

Gyulavári Tamás: Három évvel az antidiszkriminációs szabályozás reformja után

Kerecsi Klára: Büntetve gondozni? A javítóintézeti nevelés helye a fiatalok büntető igazságszolgáltatási rendszerében

Héra Gábor: Szociális végzettséggel a munkaerőpiacon

esély 2007/3

18. évfolyam 3. szám

Kiadja a Hilscher Rezső Alapítvány.

Szerkesztőségi cím:

1094 Budapest, Angyal u. 1-3. 7/712.

Telefon: 216-1310

E-mail: esely@freemail.hu

A folyóirat megjelenését támogatta:

a Szabad Sajtó Alapítvány,

a József Attila Alapítvány,

a Nemzeti Kulturális Alap,

a Nemzeti Civil Alapprogram,

a Szociális és Munkaügyi Minisztérium,

a „Budapest Bank Budapestért” Alapítvány

Megjelenik kéthavonta.

Főszerkesztő:

NYILAS MIHÁLY

Olvasószerkesztő:

LÉVAI JÚLIA

Szerkesztőségi titkár:

ERDEI ENIKŐ

Szerkesztőbizottság:

Csoba Judit, Ferge Zsuzsa (elnök), Gönczöl Katalin, Gyulavári Tamás, Havasi Éva, Juhász Gábor, Kozma Judit, Krémer Balázs, Lévai Katalin (alapító főszerkesztő), Mózer Péter, Simonyi Ágnes, Tomka Béla, Tóth István György, Georg Vobruba (NSZK)

Arculattervező-grafikus: Éles Andrea

Grafikai munkatárs: Gombos Gáspár

Szöveggondozó: Haraszi Judit

Tördelőszerkesztő: Nyíri András

Készült a Csiszár nyomdában

Felelős vezető: Csiszár Lajos

ISSN 0865-0810

Meg nem rendelt kéziratokat nem őrzünk meg és nem küldünk vissza.

Előfizethető a Szerkesztőségnél – levélben, e-mailben és telefonon.

Szerzők

GAKOVIC DÁNIEL	jogász, szociálpedagógus, intézményvezető-helyettes, XVI. kerületi Napraforgó Gyermekjóléti Központ és Családsegítő Szolgálat, gakovic@t-online.hu
GYULAVÁRI TAMÁS	jogász, egyetemi docens, ELTE ÁJK, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, gyulavari@ajk.elte.hu
HÉRA GÁBOR	szociológus, szociálpolitikus, a Kurt Lewin Alapítvány kutatásvezetője, hera.gabor@kla.hu
KEREZSI KLÁRA	jogász, egyetemi docens, az állam- és jogtudomány kandidátusa, mb igazgatóhelyettes, Országos Kriminológiai Intézet, kerezsi@okri.hu
OLÁH NIKOLETTA	szociális munkás, szociális igazgatásszervező, Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, regionális szociálpolitikai referens, o_nikoletta@yahoo.com, nikoletta.olah@szmi.hu
VARSÁNYI ÉRIKA	szociológus, valeria@t-online.hu

Az Esély weboldalát a Kurt Lewin Alapítvány gondozza: www.szochalo.esely.hu;
www.3sz.hu; www.klubhalo.hu (Az Esélyben 1999-től megjelent cikkek a
<http://www.szochalo.hu> címről, a Folyóiratok/Esély linkre kattintva tölthetők le.)

esély

2007/3

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 **Gyulavári Tamás:** Három évvel az antidiszkriminációs szabályozás reformja után
- 36 **Kerecsi Klára:** Büntetve gondozni? A javítóintézeti nevelés helye a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerében

MAGYAR VALÓSÁG

- 55 **Héra Gábor:** Szociális végzettséggel a munkaerőpiacon. Egy szociológiai kutatás összefoglalója

SZOCIÁLIS MUNKA

- 67 **Varsányi Erika:** Tartalmak és formák egysége a szociális munkában
- 84 **Gakovic Dániel:** A tehetetlenség lehetséges okai a gyermekjóléti szolgáltatás területén

DOKUMENTUMOK

- 98 Európa neoliberális átalakításának demokratikus gazdaságpolitikai alternatívája

KÖNYVEKRŐL, FOLYÓIRATOKRÓL

- 137 **Oláh Nikoletta:** Esélyegyenlő(tlen)ség a mai Magyarországon
- 140 Abstracts
- 143 Contents

2007/3

2007/3

GYULAVÁRI TAMÁS

Három évvel az antidiszkriminációs szabályozás reformja után*

Több mint három éve, 2004. január 27-én lépett hatályba az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.). Az antidiszkriminációs szabályozás reformja¹ óta eltelt idő lehetőséget ad arra, hogy számot vessünk az eddigi eredményekkel és a jogalkalmazási problémákkal. Az Ebktv. valóban elérte a preambulumban megfogalmazott célját, hogy „hatékony jogvédelmet biztosítson a hátrányos megkülönböztetést elszenvedők számára”? A kérdés megválaszolása érdekében áttekintjük az Ebktv. hatályát, intézményrendszerét, fogalmi, kimentési és bizonyítási szabályait. A tanulmányban külön figyelmet fordítunk a 2006. évi CIV. törvény (továbbiakban: Módosítás) rendelkezéseire, amely az Ebktv. első átfogó módosítását tartalmazza. Az eredeti és a 2006-ban módosított szabályok mellett bemutatjuk a formálódó joggyakorlatot is.

Az Ebktv. korlátozott hatálya

A közösségi jog szerint az egyenlő bánásmód követelményének szabályai „minden személyre vonatkoznak, mind a köz-, mind a magánszférában, a köztisztviselőket is beleértve”². Az Ebktv.-nek hasonlóan tág a hatálya a jogosultakra vonatkozóan, mivel kiterjed a Magyarország területén bármilyen jogcímmel vagy anélkül tartózkodó, magyar állampolgársággal

* A szerző köszönettel tartozik Bitskey Botondnak, Demeter Juditnak, Lukács Évának és Magicz Andrásnak a tanulmány kéziratához fűzött javaslataikért.

¹ Az antidiszkriminációs reformról lásd: Bitskey–Gyulavári 2003, valamint Bitskey–Gyulavári 2004.

² Bár a 2000/43/EK irányelv 2. cikke ezt a hatályt csak a faji diszkrimináció tilalmával kapcsolatban állapította meg, de az Ebktv. általános jellege miatt nem volna értelme különbséget tenni a védett tulajdonságok között a hatály szempontjából.

nem rendelkező személyekre is³. Ugyanakkor a közösségi joghoz képest korlátozott a hatálya az egyenlő bánásmódra kötelezettek tekintetében.

Közszféra

Közszférán azokat a kötelezetteket értjük, amelyeket az Ebktv. 4. §-a felsorol. Mivel az Alkotmány 70/A §-a szerint az egyenlő bánásmód követelményének betartása elsősorban állami kötelezettség, ezért a tág értelemben vett közfeladatot ellátó szervek⁴ minden közjogi és magánjogi jogviszonyaikban, azok létesítése, valamint eljárásaik, intézkedéseik során kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. Ez a felsorolás nem példálózó, hanem zárt taxáció, ami behatárolja a bíróságok és az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) hatáskörét, de ebből fakadóan kevés jogalkalmazási problémát okoz (Demeter 2006: 52). Ilyen kérdés például az, hogy az EBH vizsgálhatja-e az önkormányzat diszkriminatív határozatait? Az Ebktv. személyi hatálya a kötelezetti oldalon a helyi és kisebbségi önkormányzatokra és ezek szerveire nézve mondja ki, hogy minden jogviszonyukban kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. Az önkormányzat szerveinek (polgármester, képviselőtestület, bizottságok, részönkormányzat) döntései főként rendeleti és határozati formában jelennek meg, amelyek törvényességi ellenőrzését a közigazgatási hivatal végzi, s végső soron a bíróság vagy az Alkotmánybíróság bírálhatja felül. Kérdéses, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság az önkormányzatoknak és szerveiknek mely döntéseit vizsgálhatja közigazgatási hatósági eljárás keretében. „Habár az Ebktv. a hatóság vizsgálódása köréből nem zárja ki a helyi önkormányzatokat,⁵ az EBH nem veheti át a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési hatáskörét, ellenkező esetben önkormányzati alapjogok sérülnének” (Kárpáti–Bihary–Kádár–Farkas 2006: 21).

³ Ebből a jogalkalmazóra nézve az következik, hogy nem kell vizsgálnia, a kérelmező jogszerűen tartózkodik-e az ország területén (Demeter 2006: 51).

⁴ Az Ebktv. 4. §-a szerint ezek a következők: a magyar állam, a helyi és kisebbségi önkormányzatok, valamint ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, közalapítványok, köztestületek, a közszolgáltatást végző szervezetek, a köz- és felsőoktatási intézmények, a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények, a muzeális intézmények, könyvtárak és közművelődési intézmények, az önkéntes kölcsönös biztosító-, valamint magánnyugdíjpénztárak, az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók, a pártok, valamint a fentiekben nem nevesített költségvetési szervek.

⁵ Az Ebktv. 14. § (6) bekezdés az EBH vizsgálati jogköréből kizárja az országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos, valamint a bíróságok és az ügyészség közhatalmi döntéseit és intézkedéseit.

Magánszféra

Az Ebktv. 5. §-a négy olyan esetet határoz meg, melyeket illetően a „magánszférában” is meg kell tartani az egyenlő bánásmód követelményét. Az érintett személyek és szervezetek jellegétől függetlenül az egyenlő bánásmód követelményének hatálya kiterjed a nyilvános szerződési ajánlattételekre, illetve a nyilvános árusításokra és szolgáltatásokra.⁶ A hitelintézeteknek például nincs szerződéskötési kötelezettségük, így nem minősülnek közszolgáltatóknak⁷. Tevékenységi körük egy része azonban az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségben történik (pl. pénzforgalmi, letéti szolgáltatás), illetve előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz (pl. hitel nyújtása). Éppen ezért kiterjed az Ebktv. hatálya a hitelintézetnek minősülő jogi személyeknek a hitelintézeti törvény⁸ hatálya alá tartozó jogviszonyaira.⁹ Ezzel szemben az Ebktv. nem alkalmazható a társasházak jogviszonyaira (pl. akadálymentesítés).

Ugyancsak magánfelek magánjogi jogviszonyaira vonatkozik a diszkriminációtilalom, ha a jogviszony létesítése összefüggésben van az állami támogatás felhasználásával. Továbbá az egyenlő bánásmód követelményét nem pusztán az Mt. hatálya alá tartozó munkajogviszony, hanem általában a foglalkoztatási jogviszonyok¹⁰, valamint a munkavégzésre irányuló, egyéb jogviszonyok¹¹ tekintetében is alkalmazni kell. Ezzel kapcsolatban az okoz problémát, hogy zaklatás esetén a „zaklató” munkatárssal szemben nem, csak a munkáltatójával szemben lehet fellépni.¹² A magyar szabályozás ugyanis – a közösségi joggal ellentétesen – nem kötelezi a természetes személyeket az egyenlő bánásmód követelményének betartására. A természetes személy leginkább akkor sértheti meg az egyenlő bánásmód követelményét, ha előre meg nem határozott szemé-

6 Az Ebktv. 5. § a)–b) pontja: Az egyenlő bánásmód követelményét köteles megtartani, aki előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív, illetve aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz.

7 Az Ebktv. 3. § d) pontja értelmében közszolgáltatás: szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen a villamosenergia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, továbbá a menetrend alapján közlekedő járművekkel végzett közforgalmú személyszállítás.

8 A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény.

9 Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/2/2006. sz. állásfoglalása (www.egyenlobanasmod.hu).

10 Az Ebktv. 3. § a) pontjában szereplő értelmező rendelkezés szerint a munkaviszonyon kívül foglalkoztatási jogviszonynak minősülnek a következők: közszolgálati jogviszony, bírósági szolgálati viszony, igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonya, ügyészségi szolgálati viszony, hivatásos és szerződéses szolgálati jogviszony, hivatásos nevelői jogviszony.

11 Az Ebktv. 3. § b) pontjában szereplő értelmező rendelkezés szerint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonynak minősülnek a következők: a bedolgozói jogviszony, a munkavégzésre irányuló vállalkozási és megbízási szerződés alapján létrejött jogviszony, a szakcsoporthoz tartozó tagsági jogviszony, valamint a szervezetek tagsági viszonyának, továbbá a személyes közreműködéssel járó gazdasági és polgári jogi társasági tevékenységnek a munkavégzésre irányuló elemei.

12 Egyenlő Bánásmód Hatóság 69/2006. határozata.

lyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív (pl. hirdetés), illetve magánszemélyként létesít munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt (pl. vállalkozási szerződés).

Az Ebktv. 6. §-a a törvény hatálya alóli kivételeket állapítja meg. Az Ebktv. hatálya nem terjed ki a családjogi jogviszonyokra, a hozzátartozók közötti jogviszonyokra, az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, illetve a társadalmi szervezetek,¹³ a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tagjai közötti, a tagsággal összefüggő jogviszonyokra. Ez utóbbiak esetében azonban a jogviszony létesítése és megszüntetése során be kell tartani az egyenlő bánásmód követelményét.

A kivételek közül leginkább az egyházakkal és az egyházi jogi személyekkel kapcsolatos jogviták vetnek fel problémát. Az Ebktv. személyi hatálya fő szabályként nem terjed ki az egyházakra, illetve az egyházi jogi személyekre (4. §). Ezt egészíti ki a 6. § (1) bekezdés c) pontja, amely szerint az Ebktv. hatálya nem terjed ki az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira. Ezek a szabályok azonban nem zárják ki azt, hogy a törvény hatálya alá tartozzon a közérdekű – oktatási, egészségügyi, szociális – tevékenységet ellátó egyházi jogi személy. A bírói gyakorlat szerint¹⁴ azonban az egyház által alapított felsőoktatási intézményre kiterjed az Ebktv. hatálya, mivel a felsőoktatási intézmények kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét (4. § g) pont). Az Ebktv. alkalmazásában ugyanis csak az egyház és szervezeti egysége minősül egyházi jogi személynek, amelyeket az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából létrehozta és államilag nyilvántartásba vettek, de az egyház által alapított egyetem nem ilyen jogi személy. Ez az értelmezés erőteljesen korlátozza az egyházi jogi személy fogalmát, és ezáltal a kivételek körét.

Időbeli hatály

Az EBH nem végezhet vizsgálatot a törvény hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan, így például egy 2003-ban kiadott utasítás előtti tiszti kinevezésekkel¹⁵, valamint a 2000-ben tartott helyszíni szemlékre vonatkozó értesítésekkel¹⁶ kapcsolatban. Egy másik határozatában¹⁷ azt is kimondta, hogy a helyi önkormányzat megsértette az egyenlő bánásmód követelményét azzal, hogy a 2003 augusztusában megalakított Kisebbségi Ügyek Bizottságába a határozat meghozataláig nem választott roma kisebbséghez tartozó tagot. Tekintettel arra, hogy az Ebktv. akkor még nem volt hatályban, a Hatóság vizsgálta, hogy eljárásának van-e az időbeli hatállyal összefüggő akadály. Megállapította, hogy az egyenlő bánásmódot sértő állapot folyamatosan fennáll, ezért az eljárás lefolytatható az Ebktv. alapján. Más határozata szerint abban az esetben is lefolytatható az eljárás, ha a sértés az eljárás megkezdése előtt történt.

¹³ Ide nem értve – a fentebb mondottak alapján – a pártokat (6. § (2) bekezdés b) pont)

¹⁴ EBH 2005/1216.

¹⁵ Egyenlő Bánásmód Hatóság 1/2006. határozata.

¹⁶ Egyenlő Bánásmód Hatóság 119/2006. határozata.

¹⁷ Egyenlő Bánásmód Hatóság 334/2005. határozata.

tatják az eljárást, ha a jogsértés az Ebktv. hatályba lépése (2004. február 27.) és a Hatóság működésének kezdete (2005. február 1.) közötti időszakban történt (Demeter 2006: 55).¹⁸

Antidiszkriminációs intézményrendszer

Változatlanul megmaradtak a 2004 előtt antidiszkriminációs hatáskörrel rendelkező intézmények, de az intézményrendszer kiegészült egy antidiszkriminációs hatósággal.¹⁹ Az alábbiakban a bíróságok, az EBH és a kisebbségi ombudsman szerepét mutatjuk be. A diszkriminációs hatáskörrel rendelkező munkaügyi, fogyasztóvédelmi és szabálysértési hatóságok szerepére és a párhuzamos eljárások szabályaira terjedelmi okok miatt nem térünk ki.

Bíróságok: személyiségi jogi és munkaügyi per

Az intézményrendszeren belül ki kell emelni a polgári és a munkaügyi bíróságokat, mert kiemelkedő szerepük van a joggyakorlat kialakításában. Az antidiszkriminációs perek száma nőtt, de ugrásszerű növekedésről nem lehet beszélni.²⁰ A lassú és költséges peres eljáráshoz komoly szaktudás szükséges, ezért túlnyomórészt jogvédő szervezetek vittek sikerre ilyen ügyeket²¹, és ritkaság az „egyéni” jogérvényesítés. A peres eljárás előnye abban rejlik a közigazgatási eljárással szemben, hogy az egyént kompenzálja a jogsértésért, nem pedig az államnak fizetendő pénzbírságot szab ki.

Az EBH eljárása és szankciói

Az EBH az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző, nemzetközi összehasonlításban erős hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv²². A hatóság munkáját Tanácsadó Testület segíti, amelynek részletes szabályait a Módosítás illesztette a törvénybe²³. Az EBH a jogkeresők kedvelt jogorvoslati fóruma, mert gyors²⁴ és egyszerűen megír-

¹⁸ Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004. (XII. 26.) Kormányrendelet 2005. január elsején lépett hatályba.

¹⁹ Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igények különösen személyiségi jogi per, munkaügyi per, az EBH eljárása, valamint fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok eljárása során érvényesíthetőek (Ebktv. 12. §), de az ombudsmanhoz is lehet fordulni.

²⁰ Lásd a Bírósági Határozatokban közzétett ítéleteket, valamint az interneten elérhető ítéleteket (<http://antidiscrimination.etc-graz.at>).

²¹ Lásd például a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda gyakorlatát (www.neki.hu).

²² Lásd az Ebktv. 13. § (1) bekezdését.

²³ Lásd az Ebktv. új 17/B-D. §-ait. A szerző az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület tagja.

²⁴ A hatóság a határozatot a kérelem előterjesztésétől számított 75 napon belül hozza (362/2004. (XII. 6.) Korm. rendelet 7. § (1) bek.).

ható panasz alapján folytatja le az eljárást. 2005-ben 491 diszkriminációt sérelmező beadvány érkezett a hatósághoz, míg 2006-ban 592²⁵. Az összes ügyből 2005-ben 144, 2006-ban 212 zárult érdemi határozattal, amelyből 2005-ben 9, míg 2006-ban 27 esetben állapították meg a jogsértést. Az elmarasztaló határozatok alacsony számának az a legfőbb oka, hogy a panaszosok nagyon sokszor alaptalan kérelemmel fordultak a hatósághoz.²⁶ Bár a hatóság egyes kötelezettekkel szemben²⁷ hivatalból is indíthat eljárást, amely jogával sajnos eddig csak elvétve élt.²⁸ A hatóság két év alatt összesen 19 egyezséget hagyott jóvá a kérelmező és a panaszos között, amelyek megtartását ellenőrzi.²⁹

A szankciórendszer meghatározó jelentőségű az intézményrendszerben betöltött szerepe szempontjából. Az EBH szankciói³⁰ együttesen is alkalmazhatóak, amelyeket az eset összes körülményeire – így különösen a sérelmet szenvedettek körére, a sérelem következményeire, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására és a jogsértő teljesítőképességére – tekintettel kell meghatározni (16. § (2) bek.). 2006-ban a lehetséges szankciók közül 13 esetben tiltották meg a további jogsértést, 10 esetben hozták nyilvánosságra a határozatot, 5 esetben szabtak ki bírságot, 4 esetben rendelték el a jogsértő állapot megszüntetését és 15 esetben tiltották el az eljárás alá vontat a további jogsértéstől.³¹ A határozatok többségében éltek a szankciók együttes alkalmazásának lehetőségével.

Az EBH szankciói közül az igazi újdonság a pénzbírság és a határozat nyilvánosságra hozatala, amelyekkel csak az ügyek egy részénél éltek. A bírság összege ötvenezer forinttól hatmillió forintig terjedhet, de a gyakorlatban 450 000 és egy millió forint közötti összeget szabtak ki.³² A hatóság 800 000 forint bírságot szabott ki egy gazdasági társaságra, mert egy jelentkező fogyatékosága miatt mondta le a korábban megbeszélt állásinterjút. A szankciók visszatartó hatásának eléréséhez – a jogsértő magatartás folytatásától való eltiltáson túl – szükségesnek ítélték a pénz-

25 A 2006-ban beérkezett 729 beadványból 592 volt érdemi, szakmai ügy (Tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2006. évi tevékenységéről a számok tükrében www.egyenlobanasmod.hu).

26 *Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól.* Kézirat, Budapest, 2006. július, 6. o.

27 Hivatalból kizárólag a magyar állammal, a helyi és kisebbségi önkormányzatokkal és szervekkel, a hatósági jogkört gyakorló szervezetekkel, valamint a fegyveres erőkkel és a rendvédelmi szervekkel szemben indítható eljárás (15. § (5) bek.).

28 Lásd például az 57/2006. határozatot, amelynél a kérelmező nem volt jogosult, ezért a hatóság hivatalból indította meg az eljárást.

29 2005-ben 6, 2006. I. félévében már 5 esetben zárult egyezséggel az eljárás. Lásd: *Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól.* Kézirat, Budapest, 2006. július, 7. o.

30 Az EBH a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, b) megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását, c) a jogsértést megállapító határozatát nyilvánosságra hozhatja, d) bírságot szabhat ki, e) külön törvényben meghatározott jogkövetkezmenyt alkalmazhat (16. § (1) bek.).

31 Az EBH által készített statisztika, Budapest, 2006. december.

32 A bírságot a határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül a Szociális és Munkügyi Minisztérium számlájára kell utalni.

bírság kiszabását, valamint a határozat nyilvánosságra hozatalát is. Mivel az eljárás alá vont a Hatóság felhívására nem adott információt anyagi helyzetéről, a bírság összege a jogsértés súlyára, valamint az eljárás alá vont tevékenységi köre és cégformája alapján feltételezett teljesítőképességére tekintettel került megállapításra.³³ Egy etnikai diszkriminációs ügyben a 600 000 forintos bírságot az eljárás alá vont cég vagyoni viszonyai mellett a sérelmet szenvedett kérelmezők nagyobb számára figyelemmel állapították meg.³⁴ A jogsértés súlyára tekintettel állapították meg 600 000 forint bírságot, amikor a munkáltató a kérelmezőt terhessége miatt nem részesítette jutalomban.³⁵ A legmagasabb, egymillió forintos bírságot arra a munkáltatóra szabták ki, aki a kérelmező órabérét a vele azonos munkakörben dolgozó és egyenlő értékű munkát végző férfi dolgozókhöz képest alacsonyabb összegben állapította meg. A bírság összegét az eljárás alá vont cég jövedelmi, vagyoni viszonyainak figyelembe vételével állapították meg.³⁶ Egy 500 000 forintos bírság kiszabásánál a teljesítőképesség és a sérelmet szenvedettek száma mellett azt is figyelembe vették, hogy az eljárás alá vont a jogsértő magatartást testi épség elleni fenyegetéssel, valamint gyermek-, illetve fiatalkorú személyekkel szemben is megvalósította, akik ráadásul a jogsérelmet szenvedett fél gyermekei voltak.³⁷

Egy zaklatással kapcsolatos ügyben³⁸ a cselekmény súlya és folyamatossága miatt – a jogsértő magatartás folytatásától való eltiltáson túl – helye lehetett volna pénzbírságnak is, amelytől az érintett iskola oktatási feladatait szem előtt tartva eltekintettek. Hasonlóan a hatóság csak eltiltotta a munkáltatót a jogsértő magatartás további folytatásától, amikor a munkavállalót a próbaidő elteltét követően azért nem alkalmazták tovább, mert sérelmezte közvetlen főnöke durva, megalázó, önkényes viselkedését. A szankció megállapításánál figyelembe vették, hogy mielőtt az eljárás alá vont személy tudomást szerzett az esetről, haladéktalanul megette az ilyen esetben elvárható munkáltatói intézkedést, és az általa képviselt álláspont egybeesik az általánosan elfogadott társadalmi és munkahelyi, erkölcsi, viselkedési normákkal.³⁹ A jogsértő állapot megszüntetése mellett eltekintettek további szankciótól abban az esetben is, amikor a szolgáltató a diák kedvezményre jogosultság feltételeként szabta a 35 év alatti kort. A kérelmező ugyanis mások hasonló diszkriminatív gyakorlatára is felhívta a figyelmet, ezért a jogsértő állapot megszüntetése a hasonló esetekben tapasztalható jogsértő gyakorlat megszüntetését is előmozdíthatja.⁴⁰ Álláspontunk szerint erősen kérdéses, hogy a jogsértő állapot megszüntetése valóban visszatartó hatást gyakorol-e, ha a hasonló szolgáltatók gyakorlata általában diszkriminatív. Az akadálymentesítés költségei miatt – a nyilvánosságra hozatal mellett – eltekintettek

33 Egyenlő Bánásmód Hatóság 295/2006. határozata.

34 Egyenlő Bánásmód Hatóság 314/2006. határozata.

35 Egyenlő Bánásmód Hatóság 445/2006. határozata.

36 Egyenlő Bánásmód Hatóság 242/2006. határozata.

37 Egyenlő Bánásmód Hatóság 150/2006. határozata.

38 Egyenlő Bánásmód Hatóság 22/2006. határozata.

39 Egyenlő Bánásmód Hatóság 69/2006. határozata.

40 Egyenlő Bánásmód Hatóság 636/2006. határozata.

TANULMÁNYOK

a bíróság kiszabásától, mindkét akadálymentesítési ügyben. A sérelmes helyzet megszüntetése tekintetében a hatóság – követve a bíróságok ilyen irányú ítélkezési gyakorlatát – nem határozta meg a konkrét megoldást. Az első ügyben ésszerű teljesítési határidőt (6 hónap) állapítottak meg, amely „alkalmas a hosszú távú megoldás megteremtésére”⁴¹. A másik akadálymentesítési határozat csak annyiban különbözött, hogy az „ésszerű teljesítési határidő” ott csupán 60 nap volt.⁴²

A hatóság tehát óvatosan bánt a pénzbírság eszközével, mivel több esetben eltekintett annak alkalmazásától, illetve azt alacsony – egymillió forint alatti – összegben állapította meg. A visszatartó hatás biztosítása érdekében át kellene gondolni, hogy minden ügyben elegendő-e ez az alacsony bírság, illetve milyen esetekben lehet a bírság összege az egymillió forintos „lélektani határ” felett.

