor – s ebből fakadóan – nem esik szó a nyelvi kisebbségekről, hanem csak a kisebbségek nyelvéről, összhangban a Charta meghatározásaival. Az illetékes európai tanácsi szakértők¹⁹ szerint a Charta a nyelvek kategóriáját illetően korlátozza azok terjedelmét és éppen ezért a szakértők bizottsága szeretne egy külön kezdeményezést látni a jelnyelv státusának európai szintű rendezésére.

A siketek esetében nem beszélhetünk regionális nyelvről sem, hiszen a siketek által használt nyelv(ek) nem egy meghatározott területre korlátozódnak az országon belül, hanem az ország minden részén beszélnek a jelnyelvet. És akkor nem említettük az esetlegesen meglévő nyelvjárásokat, de ennek témája kívül esik ennek az írásnak a hatáskörén.

2000. június 23–24-e között történelminek²⁰ is nevezhető nemzetközi konferenciára került sor az EB és az ET együttműködésével, valamint a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája²¹ és a Kisebbségi Ügyek Európai Központja²² (a továbbiakban: ECMI) szervezésében Flensburgban, Németországban, amelynek eredményeképpen elfogadták a Flensburgi Ajánlásokat²³. Ennek keretében az ECMI egyebek közt azt is kifejezésre

18 „... figyelembe véve, hogy Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek – amelyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszélye fenyeget – védelme hozzájárul Európa kulturális gazdagságának és hagyományainak megővéséhez és fejlesztéséhez”.

19 Appendix 3 of the reply of the Committee of Ministers to Parliamentary Assembly Recommendation 1492 on the rights of national minorities dated 13 June 2002

20 Ez különösen igaz az egyes szereplők tekintetében, mert lényegében az uniós integrációs szervezetek és az ET közötti politikai kapcsolat elmélyítését jelentette

21 European Bureau for Lesser Used Languages

22 European Centre for Minority Issues (ECMI)

23 Flensburg Recommendations on the Implementation of Policy Measures for Regional or Minority Languages (2000)

jutatta, hogy az európai jelnyelveket hivatalosan és jogilag is el kell ismertetni.²⁴

4. Az Európa Tanács 1492. sz. parlamenti közgyűlési ajánlása²⁵ a nemzeti kisebbségek jogairól

A korábbi, már említett egyezmények, illetve a Flensburgi Ajánlások tükrében a kontinuitás jegyében az ET Parlamenti Közgyűlése 2001. január 23-án elfogadta a nemzeti kisebbségekről szóló, 1492-es számú ajánlását.

Ez az ajánlás külön kitér a siketek nyelvére, a jelnyelvre. Tekintettel arra, hogy az ajánlás a kisebbségi kérdések általános tárgyalása kapcsán említi meg ezt a kérdéskört, tehát ha konkrétan nem is, de általában véve az ajánlás alkotója érez kapcsolatot a nemzetiségi szempontból nem homogén siket közösség (kisebbség) nyelvének védelme és a kisebbségi jogok általános védelme között, különösen az anyanyelv védelme szempontjából, márpedig a siketek anyanyelve a jelnyelv.

Mindezek fényében előremutató, hogy az ajánlás 12. szakaszának xiii bekezdésében²⁶ a Parlamenti Közgyűlés megerősítette a korábbi kötelezettségvállalást, illetve újfent azt javasolta a Miniszteri Bizottságnak, hogy részesítse védelemben az Európában használt jelnyelveket, amennyire ezt a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának a rendelkezései lehetővé teszik.

Fontos tudni, hogy a Bizottság és más, az érintetteket képviselő szakmai szervezetek folyamatosan együttműködnek a jobb információáramlás érdekében. Ennek keretében 2001 márciusában a Siketek Európai Uniója²⁷ által publikált anyagból – *A jelnyelvek helyzetéről az Európai Unióban* – kiderül, hogy a jelnyelv ugyan bizonyos mértékig számos uniós tagállamban elismert, de kifejezetten jogi értelemben vett elismeréssel (hivatalossá tételről) csak kevés helyen találkozunk az alkotmányban vagy a jogrendszerben.

Az Európa Tanács tagjai közül több országban is rendelkeznek alkotmányos referenciával a jelnyelvet illetően, ilyen pl.:

- Cseh Köztársaság (1988)
- Finnország (1995)
- Görögország (2000)
- Portugália (1997)
- Szlovák Köztársaság (1995)

A következő országokban ugyan a törvény utal a jelnyelvre, közvet-

²⁴ „Due recognition should also be given to Sign Languages. The Council of Europe and other international organisations should consider the desirability and feasibility of preparing a legal instrument to safeguard these languages and the rights of their users. Likewise, the European Commission is requested to sympathetically consider the inclusion of actions to support Sign Languages in their language programmes.”

²⁵ Parliamentary Assembly Recommendation 1492 (2001) on the rights of national minorities, 23.01.2001

²⁶ „give the various sign languages utilised in Europe a protection similar to that afforded by the European Charter for Regional or Minority Languages, possibly by means of the adoption of a recommendation to member states”

²⁷ European Union of the Deaf

lenül vagy közvetve, ez azonban nem egyenjogú a többi, az adott országban „beszél” nyelvvel:

- Dánia
- Egyesült Királyság
- Franciaország
- Írország
- Litvánia
- Norvégia
- Olaszország
- Svájc
- Svédország
- Ukrajna

5. Az Európa Tanács 1598. sz. parlamenti közgyűlési ajánlása²⁸ a jelnyelvek védelméről az Európa Tanács tagországaiban

Végül, de nem utolsó sorban az ET Parlamenti Közgyűlése 2003-ban elismerte a jelnyelv(ek)et, Európa kulturális gazdagsága kifejeződésének az eszközeként. Egyben azt is kinyilvánította, hogy része Európa nyelvi és kulturális örökségének is, továbbá azt, hogy a jelnyelv a siket emberek kommunikációjának teljes értékű és természetes eszköze. A Közgyűlés nyomatékosította azt is, hogy a jelnyelv hivatalos elismerése segíteni fog a siket emberek társadalmi integrációjában, és ez hozzáfért jelent az oktatás, a foglalkoztatás és az igazságszolgáltatás területén is.

A Közgyűlés – egyebek közt – azt ajánlotta a Miniszteri Bizottságnak, hogy készítsen egy külön jogi normát a jelnyelvet használók jogainak erősítésére, amely egyrészt meghatározza az elérendő célokat, a pontos határidőket, a forrásokat és eszközöket egy olyan, az igényeket teljes körűen feltáró tanulmány alapján, amely kötelezően bevonja az előkészítésbe a jelnyelvet használók szervezeteit. Másrészt megfontolásra érdemesnek tartotta azt is, hogy a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájához egy újabb, további jegyzőkönyvben beillesszék a „területhez nem köthető nyelvek” közé a jelnyelvet is.

6. Összegzés

Összegzésképpen elmondható, hogy a tárgyalt európai parlamenti határozatok és európa tanácsi ajánlások egy irányban mutatnak, és pedig afelelé, hogy a jelnyelvnek az eddigi státusa nem kielégítő, de legalábbis el-lentmondásos, és korrekcióra szorul az eddigi megítélése.

Megpróbáltam bemutatni a jelnyelvhez fűződő attitűdök változását, az elmúlt közel két évtized fényében az európai politikai kultúrában, de egy biztos: a jelnyelv elismertsége érdekében van még tennivaló.

28 Parliamentary Assembly Recommendation 1598 (2003) on the protection of sign languages in the member states of the Council of Europe, 01.04.2003

EURÓPAI SZEMMEL

Az eddigi fejlemények azonban arra utalnak, hogy a jelnyelv kezelésének kérdése immáron európai szintre emelkedett, és ez biztató a siket emberek számára, mert ez egyben azt is jelenti, hogy az emberi jogok, a politikai jogok, valamint a nyelvi jogok gyakorlásának biztosításaképpen a jelnyelv használata előtt meg fog nyílni egy olyan lehetőség, amely valamennyi európai polgár számára előnyös lesz, különösen a Svédországban már sikeres modellként működő bilingvális oktatási rendszer elterjedése révén²⁹.

Európai ügynek lényegében azt tekinthetjük, amit a tagállamok „egyedül” nem képesek megoldani, vagy nem tudnak „megnyugtató” módon kezelni, legalábbis így fogalmazható meg hétköznapi módon a szubszidiaritás lényege. Vagyis európai minden olyan ügy, amelynek megoldása csak valamennyi tagállam (vagy legalábbis azok többsége) közreműködésével biztosítható megnyugtatóan, és ezért – amint ez az ún. harmadik generációs jogokra³⁰ is jellemző – valamennyiünk szolidaritása és hozzájárulása is szükséges a kívánt eredmény eléréséhez.

Lovász László, lovaszy.laszlo@icsszem.hu

Megjelent a Beszélő májusi száma

A tartalomból:

Pallag Zoltán verse, Révész Sándor a köztársaságielnök-választásról,
Ádám Zoltán a minisztercseréről, Seres László Ayn Randről,
Papp András László a diaszpórajogról, Révész Béla az állambiztonsági
pszichológiáról, Bazsányi Sándor Závada Pál új regényéről, Orbán Katalin
Spiegelman könyveiről, Szummer Csaba Freudról és a modernitásról,
Papp András és Tandori Dezső írása.

²⁹ 1999-ben a svéd Parlament az 1998-as oktatási törvény módosításával elismerte, hogy a svéd jelnyelvi környezet szükséges a siket és nagyothalló diákoknak, aki nem tudnak részt venni az általános képzés keretén belül. Továbbá törvény célja a bilingvizmus (írott svéd és a svéd jelnyelv) bevezetése és az (írott) angol nyelvtudás elterjesztése a hallássérültek körében.

³⁰ K. Vasak–P. Alston (eds): *The International Dimensions of Human Rights* 2 vols. 1983.

GAZSI ADRIENN

A koldulás korlátozása jogi és szociális szempontú megközelítésben

A koldulás tiltásának kérdése a közelmúltban jelentkező szabályozási törekvések miatt a közérdeklődés középpontjába került. A kérdés *bonyolultságát és összetettségét* jelzik a koldulás tiltása mellett és ellen egyaránt megjelenő vélemények. Valójában fontos lenne a jelenség differenciált megítélése, hogy ezzel mind a szabályozási, mind a szociális szempontok is a figyelem középpontjába kerüljenek.

Megállapítható, hogy hiánypótló lenne egy olyan szociológiai kutatás, felmérés, amelyből tisztábban láthatnánk, hogy milyen arányban lehetnek a koldulásnak valóban a bűnözéssel összefüggő vonatkozásai, és hogy a kéregető indítékai között mennyire hangsúlyos a kirekesztettség és a szegénység. Nincsenek mutatók, amelyek a hajléktalanok, vagy a társadalom periferiájára szorult, egyéb csoportok körében igazolnák vagy cáfolnák, hogy valóban a megélhetésük egyfajta biztosítékaként szolgál-e a koldulás, illetve a kéregetés.

A társadalmi megítélés korántsem egységes, különböző szempontú megközelítések léteznek. Jelen tanulmány elsősorban a koldulással kapcsolatban felmerülő kérdések jogi vonatkozásait vizsgálja, emellett megkísérli a társadalompolitikai értékelést kívánó problémák felvetését, jelzését.

A koldulás tiltását közvetlenül érintő szabályok – az alkotmányos rendelkezések, a büntető-szabálysértési jogszabályok, az Esélyegyenlőségi törvény rendelkezései illetőleg az önkormányzati rendeletek – áttekintése képzí a jelen jogi összegzés alapját. A koldulás a hatályos szabályok szerint csak két esetben lehet szabálysértés, azaz bírság kizárólag a kéregetés minősített eseteiben a zaklató módon vagy gyermekkel történő koldulás miatt szabható ki. Az úgynevezett „néma koldulást” jogszabály jelenleg nem tiltja. Azt az Alkotmánybíróság határozata teszi lehetővé, hogy az önkormányzatok egyes övezetekben szigorúbb szabályozást vezessenek be.¹ Az önkormányzati szinten zajló szabályozási törekvések alapját az

¹ A koldusokat először Kaposvár belvárosából tiltották ki 2005. januárban, 2005. februárban pedig a szegedi közgyűlés fogadott el egy rendeletet ugyanerről.

adja, hogy az önkormányzat a saját hatáskörben, rendelet formájában állapíthatja meg a koldulás kitiltását a közterületekről.²

Jelenleg a közfigyelem középpontjában a koldulás tiltása tárgykörében a városi önkormányzatok által megvalósított ill. tervezett szabályozás áll, a kérdés komplex megítéléséhez azonban nélkülözhetetlen az önkormányzati rendeletek és a magasabb szintű szabályok egymáshoz való viszonyának vizsgálata. A különböző szintű jogszabályok összevetése mutathat rá arra, hogy a jelenlegi szabályozásban más a koldulás tiltásának lényege és tartalma a törvényalkotás, és más a rendeletalkotás szintjén. Számos esetben tisztázatlan, hogy mely esetben alkalmazandóak a törvényi rendelkezések, és mely esetben az adott önkormányzat rendelete, ez azonban ahhoz vezethet, hogy az utóbbi bizonyos esetekben kiolthatja a magasabb szintű szabályok rendelkezéseit, és ezzel bizonytalanságot okoz a jogalkalmazásban. *E viszonyban a helyzet megítélését nagyban megnehezíti, hogy a városok valójában nem is rendeletalkotással, hanem rendeletmódosítással – a közterület használatáról szóló rendeletek módosításával – valósítják meg azt a szabályozást, amellyel kitiltanák a koldusokat a belvárosokból. Vagyis nem „önálló”, átfogó önkormányzati szabályozásról van szó, mert városi szinten egy egészen más kérdésekkel foglalkozó szabályozás nyúlfarknyi változtatása vezet a koldulás tiltásához.*

Kérdések, amelyek a koldulás tiltásával kapcsolatban felvetődnek:

- A koldulás mikor szabálysértés általánosan, és nem önkormányzati szinten?
- A koldulás milyen formája lehet szabálysértés? Milyen minősítő körülmények léteznek? Mikor beszélhetünk zaklató jellegű koldulásról?
- A jelenség mennyire szociális, és mennyire rendészeti kérdés? Mikor lehet jogellenes cselekmény a kéregetés? Mikor segítségkérés?
- Milyen ellentmondások húzódnak meg a kérdés mögött? Már a „néma” koldulás is szabálysértő lehet, önkormányzati szinten, vagy csak a kéregetés? Mely területeken? Mi a tiltás célja? Milyen érdeket véd a tiltás?
- Mit jelent adott esetben a tiltás? A koldusok kitiltását egy meghatározott területről, vagy a koldulástól, mint valamely tevékenységtől való eltiltást?³
- Van-e a szabályozásnak a közbiztonsági szempontokon túl szociális vetülete?
- Az érintett személy magatartása vagy cselekménye mennyiben jogszértő? Mennyiben tekinthető a nyomós közérdek védelmének a koldulás

² Az önkormányzat rendeletalkotási alapja a hatályos szabályozásban: Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány 44/A. § (2) szerint: A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Az 1987. évi XL. A jogalkotásról szóló törvény 10. § szerint: Az önkormányzat rendeletet ad ki a) törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására; b) a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.

³ Juhász Gábor, jelen tanulmányhoz fűzött lektori véleménye, 2005. március.

szabálysértéssé nyilvánítása?⁴ Az egyenlő bánásmód követelménye mennyiben érvényesül?

– Hogyan közelítünk a kérdéshez? A bűncselekmények oldaláról, vagy szociális szempontból? Figyelembe veszik-e a szabályozás során, hogy egy olyan negatív, de az emberi kultúrával összefüggő jelenségről van szó, amely nem minden esetben szüntethető meg pusztán jogi eszközökkel?

– A koldulás miért nem tarthat a társadalmilag elfogadott támogatási kategóriák közé? A közfelfogásban miért a szervezett bűnözéshez közelítik egyre inkább a magatartás megítélését? Adott esetben létezhet-e „nem zavaró módja” annak, hogy a valóban elesett helyzetben lévők kéregessenek? A magánszemély adakozókészsége, szociális érzékenysége, valódi segítségi szándéka nyomban megkérdőjelezhető, ha a címzettje a kéregető, a koldus?

– Ki a koldus? Milyen módon lehet magánszemélytől kérni? (Gondolok itt a gyermekkel koldulásra, az állatokkal való koldulásra, a zaklató jellegűre, a néma koldulásra, a kéregetésre, arra, hogy kisebb értékű árut magasabb összegért kínálnak, vagy az indirekt kérésekre stb.)

– Mit kér, aki koldul? (Pénzt, ételt, cigarettát, ruhaneműt, egyéb segítséget...)

– Mely területeken koncentráltabb a koldulás? (Belvárosokban, forgalmas tereken, idegenforgalmi látványosságoknál, éttermekben, közlekedési eszközökön...?) Mit takar a közterület és mit a „nyilvános hely” fogalma?

– Melyek azok az érdekek és értékek, amelyek ütközhetnek az alkotmányos megítélés szempontjából?

A) A koldulás szabályozásának rövid történeti áttekintése

A szabályozás történetét lépésről lépésre nem tárgyalva, két jelentősebb korábbi jogszabályt emelnék ki, azokat, amelyek véleményem szerint a hatályos rendelkezések szempontjából meghatározóak. Az engedély nélküli koldulást már az 1879. évi XL. törvénycikk is tartalmazta, majd a 17/1968 (IV. 14.) kormányrendelet – tértől és időtől függetlenül – ismét büntetendővé nyilvánította. Ez ugyancsak büntette a tiltott adománygyűjtést is, amelyet a koldulástól csak az különböztetett meg, hogy az adománygyűjtő a koldulást nem a maga, hanem mások érdekében teszi. A 1879. évi XL. törvénycikk a közbiztonság elleni kihágások körében rendelte büntetni a koldulás különböző alakváltozatait. Nyolc napig terjedő elzárás fenyegette azokat, akik hatósági engedély nélkül nyilvános helyen, házról házra koldultak, vagy erre a tizenhatodik évét be nem töltött személyt biztattak. Két hónapig terjedő elzárással számolhatott az elkövető, ha másokkal együtt nagyobb számban (négy vagy több személy)

⁴ Az Alkotmánybíróság rámutat: alkotmányos cél elérése érdekében a személyi szabadság szükséges és ezen túlmenően arányos törvényi korlátozására általában akkor kerülhet sor, ha azt a korlátozással érintett személy jogsértő magatartása vagy cselekménye, illetőleg kényszerítő ok vagy nyomós közérdek alátámasztja, illetve indokolja. Ilyen feltételek hiányában az Alkotmánybíróság az alapjog korlátozását általában alkotmányellenesnek minősíti. / A közterület-felügyelet jogai [13/2003. (IV. 9.) AB határozat].

ugyanazon a helyen koldult, továbbá ha mindezt fegyveresen, vagy nyomorát, szerencsétlenségét, érzékszervének elvesztését színlelte tette.

A szabályozás történetében nagyot ugorva, a jelenleg hatályos 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet megszületése előtt hosszú ideig általános volt a vélemény, hogy a koldulás – miután nem vált engedélyköteles tevékenységgé – kerüljön ki a szabálysértési jogból. (Annál is inkább, hiszen ma már nem tartható az a korabeli hivatalos felfogás, miszerint a koldus a munkakerülő, élősdie életmód és életfelfogás egyik tipikus megtestesítője, aki – annak ellenére, hogy a szocialista társadalomban megvalósult a teljes foglalkoztatottság – tudatosan nem él ezekkel a lehetőségekkel). A koldulás a szabálysértési jogba került, és egyre inkább meghatározó, hogy egyrészt a szervezett bűnözés, másrészt a szociális kirekesztettség oldaláról közelítik meg. Jelenleg nem kérdés az, hogy melyik az erősebb, kérdés ugyanakkor, hogy ha szabálysértéssé nyilvánítják, akkor együttműködőek-e a szociális és rendészeti szervek, a probléma tényleges megoldása érdekében.

A jelenlegi szabályozás szerint az elkövetés helye a közterület és a nyilvános hely, közben bekerült az értelmező rendelkezésbe a „házaság” fogalma, amely viszont ezzel éppen ellentétes. A cselekmény jogi tárgya a közrend, ezen belül a közszemérem, közelebbről a járókelők közterületi nyugalma, háborítatlansága. A jogalkotó felfogása szerint tehát csak a néma koldulás a jogszerű, és ha ehhez olyan verbális megnyilvánulások is járulnak, amelyek nemcsak általában utálnak a kéregetésre, hanem személyre szólóan, címzetten fejezik ki az ilyen irányú igényt, akkor ez már zaklatónak minősül. Ugyanígy értékelhető a házaság is, amely viszont már a magánszférát is érintheti.

A koldulás indokoltságának megállapíthatósága szempontjából a szociális helyzet, a tényleges rászorultság közömbös, ugyanakkor ha valaki rokkant, vagy éppen a minimális megélhetéshez szükséges feltételekkel sem rendelkezik, ezt a jogkövetkezmények megállapításánál nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Sokan felhívták a figyelmet a bérkoldulás jelenségére, mondván: ugyanolyan szervezett bűnbandák fölöznek le az ebből eredő hasznot, mint az utcai prostitúció esetében. Erre a jelenségre a szabálysértési jog nyilvánvalóan nem tud orvosságot nyújtani, az eljáró hatóságok annyit tehetnek, hogy – amennyiben kellő bizonyíték van rá, és bűncselekmény (pl. kényszerítés, személyi szabadság megsértése) nem valósult meg, felbujtásért vonják felelősségre az elkövetőket. A tapasztalat azonban az, hogy a koldusok nem adják ki a megbízóikat.⁵

B) A koldulás két szabálysértési alakzata, a tiltott magatartások köre

Jelenleg a szabálysértési jog a koldulást önmagában nem nyilvánítja jogellenesnek, ugyanakkor két szabálysértési alakzatát nevesíti: a gyermekkel koldulást és a zaklató jellegű koldulást. Lényegesnek tartom felhívni

⁵ 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről, 5. § Értelmező rész.

a figyelmet arra, hogy míg a gyermekkel koldulást, mint tiltott magatartást, a szabálysértési törvény tárgyalja, és a gyermek veszélyeztetése esetén bűncselekmény is megvalósulhat, addig a zaklató koldulással az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet tartalmaz szabályt.

A gyermekkel koldulás⁶

A szabálysértési törvény szerint:

146. § (1) *Aki gyermekkorú személyt arra bír rá, hogy közterületen vagy nyilvános helyen kolduljon, illetve házalva kéregessen, továbbá aki a gyermekkorú személy társaságában koldul, illetve házalva kéreget, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.*⁷

(2) ...

(3) *A szabálysértési hatóság a szabálysértés tényéről, az érintett gyermek és az elkövető adatairól a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot haladéktalanul értesíti.*

A gyermekkel koldulás jogi indoklása

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény rendelkezései szerint az eljáró hatóságok a gyermek veszélyeztetettsége esetén kötelesek jelzéssel élni az illetékes gyermekjóléti szolgálatnál, aki a szükséges intézkedéseket megteheti. A gyermekkel koldulás esetében ez a veszélyeztetettség alappal vélelmezhető, így a Szabálysértési Törvény ezt a hatósági kötelezettséget nevesíti. Ezzel kapcsolatosan különösen lényeges kérdés, hogy a városokban, az önkormányzati rendeletek útján történő általános tiltás esetén ez a hatósági kötelezettség mennyiben érvényesülhet.

A Legfelsőbb Bíróság BK állásfoglalásában fejtette ki, hogy a kiskorú veszélyeztetésének megállapítására akkor van lehetőség, ha a cselekmény az iskolaköteles gyermeket huzamosabb időn keresztül tartja vissza az elkövető az általános iskola látogatásától, feltéve, hogy ez a kiskorú szellemi, erkölcsi fejlődését veszélyezteti. A gyermek szellemi fejlődésének veszélyeztetése nemcsak akkor áll fenn, ha a gyermek ennek következtében írástudatlan marad, hanem akkor is, ha az iskolalátogatástól való huzamos visszatartás következtében nem szerzi meg azokat az alapvető

⁶ 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről.

⁷ A közterület és a nyilvános hely törvényi fogalma nélkülözhetetlen az elhatároláshoz. Nyilvános hely: közterületnek nem tekinthető, mindenki számára nyitva álló hely (1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról 4. §. o) pont).

Közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat (1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről, 27. §. a) pont).

HAZAI KÖRKÉP

ismereteket, amelyek folytán később az életvitelhez szükséges további ismereteket sem képes megszerezni.

A fentiek szem előtt tartásával a kiskorú rendszeres koldultatása már nem szabálysértést, hanem a kiskorú veszélyeztetésének büntettét valósítja meg. Amikor az elkövető gyermeket bujt fel koldulásra, illetve vele együtt követi el a cselekményt, de a rendszeres, életmódszerű elkövetés nem állapítható meg, a törvény akkor szabálysértésnek tekinti a cselekményt.⁸

A zaklató jellegű koldulás

Az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet szerint:

5. § (1) Aki közterületen vagy nyilvános helyen másokat zaklató módon koldul, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség helyszíni bírságot szabhat ki.

(3) Az (1) bekezdés alkalmazásában másokat zaklató módon koldul: aki a járókelőket, illetve a nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja, illetőleg aki házról házra, lakásról lakásra járva kéreget.⁹

A zaklató jellegű koldulás jogi indoklása

A rendszerváltozást követően átalakultak a nyilvánosság előtti viselkedés normái. Egyrészt a „mindent szabad, amit a jog nem tilt” egyoldalú felfogásának uralomra jutásával a társadalmi nyilvánosság kiszélesedett, s ez nemcsak a vélemény-nyilvánítás alkotmányos alapjogának kézzelfogható gyakorlatát jelentette, hanem megnyilvánult az emberek utcai viselkedésében is. Ez a jelenség egyszerre jelentett nagyobb toleranciát az utcai öltözködésben, az ott zajló társas érintkezés különböző formáiban, de elkerülhetetlenül magával hozta a polgár nagyobb fokú kiszolgáltatottságát, védtelenségét azokkal az agresszív – részben kriminális, részben csak és zaklató jellegű – cselekményekkel szemben, melyek elkövetői visszaéltek a hirtelen megnövekedett szabadsággal és gátlások nélkül használták és használják ki azt a körülményt, hogy felkínálkozásuk elől szinte nem lehet kitérni.

Ha a jog oldaláról közelítjük meg a jelenséget, akkor a közterület és a nyilvános hely közrendsértő jogsértéseit a következő kategóriákba sorolhatjuk:

– a nyilvánosság előtti illetlenségek (rendzavarás, közerkölcs megsértése, veszélyeztetés kutyával, állatkínzás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés stb.)

– haszonszerzési céllal elkövetett cselekmények (engedély nélküli közterület-használat, jogosulatlan kereskedés, vásári és piaci szabályok megszegése stb.)