A bírósághoz képest nagyobb szerepet kapott a jogsértést megállapító határozat nyilvánosságra hozatala. Az Ebktv. nem határozza meg ennek időtartamát, ezért lehetséges volna akár 5 évre is nyilvánosságra hozni a határozatot. Éppen ezért aggályos a hatóságnak az a gyakorlata, hogy a nyilvánosságra hozatal általában kimerül abban, hogy azt 30 napra felveszi a honlapjára⁴³. A honlap mellett egy esetben köteleztek egy polgármesteri hivatalt arra, hogy a hirdetőtábláján tegye közzé a határozatot.⁴⁴ Érdekes a hatóságnak az a határozata, amely szerint a nyilvánosságra hozatal a már elkövetett jogsértések esetében segíti a diszkrimináció áldozatait annak felismerésében, hogy velük szemben hátrányos megkülönböztetés történt, és felhívja a figyelmet a hatósági út igénybe vételére.⁴⁵ Egy másik határozatban a nyilvánosságra hozatal indoka az volt, hogy a diákok alárendeltsége kiszolgáltatottságukat eredményezte, ezért a megelőzéshez és visszatartó hatáshoz fűződő célok más oktatási intézmények vonatkozásában csak a határozat nyilvános közzétételével érhetőek el.⁴⁶ Álláspontunk szerint a nyilvánosságra hozatalnak csak akkor lehet valóban visszatartó hatása, ha a határozatot lényegesen hosszabb időre (évekre)⁴⁷ és a lehető legszélesebb körben hozzák nyilvánosságra.

A hatóság határozata ellen csak bírósági felülvizsgálatnak van helye, kizárólag a Fővárosi Bíróságon (17. §). A 2006 decemberéig lezárult, 24 bírósági felülvizsgálati ügyből mindössze 3 esetben helyezték hatályon kívül az EBH határozatát és ebből 2 esetben utasították új eljárásra.⁴⁸ Ezek a statisztikák azt jelzik, hogy a hatóság az ügyek túlnyomó többségében a jogszabályoknak megfelelően járt el, ami az eljárásainak „minősége” szempontjából biztató. Ezeknek az ítéleteknek a feldolgozására terjedelmi okokból nem vállalkozunk, pedig fontos a szerepük, hiszen „szakmai bizonyítványt” állítanak ki az EBH munkájáról, és minden bi-

41 Egyenlő Bánásmód Hatóság 29/2006. határozata.

42 Egyenlő Bánásmód Hatóság 13/2006. határozata.

43 www.egyenlobanasmod.hu

44 Egyenlő Bánásmód Hatóság 25/2006. határozata.

45 Egyenlő Bánásmód Hatóság 58/2006. határozata.

46 Egyenlő Bánásmód Hatóság 25/2006. határozata.

47 Az időtartam tekintetében követni kellene az adatvédelmi biztos esetleges véleményét.

48 Az EBH által készített statisztika, Budapest, 2006. december.

zonnal hatással lesznek az Ebktv.-vel kapcsolatos személyiségi jogi és munkaügyi ítélkezésre is.⁴⁹

A kisebbségi ombudsman szerepe

Az állampolgári jogok, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is rendelkezik hatáskörrel az egyenlő bánásmód megsértésével kapcsolatban,⁵⁰ de a diszkriminációs ügyekben a kezdetektől a kisebbségi biztos volt aktív. Hatáskörük csak a hatóságokra⁵¹ és a közszolgáltatást végző szervezetekre terjed ki, és ellenőrző tevékenységük során egyetlen szankcióval élhetnek: ajánlásukat nyilvánosságra hozhatják, de a vizsgálatuk eredménye nem köti a vizsgálat alá vont személyt.

Az Ebktv. elfogadásával nem változott a kisebbségi ombudsman hatásköre, de azok az EBH-val részben átfedik egymást. A kisebbségi ombudsman jól kiegészíti a fenti intézmények munkáját, mert az Ebktv. represszív szankciórendszere nem minden esetben alkalmas a diszkriminatív magatartások elleni hatékony fellépésre, illetve nem biztosítja megfelelő módon a sérelmet szenvedett személy jogainak helyreállítását. Számos esetben az egyezségekre törekvő, „mediáló” eljárás mind elkövetői, mind pedig sértetti oldalán nagyobb „hozammal” kecsegtet, mint akár a bírság-centrikus közigazgatási szankcionálás, akár egy hosszú és költséges polgári vagy munkaügyi per⁵². A kisebbségi ombudsman és az EBH együttműködése eredményes volt olyan ügyekben, amikor az ombudsman ajánlásaival nem tudta elérni a diszkriminatív gyakorlat megszüntetését, ezért a Hatóság vizsgálatot indított, amelyben felhasználta az ombudsman megállapításait.⁵³ Végezetül meg kell említeni a kisebbségi biztos úttörő kezdeményezését, amikor a miskolci szegregációs perben⁵⁴ – a nemzetközi gyakorlatban régóta alkalmazott jogintézmények (amicus curiae, Gutachten) mintájára – objektív és kifejezetten nem az adott ügghöz kapcsolódó információt tárt a másodfokon eljáró bíróság elé. Olyan anyagot készített a bíróság számára, amely bemutatja

49 Éppen ezen okok miatt tartanánk fontosnak az EBH határozataival kapcsolatos ítéletek minél szélesebb körű hozzáférhetőségét, amely ma még messze nem teljesül.

50 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése szerint alkotmányos jogainak hatóság vagy közszolgáltatást végző szervezet általi megsértése miatt bárki az országgyűlési biztoshoz fordulhat, aki a panaszt kivizsgálja, és a 20. § (1) bekezdése szerint a visszásság orvoslására ajánlást tehet. Ez a rendelkezés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 20. § (2) bekezdése szerint irányadó a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosára is.

51 Az 1993. évi LIX. törvény 29. §-a határozza meg a hatóság fogalmát a törvény alkalmazása szempontjából.

52 *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 2005. 5. Az Ebtv. módosításának szükségessége – részvételünk a kodifikációban* (www.obh.hu).

53 Például a jászladányi alapítványi iskola létrehozásával és működésével kapcsolatos szegregációs ügyben. Lásd: *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 2005. 5. Az Ebtv. módosításának szükségessége – részvételünk a kodifikációban, VII. fejezet, 1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogvédő munkájának bemutatása* (www.obh.hu).

54 Pf. 20.683/2005/7. (www.cfcf.hu)

az Ebktv. értelmezése szempontjából jelentős nemzetközi és közösségi jogi szabályokat, illetve joggyakorlatot.⁵⁵

Részletes fogalmak

2001 előtt a magyar jogban számos jogszabály, közöttük az Alkotmány, a Polgári Törvénykönyv és a Munka Törvénykönyve (Mt.) tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, de hiányoztak a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos fogalmak. Az első ilyen fogalmat a 2001. évi XVI. törvény illesztette az Mt. 5. §-ába, amely meghatározta a közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmát⁵⁶. A diszkrimináció tilalmával kapcsolatos definíciók teljes körű, a közösségi jognak megfelelő meghatározására először az Ebktv. tett kísérletet.

Milyen magatartások sértik az egyenlő bánásmód követelményét?

Az Ebktv. bevezette az egyenlő bánásmód követelményét a hátrányos megkülönböztetés tilalma helyett, amely az utóbbinál tágabb kategória. Az egyenlő bánásmód követelménye alapján a Magyar Köztársaság területén tartózkodó természetes személyekkel, ezek csoportjaival, valamint a jogi személyekkel és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben e törvény rendelkezései szerint azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell eljárni⁵⁷ (Ebktv. 1. §). A jogalkalmazás során azonban nem az egyenlő bánásmód követelménye, hanem az egyenlő bánásmódot sértő magatartások meghatározását kell használni.

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás (7. § (1) bek.). Ebből a felsorolásból látszólag az következik, hogy csak az felsorolt fogalmakat sértő magatartások, rendelkezések ütköznek az egyenlő bánásmód követelményébe. A 7. § azonban hozzáteszi a felsoroláshoz azt is, hogy „különösen a III. fejezetben meghatározottak szerint”. Következésképpen nem kizárólag az Ebktv. III. részében meghatározott tilalmakba ütköző magatartás sértheti az egyenlő bánásmód követelményét, hanem más jogszabályok is meghatározhatnak ilyen magatartást. Ezt megerősíti, hogy az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön jogszabályokban meghatározott rendelkezéseket az

⁵⁵ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 2005. VIII. fejezet, 1. Egy úttörő kezdeményezés: az ún. „amicus curiae” (www.obh.hu).

⁵⁶ Mt. 5. § (2): „E törvény alkalmazása során közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg, ha az érintett munkavállalói kör – az (1) bekezdésben felsorolt jellemzők alapján – túlnyomórészt egységes csoportnak tekinthető és a munkaviszonnyal kapcsolatos, formálisan mindenkivel szemben azonos követelményt támasztó vagy mindenkinek azonos jogot biztosító rendelkezés, intézkedés, feltétel, gyakorlat rájuk nézve aránytalanul kedvezőtlen, kivéve, ha ez megfelelő és szükséges, illetve objektív tényezőkkel indokolható.”

⁵⁷ Ez a fogalom lényegében átveszi a 9/1990. (IV. 25.) AB határozat indokolásának szövegét.

Ebktv. rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni (2. §). Az Ebktv. alkalmazását tehát nem szűkítették le az abban szereplő szabályokra, hanem kiterjesztették a jogrendszer egészében szereplő anti-diszkriminációs szabályok alkalmazására.

Fogalmak más jogszabályokban

Az EBH és a bíróságok formálódó gyakorlatában két olyan – más törvényben szabályozott – kötelezettség van (az egyenlő munkáért egyenlő bér elve és az akadálymentesítési kötelezettség), amelyek be nem tartása sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ezért az ilyen esetekben az Ebktv. szabályait (is) alkalmazzák. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét az Mt. 142/A § tartalmazza, amely szerint az egyenlő, illetve egyenlő értékűként elismert munka díjazásának meghatározása során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani. Mivel az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó szabályokat az Ebktv. tartalmazza, ezért az egyenlő bér elvét érintő munkajogi szabályokat azzal összhangban kell alkalmazni. Az EBH egy határozatában⁵⁸ állapította meg az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének sérelmét, amelyet az Ebktv. 8. §-a szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek tekintett.

Az akadálymentesítési kötelezettséget a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény állapította meg.⁵⁹ Az akadálymentesítés elmulasztására vonatkozó rendelkezések ellentmondásosak, ezért az egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalásban értelmezte a hatályos joganyagot.⁶⁰ Az akadálymentesítés elmulasztása az egyenlő bánásmód megsértését eredményezi, ezért arra is kiterjed az Ebktv. hatálya. Az Ebktv. 8. §-a szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az akadálymentesítési kötelezettség elmulasztása, mert a fogyatékossgal élő személyek mozgásuk, szolgáltatásokhoz való hozzáférésük akadályozása, korlátozása miatt a fogyatékossgal nem élőkhez képest kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek. Az akadálymentesítési kötelezettség elmulasztása azért is minősül közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek, mert jogszabályi kötelezettség megszegését jelenti. Az egyetlen korlátozást az jelenti, hogy az EBH hatásköre akkor terjed ki az akadálymentesítés elmulasztása miatti helyzetekre, ha a jogsértő fél az Ebktv. hatálya alá tartozik. Az EBH két határozata szerint az eljárás alá vont megsértette az egyenlő bánásmód követelményét azzal, hogy nem biztosította a kérelmező számára az akadálymentes közlekedést⁶¹.

⁵⁸ Egyenlő Bánásmód Hatóság 242/2006. határozata.

⁵⁹ A Fot. 5. § (1) bekezdése szerint a fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre.

⁶⁰ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/3/2006. TT. sz. állásfoglalása az akadálymentesítési kötelezettségről (www.egyenlobanasmod.hu).

⁶¹ Egyenlő Bánásmód Hatóság 13/2006., 29/2006. határozatai.

Melyek a védett tulajdonságok?

Az Ebktv. 8–10. §-ai a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés és a megtorlás fogalmát határozzák meg. Ezek a fogalmak a tilalmazott magatartás meghatározásában természetesen jelentősen különböznek, két vonatkozásban mégis megegyeznek. Egyfelől megegyeznek az alkalmazandó szabályok, jogorvoslati lehetőségek és szankciók. Ez alól egyedül a kimentési lehetőségek jelentenek kivételt, mert a Módosítás meghatározott fogalmak és tulajdonságok tekintetében kizárja a kimentést (lásd később). Bár az esélyegyenlőségi terv elkészítése nem minősül az egyenlő bánásmód megsértésének, de a Módosítás – a kötelezettség betartatása érdekében – kiterjesztette az EBH szankcióit⁶² az ilyen mulasztásra is. A tapasztalatok szerint ugyanis – szankció hiányában – a kötelezett munkáltatók nagy része nem készített esélyegyenlőségi tervet.

Másfelől megegyezik a diszkrimináció alapját képező, úgynevezett védett tulajdonságok listája. Ezek felsorolását a közvetlen hátrányos megkülönböztetés fogalma tartalmazza, amely – az Alkotmány 70/A §-hoz, és a Polgári Törvénykönyv 76. §-ához hasonlóan⁶³ – nyílt taxációt tartalmaz, mivel felsorolja a diszkriminációs alapokat, de nyitva hagyja annak a lehetőségét, hogy a felsorolásban nem szereplő alapon is tilos legyen a megkülönböztetés. Az Ebktv. 8. §-ának listája nagyon részletes, amely egyfelől emberi tulajdonságokat (nem, „faji” hovatartozás, anyanyelv, fogyatékoság, vallási vagy világnézeti meggyőződés stb.), másfelől munkaerő-piaci jellemzőket (részmunkaidős, határozott idejű foglalkoztatás, érdekképviselőhez tartozás) tartalmaz. Az Ebktv. tehát az Alkotmány megoldását alkalmazza, de annál sokkal részletesebb felsorolással, és néhány új elemmel. Ilyen új elem a szexuális irányultság és a nemi identitás, a részmunkaidős, határozott idejű foglalkoztatás, valamint az érdekképviselőhez tartozás. Ezek azonban nem teljesen új diszkriminációs alapok, hiszen a nyílt taxáció révén a tilalom eddig is kiterjedt ezekre is, csak nem nevesítve. Az Alkotmánybíróság például „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetésnek tekintette a szexuális irányultságot.⁶⁴

Az EBH egyéb helyzetnek tekintette, amikor egy gimnáziumban dolgozatot írtak azokkal a diákokkal, akik nem vettek részt az intézmény által támogatott demonstráción. Ez az iskolában maradt diákok egyéb

⁶² Az Ebktv. 16. § új (5) bekezdése szerint az EBH az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja az arra kötelezett munkáltatóval szemben: a jogsértést megállapító határozatát nyilvánosságra hozhatja, valamint bírságot szabhat ki.

⁶³ Az Alkotmány 70/A § (1) bekezdése bármilyen megkülönböztetést tilt a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. A Polgári Törvénykönyv 76. §-a szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetése nemük, fajuk, nemzetiségük vagy felekezetiük szerint. A Munka Törvénykönyvének a törvénnyel hatályon kívül helyezett 5. § (1) bekezdésének diszkriminációkatalógusa: nem, kor, családi vagy fogyatékos állapot, nemzetiség, faj, származás, vallás, politikai meggyőződés, munkavállalói érdekképviselőhez való tartozás vagy ezzel összefüggő tevékenység, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény.

⁶⁴ 14/1995. (III. 13.) AB és 20/1999. (VI. 25.) AB határozatok.

helyzete – a demonstrációtól való távolmaradás, illetve a tanításon való részvétel – miatti hátrányos megkülönböztetését eredményezte, mert a dolgozatokat az utólagos értékelés kilátásba helyezése mellett kellett elkészíteniük. A hatóság tehát nem az eltérő vallási, világnézeti, illetve politikai véleményt, hanem az „egyéb helyzetet” értékelte védett tulajdonságként.⁶⁵ Egy zaklatást megállapító határozatban⁶⁶ egyéb helyzetnek tekintette azt a körülményt, hogy a kérelmező a munkáltatóval szemben munkaügyi, illetve büntető pereket nyert, valamint az igazgatónál magasabb iskolai végzettség megszerzése érdekében továbbtanult. Az EBH elutasította a beadványt, amely azt a gyakorlatot sérelmezte, hogy egy közlekedési társaság – más jegytípusoktól eltérően – nem adott ki számlát egy sportegyesület nevére kedvezményes diákjegy vásárlásáról. Az elutasítás oka az volt, hogy „a kérelmező nem rendelkezett a sérelem elszenvedésekor az Ebktv. 8. §-ában megjelölt olyan tulajdonsággal, amely összefüggésben lett volna a sérelemmel.”⁶⁷ A kérelmező nem rendelkezett a védett tulajdonsággal abban az esetben sem, amikor állítása szerint a helyi jegyző – hagyatéki ügyében – folyamatosan megsértette a személyiségi jogait.⁶⁸ Nem minősült védett tulajdonságnak a magyar nyelvi képzésben való részvétel sem, amikor az angol vagy német nyelvű képzésben részt vevő hallgatókra más tanulmányi és vizsgaszabályzat vonatkozott, mint a magyar nyelvű képzésben részt vevő hallgatókra.⁶⁹

Külön említést érdemel az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma, melyet a jogalkotó – az összetett közösségi jogi összefüggések miatt⁷⁰ – szándékosan hagyott ki a védett tulajdonságok listájából. Az EBH mégis egyéb helyzetként védett tulajdonságnak tekintette a külföldi állampolgárságot abban az esetben, amikor egy gyógyfürdő a magyar állampolgárságot szabta az 50 százalékos kedvezmény feltételéül. A határozat szerint ez az állampolgárságon alapuló különbségtétel indokolatlan, önkényes, ezért az a kérelmező emberi méltóságát sértő hátrányos megkülönböztetés. Utalt az Európai Bíróság esetjogára, amely szerint „a szolgáltatásnyújtás szabadságába beleértendő a szolgáltatásokat igénybevevők szabadsága is arra nézve, hogy egy másik tagállamban ugyanolyan feltételekkel vegyék igénybe a nyújtott szolgáltatásokat, mint az adott állam polgárai”. A fürdő kedvezményes használata „kvázi szociális támogatás”, amely a jogviszonyhoz, és nem az állampolgársághoz kötött ellátás, ha a külföldi az adott településen letelepedik.⁷¹ Ez az indoklás problematikus, mivel az uniós polgár egyenlő bánásmódhoz való jogának az a közösségi jogi feltétele, hogy az adott kedvezmény a Római Szerződés tárgyi hatályába tartozzon, amit viszont csak az Európai Bíróság dönthet el. Nincs tudomásunk olyan ítéletről⁷², amely megállapí-

65 Egyenlő Bánásmód Hatóság 25/2006. határozata.

66 Egyenlő Bánásmód Hatóság 22/2006. határozata.

67 Egyenlő Bánásmód Hatóság 465/2005. határozata.

68 Egyenlő Bánásmód Hatóság 161/2006. határozata.

69 Egyenlő Bánásmód Hatóság 309/2006. határozata.

70 Részletesen lásd: Lukács Éva: A munkavállalók szabad mozgása. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA, Budapest, 2004.

71 Egyenlő Bánásmód Hatóság 10/2006. határozata.

72 A határozat indokolása sem hivatkozik ilyen európai bírósági ítéletre.

totta volna, hogy az ilyen típusú kedvezmény szociális ellátásnak tekinthető.⁷³ Ugyanakkor elfogadható az állampolgárság egyéb helyzetként történő értékelése, de ez csak az Ebktv. 8. §-ából következhet, nem pedig a közösségi jogból. A határozat érdemi része helytálló, mivel az Ebktv. hatálya alá eső ügyben a külföldi állampolgárságú kérelmező bizonyította, hogy hátrányt szenvedett, amely a kedvezmény megtagadását jelentette. Ezzel szemben az eljárás alá vont személy nem bizonyította, hogy a különbségtételnek tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka volt.

Az Ebktv. hatályba lépése előtt szinte kizárólag a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás miatt indult peres eljárás. 2004 óta a növekvő számú diszkriminációs perek többségét továbbra is a roma kisebbséghez tartozó személyekkel szembeni diszkrimináció miatt indították, de számos per indult az akadálymentesítési kötelezettség elmulasztása miatt is. Az EBH határozatainak döntő többsége a következő védett tulajdonságokkal volt kapcsolatban: nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás, fogyatékoság és egészségi állapot, nem, anyaság vagy apaság, valamint egyéb helyzet. A jogsértést megállapító határozatok közül négy a kérelmező fogyatékoságán, három a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozáson, kettő az anyaságon vagy apaságon, egy a nemem, egy az érdekképviselőhöz tartozáson, míg egy a kérelmező egyéb helyzetén alapult.⁷⁴ Nem igazolódtak tehát azok az előzetes várakozások, hogy az EBH túlnyomórészt roma személyekkel szembeni diszkriminációs esetekkel fog foglalkozni. Ugyanakkor a tendenciákat mutatja, hogy szinte egyetlen határozat sem született a bőrszínnel, anyanyelvvel, vallási vagy világnézeti meggyőződéssel, politikai vagy más véleménnyel, családi állapottal, nemi identitással, valamint a társadalmi származással kapcsolatban.

Az EBH-hoz érkezett kérelmek nagyrészt a munka világával, főleg a romák, 50 év feletti nők, kisgyermeket nevelők, fogyatékosággal élők munkához jutásával és elbocsátásával kapcsolatosak. Továbbá számos panasz érkezett az oktatással, a hátrányos helyzetű tanulók elkülönítésével, magántanulóvá nyilvánításával kapcsolatosan. Szinte kizárólag a roma kisebbséghez tartozókat érinti a szolgáltatások megtagadása a kereskedelmi és vendéglátó-ipari egységekben, a fogyatékkal élőket pedig az egyéb szolgáltatásokhoz való hozzáférésben.⁷⁵

⁷³ Lukács Éva szóbeli közlése. A közösségi jog hatályába tartozó szociális támogatásokról lásd részletesen: Lukács Éva: Szociális biztonsági koordináció In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA, Budapest, 2004.

⁷⁴ Lásd az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatairól készített táblázatot (www.egyenlobanasmod.hu).

⁷⁵ *Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól*. Kézirat, Budapest, 2006. július, 6. o.

A fogalmak „osztódásának” indokai

Látszólag különböző magatartásokat tiltanak az Ebktv.-ben (közvetlen, közvetett hátrányos megkülönböztetés, zaklatás, jogellenes elkülönítés, megtorlás) és az egyéb jogszabályokban (akadálymentesítési kötelezettség, egyenlő bér elve) található fogalmak. Valójában az Ebktv. két tilalmat részletez, a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetést. A zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, az akadálymentesítés elmulasztása és az egyenlő bér elvének megsértése egyaránt a közvetlen hátrányos megkülönböztetés speciális esetei. A fogalmak „osztódása” egyrészt a közösségi jogi követelményeknek köszönhető, amelyek kötelezték a magyar jogalkotást a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő bér elve, a zaklatás, a szexuális zaklatás és a megtorlás fogalmának meghatározására. Másrészt, az akadálymentesítési kötelezettség és a jogellenes elkülönítés tilalmának részletes meghatározása nem a közösségi jogból következik, hanem az alkotmányos jogok hatékonyabb érvényesülését célozza. Ezek tehát valójában nem külön fogalmak, hanem a közvetlen hátrányos megkülönböztetés esetei, de különálló meghatározásuk hozzájárulhat az ilyen jogsértésekkel szembeni eredményes fellépéshez.

Közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés

A közvetlen hátrányos megkülönböztetés a leggyakrabban használt fogalom, mivel a bíróságok és az EBH jogsértést megállapító határozatai általában ezen alapulnak. Az EBH közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősítette az olyan eseteket, melyekben a munkáltató arra hivatkozva mondta le a korábban megbeszélte állásinterjút, hogy tudomására jutott az állásra jelentkező személy fogyatékosága.⁷⁶ Kor szerinti közvetlen diszkriminációnak minősítette, amikor egy gazdasági társaság az árlistájában a diák-kedvezményre jogosultak csoportján belül a 35 éves kort szabta a kedvezmény feltételül.⁷⁷ Anyaságon alapuló közvetlen diszkriminációt állapított meg akkor, amikor a munkáltató minisztérium a kérelmező anyasága miatt vonta vissza vezetői megbízását.⁷⁸

Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek csak az minősül, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek részesülnek eltérő bánásmódban. Az egyenlő bér elvével kapcsolatos ítélet⁷⁹ szerint a jogszerű besoroláson alapuló illetmény tekintetében nem állapítható meg a hátrányos megkülönböztetés, mert a munka díjazása során nem tekinthető indokolatlan megkülönböztetésnek, ha a nem azonos feltételekkel rendelkező személyek eltérő díjazásban részesülnek az azonos jellegű munkavégzésért. Az eltérő iskolai végzettségű és rendfokozatú személyek az összehasonlítás szempontjából nem tekinthetők azonos helyzetben lévőknek. „A megkü-

⁷⁶ Egyenlő Bánásmód Hatóság 295/2006. határozata.

⁷⁷ Egyenlő Bánásmód Hatóság 636/2006. határozata.

⁷⁸ Egyenlő Bánásmód Hatóság 307/2006. határozata.