⁸ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 195. §

⁹ 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről, 5. §

- azok a cselekmények, amelyek egyszerre *illetetlenek és haszonszerzők (prostitúció, koldulás)*¹⁰
- a közúti közlekedési szabálysértések
- a hatósági akaratnyilvánítással szemben megnyilvánuló – nyilvános – engedetlenségek, illetve a hatóság alaptalan cselekvésre készítése (rendzavarás, valótlan bejelentés, hirdetésményekkel kapcsolatos szabálysértés egyik alakváltozata stb.)

A magyar szabálysértési jog jelenleg *önállóan nem szankcionálja a zaklató jellegű cselekményeket*, és a zaklatás fogalmát nem definiálja, míg az emberek számtalan esetben átélik – utcán, munkahelyen, nyilvános helyeken – a legkülönbözőbb motívumokból fakadó, emberi méltóságukat sértő, akarat szabadságukat korlátozó zaklatásokat.¹¹

Külön irodalma van a munkahelyi szexuális zaklatásnak, de ezenkívül számtalan egyéb, igen kellemetlen módja létezik az állampolgárok öncélú, provokatív, diszkriminatív, vagy éppen nagyon is racionális célokat követő közterületi zavarásának. Zaklatóak lehetnek természetesen a köznyugalom, illetve a közrend megzavarására alkalmas, *garázda jellegű magatartások* (garázdaság, állatkínzás, veszélyeztetés kutyával, *zaklató jellegű koldulás* stb.), de ezek nem kívánnak meg konkrét sértettet, és rendszerint kimerülnek az egyszeri, térben, időben erősen behatárolt jogsértésben anélkül, hogy a sértetteknek számolniuk kellene e tettek tartósabb, negatív társadalmi következményeivel.

A fentiek miatt nem illeszthető a zaklatás a közerkölcs megsértése tényállásába, mert közvetlenül a moralitás (az egyéni erkölcs) sérül és nem az általában vett közerkölcs (morál).¹²

A törvény kommentárja szerint szerencsésebb lett volna kihagyni a zaklatás fogalomköréből a meghatározott helyen tartózkodókat: ha ugyanis a személyre szóló leszólítás esetükben nem sértő jellegű, hiányzik a büntetendőség alapja, ha pedig ez sértő, akkor más szabálysértési tényállásokként lehet értelmezni. Az igazi „agressziót” a tömegközlekedési eszközökön gyakorolt – a fővárosban gyakran tapasztalható – „házalás” testesíti meg, amely elől az utas nem tud kitérni, így nyilvánosan kényszerítik választásra, hajlandó-e pénzt adni vagy sem a koldusnak.

A zaklatás esetében elsősorban nem a közösség – elvont – rendjét vagy nyugalomát éri a támadás, hanem egy az elkövető által kiszemelt személy vagy csoport kerül az akaratán kívül kifejezetten nem kívánt, kellemetlen helyzetbe. Megnyilvánulhat mindez például sorozatos utcai leszólítgatásban, az érintett folyamatos, feltűnő kísérésében, emellett minden olyan nyilvános, indokolatlan, kifejezetten tolakodó jellegű, is-

10 A prostitúció kérdését tekintve megállapítható, hogy a jogalkotó az adott esetben bűncselekményi összefüggésekkel is bíró társadalmi jelenség szabályozására a türelmi zónák kijelölésével talált kompromisszumos megoldást.

11 A zaklatás konkrét fogalmát kifejezetten (és először) a 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról definiálja, de csak az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével összefüggésben. 10. § (1) Zaklatásnak minősül az az emberi méltóságot sértő magatartás, amely az érintett személynek a 8. §-ban meghatározott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakítása.

12 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről, 146. §, értelmező rész.

métlődő vagy folyamatosan tanúsított magatartásban, amely az érintettet a társadalmi megítélés szerint zavarja, vagy – erőszak vagy fenyegetés alkalmazása nélkül – akadályozza abban, hogy az addig folytatott tevékenységét folytassa.

A koldulás tehát abba a körbe tartozik, amely egyszerre jelent valódi szociális problémát és rendészeti kérdést, amennyiben annak számos izléstelen vagy agresszív formája kelt a járókelőkben ellenérzést, esetenként félelmet kelt, vagy éppen csak egyszerűen akadályozza a gépjármű- és gyalogosforgalmat.

C) A koldulás életmód, valahol a bűnözés határmezsgyéjén? – Közvetlen és közvetett bűnmegelőzési célú és hatású intézkedések

Minden olyan intézkedést, beavatkozást, amely közvetlenül, azaz célzottan, valamint közvetetten, azaz hatásaiban szolgálja a közösség biztonságának fenntartását, a társadalmi bűnmegelőzés rendszerében kell létrehozni, illetve számon tartani.¹³ A közvetlen, célzott intézkedések körébe sorolható ebben a megközelítésben a *koldulás visszaszorítása*, az általános iskolai tanulmányok félbeszakítása elleni fellépés, vagy a futballhuliganizmus megelőzése érdekében tett intézkedés. (Közvetett, azaz a hatásokban bűnözést csökkentő intézkedések között tartják számon például azokat az eredményes szociálpolitikai intézkedéseket, amelyek a tartós, a szakképzetlen, illetve az első munkavállalók munkanélküliségének felszámolására irányulnak.) A társadalmi bűnmegelőzés szempontjait tekintve látható, hogy a koldulást a stratégia kidolgozói egyértelműen elhatárolják a szociálpolitikai kérdések körétől, és erőteljes hangsúlyt kapnak ennek bűncselekményi vonatkozásai. A koldulás tiltását illetően a városi szinten jelentkező szabályozási törekvések alapját adhatja az a törekvés, hogy a biztonságra közvetlenül és közvetetten ható intézkedések megvalósulási feltételeit – a bűnmegelőzési stratégia kidolgozói szerint – országosan és helyi szinten egyaránt biztosítani kell.

Azt az álláspontot, hogy a koldulásnak a bűnözéssel lehetnek és vannak összefüggései („koldusmaffia”), társadalmi szinten erősítik bizonyos megközelítések. A hétköznapi polgárok többsége úgy gondolja: „Ha létezik mindenkinek kijáró szociális segély, és becsületos emberként elvégzi a napi munkát, befizeti az adót, elviseli a végtelenül gyöttrő bürokráciát és a hihetetlenül súlyos adórendszer nyomását, viszonzásul szeretne korrekt társadalomban élni, ahol senki nem éhez, ahol hal éhen az utcán.”¹⁴

A koldulást ellenzők tábora azt hangsúlyozza, hogy igazságos társadalom helyett olyanban élnek, amely eltűri az agresszivitást és a sértéseket, elnéző a bűnözőkkel és szélhámosokkal. Nem szabad azonban vé-

13 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról.

14 Kell-e pénzt adni a kéregetőknek? IGEN – Holnap Ön is a helyükbe kerülhet (Ros Coward, The Observer) NEM – Ez a könnyebb ellenállás iránya /Élet és Irodalom (Neal Ascherson, The Observer)(Fordította: Petőcz György).

leményemet egyszerű egoizmusként elkönyvelni, mert sokan úgy gondolják, hogy a jómódú polgárok sokkal egoistábbak, amikor dobálják az alamizsnát, hiszen a mozdulattal jó lelkiismeretüket vásárolják meg. Rámutatnak arra, hogy az igazi szenvedők azok, akik nehezen fizetik az adójukat, és a társadalmi bűnözéstől sújtott negyedekben kénytelenek élni.¹⁵

D) Viták a koldulás kitiltásával kapcsolatos önkormányzati rendeletalkotásról a hazai szabályozásban¹⁶

Az érintett városokban a koldulás általános, bizonyos területekre kiterjedő tiltásával kapcsolatban fontos a szabályozási törekvések összevetése, annak megvilágítása, hogy mennyire különbözőek a felmerülő kérdések és problémák a helyi szinteken, a rendeletalkotást illetően. A már megszületett rendeletek elemzése, illetve egymással való összevetése elengedhetetlen a szabályozás körül kialakult helyzetet átfogó értékeléséhez. A rendeletalkotás konkrét eseteit vizsgálva a későbbiekben tárgyalandó, bizonyos kételyek és aggályok alátámasztást nyernek. A rendeletek útján végzett szabályozást vizsgálva két szempont élesen különvállik: az egyik, hogy az önkormányzatok mikor tekintik a koldulás visszaszorítását bűnmegelőzési feladatnak, a másik, hogy vajon az önkormányzatok foglalkoznak-e úgy is a koldulással, mint amely a társadalmi kirekesztettség egyik jelensége, amellyel kapcsolatban nekik megfelelő eszközöket kell biztosítaniuk a probléma orvoslására, szociális szempontból, is a szabályozással párhuzamosan.

Az önkormányzatoknak törvényes lehetőségük van arra, hogy a helyi közbiztonságot a helyi társadalompolitika részeként formálják. Az eddigi tapasztalatok szerint azonban a helyi bűnmegelőzési programok sikerességét jelentősen hátráltatta, hogy nem voltak egyértelműek a helyi közösség biztonságával kapcsolatos önkormányzati feladatok (különösen az önkormányzat és a rendőrség kapcsolata), de elmaradt a kezdeményezések költségvetési finanszírozása is.¹⁷ Az Európai Unió a tagállamok számára – a három kiemelt bűnmegelőzési feladat egyikeként – a városi bűnözés csökkentését kötelező feladatként fogalmazta meg.¹⁸ A városi bűncselekmények kategóriáján belül bűnmegelőzési szempontból a koldulás tipikusan „a városlakót zavaró tényezőnek” számít, s a probléma

¹⁵ Kell-e pénzt adni a kéregetőknek? IGEN – Holnap Ön is a helyükbe kerülhet (Ros Coward, The Observer) NEM – Ez a könnyebb ellenállás iránya /Élet és Irodalom (Neal Ascherson, The Observer) (Fordította: Petőcz György).

¹⁶ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a dilemma körüli vitában, a pro és kontra vélemények követésénél szem előtt kell tartanunk, hogy nem politikai kérdéssről van szó, nem a politikai érdekek játszanak elsősorban szerepet. (A politikai erőviszonyokat tekintve Kaposvár egy jobboldal vezette város, Szeged pedig a baloldal által vezetett város.)

¹⁷ 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról
¹⁸ Uo.

megoldása a városi önkormányzatok felelőssége.¹⁹ Megállapítható azonban, hogy a személyes biztonság szempontjai nem az elsődlegesek az önkormányzatok hosszú távú fejlesztési elképzeléseiben, nem kapnak különös hangsúlyt a helyi szabályozásban.

Kaposvár

A koldusokat 2005 januárjában először *Kaposvár* belvárosából tiltották ki.²⁰ A rendeletet az önkormányzat egyhangúlag elfogadta, és a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatalnál a kaposvári helyi rendelet ellen nem emeltek kifogást, vagyis szerintük a helyhatóság törvényesen járt el, amikor a város egyes területein a koldulás minden formáját megtiltotta.²¹ A szűk szavú szabályozás értelmében (a szabályozás lényegében a közterület rendeltetéséről szóló városi rendelet két soros módosítása) a közterületen tilalmazott tevékenységek körében kolduló, kéregető tevékenységet a rendelet mellékletében meghatározott területeken tilos folytatni.²² A tilalom a történelmi városmagra, a városközpontra és a belvárosra terjed ki. Aki a rendelkezéseket megszegi, s amennyiben más jogszabályban meghatározott szabálysértést nem valósít meg, szabálysértést követ el és külön törvényben meghatározott mértékig terjedő pénzbírsággal sújtható.

A rendeletben kiszabható bírság mértékének megállapítása nem okozott problémát, mert az önkormányzat azt a szabálysértésekről szóló törvény alapján határozta meg.²³ (Ez úgy fogalmaz, hogy amennyiben helyi rendelet egy adott tevékenységet szabálysértéssé nyilvánít, abban az esetben maximum 30 ezer forint pénzbírságra számíthat az elkövető.) Lezárt esetekről még nincsenek eljárási tapasztalatok, csak folyamatban lévő ügyek vannak, a bírság kiszabásra 2005. január óta még nem került sor. A szabályozást illetően szociális szempontból felmerült a kérdés, *hogy a tiltó rendelkezés bevezetésével egyidejűleg vajon az önkormányzati költségvetésben megemelkedik-e a szociális segélyekre és egyéb szociális ellátásokra szóló összeg?* Ezzel kapcsolatban elmondható, hogy szociális ellátásokra fordított összeg a tavalyi évhez képest emelkedett, de nem a szabályozással összefüggésben, nem a tiltó rendelkezés bevezetése okán. Mindemelllett Kaposváron a rendeletalkotók az eddigi tapasztalataik alapján biztosak abban, hogy a kitiltás, valamint a jogkövető magatartás alapvetően cél-

19 Az EU Bizottság bűnmegelőzési stratégiája elemeinek számba vételénél a kriminális jelenségek egyik csoportján belül megkülönbözteti a különböző közösségekben, helyszíneken előforduló erőszakos cselekményeket – az iskolai, a családon belüli erőszak, a sporteseményeken előforduló erőszak-, valamint a büntetőjogilag nem feltétlenül bűncselekménynek minősülő olyan antiszociális magatartásokat, amelyek feszültséget keltenek egy közösségben, csökkentik az emberek biztonságérzetét.

20 Azt, hogy Kaposvárott hány koldus van, arról az aljegyző szerint szociológiai felmérést teljes pontossággal természetesen nem lehet végezni, de a családsegítő központnak van egy felmérése, 150 körül becsüli azokat, akik hajléktalanként élnek Kaposvárott. De természetesen közülük nem mindenki jelentkezik a városban. / Farkas Edit, a somogyi megyeszékhely aljegyzője.

21 Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 7/2000. (II. 29.) önkormányzati rendelete a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának általános szabályairól, 24/A §.

22 Beiktatta a 69/2004. (XI.24.) önkormányzati rendelet 0. §-a. Hatályos 2005. január 1-től.

23 A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 16. §. (2) bekezdése.

ravezető a probléma megoldására. A tiltó rendelkezések foganatosítására, az ellenőrzésre a rendőrség, illetve a közterület-felügyelet jogosult. A szociális szempontokat szem előtt tartva szükségesnek tartom a felhívni a figyelmet arra, hogy a kaposvári rendelet nem utal a szociális, illetve a gyermekvédelmi és a hatósági intézményrendszer együttműködési kötelezettségére, vagy annak lehetőségére.

Pécs

Pécsett a rendelet előkészítése még folyamatban van. A városháza szakértői nem bizonyosak abban, hogy a koldusok kitiltásáról rendelkező helyi jogszabály kiállná-e az *alkotmányossági próbát*, azonban a szabályozás bevezetését indokoltnak tartják, mert más eszközt nem látnak a belvárosi utcák nyugalmanak helyreállítására.²⁴ Ha elfogadják a rendeletet, arra hivatkozással a tiltott területen kéregetőket *akár hatósági segédlettel is elvezethetik*.²⁵ A rendeletalkotók szerint az intézkedés során a szociális szempontok sem maradnak figyelmen kívül, ha a koldusokkal szemben eljárást indítanak, és egyben *megvizsgálják, hogy ki miért van az utcán*, és lehet-e segíteni neki valamiben. Ezzel kapcsolatban számos kérdés merülhet fel, nevezetesen az is, hogy a hatósági intézkedésre, az ellenőrzésre helyeződik-e a hangsúly, vagy a szociális szempontú problémamegoldást is figyelembe veszik-e a rendeletalkotók. (Azaz hogy szól-e majd a rendelet a szociális munkáról, az utcai szociális ellátó hálózat fejlesztéséről.)

Szeged

A Szegeden született rendelet szerint a koldusokat március közepétől tiltják ki a belvárosból, és akár 25 ezer forintra is büntetni lehet őket.²⁶ A rendelettel kapcsolatos vélemények igen eltérőek.²⁷ A városi szinten kialakult vitában az egyik álláspont az, hogy a koldusnak „a pénz a legrosszabb megoldás, mert a modern társadalmakban már kialakult egy

24 Toller László polgármester, Pécs.

25 Figyelemre méltó, hogy a kitiltás szándéka, és az elvezetés mint szankció lehetősége milyen határozottan jelentkezik a pécsi szabályozási tervekben. Az komoly értelmezési problémát vet fel, hogy a koldusok kitiltásáról vagy a koldulás mint tevékenység tiltásáról van-e szó, mutatott rá Juhász Gábor jelen tanulmányhoz fűzött lektori véleménye. / 2005. március.

26 A szabálysértésekről szóló törvény 16. § (2) bekezdése szerint önkormányzati rendelet harmincezer Ft-ban állapíthatja meg a pénzbírság legmagasabb összegét. Figyelemmel azonban arra, hogy a zaklató koldulás a kormányrendelet szerint harmincezer Ft összegű pénzbírsággal sújtható, javasoljuk ezért az önkormányzati rendeletben a pénzbírság mértékét alacsonyabban, huszonötezer Ft-ban meghatározni. / A közterület-használat rendjéről szóló 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendelet módosítása iránti önálló képviselői indítvány.

27 Szegeden a helyi rendeletet kezdeményező két szocialista és egy Centrum párti képviselő indítványában úgy fogalmazott: „a jelenség kedvezőtlenül hathat a város idegenforgalmára. Fontos ugyanakkor a lakosság közbiztonságának javítása érdekében a Mars téri piac teljes területének védelme is”. Ruzsnák Imre, a Budapest és Közép-Duna-vidéki Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke egy tavalyi konzultáción pedig azt mondta: a turistákat leginkább a koldusok és a hajléktalanok zavarják.

újfajta szociálpolitika, amely arra rendezkedett be, hogy az adózók pénzéből oldják meg a szociális kérdéseket²⁸. A rendeletalkotók indoklása – hogy t.i. nem a koldusok ellen küzdenek, hanem a koldulás ellen, azaz hogy a koldulást szeretnék visszaszorítani – annak hangsúlyozása, hogy Szeged belvárosában nyugodtan ugyanúgy végigsétálhat bármely koldus, mint bármely más sétáló szegedi vagy idegen, és hogy az önkormányzat, a szociális intézmények, a szegedi karitatív szervezetek garantálják, hogy ez így is legyen.

Ugyanakkor a rendelet indoklásában az szerepel, hogy a koldusok rontják a városképet és hátrányosan hat a jelenlétük, de *a szociális ellátásfejlesztésről nem rendelkezik*.²⁹ A rendeletalkotók indoklásából egyértelműen kiderül, hogy csak a városközpontot védené a szabályozás. A rendelet megjelöl néhány védendő értéket – ilyen például az idegenforgalom, a közlekedés biztonsága, a lakosság biztonságérzete. Felmerülhet viszont a kérdés, hogy vajon miért nem érdemesek a védelemre a nem belvárosnak minősülő területen élők? Nekik nincsenek védendő érdekeik?³⁰ A rendeletalkotók indoklása egy másik ponton is aggályos, hiszen arra alapozva tartja még indokoltnak a tiltó szabályozás bevezetését, hogy a tapasztalatok szerint a jelenleg Szegeden ismert kolduló személyek döntően nem a város lakói, illetőleg nem országunk állampolgárai. A probléma tényleges megoldására törekvő szabályozás véleményem szerint nem szűkítheti le a szabályozás célját egyértelműen a koldusok kitiltásra, főképpen nem azon az alapon, hogy a koldusok nem a város polgárai.

Az intézményi együttműködési kötelezettséget a szabálysértési törvény – például a gyermekkel koldulás tényállás kapcsán – konkrétan nevesíti, de kérdéses, hogy ez a kötelezettség a törvénnyel összhangban érvényesíthető-e az önkormányzati szinten végrehajtott rendeleti szabályozást követően, amely a koldulás kitiltás útján történő visszaszorítására helyezi a hangsúlyt.³¹

Hangsúly került a hatósági fellépés hatékonyságára, eredményességére azáltal, hogy a rendelet koldulás tilalmára vonatkozó rendelkezés megszegése esetén a rendőrség és a közterület-felügyelők számára biztosít lehetőséget fellépésre a szabálysértőkkel szemben. Ezzel kapcsolatban felmerül, hogy a szankciót foganatosító közterület-felügyelőket felkészítik-e az újszerű hatósági eljárásra, amely a speciális személyi kör – az adott esetben kiszolgáltató helyzetben lévő emberek, a koldusok – oldaláról nézve jellegénél fogva az emberi méltóság megsértését hordozhatja magában.

A rendeletet konkrét esetekben még nem alkalmazták, mert a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal *a jogszabályt alapos törvényességi vizsgálatnak veti alá*, és addig, amíg nincs rendelet a hatósági intézkedés módjáról, a közterület-felügyelet nem cselekedhet. Ugyanakkor már most le-

28 Szondi Ildikó, Önkormányzati képviselő, Szeged.

29 Béki Gabriella szabad demokrata képviselő, aki az Alkotmánybírósághoz fordul.

30 Juhász Gábor jelen tanulmányhoz fűzött lektori véleménye. / 2005. április.

31 „...a tevékenység visszaszorítása illetőleg a város meghatározott területeire vonatkozó megtiltása indokolt” / A közterület-használat rendjéről szóló 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendelet módosítása iránti önálló képviselői indítvány.

hetősége van arra, a szegedi önkormányzati képviselőt idézve: „ha tömegesen ott vannak, és ráadásul nem szegedi koldusok vannak, megkérik őket, hogy menjenek el az ingyenkonyhára, menjenek el a szociális intézményekbe, segítenek nekik, ott lesznek a szociális munkások”³². Ez a megoldás fölhívja a figyelmet, hogy a tiltást, a tiltott magatartások körét és az alkalmazható intézkedéseket illetően a szabályozási megoldások meglehetősen kiforratlanok.

Budapest

Budapesten is megjelent már annak szándéka, hogy a belvárosban vagy a belterületen ne engedélyezzék a koldulást.³³ A javaslat indoka szerint minden önkormányzatnak kötelessége, hogy egy városban az ott élők érdekeit szolgálja, az ott élőkéről gondoskodjon, élhetőbbé tegye a várost. A tiltó rendelkezésekkel Budapesten is a bérkoldulás, a koldusmaffia jelenségét szeretnék megfékezni. A turistákat leginkább a koldusok és a hajléktalanok zavarják, de a Studio Metropolitana Urbanisztikai Kutató Központ megbízásából végzett közvélemény-kutatásból az derül ki, hogy a helyieket is.³⁴ (A budapestiekben – legalábbis a felmérés szerint – a belváros utcáit járva és a koldusokat látva gyakran a düh és a szégyen lesz úrrá.) Sokan hangsúlyozzák, hogy olyan társadalmi problémáról van szó, melynek megoldására nem a rendészeti jellegű intézkedés a legadekvátabb válasz, és ennek megfelelően nem a kitiltás és a bírság a legmegfelelőbb eszköz.

A főváros a jogszabály-módosítást a Szabálysértési Törvény módosításával képzelel el, és pedig úgy, hogy ez az önkormányzatok számára tegye lehetővé kerületük egyes részein a koldulás megtiltását. A jogszabály előkészítés csak erre a kérdésre koncentrál, s nem fogalmazódnak meg a koldusok emberi méltóságát és az egyenlő bánásmód elvét érintő aggályok. A jogszabály módosítás célja csupán annyi, hogy egyértelművé tegye az önkormányzatok azon jogát, hogy megtilthassa a területén a koldulási tevékenységet. A rendeleti szabályozásra az Önkormányzati Törvény lehetőséget ad, az viszont rengeteg értelmezési problémát okoz, hogy mit is jelent a kitiltás adott esetben. Belátható, hogy a budapesti tervek egyértelműen a kitiltásra építenek, vagyis arra, hogy a tevékenység gyakorlóját fel lehessen szólítani az érintett közterület elhagyására. Nem egyértelmű, hogy honnan érkezik a felszólítás, és hová mehet, akit kitiltanak. Itt, a budapesti szabályozási törekvést vizsgálva is látható, hogy tisztázatlan az a kérdés, mit is jelent valójában a koldulás tiltása: kitiltást-e vagy tevékenységtől való eltiltást, s hogy mit jelent az, hogy „kitiltják a koldusokat a város egyes részeiről”. A koldusok kitiltása ugyanis személyre szóló intézkedés, a koldulás tiltása esetében pedig egy tevékeny-

32 Szondi Ildikó, önkormányzati képviselő, Szeged

33 Fővárosi Közgyűlés, a Magyar Demokrata Fórum frakciójának vezetője, Szöke László.

34 www.budapest.hu/resource.aspx?ResourceID=30felettteljes, A letöltés időpontja: 2005. március 29.

ség folytatását tiltják meg bárki számára, bizonyos helyeken. A kettő teljesen eltérő dolog, főként alkotmányjogi megközelítésben.³⁵

Budapesten a másik fő problémát a tiltó szabályozás bevezetése esetén a kiszabható büntetés mértékének kérdése jelenti. A főpolgármester ezekben a kérdésekben levelet intézett az igazságügy-miniszterhez, mert a javaslattevők álláspontja igencsak megoszlott ebben a kérdésben. A miniszter tartózkodott az állásfoglalástól, és arra utalt, hogy napirenden van a Szabálysértési Törvény és a Büntető Törvénykönyv felülvizsgálata, melynek során – amennyiben a döntéshozók a jelenlegi rendelkezések változását kívánják – a tárca kidolgozza a megfelelő tervezeteket.

Az eddig megfogalmazott javaslatból az sem olvasható ki, hogy a hatósági szervek az egyéb szervekkel való együttműködést az önkormányzat a szankció alkalmazása során kötelezővé tegye, illetve hogy intézményesen támogassa a probléma megoldását.

E) A koldulás tiltásának szabálysértési eljárási kérdései a helyi önkormányzatok szintjén

*A koldulás tiltott színtere: közterület – belváros*³⁶

A közterület fogalmát tekintve a szabályozási törekvések miatt mindekelőtt fontos az önkormányzati rendelkezési jogkör felvázolása. A települési önkormányzat autonómiája alapján alapvető jogosítványa, hogy saját közterületének fenntartási, használati rendjét maga határozza meg. Semmilyen alkotmányos szempont nem szolgált indokot arra, hogy fővárosi viszonylatban szabad legyen, vidéki önkormányzati viszonylatban viszont tilos maradjon a közterület-használati rendeleti feltételeinek meghatározása.³⁷ A közterületek rendjének és tisztaságának védelme, valamint az annak rendjét megbontó jogsértések hatékonyabb megelőzése, megakadályozása és szankcionálása, valamint az önkormányzati vagyoni védelme indokolja a közterület-felügyeletet.³⁸ A jelenség mögött az is ott áll, hogy gazdaságilag felértékelődött a közterület, mint a rendszeres jövedelemszerzés helye: egyrészt ezt felfedezte magának a kiskereskedelem és a vendéglátás, de azok is kitelepültek az utcára, akik tömegesen szorultak ki a hivatalos munkaerőpiacról, és akik megélhetése alapjává az utcai árusítás valamilyen formája vált.

A közterületnek a törvény által pontosan meghatározott fogalmi elemei vannak: közhasználatra rendelt állami vagy önkormányzati tulajdonban álló területek, amelyeket ekként jegyezték be az ingatlan-nyilvántartásba.

35 Juhász Gábor jelen tanulmányhoz fűzött lektori véleménye, 2005. március.

36 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről.

37 Ötv 8. § – Az önkormányzati közterület fenntartása [46/1997. (IX. 30.) AB határozat].

38 A 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről törvény szerint közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A közterületi rend: a közterület rendeltetészerű használatára, igénybevételeire vonatkozó jogszabályok megtartása.

A tulajdonos jogait valamely állami szerv, illetőleg az önkormányzat gyakorolja. A közterület-használatra vonatkozó szabályok kiterjesztése az e jellemzőkkel nem bíró ingatlanokra – megfelelő garanciális szabályok nélkül – a tulajdonos tulajdonhoz való jogának korlátozásával járhat.³⁹

A városi rendeletek a közterülethasználat kapcsán külön nevesítik a minősített és a kiemelt közterületeket. A koldulás tiltása ezzel kapcsolatban sajátos, hiszen azokban a városokban, ahol ilyen rendelkezések születtek, a koldusokat többnyire csak a belvárosból tiltják ki, nem általában a közterületekről.⁴⁰ A logika alapján nem lehet általában a közbiztonság a szigorúan védendő érték, akkor, amikor a szegénység megnyilvánulásának tekinthető koldulást ilyen formában szorítják vissza, hanem inkább a belváros, az ott megforduló emberek „biztonsága”, a „zaklatástól” való megóvása a cél, arra hivatkozva, hogy a koldusok úgymond negatív hatással vannak a belváros idegenforgalmára. A koldulás „alapesetének” szabálysértéssé nyilvánítása kapcsán éppen az az egyik legfontosabb kérdés: nem ellentétes-e a szabálysértési törvénnyel, ha a helyhatóságok az abban büntetni rendelt magatartás enyhébb formáját, vagyis a mások nyugalma nem zavaró „néma” kéregetést is szankcionálni akarják. Felvetődik az is, hogy az amúgy csendben üldögélő koldus pusztá jelenléte alkalmas-e a közrend vagy a köznyugalom megzavarására, s ha nem, vélhetően nincs alkotmányos alap szabálysértési tényállás megalkotására. Efféle megközelítés alapján ugyanis a rosszul öltözött embereket is kitilthatnák egy-egy elegánsabb negyedből.

A közterületek rendje és tisztasága a lakosság közérzetét, biztonságérzetét befolyásoló tényező. Bár a közterületi rend és tisztaság biztosítása települési önkormányzat feladata, jogszabály mégsem kötelezi az önkormányzatokat felügyeletek létrehozására.⁴¹ Azokban a városokban, ahol szüntetett a koldulás tiltásával kapcsolatos önkormányzati rendelet, a szabálysértési eljárás során a szankció alkalmazására vagy a közterületfelügyelet, vagy a közterületfelügyelet és a rendőrség együttesen jogosult.

39 Az 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2. § 13. pontja a közterületekre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni az olyan, a közterület fogalmi jellemzőivel nem rendelkező ingatlanok esetében is, amelyeket tulajdonosa közhasználat céljára átadott. Azonban ezen ingatlanok esetén a közterületre vonatkozó szabályok csak a terület közhasználatra való átadásáról szóló szerződés keretei között alkalmazhatók.

40 Például, ha a fővárosban ilyen rendelkezés bevezetésére kerülne sor, az alábbi területek számítanának kiemelt fővárosi közterületnek: Alagút, Clark Ádám tér, Döbrentei tér, Dunaparti területek az Árpád híd és Lágymányosi-híd között, Felvonulási tér, Feneketlen-tavi park, Gellérthegy, Hajógyári-sziget, Hősök tere, Margitsziget, Népliget, Roosevelt tér, Tabán, Városliget, Vérmező, Vörösmarty tér.

41 A felügyeletek létrehozása nem kötelező. Ha azonban a települési önkormányzat a felügyelet létrehozása mellett dönt, azt már csak a törvény által rögzített formában teheti, illetve a működő felügyeletet is ennek megfelelően át kell alakítani. A törvény rendezi az alapító önkormányzat feladat-meghatározására, a szervezeti és működési rend szabályozására vonatkozó jogkörét is azzal a megkötéssel, hogy a felügyelet a polgármesteri hivatal részeként működik.

*A felügyelő intézkedése – az együttműködés lehetősége
a szociális kérdésekben a probléma megelőzése
és tényleges megszüntetése érdekében*

A koldulás tiltásával és a magatartás szankcionálásával összefüggésben – főként a személyiségi jogok és az egyenlő bánásmód szempontjából – meghatározó lehet annak áttekintése, hogy melyek lehetnek a felügyelők hatósági intézkedési jogai az új szabályozás miatt még nem kikristályosodott szabálysértési eljárási gyakorlatban. A felügyelők ma már gyakran kényszerülnek olyan helyzetekben is eljárni, amikor az intézkedéssel szemben ellenállással kell számolni. Kialakult az az általános vélemény, hogy a közterületi jogsértések elleni hatékony fellépés, az ilyen cselekmények megelőzése, megakadályozása, illetve szankcionálása „erősebb” intézkedési jogkört igényel. Így a felügyelők közhatalmi jogosítványokkal rendelkeznek: hatósági jogkört gyakorolnak, meghatározott feltételek esetén a törvény szabályozta kényszerrel alkalmazhatnak. E jogkörök akkor gyakorolhatók eredményesen, ha a felügyelők a gyakorlati érvényesítéshez szükséges eszközökkel is rendelkeznek. A törvény ezért mind a felügyelők intézkedéseit, mind a végrehajtására igénybe vehető kényszerítő eszközöket szabályozza.⁴² Mivel a koldulás, mint magatartás mögött adott esetben a tényleges elszegényedés, és az érintett súlyos személyi körülményei húzódnak meg, a társadalmi kirekesztés elleni fellépés érdekében indokolt lenne, ha az intézkedésekben a megelőzés és a szociális szervezetrendszerrel való együttműködés is szerepet kapna.

A koldulás visszaszorítása önkormányzati szabályozásának újszerűségét tekintve különösen fontos, hogy a szabályozás hogyan rendezi a célszerű és ésszerű mértéket meghaladó felügyelői fellépés elleni védelmet, mert az aránytalan, szükségtelen korlátozás az érintett állampolgár alapvető jogainak megsértését jelentheti.⁴³

Jelenleg felhatalmazó rendelkezések biztosítják a végrehajtási szabá-

42 A felügyeletnek, illetőleg a felügyelet részéről eljáró felügyelőnek feladatot – a (4) bekezdés keretei között – törvény, kormányrendelet, az önkormányzat rendelete állapíthat meg. Az önkormányzat rendelete olyan feladatot állapíthat meg, melyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. (7) A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában, illetőleg – a szabályzattal együtt elfogadott – hivatali ügyrendben határozhatja meg a felügyelet szervezeti formáját, a felügyelet, illetőleg a felügyelő feladatait. /1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről, 1. § (6)

43 1999. évi LXIII. Törvény a közterület-felügyeletről 1. § (1) A felügyelet feladata:

- a) a közterületek jogszerű használatának, a közterületen folytatott engedélyhez, illetve útkezelői hozzájáruláshoz kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése;
- b) a közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály által tiltott tevékenység megelőzése, megakadályozása, megszakítása, megszüntetése, illetve szankcionálása;
- c) közreműködés a közterület, az épített és a természeti környezet védelmében;
- d) közreműködés a közrend, a közbiztonság védelmében;
- e) közreműködés az önkormányzati vagyron védelmében;
- f) közreműködés a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésében;
- g) közreműködés állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában.

(5) A feladatkörében eljáró felügyelő hivatalos személy. A (4) bekezdés a)–b) pontban meghatározott feladatkörében eljáró felügyelő jogosult és köteles ellenőrizni, eljárást kezdeményezni vagy – kivételes esetben – az e törvényben meghatározott intézkedést megtenni.

lyozás jogalapját, és azt, hogy a helyi igényeket önkormányzati szabályozásban vegyék figyelembe. A koldulás az említett sajátosságai miatt lényegében különbözik a többi szabálysértéstől, eltérőek a megítélés szempontjai, és ezt mind a törvényalkotónak, mind a rendeletalkotónak figyelembe kéne vennie.

A közterületfelügyeletről szóló törvény a koldulás szankcionálása és az eljárás során az érintettek speciális személyi körülményeire figyelemmel a felügyelő által alkalmazható jogosítványok között nem differenciál. A koldulás rendeleti szintű szabálysértéssé nyilvánítása során fontos kérdés, hogy a felügyelő eljárása során a jogszabály szerint mely szervekkel működik együtt. Mivel meglehetősen új szabálysértésről van szó, jó lenne látni, hogy milyen együttműködés valósul meg az eljárásban a felügyelő szervek és egyéb szervek között a probléma megoldása, és esetleg a megelőzés érdekében is. A kívánatos valójában az lenne, ha a jelenséget nemcsak rendeleti szinten szüntetnék meg, hanem a szervezetek együttműködése révén valamilyen formában annak okait is megkísérelnék felszámolni, illetve a szankcionálással egyidejűleg lehetőség nyílna arra is, hogy az érintett személy megfelelő segítséget, lehetőséget kapjon a szociális szervekkel való kapcsolatfelvételre, ha valóban súlyos szegénység áll a háttérben. Ennek az együttműködésnek bizonyos formában a közterület felügyeletről szóló törvény is háttérrel ad, amikor kimondja, hogy a felügyelet a rendvédelmi szervekkel és a társadalmi szervezettel a feladatai ellátásához segítséget nyújtó egyéb szervezettel közreműködik.⁴⁴ Szintén egyfajta segítségnyújtási „kötelezettség”, illetve a törvény által biztosított lehetőség fogalmazódik meg abban, hogy a felügyelő köteles a hozzá fordulónak a tőle elvárható segítséget, illetve felvilágosítást megadni. A törvénykezési és rendeletalkotási szempontok ezen túlmenően egyenlőre nem veszik figyelembe, hogy a szegénység e sajátos megjelenési formáját, a koldulást, a kéregetést csak komplex szociális programokkal lehetne visszaszorítani, úgy, hogy az érintetteket kimozdítsák a koldulás csapdájából, figyelembe véve, hogy az önkormányzatoknak szélesebb körben van támogatási lehetősége a szociálisan rászorultak részére.⁴⁵

Az adatkezelés kérdései

Az adatvédelem kérdése meghatározó, amikor a személyről, környezetéről és körülményéről, tárgyáról kép- és hangfelvétel készül, illetve a személy adatait rögzítik figyelemmel az érintettek személyiségi jogaira az eljárás során. (A törvény szerint a felügyelőnek e tekintetben igen széles körű jogosítványai vannak.) A szabálysértések körében a koldulás különös helyet tölt be, mert az elesettség adott esetben az a jogellenes magatartás, amelyet szankcionálnak. Ezzel összefüggésben véleményem

⁴⁴ 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről 6. §

⁴⁵ 1993. évi III. tv. 26. § A települési önkormányzat a rendeletében meghatározott módon és feltételek szerint a szociálisan rászorultak részére az e törvényben meghatározott pénzbeli ellátásokat kiegészítheti, valamint más pénzbeli támogatásokat is megállapíthat.

szerint az nehezen meghatározható pusztán rendészeti szempontok alapján, hogy mikor állunk szembe „zaklató kéregetővel”, és mikor a ténylegesen segítségre szoruló emberrel. A törvény úgy rendelkezik, hogy a felügyelő intézkedik, vagy intézkedést kezdeményez, ha jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel. Ez mutatja, hogy meghatározott közterületen a felügyelő intézkedése máris indokolt, ha ő egy magatartást bármilyen esetben a koldulásnak minősít, anélkül hogy bizonyos szempontok – például szociális szempontú – mérlegelésére sor kerülne.

A felügyelet adatkezelési jogosultsága a törvényben nevesített, feladatainak ellátásához személyes adatot kezelhet. Az érintett természetes személy azonosító adatait, lakcímét valamint az ügygel összefüggő adatokat kezeli, a feladatkörébe tartozó iratokból az eljáró szerv részére személyes adatot csak törvényben meghatározott célból és adatkörben továbbíthat a hatósági eljárással érintett személyre vonatkozóan. Fontos, hogy adatokat csak a célok megvalósításához elengedhetetlenül szükséges mértékben vegyenek föl. A személyi kört érintően erősen hangsúlyozni kell, hogy az emberi méltóság, az ember személyiségi jogai mindent megelőző alkotmányos értékek, és ezek érvényesülésére figyelemmel kell lenni az eljárás során. A többi szabálysértés körében talán nem annyira érzékeny kérdés a kép- és hangfelvételek készítése, a személyes adatok kezelése, mert ez esetben az érintett személyisége nem lehet hasonlatos a többi szabálysértési tárgyhoz. Itt nagyon érződik a különbségtétel hiánya, eltérő szabályozást igényelne az érintett állampolgár személyéhez fűződő jogait e körben különösen szem előtt tartó adatkezelés.

A felügyelet eszköztára

A közterületfelügyelet által alkalmazható intézkedések: a hatósági ellenőrzés, igazoltatás, helyszíni bírságolás, feljelentés, előállítás, a jogszabály alapján elkobozható dolog visszatartása.⁴⁶ A felügyelet eszköztára bővül a felvilágosítás-kérési joggal, amit a feltartóztatás lehetősége tesz hatékonyabbá. A koldulás szankcionálását illetően garanciális szempontból nélkülözhetetlen lenne annak biztosítása, hogy a fellépésre tényleg csak akkor kerüljön sor, ha megalapozottan feltehető, hogy az érintett szabálysértést követett el. Hiszen ellenkező esetben lehetőség nyílna arra, hogy a felügyelő a szerinte rosszul öltözött, gyanúsnak ítélt személyt pusztán a külseje alapján szólítson fel a személyazonosságának igazolására.

46 23. § (1) A felügyelő eljárására – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az ügy jellegétől függően az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, illetőleg a szabálysértésekről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Az e törvényben szabályozott felügyelői intézkedések miatti jogorvoslatra az államigazgatási eljárás, illetőleg a szabálysértési eljárás szabályai az irányadók.

(3) Ha a felügyelői intézkedést követően a (2) bekezdésben említett eljárás nem indul, az intézkedéssel szemben panasznak van helye. A panaszt az intézkedés napjától számított 8 napon belül a jegyzőhöz kell benyújtani.

(4) A jegyző a panasz tárgyában a beérkezéstől számított 8 napon belül az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint határozattal dönt. A határozat ellen a panaszos a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjénél fellebbezéssel élhet.

A koldulás tiltását illetően, a jogalkalmazás eszközeinek megismerése érdekében felügyelő jogosítványait érdemes számba venni:

– A felügyelő *felvilágosítást kérhet* attól, akiről alaposan feltehető, hogy a felügyelői feladat ellátásához érdemi tájékoztatást tud adni.

– A felügyelő feljelentés megtétele vagy egyéb jogszerű intézkedés céljából az érintettet személyazonosságának megállapítása érdekében *igazolathatja*. E körben bizonytalan a tettenérés kérdése. A felügyelő az általa ismert vagy más jelenlévő, ismert személy közlését is elfogadhatja igazolásként. Az igazoltatás – az igazoltatás okának egyidejű közlésével – csak a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat. A személyazonosság megállapításáig az érintett *feltartóztatható*. Indokolt lenne a koldulás szankcionálásánál a személyiségi jogokat figyelembe véve pontosan és differenciáltan meghatározni, hogy koldulás címén mely személy igazoltatható.

– Azt a személyt, aki a személyazonosságát nem igazolja, beazonosítás céljával a legközelebbi rendőri szervnél a felügyelő *előállíthatja*. Ellenszegülés esetén az előállításához a Rendőrségről szóló törvény szerint a rendőrség segítségét kell kérni. A rendőrség megérkezéséig a felügyelő az érintett személyt *feltartóztatja*.

– A szabálysértés elkövetésén tetten ért személyt az elkövetés helye szerint illetékes szabálysértési hatósághoz az eljárás azonnali lefolytatása érdekében a felügyelő *előállíthatja*.

– A felügyelő a szabálysértés elkövetőjét – a cselekmény súlyától függően – jogosult a jogszabályban meghatározott esetekben *helyszíni bírsággal* sújtani.⁴⁷

– A felügyelő azt a dolgot, amelynek *elkobzását* a szabálysértésekről szóló törvény lehetővé, illetőleg kötelezővé teszi, átvételi elismervény ellenében visszatarthatja, illetőleg visszatartja és az elkövetés helye szerint illetékes szabálysértési hatóságnak adja át.

– A felügyelő az intézkedéssel egyidejűleg köteles *felhívni az elkövetőt a szabálysértés azonnali, vagy ésszerű határidőn belüli megszüntetésére*. A közterület használatára vonatkozó jogerős határozatban, tulajdonosi (kezelői) hozzájárulásban foglaltak megszegése vagy elmulasztása esetén a felügyelő köteles felhívni a kötelezettet az előírások betartására.⁴⁸

A koldulókra kiszabható, akár 25–30 ezer forint összegig terjedő bírság helyszíni kifizettetése – feltételezve a koldulás valódi indítóokaként a „pénztelenséget”, és számolva az adatfelvétel nehézségeivel – nem látszik kivitelezhetőnek. A bírságolás esetén lehetősége lenne az érintettnek arra, hogy a megyei közigazgatási hivatalhoz méltányossági kérelmet terjesszen elő, a kiszabott helyszíni bírság elengedése érdekében. Mivel a méltányosság szempontjait már a koldulás ténye elviekben megalapozza, az nemigen érthető, hogy így mire alapozva lenne előterjeszhető az érin-

47 A büntetés mértéke önkormányzati szinten a városokban eltérő lehet. Jelenleg léteznek olyan törekvések, hogy akár 150 ezer forinttal is meg lehessen büntetni azt, aki kéreget.

48 A törvény felsorolja a felügyelő által alkalmazható kényszerítő eszközöket, ugyanakkor – hasonlóan a rendőrségről szóló törvényhez – a Kormányt, illetőleg a belügyminisztert hatalmazza fel, hogy azok rendeltetésszerű használatát és alkalmazásuk részletes eljárási rendjét szabályozzák.

tett kérelme. Ha a bírságolás jogszabályban rögzített rendjét követjük, a szankciókat illetően igen lényeges annak a felismerése, hogy a koldulást mint szabálysértést elkövetők büntetése a bírságolás helyett – a nem alaptalanul feltételezett fizetőképtelenségük miatt – a közérdekű munka, illetőleg elzárás lehet.⁴⁹

E körben még különösen fontos a kényszerítés alkalmazásának lehetőségét vizsgálni, a tárgyalt szabályozási törekvéseket illetően. A kényszerítés az intézkedéssel vagy az intézkedővel szemben megnyilvánuló aktív vagy passzív ellenállás leküzdését jelenti, többnyire a személyi szabadság átmeneti korlátozása révén. Ezért a hatályos szabályozás szerint a felügyelő az életét, testi épségét veszélyeztető, a szabadsága ellen irányuló támadás elhárítása érdekében, önvédelmi eszközként könnygázszóró palackot alkalmazhat. A közbiztonság romlása következtében viszont a jogalkotó szándéka szerint indokolt újabb, már nemcsak önvédelmi, hanem kényszerítő eszközök alkalmazását is lehetővé tenni.

*A közterület-felügyelő intézkedéseinek korlátai*⁵⁰

A közterület felügyeletéről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 14. §-ában foglaltakkal összefüggésben megállapítható, hogy a feladatkörében ellenőrzési és intézkedési jogkörrel felruházott közterület-felügyelő a munkavégzése során, feladata gyorsabb és hatékonyabb ellátása érdekében indokoltan kérhet felvilágosítást bárkitől, aki az eljárás lefolytatása szempontjából feltehetően érdemi információval rendelkezik. A kérdésfeltevés és ezzel együtt *a feltartóztatást is magába foglaló megállítási joga megilleti a közterület-felügyelőt*, mert ez a jogosultság szükséges a tevékenysége ellátásához. Amennyiben a válaszadásra felkért személy önkéntesen, szabad belátása szerint közreműködik, úgy fel sem merülhet a személyi szabadság korlátozásának kérdése. A közreműködési akarat hiánya, a válaszadás megtagadása viszont konfliktushelyzetet eredményezhet, ami a közterület-felügyelő részéről kiválthatja a szabadságkorlátozó intézkedés foganatosítását. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatosan azt vizsgálta, hogy *ez az intézkedési jogosultság milyen mértékben és milyen szabályozási korlátokkal érvényesíthető*. A szabályozás tehát visszaélésre ad alkalmat, amely már önmagában a személyi (mozgás) szabadság fokozott korlátozásához vezet. Ezen túlmenően figyelembe vevendő az, hogy a közterület-felügyelő ilyen esetben is jogosult az intézkedéséhez testi erőt, illetőleg könnygázszóró palackot alkalmazni, de a szolgálati kutyát is „bevetethi”.

49 2. § (1) Ha jogszabály helyszíni bírság kiszabását lehetővé teszi és a hatóság tagja a helyszíni bírság kiszabása mellett dönt, ezt közli az elkövetővel, egyben tájékoztatja a jogkövetkezményekről. Ha az elkövető a helyszíni bírságolás tényét, a helyszíni bírság összegét és a helyszíni bírság átváltoztatása esetére megállapított közérdekű munka, illetőleg elzárás tartamát tudomásul veszi, a hatóság tagja helyszíni bírságot szab ki. A helyszíni bírság tudomásulvétele esetén a hatóság tagja tájékoztatja az elkövetőt a helyszíni bírság végrehajtására vonatkozó törvényi rendelkezésekről [Sztv. 111. § (1)-(6) és (12) bekezdés].

50 13/2003. (IV. 9.) AB határozat.

F) Alkotmányos követelmények és nemzetközi standardok

A rendeleti szintű szabályozással szemben a legerősebb kifogás alkotmányos szempontból az, hogy a rendelkezések sértik az egyenlő bánásmód követelményét. Az egyenlő bánásmódhoz való jog rendkívül fontos emberi jog, önálló jog, de egyben a többi emberi jog egyik vetülete is.⁵¹ Egyik forrása a többi emberi jognak, amely a közösség azon igényéből ered, hogy védelmet nyújtson mindazoknak, akik kiszorultak a hatalomból, illetve nem tartoznak a hatalom uralkodó csoportjaihoz. Az egyenlőség elve elválaszthatatlan része a gazdasági és szociális emberi jogokkal együtt járó kötelezettségeknek is. Az egyenlőség megteremtése olyan környezetben, amelyeket egyenlőtlen feltételek jellemeznek, különleges figyelmet érdemlő feladat. Az egyenlő bánásmód követelménye manapság az alkotmányos alapjogokhoz és alapelvekhez hasonlóan az egész jogrendet és a jogi kultúrát átható premisszaként értelmezendő.⁵²

Bár az egyenlő bánásmód szabályozása a szociális biztonság területén szinte előzmény nélküli a magyar jogban, a közösségi jogi előírások alapján azonban e szabályozási kör is az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény részét képezi. A koldulás tiltása önkormányzati szinten az egyenlő bánásmód követelményét a szociális biztonsághoz való jog vonatkozásában sértheti akkor, ha a tilalmazott magatartás mögött annak indítékait tekintve valóban a súlyos szegénység, a kirekesztettség áll, és ennek ellenére a szabálysértési eljárásban a büntetés elemei mellett nem jelenik meg a szociális problémák orvoslásának lehetősége. Ebben az esetben megítélésem szerint a koldus az a személy, aki – a törvény szövegét idézve – „egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban”⁵³.

A koldulás önkormányzati szintű tiltása az emberi méltóságot annyiban sértheti, amennyiben a rendeletek alkalmazni tervezett szankciók alapján nem veszik figyelembe adott esetben az érintett személyi kör súlyos válsághelyzetét. A rendeletek elvileg egy meghatározott magatartást tiltanak, de tartalmuk alapján az állapítható meg, hogy a koldulás jelenségeinek megnyilvánulásait szándékoznak a belvárosokból eltüntetni. Mivel a koldulás tiltása önkormányzati szinten is hatósági intézkedés, adott esetben kényszerítő eszközök alkalmazása alapjául szolgálhat, ez kiemelten fontossá teszi e területen az emberi méltósághoz való jog és a kol-

51 Sándor Judit: A szabályozás csapdái és dilemmái, in: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A jog lehetőségei és korlátai. Szerk. Halmi Gábor, 1998. Adu Pont – Indok Kiadó 59. o.

52 Működő rendszer vagy törvényhozói „ujjgyakorlat”? / Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről (Papp Imre, Kaltenbach Jenő, Zentai Violetta) Forrás: Esély 2003/4, Konferencia

53 2003. évi CXXV. Törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról / Szociális biztonság és egészségügy 24. § Az egyenlő bánásmód követelményét a szociális biztonsággal összefüggésben érvényesíteni kell különösen a) a társadalombiztosítási rendszerekből finanszírozott, valamint b) a szociális, illetve gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni, valamint személyes gondoskodást nyújtó ellátások igénylése és biztosítása során.

dulás tiltásának összefüggéseit érintő vizsgálatot. A hatósági eljárás az emberi méltóság megsértésének lehetőségét hordozhatja magában annyiban, amennyiben specifikus objektív bizonyítékok hiányában nem mindig ragadható meg, hogy ki a koldus. Mivel pontosan nem körvonalazott a személyi kör és a jogsértő magatartás mibenléte, mindezek hiányában, ebben a megközelítésben a pusztán külső megjelenés alapján kezdeményezett indokolatlan hatósági fellépés felfogható akár úgy is, mint emberi méltóságot sértő, akaratszabadságot korlátozó, hatósági aktus. Különösen fontos az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben annak megemlítése, hogy a koldulás tiltásával kapcsolatos hatósági eljárásban nélkülözhetetlen lenne az olyan adatkezelés, amely különösen figyelembe veszi az érintettek személyhez fűződő jogait. Az érintett személyisége ugyanis nem hasonlítható a többi szabálysértési alanyhoz.