⁷⁹ BH 2004/123.

lönbötetésnek egymással összehasonlítható alanyi körre kell vonatkoznia, mert kizárja az alkotmányellenességet, ha az egyenlőtlenség a jogi konstrukció különbözőségéből fakad, vagyis az egyenlőként való kezelés egészen különböző jogi helyzetben lévők összehasonlítása esetén nem merülhet fel.⁸⁰ Az EBH gyakorlata szerint az összehasonlítás alapjául szolgáló csoportokat „az eljárás alá vont hatókörébe tartozó keretek között kell megtalálni, hiszen a kimentési bizonyítás csak e körben várható el”. Például csak az önkormányzat hatáskörébe tartozó döntések tekintetében lehet összehasonlítani a védett tulajdonságú és az ilyennel nem rendelkező csoportok helyzetét, míg egy pályázat benyújtásának elmulasztásával kapcsolatban nem (Demeter 2006: 63).

A közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát csak kivételesen használják.⁸¹ Az EBH határozata⁸² szerint közvetett hátrányos megkülönböztetés, ha a helyi önkormányzat nem választ roma tagot a Kisebbségi Ügyek Bizottságába, miközben a többi bizottság elnökévé az önkormányzati testület szakirányú végzettséggel, gyakorlattal rendelkező tagját választották. A képviselőtestület látszólag semleges döntésének az lett a bizonyítható hatása, hogy a roma kisebbség a többséghez képest lényegesen nagyobb arányban került hátrányos helyzetbe, mivel nem volt biztosított a képviselete az erre szolgáló testületben. A Fővárosi Bíróság hatályon kívül helyezte a hatóság döntését, mert a hatósági eljárás megindítását követően a testület felkérte a kisebbségi önkormányzatot, hogy delegáljon tagot a bizottságba, de az – a történetek után – ragaszkodott a roma önkormányzati képviselő elnökké választásához.⁸³ A hatóság nem állapította meg a közvetett diszkriminációt abban az esetben, amikor csoportos létszámleépítéssel kapcsolatban sérelmezték az 50 év feletti, gyermekét egyedül nevelő, illetve többgyermekes köztisztviselők közszolgálati jogviszonyának diszkriminatív megszüntetését. Az adatok alapján ugyanis nem volt megállapítható, hogy a munkáltató a létszámleépítés végrehajtása során életkor és nemi hovatartozás miatt közvetett hátrányos megkülönböztetést alkalmazott.⁸⁴ A hatóság csak a (statisztikai) arányosság kérdését vizsgálhatja, míg a döntés gazdasági, hatékonysági indokait nem (Demeter 2006: 63–64).

A Módosítás érintette a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát is. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés módosított fogalma szerint annak minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt tulajdonsága „miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, része-

80 27/2001. (VI. 29.) AB határozat.

81 A bírói gyakorlatból nem tudunk példát hozni a közvetett hátrányos megkülönböztetés megállapítására.

82 Egyenlő Bánásmód Hatóság 334/2005. határozata.

83 A hatóság felülvizsgálati kérelmet nyújtott be az ügyben, és a Legfelsőbb Bíróság precedens értékű döntésére vár. Lásd: *Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól*. Kézirat, Budapest, 2006. július, 11. o.

84 Egyenlő Bánásmód Hatóság 57/2006. határozata.

sült vagy részesülne”⁸⁵. Ez a látszólag jelentéktelen változás fontos lehet olyan esetekben, amikor a jogsértés pillanatában nincs olyan összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport, aki ill. amely ténylegesen kedvezőtlenebb bánásmódban részesült, mint a jogsértett, de ettől a jogsértés még megállapítható. Ugyanezt a megoldást alkalmazza a közvetett hátrányos megkülönböztetés módosított fogalma is, amely szerint annak minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat „lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne”⁸⁶. A közvetett diszkrimináció új fogalma szintén lehetővé teszi a jogsértés megállapítását abban az esetben is, ha a jogsértés pillanatában nem volt olyan összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport, aki vagy amely kedvezőbb bánásmódban részesült.

Zaklatás és szexuális zaklatás

Az Ebktv. elfogadása előtt vita folyt arról, hogy az Ebktv. külön nevéstse-e a szexuális zaklatást, amelynek fogalmát meghatározza a 76/207/EGK irányelv módosítása. A szexuális zaklatás alábbi fogalmának átvételére 2005. október 5-ig adott határidőt a 2002/73/EK irányelv: „szexuális természetű, nemkívánatos magatartás minden formája, amely szóbeli, nem szavakkal történő vagy fizikai módon valósul meg, olyan céllal vagy hatással, amely sérti az adott személy méltóságát, és különösen amennyiben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy sértő környezetet teremt” (2. cikk (2) bek.).

Az Ebktv. csak a zaklatás fogalmát határozza meg, de továbbra sem definiálja külön a szexuális zaklatást. A zaklatás 2006-ban módosított fogalma szerint annak minősül az emberi méltóságot „sértő, szexuális vagy egyéb természetű 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. Kétséges, hogy ez a módosított zaklatás-fogalom eleget tesz-e az irányelvnek, illetve a jogalkotó kiemelt céljának, a hatékonyság követelményének.

Az EBH álláspontja szerint a zaklatás szabályozása szinte lehetetlenné teszi az eredményes eljárást a szexuális zaklatással kapcsolatos ügyekben, de nem a külön tényállás hiánya miatt.⁸⁷ Egyrészt a zaklatás fogalma

⁸⁵ Az Ebktv. 8. § módosítás előtti szövege szerint: „miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban”.

⁸⁶ Az Ebktv. 9. § módosítás előtti szövege szerint: „más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz”.

⁸⁷ Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól. Kézirat, Budapest, 2006. július, 12–13. o.

korlátozottabb, mint a szexuális zaklatás közösségi jogi fogalma⁸⁸. Másrészt az EBH nem járhat el a – nem munkáltató, utasításadásra jogosult – zaklató személlyel szemben, mert az Ebktv. hatálya nem terjed ki az ilyen természetes személyre (munkatárs). A tipikusnak tekinthető iskolai és munkahelyi szexuális zaklatás esetén a munkáltatói jogokat gyakorlóval szemben kell az eljárást lefolytatni. A jogszabályok azonban nem kötelezik a munkáltatókat arra, hogy intézkedjenek a szexuális zaklatás megelőzése érdekében. Némiképp változhat ez a helyzet, mert a Módosítás az esélyegyenlőségi terv kötelező tartalmává tette a munkáltató szervezetén belül az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos eljárási rend meghatározását⁸⁹.

A jogalkalmazási problémák ellenére az EBH két esetben állapított meg zaklatást. Zaklatásnak értékelte, amikor a munkáltató a kérelmező továbbtanulási szándéka miatt sorozatos jogsérelmeket okozott neki és olyan munkahelyi légkört alakított ki, amely nemcsak a kérelmező közvetlen hátrányos megkülönböztetéséhez, hanem zaklatásához is vezetett. „A zaklatás a hátrányos megkülönböztetés egyik formája, amikor a zaklató visszaél munkahelyi, hatalmi, hierarchikus helyzetével. A zaklatás olyan, nem kívánt viselkedés, amely hatással van a dolgozó munkahelyi integritására és megfélemlítő, ellenséges vagy megalázó munkakörülményeket teremt.”⁹⁰ Ugyancsak zaklatásnak minősítette az olyan munkahelyi légkör kialakítását, amelyben a munkahelyi vezető obszcén viccekkel, történetekkel „szórakoztatja” a beosztottait – hiszen a munkahelyi felettes által tanúsított magatartás közvetlenül befolyásolja az irányítása alatt dolgozók munkafeltételeit. A Hatóság azonban nem a zaklató felettést, hanem a felsőoktatási intézmény szervezeti egységének vezetőjét vonta eljárás alá. Felelősségét az alapozza meg, hogy nem biztosította az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének megszüntetésére, megelőzésére alkalmas munkahelyi feltételeket.⁹¹

Jogellenes elkülönítés és megtorlás

Jogellenes elkülönítés megállapítására az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány kontra Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata perben került sor. A másodfokú ítélet szerint⁹² az alperes az általa fenntartott iskolák igazgatási és gazdasági integrációjának időpontjában elmulasztotta a beiskolázási körzethatárok módosítását, és ezzel megsértette a felperes által képviselt, roma származású tanulók egyenlő bánásmódhoz való jogát⁹³, mivel a tagiskolákban tanuló cigány gyereke-

⁸⁸ A közösségi fogalom szerint – a magyarral szemben – a szexuális zaklatás egyfelől „szóbeli, nem szavakkal történő vagy fizikai módon” is megvalósulhat, másfelől a megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegényítő vagy sértő környezet teremtése csak példálózó, nem pedig zárt felsorolás.

⁸⁹ Lásd az Mt. 70/A § (4) bekezdését.

⁹⁰ Egyenlő Bánásmód Hatóság 22/2006. határozata.

⁹¹ Egyenlő Bánásmód Hatóság 69/2006. határozata.

⁹² Pf. .20.683/2005/7. (www.cfcf.hu).

⁹³ Kötelezte továbbá az alperest, hogy a másodfokú ítélet rendelkező részét a felek megjelölésével juttassa el a Magyar Távirati Irodához.

ket jogellenesen különítette el a székhelyi intézményekben tanuló, többségi gyerekektől. A cigány gyerekeket kétféle hátrány érte: egyrészt a telephelyi iskolákban lényegesen nagyobb arányban vannak jelen, másrészt a telephelyi iskolákban az oktatás anyagi- és személyi feltételei rosszabbak, mint a székhelyi iskolákban. A jogellenes elkülönítés vizsgálatában az EBH-nak nincs kialakult gyakorlata. A megtorlás vizsgálata pedig sem az EBH, sem pedig a bíróságok gyakorlatában nem került sor.

Fogalmak a gyakorlatban

Jelentős előrelépés történt a diszkriminációval kapcsolatos fogalmi rendszerben, hiszen részletes fogalmak szolgálják a diszkriminációs esetek megítélését. Természetesen csak akkor tekinthetjük valóban sikeresnek a fogalmi rendszert, ha a gyakorlatban használják az új fogalmakat. Ebben a tekintetben már kevésbé lehetünk elégedettek, mert az Ebktv.-ben meghatározott fogalmak közül szinte kizárólag a közvetlen hátrányos megkülönböztetés tilalmát használják. 2006-ban az EBH 27 diszkriminációt megállapító határozata közül 24 közvetlen diszkriminációt, míg 2 határozat zaklatást állapított meg. Egyetlen jogsértést megállapító határozat született közvetett diszkriminációval, egyetlen egy sem jogellenes elkülönítéssel, vagy megtorlással kapcsolatban. A bírói ítéletek néhány kivételtől (pl. a fenti szegregációs per) eltekintve szintén a közvetlen diszkrimináció fogalmát használják.

Módosított kimentési rendszer

Az Ebktv. két általános és két speciális kimentési szabályt tartalmaz, amelyek 2006-ban jelentős mértékben módosultak.⁹⁴

Általános kimentési szabály

Az egyik általános kimentési szabály (7. § (2) bek.) eredeti szövege szerint „nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a megkülönböztető magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat, amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van”. A 7. § (2) bekezdésének kritikájánál érdemes felidézni az Alkotmánybíróság gyakorlatát, amely két eltérő diszkrimináció-tesztet alkalmaz az alapjogok és az alapvető jogok nem minősülő jogok esetében. Míg az alapjogok esetében egy szigorúbb, az általános alapjogi, „szükségesség-arányosság” tesztet, addig a nem

⁹⁴ Az Ebktv. elfogadása előtt csak az Mt. tartalmazott kimentési szabályt, amelyet az Ebktv. hatályon kívül helyezett. Az Mt. 5. § (5) bekezdése: „Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés.”

alapjogok vonatkozásában egy enyhébb, korábban az önkényesség, az újabb gyakorlatban az ésszerűség alapján álló mérce alkalmazandó.⁹⁵ Az Ebktv. 7. § (2) bekezdése a fenti két teszt közül az ésszerűségi tesztet alkalmazta mind az alapjoggal összefüggő, mind pedig az alapjognak nem minősülő, egyéb jogra vonatkozó diszkrimináció esetén.

A Háttér Társaság kontra Károli Egyetem ítélet⁹⁶ hívta fel a figyelmet erre a problémára, amelyben a homoszexuálisok jogainak korlátozására az oktatáshoz való alapjoggal kapcsolatosan került sor egy másik alapjog, a vallásszabadság alapján. Nyilvánvalóan alapjog korlátozásáról volt szó, ezért a szükségességi-arányossági tesztet kellett volna alkalmazni, ha a 7. § megfelelt volna az Alkotmánybíróság gyakorlatának. Az Ebktv. azonban az ésszerűségi teszt alkalmazását rendelte el az alapjoggal összefüggő diszkrimináció esetén is (Kárpáti 2005: 108). A Legfelsőbb Bíróság tehát – az Ebktv. alapján – jogszerűen járt el, amikor ésszerű indoknak tekintette azt, hogy a hitéleti képzést folytató egyetem igazodott az alapító egyháznak a vallási tanok tartalmával, így különösen a lelkészek és hittanárok életvitelével kapcsolatos felfogásához.

A fenti problémákra a kisebbségi ombudsman beszámolója⁹⁷ is felhívta a figyelmet, amelynek megoldása érdekében a Módosítás teljesen újraírta az általános kimentési szabályt, amely már különbséget tesz az alapjoggal és az alapjognak nem minősülő jogokkal kapcsolatos diszkrimináció kimentése között. Egyrészt nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a rendelkezés, amely „a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos”. Másrészt minden más esetben megmaradt a korábbi szabály, tehát a „tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indok” követelménye. Ezzel az Ebktv. általános kimentési szabálya összhangba került az Alkotmánybíróság gyakorlatával, és jelentősen szigorodott. A módosított szabály alapján minden bizonnyal ellentétes ítélet született volna a Károli egyetem ügyében.

A korábbi általános kimentési szabállyal kapcsolatban az is problémát jelentett, hogy az – a közösségi joggal szemben – a közvetlen hátrányos megkülönböztetés esetén is alkalmazható volt, minden korlátozás nélkül. A Módosítás ebben a tekintetben is korlátozta a kimentési lehetőséget, mivel a 7. § (2) bekezdését nem lehet alkalmazni a „faji” hovatartozáson, bőrszínen, nemzetiségen, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tarto-

95 Az alaphatározat itt is a 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 48), de a különbségtételre ld. többek között a 35/1994. (VI. 24.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményyt (ABH 1994, 215, a 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 123–124.). Kérdéses ugyanakkor, hogy a kettős mérce alkalmazására irányuló szándék mennyire jelenik meg az egyes esetek elbírálásakor. Sólyom László szerint például ez a különbség a mércékre vonatkozóan a szerint, hogy alapjogokról vagy nem alapjogokról van szó, látszólagos, az Alkotmánybíróság valójában esetről esetre mérlegeli, hogy alkotmányellenes-e a diszkrimináció (2001: 410).

96 EBH 2005/1216.

97 *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 2005. 5.* Az Ebtv. módosításának szükségessége – részvételünk a kodifikációban (www.obh.hu).

záson alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés, valamint jogellenes elkülönítés esetén.

Előnyben részesítés

A másik, általános kimentési szabály az előnyben részesítés. Az Alkotmány 70/A § (3) bekezdése szerint nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az olyan megkülönböztetés, amelynek célja a meglévő esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése, a jogegyenlőség megvalósítása. Ennek az alkotmányos szabálynak a részletes kifejtésére első ízben az Ebktv. 11. § vállalkozott, bár erre a jogalkotót sem az alkotmány, sem pedig a közösségi jog nem kötelezte. A jogalkotó egyfelől fel akarta hívni a figyelmet az ilyen intézkedések lehetőségére, másfelől meg kívánta óvni a jogalkotást, a kollektív szerződést kötő feleket, valamint a pártokat attól, hogy az előnyben részesítő intézkedésekkel – méltányolható szándékaik ellenére – megsértsék az egyenlő bánásmód követelményét.

Az Ebktv. meghatározza az előnyben részesítés fogalmát, korlátait és alkalmazásának feltételeit. Az előnyben részesítés fogalma: „az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értekelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul” (11. §). Korlátja, hogy nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését. Bár az Ebktv. ezt kifejezetten nem mondja ki, de a fenti korlátok között határozottan elő kívánja segíteni többletjogok biztosítását és kvótarendszer alkalmazását. A kvótarendszer az esélyegyenlőtlenségek csökkentésének világszerte elterjedt eszköze, különösen az oktatásban, a munkához jutásban és a politikai döntéshozatalban, amelyre eddig is volt lehetőség, de a 11. § részletesen megszabja annak korlátait. Ezek szerint csak „rugalmas” kvótarendszert lehet alkalmazni, de kizárt az olyan „merev” kvótarendszer, amely például automatikusan a női jelentkező felvételét teszi kötelezővé, ha az adott körben a nők aránya nem ér el egy meghatározott szintet.

Az Ebktv. az előnyben részesítés eszközei alapján két lehetséges esetet határoz meg. Egyrészt az előnyben részesítés alapulhat törvényen, törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen (11. § (1) bek. a) pont). Az ilyen szabály – a fenti korlátokon túl – csak határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szólhat. Másrészt a párt alapszabálya alapján kerülhet sor előnyben részesítésre az ügyintéző, képviseleti szerv megválasztása, valamint a jelöltállítás során (11. § (1) bekezdés b) pontja). Ezek mellett három speciális felhatalmazást is tartalmaz előnyben részesítésre⁹⁸, amelyekre szintén alkalmazandók a 11. §-ban szereplő korlátozások.

⁹⁸ Lásd az Ebktv. 23., 25. és 29. §-ait.

Speciális kimentési szabályok

A 7. § lehetőséget ad arra, hogy a törvény speciális fejezetei eltérő kimentési szabályt alkalmazzanak az adott jogviszonyok tekintetében.⁹⁹ A foglalkoztatásra, valamint az oktatásra és képzésre vonatkozó fejezetekben van két speciális kimentési szabály, ezért ezekben a jogviszonyokban nem a 7. §, hanem a 22. §, illetve a 28. § alkalmazandó. Az oktatás és képzés területén nem módosult a korábbi kimentési szabály. Az Ebktv. 28. § (1) bekezdése a nem-koedukált oktatás lehetőségét teremti meg¹⁰⁰, míg a (2) bekezdés az elkülönített oktatását¹⁰¹.

A foglalkoztatás területén az Ebktv. 22. § a) pontja – némiképp módosított szöveggel¹⁰² – átvette a munka jellegével és természetével kapcsolatos arányos megkülönböztetést, mint kimentési okot. A 22. § b) pontja a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen, illetve nemzeti vagy etnikai hovatartozáson alapuló szervezetekre határozta meg a kimentés kevésbé korlátozott lehetőségét¹⁰³. A Módosítás annyiban korlátozta a fenti munkajogi kimentési szabályt, hogy kizárta annak alkalmazását az egyenlő bér elvével kapcsolatos eljárások egy részében. Csak akkor kizárt a kimentés, ha a munkabérrrel¹⁰⁴ kapcsolatos közvetlen hátrányos megkülönböztetés nem, „faji” hovatartozáson, bőrszínen, nemzetiségen, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozáson alapul. Ezzel a módosítással fejeződött be az egyenlő bér elvére vonatkozó közösségi jog harmonizációja, mivel a közösségi jog nem engedi meg a kimentést a nők és férfiak közötti egyenlő bér elvének megsértése esetén. A 22. § módosított szövege kedvezőbb a közösségi szabályozásnál, mert a nem túl további tulajdonságokra (különösen a roma kisebbségre) is kiterjeszti a kimentés tilalmát.

⁹⁹ Lásd a 7. § (2) bekezdésének szövegét: „Ha e törvény eltérően nem rendelkezik...”.

¹⁰⁰ 28. § (1) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az oktatást csak az egyik nembeli tanulók részére szervezik meg, feltéve, hogy az oktatásban való részvétel önkéntes, továbbá emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri.

¹⁰¹ 28. § (2) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint, b) felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá kisebbségi vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá, ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.

¹⁰² 22. § a) Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését a munka jellege vagy természete alapján indokolt, az alkalmazásnál számba vehető minden lényeges és jogszerű feltételre alapított arányos megkülönböztetés.

¹⁰³ 22. § Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését b) a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen, illetve nemzeti vagy etnikai hovatartozáson alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés.

¹⁰⁴ Munkabéren az Ebktv. módosított 21. § f) pontja szerinti juttatásokat értjük: „a foglalkoztatási jogviszony vagy a munkavégzésre irányuló jogviszony alapján járó juttatások, így különösen az Mt. 142/A § (3) bekezdésében meghatározott munkabér...”. Az Mt. 142/A § (3) bekezdése szerint „munkabérnek minősül minden, a munkavállaló részére a munkaviszonya alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli és természetbeni juttatás”.

Bizonyítási szabályok

Az Ebktv. hatékony alkalmazásának alapvető feltétele a fordított bizonyítás megfelelő szabályozása. A 19. § különös bizonyítási szabályokat állapít meg az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban, amelyeket alkalmazni kell a személyiségi jogi és munkaügyi perben, fogyasztóvédelmi, munkaügyi hatóságok és az EBH eljárása során, de amelyek nem alkalmazhatóak a büntető- és szabálysértési eljárásokban.

Fordított bizonyítási teher

A 19. § szerint a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak azt kell bizonyítania, hogy a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal, valamint hátrány érte. Ha mindezt bizonyítja, akkor a másik felet terheli annak bizonyítása, hogy megtartotta, vagy az adott jogviszony értelmében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. Az Ebktv. 19. §-ának megfogalmazásából egyértelmű, hogy amíg a hátrány és a védett tulajdonság bizonyítása szempontjából a sérelmet szenvedett ügyfél együttműködési kötelezettsége bír kiemelkedő jelentőséggel, addig a kimentés körében az eljárás alá vont személy együttműködése a fontos.¹⁰⁵

A kérelmező, felperes bizonyítási kötelezettsége

A Módosítás annyiban enyhítette a jogsérelmet szenvedett fél (közérdekű igényérvényesítésre jogosult) kötelezettségét, hogy már nem bizonyítania, hanem csak valószínűsítene kell a védett tulajdonság és a hátrány létezését (Ebktv. 19. § (1) bek.). Ez a módosítás kedvező a jogorvoslatot keresők számára, és hozzájárul a bizonyítási teher tényleges megfordításához. Mivel a Módosítás 2007. január elsején lépett hatályba, ezért az alábbiakban a korábbi szabályok szerinti tapasztalatokat ismertetjük.

A hátrány bizonyításával kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a sértettnek nem valamely joghátrány, csupán bármely, köznapi értelemben vett hátrány bekövetkeztét kell bizonyítania. Nem szükséges tehát a sértett félnek igazolnia, hogy a vele szemben alkalmazott bánásmód valamely tételes jogi szabályba ütközött, pusztán azt, hogy az rá nézve – bármilyen szempontból – hátrányos volt.¹⁰⁶ A kérelmezőket nem érte hátrány, amikor egyik jelentkező esetében sem jutott el a kiválasztási eljárás a felhívásban megjelölt felvételi interjúig, az állást nem töltötték

¹⁰⁵ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/1/2006. TT. sz. állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban (www.egyenlobanasmod.hu).

¹⁰⁶ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/1/2006. TT. sz. állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban (www.egyenlobanasmod.hu).

be, és arra előkészületet (felvételi interjú vagy arra időpont kitűzés) sem tettek, valamint az eljárás alá vont személy ésszerű indokkal (a cég át-szervezésével, szakszervezeti kifogás előterjesztésével) magyarázta, hogy miért nem töltik be az állást. Hátrány hiányában nem állapítható meg a kérelmezőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés.¹⁰⁷ Ugyanakkor vitatható az EBH azon határozata, amely azzal az indokkal utasította el az életkor szerinti diszkriminációt sérelmezőt, hogy a munkáltató a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el, amikor a kérelmező közalkalmazotti jogviszonyát felmentéssel megszüntette. A határozat szerint a munkáltató az öregségi nyugdíjban részesülésére hivatkozva szüntette meg a kérelmező jogviszonyát, amire „a munkáltatónak törvény adta lehetősége van”¹⁰⁸. A határozat indoklása nem helytálló, hiszen a jogszabályoknak megfelelő eljárás is lehet diszkriminatív.

Az egyenlő bánásmód megsértése csak akkor állapítható meg, ha a megkülönböztetés valamely védett tulajdonságon alapul, ezért a jogsérelmet szenvedett félnek rendelkeznie kell a sérelemmel összefüggő védett tulajdonsággal. Az egyenlő bánásmód követelménye ugyanis nem általában az „igazságtalan”, hanem csak a védett tulajdonságon alapuló kedvezőtlenebb bánásmód tilalmát jelenti. Az EBH az eljárás megindítását megelőzően tisztázza, hogy az ügy sértetti oldalról az Ebktv. személyi hatálya alá tartozik-e. Ez a kérelmekből sokszor nem állapítható meg, ezért hiánypótlás keretében felszólítja a kérelmezőt, hogy jelölje meg a 19 védett tulajdonság valamelyikét, vagy a személyével összefüggő egyéb helyzetet.¹⁰⁹ Az EBH általános gyakorlata az, hogy hatáskör hiányában megszünteti az eljárást, ha a kérelmező nem tud nyilatkozni a védett tulajdonságról (Demeter 2006: 61).

Az eljárás alá vont, alperes személy bizonyítási kötelezettsége

Az eljárás alá vont (alperes) kimentési bizonyítására csak azt követően kerülhet sor, ha a bíróság vagy a hatóság már megállapította a védett tulajdonság és a hátrány fennállását (Demeter 2006: 62). A jogalkalmazás során azonban nem volt egyértelmű, hogy kinek kell bizonyítani a védett tulajdonság és a hátrány közötti okozati összefüggést, tehát azt, hogy a védett tulajdonság miatt alkalmazták a kedvezőtlenebb bánásmódot. Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalása¹¹⁰ szerint a kimentési bizonyítás célja, hogy az igényérvényesítőnek előnyt biztosítson az általános bizonyítási szabályokhoz képest. A védett tulajdonság és a hátrány bizonyításán túl nem lehet rá hárítani az okozati összefüggés bizonyításának a terhét. Ebben az esetben ugyanis kiüresednének a bizonyítást könnyítő szabályok, és helyettük az általános bizonyítási szabályok

107 Egyenlő Bánásmód Hatóság 48/2006. határozata.

108 Egyenlő Bánásmód Hatóság 32/2006. határozata.

109 *Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról* szóló 2003. évi CXXV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól. Kézirat, Budapest, 2006. július 9. o.

110 Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/1/2006. TT. sz. állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban (www.egenlobanasmod.hu).