Alkotmányos szempontból a koldulás tiltásával összefüggő szankció alkalmazása csak szabályozott keretek között zajló, felelősséggel járó tevékenység lehet, amelynek érvényesítése során tiszteletben kell tartani az emberi jogokat, követni kell az alkotmányos jogállam elveit. A szankció alkalmazására hivatkozva kényszerítő vagy megbélyegzést eredményező módon nem szabad beavatkozni. A *megbélyegzés elkerülése* alkotmányos alapkövetelmény. Ennek megfelelő elvárás, hogy a nemzetközi követelményekkel összhangban álló, társadalmi bűnmegelőzési stratégiának, és az ezt szolgáló, kiszámítható és számon kérhető szabályozásnak úgy kell illeszkednie a társadalompolitikába, hogy az megfeleljen az alkotmányos követelményeknek és kötelezettségeknek, emellett figyelembe vegye a kulturális különbségeket és a kisebbségek eltérő kultúráját, szokásait is.

A közösség biztonságának megteremtésére irányuló törekvésben gyakran egymásnak feszülő érdekek között kell egyensúlyt teremteni. A tiltó rendelkezések bevezetésénél az *arányosság elvének érvényesítése* azt jelenti, hogy a beavatkozás módjának megválasztásakor törekedni kell az egyéni autonómia és a közösségi kontroll egyensúlyára. A ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottságának a bűnmegelőzéssel kapcsolatos ajánlása az élet- és vagyonbiztonságot az egyik alapvető emberi jogként fogja fel, ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a bűnmegelőzési intézkedéseket az emberi jogok, a potenciális áldozatok, az elkövetők és a harmadik személyek szabadságjogainak tiszteletben tartásával, az arányosság elvére figyelemmel kell végrehajtani.⁵⁴

Ha a koldulás visszaszorításával kapcsolatban a kérdés átfogó megítélése céljából annak nemzetközi jogi, emberi jogi hátterét keressük, elsődleges támpontot az ENSZ dokumentumok, és az azokban foglalt alapelvek nyújthatnak. Az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottsága (ÉCOSOC) 1995/9. számú ajánlása fogalmazta meg a városi bűnözés megelőzésének irány-

⁵⁴ Az, hogy az arányosság követelménye mennyiben érvényesül, különösen az alkalmazható hatósági intézkedések, eszközök igénybevételével kapcsolatban lehet meghatározó kérdés, amellyel jelen tanulmány a felügyelet eszköztára címszó alatt foglalkozik részletesen.

elveit.⁵⁵ A koldulást tiltó rendeletek alkotása során mindenképpen szem előtt kell tartani, hogy az ENSZ ajánlás a megkülönböztetéstől mentes, a kormányzati és a civil együttműködésre épülő, a diszkrimináció, a ki-rekesztés és az erőszak elleni küzdelemmel összekapcsolódó bűnmegelő-zés fontosságát hangsúlyozza.⁵⁶

G) A probléma szociális megközelítése, az uniós együttműködés lehetősége

A koldulás – a már kifejtetteknek megfelelően – nem csupán bűnüldözési szempontból hordoz jelentős vonásokat, hanem lehet a szegénység és a kirekesztettség egyik súlyos jelensége, megnyilvánulása. A jelenség szociális szempontú megközelítése sokkal nehezebb, mint a bűnüldözési szempontú. A szegénység és a társadalmi kirekesztettség, mint realitás, akkor igazán megragadható, ha elegendő kvalitatív kutatási adat áll rendelkezésre.⁵⁷ Az bizonyos, hogy azok a problémák, amelyek a koldulás, mint valós társadalmi jelenség mögött húzódnak meg, ténylegesen a szociális intézményrendszeren keresztül lennének felszámolhatóak. Ezt alátámasztják az Európai Szegénységellenes Hálózat célkitűzései is. A Hálózat, amely a szegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos kérdések megoldására törekszik, a kibővített Európai Unióban.⁵⁸ Létfontosságú, hogy a szegénységben élők helyzetének megértése beépüljön a gondolkodásmódba. „Ebből következően a döntéshozóknak erősíteniük kell a részvételen alapuló demokráciával kapcsolatos struktúrákat, annak biztosítása érdekében, hogy az őket érintő politika kialakítása, végrehajtása és értékelése terén azok is rendelkezhessenek a véleménynyilvánításhoz és a döntéshozók befolyásolásához nélkülözhetetlen szervezeti

⁵⁵ Az ENSZ dokumentumokban a koldulással összefüggésbe hozható, az 1991-ben az ENSZ Közgyűlés 46/152. számú ajánlása meghatározta a bűnmegelőzési prioritásokat (városi bűnözés, fiatalkori bűnözés, erőszakos bűnözés) és felhívta a Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Bizottságot (Crime Prevention and Criminal Justice Commission) a részletes program kidolgozására. Az E/1997/30. határozata pedig a bűnmegelőzési standardok előzetes tervezetének kidolgozásáról és vitára bocsátásáról döntött. Az ECOSOC az 1997/33. számú ajánlásban foglalta össze a bűnözés kezelésével és megelőzésével kapcsolatos korábbi ajánlásokat.

⁵⁶ A közösségi bűnmegelőzés irányelveit – a főtitkár előterjesztésében – 2002 áprilisában fogadta el a bűnmegelőzéssel és a bűnelkövetők kezelésével foglalkozó 11. ENSZ Kongresszus, 2002 januárjában, az ENSZ Közgyűlés 56/261. számú ajánlása erősítette meg. (Az ECOSOC E/CN.15/2002/4. számú határozatával elfogadta a közösségi bűnmegelőzés irányelveit és felhívta a tagállamokat arra, hogy bűnmegelőzési és büntető igazságszolgáltatási politikáik fejlesztésében vegyék figyelembe az abban foglalt elveket.)

⁵⁷ Szegénységellenes Hálózat, 110. szám / 2005. január–február

⁵⁸ Az Európai Szegénységellenes Hálózat (EAPN) 2004. november 18–20. között konferenciát rendezett a hollandiai Groningenben, és egyúttal itt került sor a tizenötödik közgyűlésére is. Mindkét esemény legfontosabb témája a következő kérdés volt: „Az Európai Unió, ahogy mi szeretnénk – a szegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos kérdések megoldása a kibővített Európai Unióban”. A szegénység 2010-re történő megszüntetésével kapcsolatos célkitűzés értelmében az EAPN megerősítette az általa korábban megfogalmazott célokat. A helyi, nemzeti és európai szintű vélemények révén betekintést nyerhettünk abba, hogy a Lisszaboni Stratégiát hogyan lehet felhasználni a társadalmi befogadás elősegítésére a terv előzetesen megfogalmazott céljainak megfelelően. / Szegénységellenes Hálózat, 110. szám / 2005. január–február

háttérrel, az érdekeltek részvételén alapuló intézményi keretekkel, illetve az ezek működtetéséhez szükséges pénzügyi eszközökkel, akik szegénységben élnek, illetve akiknek kirekesztésben és egyenlőtlenségben van részük.”⁵⁹

„Nagyobb a valószínűsége annak, hogy diszkrimináció ér olyan személyeket, akiknél nagyobb mértékű a társadalmi kirekesztés. És hasonlóképpen: azoknál, akiket diszkriminálnak, nagyobb az esély arra, hogy szociálisan is kirekesztettek legyenek.”⁶⁰ Az Európai Uniónak hatékonyan kell küzdenie azért, hogy a társadalmi kirekesztés és a diszkrimináció összekapcsolódása ebben a vonatkozásban ne jelenhessen meg.

H) Kitekintés – a „bérkoldulás” és a több országra kiterjedő „koldusmaffiák” felszámolásának problémája

A hazai és külföldi szabályozást összevetve megállapítható, hogy a szigorú szabályok bevezetését a koldusmaffiák visszaszorítására irányuló törekvések indokolják.⁶¹ Ebben a kérdésben Európa összes nagyvárosa szigorít, és főként a bűnmegelőzési szempontokat helyezi előtérbe.

A koldulás tiltásának kérdése számos vonatkozásban igényelne általános nemzetközi megközelítést, állásfoglalást. Ez azzal indokolható, hogy adott esetben több országra is kiterjedő szervezetekről – koldusmaffiákról – van szó, és az eljárások során több esetben is felvetődik az állampolgárság, illetve az illetékesség kérdése. Európai viszonylatban többnyire jellemző, hogy a városok önkormányzati szinten rendezik a koldulás szabályozásának kérdését. A cselekmény minősítésével, a büntetethez való fel, az állampolgársággal kapcsolatban sok olyan kérdés vetődhet fel, amelyek tisztázása a szankció alkalmazásának feltétele lenne. Másrészt különösen figyelemmel kell lenni az emberi jogi kérdésekre, amelyek a bűnmegelőzési, bűnüldözési szempontok mellett elsikkadhatnak. Példaként említhetjük, hogy a koldusok között sok a gyermek, illetve hogy nagyon gyakori a gyermekkel koldulás. Ugyanakkor a gyermekeket széles körben megillető jogok és a védelem nem kapnak különös hangsúlyt a koldulást tiltó szabályozásban és a szankció alkalmazása során. Pedig még akkor is nélkülözhetetlen lenne a gyermekvédelmi kérdések figyelembe vétele, amikor nyilvánvalóan bérkoldulásról van szó, és a bűnüldözési szempontok az elsődlegesek, mert a rendvédelmi intézkedés kizárólag nem szolgálhatja kellőképpen a gyermekek védelmét, aminek adott esetben nemzetközi védelmet is kell jelentenie. Itt problémát okozhat, ha nincs megfelelő együttműködés a rendvédelmi és a gyermekvédelmi szervek között.

Még bonyolultabb a helyzet, ha a gyermek, akit koldulásra kényszerítenek, illetve az, aki gyermekkel koldul, nem magyar állampolgár. Ha ugyanis idegen állampolgárokról van szó, kérdéses, hogy „a gyermekkel koldulás” szabálysértés megvalósítása esetében miként érvényesülhet a

59 Uo.

60 Uo.

61 Ioan története, Zsaru Magazin, 1999/30. szám, pp. 10–11.

szabálysértési hatóság törvényes kötelezettsége, hogy t.i. haladéktalanul értesítenie kell a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot a szabálysértés tényéről, és az érintett gyermek és az elkövető adatairól. Hazánkban a fővárosban kolduló gyerekek nagy része a délkeleti szomszédból, vagy más külföldi országokból érkezett. Belátható, hogy az intézkedés során a legjobb esetben a külföldiekkel foglalkozó gyermekvédelmi intézménybe kerülnek, ahol azonban hosszú ideig rendezetlen maradhat a helyzetük, mert a szülőket nehéz felkutatni. (Így a szülői felügyelet és az állampolgárság kérdése sokáig bizonytalan maradhat.) Másrészt a gyermeket nem küldhetik vissza abba a környezetbe, ahol szélsőséges esetben akár meg is csonkították, hogy „alkalmasabb” legyen a koldulásra.

Figyelembe véve Magyarország sajátos elhelyezkedését és tranzit-jellegét, a koldulás szabályozása kapcsán számos problémával kerülünk szembe. A koldusmaffia hazánkban is jelen van, de felderítése a sértettek félelme, rászorultsága miatt, kevés kivételtől eltekintve, szinte lehetetlen.⁶² Hazánkat a környező országok közt sokan tartják a koldusok paradicsomának. A külső országokból érkező migráció ebből a szempontból óriási kihívást jelent, hiszen a jelenséggel gyakran együtt jár a bűnözés, lévén, hogy a frekvenciát helynek értéke van.

A világon mindenütt megjelennek a koldulás szabályozására irányuló kísérletek, törekvések, ugyanakkor a koldulást Európa nagyvárosaiban általánosan nem tiltják. A teljes tilalom ahhoz vezethet, hogy a jelenség tovább gyűrűzik, de a gyökerei nem szűnnek meg. (Példaként említhetjük Franciaországot, ahol a belügyminiszter, Nicolas Sarkozy kemény lépéseket tett a Párizs környéki román koldusmaffiák felszámolására, 2002 decemberében. Párizs külvárosában eldózeroltatta a bádogyvárost, és az ott lakók nagy részét visszatoloncolták hazájukba. Az emberi jogi szervezetek hevesen tiltakoztak a rendőri brutalitás miatt. A francia hatóságok azonban csendben a vízumkényyszer helyreállítását emlegették a román állampolgárokkal szemben. Ennek hatására a román belügyi szervek szűrni kezdték a határon kilépő romákat, és sokuknak megtiltották az országból való kilépést.)

New-Yorkban a *határozott és következetes hatósági fellépésnek, a „nulla tolerancia”-elv sikerének* könyvelik el, hogy a bagatellcselekmények – például falfirka, koldulás, alkalmi szélvédőmosás vitathatatlanul visszaszorultak, és csökkent az elkövetők száma.⁶³ Megállapítható azonban, hogy a „nulla tolerancia” alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok és eredmények korántsem igazolják a rendőri munka és a bűnügyi helyzet javulása közötti, oksági kapcsolatot, s még kevésbé az egyes megoldások expor-

62 Zsaru Magazin, 2001/13. szám, pp. 44–45. és 1997/51–52. szám, pp. 42–43.

63 Szikinger István: A rendőrség és a bűnözés, Bűnözés Magyarországon, Magyar Tudomány, 2001/8. 921. o.

tálásának lehetőségét.⁶⁴ A hatósági szabályozás hatékonyságát vizsgáló kutatások rámutattak arra, hogy *a közbiztonság védelmére rendelt szervezetek mai tudásunk szerint nem elsősorban közvetlenül, hanem áttételesen: más szervezetekkel és mindenekelőtt a közösségekkel való együttműködésben tudnak kifejtetni valamiféle hatást a bűnözés alakulására.*⁶⁵

Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy az egyik oldalon valóban igaz: az utcai kéregetők számos esetben visszaélnék a helyzettel, a koldulás lehet zaklató jellegű, de ez önmagában nem engedhet alapot arra, hogy adott esetben a jog ne vegye figyelembe azt a tényt, hogy az érintettek személyi körülményei valóban válságosak lehetnek, és hogy ne kapjon megfelelő hangsúlyt az egyik legalapvetőbb alkotmányos alapjog, az emberi méltósághoz való jog. A koldulás tiltásával kapcsolatban az önkormányzati szabályozást illetően a jognak erőteljesebben kellene védenie az adott esetben kiszolgáltatott helyzetben lévők emberi jogait, személyiségi jogait.

A koldulás az említett sajátosságai miatt lényegében különbözik a többi szabálysértéstől, mert nincsenek specifikus, objektív bizonyítékok a tilalmazott magatartás megvalósítására, és a megítélés szempontjai is eltérőek a különböző szintű szabályokban. Mivel a koldulás tiltása hatósági intézkedés alapjául szolgálhat, mindez kitüntetett fontosságot ad e terület jogi szabályozásának, ahol az egyik oldalon az egyén védelme, a fundamentális emberi jogok védelme, a másik oldalon a társadalmi érdek áll.

A koldulás valóban több formában, szervezetten és szervezetlenül fordul elő, különböző kategóriába sorolható területeken, különböző céllal. Ezért lenne különösen fontos pontosan körülhatárolni, leszűkíteni a koldulással összefüggő, tiltandó magatartásokat, azt megelőzően, hogy a koldulást általában tiltanak rendeleti úton a hazai városokban. Nélkülözhetetlen lenne, hogy az élethelyzetek sajátosságaira tekintettel különválasszák a koldulást és az erőszakos kéregetést, azért hogy ne kerülhessen sor a magánszféra indokolatlan korlátozására.

A fentiekkel összefüggésben a társadalmi igazságosság elve alapján pedig nem csupán a biztonsághoz fűződő érdekek érvényesítésére, hanem a társadalmi kirekesztés, az előítéletesség elkerülésére is törekedni kell. Adott esetben a koldulás szabálysértési intézkedésekkel való visszaszorítása az alkotmányos szempontokat figyelembe véve bizonyos csoportok kirekesztésének erősödésével járhat, növelheti a kirekesztett cso-

64 Azt is meg kell jegyezni, hogy a szó igazi értelmében vett „nulla tolerancia” valójában nincsen, ugyanis a rendőrség kapacitásai mindenütt végesek, még New Yorkban is. Mindenekelőtt arra, hogy a „nulla tolerancia” lényegében az Újvilágban elterjedt közösségi rendőrségi működésből nőtt ki, Európában pedig ez a fejlődés idáig nem következett be (Trautfest, 1998). Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a New Yorkban – de másutt is – bekövetkezett javulás mögött olyan súlyos bűnözési előzmények álltak, amelyek az Óvilág legtöbb országában ismeretlenek, vagy legalábbis nagyságrendben messze elmaradnak az amerikai helyzettől (Feltes, 1998). – Szikinger István: A rendőrség és a bűnözés, Bűnözés Magyarországon, Magyar Tudomány, 2001/8 921. o.

65 Szikinger István: A rendőrség és a bűnözés, Bűnözés Magyarországon, Magyar Tudomány, 2001/8 921. o.

portokkal, a társadalom periferiájára szorultakkal, a hajléktalanokkal, a szegényekkel, a cigányokkal szembeni előítéleteket.

A helyi önkormányzatoknak a rendeletalkotás során az egymással ellentétes, ütköző érdekek sűrű hálójában, a szociális szempontokat is figyelembe véve kellene kompromisszumos, mindenki számára elfogadható rendeletalkotásra törekedni a koldulás visszaszorítását illetően. A probléma megoldása valóban helyi szinten indokolt, hiszen a legtöbb információ, helyismeret, eszközrendszer a helyi képviselő-testületeknél áll rendelkezésre ahhoz, hogy városi szinten az általános tiltást mellőző, a jelenség differenciált jellegét is figyelembe vevő szabályozási megoldások szülessenek, összhangban a nemzetközileg elfogadott emberi jogi alapelvekkel, az alkotmányos követelményekkel és a magasabb szintű jogszabályokkal.

Gazsi Adrienn, adrienn@ajk.elt.e.hu

Méltányosság vagy versenyképesség?

Vita a társadalmi kohéziós politika szerepéről
a II. Nemzeti Fejlesztési Tervben

Az esély január 27-én háromszáz fős szakmai közönség előtt háromórás vitát rendezett a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó II. Nemzeti Fejlesztési Tervről. A társadalmi kohéziós politika fejlesztéspolitikai összefüggéseiről Ferge Zsuzsa akadémikus, az ELTE egyetemi tanára, Krémer Balázs, a Debreceni Egyetem docense, Lantos Gabriella, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal munkatársa, Sziklai István, az ICSSZEM főosztályvezető-helyettese, valamint Szivós Péter, a Társaság ügyvezető igazgatója mondta el véleményét. A vitát Gyulavári Tamás, a Pécsi Tudományegyetem docense vezette. Az alábbiakban a vita rövidített, szerkesztett szövegét olvashatják.

GYULAVÁRI TAMÁS: Az előzetes egyeztetések alapján a beszélgetésben három kérdéskört érintünk. Az első kérdés az, hogy milyen mértékben és mely okok miatt nőttek a hozzáférési egyenlőtlenségek a különböző területeken, például a munkaerőpiacon és a lakáskörülményekben. Ezt követően arról beszélünk, hogy az elkövetkező tíz évben milyen szociálpolitikai elvek mentén kellene alakítani a magyar fejlesztéspolitikát. Végül a vita végén mindenki megoszthatja velünk a konkrét fejlesztési elképzeléseit. Mielőtt azonban rátérnénk az első kérdésre, arról kérdezem Lantos Gabriellát: mit jelent Magyarország számára az „európai uniós fejlesztéspolitika”, illetve mit vár a Nemzeti Fejlesztési Hivatal a fejlesztéspolitika jövőképéről rendezett vitáktól?

LANTOS GABRIELLA: Ez a vita egy társadalmi köztudat és közbeszéd-formáló „akcióorozat” része. Mi a célja ennek az akciónak? Reményeink szerint 2007 és 2013 között 24 és fél milliárd euró fejlesztési forrást kap Magyarország az Európai Uniótól, és ehhez még egyharmad rész hazai társfinanszírozást kell hozzátenni. Remélhetőleg ez további egyharmadnyi magántőke bevonását generálja. Ez olyan lehetőség Magyarország számára, ami egyszer kínálkozik a történelemben. Ezzel a lehetőséggel lehet élni, de el is lehet szalasztani. Az úgynevezett kohéziós országok – tehát a félperifériából a centrumba felzárkózni kívánó országok – között vannak sikeres országok, mint Írország, de ismerünk sikertelen országokat is, például Görögországot és Portugáliát. Tehát ezzel az egyszeri külföldi forrásbővüléssel élhetünk, de ha elszalasztjuk, akkor a következő

50 évben ilyen alkalom biztosan nem lesz még egyszer. Az én generációm számára ez az utolsó lehetőség.

Ezt a hatalmas feladatot sem a szakapparátus, sem a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, sem a kormány és az ellenzéki pártok együttesen, de még az egész politikai elit sem tudja egyedül megoldani, hiszen többről van szó, mint politikai alkuk tárgyát képező megállapodásról. Vagy sikerül megnyerni és bevonni az egész országot ebbe a tervezési és végrehajtási folyamatba, vagy egy nagyon szűk réteg belügyévé válik, és akkor biztosan nem fogjuk azt a sikeres fejlődési utat bejárni, mint Írország. Az ír példa azt bizonyítja, hogy nincs annyi működő külföldi tőke, nincs olyan profi módon megírt terv, amely társadalmi konszenzus nélkül sikerre vihetné ezt a folyamatot. Ez a jövőkép-vitasorozat a társadalmi konszenzus megteremtésének a kiindulópontja lehet. Ezek a viták arról szólnak, hogy merre is akarunk elindulni.

GYULAVÁRI TAMÁS: A jövőkép a 2007 és 2013 közötti hétéves, úgynevezett programozási időszakra vonatkozik. Ha kicsit messzebbre tekintünk, akkor figyelemmel kell lenniük már az ezt követő hétéves tervezési időszakra is. A mai vitában tehát a következő 8–15 év társadalompolitikájáról, társadalmi kohéziós jövőképeről, és az uniós támogatás ésszerű felhasználásának lehetséges irányairól beszélünk. Sajnos az uniós támogatás összegére még nincsenek garanciák. Ha maradnak a jelenlegi szabályok, akkor 24 milliárd euró támogatásra számíthatunk a 2007-ben elkezdődő 7 éves tervezési időszakban.

Kezdjük a beszélgetést azzal, hogy visszatekintünk a rendszerváltás óta eltelt 15 évre, különösen a közelmúltra, az elmúlt 5 évre. Milyen mértékben és miért nőttek a hozzáférési egyenlőtlenségek a munkalehetőségek, az iskolarendszer és a minőségi oktatás, a megfelelő lakáskörülmények, az egészségügyi és a szociális ellátás területén?

FERGE ZSUZSA: A mai magyar társadalom másfajta társadalom, másfajta strukturális alapokkal. Miközben a korábbi strukturáló tényezők, a hatalom, a tudás megmaradtak, tökéletesen átrendeződött az egész rendszer. Alapvetővé vált a tulajdon szerepe, és a hatalom szinte ennek rendelődött alá, miközben nagyon megnőtt a tudás, az információ, az innovatív készség szerepe is. Mindezek mellé felsorakozott egy újnak tekinthető strukturáló tényező, a munkaerőpiachoz való viszony. Ezek együtt ma úgy tagolják a társadalmat, hogy formálisan sok kategóriában azonos, lényegét tekintve mégis egészen más társadalom, amelynek mások az objektív alapjai, és a korábitól eltérőek a morális alapjai.

A felsorolt területek mindegyikén nőtt az egyenlőtlenség, ezzel természetesen nőttek a vagyoni és jövedelmi egyenlőtlenségek is. A kérdés az, hogy túl sokat nőttek-e, vagy éppen rendben van, hogy az egyenlőségek vége. Ez önmagában nagy vitakérdés, ahol én azt gondolom, hogy a tendenciáink nem jók. Az természetes, hogy az egyenlőtlenségek nőttek az elmúlt 20–30 vagy 50 évhez képest, hiszen az egy olyan társadalom volt, amely lefojtotta a különböző egyenlőtlenségeket. Az tehát természetes, hogy ha szabadság van, akkor az egyenlőtlenségek nőnek.

A valódi kérdés az, hogy túl keveset vagy túl sokat nőttek-e? Van néhány tényező, amelyek úgy működnek e pillanatban, hogy ha nem jön

létre valami komolyabb társadalmi közmegegyezés és nem történik politikai beavatkozás, akkor nagyon rossz irányba viszik a társadalmi tagolódást. Azokat a tényezőket is be kellene azonosítanunk, amelyek miatt az egyenlőtlenségek rossz irányt vesznek. Magyarország túlreagálta a lefojtott egyenlőtlenségek társadalmát. A túlreagálás azt jelenti, hogy ma azokban a csoportokban, amelyeknek ebből hasznuk lehetett, ideológiává és magatartássá vált, hogy mindent lehet. Az önérdék tulajdonképpen azonosítódott a szabadjára engedett individualizmussal, és e felfogás szerint az individuumot egy olyan időszak után, amikor semmi sem volt szabad, nem lehet semmiben sem korlátozni. Racionálisan igazolható, hogy az ember önérdékkövető, és ha ez megengedett neki, akkor az önérdékkövetésből közhaszon lesz. Azt gondolom, hogy az önérdékkövetést túlhajtottuk, és a közhaszon ettől nagyon megcsappant legalább a népesség felénél, ezért még mindig rosszabb, bizonytalanabb a helyzet, mint 15 évvel ezelőtt volt. Természetesen 15 év alatt csodák is történtek. A Világbank és az angol közgazdászok 1990-es forgatókönyve szerint 20–30 év kell, míg az ország újra eléri az 1989-es szintet. Nem kellett hozzá 10 év sem, miközben a felső 20–30 százalék összehasonlíthatatlan mértékben nyert.

Ugyanakkor senki nem gondolkodott előre azon, hogy milyen társadalom is készül itt, ezért semmilyen fék nem épült be annak érdekében, hogy a potenciálisan veszélyes tendenciák megálljanak. A korábbi morális vákuum helyébe egy közjó szempontjából alapvető szabadosság épült. Egyetlen példával igazolnám ezt: tanulmányok tömege foglalkozik azzal, hogyan is néz ki ma az ország. Most fog megjelenni a Közgazdasági Szemlében Kertesi Gábor és Kézdi Gábor tanulmánya arról, hogy a szabad iskolaválasztás milyen hatással van a gyerekek életesélyeire. 15 évvel ezelőtt nagy vitáink voltak arról, hogy meg szabad-e engedni a szabad iskolaválasztást, ami először a körzethatárok megszüntetését jelentette, aztán mindenfajta kezdeményezés lehetőségét. Néhány szociálpolitikusnak akkor is az volt a véleménye, hogy ebből semmi jó nem lesz, a közgazdászok viszont azt mondták, hogy ez hatékony, mert az iskolák jobbak lesznek. A vizsgálatok azt bizonyítják, hogy az iskolai szegregáció évről évre erősödik, az iskolai teljesítmények társadalmilag egyre differenciáltabbá válnak, tehát a rossz indulók életesélyei, ha formálisan nőnek is a munkaerőpiachoz való hozzáférési lehetőségeik, az autonóm életre való esélyük romlik. Minden esetben végiggondolhatjuk, hogy mihez vezetett a piacgazdaságra való áttérés a szabályozáscsökkentésben, a privatizálásban, de mindig ki fog derülni, hogy mindez problémát is jelent. Mindenhol végig lehet gondolni, hogy mit jelent az individualizmus és a profitérdek érdekérvényesítésének a lehetősége. Két dolog hiányára szeretném felhívni tehát a figyelmet. Egyrészt nincs határozott jövőképünk, azaz nem tudjuk, milyen országot akarunk, másrészt megfeledkeztünk a biztosítékokról, ami a közjó, a közerkölcs, a közfelelősség, az egyéni és közérdek összhangjának a tökéletes zárójelbe tétele.

LANTOS GABRIELLA: Ferge Zsuzsa említette, hogy a mai helyzet azért állhatott elő, mert nem volt elképzelés arról, hogy milyen országot akarunk. Ez azért történhetett meg, mert a hosszú távú stratégiai tervezés a régi

rendszerrel együtt megszűnt és most 15 év után kezd csak feléledni. Bizom benne, hogy ma már nem követjük el ugyanazt a hibát, mint 1990-ben. Most van esély és forrás, hogy ezen változtassunk. A szociálpolitikusok mindig azt mondják, hogy nagyon szépek a tervek, de nincs pénz. Most azt mondhatom önöknek, hogy van pénz és beavatkozási lehetőség is.

Elfogadja-e a társadalom a mai különbségeket és hozzáférési egyenlőtlenségeket? Nem, mert nem teljesítményen alapulnak. Ha ezek a különbségek a teljesítménnyel arányosak lennének, akkor elfogadhatóbbak lennének. De nem azok, hiszen tudjuk, hogy milyen készségeket és képességeket fizet meg a piac és melyeket nem. Ha viszont a kialakult társadalmi különbségek nem függnék össze a teljesítménnyel, akkor vajon hozzájárulnak-e a teljesítmény növekedéséhez? Nem járulnak hozzá a teljesítmény növekedéséhez sem, mert az iskolarendszerbeli, egészségügyi, területi különbségek olyan mértékben akadályozzák a következő generációk felkészülését a teljesítményre, hogy az ő leszármazottaik számára is teljesítmény nélküli és ezért esély nélküli élet jövedölhető. A mai állapotok tehát rendkívül igazságtalanok nemcsak a mára, de a jövőre nézve is. De a morális szemponton túl mindez nagymértékben hátráltatja is az ország versenyképességét. Ezért a mai rendszer kontraproduktív, tehát biztosan bele kell avatkozni valahol.

Fel szeretném még hívni a figyelmet az esélyegyenlőtlenségek összekapcsolódásában megmutatkozó hátrányra. Vannak olyan területei az országnak, amelyek ma már olyan zárványok és gettók, amelyek megszüntetésére nem elégségesek azok a Strukturális Alap pályázatok, amellyel mi a viszonylag működőképes térségeken segíteni tudunk. Integrált térségfejlesztéssel van csak esély arra, hogy ezeket a térségeket kimozdítsuk mai tetszhalott állapotukból. Olyan mértékű leszakadás van az ország bizonyos területein, hogy csak határozott, célirányos és összehangolt központi vagy regionális programokkal lehet fejlődést elérni. A versenyképesség a fejlesztési terv egyik központi gondolata, ezért nem azokat a morális szempontokat említeném, amelyeket a szociálpolitikában szoktak használni, hanem azt, hogy ezek az ország versenyképtelenségi tényezői, ezért az esély megadása vagy az esélyegyenlőtlenség főlészámolása mindannyiunk közös érdeke, nemcsak a kirekesztetteké.

KRÉMER BALÁZS: Elkezdtünk az Unió olyan „mágikus szavaival” zsonglőrködni, mint például a hozzáférések egyenlőtlensége. Ha itt megkérdezném, hogy a „hozzáférés” alatt ki mit ért, akkor gondban lennénk, mert a válaszok túlságosan sokfélék volnának ahhoz, hogy értelmesen lehessen róluk vitázni. Ferge Zsuzsa viszonylag hagyományos nyelven kezdett el a társadalmi kohézióról beszélni, éppen azért, hogy ezeket az uniós mítoszokat inkább felejtjük el.

Az elmúlt 10 évben a magyar szociálpolitikában is lezajlott az a váltás, mint Európában néhány évtizeddel korábban, hogy megváltozott a társadalmi egyenlőtlenségek szociológiai profilja. Ma a legszegényebbek nem azok, akik elvileg sem tudnak dolgozni, mert ők bekerülnek a többé-kevésbé megfelelő, még a magyar jövedelmi szinteken is a legnagyobb szegénység elkerülését célzó programokba. Ma a legszegényebbek között

döntően olyanokat találunk, akik elvileg tudnának dolgozni, de régóta nincs munkájuk és jövedelmük, mert rossz helyen laknak, cigányok, nők stb. Az alapvető problémájuk mégis az, hogy nincs munkájuk, és nem tudnak pénzt keresni ahhoz, hogy tisztességesen eltartsák magukat és családjukat. Ebből adódik az a koncepcionális megközelítés, hogy ha hozzáférési egyenlőtlenségről vagy kirekesztődésről van szó, akkor szociológiai tartalmát illetően szegényekről beszélünk. Itt a nyelv semmi más nem hoz be, mint azt a dolgot rögzíti, hogy itt vannak olyanok, akiknek az életkörülményei józan ember számára sértőek, nem megfelelőek, norma alattiak. Amiben ez a dolog újat hozott, azok a következtetések, amelyek a probléma leírásából származnak. A hagyományos szegénységi megközelítések alapvető politikai reakciója egyfajta újraelosztás, és ez maga az egyenlőtlenség. Ez a koncepció statikus társadalomképben gondolkodik, amelyben az egyenlőtlenséget kiegyensúlyozandónak tartja, azzal, hogy akinek kevés van, annak adjunk.

Ezzel szemben a hozzáférésről szóló gondolatok sokkal inkább ahhoz kötődnek, hogy az embereket helyzetbe kell hozni. Nem arról van szó, hogy kevés van nekik, és ezt főntről állami erővel odaadjuk, hanem hogy ha kell, akkor állami erővel, disztributív technikákkal, újféle közpolitikákkal hozzuk helyzetbe őket. A társadalmi körülmények leírásában hatalmas adósságaink vannak. A magyar közgondolkodás, beleértve a tudományos gondolkodást, nem vette észre azokat az alapvető változásokat, amelyek az elmúlt 10 évben Magyarországon történtek.

A mai lehetőségeinket messze nem dolgoztuk föl. A hozzáférésnek olyan lehetőségei vannak, amivel nem számoltunk eddig. Ma sokkal színesebbek a lehetőségek abban, hogy az embereket hogyan lehet helyzetbe hozni, mint akár 5 évvel ezelőtt. Ma például a fogyatékos emberek társadalmi integrációja és kapcsolatrendszerei dolgában reális perspektíva, amire 5 éve még nem gondolt senki, hogy a vak emberek számítógépen olvashatják a híreket, a siketek tudnak telefonon kommunikálni az SMS segítségével.

SZIVÓS PÉTER: Azt gondolom, hogy az elmúlt 15 év hallatlan sikertörténet, például most nem azért jöttünk össze, hogy a KGST válságáról beszéljünk, hanem az EU-hoz kapcsolódó fejlesztési tervről. Persze nehezen vethetők össze az 1990 előtti és utáni állapotok, hiszen a változások teljesen átrendezték a meglévő fogalmaink mögött lévő valóságot. A jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek nagymértékben megnöttek, a mérések azt mutatják, hogy elsősorban az 1990-es évek első felében. Azóta nem tudunk radikális mozgásról beszámolni. Az persze más kérdés, hogy ez sok vagy kevés, a statisztika ezt a minősítést nem tudja elvégezni. A nemzetközi mezőnyben a magyar egyenlőtlenség mértéke nem nagyon magas, a csatlakozók és az európai országok középmezőnyében található. Természetesen a mögöttük lévő tendenciák, az egyenlőtlenségek kialakulási módja, ezek kezelése és a kezelési módoknak az adott problémákhoz való illesztése nagyon lényeges dolgok.

Ferge Zsuzsa említette a Kertesi–Kézdi cikket az oktatási témával kapcsolatban. Tudjuk, hogy az elmúlt években jelentős változtatások történtek az oktatás területén, elsősorban a felsőoktatási expanzió és a szakok-

tatás gyökeres átalakítása. A tudós kollégák azonban az általános iskolával foglalkoznak és ez nem véletlen. A felsőoktatási expanzió sokak várakozása ellenére nem járt az alsó rétegek gyermekeinek a felsőoktatásba való bekerülésével, ugyanis a szelekció jó része lejátszódik az általános iskolában. Ha már ott olyan mechanizmusok működnek, amelyeket az a cikk leír, akkor az oktatási rendszer további elemeiben nagyon nehéz lenne a korrekció. Az oktatási rendszer kimenete meghatározza a munkaerő-piaci lehetőségeket, amelyek pedig a jövedelemtermelő képességet határozzák meg. Innen egyből ott vagyunk a jövedelemkülönbségek és a kirekesztődés kérdésénél.

A bizonytalansági frusztrációk kérdéséhez csak annyit, hogy az előző rendszert az jellemezte, hogy az ember rákerült egy meghatározott sínre, pályára, amelyre a családja és lehetőségei ráállították, és azon a sínen végigfutott. Az 1990 utáni helyzet nagymértékben különbözik ettől, nagyon sok egyéb irányú hatás van. Le is lehet kerülni erről a sínről, vannak elágazások, emelkedők és vannak lejtők. Ezt a fajta bizonytalanságot sok esetben pozitívnek és hajtóerőnek is lehet tekinteni.

GYULAVÁRI TAMÁS: Egyetértés van tehát abban, hogy a rendszerváltás óta jelentősen nőttek mind az egyenlőtlenségek, mind pedig az esélykülönbségek. Miben látják a két fogalom, az egyenlőtlenség és az esélykülönbség közötti különbséget? Alapvető kérdésnek tűnik, hogy melyiknek adjunk elsőbbséget.

Ferge Zsuzsa és Szivós Péter között véleménykülönbséget véltem felfedezni. Szivós Péter szerint ez egy sikertörténet, Ferge Zsuzsa viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy túlságosan gyors volt a változás és rosszak a tendenciák. Nemzetközi összehasonlításban, különösen a környező országokhoz képest, hogyan állunk? Változtak ezek a tendenciák az ezredforduló óta? Meg tudjuk azt mondani, hogy – ebben a nemzetközi „versenyben” – mely területeken állunk kifejezetten rosszul, hol van a legtöbb probléma? Végül szó esett különböző társadalmi csoportokról. A társadalmi kohézió szempontjából pontosítsuk azt, hogy mely csoportok helyzetét látják a legsúlyosabbnak. Érdemes-e különbséget tenni az alsó egyharmad különböző csoportjai között?

SZIVÓS PÉTER: Ha választani kell az esélyegyenlőség és az egyenlőtlenség szakpolitikai prioritásai között, akkor én az esélyegyenlőség erősítését látom prioritásnak. Ez annak az átgondolását jelenti, hogy milyen típusú esélyegyenlőtlenségek vannak, és ezeknek mekkora mértéke az, amely kezelést igényel. Abban például társadalmi konszenzus kezd kialakulni, hogy a diszkriminációnak melyik a tiltást kívánó köre, és ennek a jogi szabályozása 2003-ban megtörtént. A vizsgálatok azt mutatják, hogy az etnikai diszkrimináció a munkaerőpiacon széles körben ható tényező. Én az esélyegyenlőtlenségnek adnék tehát nagyobb hangsúlyt.

A másik probléma a mértékek kérdése. A környező országokkal nagyon sok összehasonlítás van, ugyanakkor sok összehasonlítás nem készíthető el. Ami rendelkezésre áll, az a lakossági felvételeken alapuló jövedelem, egyenlőtlenségi és relatív szegénységi mérés. Ennek ismertek a problémái és relevanciája. Ezek a mérések azt mutatják, hogy a magyar egyenlőtlenségek nem kiugróak. Az alsó és a felső kvintilis különbsége – a Tárki mérése szerint – négy és félszere, a KSH szerint 3,4. A Tárki

4,5-es értéke mind a régi 15 EU-tag, mind a belépő 10 között közepes érték. A belépők között magasabbak a Balti-országok értékei, ennél kicsit alacsonyabb a lengyel, annál pedig a cseh és a szlovák értékek. Ez utóbbi kettő tradicionálisan alacsony. Ugyanez vonatkozik a relatív szegénységre is. Természetesen, ha a szegénységi küszöbértékeket is vizsgálat tárgyává tesszük, akkor azt látjuk, hogy a hazai érték vásárlóerő-paritáson alacsonyabb, mint a legalacsonyabb régi tagállam, azaz Portugália értéke. A miénk nagyjából a portugál mutató 60–70 százalékának környékén van. Egy további elem az, hogy a területi különbségek milyenek az adott országokban, az már nagyon sok tényezőtől függ. A belépők között kis országok is vannak. Természetesen ezekben az országokban a különbségek sem olyan nagyságúak. A vizsgálatok azt mutatják, hogy a regionális különbségek nőttek, de nem az utóbbi években nőttek igazán, hanem korábban. A településhierarchia mentén meglévő különbségek sem nagyon nőttek. A kistérségi különbségek váltak igazán jelentőssé, és kialakultak a zárványok, amelyeknek a kezelése meglehetősen összetett feladat. Ezeknek a leszakadása majdnem befejezett tény.

FERGE ZSUZSA: Nem érzem ennyire szétválaszthatónak az egyenlőtlenség és az esélyegyenlőtlenség ügyét, ezért azzal sem értek egyet, hogy az esélyegyenlőtlenségre koncentráljunk. Ez a két dolog hihetetlenül szorosan összefügg. Természetesen lehet valamit tenni a gyerekek iskolába való bejutásával, lehet a számokat javítani, de ha a mögöttes családi kulturális egyenlőtlenségek és az egész civilizatórikus szakadérendszer fennmarad vagy nő, akkor ezek látszatjavulások lesznek. Az egyenlőtlenséget úgy szoktam illusztrálni, hogy az meghatározza a fizikai és a társadalmi esélyegyenlőtlenségeket. Mind a két fogalom nagyon lényeges, és mindenféle változás ellenére az is marad.

A fizikai esély azt jelenti, hogy kinek hány év adatik meg az életből. Azt gondolom, hogy mindenféle értékvitában alapvető érték, hogy mennyit élünk, sőt hogy mennyit élünk akadályoztatás és szenvedések nélkül. Ezek a magyarországi életesélyek általában a '60-as évek végétől kezdve – addig javultak – elkezdtek rohamosan romlani, és az utolsó 5 évben megfordulni látszik a helyzet, ami nagyon nagy dolog. Ha sikertörténetet keresünk az elmúlt 15 évből, akkor sikertörténet az, hogy az ország lakóinak minden évben egy évvel több adatik meg, tehát gyorsan javulnak az életesélyek. Igen ám, csak a legújabb kutatások azt mutatják, hogy deréktól fölfelé nagyon javulnak az életesélyek, deréktól lefelé pedig romlanak. Ez a tény már azt kezdi megkérdőjelezni, hogy ez tényleg sikertörténet-e.

Nem tudok egyértelmű lenni, mert egyik oldalról sikertörténet, hogy egy ezeréves álom, az Európához való visszatérés, legitim odatartozás megvalósult, de a másik oldalon ez a deréktól felfelé és lefelé kettéroppanó társadalom nem igazán sikertörténet. Azért beszélek tendenciákról, mert 15 év után borzasztó keveset lehet tudni. A kérdés az, hogyan folytatódni ez a változó irányú történet. Az életesély tehát az egyik dolog, amit iszonyúan meghatároznak a mögöttes egyenlőtlenségek: mit evett az anyánk, mielőtt születünk, hol laktunk, milyen egyenlőtlenségek vannak az iskolai lehetőségekben, lakásban, munkában. A fizikai munka ma

is azt jelenti, hogy a mosónők korábban halnak, mint azok, akik nem fizikai munkát végeznek. De nálunk egy kicsit romlik a helyzet ebben a tekintetben. Tehát az egyenlőtlenség és az életesély-egyenlőtlenség nagyon szorosan összefügg.

A másik fogalom, amit használok, az a társadalmi életesély: kinek mennyi lehetősége, esélye van arra, hogy a képességei kibontakozzanak. A másik elem, amit értek ezen, hogy az egyén mennyire tud többé-kevésbé autonóm módon sorsot választani magának. Mennyire evidens az, hogy az egyik ember segédmunkás sem lesz, míg a másik külföldi egyetemen fogja befejezni a tanulmányait. Ez a választás nemcsak a gyerek, hanem a szülő választása is, és a kettő együtt. Az egyenlőtlenséget és életesély-egyenlőtlenséget nem lehet egészen külön kezelni. Az is nagy kérdés, hogy melyikre lehet hatni központi eszközökkel, és melyikre nem.

Azt hiszem, mindannyian egyetértünk abban, hogy csak a gazdaság, csak az anyagi mutatók kevesek, itt ugyanis közhangulatról is szó van. Mennyire tartozunk ahhoz a társadalomhoz, amelyben élünk? Tulajdonképpen ez a kohézió.

Utasi Ágnes legújabb könyvére hívnám fel a figyelmet, aminek az a címe, hogy *A bizalom hálója*. A szerző nyomon követi, hogy milyen változáson mentek át az elmúlt 15 évben a társadalmi, segítő és szolidaritás-kapcsolatok. Azok a kapcsolatok, amelyek vertikálisan is át tudják szőni a társadalmat – a kötelező intézményes szolidaritás, így a társadalombiztosítás, de mindenféle mikrokapcsolat is – magánakarattól és közakarattól is gyöngültek, és a teljesen horizontális segítő kapcsolatok erősödtek, de úgy, hogy a körük szűkült. Magyarul egyre inkább a legszűkebb család az, ami segít, és a többi társadalmi kapcsolatháló, ami bizalmi és szolidaritási háló, gyengül. A kohézió azt jelentené, hogy 10 év múlva Utasi Ágnes ír egy új könyvet, amiben jelzi, hogy kicsit csökkentek az egyenlőtlenségek, kicsit változott az átjárás a társadalom rétegei között, a gettósodás és a szegregáció nem örvendenek ennyire közszeretnek, tehát a bizalom hálója erősödik. Sajnos itt még nem tartunk.

Nem tudok egyértelműen állást foglalni abban, hogy az elmúlt 15 év mennyire sikertörténet, és mennyire nem. Ha nemzetközileg nézem a dolgot, akkor azt hiszem, hogy nem történt meg nagyon sok minden, ami elejét vehette volna az eddig is tartó és tovább romló tendenciáknak. A csehek sem alakítottak ki valami hangzatos jövőképet, hiszen ezek a társadalmak nagyon féltek attól, hogy meghatározzanak egy távoli jövőt, és aztán abba a zsákba belekényszerítsék a társadalmat. De meghatároztak egy létminimumot, ami alá senki nem kerülhet. Ezzel megakadályoztak egy folyamatot, amit mi sajnos nem akadályoztunk meg.

KRÉMER BALÁZS: Az esélyegyenlőség versus egyenlőséghez hozzászólva én pozitívista állásponton vagyok. Az esélyegyenlőséget egész egyszerűen nem lehet mérni. Az esélyegyenlőség olyan dolog, ami nekem eufemizálás: jogegyenlőséget jelent, meg diszkriminációmentességet és kész. Ehelyett azt gondolom, hogy az egyenlőtlenségi mértékekkel lehet valamit kezdeni. Amikor az esélyek egyenlőtlenségére gondolunk, akkor Magyarországon olyan problémákat kellene végiggondolni, hogy hogyan is állunk például a társadalmi mobilitással. Az látszik, hogy harminc éve

folyamatosan merevedik, kasztosodik a társadalom. A rendszerváltás – amihez fogható sokk kevésbé képzelhető el – a társadalmi mobilitásban annyit állított elő, hogy az elitek cseréjéről jó néhány publikáció született, de a társadalmi mobilitásról gyakorlatilag nincs dokumentált adat, mert nincs mobilitás. Ha akarunk kezdeni valamit egy problémával, akkor sokkal inkább olyannal próbáljunk, aminek van pozitív jelentése.

A másik dolog, amire szeretnék reagálni, az a siker vagy kudarc kérdése. Azt gondolom, hogy Szivós Péternek sok szempontból igaza van abban, hogy Magyarország olyan produktumokat hozott létre az elmúlt 15 évben, amiről korábban senki nem álmodott. Az Európához való csatlakozás nemcsak a diplomáciai szinteken jelent meg, hanem valóban benne vagyunk egy olyan forgalomban, amelyben korábban nem lehettünk benne. Igaza van Péternek abban is, hogy ez a siker nagyrészt a produktivitási, hatékonysági mutatók javulásáról szólt. Péternek szerintem nincs viszont igaza abban, hogy a produktivitási, hatékonysági átlagokat kétféle módon lehet javítani. Az egyik mód, hogy zöld mezőre felépítünk egy Audi-gyárat. A másik az, hogy az átlagnál rosszabbakat kiszórjuk. Magyarországon a produktivitási mutatók nagyobb mértékben azzal javultak, hogy másfélmillió alacsony produktivitású embert „kidobtunk” a munkaerőpiacról. Az átlagot a maradékra számoljuk, ami így hihetetlenül megugrott. És innen nézve abszolút jogos az, amit Ferge Zsuzsa felvetett: ezen a módon nem lehet a produktivitási mutatókat javítani a globalizálódó versenyben, mert így gazdasági értelemben sem lehet helytállni. Ez nem pusztán szociálpolitikai probléma, ez már a gazdaság, a társadalom versenyképességét érintő probléma. Ha ilyen kevés ember dolgozik, akkor ennyi embertől nem lehet elvonni annyi pénzt, hogy fent lehessen tartani az államháztartás egyensúlyát, és megfelelő szociális ellátást lehessen biztosítani. Ha a hatékonysági átlagokat úgy próbáljuk javítani, hogy nem figyelünk oda az alacsony produktivitású térségekre és emberekre, akkor ez országos szintű válságot eredményezhet. Már messze nem arról van szó, hogy altruizmusból beszélünk erről a dologról. A társadalmi kohézió kérdése az ország fejlődését érintő kulcskérdéssé lépett elő.

GYULAVÁRI TAMÁS: Krémer Balázs szavairól a két héttel ezelőtti Esély vita jut eszembe¹, ahol felmerült az a kérdés, hogy miképpen lehet a foglalkoztatási szintet növelni. Erre Köllő János azt válaszolta, hogy a rendszerváltás után nagyjából egymillió ember kikerült a munkaerőpiacról, és soha többé nem tértek oda vissza. Mivel ez a csoport néhány éven belül kikerül a munkavállalási korú népesség köréből, a foglalkoztatási szint növeléséhez nem kell mást tenni, mint ölbe tenni a kezünket és várni.

Ha az utóbbi néhány hétben követték a Nemzeti Fejlesztési Tervvel kapcsolatos vitákat, akkor olyan szavakat hallhattak, mint méltányosság és versenyképesség. Egy héttel ezelőtt a parlamentben egy konferencián a miniszterelnök beszédében, és aztán a szaktárcák vezetőinek a beszédeiben hol így, hol úgy, de fölbukkantak ezek a kifejezések. Amikor versenyképességről beszélünk, mit értünk versenyképességen? Igaz-e az az állítás, hogy az erőforrásokat érdemes egyetlen

¹ A vita anyaga megjelent az Esély 2005/2. számában (a szerk.).

célra, a versenyképesség javítására fordítani, és ez majd megoldja a problémáinkat. A szociálpolitika és általában a fejlesztési politika a pénzek elosztásában, a redistribúcióban, vagy pedig a jövedelemhez való hozzáférés elősegítésében, azaz a munkához jutásban legyen aktív?

LANTOS GABRIELLA: A parlamentben a társadalmi egyeztetést elindító konferencia megpróbálta megfogalmazni azokat a dilemmákat, amelyek a tervezők előtt állnak, amikor mesterségesen be akarnak avatkozni egy ilyen jelentős összeggel a társadalom életébe. A társadalomtudományok nagyon régi dilemmájáról van szó: a versenyképeseket, a tehetségeseket, a reménytelen csoportokat és vállalkozásokat fejlesszük-e, vagy inkább a fejlődésben lemaradókat, az önmaguktól kibontakozni képtelen csoportokat, régiókat, vállalkozásokat segítsük. Szerintem ezt a két dolgot nem lehet különválasztani. Azért nem, mert olyan mértékű a társadalom egy részének a kitaszítása, vegetációra kényszerítése, amely az egész ország számára versenyképességi problémákat vet föl. Javulhat ugyan a versenyképesség növelésével a gazdaság hatékonysága, ám még így sem leszünk képesek olyan szolgáltatásokat nyújtani, amilyenek egy ekkora kirekesztett csoport európai színvonalú ellátásához szükségesek lennének.

Ha viszont nem lehet ezt a két megközelítést különválasztani, akkor mi legyen a források felhasználásának aránya a kettő között? Ez komoly dilemma, mert már az 51 kontra 49 százalék is értékválasztást jelent. Szerintem azonban ennél jelentősebb különbséget kell egy jól fókuszált tervben megjeleníteni. Ha szavazni kellene, akkor én a versenyképességre tenném a nagyobb hangsúlyt, 65%-ban és 35%-ot tennék a kohézió erősítésére. A mi elképzelésünk szerint a társadalom három egymástól lényegesen eltérő csoportra bomlik, és e csoportok más beavatkozási területeken, más eszközökkel támogathatók. Egyrészt a tehetségesek elől le kell bontani az akadályokat és hagyni kell szárnyalni őket. Egy másik csoportba azok tartoznak, akik teljes mértékben képtelenek arra, hogy gondoskodjanak magukról, és ezt soha nem is remélhetjük tőlük. Ilyenek a száz százalékgig rokkantak. Az ő ellátásuk európai országban nem lehet más, mint a közös szolidaritáson alapuló kompenzáció. De a kettő között van egy nagyon komoly, mozgó célcsoport, akiket mi úgy hívunk, hogy a versenyképesség bázisa. Ez az a célcsoport – nagyjából a széles középosztály – amely tagjai állami segítséggel képessé tehetők arra, hogy föl-emelkedjenek a tehetségesek és a szárnyalók közé, és később ők is a másokat eltartani képesek tábort gyarapítsák. Itt az időintervallum és a beavatkozás nagysága az, ami ezt a csoportot kétfelé bontja. Ha például olyan kismamákra gondolunk, akik rendelkeznek használható tudással, elfogadható helyen is laknak, ám az életciklusuknak olyan szakaszában vannak, ami pillanatnyilag akadályozza őket abban, hogy a versenyben helytálljanak, akkor nyilvánvaló, hogy az ő támogatásuk egy rövid átmeneti állami feladat. Ezzel őket vissza lehet segíteni a versenyképesek táborába. Vannak azonban olyanok is, akik nem terelhetők vissza a piaci viszonyok közé, de alkalmassá tehetők arra, hogy valamilyen támogatott formában munkát vállaljanak és így gondoskodjanak a maguk ellátásáról.