érvényesülnének, ezért a kimentési bizonyítás nem érné el a célját. Ezt az álláspontot erősítette meg a miskolci szegregációs ítélet¹¹¹ is, amely szerint az okozati összefüggés az Ebktv. 19. § (2) bekezdésében meghatározott kimentéssel tisztázható. Ha az alperesnek sikerül bizonyítania, hogy az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét, akkor az okozati összefüggés nem bizonyított. Ahhoz tehát, hogy a felperes ne hivatkozhasson kellő alappal a bizonyított hátrány és tulajdonság közötti okozati összefüggésre, az alperesnek kell bizonyítania, hogy az igazgatási-, gazdasági integráció, illetve az integrált iskolák körzethatárainak megszüntetése közötti eltolódásnak más, ésszerű indoka volt.

Az eljárás alá vont (alperes) azonban azzal is igazolhatja az okozati összefüggés hiányát, ha megtartotta az egyenlő bánásmód követelményét. Egy kérelmező a városi közterület-felügyelet vezetőjének felszólítását sérelmezte, mely szerint áruját csak az általa bérelt faházban árusíthatja. Állítása szerint az intézkedésre roma származása, illetve a polgármestertől eltérő politikai véleménye miatt került sor. Az EBH határozata¹¹² szerint a bérleti szerződés nem tette lehetővé a vitatott közterület-foglalást, és azt a többi bérlővel szemben is érvényesítették. A kérelmező származása vagy politikai véleménye (védett tulajdonság) és az eljárás alá vont intézkedése (hátrány) között az EBH nem talált okozati összefüggést, ezért a kérelmet elutasította. Egy másik ügyben¹¹³ nem lehetett kétséget kizáróan arra a következtetésre jutni, hogy a diszkó alkalmazottja a kérelmezőt roma származása miatt nem engedte be a szórakozóhelyre. A kérelmező még ugyanazon az éjszakán – igaz a sérelmezett magatartást tanúsító biztonsági őr távollétében – bejutott a szórakozóhelyre, és utóbb több alkalommal megjelent ott. A kérelmezőt nem merült fel, amely az érintett biztonsági őr eljárása és a kérelmező roma származása közötti okozati összefüggést kétséget kizáróan alátámasztaná, ezért nem állapítható meg, hogy az eljárás alá vont személy megsértette az egyenlő bánásmód követelményét. Ez az indoklás aggályos, mert a bizonyítási szabályok alapján az eljárás alá vontnak kellene bizonyítania a hátrány és a roma származás közötti okozati összefüggés hiányát. A bírói gyakorlat¹¹⁴ szerint a diszkrimináció fennáll, ha a bizonyítékok alapján a hátrányt nem lehet a védett tulajdonságtól „függetleníteni” (Kárpáti–Bihary–Kádár–Farkas 2006: 89). A perektől eltérően a hatóság előtt folyó eljárásokban a Ket. rendelkezései alapján a hatóságnak mindent meg kell tenni a tényállás teljes körű felderítése érdekében.

Az okozati összefüggést természetesen a kérelmező (felperes), vagy gyakrabban a hatóság is bizonyíthatja, például teszteléssel, amelynek során a kérelemben megjelölttel azonos helyzetbe hoznak több személyt, akik közül csak egy rendelkezik a védett tulajdonsággal, és az eljárás alá vont személy magatartását az egyenlő bánásmód követelményének való

111 Pf. .20.683/2005/7.

112 Egyenlő Bánásmód Hatóság 133/2006. határozata.

113 Egyenlő Bánásmód Hatóság 183/2006. határozata.

114 BH 2002/90., EBH 2001/515.

TANULMÁNYOK

megfelelés szempontjából tesztelik.¹¹⁵ Ilyen esetben a tesztelőket az eljárásban tanúként hallgatja meg a hatóság.

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az nemcsak aktív magatartással, hanem mulasztással is megvalósítható. A bírói gyakorlat szerint „egy hátrány kiváltó állapot minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megvalósíthatja a jogsértést”¹¹⁶. Ezzel ellenkező jogértelmezés mellett eselnének a jogvédelemtől például azok a tanulók vagy tanulói csoportok, amelyek korábban, spontán kialakult, de idővel szakmailag már nem indokolható helyzetben szenvednek hátrányos megkülönböztetést.

Az eljárás alá vont személynek lehetősége van arra is, hogy az okozati összefüggés elismerése mellett bebizonyítsa: nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. Ennek a kötelezettségének akkor tesz eleget, ha rámutat arra a kifejezett törvényi rendelkezésre, amely lehetővé teszi a megkülönböztetést (pl. előnyben részesítés), vagy sikeresen alkalmazza az általános (Ebktv. 7. §) vagy speciális (Ebktv. 22. § és 28. §) kimentési szabályokat. A bírói gyakorlatban felmerült problémákat az általános kimentési okoknál elemeztük. Az EBH gyakorlatában a kérelmek nagy része már a fenti teszteken elbukik. 2006-ban a 70 elutasító határozat közül mindössze 5 esetben mentesült az eljárás alá vont személy a felelősség alól azért, mert nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmódot.¹¹⁷

A kimentésre felhozott indokok megítélése a legtöbb ügyben egyértelmű, és az EBH gyakorlatában nem merült fel a Károli ügghöz hasonló probléma. Nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét például az a fitness-szalón, amelynek foglalkozásait kizárólag nők vehették igénybe, és a bejáratú felett a következő felirat olvasható: „a kulturált testformáért, csak nőknek”. A határozat¹¹⁸ szerint a nők testfelépítésükből adódóan eltérő tornagyakorlat elvégzésére képesek, így indokolt a részükre testre szabott gyakorlatok végzése, a fiziológiai sajátosságaiknak megfelelő gépek használata. Az ilyen sajátos helyzetekben indokolt lehet a különbségtétel. Mivel a fitness-szalón eljárása a férfiak és nők fizikai különbségén alapul, ezért a különbségtétel nem önkényes (ésszerű). Egy másik ügyben¹¹⁹ közvetett hátrányos megkülönböztetésben vált vétkessé az önkormányzat, amely nem választott roma tagot a Kisebbségi Ügyek Bizottságába, és nem tudta bizonyítani, hogy sérelmes döntéseinek objektíven értékelhető, a bizottság létrehozásával közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.

115 Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004. (XII. 6.) Korm. rendelet 13. § (1) bek.

116 Pf. .20.683/2005/7 (www.cfcf.hu).

117 Tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2006. évi tevékenységéről a számok tükrében (www.egyenlobanasmod.hu).

118 Egyenlő Bánásmód Hatóság 191/2006. határozata.

119 Egyenlő Bánásmód Hatóság 334/2005. határozata.

Közérdekű igényérvényesítés

Az ügyész, az EBH, valamint a társadalmi és érdek-képviselői szervezetek az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt személyiségi jogi pert, valamint munkaügyi pert indíthatnak.¹²⁰ A jogosultak akkor élhetnek a közérdekű igényérvényesítés jogával, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapul, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti (Ebktv. 20. § (1) bek.). A Módosítás kiterjesztette a közérdekű igényérvényesítés jogát az EBH eljárására is, amely a diszkriminatív álláshirdetésekkel szemben például hatásos jogorvoslat lehet, mivel gyorsabb, olcsóbb és egyszerűbb a peres eljárásnál.

A Háttér Társaság kontra Károli Egyetem ügy volt az első közérdekű igényérvényesítési per, amely annak ideáltípusát jeleníti meg: a kvázi-norma jellegű diszkriminációt, általános érvényű szabályzat megjelentetését (Kárpáti 2005: 108). A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a felperes a homoszexuálisok által alkotott társadalmi csoport érdekképviselőjét ellátó szervezetként indított keresetet az alperessel szemben. Mivel „az ember személyiségének lényegi vonását jelentő tulajdonság a szexuális orientáció és ez a tulajdonság a felperes által képviselt társadalmi csoport tagjainál is meghatározó jelentőségű, ezért a felperest megillette a közérdekű igényérvényesítés joga”¹²¹. Kárpáti szerint ebből az ítéletből következően a közérdekű igényérvényesítés jogosultjának a diszkrimináció bekövetkezésének lehetőségére való hivatkozása önmagában megalapozza a perbeli legitimációt (2005: 108). A közérdekű igényérvényesítésre akkor is van lehetőség, ha annak jogosultja absztrakt diszkriminációs tényállást állít, sőt, a jogsértés bekövetkezésének állandó, elvont fenyegetése akár a diszkrimináció bírói megállapítására is okot adhat. A bíróság lényegében figyelmen kívül hagyta a 20. §-nak azt a megfogalmazását, amely szerint csak tényleges jogsértés bekövetkezése esetén van lehetőség közérdekű igényérvényesítésre. A bírói gyakorlat lényegében kijavította ezt a jogalkotási hibát, amelyet végül a Módosítás orvosolt. A 20. § módosított szövege szerint nem csak az egyenlő bánásmód megsértése esetén van lehetőség közérdekű igényérvényesítésre, hanem annak „közvetlen veszélye” esetén is. Ennek megfelelően módosultak a bizonyítási szabályok is, mert a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak azt kell valószínűsítania, hogy hátrány érte, vagy „ennek közvetlen veszélye fenyeget”. A jogalkotó tehát nem elégszik meg a diszkrimináció bekövetkezésének lehetőségére való hivatkozással, hanem megkívánja annak közvetlen veszélyét (állandó, elvont fenyegetését).

120 Egyrészt az a társadalmi szervezet vagy alapítvány jogosult erre, amelynek alapszabályában, illetve alapító okiratában a célok között szerepel a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése vagy az emberi és állampolgári jogok védelme szerepel. Másrészt az adott nemzeti és etnikai kisebbség tekintetében a kisebbségi önkormányzat. Harmadrészt a munkavállalók anyagi, szociális és kulturális, valamint élet- és munkakörülményeivel összefüggő ügyekben a szakszervezet.

121 EBH 2005/1216.

A miskolci szegregációs ítélet¹²² szerint a felperest a közérdekű igényérvényesítés joga nem illeti meg „az általában hátrányos helyzetűnek jelölt gyermekek vonatkozásában”, mert közérdekű igényérvényesítés esetén definiálni kell a külön nem nevesített hátrányos helyzetet. A felperes a nem roma származású gyermekek esetében nem jelölt meg egyértelműen olyan tulajdonságot, amelyből következtetni lehetne a sérelmezett intézkedés előtt is fenntartott hátrányos helyzetre. Az ítélet szerint tehát nem sértett törvényt az elsőfokú bíróság, amikor kizárólag a roma származású gyermekek tekintetében bocsátkozott a kereset érdemi vizsgálá-
tába.

A jogharmonizáció hatása a jogalkotásra

A tanulmány végén – a magyar szabályozás értékeléseként – először azt vizsgáljuk, hogy milyen hatása volt a jogharmonizációnak az Ebktv. szövegére. A magyar szabályozással szemben ugyanis alapvető követelmény, hogy feleljen meg a közösségi jog előírásainak. Az Ebktv. alapvető célja az volt, hogy ne csupán formálisan ültesse át a közösségi jog előírásait, hanem elérje a közösségi antidiszkriminációs jog valódi célját, vagyis hatékony szabályozás jöjjön létre. Ennek érdekében a jogalkotó arra törekedett, hogy a törvény ne pusztán a jogharmonizációs kötelezettségeink teljesítésére irányuljon, hanem a közösségi jogban meghatározott minimumnál kedvezőbb, a hazai problémáknak megfelelő megoldásokat tartalmazzon.

A harmonizálandó közösségi jog

A jogharmonizációs követelményeket a Római Szerződés, a másodlagos jog és az Európai Bíróság terjedelmes esetjoga tartalmazza. Az elsődleges jogban a Római Szerződés 141. cikke az egyetlen közvetlen hatállyal bíró szabálya, amely az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvének átvételére, és az alkalmazásához szükséges részletszabályok megalkotására kötelezi a nemzeti szintű jogalkotást. A közösségi másodlagos jog antidiszkriminációs szabályait tizenegy irányelv tartalmazza, amelyek közül kilenc irányelv a nemek közötti egyenlő bánásmódra vonatkozik. Ezek közül hat irányelvnek már a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor megfelelt a magyar jog, amit ennek átvilágításakor, 1998-ban¹²³ a Bizottság és a magyar kormány közösen állapított meg. Két irányelv – az egyenlő munkáért egyenlő bér elvéről szóló 75/117/EKG¹²⁴ és a bi-

122 P.f. .20.683/2005/7 (www.cfcf.hu).

123 Az ún. acquis screening során az antidiszkriminációs szabályozás átvilágítására 1998 novemberében, a szociális ügyekről és a foglalkoztatáspolitikáról szóló 13. fejezet keretében került sor Brüsszelben.

124 A Tanács 1975. február 10-i irányelve a férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről.

zonyítási teher megfordításáról szóló 97/80/EK irányelv¹²⁵ – átvétele az Mt. 2001. évi módosításával¹²⁶ formálisan megtörtént. A jogharmonizáció azonban nem zárulhatott le az Mt. 2001. évi módosításával, mert újabb jogharmonizációs feladatok származtak a 43/2000/EK¹²⁷ és a 78/2000/EK¹²⁸ irányelvekből, különösen a hatállyal, a fogalmakkal és az intézményrendszerrel kapcsolatban.

Közösségi jogi követelmények az Ebktv.-ben

Az Ebktv. a hatékony jogvédelem biztosításában előrelépést jelentett a jogharmonizáció szempontjából. Ennek az állításnak az igazolására álljon itt a „lista” az Ebktv.-ben szereplő közösségi jogi szabályokról:

– Az Amszterdami Szerződés 13. cikkének megfelelően tiltja a hátrányos megkülönböztetést a nem, faji és etnikai hovatartozás, vallás vagy meggyőződés, fogyatékoság, kor, valamint a szexuális irányultság alapján (Ebktv. 8. §).

– A 2000/43/EK irányelvhez hasonlóan kiterjed a hatálya mind a köz-, mind pedig a magánszférára, bár az utóbbival kapcsolatban jelentős korlátozásokkal (Ebktv. 4–6. §).

– A 2000/78/EK irányelvnek megfelelően kiterjed a hatálya valamennyi területre, különösen a foglalkoztatásra, szociális biztonságra, egészségügyre, lakhatásra, oktatásra, áruk és szolgáltatások igénybevételére (Ebktv. 21–30. §).

– Meghatározza a közvetlen és a közvetett diszkrimináció, a zaklatás, valamint a megtorlás fogalmát (Ebktv. 8–10. §).

– A közösségi jognak megfelelően megfordítja a bizonyítás terhét (Ebktv. 19. §).¹²⁹

– Az Európai Bíróság esetjogának megfelelően meghatározza az előnyben részesítés fogalmát és annak korlátait (Ebktv. 11. §).

– Az Európai Bíróság esetjogának megfelelő szankcionálási jogköröket biztosít az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak (Ebktv. 15. §).

– Kiterjeszti az Ebktv. szabályait (pl. szankcióit) az egyenlő bér elvével¹³⁰ kapcsolatban az Mt. 142/A §-a alapján indított eljárásokra.

A fenti „leltárból” egyértelmű, hogy a jogharmonizációs kötelezettségek átvétele alapvetően befolyásolta az Ebktv. tartalmát. Ugyanakkor nem állt meg a kötelező „penzumnál”, hanem olyan fogalmakkal és jog-

125 A Tanács 1997. december 15-i 97/80/EK irányelve a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről.

126 Lásd a 2001. évi XVI. törvényben.

127 A Tanács 2000. június 29-i 43/2000/EK irányelve a faji és etnikai hovatartozástól független egyenlő bánásmód biztosításáról.

128 A Tanács 2000. november 27-i 78/2000/EK irányelve általános keret létrehozásáról az egyenlő bánásmód biztosítására a foglalkoztatás és a munkavállalás terén.

129 A Tanács december 15-i 97/80/EK irányelve a bizonyítási teher megfordításáról a nem alapján történő diszkrimináció esetén, 4. cikk, illetve 2. cikk (2) bekezdése.

130 Római Szerződés 141. cikk, illetve a Tanács 1975. február 10-i 75/117/EGK irányelve a tagállamoknak a férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó jogszabályainak közelítéséről, különösen annak 1. cikke.

TANULMÁNYOK

intézményekkel (pl. jogellenes elkülönítés, közérdekű igényérvényesítés) is kiegészítette a szabályozást, amelyekre a közösségi jog nem tartalmazott kötelezettséget. Ezek a szabályok nem a közösségi jogból, hanem a magyar joggyakorlatból, más nemzetközi egyezményekből, illetve a tagállamok tapasztalataiból következnek.

Megkülönböztetett figyelmet kapott a szabályozás formája, vagyis az általános hatályú egyenlő bánásmód törvény. Bár külön, általános hatályú antidiszkriminációs törvény megalkotására a közösségi jog nem kötelezi a tagállamokat, de az Európai Bizottság ezt tartja a legkívánatosabb megoldásnak.¹³¹ Ennek megfelelően mind a korábbi, mind pedig az újonnan csatlakozott tagállamokban jellemző, hogy az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályokat nem a munkajogi, polgári jogviszonyokat stb. szabályozó törvényekben, hanem külön egyenlő bánásmód törvény(ek)be foglalják. Álláspontunk szerint a magyar jogalkotásnak ez a döntése megfelel az európai jogfejlődésnek, és jó megoldás, mert egyszerre segíti az egységes jogalkalmazást, a több tulajdonságon alapuló diszkrimináció (multiple discrimination) elleni fellépést, valamint a szabályok széles körű megismertetését és érvényesülését. Ugyanakkor az Ebktv. általános hatálya számos jogalkotási és jogalkalmazási problémát is okoz, különösen a kimentési szabályokkal összefüggésben.

Az Ebktv. néhány szabálya azonban nem felelt meg a közösségi jogi követelményeknek,¹³² különösen a 2000/43/EK irányelvnek. A jogharmonizációs problémák mellett a törvény gyakorlati alkalmazása, illetve a Ket. hatályba lépése is felszínre hozott olyan jogalkotási kérdéseket, amelyek szükségessé tették az Ebktv. módosítását. A Módosítás a közösségi joggal összhangba hozta a kimentési szabályokat, valamint a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát. Továbbra is vitatható azonban az Ebktv. korlátozott hatálya, amely a kötelezett oldalán csak kivételesen terjed ki a természetes személyekre és egyáltalán nem terjed ki például a társasházakra. Továbbra is hiányzik a szexuális zaklatás fogalma, amely csak a korlátozottabb zaklatás-fogalomban jelenik meg. Várhatóan tehát további szakmai vita folyik majd ezekről a jogharmonizációs kötelezettségekről. A jogharmonizáció tehát nem tekinthető egyszer s mindenkorra lezártnak, mivel a jogalkalmazás még több harmonizálandó részletszabályt hozhat felszínre, valamint a közösségi anti-diszkriminációs jog fejlődése is újabb feladatokat adhat.

131 Ez következik az Európai Bizottságnak az intézményrendszeréről szóló tanulmányából: Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. May 2002, European Commission, Brussels (europa.eu.int/com m/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/mslegln/equalitybodies_final_en.pdf)

132 Részletesen lásd: Kárpáti–Bihary–Kádár–Farkas 2005: 33–37, 43–50, 87–88, Kádár–Farkas 2005, valamint *Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 2005* (www.obh.hu).

Az Ebktv. hatása a jogalkalmazásra

A korábbi joganyaggal szemben a legfőbb kritika az volt, hogy a diszkrimináció széles körben létező jelenség, még sincsenek az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos jogviták. Az Ebktv. nem titkolt célja a diszkriminációval kapcsolatos – peres és nem peres – eljárások számának növelése volt.

A diszkriminációs eljárások száma: sok vagy kevés?

Az eljárások számának és persze hatásának értékelését az intézményrendszer felől érdemes kezdeni, mert a szabályozás hatékonysága szempontjából kulcsfontosságú kérdés, hogy milyen eljárás keretében érvényesíthetők az abban foglaltak.¹³³ Változatlan formában megmaradtak a 2004 előtti antidiszkriminációs intézmények, amelyek egy szakosodott hatósággal (EBH) egészültek ki. Az intézményrendszeren belül ki kell emelni a polgári és a munkaügyi bíróságokat, mert kiemelkedő szerepük van a joggyakorlat kialakításában. Az antidiszkriminációs perek száma nőtt, de ugrásszerű növekedésről nem lehet beszélni. Ráadásul a pereket túlnyomórészt jogvédő szervezetek indítják, ritkaságnak számít az „egyéni” jogérvényesítés, ezért fontos cél az ilyen perek számának növekedése. A fenti bíróságokon kívül az EBH határozatainak bírósági felülvizsgálatára kizárólagos illetékességgel rendelkező Fővárosi Bíróság ítélkezési gyakorlata lehet meghatározó az egyenlő bánásmód megsértése miatt indult ügyekben.

Az EBH létrehozása jelentette az egyetlen változást az intézményrendszerben, ami azért lényeges, mert a szabályozás a hatósághoz „tereli” a panaszosokat. A közérdekű igényérvényesítés kiterjesztése az EBH eljárására tovább növeli majd a hatóság érdemi ügyeinek számát. Sajnos érdemi eljárásra és határozatra csak a panaszok mintegy felében kerül sor, és különösen alacsony a jogsértést megállapító határozatok száma: körülbelül minden huszadik panasz alapján állapították meg a jogsértést.

Mindezek ellenére az EBH létrehozása pozitív fejlemény, mert a szakosodott hatóságnál kialakuló „szaktudás” elősegíti a hatékony jogorvoslatot. Az EBH eljárásának hátránya a represszív szankciórendszere, amely nem biztosítja a sérelmet szenvedett személy jogainak helyreállítását. Éppen ezért fontos a kisebbségi ombudsman szerepe, amely jól egészíti ki a fenti intézmények munkáját, valamint az EBH-val való együttműködése számos ügyben eredményes lehet. Ki kell még emelni a kisebbségi biztos úttörő kezdeményezését, az amicus curiae alkalmazását és az etnikai diszkrimináció hazai helyzetét bemutató jelentéseit, amelyeket az EBH hasznosít az eljárásaiban.

Vajon sok vagy kevés diszkriminációs eljárás indult az Ebktv. hatály-

¹³³ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 2005 VII. fejezet, 1. o. (www.obh.hu)

ba lépése¹³⁴ és az EBH létrehozása¹³⁵ óta? Ha azt nézzük, hogy hány diszkriminációs per és hatósági eljárás volt 2004 előtt, akkor elégedettek lehetünk, mert érezhetően nőtt a hatósági eljárások száma, és ez a megállapítás – mérsékeltebben ugyan, de – érvényes a peres eljárásokra. Ha viszont azt nézzük, hogy az Ebktv. legfontosabb célja az eljárások számának növelése, akkor kevésbé lehetünk elégedettek. Végezetül nézzük meg, mi ennek az oka, és mi lehet a jogalkotás további iránya.

Bonyolult szabályozás és az egyszerűsítés irányai

Az Ebktv. arra törekszik, hogy pontosan meghatározza a hatályát, a jogellenes magatartásokat és az eljárási szabályokat, valamint eleget tegyen a jogharmonizációs kötelezettségeknek. Ebből viszont egy részletes, bonyolult szabályozás következik, amely elvileg segíteni hivatott a jogalkalmazást és a hatékony jogorvoslatot. A panaszosok és a jogalkalmazók azonban nehezen igazodnak ki az antidiszkriminációs szabályok közt. A hatály meglehetősen bonyolult, és a közösségi joghoz képest korlátozott, ami egyes jogsértéseknél már eddig is jogalkalmazási problémákat okozott (pl. társasházak akadálymentesítése, természetes személyek felelőssége zaklatásnál). A fogalmakkal kapcsolatos jogalkalmazási nehézségeket és jogharmonizációs hibákat tükrözi a Módosítás, amely több lényeges ponton pontosította és ezzel együtt tovább bonyolította a definíciókat (pl. közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés). Különösen igaz ez a megállapítás a kimentési szabályokra, amelyek a törvény legkevésbé stabil szabályai. Több jogorvoslati fórum közül lehet választani, de csak nagyon kevés ügyben állapítják meg a tényleges jogsértést, amelyek nagyrészt közvetlen diszkriminációs ügyek, míg a többi fogalmat alig használják. A rendszer tehát működik, de nem elég hatékonyan.

Úgy tűnik, hogy az „ördög” ezúttal nem a részletekben, hanem a rendszer egészében rejlik. Korábban a részletes a szabályozás mellett érveltünk,¹³⁶ hogy pontosan megkülönböztethető legyen a jogellenes és jogszerű megkülönböztetés. Továbbra is jónak tartjuk a részletes szabályozási koncepciót, de meg kellene „szabadítani” a törvényt a fenti koncepcióból szükségszerűen nem következő, feleslegesen bonyolult megoldásoktól. Különösen igaz ez a kimentési lehetőségek komplex rendszerére, amelyek együtt értelmezendő szabályai négy paragrafusba vannak elszórva. Indokolt volna ezeket a törvényben egy helyen, átgondolt rendszerben, akár külön címben szabályozni.¹³⁷ Az Ebktv. és az antidiszkriminációs közigazgatási eljárás egyszerűsítését szolgálná a munkaügyi és a fogyasztóvédelmi hatóságok antidiszkriminációs hatáskörének megszüntetése. Felesleges a szakosodott hatóság mellett további hatósági jogorvoslat, mert nincs érzékelhető szerepük a diszkrimináció elleni fellé-

134 Az Ebktv. 2004. január 27-én lépett hatályba.

135 Az EBH az Ebktv. hatályba lépése után bő egy évvel, 2005. február elsején kezdte meg működését.

136 Bitskey–Gyulavári 2003.

137 Pontosabban és érthetőbben kellene meghatározni például az általános és a speciális kimentési szabályok viszonyát.

pésben, és ezzel ki lehetne iktatni a párhuzamos hatósági eljárások összetett szabályait is. Itt csak néhány példát igyekeztünk felhozni, de a jogalkalmazás tapasztalatai alapján át kell tekinteni az egyszerűsítés további lehetőségeit. Az egyszerűsítés mellett az is segítené az Ebktv. hatékonyabb alkalmazását, ha a diszkriminációs eljárások szereplői több információval rendelkeznének a magyar antidiszkriminációs jog „rejtelméről”.¹³⁸ Különösen igaz ez a bíróság és az EBH közötti fórumválasztás lehetőségére és párhuzamos eljárásuk szabályaira.¹³⁹

Az Ebktv. 2006. évi módosításával az antidiszkriminációs szabályozás reformja és – ezzel összhangban – a jogharmonizáció nagyrészt befejeződött. A következő évek feladata a rendszer „finomhangolása”, a joganyag (fogalmak, kimentési és eljárási szabályok) további csiszolása és egyszerűsítése annak érdekében, hogy az Ebktv. valóban meg tudjon felelni deklarált céljainak és a vele szembeni elvárásoknak.