E két csoport talán szemlélteti azt, hogy nem általában a fogyatékos-sággal élők számára kell intézkedéseket kigondolni, hanem azon kellene

gondolkodni, hogy a homogénnek tűnő csoportok – mint a romák, vagy a nők – személyes problémáinak a megoldása milyen eszközöket igényel.

SZIKLAI ISTVÁN: A jövőkép és az Európa-terv valójában a pénzről szól. Arról szól, hogy a fejlesztésekre rendelkezésre álló forrásokat hogyan tudjuk a lehető legjobban elkölteni. A lehető legjobban elköltés valóban feltételez célokat. A kormányzaton belül abban nincs vita, hogy az életminőséget, a társadalmi jólétet kell javítani. Számokról lehet vitatkozni, hogy mekkora az egyenlőtlenség, de többnyire mindenki ezt akarja. Az eszközök tekintetében viszont elég komoly vita van. Szerintem az a II. Nemzeti Fejlesztési Terv sarkalatos pontja, hogy el tudunk-e mozdulni az emberi méltóságot szolgáló intézményrendszer, szociális ellátórendszer, egészségügyi ellátórendszer felé, vagy újra megerősödik az a szemlélet, ami a rendszerváltás óta meghatározza a közpolitikát, hogy a versenyképességet kell növelni. Ez szűkebben nézve gazdasági versenyképesség, az akadályok lebontása, a húzó ipari ágazatok megerősítése. A versenyképességet hangsúlyozó politika lényege: hogyan lehet ezeket úgy fejleszteni, hogy termeljenek annyi jövedelmet, amennyinek az újraelosztásából a szociálpolitikára is jut majd.

A területfoglalás a szavak szintjén zajlik. A honlapunkon (www.ics-szem.hu) letölthető a mi társadalmi kohéziós szempontrendszerünk, helyzetértékelésünk és célmegjelölésünk. A dolog számunkra arról szól, hogy ez egy esély a szociálpolitika számára arra, hogy áttörjük azt a falat, ami eddig uralta a közgondolkodást és ami a szociálpolitikát beleszorítja a csak az újraelosztásban gondolkodó, csak a méltányosság, igazságosság szempontjai alapján pénzt juttató, osztogató szerepbe. Ebből ki lehet törni, amire kísérletet is teszünk mind a leírások, mind a programok szintjén. Arról szól a vita, hogy lehet-e a szociálpolitikát beruházási eszköznek tekinteni, illetve a szociálpolitikai szakembereknek van-e olyan hozzátennivalójuk a versenyképességhez, ami túlmutat egy méltányossági szemponton. Nem kis kérdés ez, és valóban tágítja a határokat. Azt gondolom, azt gondoljuk, hogy van.

Amikor megpróbáltuk tematizálni a problémákat, akkor az inaktív rátában találtuk meg a legnagyobb problémát. Az aktív korú népesség, tehát a 15–64 évesek, mintegy 40 százaléka gazdaságilag inaktív, nem dolgozik, és nem is keres aktívan munkát. Még nagyobb probléma, hogy ezek körülbelül 20 százalékaról nem tudjuk, hogy mit csinál, és hol van. Nincs a nyugdíjrendszerben, nem tanul, nem a gyereket neveli otthon. Vélhetően egy részük a családsegítőinkben megfordul, vagy az önkormányzatnál segélyért sorban áll. Szintén jelentős kihívást jelent az előregedés, amely azt jelenti, hogy az aktivitási-inaktív róta tovább terhelődik, tovább borul az egyensúly. A legfontosabb kérdés tehát, hogy miként lehet növelni a gazdasági aktivitást és csökkenteni az inaktivitást.

Szeretném, ha arról is szó esne, hogy hogyan tudjuk a szociálpolitikát olyan közpolitikává tenni, ami eredményes beavatkozási terület lehet a következő Nemzeti Fejlesztési Tervben, és nem marad meg a méltányosság, az újraelosztás, az osztogatás csapdájában. Ha a tematizálást kell folytatnom, akkor az első a foglalkoztatás, amihez hozzáteszem, hogy a foglalkoztathatóvá tételt értem rajta. A foglalkoztatást lefordítva fejleszt-

tési pénzekre és minisztériumokra – hiszen a dolog valahova ide fog kilyukadni, ha tetszik, ha nem – ez képzést és foglalkoztatási programokat jelent. A foglalkoztathatóság ezen túlmenően arról szól, hogy miként lehet képessé tenni a munkavégzésre azt is, aki jelenleg kívül van a munkaerőpiacon és elvesztette elhelyezkedési reményét. Hogyan tudjuk a szociális szolgáltató rendszert – és ebben kiemelt partnernek kellene lennie a családsegítőkben dolgozóknak – úgy fejleszteni, hogy azt tudjuk mondani, mi nem „csak” a szegénységet akarjuk kezelni, hanem a foglalkoztatást akarjuk bővíteni. Ehhez elengedhetetlen a szakma együttműködése. Ugyanakkor úgy érzem, ma a szakmánkon belül erről kevés szó esik.

KRÉMER BALÁZS: Ez az egész „méltányosság vagy versenyképesség” problémakör eléggé idejétmúlt kérdéskör. Elborzadva figyelem azt, hogy Magyarországon még erről szólnak a viták, miközben az EU elmúlt 10 éve arról szólt, hogy ezek nem elválasztható kérdések. Az Unió arra jött rá ugyanis az elmúlt évtizedben, hogy miközben Európán belül a foglalkoztatottaknak a termelékenységi mutatói jobban nőttek, mint az Egyesült Államokban, vagy a föld más térségeiben, addig Európa az egy főre jutó GDP-ben folyamatosan lemarad a világ fejlett térségeivel szemben. Ez az alacsony európai foglalkoztatottság miatt van így. Ha több ember állít elő értéket, akkor ez hozzá fog járulni a nemzet által előállított értékekhez, és ha kevesebb állít elő értéket, akkor ezt a csökkenést magasabb termelékenységgel sem lehet ellensúlyozni. Az a kérdés tehát, hogyan lehet több embert munkához segíteni, már rég nem szociális kérdés. Ez arról szól, hogy Európa a világ vezető gazdasági erejeként elveszíti a pozícióit akkor, ha a gazdasági növekedésben, a gazdasági produktumban, abban az értékben, amit ez a térség megtermel, lemarad az USA-hoz és Ázsiához képest.

Ha több embernek kell dolgoznia, akkor kik azok, akik dolgozhatnak, de nem dolgoznak? A munkaerőpiac sajnálatos módon egy aljas dolog, mindig mindenkit lefelé szorít ki. Tehát soha nem jelenik meg tartós munkanélküliség a felsőbb végzettségűek szegmensében. Ha bárki foglalkoztatást akar bővíteni, akkor a foglalkoztatás-technikában alulról lehet bővíteni, olyan emberek köréből, akik a folyamatos lecsorgó mechanizmus végén általában kiszorulnak a munkaerőpiacról. Magyarán az a szociális-kohéziós kérdés, hogy hogyan lehetne mégiscsak több embert bevonni a munkába, hogyan lehetne a foglalkoztatást bővíteni. Ez a cél csak akkor valósítható meg, ha ebben az alacsonyabb végzettségű, alacsonyabb munkavégző-képességű, mindenféle társadalmi bajokkal megvert népeletről több embert lehet valahogyan a munkához segíteni. Mástkülönből álmodozhatunk arról, hogy több Berkeley-n végzett értékbecslő dolgozzon Magyarországon brókerként, de lehet, hogy ez még két embert jelenthet, és ez statisztikailag nem fog semmilyen problémát sem megoldani.

Az atipikus munkavállalási formákról szeretnek sikertörténeteket mesélni. Ha azt mondanám önöknek, hogy jobb határozott idejű szerződésben dolgozni, mint határozatlan idejű kinevezésben, vagy jobb este 4 és 8 között dolgozni, mint reggel 8 és 9 között, akkor hülyének néznének.

KERESZTAL

Szóval az atipikus munkák igenis rosszak. A kérdés az, hogy megbecsüljük-e ezt a rosszabb munkát, ami a semmivel szemben még mindig jobb mindenkinek, annak is, aki jövedelemhez jut, és persze az egész társadalomnak. Vagy arisztokraták vagyunk, akik azt mondják, hogy ilyen vacak munkával mi nem akarunk foglalkozni, mert ez nekünk snassz. Úgy tűnik, hogy az Egyesült Államoknak nem snassz, és Európában is azok az országok – például Hollandia és Dánia – sikeresek, ahol ezt a nem snasszt sikerült társadalmilag elfogadottá tenni.

SZIVÓS PÉTER: Európa legnagyobb dilemmája a versenyképesség versus jólét. Jól ismert mindenki előtt a híres lisszaboni mondat, amely egy diplomáciai bravúr, ugyanakkor elég gyorsan kiderült róla, hogy egy lehetetlen keretrendszerrel feszített ki. Egy mondatba préselték bele a versenyképességet, a tudás alapú társadalmat, a kohéziót és a teljes foglalkoztatottságot. Tavaly kezdték el a kilábalást ebből az elhibázott keretrendszerből, úgyhogy én e tekintetben nem vagyok optimista, mert ezt a dilemmát nem tudták még föloldani. A versenyképesség van nyereségben eddig. A fejlesztési programok úgy tudnak normális, hatékony kimenettel rendelkezni, ha ezeknek a hatását megmérjük. Egy tervrendszerünk már van és elborzadva látjuk azokat a mutatókat, amelyek mellé vannak rendelve, azok ugyanis arról szólnak, hogy saját magunknak, vagy egy részpiacnak munka generálódjon. Azok a mutatók az input-mutatók: hány tanfolyamon hány ember vett részt, hány pályázatra mekkora befektetés, és semmit nem mondanak az eredményről, az outputról.

FERGE ZSUZSA: Sem Magyarország, sem az EU nincsenek légüres térben. Benne vannak egy globalizációs kényszerzubbonyban, amelyik rettenelesen sok mindent diktál, ha az Unió, és benne Magyarország talpon akar maradni. Az, hogy a globalizációs folyamatot, ami sok tekintetben kegyetlen, meg lehet-e egy picit is fékezni, az erőviszonyok kérdése. Mondjuk a Tobin-adót, ami 20 éve szeretné egy picit megadóztatni azt a nyereséget, ami naponta keletkezik a tőke mozgásból, nem sikerül a világon keresztülvinni, mert két ország opponál. A globalizációs folyamat közepében vagyunk, és itt nem arról van szó, hogy a versenyképesség és a kohézió ugyanannak a két oldalának, és egymás nélkül nem létezhetnek. Valóságos érdekek vannak mind a kettő mögött. Az egyik inkább egyéni, és piaci érdek, a másik inkább közös érdek, és kevésbé piaci. Egy ilyen globalizált piaci világban nem nagyon meglepő, hogy az egyéni érdek tudja magát sokkal erősebben érvényesíteni, és a közös érdeket mindig megpróbáljuk vagy elfogadtatni a piaccal, vagy úgy tenni, mintha ő is az első lenne. Az is igaz, hogy az EU időben is hullámszik, hogy mikor mondja csak az egyiket, és mikor a másikat is. Olyan még sosem volt, hogy csak a közös érdeket, a társadalmi kohéziót hangsúlyozták volna, de 2000-ben Lisszabonban a kettőt egy mondatba sűrítették. 2004-ben jött a Wim Kok-jelentés, ami újra csak azt hangsúlyozza, hogy versenyképesség. Ezek nagyon valóságos feszültségek, Magyarországon belül is megvannak, a kormányon belül is megvannak, ez derült ki ama bizonyos parlamenti ülésen. Nem attól függően, hogy ki melyik székben ül, hanem nagyon sok minden mástól függően is. Itt nagyon valóságos

erősebb és gyengébb érdekek vannak. Nekünk az a dolgunk, hogy pont azért próbáljuk a közös érdeket is érvényesíteni, mert az a gyengébb.

Mi az állam dolga ebben a kaotikus helyzetben? Egyetértek mindazokkal, akik azt mondják, hogy alapkérdés a foglalkoztatás. Európában utolsók vagyunk a tekintetben, hogy milyen kevés a legális módon foglalkoztatott ember. Ezt így nem lehet folytatni. Ugyanakkor erős az az ideológia, hogy Magyarországon túl sokat csinál az állam. Hadd ne mondjam az adatokat, egyáltalán nem csinál túl sokat az állam európai viszonylatban. Egy dologban vezetünk, hogy nálunk a legkisebb a társasági adó. Az összes többi adófajtában – a forgalmi adó kivételével – semmiben sem lógunk ki a sorból. Amikor azt mondjuk, hogy kisebb állam kell, akkor tulajdonképpen azt mondjuk, hogy szakadjunk le, kerüljünk messzebb Európától mindazokban a közfeladatokban, amelyeket valahogyan mégiscsak el kell látni, merthogy nem igazán piacképesek.

A foglalkoztatás csak úgy tud nőni, ahogy Krémer Balázs mondta, hogy felülről lefelé nyomja ki a legképzetlenebbeket, és ha velük akarunk valamit csinálni, akkor ne nagyon számítsunk a piacra. Ilyen helyzetben találták ki a svédek azt – és még mindig nem adták fel –, hogy létrehozunk közfoglalkoztatást, hiszen rengeteg dolog van, amit közfoglalkoztatással el lehet látni. De akkor nem lehet az adókkal úgy játszani, hogy lejjebb és lejjebb szorítjuk az állami hozzájárulást. A kérdés az, hogy hajlandók vagyunk-e elfogadni, hogy a foglalkoztatásnak is van egy nem igazán piacképes szektora. Ennek a nem piacképes szektornak a foglalkoztatásában mától kezdve van közfeladat is, aminek az ellátásához újra kell gondolni az állam dolgát. A globalizációs verseny ellenére végig kell gondolni, hogy tényleg úgy akarunk-e versenyképessé válni, hogy egyre kisebb államot, egyre kisebb adóterhet csinálunk, és ezáltal vonzóbbá tesszük magunkat a külföldi tőke számára. Itt még millió probléma merül fel, mert a külföldi tőke könnyű lábú. Akkor tudnánk fejlődni, ha a saját kis és középvállalataink lennének tőkeerősebbek. Az egyik közhitvallal vezetőjét Svédországból hívták haza, aki pályázatokkal próbál innovációt csinálni. De Magyarország olyan korrump ország, hogy ha magyarok bírálják el a pályázatot, akkor garantáltan nem a jó pályázat, hanem a levajazott pályázat nyer. Egy ilyen kicsi országba muszáj külföldieket hívní a pályázatok elbírálásához, ezért sorra hívják haza a külföldön élő magyar akadémikusokat és külföldieket, hogy a pályázat elbírálásánál csökkentsék a korrupciót.

Gyulavári Tamás megkérdezte, hogy mi a versenyképesség. Mikor ezt a kérdést meghallottam, elkezdtem gondolkodni azon, hogy mit mond a világ a versenyképességről. Két nagyon fontos dokumentum jutott eszembe. Az egyik egy néhány száz oldalas EU dokumentum, a másik egy néhány száz oldalas világgazdasági fórumos dokumentum. Az EU dokumentum – amit az EU-nak az a fele csinált, amelyik a versenyképességre helyezi a hangsúlyt – azt mondja, hogy államcsökkentés, privatizálás stb. A világgazdasági fórumon azt mondják, hogy a versenyképesség több szinten értelmezhető. Mennyire versenyképes az egyén, mennyire versenyképes az ország. Amiről Lantos Gabi beszélt, az az egyének versenyképessége. Az ország versenyképessége ezzel csak részben függ össze. Az ország versenyképessége a világgazdasági dokumen-

tum szerint a makrogazdasági környezetből, a közintézmények minőségéből és abból áll, hogy a technológia hogyan tud fejlődni belső és külső erőforrásokból. Ebből egyetlen dolgot emelnék ki, a közintézmények minőségét, ami azon is múlik, hogy mennyire vonzó a külföldi és a belföldi tőke számára. A közintézmények minőségében benne van a jogbiztonság, a szerződésbiztonság, a jogalkalmazás biztonsága. Benne van ez nálunk a versenyképesség fogalmában? Pillanatnyilag nincs. A másik eleme ennek az üzleti és az állami korrupció kérdése, a közpénzek felhasználása. Itt az üvegzséb-program most már évek óta. Hány ügyet sikerült felgöngyölíteni? Mennyire átlátható ez az igazgatás? A harmadik elem, hogy mennyire bíznak a polgárok a politikusok tisztességében. Mindez összefügg a versenyképességgel, és ha ezt átgondolom, akkor azt hiszem, hogy a versenyképesség és az állam dolga is szorosabban függnék össze, mint ahogy mi erről beszélünk. Az a program, amely folyton a kis államot hirdeti meg, az nem igazán átgondolt ezekből a szempontokból.

KRÉMER BALÁZS: Jelezni szeretném, hogy a nagyobb állam nem feltétlenül jelent produktívabb államot. Maga az, hogy több közalkalmazotti, köztisztviselői státuszt teremtünk, határozottan rontja az állami szervezetek produktivitását. A köztisztviselők, közalkalmazottak bérét előtte a piaci szektorból el kell vonni, ahol jövedelem keletkezik. A foglalkoztatásról azt gondolom, hogy arról a foglalkoztatásról kell gondolkodni, amit a gazdaság értéként hajlandó elismerni, amiért valaki fizet, ami olyan produktumot, szolgáltatást állít elő, ami valamilyen kontextusban megméretik, és valakinek kell. Ebben az országban a foglalkoztatásbővítő munkákkal mindig csak addig sikerült munkát teremteni, amíg maga a program tartott. Életveszélyes stratégiának tartom azt, ha a közszektorban olyan munkát teremtünk, aminek nem lesz valódi produktuma. Még nem tettük meg azokat a lépéseket, amelyekkel embereket úgy hozunk helyzetbe, hogy olyan értéket hozhassanak létre, amely megméretik, amiért valaki hajlandó a piacon fizetni.

LANTOS GABRIELLA: Méltánytalan, hogy ma óránként 300 forintért dolgoznak emberek. Tudomásul kell azonban venni, hogy a tehetséghez és a készségekhez hasonlóan a munka világa is hierarchizált. Vannak emberek, akik örülhetnek, ha ilyen munkához jutnak, mert a világban a hasonló képzettségű emberek ennél sokkal olcsóbban is elvégzik az ilyen feladatokat. Az átalakuló, szerkezetváltó gazdasághoz nem nagyon alkalmazkodó munkaerő-piaci kínálattal rendelkezünk. Minél inkább előrehalad az a folyamat, hogy a magas hozzáadott értékű termelés kiszorítja a betanított munkán alapuló összeszerelő tevékenységet, annál inkább bajba kerülnek az alacsony képzettségű, tömegtermelésre képes emberek. A kelet-európai versenytársaikhoz képest ugyanis túl drága munkaerőnek számítanak – miközben itthon méltatlanul alacsonynak tűnik a bérük – ezért a tőke keletebbre helyezi az ilyen termékek gyártását. Egy-másfél millió, a legális munkaerőpiacon pillanatnyilag kilátástalan helyzetű emberről beszélünk, akiket kiszorítottak a munkaerőpiacról. Miközben az ő problémáikra is csak keresgéljük a megoldást, folyamatosan újratermeljük ezeket az embereket azzal, hogy a fiatalok 20 százaléka

úgy kerül ki az oktatási rendszerből, hogy még szakmunkás-bizonyítványt sem szerez. Ez a probléma görög előttünk, miközben a jelenlegi munkaerő-piaci problémákat sem tudjuk megoldani, már termeljük a következő időszak munkanélkülijeit.

KRÉMER BALÁZS: Abban az értelemben senki nem fog munkát adni az embereknek, ahogyan ez 30 évvel ezelőtt történt, amikor a tervhivatal eldöntötte, hogy rakjunk oda egy üzemet, ami kétezer embert foglalkoztat majd. Kétezer főt foglalkoztató üzemet ebben az országban belátható időn belül nem fogunk állami eszközzel létrehozni. Azt gondolom, hogy nem is nagyon lesznek kétezer főt foglalkoztató üzemek, és az állam sem fog ebben az értelemben munkahelyet teremteni.

Hogy egy térségbe kerül-e beruházó, vagy sem, az sok mindenben múlik. Éles verseny van a települések és a térségek között. Ma az számít, hogy ki mit tud bevinni a versenybe. Nem pusztán az infrastruktúra jelenik meg szempontként, hanem a képzetlen munkaerő által biztosított szolgáltatások is. Azzal egyetérttek, hogy az emberek ellenére nem lehet munkát teremteni, és ez mindenkinek nagy lecke. Akkor lehet egy munkahelyteremtés sikeres, ha abban olyan emberek dolgoznak, akik úgy gondolják, hogy ebben a „buliban” tudnak valamit produkálni. Valami olyat, amivel meg tudják állni a helyüket a versenyben, amiben jobbak lehetnek másoknál, amiben vonzóbb dolgokat tudnak előállítani. Beszélni kell velük, meg kell őket hallgatni, egy csomó szempontból azokra a gyökerekre kell építeni, amit valaha tudtak csinálni, amit most is csinálnak. Ennyiben a szociális szektornak hihetetlen komoly feladatai vannak.

FERGE ZSUZSA: Egyetlen utolsó gondolat. Volt egyszer egy Keynes nevű közgazdász, akinek a nyomán kitalálták ezt az egész jóléti cirkuszt. Az ő alapgondolata az volt, hogy egy termék piacképességéhez az kell, hogy legyen hozzá fizetőképes kereslet. Én egy jó lakótelep szélén lakom, és azt látom, hogy kis kávéház, kis étterem, kis üzlet megy tönkre nap mint nap. Piacképes volt, most azért nem az, mert Budapest önös érdekekből áruházláncot épített ki maga köré. Nem gondolkodott olyan módon, mint Bécs, hogy ezzel tönkreteszi a kis üzleteket. És azért, mert a lakótelepi alsó-középosztálynak egyre kevesebb jut arra, hogy beleüljön abba a kisvendéglőbe, amelyik sört ad neki. A fizetőképes kereslet növelése igazából 1930 körül kialakított egy olyan kört, amiből aztán kialakult egy jobb társadalom. Lehet, hogy itt lenne az ideje, hogy megint olvassuk Keynes-t.

CSOBA JUDIT: A „házigazda” Szociálpolitikai Tanszék nevében köszönöm a vita résztvevőinek ezt az izgalmas beszélgetést. Zárszóként én is Keynes-től szeretnék idézni: „hosszú távon mindannyian halottak vagyunk”. Szerencsére nekünk középtávra kell tervezni, és ennél a tervezésnél hihetetlenül fontos arra figyelni, amivel Lantos Gabi kezdte: Írország a „csodamodell”, ezért vigyázó szemünket Írországra vessük. Nem szabad elfelejteni, hogy Írországban a materialisták és az idealisták vitája az idealisták javára dőlt el. A pályázat útján elnyerhető programokból az írek voltak szinte kivételesen azok, akik nem a matériákra, hanem az ideákra, vagyis a humán erőforrás fejlesztésére fordították a források je-

KEREKASZTAL

lentős részét. Azt mondták ugyanis, hogy nem attól lesz egy ország versenyképes, hogy minél több átvágható szalag van, hanem attól, hogy minél többen lesznek azok, akik az átvágható szalag mögötti eseményeket működtetni tudják, ráadásul hosszú távon. A mai vita üzenetét összefoglalva arra hívom fel a tervezők figyelmét, sose feledkezzenek meg arról, hogy ha nem lesz, aki az átvágható szalagú üzemekben, gyárakban, intézményekben, vállalkozásokban versenyképes humán erőforrásként dolgozik, akkor sosem fogjuk lemásolni az ír csodát. De még csak távolról megközelíteni sem, mert valami nagyon fontosat mulasztunk el, ami nélkül a csoda elmarad majd...

TAKÁCS JUDIT

„Én a parlament kérésére akadékoskodom...”

Interjú Hans Ytterberggel, a svéd Szexuális Orientáció Alapú
Diszkrimináció Elleni Ombudsmani Hivatal vezetőjével¹

TJ: Kérem, mondja el, pontosan mi az Ön feladata.

HY: Svédországban a Szexuális Orientáció Alapú Diszkrimináció Elleni Ombudsmani Hivatal mint nemzeti emberi jogi intézmény, a parlamenti törvény alapján működik. Ez a törvény az ombudsman működésének hatáskörét a svéd közélet minden területére kiterjesztette. Így az antidiszkriminációs törvényi szabályozás betartásának ellenőrzése mellett minden szexuális orientáció alapú diszkrimináció ellen fel kell lépnem. A hivatalhoz olyan emberek fordulnak segítségért, akiket melegként, lesbikusként vagy biszexuálisként sérelmek értek, akár a munkahelyükön, akár az oktatásban, vagy a szolgáltatások területén – például a másságuk miatt – nem adtak nekik bérbe lakást, vagy megfosztották őket valamitől, ami másoknak jár. Az ombudsman végső esetben bírósághoz is fordulhat a sértett nevében, és pénzbeli kártérítést is kérhet a számára.

– A pénzbeli kártérítést tehát a sértett kapja, és nem az állam hajtja be a büntetést?

– Természetesen. Ezek nem büntetőügyek, hanem polgári jogi perek, melyek során olyan bírósági határozatok születhetnek, hogy a munkaadónak, az egyetemnek, a bérház-tulajdonosnak, az étteremnek vagy az utazási irodának bizonyos összegű pénzt kell fizetnie kárpótlásként a sértett számára.

– Mikor hozták létre ezt a hivatalt?

– 1999 május elsején. Tehát már öt és fél éve működik. Az ombudsmané hat évre szóló megbízás, én 2005. májusig leszek hivatalban.

– Milyen idős maga az ombudsmani intézmény Svédországban?

– Ó, nagyon régi, tényleg nagyon régi... Visszatekintve azt látjuk, hogy a kezdetek egészen a 18. századig nyúlnak vissza, de maga az ombudsman intézménye a mai formájában 1809-ben jött létre. Az ombudsman intézménye 1810-től működik: először csak egy általános parlamenti ombudsman volt, ez a legrégebbi ombudsmani intézmény. A későbbiekben pedig kialakultak a modern specializált változatok: ide sorolható az én hivatalom, továbbá a fogyatékosügyi ombudsman, vagy a nemek esélyegyenlőségéért felelős, illetve az etnikai diszkrimináció elleni om-

¹ Az interjút az OSI International Policy Fellowship Program keretében végzett „How to Put Equality into Practice” című kutatásom részeként készítettem. A kutatásról bővebben: www.policy.hu/takacs/.

budsman hivatala. A legáltalánosabb, ugyanakkor talán a legkorlátozottabb feladatkörrel a parlamenti ombudsman rendelkezik, aki azt vizsgálja csupán, hogy a közpolitikai intézmények betartják-e a törvényeket az állampolgárokkal szemben. De parlamenti ombudsman nem képviselheti az állampolgárt bírósági perekben és nem tehet meg sok más olyan dolgot sem, amire például nekem van felhatalmazásom. A Szexuális Orientáció Alapú Diszkrimináció Elleni Ombudsman Hivatala az egyéni panaszok kivizsgálása mellett maga is kezdeményezheti vizsgálatok indítását olyan ügyekben, amelyek valamiért furcsának vagy gyanúsak tűnnek. Emellett oktatási, tájékoztatási és felvilágosítási munkát is végzünk: vagyis sokat teszünk a diszkrimináció megelőzéséért. Az egyenlő jogok érvényesítésének előmozdításával próbáljuk megelőzni a hátrányos megkülönböztetés megjelenését. Tulajdonképpen az az egyik legfontosabb feladatunk, hogy más intézményekben – az állami és a versenyszférában egyaránt –, például más hatóságokban, munkaadói szervezetekben vagy szakszervezetekben is egyre jobban tudatosítsuk az antidiszkriminációs elveknek és gyakorlatoknak a fontosságát.

– *Mondana néhány példát a saját gyakorlatából?*

– A panaszokat illetően elmondható, hogy ezek szinte az élet minden területét érintik. Panasszal fordulnak hozzánk olyanok, akiket zaklattak a munkahelyükön, vagy akik azért nem folytathatták a munkájukat, mert a munkaadójuk megtudta, hogy melegek vagy lesbikusok. Vagy diákok, akiket az iskolájukban ért hátrányos megkülönböztetés a tanáraik, illetve az iskola dolgozói részéről, vagy akik mellett nem lépett fel az iskola, amikor társaik zaklatták, sértegették őket. De érkezik panasz az üzleti életből is, éttermekkel, utazási irodákkal vagy háztulajdonosokkal kapcsolatban – mert nem adnak bérebe egy ingatlant melegeknek, lesbikusoknak, vagy mert nem terjesztik ki egyes kedvezményeiket azonos nemű párokra. De utalhatunk nyugdíjakkal vagy munkahelyi kedvezményekkel összefüggő diszkriminatív esetekre is. Vagyis tényleg mindenfelé mindenféle előfordul. A szexuális orientáció alapú diszkrimináció mindenhol tetten érhető. Amit különösen hangsúlyozni szeretnék, az a fiatalok sérülékenysége. Az elmúlt öt és fél év alatt próbáltam és a jövőben is próbálok különös figyelmet fordítani a gyerekkorú és a fiatal melegekre, lesbikusokra és biszexuálisokra, mert ők különösen kiszolgáltatottak. Problémáik megoldásában az iskolarendszernek lehet nagyon fontos szerepe. Először is a gyerekek nem választhatnak: iskolába kell járniuk, ez kötelező a számukra. Ezért nagy az iskola felelőssége abban, hogy az odajáró gyerekek, kamaszok és fiatal felnőttek mindennapi élete hogyan alakul. Ez tényleg nagy felelősség. Ennek megfelelően mi is próbáljuk elsődleges fontosságúként kezelni az ilyen ügyeket.

– *Milyen módszerrel teszik ezt? Megpróbálják bevenni az iskolai köztudatba a szexuális orientációs diszkriminációval összefüggő kérdéseket?*

– Igen, és úgy is, hogy ráébresztjük a helyi hatóságokat, hogy a tananyagok, az oktatási anyagok maguk is sokféle módon diszkriminatív jellegűek lehetnek. Emellett aktívan támogatjuk a jó kezdeményezéseket, és népszerűsítjük a jó megoldásokat – ezek a legfontosabb lépések.

– *Svédországban létezik állami szintű, általános esélyegyenlőségi törvény?*

– Nincs általános antidiszkriminációs törvény, ezekről a kérdésekről többféle törvény rendelkezik.

– *Munkája során foglalkozik-e azzal, hogy a meglévő törvényi kereteken hogyan lehet javítani?*

– Igen, az is az ombudsman feladatai körébe tartozik, hogy szükség esetén törvénymódosítási vagy egyéb intézkedésekre vonatkozó javaslatokkal álljon elő, ha úgy érzi, hogy a szexuális orientáción alapuló hátrányos megkülönböztetés ellen így lehet fellépni. Tehát mi is kezdeményezhetünk ilyesmit, bár legtöbbször az történik, hogy a törvényalkotás különböző területeiről küldenek hozzánk javaslatokat, hogy az azokkal kapcsolatos visszajelzéseinket eljuttathassuk a kormányhoz. Ilyenkor azt vizsgáljuk, hogy a tervezett törvény milyen lehetséges hatással lehet például a melegekre és a leszbikusokra. Ily módon részt veszünk a törvényalkotási munkában is.

– *Magyarországon 2004 eleje óta hatályos az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség megteremtéséről szóló törvény. 2005 elején pedig felállították az Egyenlő Bánásmód Hatóságot, melyhez a törvény által tiltott hátrányos megkülönböztetések áldozatai fordulhatnak. Magyarországon nincs szexuális orientációjú ügyekre szakosodott ombudsman. Ön tud-e arról, hogy Svédországon kívül létezik-e valahol ilyen intézmény?*

– Úgy tudom, nincs más ország, ahol külön ombudsmanja lenne a szexuális orientációs ügyeknek. Viszont több helyen vannak olyan, emberi jogi vagy egyenlő bánásmóddal foglalkozó hatóságok, melyeknek egyik bizottsága a sok közül foglalkozik a szexuális orientációs diszkrimináció kérdéseivel.

– *Mi az előnye annak, ha létezik egy kifejezetten ezekkel az ügyekkel foglalkozó intézmény?*

– Egy kifejezetten ilyen ügyekkel foglalkozó intézménynek az az előnye, hogy egy területre kell koncentrálni és ezáltal speciális szakértelmet, szaktudást tud felhalmozni. De mégis azt gondolom, hogy hosszú távon nagyobb súlya lehet egy tágabb hatókörű emberi jogi intézménynek. Egy átfogóbb profilú hatóság sok előnyt jelenthet. Arra azonban mindenképpen oda kellene figyelni, hogy egy ilyen általános hatóság tényleg átfogóan működjön, tehát ne hagyjon figyelmen kívül bizonyos részeket és ne hierarchizálja a jogokat esetleg úgy, hogy például a nemek közötti esélyegyenlőség megteremtése legyen a fő prioritás, míg a fogyatékoság és a szexuális orientáció kérdései a margóra kerüljenek. De mindez kiküszöbölhető például úgy, ha a hatóság vezetésével egy olyan bizottságot bíznak meg, melynek tagjai – mondjuk négy-öt, vagy akárhány biztos – egy-egy területért lesznek felelősek, amellet persze, hogy az egész szervezet működéséért általános felelősséggel tartoznak. Vagyis lenne egy biztos, aki a nemek közötti esélyegyenlőségért felel, egy másik a szexuális orientációs ügyekért, egy harmadik a fogyatékosági ügyekért, és így tovább. Azt gondolom, hogy így elkerülhetőek lennének a negatívumok, és ugyanakkor kiaknázzhatóvá válnának egy egységes emberi jogi hatóság létéből fakadó pozitívumok.

– *Különösen, hogy ezek a diszkriminációs kategóriák – például a nemi vagy az etnikai hovatartozás és a szexuális orientáció – át is fedhetik egymást.*

– Pontosan erről van szó.

INTERJÚ

– Mit gondol a szexuális orientációjú mainstreamingről, vagyis arról, hogy a szexuális orientáció témája bekerüljön a „politikai fősodorba”? Ez is a része a feladatainak?

– Ez is. Véleményem szerint az egyik legfontosabb teendőnk, hogy megpróbáljuk elérni, hogy az Európai Unióban a tagállamok kötelezettsége legyen egy olyan hatóság felállítása, mely nemcsak az etnikai diszkriminációval foglalkozik – a specializált etnikai antidiszkriminációs hatóságok létrehozását ugyanis már a Európa Tanács 2000/43. számú direktívája² előírta –, hanem kiterjeszti a hatókörét az összes olyan védett kategóriára, mely az Amszterdami Szerződés 13. paragrafusában szerepelt. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják – Svédországban mindenképpen –, hogy egészen másként történnek a dolgok, ha egy kormányzati szerv foglalkozik e kérdésekkel, illetve ha egy NGO, egy civil szervezet teszi ugyanezt. Amikor én elfoglaltam a hivatalomat, először áttekintettem a különböző minisztériumok feladat- és felelősségi körét: tudni akartam, hogy mivel foglalkoznak, milyen kötelezettségeik vannak és milyen szexuális orientációval kapcsolatos kérdések merülhetnek fel a működésük során. Ezután személyesen találkoztam minden egyes miniszterrel, akikkel sorra vettük, hogy „Az Ön minisztériumi felelősségi körébe tartozó szexuális orientációval kapcsolatos kérdések a következők ... Van-e bizonyos elképzeléseim, hogy milyen lépéseket kellene tennie. Mik az Önök elképzelései ezzel kapcsolatban? És mit fognak tenni?”. Lehet a közigazgatás legtetetjén kezdeni, majd onnan haladni lefelé, illetve egyre tágabb körökben kifelé. Persze ilyen személyes tárgyalásokat nem lehet havonta tartani, nem lehet havonta beszélgetésre hívni a minisztereket, de ha a hivatalomnak az az álláspontja, hogy egyes területeken – például a bíróságok, a rendőrség, az ügyészség munkájával összefüggésben – beavatkozásra van szükség, akkor a legfelső vezetéshez fordulok és ők először is nem utasítanak el. Talán egy civil szervezetet elutasítanának – akár úgy, hogy fogadják őket, vagy úgy, hogy nem is fogadják őket –, de egy törvényi felhatalmazással bíró állami intézménynek biztosan nem fognak nemet mondani. És ha nem érek el kielégítő eredményeket, akkor jövőre megint: visszatérek a következő hónapban, vagy fél-év múlva és utána nézek, mi történt időközben. És ha továbbra sincsenek megfelelő fejlemények, akkor a kormányhoz fordulok. Mindenki tudatában van annak, hogy ezt megtehetem. A kormánynak küldött javaslataim eredményeként új törvények, törvénymódosítások vagy kormányrendeletek születhetnek a szexuális orientációjú alapú diszkrimináció visszaszorítása érdekében. Ugyanakkor egy civil szervezet, még ha udvariasan és érdeklődéssel fogadják is a „felsőbb helyeken” – ami az én országomban amúgy nagyon valószínű –, mit tud tenni, ha valamivel nem elégedett? Legfeljebb panaszt tehet...

– Például Önnél!

– Igen, panaszt tehetnek nálam. Mégis azt tapasztaltuk, hogy valami egészen más történik, ha egy hivatalos szerv hívja fel arra a figyelmet, hogy „Nézze, ez a törvény. Nem én találtam ki.” Ugyanezt mondhatom a kormánynak is: „Ha úgy gondolják, túl sokat akadékoskodom, sajná-

² 2000/43 Racial Equality Directive

lom – de Önök bíztak meg ezzel a feladattal. Én a parlament kérésére akadémikusodom. Ezek nem az én ötleteim, ez a törvény, ez a kormány határozata.” Mindez teljesen más összefüggésbe helyezi a dolgokat. Engem is meglepett, mennyivel több lehetőség nyílt meg előttünk azáltal, hogy hivatalos állami szervezetként működünk és nem civilként.

– *Megkérdezhetem, mivel foglalkozott mielőtt ombudsman lett?*

– Jogi végzettségem van, bíróként dolgoztam. De a kinevezésemkor a svéd igazságügy-minisztérium jogi tanácsadója voltam.

– *Az már kiderült, hogy nagy a különbség aközött, ha egy ombudsman vagy egy civil szervezet akar konzultálni egy minisztériummal. De milyen az Ön hivatalának a kapcsolata a civil szervezetekkel? Úgy tűnik, a minisztériumokkal rendszeres a kapcsolata...*

– Igen, rendszeresen tartom a kapcsolatot a minisztériumokkal és a közigazgatási szervekkel, a szakszervezetekkel, a munkaadói szervezetekkel, az egyetemekkel, az emberjogi szervezetekkel és a szexuális orientációs területen tevékenykedő civil szervezetekkel is. Részben különböző projektek keretében működünk együtt, de ezen kívül is próbálunk rendszeresen találkozni, hogy megtudhassuk, mi foglalkoztatja őket leginkább, és hogy ők is képet alkothassanak a mi prioritásainkról, illetve hogy áttekinthessük, mit tehetünk és mit nem. A szerepeink eltérőek, de kiegészítik egymást – és véleményem szerint nagyon fontos, hogy folyamatos legyen közöttünk a kapcsolattartás.

– *Végül hadd kérdezzem meg, hogy a hivatala hogyan működik a gyakorlatban. Például hány emberrel dolgozik?*

– Ez egy nagyon kicsi hivatal. Összesen nyolcan vagyunk, vagyis heten dolgoznak nekem: két ügyvéd foglalkozik az egyéni panaszokkal és például a kormánytól kapott konzultációs anyagokkal. Két ember dolgozik külső programok szervezésén: oktatási és egyéb programokon. Van egy titkárom és egy asszisztensem, valamint ketten az információkat kezelik: ők tartják a kapcsolatot a sajtóval, karbantartják a honlapot, illetve előkészítik a publikálandó anyagokat.

– *Köszönöm az interjút.*

Takács Judit, takacs@policy.hu

SZÁSZ ANNA

„Esély az életre”

*Egy gyerekrajz, kilenc éves kislányé:
Jobbról balról két babszem (a vese, mint tudjuk, bab alakú, páros szerv), közte
a diülöngélő, nyomtatott nagybetűkkel írott szöveg:*

„VESÉT AKAROK KAPNI ÉN A MÁTÉ AZON NYOMBA
MOST AZONNAL”

*Egy vers abból a 2003-ban megjelent könyvből, amelynek címét kölcsönvettem
(és amely a Transzplantációs Alapítvány kiadásában jelent meg):*

„Mire jó?

*Gyakori kérdés, hogy mire jó
kadáverből a szervtranszplantáció.
Nem említi sem a Korán, sem a Biblia,
hát nem tud róla senki emberfia...*

*Ezért amit kaphat minden rászoruló
Kadáverből való szervtranszplantáció.
A sok közül én is szerencsés lehettem,
Ily módon újult meg beteg szervezetem...”*

*(Írója 63 éves korában, hosszú betegség után kapott kadáverből, azaz holt-
testből származó vesét, s történetét, valamint a verset négy évvel a sikeres transz-
plantáció után írta meg.)*

*Az Esély az életre című könyvben 31 ember, nő és férfi, fiatalabb és idősebb
mondja el betegségének és újjászületésnek történetét. Történetek gyógyíthatatlan
betegségekről, amelyeket vese, máj-, szív-, illetve tüdőátültetéssel gyógyítottak
meg.*

*A szervátültetés az az orvosi beavatkozás, amelynek sikeréhez nélkülözhetet-
len az egészségügyi team, valamint a beteg és közvetlen környezete, azaz a hi-
vatásosok és a laikusok közti együttműködés. Nem véletlen tehát, hogy több civil
szervezet alakult és működik a transzplantációval kapcsolatban.*

*A Transzplantációs Alapítványt a Megújított Életekért 1991-ben a Magyar
Transzplantáltak Kulturális és Sportegyesülete hozta létre, elsősorban
azért, hogy a Budapesten megrendezendő Transzplantáltak Világjátéka*

mögött legyen egy olyan szervezet, amely jogosult támogatókat keresni, és a pénzügyi támogatásról az adóhatóságnak hivatalos igazolást adni.

Az Alapítvány azonban az eredeti feladatait messze meghaladó tevékenységet folytat, jóllehet az ügyeket mindössze ketten viszik: Szalamonov Zsuzsa, az öt tagú kuratórium elnöke, maga is vesetranszplantált (öt dr. Alföldy Ferenc¹ műtötte, 1994 karácsonyán) és Tarján Iván, az egyetlen, főfoglalkozású, minimálbérért dolgozó munkatárs.

Néhány kiragadott mozzanat az elmúlt években végzett tevékenységükből: kórházakat látogattak, és próbálták meggyőzni az ott dolgozó orvosokat a donáció, azaz a szervkivétel és adományozás fontosságáról.

Ingyenes, folyamatosan működő fogászati szűrést és tanácsadást szerveztek a transzplantáltak számára, egy csoportjuknak ingyenes, rehabilitációs üdülést a Daganatos Betegek Rehabilitációs Otthonában, Bakony-szűcsön.

Pályázatot hirdettek *Transzplantációim története* címmel, s a beérkezett pályaművekből állították össze a fent idézett című könyvet, amelyet hat-ezer példányban adtak ki.

Tarján Iván 25 perces filmet készített egy művese-kezelt asszonyról: a *ROZI* című film a 2002. évi filmszemlén különdíjat kapott a dokumentumfilm kategóriában, az emberábrázolásáért. Elkészítették a film 13 perces változatát, amelyet az MTV Segítőtárs című műsora sugározott.

Tarján Iván munkája az *Árnyék és fény* című fotókiállítás is, amelynek célja:

„képekben elmesélni mindazt, amit nehéz szavakba önteni: újjászületést az elmúlás nyomán, a gyász és az öröm könnyeit, a várakozás gyötrelmét, a küzdelem veritékét. A szervátültetést mítosz veszi körül, az emberek többsége mit sem tud az átültetésre váró betegek életéről, a szervátültetettek beilleszkedésének nehézségeiről...”

A fotók végigkövetik a vesebetegség útját a dialízistól a transzplantációig, képek örökítik meg a szervkiemelését a halottból, és képek mutatják be a transzplantáltak műtét utáni, a többi emberhez hasonló, teljességre törekvő életét, amelyhez hozzátartozik a sokoldalú sporttevékenység.

A képekkel együtt az ismeretterjesztést szolgálja a kísérő szöveg: megtudjuk, hogy Magyarországon négyezren élnek súlyos vesebetegséggel, hogy számukra az életben maradás elengedhetetlen feltétele a heti három alkalommal történő kínos, testet-lelket meggyöttrő művese-kezelés (dialízis), hogy közülük ezren vannak transzplantációs várólistán, de évente csak körülbelül háromszázan kaphatnak donortól vesét.

Magyarországon a halál ma is a tabuk közé tartozik: a donorról is bizonytalan az elképzelésünk. A tudomány, a filozófia, a vallás és a jog elfogadja, hogy az agyhalál visszafordíthatatlan állapot, a személyiség megszűnése, miközben a légzés bizonyos ideig gépekkel fenntartható, és ez alatt az idő alatt a létfontosságú, a mások számára továbbélést jelentő

¹ Az operáló orvos a szervátültetést meghonosító team tagja. Magyarországon három sebész professzor: dr. Perner Ferenc, dr. Alföldy Ferenc és dr. Járay Jenő – ma ő a Transzplantációs és Sebészeti Klinika igazgatója – honosította meg a hetvenes évek elején a szervátültetést.

szervek eltávolíthatók: ám a közgondolkodásban ez a tudás, ez a meggyőződés még nem vert igazán gyökeret.

Szalamanov Zsuzsa azt mondja, hogy tevékenységüket ma két feladatra koncentrálják: az egyik éppen a hiteles, minden szenzációtól mentes, értelemre és érzelmekre egyaránt ható ismeretterjesztés. Ennek jegyében mutatták be a kiállítás anyagát 2003 és 2004 között orvosoknak, szakmai konferenciákon, laikus közönségnek a Művészetek Völgyében, a Sziget Fesztiválon, Budapesten, és tíz nagyobb városban.

Mindezek mellett fölkeresik Budapesten és vidéken az egészségügyi szak-, szakközép- és főiskolákat, előadásokat tartanak az élődonoros transzplantációról, a dializált és szervátültetett emberek életminőségéről. Annak a személelmódnak a kialakítását kívánják elősegíteni a hallgatókban, amely szerint az agyhalott szerveinek kivétele nem kegyeletsértés, hanem életmentés, az olyan emberek számára, akiken már csak a donortól kapott szerv segít.

Szalamanov Zsuzsa az Alapítvány másik feladataként a vese- és májbeteg, transzplantációra váró és transzplantált gyerekekkel való törődést emeli ki. Ezekkel a gyerekekkel eddig más szervezet nem foglalkozott, itt hiányt találtak, ezt próbálják pótolni. Segíteni a beteg gyerekeknek és az őket nevelő szülőknek.

Szalamanov Zsuzsa ezzel kapcsolatban a transzplantáció egész hazai helyzetére jellemző, döbbenetes adatokat sorol fel: az USA-ban több az élő donor – ezek lehetnek egyenes ági rokonok, testvérek, szülők, gyermekek, valamint a beteggel bizonyíthatóan szoros érzelmi kapcsolatban álló férfiak és nők, amennyiben megfelelnek bizonyos feltételeknek –, és kevesebb, aki halottól származó szervvel él. Norvégiában az élő donorok aránya 54 százalék, az EU átlag 34. Magyarországon mindössze 3–4 százalék(!). Nagyon sok vesebeteg gyermeket dializálnak, holott a szülők kivizsgálhatnák magukat, hogy alkalmasak-e donornak. Van olyan fiatal felnőtt, akit gyerekkorában kezdtek kezelni, és még mindig holttestből származó donorra vár.

Ez a helyzet szerencsére az utóbbi egy-két évben lényegesen megváltozott, ma alig van dializált gyermek Magyarországon.

Nem mai keletű az a probléma, hogy a transzplantációra várók számához képest kevés az akár élő, akár halott donortól származó szerv. A hazai szervátültetéseket szervező, koordináló és bonyolító Hungarotranszplant Kht. kérésére és kezdeményezésére a Magyar Televízió 2004. december 6–12 között egy teljes hetet szentelt a szervadományozásnak. Ezzel a témakörrel foglalkozott a legkülönbözőbb műsoraiban: a Napkeltétől az Estéig, a Sportfőszerkesztőség aktuális híreitől a Deltáig és a Záróráig.

A Napkelte egyik műsorában Szalamanov Zsuzsa is szerepelt, meghívott vendégként, az Alapítvány képviselőjeként.

Az Alapítvány szoros kapcsolatban áll a Semmelweis Egyetem I. Számú Gyermekklinikájával, ahol a magyarországi súlyos vesebetegek jelentős részét és a májbeteg gyerekeket kezelik-gondozzák, valamint a Transzplantációs és Sebészeti Klinikával, ahol az átültetéseket végzik.

Tudnak arról, ha jelentkezik egy új beteg. Jelenleg név és cím szerint hatvan gyermeket tartanak nyilván, közülük harminccal van aktív kapcsó-

latuk, ők azok, akik részt vesznek, egészségi állapotuktól függően, az Alapítvány által szervezett programokon.

A gyerekek – akikben a betegségük miatt kialakul a másság-tudat – feloldódnak, ha a hozzájuk hasonlókkal lehetnek együtt, s megszabadulnak a gátlásaiktól. Az együttléteket a szülők is igénylik: tapasztalatokat cserélhetnek, megoszthatják egymással azokat az élményeket, félelmeket és reménykedéseket, amelyeket egy beteg gyereket ápoló-nevelő szülő folyamatosan átél.

Az eddigi legsikeresebb szervezésük a múlt nyári Balaton-parti táborozás volt, amelyhez a pénzt – több mint kétmillió forintot – részben pályázatokból szerezték meg, részben egy különleges akció révén. 35 településen tartottak egyidejűleg jótékonyági estet, a közönség 500–1000 forintos adományaiból gyűlt össze a táboroztatás költségeinek jelentős része.

Bátor-tábor. Így nevezik azt az üdültetési módot, melynek keretében beteg vagy fogyatékos és ép, egészséges gyerekeket együtt táboroztatnak. Ilyen volt az a tavaly nyári, amelyet az Alapítvány szervezett, és amelyen ötvenen vettek részt: 27 transzplantált vagy arra váró lány és fiú, valamint egészséges testvéreik, és természetesen a szülők. A beteg gyerekek úszni tanultak, tornásztak, volt karaoke, ki mit tud, együtt játszottak és versenyeztek az egészségesekkel. És, mint annyszor, kiderült, hogy a beteg vagy fogyatékos gyerek is elsősorban: gyerek.

Elindul egy program

A kislányt, aki Budafokon, egy dombtetőre épült, meredek vaslépcsőn megközelíthető házban lakik a szüleivel, Körtvély Rebekának hívják. Noha szabályos házasságban született, a családnevét az anyai nagypajától kapta, a születése utáni második életét az édesapjától.

Most két és fél éves. Császármetszéssel jött a világra. Az édesanyja, Boglárka a műtét során súlyos szepszist kapott, másfél hónapig kezelték a Kútvölgyi intenzív osztályán. Ez idő alatt az újszülöttről az édesapja és az anyai nagymama gondoskodott.

Másfél hónap után Boglárkát hazaengedték, de kezelésre még be kellett járnia a kórházba. A szepszis miatt nem is tudta a kislányát szoptatni.

Rebeka pedig nem akart enni, hányt, belázasodott, hematómák (vérömlenyek) keletkeztek a testén. Először a Budai Gyerekkórházba vitték, ahol megállapították, hogy a gyerek besárgult, vizsgálták, vérképet csináltattak, amelyből kiderült, hogy a mája nem működik rendesen. Rebeka 2002 augusztusában született, s alig volt három hónapos, amikor november végén átvitték az I-es számú Gyermekklinikára. Kezdetben még bíztatták a szülőket, hogy a csecsemőkori hepatitisből kigyógyulhat, de egyre rosszabb lett az állapota. Felborult a vérképe, vizesedett, nem nőtt, nem gyarapodott, sokszor csak infúzió keresztül tudták táplálni, infúzió keresztül kapta a vízajtót is.

Akkor már tudták, hogy Rebekán nem segíthet más, csak a májátültetés. Azonnal felmerült, hogy élő donortól kell májat kapnia, és ez nem lehetett más, csak az apa. Boglárka a szepszis miatt nagyon sok gyógy-

szert szedett, a vércsoportja sem egyezik a kislányáéval, az apáé viszont igen. Az apa, Kocsis László az első pillanatban azt mondta, nem lehet kérdéses, hogy ő lesz a donor.

Ezt követően elkezdődött az a procedúra, amelynek már kialakult a forgatókönyve, kialakultak a szabályai.

Az első sikeres májátültetést az Egyesült Államokban végezték, 1967-ben, de a világban csak a nyolcvanas években vált elfogadott beavatkozássá.