Irodalomjegyzék

- Bitskey, Botond – Gyulavári, Tamás (2003): Kell-e anti-diszkriminációs törvény? *Jogtudományi Közlöny* 58. évf. 1. sz. 1–8.
- Bitskey, Botond – Gyulavári, Tamás (2004): Az anti-diszkriminációs jog reformja. *Acta Humana* 15. évf. 4. sz. 13–40.
- Demeter, Judit (2006): Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény – az Egyenlő Bánásmód Hatóság által lefolytatott eljárások tükrében. *Acta Humana* 17. évf. 1. sz. 49–66.
- Kádár, András – Farkas, Lilla (2005): *Report on measures to combat discrimination in Hungary* (www.migpolgroup.com)
- Kárpáti, József (2005): Az utolsó próbatétel. Ítélet a Háttér Társaság kontra Károli Egyetem ügyben. *Fundamentum* 9. évf. 3. sz. 105–108.
- Kárpáti, József – Bihary, László – Kádár, András – Farkas, Lilla (2006): *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata* (www.neki.hu)
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris.

138 Az erre vonatkozó tudás hiányát bizonyítja az EBH-hoz érkező alaptalan panaszok nagy száma.

139 Részletesen lásd: Demeter 2006: 54–56.

KEREZSI KLÁRA

Büntetve gondozni?

A javítóintézeti nevelés helye a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerében

A dolgozat a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásával kapcsolatos problémákat elemzi, különös tekintettel a javítóintézeti nevelés céljára és szerepére. A szerző a javítóintézeti nevelés gyakorlati problémáit a büntetőpolitika, a büntetőjogi szabályozás és a társadalmi-gazdasági változások kontextusában helyezi el. Abból indul ki, hogy meg kell találni a megfelelő arányt a fiatal életkorból adódó sajátosságok és a társadalom védelmének szükségessége között. Statisztikai adatok segítségével vizsgálja a hazai büntetés-kiszabás gyakorlatában a kezelő szemlélet érvényesülését, és elgondolkodik azon, hogy mi lehet a magyarázata a javítóintézeti nevelésre ítélték számbeli csökkenésének. Felveti, hogy helyes-e, hogy a javítóintézetek a „megfosztottság/megjavítás” keretben értelmezik a bűnelkövetést, s nem a büntetést, hanem a fejlesztő, korrekciós nevelést tekintik feladatuknak. Úgy véli, hogy a javítóintézeti nevelésre ítélt fiatalkorúak számbeli csökkenése azt jelzi, hogy a bírúk nem bíznak a jogintézmény hatékonyságában. A szerző – cikkét vitairatnak szánva – felveti, hogy jó úton haladunk-e, ha továbbra is nevelés központúnak tartjuk a javítóintézeti nevelés intézkedését. Végezetül összegzi a javítóintézetek lehetséges jövőbeli funkcióit.

Bevezetés

Majdnem 100 éve már, hogy a felnőttekétől eltérő anyagi, eljárási és büntetés-végrehajtási szabályok intézményesültek a bűnelkövető fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerében. A 20. század kezdetén úgy tekintettek a kiskorú elkövetőre, mint számos lehetőségtől megfosztott gyerekre, és nem mint erkölcsileg romlott bűnözőre. Ezért tettek különbséget a bűnelkövető fiatal és felnőtt között – tekintet nélkül az általuk elkövetett cselekményre. A 20. század elején kiformalódó kriminálpolitika a fia-

talkorúak növekvő számú büntetőjogi normaszegését e transzfer helyzetben lévő korosztály szociológiai és pszichés problémájaként kezelte, s mint ilyet, sokkal inkább nevelő jellegű intézkedésekkel, mint büntetőjogi büntetéssel kívánta befolyásolni. Ennek megfelelően a büntetőjogi felelősségre vonás elsődleges céljának a nevelést tartotta, s ettől kezdve a fiatalkorúak szankciórendszerében központi helyet foglaltak el a nevelő intézkedések. A bűnelkövető magatartás kialakulásának hatékony megelőzése érdekében ugyanakkor az ún. predelikvens állapotban is lehetővé vált az állami beavatkozás. Az állami beavatkozásra tehát nemcsak bűncselekmény elkövetése, hanem egyéb viselkedési, beilleszkedési probléma esetében is sor kerülhetett, azaz az állami reakcióban keveredtek a szociális, a pszichikai gondoskodás, illetve a büntetőjogi szankció különböző formái (Fülöp–Nagy 2005: 302).

„Dolgozatom célja az adott keretek között megvilágítani azt a kérdést, hogy miként lehetne az igazságügyi hatáskörbe tartozó javító- és nevelő-intézeteket nemcsak a nevükben, de a belső céljaik, eszközeik és eredményeik tekintetében is valóban nevelő-intézetekké tenni. Kétségtelen, hogy ennek egyedüli módja, ha az igazságügyi, bírói feladatokra a pedagógiai tudományt alkalmazzák. Ma a fiatalkorúak bírósága elé került fiatalkorúak számára, nincs más mint a javítóintézetek. A növendékeket ezekben teljesen egyformán kezelik, csak néhol visz egy-egy jobblelkű nevelő némi változatosságot a nevelésükbe. Nevelő módszerről azonban ezeknél szó sem lehet. Szabályaik minden vonatkozásban a szabadságvesztés büntetés végrehajtására szolgáló intézetek enyhített kiadásai, amihez az is hozzájárul, hogy a növendékek internálva vannak, a valóságban az intézmények büntető jellege nem szűnt meg; ezen semmiféle címváltoztatással nem, csupán az intézetek pedagógiai alapokon való átalakításával lehet segíteni” – írta Kármán Elemér (1919: 88–98).

Ez, a korábbi klasszikus büntetőjogi elvektől lényegesen eltérő filozófiai előfeltételezésekre épülő igazságszolgáltatási rendszer, a jóléti állam idején reszocializációs modellé fejlődött, amelyben az egyre szélesebb körben használatos alternatív büntetések, és a végrehajtásukat segítő új intézmények rendszere támogatta a bűnelkövető fiatalok társadalmi beilleszkedését. A reszocializációs megközelítés hitelét azonban fokozatosan megkérdőjelezték az 1970-es évektől világszerte emelkedő bűnözési mutatók, illetve az, hogy a fiatalkorúak egy részét a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetésében is tetten érték. Egyre érett a fiatalkorúakkal kapcsolatosan is a klasszikus felelősségi elvekhez való visszatérés szükségessége, amely fiatalkorúak felelősségét hangsúlyozza, és egyre kevésbé tekintette őket a létező társadalmi és családi körülmények „áldozatainak”. Az 1970-es évekig a védelemmel és gondozással jellemezhető reakciókészlet a későbbi évtizedben egyre inkább a fiatalkorúak felelősségének szigorúbb erősítése és a fokozottabb felügyelet irányába mozdult el. Napjainkban a társadalom védelmének biztosítása érdekében a súlyos bűncselekményt, különösen az erőszakos cselekményt elkövető fiatalkorúak egyre több országban a felnőttekével hasonló elbírálásban részesülnek. Az USA-ban állami és szövetségi törvények határozzák meg azokat a speciális körülményeket, amelyek fennállása esetén automatikusan a felnőtt korúak igazságszolgáltatási intézményei járnak el az ügyükben

(pl. emberölés, erőszakos közöszülés, fegyveres rablás elkövetése), illetve azokat a körülményeket, amelyek mellett lehetséges a fiatalkorú elkövető ügyének áttétele a felnőtt korúak hatóságához. Azzal, hogy egyre kevésbé hajlandó különbséget tenni fiatalkorú és felnőtt korú között, a jelenlegi amerikai igazságszolgáltatási rendszer egyszerűen megtagadja az életkori sajátosságok figyelembevételét a bűnelkövető fiatalkorútól, vagy ahogy Aaron Kupchik (1999) fogalmazza: szimbolikusan tagadja a gyermeki státust.

A jogalkotók a fiatalkori bűnözés kezelésére szerte a világon vegyítik a tetterányos és a reszocializációs felelősségi modell elemeit, hogy megtalálják a megfelelő arányt a fiatal életkorból adódó sajátosságok és a társadalom védelmének szükségessége között.

1. A tetterányos felelősségi rendszer alapján álló alkotmányos büntetőjogi megközelítést érvényesítik, amely a büntetőjogi beavatkozást végső eszköznek tekinti, s amelyben a bűncselekmény elszakad az elkövetéséhez vezető társadalmi, szociális és gazdasági okok figyelembevételétől, vagy

2. a célszerűség alapján a reszocializációs stratégiát érvényesítik, amely már a veszélyeztetettség eseteiben is beavatkozik, túlterjeszkedve a büntetőjog kompetenciáján.

Egyre erősebb azonban a világban egy további irányzat, éspedig a helyreállító igazságszolgáltatás, amely a bűnelkövető felelősségérzetének felkeltésével, a sértett és az elkövető közötti ellentét feloldásával, valamint a sértettnek nyújtott elégtétellel látja megfelelően rendezhetőnek a bűncselekmény által okozott konfliktust.

Bűnözéskontroll és közpolitika

A bűnözéskontroll eszközei „neutrálisak”; irányukat és tartalmukat mindig az a politikai szándék határozza meg, amely a bűnözéskontroll törekvéseit is megjelöli. Jogi eszközei tehát megjelenhetnek dekriminalizációban, de a rekriminalizálásban is. A bűnözéskontroll eszközeinek megválasztása elsősorban politikai kérdés, bár gazdasági szempontok is tagadhatatlanul szerepet játszanak benne, mint például a szabadságvesztés közismerten magas költségei. Ugyanakkor az is tény, hogy a bűnözéskezelésben (is) manifesztálódó politikai irányvonal értékszempontoknak is szerepet tulajdonít.

Az elmúlt két évtizedben a büntető igazságszolgáltatás, illetve szociálpolitika területén is több olyan új jelenség tapasztalható, amelyek befolyást gyakorolnak a bűnözéskontroll eszközeinek megválasztására, és meghatározzák a büntető szankciók végrehajtásának kereteit, formáit és tartalmát is.

1. A világban szociálpolitikai paradigmaváltás zajlik: a 20. századi modern jóléti állam szociálpolitikáját váltja-váltotta fel a posztmodern, neoliborális szociálpolitika. Az 1980–90-es évekre ugyanis válságba került a társadalmi közfelelősségre építő jóléti államfelfogás, ahol a közjó elősegítésének letéteményese az állam, s ahol az állami beavatkozásokkal

megtámogatott társadalmi cél a társadalmi életegyenlőtlenségek korlátozása. Ezzel együtt elhalványult az a társadalomkép is, amely az integráltsággal, a kohézióval és a létbiztonsággal jellemezhető. Ehelyett a posztmodern szociálpolitika társadalomképe az egyenlőtlenségek korlátlan elfogadása felé tendál, s a társadalmi újratermelés egészéért vállalt közfelelősség helyébe az egyéni felelősség lépett (Ferge 1997: 4). A jóléti állam összeomlása következtében a munkanélküli fiatalok száma növekedett, s a „túlélésért való küzdelem”, a kilátástalanság, illetve a források hiánya sok szempontból a harmadik-világ városaihoz tette hasonlatossá az európai nagyvárosokat (Chossudovsky 1998). A metropoliszokban tapasztalható szociális „apartheid” következtében a kedvezőtlen szociális helyzetű, illetve az etnikai alapon elkülönülő kisebbségek meghatározott területekre koncentrálnak.

2. A társadalomkép megváltozása nem maradt hatás nélkül a büntetőpolitikára sem. A nyolcvanas években kialakult – a „megérdemelt büntetés” elvére épülő – büntetésmodell az elkövetett bűncselekmény súlyához igazítja az alkalmazandó szankciót, vallva, hogy az állam nem fordíthat több pénzt a bűnözés kezelésére, mint amennyit a társadalom védelme indokol. A tettarányosság elvének visszatérése megerősítette a bűnözés problémájának morális megközelítését, és az erkölcsi követelmények központibb helyre kerültek.

3. Az emberi jogok felértékelődését jelző európai jogfejlődés a feleket egyre inkább egyenlő jogú ügyfeleknek tekinti a bíróság előtt. Ez az új fejlemény nem maradhat hatás nélkül az elkövető rendelkezési jogára sem, a büntetőeljárás tartama alatt: „eddig gondolkodásunk középpontjában leginkább a terhelti pozíció garanciális kérdései, a védelem erősítése állt indokoltan. Merem remélni, hogy elérkeztünk ahhoz, hogy a terhelt »rendelkezési joga« nem csupán lehetséges passzivitása terén érvényesüljön, beismerése és beleegyezése nem egy alávetett pozíciójú, hanem egy »elidegeníthetetlen méltóságú« ember nyilatkozataként meghatározó lehessen az eljárás menetében, a büntetés kiszabásában és végrehajtásában” (Palánkainé 1991: 28).

4. Új fejlemény az áldozat szerepének megváltozása. Az elmúlt két évtizedben folyamatosan növekvő figyelem övezi a sértettet a büntető igazságszolgáltatás részéről. Ez a növekvő érdeklődés változatos kormányzati aktusokban ölthet testet: pl. a sértett információval való ellátásától és bevonásától az eljárási cselekményekbe, a helyreállító igazságszolgáltatási programok indításáig igen széles a paletta. Ahogy eddig a sértettet úgy emlegették, mint az igazságszolgáltatás „elfelejtett” szereplőjét, napjainkban politikailag lehetetlen nem tudomást venni a sértettől (Crawford–Enterkin 2001: 708).

5. A sértett szempontjainak figyelembevétele és védelmének szükségessége ugyanakkor alakítja az emberi jogokhoz való általános viszonyt is, s az emberek általánosan elfogadóbbá válnak a saját és mások jogainak korlátozásával és bizonyos kontrolleszközök alkalmazásával szemben. Ezt jelzi például, hogy egy skóciai vizsgálatban a megkérdezettek 67 százaléka úgy nyilatkozott, hogy nem bánja, ha az utcai kamerák megfigyelik (Henderson 2002: 21).

6. Az univerzális áldozat-mentalitás szoros összefüggésben van a tár-

sadalmi kockázat-termeléssel. Az ipari vagy osztálytársadalom fogalma a körül a kérdés körül forgott, hogy a társadalmilag megtermelt vagyon hogyan osztható el társadalmilag egyenlőtlenül, egyszersmind mégis legitim módon. Napjaikra viszont létrejött egy másik modernitás. Ebben a „modernitásban” a társadalom önmagát kérdőjelezi meg, az általa termelt kockázatok révén (Beck 1992). Ezt a rizikó-társadalmat nem pozitív ideák vezetik, hanem a rizikókontroll szükségességének kiábrándult racionalitása. A szolidaritás nem az összetartozás pozitív érzésén, hanem a félelemben való osztozás negatív érzésén alapul (van Swaaningen 2000: 92). Az áldozattá válás érzésének általánossága annak ellenére vált áthatóvá, hogy a kutatási eredmények szerint a sértettek (és elkövetők) egyre erőteljesebben a nagyvárosok belsővárosi részeiben lakó kisebbségi csoportokra koncentrálódnak (Niskanen 1994). A társadalmi kockázattermelés – vagy legalább következményeinek – mérséklése, a társadalom működőképessége szempontjából viszont elengedhetetlen. Így válik a napi élet részévé az iskolák bejáratánál a fegyverellenőrzésre szolgáló kapu, az épületen belül a zárt láncú tévéhálózat, vagy az, amit az egyik kanadai középiskolában vezettek be: a diákok a nevüket tartalmazó lapocskát viselnek a nyakukban. A büntetőjogi kontroll azonban nemcsak az iskoláknak, hanem a munkáltatóknak is példát ad: „az Egyesült Államok legnagyobb korporációinak kb. a 25 százaléka rendszeresítette a drogtesztet mint rutineljárást, alkalmazottainak felvételi eljárása során. Az IBM és más ilyen típusú szervezetek vizeletvizsgálati eredményt kérnek az állásra jelentkezőktől. Más cégek rendszeres vagy váratlan drogellenőrzést végeznek.” (Young 1989)

7. A 20. század második felében a társadalmi változásokra adott reakciókészlet lehetséges elemeiből a jogi befolyásolás eszközei kerültek előtérbe, különösen a kényszer, a büntetőjogi hátrány alkalmazása. Az ezzel – időben – párhuzamosan érvényesülő folyamatban, az állami szférában is megjelent a menedzsment szemlélet. Piaci elvek hatják át az állami közszolgáltatás intézményeinek és a büntető igazságszolgáltatási szervek tevékenységét (Gönczöl 2001: 17). Ennek eredményeként a büntető igazságszolgáltatás területén is elvárassá vált a tevékenység-értékelés és alapvető szemponttá a költség-haszon elemzés.

8. A tömegkommunikáció befolyása egyre meghatározóbb a büntetőpolitika alakulására. A polgárok elsősorban a médiából szerzik információikat, s ennek „segítségével” fordítják le maguknak, hogy milyen is lehet az a bűnözés, amely a valóságban létezik. A média azonban a bűnözést izgalmas, szórakoztató, sok esetben rémületet okozó történetek színes csokraként kezeli, amelyben a legérdekesebb mindig az erőszak, az egyén patológiás vonásainak bemutatása. Nem kérdez rá a „miért”-re, és nem érdeklí a folyamat sem, amely a cselekmény elkövetéséhez vezetett. Nem az átlagcselekményt mutatja be, hanem a szenzációt rejtő, különlegeset – a valóságban élenyésző kört, s ebből általánosít. S hogy a bűnözés esetén „tálalása” nem marad hatás nélkül a laikus polgárra, azt a halálbüntetés visszaállítását igénylő közvélekedés is jelzi.

Az igazságszolgáltatási rendszer

Napjainkban három irányzat él a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerét alakító reformtörekvésekben:

1. Nyugat-Európa országai erősítik a fiatalkorúak felelősségi rendszerének különállását, és bővítik a „más elbánást” biztosító eszközök körét. A nevelési intézmények hatásának erősítésére és a nagyobb differenciálási lehetőség megteremtésére törekuszenek.

2. Az Egyesült Államokban viszont megkérdőjeleződött a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszere különállásának indokoltsága, a fiatalkorúak önálló bíróságainak szükségessége – különösen az erőszakos vagy súlyos bűncselekményt visszaesőként elkövető fiatalkorúak esetében.

3. Új-Zélandon és Ausztráliában viszont a fiatalkorúak kezelőrendszerében különösen erős a kárhelyreállító igazságszolgáltatás eszközrendszere, a jóvátétel, az elterelés és a mediáció.

Mindhárom megközelítés közös jellemzője a büntetőjogi garanciák érvényesítése, tehát a nevelési célok csak a büntetőjogi biztosítékok betartása mellett érvényesülhetnek.

Az új fejleményekre tekintettel messzemenően egyet lehet érteni Fülöp Ágnes és Nagy Emese megállapításával, amely szerint: „napjaink kriminológia- és jogtudományának egyik alapvető feladata, hogy feltárja azokat a tényezőket, kidolgozza azokat az elveket és jogi kereteket, amelyekben a klasszikus büntetőjog formáinak megtartása mellett a kezelő szemlélet törekvései megvalósíthatók” (2004: 3). A szerzők pontosan megfogalmazták a fiatalkorúakra vonatkozó büntető igazságszolgáltatás két nehezen összeegyeztethető szempontját:

1. Egyrészt figyelembe kell venni azt, hogy az életkori sajátosságok – még ha nem is érintik a büntetőjogi felelősség kérdését – mindenképpen eltérő választ igényelnek a büntető hatóságoktól.

2. Másrészt válaszlépéseit a büntetőjog keretei között kell tartania, hiszen más fiatalkori devianciától elkülönülten csak bűncselekményre reagálhat, a büntetőjog kereteibe illeszthető válaszokkal.

Az 1990-es évek során a jogalkotó többször is módosította a Büntető Törvénykönyvet, és a büntető eljárási rendelkezéseket. A fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerének módosítása részben a fiatalkorú bűnözéssel kapcsolatos helyzet javítását, és a fiatalkorú bűnelkövetők reszocializálásának erősítését célozta. Emellett kiemelt figyelmet kapott a hazai szabályozás és a nemzetközi egyezmények és sztenderdek összhangjának megteremtése. A hazai büntetőjogi szabályozás ugyanis nem illeszkedett a nemzetközi követelményekhez: nem érvényesült a szabadságelvonással járó szankciók „végső eszköz” jellege; hiányzott az alternatív büntetések rendszere; a büntetőeljárási jogban nem voltak intézmények a differenciált elbírálásra; hiányzott a reszocializációt szolgáló intézményi háttér; a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetei a felnőttek intézetének enyhébb formáiként működtek; hiányzott a speciális képzés és a megfelelő szakemberek sora. E körben a Fülöp-Nagy szerzőpáros

TANULMÁNYOK

fontos szempontra hívja fel a figyelmet az Országgyűlés 115/2003 (X. 28) számú határozatának szövegében: „A büntető igazságszolgáltatás nem rendelhető alá a bűnmegelőzés szempontjainak. A jogbiztonság követelménye és az állampolgári jogok védelme érdekében úgy kell megőrizni a büntető igazságszolgáltatás hagyományos, garanciákban gazdag rendszerét, hogy az ne rendelődjön alá a társadalmi bűnmegelőzés sajátos szempontjainak. A büntetőpolitika működésével kapcsolatos alkotmányos elvárások csak erre figyelemmel teljesülnek.” Messzemenően egyet lehet érteni következtetésükkel is, mely szerint „ezen elvi megfontolás igen fontos garanciális korlátja és egyben érvényesülési biztosítéka a kezelő szemléletű büntetőjogi elveknek” (Fülöp–Nagy 2005: 307). A hivatkozott szerzőknek igazuk van abban is, hogy a fiatalokkal kapcsolatosan „a magyar büntetőjog szemléletét a megtorló és kezelő elvek egyidejű jelenléte alakítja”, és azt is pontosan látják, hogy „e kettős hatás inkább az egyes irányok jogintézményeinek egymásmellettiességét, mintsem harmonikus elvi és funkcionális egységét eredményezi” (Fülöp–Nagy 2005: 303).

1. ábra A fiatalkorú bűnelkövetők útja az elkövetéstől a különféle jogkövetkezményekig

A fiatalkori bűnözés vizsgálatánál mindenekelőtt az ERÜBS¹, illetve az egyéb ügyészségi statisztikák adatait kell számba vennünk, mivel ezek az adatok vannak a legközelebb a bűnözés napi realitásához. Az alábbi ábra a 2004. évi statisztikai adatokat használja fel.

Az ERÜBS adatain túl vizsgálhatjuk az ügyészségi eljárási statisztikát, de figyelniük kell arra, hogy a két adatbázis adatai – miután más-más szempontú adatfeldolgozást jelentenek – szükségszerűen eltérnek egymástól. Az ügyészségi statisztika adatai szerint 2004-ben 14 815 fiatalkorú gyanúsítottat regisztráltak. E terheltek egy részével szemben megszüntették a nyomozást (5149), illetve egyéb befejezést (1206) alkalmaztak. A megszüntetések közül 2411 fiatalkorút (46,8%) megrovásban részesítettek, illetve 1930 fiatalkorúval kapcsolatosan (37,5%) elhalasztották a vádemelést. Ha a nyomozás befejeződött és az előbbi körülmények nem állnak fenn, akkor az ügyész vádat emel. 2004-ben 8460 fiatalkorú bűnelkövető ügye került át vádemelési javaslattal a bíróságra.

A bírósági szakaszban is sor kerülhet az eljárás megszüntetésére, esetleges felfüggesztésére (például, ha a terhelt ismeretlen helyre távozott, és a felkutatására irányuló intézkedések nem vezettek eredményre). A bíróság vagy felmenti, vagy elítéli a vádlottat, de elítélés esetén is többféle szankciót alkalmazhat.

2. ábra A fiatalkorú elítéltekkel szemben alkalmazott büntetőjogi szankciók százalékos megoszlása (1989–2005)

¹ Egységes Rendőrségi és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika (ERÜBS). Kiadja a Legfőbb Ügyészség Rendészeti Statisztikai Önálló Osztálya és a Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztály

Jogkövetkezmények és jogalkalmazás

Az adatok azt mutatják, hogy a kezelő szemlélet érvényesülése determinálja a hazai büntetéskiszabási gyakorlatot: bírói szakban „az elkövetők több mint 60 százalékánál a bűncselekmény elkövetésének megállapítása mellett is próbaidőre lemondanak az állam büntető igényének az érvényesítéséről” (Fülöp–Nagy 2005: 309).

Ugyanakkor azt sem szabad figyelmen kívül hagynunk – folytatják a szerzők –, hogy a „próbaidős” jogkövetkezmények túlsúlya nem csak a kezelő szemléletből ered, hanem a fiatalkorúakkal szemben reálisan alkalmazható jogkövetkezmények korlátozott voltára is visszavezethető (Fülöp–Nagy 2005: 310).

Bár a javítóintézeti nevelés szabadságelvonással járó szankció, céljait és tartalmát tekintve kétségtelenül a nevelés szolgálatában álló jogintézmény. Az adatok folyamatos csökkenése azonban a százéves jogintézmény folyamatos szerepvesztését jelzi. Nem tudjuk, hogy az elmúlt években milyen okok miatt változott meg a javítóintézeti neveléssel kapcsolatos szankcióalkalmazási gyakorlat. Miért tapasztaljuk azt, hogy a bírák elveszítik érdeklődésüket a javítóintézeti nevelés iránt? Nincs szükség a javítóintézeti nevelésre? Nem támadt-e túlságosan nagy úr a „próbaidős” jogkövetkezmények és a végrehajtandó szabadságvesztés között? Hová tűntek a korábban javítóintézeti nevelésre ítélt fiatalkorúak? A próbára bocsátottak számát gyarapítják? Vagy a felfüggesztett szabadságvesztésre ítéltékét? Esetleg a vádhalasztással érintettek körében kereshetnénk őket?