Magyarországon a májátültetési program 1995-ben kezdődött, a SOTE Transzplantációs és Sebészeti Klinikáján. Kezdetben évi 20 májátültetést terveztek. Elsősorban felnőttekben.

A súlyos csecsemő- és gyermekkori májbetegségek a felnőttekéhez viszonyítva ritkábbak – mondja dr. Szőnyi László, a SOTE I. sz. Gyermekklinikájának adjunktusa, gyermekgyógyász és gasztroenterológus –, de a kórképek sokfélék. A gyógyíthatatlan, halálos gyermekkori májbetegségek fele kétéves kor alatt jelentkezik, és gyors lefolyású. A másik része elhúzódó betegség, akár 18 éves korig.

A kilencvenes évek közepéig évente 10–15 gyerek halt meg olyan májbetegségben, amelyeket ma transzplantációval meg tudnak gyógyítani.

A gyermekkorban, és főleg a csecsemőkorban végrehajtott transzplantációhoz azonban kellő tapasztalatra, a felnőtteken végzett májátültetésben megszerzett rutinra volt szükség. Legalább száz műtétet kellett elvégezni itthon ahhoz, hogy a beavatkozás a gyerekeken, főként a csecsemőkön sikeresen és biztonságosan elvégezhető legyen. A gyerek nem kis felnőtt. Amikor az emberi lény világra jön, éretlen, sérülékeny. Biológiai érettségig a születéstől közel két évtizedet kell várni.

Addig is, míg itthon a feltételeket megteremtik, meg kellett keresni azt a helyet, azt a transzplantációs központot, ahol a csecsemőkön és kisgyerekeken a májátültetést már rutinosan végezték.

Am itt nemcsak technikai problémák megoldásáról volt, illetve van szó.

A májátültetés, mondja Szőnyi tanár úr, olyan radikális beavatkozás, amely az egész családot érinti, pszichésen és egzisztenciálisan egyaránt. Megszületik egy gyerek, normális súllyal. Hazaviszik, és három hét múlva kiderül, hogy nem gyarapodik, a széklete fehér, a vizelete sötét. Kórházba kell vele menni. Ott a szülők szembesülnek azzal, hogy ha nem ültetik át a máját, a gyerek rövidesen meghal. A születés fölötti örömet felváltja a kétségbeesés. A kudarcélmény. Rossz esetben ehhez bűnbakkeresés is társul. A szülők egymást hibáztatják, vagy önmagukat.

Mindezen túl kellett lépni.

Meg kellett oldani, hogy a gyerekeket műteni lehessen.

De hol, és hogyan?

Többfelé tájékoztattak, Szőnyi tanár úr végiglátogatta a nagy európai központokat, kereste a lehető legjobb megoldást, számításba véve, hogy a gyerekeket kísérő szülők nem tudnak idegen nyelveket, és hogy nem mindenütt nézik jó szemmel az idegeneket. Végül a hamburgi transzplantációs központtal alakult ki igen szoros és jó kapcsolat. Ott már a nyolcvanas évek vége óta működik a májtranszplantációs program, csecsemőket és kisgyerekeket is rendszeresen műtöttek.

Problémát jelentett azonban, hogy a szerv nemzeti kincs. Minden or-

szágban létezik egy nemzeti várólista. A külföldi beteg ebben a tekintetben, érthető módon hátrányban van a hazaiakkal szemben. Nagy szerencse, hogy a májnal is lehetséges az élődonoros transzplantáció. A gyereket kísérő két szülő közül az egyik nagy valószínűséggel alkalmas a donor szerepére. Az élődonoros májtranszplantációknál csak egy darabot vesznek ki a szervet adományozó májából (rendszerint a bal oldali májlebensből), s azt ültetik be a gyerekbe a sajátja helyett. Ez a darabka azután a gyerekkel együtt nő, és teljes szervként funkcionál.

Ma Magyarországon harmincöt gyerek él új májjal, közülük tizenhároman kapták valamelyik szülőtől, s valamennyit külföldön operálták.

A felkészülés a hamburgi klinikán lezajló átültetésre több síkon folyt, illetve folyik. A transzplantációra váró gyereket, és az esetleges donor szülőt alapos kivizsgálásnak vetik alá. Meg kellett teremteni a transzplantáció költségeinek az anyagi fedezetét. Az OEP fedezi a műtét, a kórházi tartózkodás, valamint a gyerek és a családtagok repülőjegyének költségeit. Ez családonként 25–30 millió forint. Ez hatalmas segítség. Egyetlen alkalommal sem fordult elő, hogy a kérelmet visszautasították volna. De mi az, amit az OEP nem tud finanszírozni? Ambuláns kezelés esetén a szállás, az étkezés, a helyi közlekedés, a telefon költségeit. Egy-egy műtét alkalmával a szülőpárnak a gyerekkel együtt három havi kinttartózkodásra kell felkészülnie. Ennek költségeit – ami mintegy havi 1100 euro – a szülők többsége nem tudja vállalni. A hosszú kinttartózkodás azzal fenyeget, hogy ezalatt a szülők egyike, vagy akár mindkettő elveszítheti a munkahelyét. Ahol a családban több gyerek van, a szülők kintléte idejére meg kell oldani az ő otthoni gondozásukat is. De gondoskodni kell az otthon, a lakás ill. ház fenntartásáról és biztonságáról. Mindez komoly, olykor megoldhatatlan feladatok elé állítja a szülőket.

A költségek előteremtésére a szülők kezdetben a média segítségét vették igénybe, különféle gyűjtőakciókat, jótékonyági koncerteket szerveztek.

Ennek a problémának a szervezett formában zajló megoldására dr. Szőnyi László és orvostársai 1997-ben létrehozták a *Májbeteg Gyermekéért Alapítványt*. De rendszeresen, kezdetől fogva komoly támogatást nyújt számukra az *Egy Szív a Gyermekéért*, valamint az utóbbi években a *Vodafone Alapítvány* és az *Egészségügyi Minisztérium*.

A transzplantáció sikerének azonban nemcsak egészségügyi, de pszichoszociális feltételei is vannak. Szőnyi tanár úr tapasztalatai szerint az utóbbi években „a májátültetésre szoruló gyermekek szociális helyzete elmarad a magyarországi átlagtól. Ennek oka, hogy a szociális helyzet befolyásolja a betegségek kialakulását, súlyosságát. A családok egy részében az otthoni higiénés helyzet nem alkalmas egy májátültetett gyermek fogadására. A lakásban nincs WC, a nyílászárók nem megfelelőek, a lakás beázik, vizes. A családok egy részében egy családtagnak sincs munkahelye, segélyből, egyik napról a másikra élnek. Az önkormányzatok részéről minden esetben segítőkészséget tapasztalunk, de forrásaik végesek.

A külföldi tartózkodás anyagi támogatása után az itthoni segítségre is szükség lenne.”

Az átültetés után a gyerek számára olyan higiénés körülményeket kell teremteni, amelyek között a fertőzés veszélye csökkenthető. A feltételek

közé tartozik a lakásban található WC, fűthető és melegvizet fürdőszoba és egy működő jégszekrény. Továbbá a szülők részéről igen komoly együttműködésre van szükség, mert a gyereknek élete végéig rendszeresen és pontosan gyógyszereket kell szednie, állandó ellenőrzésre szorul, a műtét után hetente, később ritkábban, de rendszeres időközönként kell őt kontrollra vinni, a budapesti I. sz. Gyermekklinikára.

Ezeknek a nagyon szigorú, és súlyos anyagi terhekkel járó feltételeknek még a rossz szociális körülmények között élő családok is igyekeznek megfelelni.

Az egyik anya ötéves kislánya Hamburgban kapott donor-máját, annak ellenére, hogy az apa nagyon szeretne volna, ha ő lehetett volna a donor. Csakhogy ő egy akkumulátorgyárban dolgozott, és hiába hagyta ott a munkahelyét, hogy ne károsodjék tovább a szervezete, az orvosok sem őt, sem az anyát nem találták erre alkalmasnak.

A család vidéken él.

Az anya a következő köszönőlevelet írta a Vodafon Alapítványnak:

„N. N. vagyok, Z. S. édesanyja, akinek Önök nagymértékben hozzájárultak életbenmaradásához, gyógyulásához... Végre eljött a várva várt nap. Megcsörrent a telefon. Dr. Szőnyi László adjunktus úr volt. Indulhatnak vissza S.-el Hamburgba... Július 5-én indult S. és az apukája. Sajnos én nem tudtam velük menni, mert nem volt, aki vigyázzon másik három gyermekemre. Július 18-án érkezett S.-nek megfelelő máj. Reggel háromnegyed ötkor műtőbe vitték, és délben hozták ki. Ezt az időt borzalmas volt átélni ilyen távolból... Mikor már lemondtam, hogy utánuk menjek, jelentkezett férjem nővére, aki vállalta gyermekeim felügyeletét két hétre. Erre a jó hírre azonnal felvettem a kapcsolatot az OEP-pel... Fizették a repülőutat, így mehettünk. Nekünk nem lett volna pénzünk a jegyre. Így hát július 20-án utánuk indultam, és velük lehettem a legnehezebb pillanatokban. S. és apukája augusztus 18-án érkeztek haza. Az orvosok nagyon jó esélyt adtak a gyógyulásra... Már itthon van, és csak hetente kell kontrollra mennünk. Ebben a levélben szeretnénk Önöknek, a Vodafon Alapítványnak megköszönni az anyagi támogatást mindkét utunkhoz. S. életbenmaradásához Önök hatalmas segítséget nyújtottak. Önök nélkül nem ment volna. Ezt a pénzt mi nem tudtuk volna előteremteni. Sajnos, most is egyik napról a másikra élünk, spórolni egyáltalán nem tudunk, mert nincs miből. Ez nem is minket érint igazán, hanem gyermekeinket, mert S. betegsége miatt nagyon sokat kell nélkülöznünk, nagyon sok mindent nem tudunk megadni nekik, amit szeretnénk...”

A családokkal Kovács Mónika – aki szociálpedagógusi végzettséggel szociális munkásként dolgozik dr. Szőnyi László mellett a Gyermekklinikán – tartja a kapcsolatot. A transzplantáció előtt a helyi családsegítő vagy a gyermekjóléti szolgálat munkatársával látogatja meg őket. Felhívja a figyelmet a támogatásra szoruló családokra. Környezettanulmányt végez. Segít az ügyintézésben: hová fordulhatnak, milyen szociális juttatásokra tarthatnak igényt. Ahol a lakáskörülmények veszélyeztetik a transzplantált gyerek egészségét, ott közbenjár, hogy a helyi önkormányzat nyújtson a családnak segítséget.

(Mónika munkabérét az Egészségügyi Minisztérium és az Esélyegyen-

lőségi Minisztérium fedezi. Munkájának tapasztalatai biztosan hasznosíthatóak lennének más területen is.)

Az önkormányzat erői azonban – mint az dr. Szőnyi László szavaiból is kiderül – végesek.

E sorok írója nem tudja, hogy milyen módon, milyen formában lehetne a már működő alapítványokon kívül egy központi alapot létrehozni a szociálisan rászoruló májtranszplantált gyerekek és családjuk támogatására. Csak annyit tud, hogy egy ilyen alapra szükség van, hogy akkor, amikor az egyik oldalon az egészségügy nem kevés pénzt áldoz a gyerekek életének megmentésére, a másik oldalon jobban kellene ugyanezeket a gyerekeket és családjukat támogatni.

Kovács Mónika úgy tapasztalta, hogy a nagyon kritikus helyzetekben, a kezdeti sokk, a kétségbeesés, a szülők közti konfliktusok után a családok többsége összetart, és erőiket a gyerekek megmentésére koncentrálnak.

Nehéz dolguk van az apáknak, amikor az anya a donor, márpedig ha lehet, többnyire ők azok, hogy az apák ne veszítsék el az állásukat. De, mondja Mónika, a férfiak az anyapótló és gyerekápoló szerepben nagyon jól helyt tudnak állni.

Rebeka és a szülei 2003 áprilisában mentek Hamburgba. Amikor megtudták, hogy transzplantációra van szükség, a Gyermekklinikán megkapták néhány olyan budapesti család címét, amelyekben májtranszplantáción átesett gyerek él. Megnyugodtak, amikor látták, hogy a gyerekek milyen jó állapotban vannak.

A hamburgi klinika egy rendkívül alapos tájékoztatót ad a szülők kezébe. Ebben minden lényeges tudnivaló benne van, a kinttartózkodás mozzanataira, a májbetegségekre, és a transzplantációval kapcsolatban a megelőző orvosi vizsgálatoktól a májtranszplantált gyerek későbbi életére vonatkozóan.

A klinikán két magyar tolmács (egy nő és egy férfi) dolgozik, akiket az orvosokhoz hasonlóan titoktartás kötelez. A tájékoztató az ő bemutatkozásukkal, valamint annak részletes leírásával kezdődik, hogy mi történik a család megérkezését követően Hamburgban, mire kell fölkészülniük, milyen szabályokat kell figyelembe venniük.

Boglárkáékat az egyik tolmács várta a repülőtéren. A klinika melletti apartman-házban előre lefoglalta számukra a szállást (kétágyas szoba, főzőfülke, fürdőszoba, WC). Itt elsősorban a férj lakott, Boglárkát és Rebekát pedig fölvettek a klinikára.

A kislányt és édesapját itthon is alaposan kivizsgálták, de Hamburgban ezt újból, és nagyon alaposan megtették, hiszen a donorra nagy műtét vár, teljesen egészségesnek kell lennie, és annak is kell maradnia.

Beszélggett vele pszichológus is, aki arra a kérdésre kereste a választ, hogy valóban önként vállalta-e a donor szerepét, s nem kényszer hatására. Minden vizsgálatnál jelen volt a tolmács, és minden vizsgálatot felhasználtak arra, hogy az orvosok elmagyarázzák, mi fog történni, hogyan zajlik a műtét.

Három hónapig voltak kint. A műtétig két hét telt el, a hosszú műtét utáni időszakra pedig azért volt szükség, mert ez alatt tanították meg őket a gyerek körüli teendőkre.

Rebeka hasi sebe a műtét után három héttel begyógyult, hat hét után elkezdtek vele a gyógytornát.

A műtét előtt, tíz hónapos korában még nem tudott hasra fordulni, de mire hazajöttek, magától felült, kezdtek kinőni a fogai, nőtt, gyarapodott, élénk lett és érdeklődő.

Az első időkben nagyon szoros volt a napirend, gyakoriak voltak az ellenőrző vizsgálatok. Ma naponta kétszer kap a máj kilökődését gátló, az immunrendszert részben leblokkoló gyógyszert, tizenkét óránként. Ezeket valószínűleg élete végéig szednie kell. Eddig egyszer volt torokgyulladás, akkor antibiotikumot kapott. A védőoltásokat megkapja, hogy elkerülje a gyermekkori fertőző betegségeket, és az egyéb fertőzéseket elkerülendő, Boglárka nem megy vele olyan helyekre, ahol sok ember van – többnyire otthon tartózkodnak.

Amíg beszélgetünk, Rebeka odaül mellém, megmutatja a kedvenc könyvét, és a kedvenc mackóját. Kedves és barátságos, remek szókinccse van. A betegségnek nincs rajta semmiféle látható jele-nyoma. Olyan, mint amilyen lehet egy meleg, szeretetteljes családban felnövő, egészséges, két és fél éves kislány.

Boglárkaék családját Rebeka betegsége megerősítette. A család és a baráti kör összefogott, anyagiakkal is segítették őket. Az alapítványtól is kaptak anyagi támogatást. Az apa postás, levélhordó, a Magyar Posta teljes mértékben kiállt mellettük. Kocsis László végig kint lehetett, és még a hazajövetelük után is betegállományban maradt – tekintettel arra, hogy ő is átesett egy súlyos műtéten, nem kellett attól tartania, hogy elveszíti a munkahelyét.

Kérdezem Boglárkától, nem fárasztja-e, hogy egész napját a kislányával tölti, hogy az életrendjét a kislányáé szabja meg. Nem érzi-e terhesnek a bezártságot?

„Nem!” – válaszolja. „Annyi minden történt velünk, annyi mindent éltünk vele át, hogy azt látni, ő ilyen jól van, az maga a csoda. Nekem a szepszis miatt kivették a méhemet, nem lehet több gyerekem. Vele lehetek, tudom, hogy egészséges, ez olyan öröm, hogy semmi sem hiányzik.”

Gyerekek a betegségükről, avagy egy koordinátor hétköznapijai

Feszt Tímea a SOTE Transzplantációs és Sebészeti Klinikájának egyik koordinátora, nyolcadik éve.

A koordinátornak az a feladata, hogy az ügyeleti napokon folyamatosan elérhető legyen telefonon, hogy amikor a Hungarotranszplant jelzi: valahol az országban van egy donor, akkor azonnal elkezdje szervezni az átültetést. Mozgósítania kell a szervkivételre alkalmas csapatot, tájékozódni kell a donor fontosabb egészségügyi mutatóiról, arról, hogy mely szervek alkalmasak az átültetésre, és értesíteni, riadóztatni kell az átültetésre váró betege(ke)t. Ez alkalmanként huszonnégy órát vesz igénybe.

Tarján Iván azt tervezi, hogy az eddigiekkel szemben, amikor a transz-

plantációt a beteg oldaláról mutatta be, most egy másik látószögéből veszi filmre. Szándéka szerint megörökíti, egy napba sűrítve a koordinátor szervező munkáját.

Feszt Tímea a munkaköri kötelességein kívül, mondhatni belső indítatásból foglalkozik azokkal a vese- és májbetegségben szenvedő gyerekekkel, akiknek a gyógyulást a szervátültetés jelentheti.

Az I. sz. Gyermek- és a Transzplantációs Klinika között, mint mondja, példászerűen jó a kapcsolat.

Személy szerint ő, éppen a gyerekek révén kapcsolatban áll Szalaminov Zsuzsáékkal, a Transzplantációs Alapítvánnyal is.

Tímea átjár a Gyermekklinikára, részt vesz a transzplantáció pszichés előkészületeiben. Nagyon jól megtalálja a bent fekvő gyerekekkel a hangot. Egy tudományos kongresszusra készülve a gyerekeknek tesztkérdésekre kellett válaszolniuk. Tudjuk, direkt kérdésekkel nem lehet őket őszinte válasza bízni, sőt, egyáltalán semmiféle válasza. Tímea azonban folyamatosan játszott velük, mesélt, és amikor már kialakult köztük egy valódi párbeszéd, akkor tette föl a kérdéseket.

– *Mi a betegség?*

Egy hétéves kislány válasza: A beteg ember meg van puffadva. És a gyerek jobban beteg.

– *Mi a dialízis?*

Tizenkétéves fiú: Akit dializálnak, kínozzák. Akit transzplantálnak, azt is kínozzák, csak rövidebb ideig.

– *Ha te lennél a Doktor bácsi, mi az, amit másképp csinálnál?*

Kilencéves kisfiú: Nem dializálnék senkit, hanem gyorsan keresnék új vesét.

– *Mi a transzplantáció?*

Kilencéves kisfiú: Amikor a hasamba raknak egy vesét, a nyakamba egy csövet, a kukimba meg egy izét...

– *Mit gondolsz az új veséről?*

Kislány, tizenegy éves: Szerintem pár évig működni fog. Húsból van és úgy terem valahol...

A gyerekek – mondja Feszt Tímea – várják a transzplantációt, és félnek tőle, ugyanúgy, mint a felnőttek. Attól félnek, hogy nem alszanak el, és fájni fog.

Évekkel ezelőtt dr. Angster Mária pszichológus leírta az I. Gyermek-klinika műveseosztályán kezelt gyerekek között szerzett élményeit, majd fölolvasta nekik azért, hogy a leírtakat ők, a gyerekek hitelesítsék. A dolgozatának *A halál árnyékában* címet adta. Megrendítő olvasmány. A bevezetőben ezt írja a pszichológusnő:

„Lehet, hogy elolvasva azt kérdezik: mivel segíthet az ember a gyerekeknek? Szerintem azzal, amivel bárkinek: meghallgatja őket anélkül, hogy lebeszélne a félelmeiről, és vigasztalásként megpróbálná kicsinyíteni a bajait... Sok szülőtől hallottam, ha tehetné, azonnal átvinné a gyerektől a szenvedéseit. Azt nem lehet, de értőn mellette állni, igen...”

Tímea filmet készített a művese-kezelt gyerekekről, és a kép alá az a 14 éves fiú mondta a pszichológusnő által írott szöveget, akit nemrégiben transzplantáltak, donortól kapott májjal.

Néhány mondat a szövegből:

„Van nálunk, aki úgy néz ki, mint egy helyes kisgyerek. Tényleg helyes, csak már nem kicsi. És nem is gyerek. A mi életünk nagyon felnőtt.”

Tímea erősen kötődik a gyerekekhez, és, ami talán ennél is fontosabb: fotóin és filmjein dokumentálja az életüket.

Megjegyzendő: Magyarországon az első gyermek vesetranszplantációt 1974-ben végezték, 1973–83 között 15 húsz év alatti fiú és lány kapott vesét, 1990–2004 között 153.

Átvirrasztott éjszakák

Háromszázhatvanöt szorozva tizennégygel. Az anyyi, mint ötezeregy-százöt.

Olláryné Ódor Ildikó hozzávetőlegesen ennyi éjszakát nem aludt végig.

Dezső, a műtete óta kisgyerekből hirtelen mutáló kamasszá serdült, most tizennégy és fél éves fiú genetikai hibával, létfontosságú enzim hiányával született.

Pár hónapos volt, amikor ezt az édesanyja észrevette, de az orvosok csak másfél éves korában diagnosztizálták, Pécssett. Budapestiek lévén, ettől kezdve Dezső dr. Szőnyi László betege.

Az életmódjukat a betegség határozta meg. Szigorú diéta, semmi olyat nem ehetett a gyerek, amit a máj nem tudott feldolgozni, éjszaka óránként, nappal háromóránként speciális tápszerrel kellett etetni, nehogy a vércukor-szintje a kritikus érték alá süllyedjen.

A kisfiút az alapbetegségen kívül nagyon sok egyéb betegség támadta meg: veseproblémái voltak, izületi fájdalmai, különféle fertőzések érték, vérzékenységtől, tüdőgyulladásoktól szenvedett, átélt nyolc fülműtétet és egy heresérv műtétet is.

Főleg a vérzések voltak kritikusak, és az, hogy gyakran hányt.

Mégis, hatodik osztályos koráig iskolába járt, azóta magántanuló.

Nem könnyű fölnevelni egy egészséges gyereket sem, nemhogy egy ennyi betegségtől szenvedőt, de Ildikó azt mondja, hogy Dezső mindazt, ami vele történt, felfogta, és intellektuálisan feldolgozta. Megértette, hogy mit miért kell tennie és elszenvednie, miért van szükség korlátozásokra, lemondásra. Nagyon értelmesen viselkedett, soha nem élt vissza a betegségével.

2004. november 2-án kapott donortól májat. A negyedik májriadó után sikerült a beültetés: az utolsó pillanatban derült ki a sebészek számára is, hogy minden, aminek rendben kell lennie, az rendben van.

Dezső hihetetlen türelemmel várta ki ezt a pillanatot, felnőtteket meghazudtoló bátorsággal, odaadással, intenzitással csinálta végig az egész folyamatot. Mindent egy lapra tett föl.

Ildikó beismeri: „Én az utóbbi időben már sokkal inkább elgyengültem, mint ő, a gyerek tartotta bennem a lelket.”

A tavaly nyári táborozásra Ildikó úgy emlékszik, mint egy rövid, felhőtlen életszakaszra.

„2004 nyarán voltunk úgy táborban, felhőtlenül, boldogan a hasonló gyerekek közt, hogy Dezsőnek nem kellett rejtegetnie a nagy pocakját

(amikorra megműtötték, teljes májat kapott, öt kilót nyomott a sajátja), nem kellett titkolni, ahogy gyógyszert szed. Szalamanov Zsuzsáék talán nem is sejtik, hogy milyen jelentős élményt szereztek a beteg gyerekeknek és szülőknek, kirándulásokat szerveztek, programokat, ráadásul ingyen.”

Ildikó a klinika részéről is méltánylandó gesztusnak, mindkettőjük számára nagy adománynak tekinti, hogy amikor Dezsőt műtötték, ő is bent lehetett vele.

A beszélgetésünk is a klinikán zajlik, ahová Dezsőnek még visszavissza kell járnia kezelésekre.

Rövid néhány percre itt találkozom dr. Kóbori László adjunktussal, aki Dezsőt műtötte, és aki a gyerekmájátültetés két évvel ezelőtt elkezdett programjáról annyit mond, hogy 100–200, felnőtteken végzett transzplantáció után lehet a gyerekeken ezt a fajta beavatkozást elvégezni.

Egy magyar orvoscsoporthoz, részben a Transzplantációs, részben az I. sz. Gyermekklinikáról, a hamburgi klinikán tanul és gyakorol, hogy szert tegyen a megfelelő jártasságra. Kóbori adjunktus maga is Hamburgban dolgozott, az ott tanult technikát alkalmazza. A cél az, hogy a kisgyerekek és a kissúlyúak transzplantációját, amelyet most Hamburgban végeznek, itthon is el lehessen végezni.

Dezsőről a Transzplantációs Alapítvány tágasnak nem nevezhető irodájában láttam egy, a nyári táborozáskor készült fotót, ezen egy meglehetősen kövér kislány benyomását keltette.

Most, három hónappal a műtét után megnyúlt, szemmel láthatóan vékonyabb, az arcvonásai is kezdik elveszíteni gyermekes jellegüket.

A műtéttel kapcsolatban így fogalmaz:

„Bejöttem és nem voltam megijedve. Már nagyon vártam. Ismertem az orvosokat, bíztam bennük. Tudtam, hogy mi bajom van. Elmondták, hogy nem kell majd nappal háromóránként, éjszaka óránként csecsemőtápszert szednem. Most végigalhatom az éjszakát.

De még a jót is nehéz elfogadni. Furcsa, hogy most már ehetek szalámit, szalonnát, cukrosat is. Csokit. Milyet? Milka csokit például. De ez nem reklám? És főzhetek. Szeretek főzni, kiskorom óta. Itt bent csak olvasok: szakácskönyveket és tudományos könyveket, fortélyos technikákat.”

Az édesanyja szerint közvetlenül a műtét után Dezső depressziós volt. Ez a felnőtt transzplantáltakkal is megtörténik.

De mostanra már kikeveredett belőle. Most már úgy gondol a beültetett szervre, mintha születésétől kezdve az övé lenne.

Mindig szeretett rajzolni. A műtét után egy ideig nem vett a kezébe ceruzát, de most újból rajzol. Láttam egy portrét, amit Feszt Tímeáról készített. Meglepően jó.

Szász Anna, anna.szasz@axelero.hu