3. ábra A javítóintézeti nevelésre ítélték száma

Elgondolkodva azon, hogy a javítóintézeti nevelésre ítélték számának csökkenését vajon milyen tényezők befolyásolják, mindenképpen tekintettel kell lenni a gyermek- és fiatalkorúak életkori kohorszának jelentős számbeli csökkenésére. A 14–18 évesek létszámának csökkenése miatt az ismertté vált fiatalkorú bűnelkövetők abszolút száma is csökkent. A gya-

korisági mutatók ezzel szemben azt jelzik, hogy a népességszám csökkenése mellett romlanak a gyakorisági mutatók, azaz a kisebb létszámú korosztály 10 ezer azonos életkorú lakosára több fiatalkorú bűnelkövető esik.

4. ábra A gyermek- és fiatalkorú népesség és az ismertté vált gyermek- és fiatalkorú elkövetők számának alakulása (1985–2005)

Gondolhatunk arra is, hogy a „próbaidős” jogkövetkezmények végrehajtása (például próbára bocsátás, szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése) nem elég meggyőző a bírói kar számára. Ez az ismerethiány is indokolta, hogy az Országos Büntemegelőzési Bizottság (OBmB) felkérésére 2005-ben megvizsgáljuk a pártfogó felügyelet speciális magatartási szabályainak alkalmazási gyakorlatát. A vizsgálati minta teljes körű volt, ami azt jelenti, hogy tartalmazott minden, a 2003. július 1-je és 2004. december 31-e között a pártfogó szolgálathoz érkezett olyan ügyet, amelyben az ügyészség vagy a bíróság a pártfogó felügyelet elrendelése mellett speciális magatartási szabály betartására kötelezte a pártfogoltat (Kerecsi-Kó 2006: 19).

Jelzésértékű volt, hogy a vizsgált 839 személyből álló vizsgálati mintát az életkori megoszlást illetően határozott fiatalkori „túlsúly” jellemezte, ami azt mutatja, hogy a jogalkalmazók a speciális magatartási szabályokat elsősorban a fiatalokkal szemben alkalmazzák. A 482 speciális magatartási szabállyal sújtott fiatalkorú közül mindössze 3 olyan személyt találtunk, akit javítóintézeti nevelésből bocsátottak el. Mindhárommal szemben vagyon elleni bűncselekmény elkövetése miatt alkalmazták a javító-intézeti nevelést.

Kutatási adatokkal sajnos nem tudom alátámasztani állításomat, csak egyéb érvekkel, de úgy vélem, hogy a vádemelés elhalasztásának új jogintézménye is hatást gyakorolt a javítóintézeti nevelésre ítélték számának csökkenésére. A szankcióalkalmazási hatalom reallokációja az elmúlt év-

tizedek legjelentősebb eljárásjogi változása. Világszerte tendencia a büntetőeljárások elterelésének számbeli növekedése, és egyre erősebb az a folyamat, amelyben nem bírósági szervezeteket (pl. az ügyészt) „kvázi-büntető” hatáskörrel (vagyis azzal a szerepkörrel, amely korábban csak a bíróságnak „dukált”) ruház fel a jogalkotó. A büntető igazságszolgáltatás rendszerként működik, ebből következően nem csupán direkt módon, a bíróság büntetéskiszabási tevékenységének jogi korlátozásával, hanem a rendszer más elemeire gyakorolt nyomással is orientálható a büntetőpolitika számára kívánatosnak vélt eredmény elérése, illetve gyakorlat kialakítása. Azt állítom tehát, hogy a vádemelés elhalasztásának lehetősége szintén mérsékelte a javítóintézeti nevelésre ítélték számát.

A vádhalasztással kapcsolatosan érdemes megvizsgálni rendelkezésre álló egyéb adatokat is. Az ügyészségi statisztika szerint 2004-ben 428 esetben került sor a vádhalasztás után vádemelésre, fiatakorúaknál pedig 131 esetben. Az összes gyanúsítottnál alkalmazott vádhalasztások 5,5 százalékában került sor a későbbiek során vádemelésre, ezen belül a fiatakorúaknál alkalmazott vádhalasztások 6,8 százalékában.

Ha arra vagyunk kíváncsiak, hogy milyen a vádhalasztás eredményesége, akkor azokat az adatokat kell megvizsgálnunk, amelyek a vádhalasztás utáni vádemelések számát mutatják, és ezeket kell összehasonlítanunk az összes vádhalasztás számával. Ebben a körben a nehézséget az jelenti, hogy a Be. 222. § (1) bek-e szerint az „ügyész [...] a vádemelést egy évtől két évig terjedő időre határozattal elhalaszthatja, ha ennek a gyanúsított jövőbeni magatartásában mutatkozó kedvező hatása feltételezhető”, így a fenti adatokat nem a 2004. évben, hanem a 2003. vagy a 2002. évben elrendelt vádhalasztásokkal kell összehasonlítanunk. A Legfőbb Ügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztályának jelentése szerint a vádhalasztások jellemző tartama 1 év. (Legfőbb Ügyészség 2005: 31) Ezt az időtartamot alapul véve a rendelkezésre álló adatok a következő megoszlásokat mutatják (a (c) oszlop = a vádhalasztás utáni vádemelés száma osztva az előző évi összes vádhalasztás számával és szorozva százzal). E közelítő számítás szerint az összes vádhalasztás 11,2–12,5 százaléka a későbbiekben eredménytelennek bizonyult.

1. táblázat

Év	Összes vádhalasztás (benne: a drog- elterelések is)	Vádhalasztás utáni vádemelés	Vádhalasztás utáni vádemelés az előző évi összes vádhalasztás százalékában
	(a)	(b)	(c)
1999	2235	138	–
2000	2684	280	12,5
2001	3280	365	13,6
2002	3343	378	11,5
2003	3747	375	11,2
2004	7772	428	11,4

A jogalkotó a vádemelés elhalasztásának lehetőségéből csupán a többszörös visszaesőt, és a próbaidő alatt újabb bűncselekményt elkövető személyt zárja ki. A 2003. évben ismertté vált 118 145 bűnelkövető közül 5588 személy (4,7%) minősült többszörös visszaesőnek, míg a 2004. évben ismeretté vált 130 182 bűnelkövetőből 5872 személy (4,5%) volt többszörös visszaeső. Személyi oldalról tehát jogalkalmazó igen széles körben teszi lehetővé a vádemelés elhalasztását. Természetesen ezt a széles kört korlátozza a büntetőeljárás törvény, amely felnőtt korúaknál a háromévi, illetve fiataloknál, az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő cselekmények esetén teszi lehetővé a vádemelés elhalasztását. Az adatok mintha azt jeleznék, hogy a jogalkotó túlságosan tágan határozta meg a vádhalasztás alkalmazásának törvényi lehetőségeit. Az 5 évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekményi körbe a fiatalok által jellemzően elkövetett bűncselekmények szinte teljes köre beletartozik, azaz a fiatalok bűnözés egészének kezelésére alkalmas megoldást foglalt törvénybe a jogalkotó.

5. ábra A fiatalok bűnelkövetőkkel szemben alkalmazott néhány jogkövetkezmény alakulása 1984 és 2004 között

Az ügyészi vádemelés után a bíróság még mindig több szankcionálási lehetőség közül választhat: megrovásban részesítheti, próbára bocsáthatja, felfüggesztett szabadságvesztésre ítélheti a fiatalokat. Ha ezek a jogkövetkezmények – a cselekmény vagy az elkövető jellegzetességei miatt – nem megfelelőek, akkor veszi számba a szabadság elvonásával járó javítóintézetes nevelés, vagy a végrehajtandó szabadságvesztés alkalmazását.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a fiatalok elkövetők igen nagyszámú bűnhalmazatot követnek el. A pártfogó felügyelet speciális magatartási

szabályaival kapcsolatos kutatás eredményei azt jelezték, hogy a bűnhalmazat sem akadály a példának a vádhalasztásnak: a mintában szereplő 404 fiatalkorú 452 bűncselekményt követett el. A speciális magatartási szabály betartásának előírásával próbára bocsátott, 53 fiatalkorú összesen 67 bűncselekményt, a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt 7 fiatalkorú összesen 9 bűncselekményt követett el (Kerecsi-Kó 2006: 35–37). A hazai gyakorlat tehát azt jelzi, hogy még nagyobb számú bűnhalmazat esetén is lehetőség van arra, hogy az eljárás a két szabadságelvonással járó jogkövetkezménynél (a javítóintézeti nevelés, és a végrehajtandó szabadságvesztés) enyhébb szankciók alkalmazásával fejeződjön be.

A javítóintézeti nevelés

Az előző állításokból természetesen az a következtetés is adódhat, hogy a hazai szankcióalkalmazási gyakorlat határozottan érvényesíti a szabadságelvonással járó szankciók „végső eszköz” jellegét. Úgy vélem azonban, hogy a gyakorlat jelzése nem ilyen következtetés levonását teszi indokolttá. A javítóintézeti nevelés alkalmazásánál ugyanis három szempontot kell egyszerre érvényesíteni:

1. A garanciális szabályok érvényesítését, e követelmény miatt vált határozott tartamúvá a javítóintézeti nevelés.

2. Fontos követelmény a fiatalkorúak jogainak biztosítása. Emiatt szabályozza a javítóintézeti rendtartás – összhangban a Nemzetközi Gyermekjogi Konvencióval – igen részletesen a javítóintézeti neveltek ellátását és jogait (élelmezés, ruházat, személyiségfejlesztés stb.).

3. Tekintettel kell lenni továbbá arra a fiatalkorúak életkorából eredő jellegzetességeire, hogy pszicho-szociális szempontból „átmeneti” állapotban vannak: sem testi, sem szellemi, sem személyiségbeli fejlődésük nem befejezett. Ez a megközelítés a pozitivisták kriminológiai kutatásainak eredményeire épül, és ez a hagyomány – legalábbis Európában – megkérdőjelezhetetlen érték.

E harmadik kívánalomba illeszkedik hiánytalanul a javítóintézeti nevelés. Talán azt is mondhatjuk, hogy nem változott – legalábbis a jogintézmény szemlélete – immár 100 éve. Kérdés, hogy jól van-e ez így. Időközben ugyanis átalakult a társadalmi feltételrendszer, megváltoztak a fiatalkorú bűnözés kezelésével kapcsolatos közösségi elvárások. Lehet, hogy ez a megközelítés is oka annak, hogy a jogalkalmazó bíró bizalmát veszítette a javítóneveléssel szemben?

Vizsgáljuk meg, hogy lehet-e ebben szerepe annak, hogy a javítóintézetek megtestesítik azt az értelmezési keretet, amely a „megfosztottság-megjavítás” keretben értelmezi a bűnelkövetést: a fiatalkorú bűnelkövetők megfosztott, deprivált fiatalok, ez érthetővé, talán megbocsáthatóvá is teszi, ha bűnelkövetővé válnak. A javítóintézet nem büntetni, hanem – mint a neve is mutatja – javítani akar, részben azáltal, hogy megadja a vétkesnek mindazt, amitől meg volt fosztva, például a szeretetet és a fegyelmet.

A probléma azonban távolról sem ilyen egyszerű. A gyakorlati szak-

emberek jól érzékelik a fiatalkorú bűnelkövetők körében jellemző macho viselkedés-mintát, amelyet a filmek, a reklámok, a számítógépes játékok sugallnak. Találónan nevezi ezt a jelenséget Tony Jefferson (1996: 80) „keményfiú-kontextus”-nak, utalva arra, hogy a fiatalkorú bűnelkövetők a saját maguk számára a hátrányos helyzet elemeit a keménység fogalmai ban értelmezik. Ez az értelmezési keret azért lehet olyan jellemző a – jellemzően deprivált – fiatal férfiakra, mert nincs valós társadalmi hatalmuk, hiszen képzetlenek és munkanélküliek, de egy olyan kultúrában élnek, amely a patriarchális hatalom értékeit közvetíti a számukra.

Lehet, hogy vihart aratok, de talán jobban kellene igazodni azokhoz az elvárásokhoz, amelyeket a fiatalkorúak bűnözésével kapcsolatos aggodalmak motiválnak. Mire gondolok? Például arra, ahogy az Aszódi Javítóintézet igen informatív honlapja miként mutatja be az intézet által vallott alapelveket: „Növendékeinkkel szemben a büntető igazságszolgáltatás az ítélet meghozatalával egyidejűleg befejezte a küldetését. Rendeltetésünk nem a fiatal megbüntetése. ... A növendék befogadásával javítóintézeti fejlesztő, korrekciós nevelés veszi kezdetét. ... A javítóintézet nem büntető intézet. Személyzete nem a büntetésvégrehajtás személyzete, ezért módszertanában és a feladat ellátáshoz való viszonyulásában sem válhat hasonlatossá a büntetésvégrehajtással. ... A javítóintézeti nevelés időtartama alatt a teljes személyzetnek közös a célja: a növendék személyiségfejlődésének támogatása” (Aszódi Javítóintézet 2005: 5).

Hatvani Erzsébet és Papházi Tibor vizsgálata is arra utal, hogy a fiatalkorú bűnelkövetés „megfosztottság-megjavítás” keretbe illeszkedő értelmezése a fiatalkorú növendék hozzátartozói számára is elfogadható. A „jogerős ítélettel rendelkező fiatalkorú bűnelkövetők hozzátartozói pozitívan értékelik az intézetet, az intézet adta tanulási lehetőségeket, melyet a felnőtté válás, sikeres társadalmi integráció alapjának tartanak. A családok gyermekükkel való kapcsolata jónak mondható, a gyermeket a kikerülése után is támogatni szeretnék. Az intézetet kollégiumként fogják fel, ahol a gyermek tanulmányai biztosítottak, mivel a fiatalok egy bizonyos idő elteltével hazamehetnek, így a család és a gyermek kapcsolattartását az intézmény részéről biztosítottak látják. Az intézettel szemben megfogalmazott elvárás: a tanulási lehetőség és szakmaszerzés biztosítása.” (Hatvani–Papházi 2003: 123) Ezt az értelmezést erősíti a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben a Be. 447. §-ához fűzött kommentár is: „A fiatalkorúakkal szembeni eljárás során folyamatosan figyelemmel kell lenni arra a követelményre, hogy az elkövetők ezen körénél elsődleges a törvények iránti tiszteletre irányuló nevelési cél, és ehhez képest másodlagosak a büntetési célok. Ennek az eljárás valamennyi (nyomozati, ügyészi és bírósági) szakaszában érvényesülnie kell.”

Mit lehet ehhez hozzátenni? Talán azt, hogy a bűnözés, benne a fiatalkori bűnözés is változik, ezért a kezelőrendszernek is változnia kell. Tagadhatatlan, hogy Európában jellemzően csökken a bűnözés. Vannak ugyanakkor olyan elkövetési formák, amelyek elkövetési gyakorisága növekszik, mint például a fiatalkorúak által elkövetett, közrend elleni bűncselekmények, különösen a garázdaság, az önbírászkodás és a droggal kapcsolatos cselekmények. E tendenciát a hazai adatok változásában is érzékelhetjük már. Általánosabban is meg kell fogalmaznunk tehát azo-

kat a problémákat, amelyek a számadatok változása mögött lehetnek, és szakmai vitát kell folytatnunk arról, hogy ezek indokolják-e, és ha igen, akkor milyen irányban a kezelőrendszer átalakítását:

- Szükségszerűen erőszakosabbá válik a fiatalkori bűnözés, ha nincs jövő, ha nincs elérhető cél a fiatalabb generáció előtt. Természetesen ez így nem általánosságban vonatkozik a fiatalokra, hanem csak azon csoportjaikra, akiket „hátrányos helyzetűként”, szegényként, vagy szocializációs problémával küzdőként aposztrofálhatunk. Az egyik lehetséges kimenetet a két évvel ezelőtti franciaországi utcai zavargások mutatták.

- Gazdasági oldala is van a problémának. Őszintén fel kell tennünk azt a kérdést, hogy mi történjen azokkal a fiatalokkal, akiknek munkajelét sem rövid, sem hosszú távon nincs szüksége a gazdaságnak. Nincs, részben ezért, mert a technikai fejlődés számos olyan munkakör megszűnését eredményezte, amelyben ezek a fiatalok korábban megtalálhatták a helyüket. Most viszont alulképzetten, szocializációs problémákkal terhelt, piacképes tudás hiányában reményük sincs az elhelyezkedésre. Az oktatáskutatók vizsgálatai egyértelműen jelzik, hogy tanulói életutak korán kettéválnak, sikeres iskolai pályafutással jellemezhető, illetve kudarcos iskolai pályafutású életutakra. Az alacsony iskolai végzettség szükségszerűen gyenge munkaerő-piaci helyzetet és alacsonyabb foglalkozás-szerkezeti pozíciót hoz magával. A társadalmi viszonyok reprodukciós folyamatában meghatározó szerepe van a családnak és az iskolának. A tömegoktatás elvére épülő általános iskolai rendszer a hátrányos helyzetűek esetében sem az erkölcsi értékeket közvetítő, átörökítő szerepének nem képes megfelelni, sem az egyéni képességek kibontakozásának terepét nem szolgál. Az oktatás piacosodása elkerülhetetlen, de látnunk kell, hogy az ebből kimaradók, leszakadók problémái más területeken is jelentkeznek. Talán ezért sem meglepő, hogy a pártfogó felügyelet magatartási szabályaival kapcsolatos kutatásunk mintájában szereplő fiatalok 18 százaléka jelenleg is általános iskolai tanulmányait végzi, noha életkoruk szerint ezt már régen be kellett volna fejezniük (Kerezsi-Kó 2006: 24).

- További gazdasági szempont, hogy ezekre a felnövekvő fiatalokra ugyanakkor szüksége is van a gazdaságnak, igaz, nem mint termelők, hanem mint fogyasztók. Vagyis az igazi kérdés ez: mi történik abban a helyzetben, ha a fogyasztói társadalom fogyasztásra ösztönöz, de nem teremti meg a legális fogyasztás elérhetőségét?

- Hazai kutatási hiányosságaink is okozzák, hogy keveset tudunk a kezelőrendszer hatékonyságáról. A pártfogó felügyelet speciális magatartási szabályaival kapcsolatos kutatás eredményei is azt jelezték, hogy a már büntetőjogi jogkövetkezéssel illetett fiatalok egy része a büntető igazságszolgáltatási kontroll alatt állás ellenére is tovább folytatja a bűnelkövetést. Más kutatási adatok is hasonló problémát jeleznek: 1999 és 2004 között az erkölcsi bizonyítványuk vizsgálata alapján 33 fiatalok terhelt közül 26 személynél alkalmazott a bíróság olyan jogkövetkezésményt, amely a próbaidő beiktatását, pártfogó felügyeletet és magatartási szabályok előírását tartalmazta. „A felhasznált minta szerint tehát az elítéltek 78,9 százaléknál a büntető igazságszolgáltatással való találkozás során egyrészt az állam a büntető igény alkalmazása vagy végrehajtása

vonatkozásában bizalmat szavazott a fiatalok elkövetőinek, másrészt kezelő szemlélettel a fiatalok »helyes irányú fejlődését« a pártfogó felügyeleten keresztül, magatartási szabályok alkalmazásával, illetve előírásával kívánta támogatni” – írják a szerzők (Fülöp–Nagy 2006: 313). Lehet, hogy ez is a magyarázata annak, hogy miért növekszik a kor előre haladtával ütemesen az ismertté vált bűnelkövetők körében a bűnismétlők és visszaesők aránya?

6. ábra *Az ismertté vált bűnelkövetők előélete (ERÜBS, 2004)*

Epilógus

Lehet, hogy nagyon messzire kanyarodtam a javítóintézetektől – és be kell valljam, hogy nem tudom a megoldást. Azt is érzékelem viszont, hogy az empátiás készség hiánya jellemzi a fiatalok bűnelkövetőit. A speciális magatartási szabályok vizsgálatánál a fiatalok között felvett attitűd kérdőív értékei alapján a magatartási szabályok betartása vagy be nem tartása szoros összefüggést mutatott a megkérdezett önmagáról kialakított, vagy önmagában kialakult képével. Azok a fiatalok, akik nem tartották be a magatartási előírásokat, nagyobb arányban azonosultak olyan állításokkal, mint „bűnözőként tekintek magamra, ismét el fogom követni a bűncselekményt”, illetve azzal, hogy „minden rendben van azzal, hogy bűncselekményt követtem el”. A magatartási szabályt megszegő fiatalokra nem jellemző, hogy az okozott kárt helyre szeretnék hozni, vagy, hogy a családjuk szomorú lenne a történetek miatt. Ők voltak azok a megkérdezettek, akik nem számíthatnak a család támogatására, általában véve sem jó a szüleikkel való viszony, családtagjaik között átlagosan több olyan személy van, akit korábban már büntet-

tek valamilyen bűncselekmény elkövetése miatt. Ugyanakkor azt adatok a fiatalok megkérdezettek teljes körében azt is jelezték, hogy a pártfogoltak minél több személytől kaptak segítségét a magatartási szabály betartásához, annál inkább jellemző volt rájuk, hogy abba akarják hagyni a bűnözést, hogy megtalálják a módját, hogy ne kövessenek el bűncselekményt (Kerezsi-Kó 2006: 91).

Kell-e figyelnie a büntető igazságszolgáltatás és a szankció-végrehajtás szereplőinek, hogy bizonyos elkövetői készségeket célzottan megerősítsen, illetve célzottan visszaszorítsa? A pártfogó felügyelet magatartási szabályainak vizsgálatakor azt tapasztaltuk, hogy a vagyoni elleni bűncselekmények jelentős részénél meg sem kísérik, hogy az okozott kárt a fiatalok helyreállítsa, hogy szembenézzen azzal, amit elkövetett. A jogalkalmazó még a speciális magatartási szabályok elrendelésénél sem figyel eléggé a sértett érdekeire, holott ez különösen fontos lehet a fiatalok bűnelkövetők további visszatartásában. A 481 fiatalok vizsgált pártfogolt mindössze 4,2 százalékánál (20 fő) írták elő speciális magatartási szabályként az okozott kár megtérítését, bár a vizsgált fiatalok pártfogoltak 55,4 százaléka vagyoni elleni bűncselekményt követett el (Kerezsi-Kó 2006: 48). Úgy tűnik, hogy a sértett szempontjainak erősítése a speciális magatartási szabályok elrendelésénél kiaknázatlan területe a hazai büntető jogalkalmazásnak.

2. táblázat A sértettel kapcsolatos magatartási szabályok előfordulása a mintában

	Fő	%
Összes fiatalok vizsgálati személy	481	100,0
Ebből:		
Térítse meg az okozott kárt	20	4,2
Nem sértegetheti a sértettet	1	0,2
A gyak. sértettel minden kapcsolatot szakítson meg	1	0,2
Nem léphet kapcsolatba a sértettel	1	0,2

A bűnelkövetés következményeivel való szembenézés természetesen nemcsak a sértetti jóvátételt jelenti, de azoknak a hatásoknak a tudatosítását is, amelyek magát a fiatalok érik az általa elkövetett bűncselekmény következtében: a stigmatizációt, a kirekesztettség erősödését, az életút-lehetőségek további korlátozódását stb.

Miért „szeretett ki” a bírói kar a javítóintézeti nevelésből? Talán azért, mert azokat a szép célokat és elveket, amelyek elérésére a javítóintézet törekszik, nem érte el. A javítóintézet sem „javíthat” akkor, ha erre a társadalmi feltételek képtelenné teszik. A bírónak ugyanakkor „bizonyíték kell, nem ígéret”, ahogyan egy reklám is fogalmazza (elnézést a profán analógiáért). Ha vannak eredmények, tudnak erről a bírók? Vagy csak azt látják, hogy a többször eléjük kerülő fiatalok bűnelkövetők sztenderd útja: „megrovás – próba – felfüggesztett szabadságvesztés – javítóintézet – börtön”?

S még általánosabban megfogalmazva a kérdést: tudunk-e arról, hogy hány fiatalok bűnelkövető jelenik meg felnőtt koruként az elkövetők

között? Vannak-e longitudinális vizsgálataink? Vannak-e utánkötéses vizsgálataink? Nincsenek. Ha viszont nincsenek, akkor mivel bizonyítunk?

Beszélnünk kell tehát arról, hogy mivé alakulhat a javítóintézet, milyen új feladatokat vállalhat fel:

1. A javítóintézet válhat kizárólag az előzetes letartóztatás végrehajtási helyévé, annak érdekében, hogy az előzetesen fogvatartott fiatalok jogai maradéktalanul érvényesüljenek.

2. A droggal kapcsolatos bűncselekmények miatt elítélt fiatalok gondozási feladatait is vállalhatja, ezzel biztosítva a szenvedélybetegségek megfelelő kezelését azoknál a fiataloknál, akiknél szabadságelvonást tart szükségesnek a bíróság.

3. Természetesen lehet belőle „kis börtön” is, ha csupán azokat az igényeket vesszük tekintetbe, amelyeket a közvélemény a szabadságelvonásokkal szemben megfogalmaz.

4. Lehet ugyanakkor a helyreállító igazságszolgáltatás terepuma is, hogy a félig zárt intézeti körülmények között ne csupán a személyi megelőzésre törekedjen, de a cselekményire is, olyan programok indításával, amelyek határozottabban érvényesítik a sértett érdekeit és a bűncselekmény okozott kár helyreállításának szükségességét.

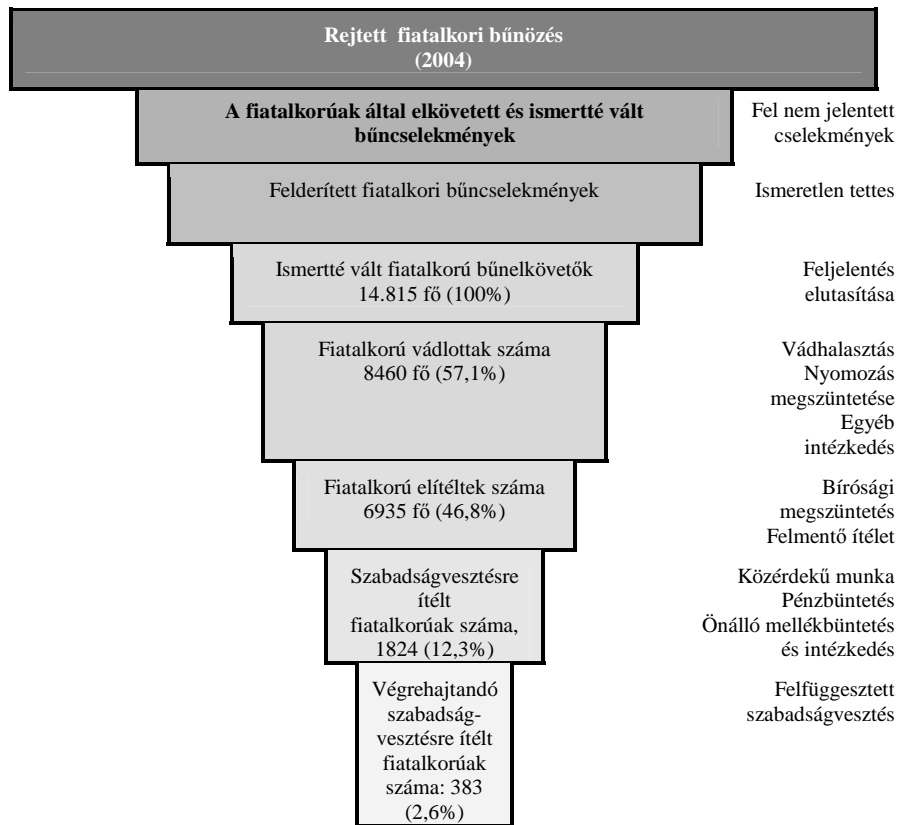
Irodalom

- Aszódi Javítóintézet (2005): „Sárga falak” – az Aszódi Javítóintézet szakmai programja. Ötödik generáció 2005. 120. év munkacsoport. Az Aszódi Javítóintézet honlapja. Kiemelt alapelvek és kiemelt alapjogok a javítóintézeti nevelés végrehajtásában. <http://www.aszod-afi.hu/informaciok/sargafalak5.html>
- Beck, U. (1992): Risk Society: Towards a New Modernity. London: Sage Publications, 1992 [originally publ. 1986]. 260 pp.
- Chossudovsky, M. (1998): Global Poverty In The Late 20th. Copyright © Heise Zeitschriften Verlag, URL <http://www.telepolis.de/english/special/eco/6099/1.html>
- Crawford, A. – Enterkin, J. (2001): Victim Contact work in the Probation Service. Paradigm Shift or Pandora’s Box? British Journal of Criminology, Vol. 41, p. 707–725
- Ferge, Zs. (1997): A szociálpolitika paradigmaváltása – a társadalom individualizálása. Phare Szociálpolitikai Fejlesztési program. ELTE Szociálpolitika Tanszék, Budapest. Kézirat.
- Fülöp, Á. – Nagy, E. (2004): A fiatalkori bűnözés ügyészégi jogalkalmazói tapasztalatai c. kutatás zárójelentése, OKRI, Budapest. Kézirat
- Fülöp, Á. – Nagy, E. (2005): Új törekvések a fiatalok büntetőjogában. Kriminológiai Tanulmányok 42. k. (szerk: Irk, F.) Országos Kriminológiai Intézet, Budapest. 302–326. o.
- Gönczöl, K. (2001): A nagypolitika rangjára emelkedett büntetőpolitika. Kritika 12. sz. 16–21. o.
- Hatvani, E. – Papházi, T.: Deviancia és szociális fogyatékoság. A javítóintézetekből elbocsátottak utánkötéses vizsgálatának lehetőségei, tapasztalatai. 1–2. r. Társadalomkutatás 1/2003: 101–124., 2/2003:203–224.
- Henderson, S. (2002): Evaluation of the Zero Tolerance „Respect” Pilot Project.

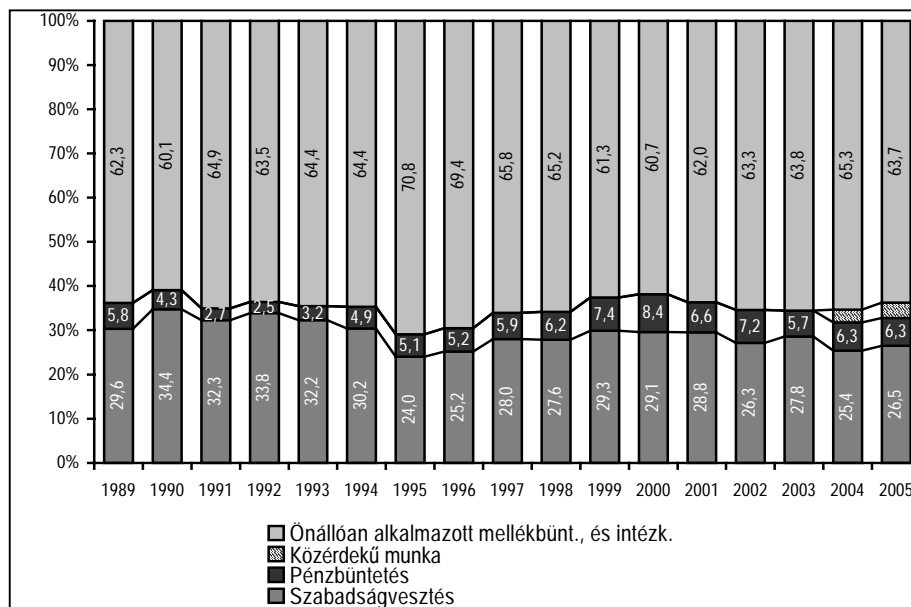
TANULMÁNYOK

- Scottish Executive Central Research Unit. Crime and Criminal Justice Research Findings No. 59.
- Kármán, E. (1919): Az erkölcsileg fogyatékosok javító- és nevelőintézeteinek pedagógiai reformja. *A Gyermekek*. 88–98. old
- Kerezsi, K. – Kó, J. (2006): A pártfogó felügyelet speciális magatartási szabályai. IM Országos Bűnmegelőzési Bizottság Titkársága, Budapest. pp. 146.
- Kupchik, A. (1999): Child as Offender, Child as Adult: The Classification of Juveniles Waived to Criminal Court, Conference Presentation, ASC Conference, Toronto.
- Legfőbb Ügyészség (2005): Összefoglaló jelentés a vádemelés elhalasztása gyakorlatának törvényességi vizsgálatáról a fiatalok ellen folytatott büntetőeljárásban. LÜ Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztály, Budapest. 31. o.
- Niskanen, W. A. (1994): Crime, Police, and Root Causes. Cato Policy Analysis. No. 218. November. Cato Institute. <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-218.html>
- Palánkai, K. (1991): Hogyan büntessünk a jogállamban, avagy hogyan váltható „apróbb pénzre” a büntetőjogi paradigmaváltás? In: *Az alternatív büntetési formák és a pártfogó felügyelet Angliában és Walesben*. Kriminológiai Közlemények 42. k. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest. 6–33. o.
- Tony Jefferson (1996): „Gyere ki a hóra” Mike Tyson és a destruktív férfivágyak. *Thalassa* 1. sz. 77–94. o. Thalassa Alapítvány, Budapest. <http://www.c3.hu/scripta/thalassa/96/1/06jeff.htm>
- van Swaaningen, R. (2000): Back to the „Iron Cage”: The Example of the Dutch Probation Service. In: Green, P. – Rutheford, A.(eds) (2000): *Criminal Policy in Transition*. Hart Publishing, Oxford–Portland.
- Young, T.R. (1989): *Crime and Social Justice: Theory and Policy for the 21st Century*. The Red Feather Institute, January. <http://www.critcrim.org/redfeather/crime/001contents.html>

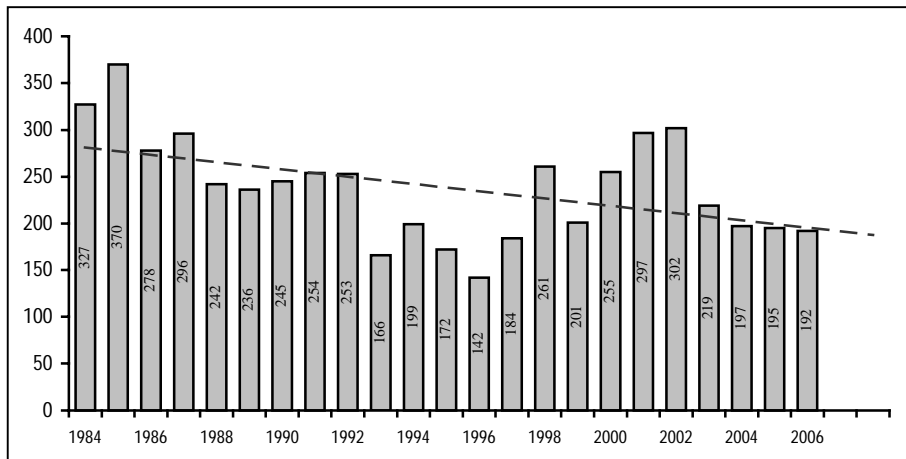
1. ábra



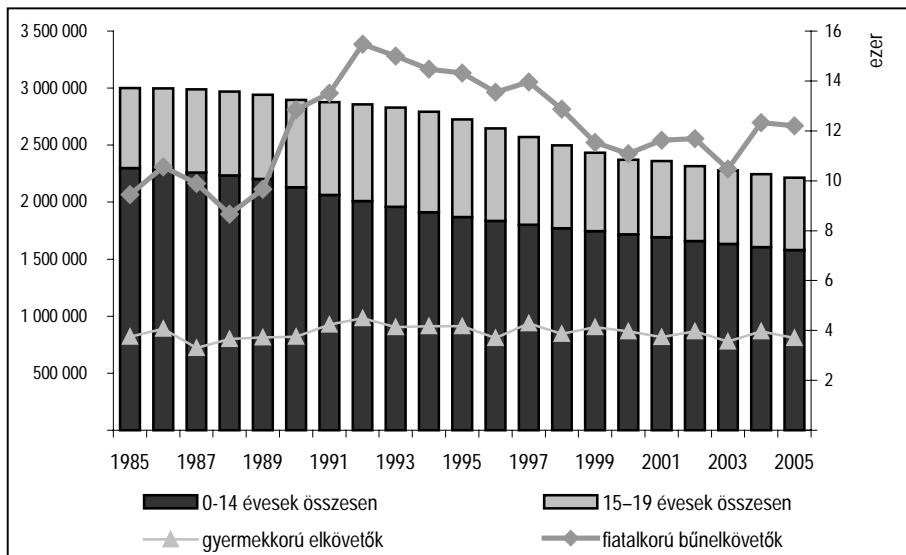
2. ábra



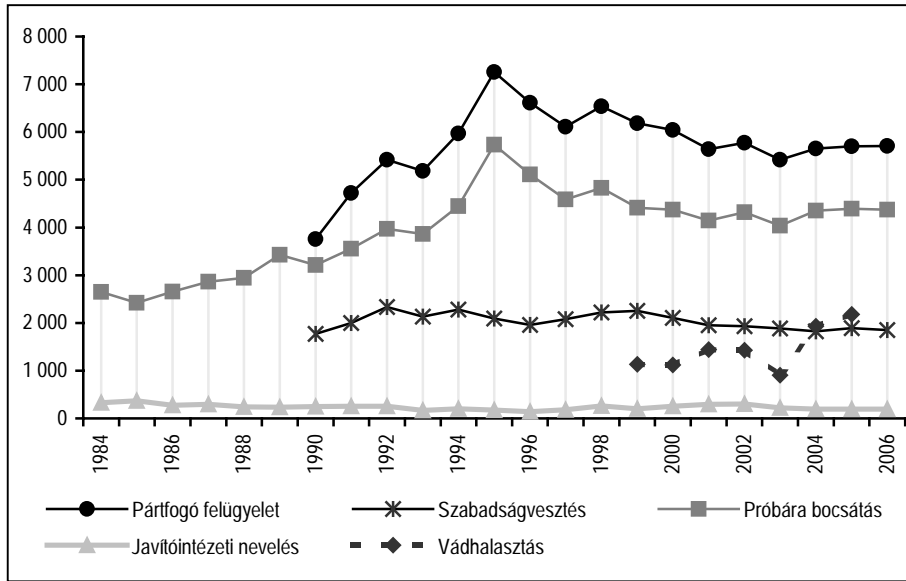
3. ábra



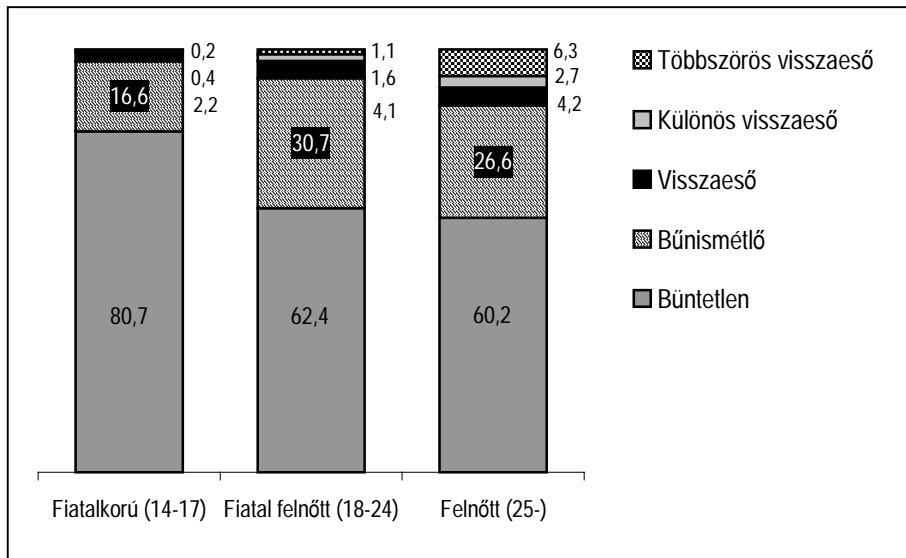
4. ábra



5. ábra



6. ábra



HÉRA GÁBOR

Szociális végzettséggel a munkaerőpiacon

Egy szociológiai kutatás összefoglalója

Ebben a beszámolóban egy empirikus kutatásnak a *szociális ágazatot érintő fontosabb eredményeit* foglalom össze röviden – figyelembe véve a szociális munkás és szociálpolitikus hallgatókkal, valamint a szakmában tevékenykedő szakemberekkel készült interjúkat, és a vizsgált témát körbejáró fókuszcsoport tapasztalatait.

A szociális képzésből kikerült diplomások számára hosszú éveken keresztül nem jelentett problémát az elhelyezkedés. Interjúalanyaink visszajelzése szerint ez a „sikertörténet” azonban napjainkra *meztörni* látszik. Az első gondolati egységben arról írok, hogy milyen tényezők teszik nehezzé manapság a munkavállalást a szociális ágazatban.

Ezt követően elkalandozunk a szociális ágazattól; a munkavállalás olyan speciálisabb területeiről számolok be, ahol interjúalanyaink szerint a szociális végzettségű szakemberek el tudnak helyezkedni, vagy ahol kívánatos lenne a szociális munkások és szociálpolitikusok számának növekedése.

A kutatási beszámoló végén a főbb tapasztalatokat, következtetéseket foglalom össze. A vizsgálat módszertanának jellemzőiről az utolsó fejezetben olvashatnak.

Fontosnak tartom jelezni: a bemutatásra kerülő eredmények nem intézmény-specifikusak. Azok a magyarországi szociális képzés, a szociális szakemberek munkaerő-piaci integrációjának sajátosságaira vonatkozó általános következtetések levonására alkalmasak.

1. Bevezető

A Kurt Lewin Alapítvány, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalmi Kapcsolatok Intézete 2005 szeptemberétől kezdődően egy munkaerő-piaci integrációra koncentráló, egyéves futamidejű kuta-

tást bonyolított le.¹ A Közép-magyarországi régióra fókuszáló vizsgálat górcső alá vette

- a társadalomtudományi területen végzett diplomásokkal szembeni munkaadói igényeket,
- az ELTE Társadalomtudományi Karán (TÁTK) diplomát szerzett munkavállalók elhelyezkedési esélyeit,
- a karon végzett munkavállalóknak a képzéssel kapcsolatos véleményét, elvárásait.

(A kutatás eredményeit bővebben összefoglaló tanulmány a www.szochalo.hu weboldaltól tölthető le.)

2. A telítődés jelei

A szociális terület munkaadói az esetek többségében *elégedettek* voltak az ELTE Társadalomtudományi Karán folyó képzéssel, az itt végzett munkavállalók szakmai tudásával, felkészültségével. A képzés pozitívumainak felsorolása során sokan a szakmai tapasztalatszerzést biztosító, az egyetem évei alatt abszolvált *terepgyakorlat* szerepét hangsúlyozták. A munkaadók szerint ez a rendszer igen jól kiépített – rengeteg intézmény érhető el a gyakorlati munkával elegendő időn keresztül ismerkedő hallgatók számára.

A képzéssel kapcsolatos elégedettségre utal az is, hogy a szociális ágazatban az elmondások szerint a munkaerő-felvételnél *nincsenek hátrányban a fiatal munkavállalók*. Ez nemcsak a friss diplomásokat jellemző lelkesedéssel és nyitottsággal magyarázható. Nem pusztán azzal, hogy ezek a fiatal szakemberek még nincsenek ráhangolva egy korábbi munkahely érték- és normarendszerére, így könnyebben fogadják el egy új munkahely formális és informális szabályait. Annak is fontos szerepe van, hogy olyan *új elméleti tudással* rendelkeznek, amely a terepen dolgozók számára is újdonságot, többletet jelent.²

A felsorolt pozitív visszajelzések, a *munkaadói elégettség* azonban általában *nem elegendő* ahhoz, hogy a munkaerő-piaci *integráció sikeres legyen* a szociális ágazatban.

A munkaadók többségének visszajelzése szerint a rekrutációban jelentős szerepe van az *informalitásnak*. A megüresedett állásokról, a speciális tudású szakembereket kereső munkahelyekről sokan ilyen módon értesülnek. Az informális természetesen nem jelenti azt, hogy a jelentkezők jó ajánlás birtokában jogtalan előnyre tennének szert. A munkaadók szerint a szakmai és a munkaadói követelmények minden esetben érvényesülnek a munkavállalók kiválasztása során. A megfelelő kapcsolati tőkés-

1 A kutatás finanszírozását a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal Regionális Fejlesztés Operatív Program Irányító Hatóság által kiírt pályázat tette lehetővé.

2 A szociális ágazat egy másik sajátossága is szerepet játszhat a frissen végzettek kiválasztásában. A finanszírozás bizonyos intézmények esetében sokszor szükségessé teszi a kisebb bérköltséget igénylő fiatalabb munkavállalók alkalmazását. Ennek a tényezőnek a szerepére azonban jelenleg nem térünk ki bővebben.

vel nem rendelkező, így a megüresedett állásokról csak formális úton értesülők számára azonban *nagyobb nehézséget jelent a munkahelyszerzés.*

A szociális végzettségűek elhelyezkedése szempontjából aggasztó az is, hogy az interjúalanyok döntő többsége utalt a *túljelentkezés* problémájára. A rekrutációért felelős munkatársnak az esetek többségében nem is kell meghirdetni a betölteni kívánt állást. A folyamatosan beérkező önéletrajzok ugyanis lehetővé teszik egy olyan adatbázis kialakítását, melyből meríteni lehet egy esetleges megüresedés során.

„Végül is állandóan adnak be hozzánk önéletrajzokat. Körülbelül 200 db önéletrajz most is van itt. Telefonon megkeresnek bennünket, személyesen bejönnek. Semmiféle úton nem kellene meghirdetni, mert ekkora kínálatból tudnánk választani.” (Egy családsegítő és gyerekJóléti szolgálat vezetője)

A nagyfokú túljelentkezés már azt mutatja, hogy a szociális ágazatban megjelentek a *telítődés* tünetei. A megüresedett állásokra rengetegen jelentkeznek, miközben a képzésből újabb és újabb szociális munkások és szociálpolitikusok lépnek ki.

A képzés bővülése mellett a szociális diplomával rendelkezők elhelyezkedését tovább nehezíti, hogy sok állást a régebben a szakmában dolgozó, szakirányú végzettséggel nem rendelkező munkatársak töltenek be. A munkaerő-piaci integráció nehézségei miatt kialakult ellentétet ráadásul mélyítik a szakmai nézeteltérések is.

„Nem ezen a szakterületen végzett emberrel van tele a szociális szféra. Az emberi és szakmai konfliktusokat elhallgatják az egyetemen. Sok pályakezdőnél azt látom, hogy lendülettel belekezd a munkába, de utána 3-4 hónap múlva lemond, mert nincs felkészülve arra, hogy esetleg saját főnökével is kell harcolnia – akár szakmai téren is.” (Egy szociális non-profit szervezet vezetője)

A helyzetet nehezíti az *alacsony fluktuáció*, amit több munkaadó már már egészségtelenül alacsonynak tartott. A kutatók által felkeresett szociális intézményekben évente csak néhány ember felvétele történik meg, esetükben is sokszor csak a szülés miatt ideiglenesen távol lévő kolléga helyettesítéséről van szó. A család- és gyermekvédelmi intézmények kialakítása idején több új munkahely és munkakör létesült, az intézményrendszer megszilárdulásával azonban ezen a területen is csökkent a kereslet.

3. Az elhelyezkedés alternatívái

A telítődés problémája miatt fontos kérdés, hogy a munkahelyszerzést illetően milyen alternatívák vannak a szociális szakemberek előtt. Kutatócsoportunk munkája során összegyűjtötte azoknak a területeknek a jellemzőit, ahol az interjúalanyok szerint a szociális végzettségű szakemberek el tudnak helyezkedni, vagy ahol kívánatos lenne a szociális munkások és szociálpolitikusok számának növekedése.

3.1 Az üzleti szféra

Az üzleti szférában kevesen látnak lehetőséget az elhelyezkedésre. A szociális munka és a szociálpolitika szakokon tanulók csak hallomásból, „kó-sza hírek” alapján következtettek arra, hogy ilyen területen is lehetséges a munkavállalás. A szociális szakemberek is csak utaltak a mobilitás ilyen lehetőségére.

Mindez valószínűleg arra vezethető vissza, hogy a szociális ágazat szakemberigénye korábban nem kényszerítette rá a munkavállalókat, hogy cégeknél, vállalatoknál próbáljanak szerencsét. Emiatt a *szociális végzettségűek* máig „beazonosíthatatlanok” az üzleti szervezetek munkaadói számára: a szociális szakemberek tudása, képzettségének tartalma és jellege még ismeretlen ezen a területen.

„[...] minden évben van a szocpolosok között, aki vállalathoz megy el vállalati szociálpolitikát nézni. És hát nagyon vicces, hogy akik ezt akarják, ketten is elmondták, hogy felhívtak találomra a Danone és másik vállalatokat utcáról, és nem is tudták, hogy mi ez a szó, egyszerűen nem értették.” (Egy egyetemi oktató)

Az interjúalanyok közül néhányan úgy vélekedtek, hogy a szociális végzettségű munkavállalók a humán erőforrás területén jó eséllyel pályázhatnak a – közép-, vagy nagyvállalati szegmensbe tartozó – piaci szervezetekhez. Ezek a beszélgetőpartnereink a munkaerő kiválasztásában, a vállalaton belüli kommunikáció és együttműködés elősegítésében, vagy éppen a létszámleépítések tartották elképzelhetőnek az ilyen végzettséggel rendelkezők alkalmazását. A szociális munkások iránt ezek szerint a vélemények szerint akkor egyértelmű a kereslet, ha a hátrányos helyzetű csoportok valamelyikével kapcsolatban áll az adott cég; például csökkent munkaképességű vagy éppen fogyatékossgal élő dolgozókat foglalkoztat.

Mások szerint a szociális diplomával rendelkezők előtt ez a terület már zárt. A szociális végzettségűek munkaerő-piaci integrációjára koncentráló, fókuszcsoportos beszélgetés során hangzott el: a *szociális képzés* mintegy „*elkészt*” a humán erőforrás területét célzó ismeretek átadásával:

„...ez a szakma le van nyúlva, úgy hívják, hogy humánerőforrás-menedzser. [...] Most már csak rohángászhatunk a borzasztóan sok helyen képzett vállalati, jóléti managerek nyomában.” (Egy egyetemi oktató)

A HR szakma speciális igényeinek, az ott dolgozók végzettségének feltárása nem képezte a vizsgálat tárgyát. Azzal azonban szembesülhettek a kutatócsoport tagjai, hogy az üzleti szervezeteknél az elhelyezkedést egy másik tényező egyértelműen nehezíti: a cégek, vállalatok munkaadói *más elvárásokat* támasztanak a munkavállalóikkal szemben, mint a szociális ellátórendszer. A szervezetszociológiai sajátosságokban, a működési mechanizmusban, az elérni kívánt célokban megnyilvánuló különbségek más tudáselemeket, készségeket és esetlegesen értékeket követelnek meg. A piaci szegmens esetében nagyobb szerepe van a határ-

időre végzett, pontos munkának, a (költség)hatékonyságnak, a felbukkozó nehézségek önálló megoldását támogató rugalmasságnak. A szociális munkás és szociálpolitikus hallgatók azonban a jövőt illetően kevésbé számolnak ilyen követelményekkel. Elvárásaik között inkább olyan munkahely szerepel, amit – bérben és munkaidőben – a kiszámíthatóság és a biztonság jellemez. Szerintük ilyen típusú munkahelynek elsősorban az önkormányzatok, minisztériumok és egyéb háttérintézmények minősülnek. De többen ilyen munkahelynek tekintik a szociális ellátórendszert, a családsegítés és a gyermekvédelem intézményeit.

„K: Van konkrét elképzelésed, hogy hol és mit szeretnél dolgozni?

V: Önkormányzatnál.

K: Milyen típusú munkahely lenne?

V: Kötött munkaidő, valami pénz.” (Részlet egy hallgatóval készült interjúból)

A visszajelzések szerint az elhelyezkedést az is megnehezíti, hogy a szociális munkásnak és szociálpolitikusnak mindig a kliens érdekeit kell szem előtt tartania. Mindez meghasonlott állapotot idézhet elő akkor, mikor a szakmai követelmények szerint képviselni szükséges munkavállalói és a munkáltatói érdekek nem felelnek meg egymásnak.

„A szociális képzésnek van egy olyan adottsága, ami inkább a mai formájában egy picit piaci szektor-idegenné teszi. Ez már itt elhangzott, hogy mi azt tömjük, szeptember 11-től kezdve, mikor beiratkozik elsőként az egyetemre, hogy hogyan és mindenáron a kliense érdekét kell képviselnie. Ha ő bemeleg egy ilyen piaci munkáltatóhoz, felveszik, azt mondják neki, hogy mindenáron a munkáltató érdekét kell képviselni.” (Egy egyetemi oktató)

Ezzel a problémával egy teljesen más jellemzővel leírható szegmens – az önkormányzatok – esetében is találkozunk a szociális szakemberek.

3.2 Az önkormányzatok

A kutatócsoport tapasztalata szerint az önkormányzatoknál szociális végzettséggel dolgozó munkatársak száma elenyésző. Alkalmazásuk előtt az elsődleges akadályt az jelenti, hogy a jogszabály nem teszi lehetővé, illetve kötelezővé a foglalkoztatásukat. Pedig az önkormányzatoknál dolgozó interjúalanyok szerint a szociális képzés bizonyos területeken kifejezetten előnyt jelentene. Többek között a gyámhivatalban tartanak elképzelhetőnek a „nyitást” a szociális diplomával rendelkezők előtt.

„Ott, ahol nagyon-nagyon jogászokodnak, ahol nagyon-nagyon papírkodnak, bürokratába mennek át, ott esetleg elveszhet a gyerek, a család, az a fajta rálátás...” (Egy gyámhivatal munkatársa)

A visszajelzések szerint további problémát jelent, hogy a szociális munkás- és szociálpolitikus-képzés nem támogatja az önkormányzatoknál

MAGYAR VALÓSÁG

vállalt munkavégzést, a tantervek ugyanis nem tartalmaznak olyan elemeket, amelyek a szociális ügyintézéshez kötődő ismeretek átadását céloznák.

„A szociális munka területén alapvetően azt érzem problémának, hogy kevés közigazgatási ismerettel rendelkeznek. Tehát amit ahhoz, hogy szociális ügyintézővé váljanak, tudni kell, azt gyakorlatilag itt tanulják meg, részben a vezetőktől, részben a munkatársaktól. (Egy kisváros jegyzője)

A kutatók interjú kérdéseikkel felkeresték az ELTE TáTK szociális képzésében részt vevő oktatókat is. Véleményük szerint ilyen ismereteket a náluk diplomát szerzett munkavállalók nem sajátítanak el, a képzés ugyanis – tudatos oktatáspolitikát követve – *nem érzi feladatának ezek átadását.*

„Biztos vagyok benne, hogy itt egy hallgatót senki nem tanít meg arra, hogy egy aktát hogy kell megírni, hogy mi a szolgálati út. De én azt képzelem, hogy nagyon sokat kell tudni, és az aktát meg lehet tanulni ott, hogy kell megírni.” (Egy egyetemi oktató)

Az önkormányzatoknál való elhelyezkedést nehezíti a szociális szakma éthoszához köthető jellemző is: a szociális munkás- és szociálpolitikus-képzés célja nem pusztán a végrehajtó feladatok ellátására képes, önállóan munkavállaló felkészítése. A hallgatókat inkább az önállóságra, a döntés-előkészítésre, a rendszerszemléletre és a társadalmi összefüggések átlátására tanítják.

„Mi azt szeretnénk hinni, hogy a hallgatóink nem egyszerűen végrehajtanak valamit, hanem alakítóan vesznek részt benne, hogy tudnak érdekeket képviselni. Vagy legalábbis valami indíttatást kapnak ahhoz, hogy ilyen szerepekben tudjanak lenni, hogy átlássanak rendszereket. A magyar önkormányzat nem várja el a szociális ügyosztályon lévő dolgozótól, hogy bármit is átlásson a saját munkakörén kívül.” (Egy egyetemi oktató)

A felsorolt okok mellett az elhelyezkedését tovább nehezíti az önkormányzatokra jellemző alacsony fluktuáció, a forráshiány és a nagy árnyú túljelentkezés is.

Ugyanakkor arra az – üzleti szegmens esetében már jelzett – problémára is utalt néhány interjúalany, amely a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok és a munkaadó közötti érdekellentétre vezethető vissza. E szerint a vélemény szerint ha egy önkormányzati intézménynél alkalmazott szociális munkás a kliensei érdekeit nézi, akkor esetleg *„szembe megy az önkormányzattal”*. Legegyszerűbb példája ennek a konfliktusnak az az eset, amikor a forráshiányos önkormányzat által biztosított támogatás odaítéléséről kell döntenie egy szociális munkatártnak.

3.3 Az egészségügy

A szociális munkások és szociálpolitikusok elhelyezkedése szempontjából – ezen a területen is – a *jogszabályi háttér* jelenti a legnagyobb problémát. Amíg az egészségügyi törvények nem rendelkeznek arról, hogy egyéb egyetemi végzettségűek – így szociális munkások és szociálpolitikusok – munkájára is szükség van a kórházakban, addig finanszírozási problémáik miatt ezek az intézmények nem tudják foglalkoztatni a vizsgált végzettséggel rendelkező jelentkezőket.

A visszajelzések arra utalnak, hogy ezen a területen elsősorban a szociális munkások támogatására van szükség. Az interjúalanyok szerint az ilyen munkatársak foglalkoztatása nagyban támogatná az egészségügyi dolgozók munkáját, hiszen...

„... az aktív betegellátás normálisan tart egy 3–5 napos kórházi tartózkodásból, ami alatt talpra állítják – úgy ahogy – a beteget, és az folytatja addigi életútját. Na most, ez nagyon jól tudjuk, nem így működik. Súlyos állapotban bekerült beteg nemhogy 3 nap alatt nem áll talpra, de két hónap alatt sem, nincs kiút, nincs kimenet, nincs szociális környezet biztosítva. Különösen az idősek esetén, illetve a halmozottan hátrányos helyzetűeknél legtöbb esetben nincs kiút a kórházból.” (Egy kórház főigazgató-helyettese)

A szociális munkásoknak és szociálpolitikusoknak a humánpolitikai feladatok ellátása szempontjából is lenne szerepük. A munkaadók szerint az ilyen végzettséggel rendelkező munkatársak sokszor a nehéz anyagi körülmények között élő, fizikailag és mentálisan megterhelő munkát végző egészségügyi dolgozók támogatását tudnák felvállalni.

„Amiben nagy szükség volna rájuk, hogy az itt dolgozók fásultságát, kiegészít vizsgálni kellene, azt, hogy milyen eszközzel lehetne javítani a mentális körülményeket, mert a fizikálist a minimum törvények előírják. De tudjuk nagyon jól, hogy ennél sokkal többet kell biztosítani, a létminimum alatt élő ápolóknak, beteghordóknak, kiegészítő munkásoknak, akik minimálbérből, maximális elvárás mellett dolgoznak.” (Egy egészségügyben dolgozó szociális munkás)

3.4 A munkaügyi központok

Jelenleg a munkaügyi központokban a jogszabály lehetővé teszi a szociális munkások és szociálpolitikusok foglalkoztatását, de tömeges beáramlás nem jellemző erre a területre. Pedig interjúalanyaink ebben az esetben is előnyt látnának, elsősorban a szociális végzettségű munkavállalók alkalmazásában. A munkaügyi központok dolgozói nagy tudással rendelkeznek a munkaügyi rendszer működését illetően. Az ott végzett – a kliensekhez kapcsolódó – munkavégzés azonban nagyfokú emberismeretet, szociális érzékenységet és empátiát igényel. Márpedig ezekkel a készségekkel – a munkaadók véleménye szerint – rendelkeznie kell a szociális munkásoknak és szociálpolitikusoknak.

„A társadalomtudományi képzésben hagyományosan nagy súlyt fektetnek a szociális érzékenység kinevelésére, ami a mi esetünkben nagyon fontos érték. [...] Nálunk nagyon fontos, hogy a munkavállaló nagyfokú empátiával rendelkezzen, mivel amikor a munkatárs találkozik egy munkanélkülivel, meg kell érteni az ő helyzetét.” (Egy munkaügyi központ HR vezetője)

Az elhelyezkedést ezen a területen a végzett munka jellege is nehezíti teszi bizonyos munkavállalók számára. A visszajelzések szerint – más, bürokratizált intézményekhez hasonlóan – itt sem érdemes próbálkoznunk azoknak, akik a terepmunkát részesítik előnyben. Az adminisztratív, irodai tevékenység ugyanis erősen kapcsolódik a munkafolyamathoz.

„Van nekünk például egy hajléktalanirodánk, ahová jelenleg is keresünk munkatársakat. A jelentkezők között volt szociális munkás is, aki azt mondta, hogy a terepen végzett munkát részesíti előnyben, és az irodai közvetítői munka nem igazán megfelelő számára.” (Egy munkaügyi központ HR vezetője)

A szociális diplomával rendelkezők integrációja szempontjából ezen a területen további nehézséget jelenthet az alacsony fluktuáció, illetve az, hogy a munkaügyi szervező végzettséggel rendelkező munkavállalók versenytársai lehetnek az érintetteknek.

3.5 A civil szektor

A civil szférában rengeteg egyesület és alapítvány dolgozik, igen szerteágazó tevékenységi körrel. A felkeresett munkaadók többsége elsősorban a saját szervezet tevékenységének megfelelő *gyakorlati tapasztalat* szerepét hangsúlyozta a munkaerő-kiválasztás során.

„A civil szférában a gyakorlat fontosabb, mint a végzettség, még ha nincs is társadalomtudományi diplomája az illetőnek. [...] Olyat is alkalmaznánk esetleg, akinek nincs diplomája, de több éves szakmai tapasztalata van egy adott szegmensben.” (Egy civil szervezet vezetője)

Az egyetemen biztosított terepgyakorlat tehát jó lehetőséget kínál arra, hogy a későbbiekben a szociális végzettségűek elhelyezkedjenek a civil szektorban. Ehhez azonban a szociális képzésnek a *gyakorlati helyek* ilyen irányú *bővítését* is biztosítani kell Magyarországon.

A piaci szervezetek esetében már felsorolt *készségek* szerepét a civil szektor munkaadói szinte megismételték. A kommunikációs készség, a kreativitás vagy a rendszer szemléletű gondolkodás mellett a rugalmasság, (költség)hatékonyság, pontosság, önállóság a legfontosabb követelmények. Ahogy arra már korábban utaltunk, a szociális munkás és szociálpolitikus hallgatók az ilyen irányú követelményekre kevésbé vannak felkészülve.

„K: Miért nem szeretnél a civilszférában dolgozni?

V: Mert úgy gondolom, hogy az állami szektor mégis csak biztosabb, mint a civil.” (Részlet egy hallgatóval készült interjúból)

Némi kárpótlást és nagyobb vonzerőt jelenthet azonban a civil szektor iránt érdeklődők számára a szegmens szervezeteire gyakran jellemző, rugalmas munkaidő.

A civil szervezeteknél való elhelyezkedést támogathatja a non-profit szektor egy sajátos kihívása: a *pályázati forrásokból* fedezett finanszírozás. Az egyesületek és alapítványok számára egyre fontosabb, hogy esélyes pályázatokat tudjanak írni, melyekkel nyerni lehet. Ezért felértékelődik annak a munkatársnak a szerepe, aki az ilyen források megszerzését célzó munkafolyamatban hatékonyan részt tud venni.

„Egyre több az EU-s pályázat, fontos a HEFOP, a ROP, a pályázati szféra, a technikák ismerete, ide mindenképpen kellenek olyan emberek, akik széles látókörrel bírnak e területeken és netwörkökkel, tapasztalatokkal rendelkeznek. [...] Az önkormányzati források apadnak, a nemzeti programok szintén, az EU-s projektek jelentik a jövőt. Kommunikálni kell tudni a pályázatok és beszámolók, magyarán az EU nyelvén.” (Egy civil szervezet vezetője)

A civileknél való elhelyezkedést is megnehezíti, hogy elsősorban *informális* úton keresik fel a munkavállalókat, hogy felkérjék őket. Ez a betölteni kívánt feladatkörök specialitásával és a nagy arányú *munkaerő-túlkínálattal* magyarázható. A munkaadók számára fontos szempont, hogy jó ajánlás és megfelelő szakmai háttér esetén az amúgy is megterhelt civil szervezetnek kevesebb energiát kell fordítania a munkaerő-kiválasztásra.

„Menekülnünk a meghirdetett nyilvánosságtól, mert erre se idő, se bizalmi tőke nincs.” (Egy civil szervezet vezetője)

4. Összefoglalás

Az eddig leírtak alapján felvetődik a kérdés: vajon a szociális munkás és szociálpolitikus szakemberek képzése hogyan tudna jobban megfelelni a változó kihívásoknak? Annak, hogy a „klasszikus” munkavállalási területek beszűkültek, hogy ezzel párhuzamosan az egyéb, potenciális munkavállalási területek köre bővült. Az alábbiakban a főbb tapasztalatokat és ajánlásokat foglalom össze.

1. A felsorolás során szólnom kell a *szociális ágazat* munkaadóinak egybehangzó igényéről. A visszajelzések szerint ugyanis nagyobb hangsúlyt kell fektetni arra, hogy a szociális képzést beemeljék a *tréningek* tantervébe. Az egyetemről kikerülő, frissen végzett szakember gyakran az első munkahelyén találkozik először olyan éles helyzetekkel, melyekben igen sok múlik az önismereten, önkontrollon vagy éppen a konfliktuskezelésen. Ezen helyzeteknek hatékony kezelését támogatják a tréningek során elsajátított *készségek*.

„Mindenki a személyiségével dolgozik, csak nem mindegy, hogy azt esetleg tudatosan csinálja-e. Pont erre lenne jó az ilyen tréning. [...] Itt biztos, hogy hiányom van. Hogy tudatosan menjünk bele ilyen helyzetekbe, és tudjuk, hogy mi történik. És jó értelemben véve irányítsuk a helyzetet.” (Egy, a hajléktalan-ellátásban dolgozó szociális munkás)

A kliensekkel végzett munka során nagy a jelentősége a fent felsorolt készségeknek. Ahogy arra azonban már korábban utaltunk, vannak olyan munkaadók, amelyek más tulajdonságok meglétét is fontosnak tartják. Előny, ha valaki jól tud kommunikálni, ha képes csapatban, hatékonyan dolgozni. Ha valaki önállóan végzi el a rábízott feladatokat, ha rugalmasan tudja kezelni a nehézségeket. Ha mindezt határidőre képes megtenni. A munkaerő-piaci integrációt fontosnak tekintő oktatásnak mindezeket az igényelt készségeket szem előtt kell tartani a képzés kialakítása során.

2. A fent felsorolt készségek elsajátításában fontos szerepe van annak, hogy a hallgatók a képzés során milyen *követelményrendszerrel* találkoznak. Az egyetem világát szocializációs közegként kell használni annak érdekében, hogy a hallgatók nap mint nap találkozzanak a későbbi munkahelyük elvárásaival. A számonkérés komolysága, az időben elkezdett és befejezett órák, határidők betartása mind ezt a célt szolgálhatják.

3. A szociális munkások és szociálpolitikusok *elhelyezkedése* a szociális ágazaton belül nagy valószínűséggel egyre *problematikusabbá válik*. A térlítődés, az alacsony fluktuáció és a tömegképzés miatt egyre nagyobb létszámú szociális szakember versenyez majd a munkahelyekért. Ezért fontos figyelembe venni azoknak a területeknek a jellemzőit, igényeit, melyekben a szociális végzettségű szakemberek foglalkoztatása szóba jöhet.

4. A speciálisabb igényekre való felkészülés egyik formája a *szakirányok* indítása. A szociális szakemberek nagy része szerint meghatározott, speciális területekkel csak egy ilyen rendszer segítségével lehet mélyebben megismerkedni. Hangsúlyozni kell: a speciális témakörökben indított kurzusoknak túl kell mutatniuk a szociális ágazat célcsoportjaira koncentrált órák megtartásán. Azokat a tudáselemeket és készségeket kell átadni, amelyek az ebben a beszámolóban megnevezett területeken való elhelyezkedést (is) támogatják.

5. A kutatócsoport tapasztalata szerint a képzés elsősorban a szociális ellátórendszerben, a család- és gyermekvédelmi intézményekben való elhelyezkedésre készít fel. Más potenciális munkavállalási területeken azonban az *elhelyezkedés számos akadályba ütközik*. Tisztában vagyok azzal, hogy az egyetemeken jelenlegi munkaerő-állománya és finanszírozási háttere csak nehezen teszi lehetővé új funkciók és feladatok felvállalását. Az előzőekben felvázolt okok miatt mégis fontosnak tartom, hogy a képző intézmények – a meglévő együttműködések megőrzésén túl – vállalják fel a *potenciális munkaadók körének feltérképezését és a kapcsolat kiépítését* az adott ágazatba tartozó szervezetekkel. Meglévő kapcsolat esetén a hallgatóknak nagyobb esélyük van arra, hogy megismerjék a munkaadók által igényelt *speciális tudáselemeket és készségeket*. A munkaadói szervezetek emellett rálátást kapnak a képzésre, a diplomát szerzettek tudásának

jellemzőire, ezáltal csökken a szakmákkal kapcsolatos bizonytalanság és információhiány is. Mindez a szociális munkások és szociálpolitikusok iránt megnyilvánuló kereslet növekedését eredményezi.

5. Módszertan

5.1 A célcsoport és a vizsgálni kívánt kérdéskörök

A vizsgálat három nagyobb célcsoportra koncentrált. A *hallgatók* esetében az egyetem előtti időszak, az egyetemről és a szakról alkotott vélemények, valamint az elhelyezkedéssel kapcsolatos elvárások kérdéseit járták körbe a kutatók.

A kutatás során emellett az ELTE-n szociális munkás vagy szociálpolitikus diplomát szerzett *munkavállalók* is véleményt nyilváníthattak. A velük zajló beszélgetések során az egyetemi oktatással kapcsolatos véleményekre és a munkaerő-piaci életútra kérdeztünk rá. Ennek az életútnak a feltárásával artikulálni lehetett, hogy beszélgetőpartnereink elhelyezkedését mely tényezők támogatták, illetve melyek nehezítették. Emellett azoknak a tudáselemeknek és készségeknek a körére is rákérdeztünk, amelyek interjúalanyaink pályafutásában esetleg nem játszottak szerepet, de véleményük szerint segíthetik egy társadalomtudományi végzettségű munkavállaló elhelyezkedését.

A harmadik célcsoportot a *munkaadók* alkották. Az interjúk elkészítése során körükben elsősorban a *munkavállalókkal szemben támasztott igények* feltérképezésére koncentráltunk. Kíváncsiak voltunk emellett arra, hogy interjúalanyaink milyen társadalomtudományi végzettségű munkavállalót, milyen munkakörben alkalmaznak szívesen. Fontos volt számunkra megismerni beszélgetőpartnereink azon szempontjait is, amelyek a munkaerő kiválasztása és a foglalkoztatás során érvényesülnek.

A fenti kérdéskörök kialakításában, de magában a vizsgálat lebonyolításában is kiemelkedő szerepe volt a Grajczjár István, Ligeti György és Örkény Antal alkotta kutatócsoportnak.

5.2 Az alkalmazott módszerek

INTERJÚK

A vizsgált témakör hatékony feltérképezése érdekében először mélyinterjúk készültek, majd az így kialakított kérdéssort próbakérdés után véglegesítettük.

A szociális területet tekintve összesen 10 darab interjú készült el a munkavállalói szegmensben, kérdéseinkkel 12 hallgatót kerestünk meg. Ahogyan arra a tanulmány bevezetőjében utaltam, a kutatás szélesebb körre, a társadalomtudományi végzettségűekre koncentrált. A szociális munkásokkal és szociálpolitikusokkal kapcsolatos kérdéseket emiatt összesen 38 munkaadónak tettük fel.

További interjúk készültek a célcsoportokba nem tartozó, de a vizsgált

MAGYAR VALÓSÁG

témakör szempontjából releváns információval rendelkező személyekkel is, így fejeződések vezetőivel, a munkaerőpiacra foglalkozó kutatókkal, tanszékvezetőkkel és tanárokkal.

FÓKUSZCSOPORT

A vélemények, attitűdök megállapítása és mérése céljából fókuszcsoporthoz lehozottakat is fontosnak tartottuk. A fókuszcsoporthoz az interjúk során felkeresett, a munkaadói és a munkavállalói oldalnak, valamint az ELTE együttműködést vállaló képviselőinek a részvételével bonyolítottuk le. A csoportos beszélgetések célja az volt, hogy a résztvevők közösen artikulálják

- a képzési struktúra és a munkaerő-piaci igények között megfigyelhető feszültségeket,
- azokat a szükségesnek tartott készségeket, tudásokat, amelyek véleményük szerint elengedhetetlenek egy hatékony, a munkaadók igényeit szem előtt tartó társadalomtudományi szakember-képzésben.

Irodalom

- Budai István (2001): A szociálmunkás-képzés dilemmái a tanterv- és képzésfejlesztés tükrében III. *Esély*, 5.
- Fónai Mihály – Kiss János – Fábíán Gergely (2001): Szociális munkás szakos hallgatók pályaképeinek néhány eleme. *Esély*, 6.
- Héra Gábor (2006): Társadalomtudományi végzettséggel a munkaerőpiacon. Kurt Lewin Alapítvány.
- Horváth Ágota – Lévai Katalin (1996): Szociális munkások. I–II. *Esély*, 4., 6.
- Koltayné Billédi Katalin (2000): Főiskolai hallgatók pályaszocializációs vizsgálata. *Esély*, 6.
- Magyar Zsófia (2004): A magyarországi kórházi szociális munka helyzete egy országos kutatás tükrében. *Esély*, 4.

VARSÁNYI ERIKA

Tartalmak és formák egysége a szociális munkában*

A tanulmány a szociális munka gyakorlatának egy lehetséges megközelítését mutatja be. A hagyományos módszerek hármas tagoltságát feloldandó, a szociológia fogalomrendszeréből merítve N. Eliast tekinti kiindulópontnak. Elias kultúraelemzésében a szocio- és pszichogenetikai szempontok integrálásával a társadalmi viszonyok átfogó szemléletét példázza, s az *alakzat* fogalmának bevezetésével e viszonyok konkrét megjelenési formáihoz ajánl elemzési módot.

A dolgozat az *alakzat* fogalma mentén az eset-, a csoport- és a közösségi munkaként rögzült módszerek alá besorolható esetek bemutatásán keresztül kísérli meg érzékelteni a szemlélet elsőbbségének fontosságát a módszerekhez képest. A szociológiai forrás mellett a szerző hivatkozik a szociális munka több évtizedes nyugati tendenciáira, amelyek között angol és svájci szerzők egyaránt a módszerek helyett a beavatkozási szint fogalmát ajánlják, s akik szintén az elméleti alapok szélesítésével látják megvalósíthatónak az integrált szemléletű gyakorlatot.

A szemlélet megújításának alapvető eszközeként emeli ki a szerző a szociális munkában mellőzhetetlen önreflexiót, amihez az ajánlott elemzési keretek nyújtanak lehetőséget: a beavatkozó cselekvés során ugyanis a szakmai kapcsolatok és intézményes viszonyok a klienssel együtt alkotnak meghatározott alakzatot. Ez az eljárás az érintettek pozícióit a lojalitás és hatalom dimenziójában értelmezi, s ily módon más megvilágításba helyezi a szociális munkás cselekvési határait.

* Szeretnék köszönetet mondani Somlai Péternek, akinek támogatásával hosszú évek során nem csak egy-egy szakmai kérdés tisztább megfogalmazásához jutottam el, de beszélgetéseink legfőképpen azt nyújtották számomra, hogy mind a pszichiátria területén, mind a szociális munka gyakorlatában megőriztem érdeklődésemet a szociológia elméleti kérdései iránt. Ez jelentette azt a biztos alapot, ahonnan rálátást szerezhettem a mindennapi tevékenységekre és új megközelítésekkel próbálkozhattam.

„A rossz közösségi rendet nem átrendezéssel kell javítani, nem a hatalom igazságos elosztásával az adott rossz emberanyagban, hanem bele kell dobni valami jót. (...) Például, sportszerűséget. A játék tisztaságát. Divatot csinálni az eleganciából.”
Ottlik: Buda

Szakmai előzmények

Az alábbi írásban esetmegbeszélések vezetése során szerzett többéves tapasztalataim elméleti összefoglalására teszek kísérletet.

A rendszerszemléletű szociális munkában nem ismeretlen ábrázolási eljárásokat a gyakorlatban többnyire a családterápiás megközelítésben alkalmazzák. A kapcsolati térképek kiterjesztésével bevontam az elemzésbe a tágabb társadalmi környezetet, beleértve a szociális munkást, valamint a mögötte álló intézményrendszert is, s ezzel az önreflexió lehetőségét igyekeztem a munkatársak számára kiemelni. Ily módon a térbelileg ábrázolt pozíciók a kapcsolatok érzelmi-indulati távolságán és intenzitásán kívül alkalmasak a szociológiailag értelmezhető dominanciaviszonyok megjelenítésére is. Ebben a viszonyrendszerben megkerülhetetlenné vált azoknak a kérdéseknek a felvetése, amelyek a beavatkozásban mérlegelendő érdek- és hatalmi dimenziókat érintették. Ez a fogalmi keret szükségképpen önreflexióhoz vezet, hiszen egyrészt nem kizárólag a másikról mint kliensről és annak kapcsolatrendszeréről beszélünk, hanem mindig magunkról is, mint akik beavatkoznak abba a rendszerbe, amelynek egyúttal részesei, másrészt – ezzel szoros összefüggésben – a lojalitás és elhatárolódás mentén lehet kijelölni a cselekvési határokat. Ez a heurisztikus elemzési módszer kettős szellemi haszonnal jár: miközben azzal, hogy minden egyes esetet szélesebb társadalmi mezőbe helyez, a napi gyakorlat sematizálásával szemben nyújt védelmet, ugyanakkor a szakma kánonná merevült módszereit is rugalmassá teheti.

Így jutottam el azoknak a kérdéseknek a megfogalmazásáig, amelyekre a választ a szociális szakma és a kultúra összefüggésében keresem.

Egyre világosabbá vált, hogy (még ha gyakran kulturálatlanságként jelenik is meg) a kultúra lehet az a magyarázó elv amely, kivezelve a pszichologizáló beszűkültségből, tágabb horizontot nyit, egészen N. Elias szociológiájáig.

Elias a pszichológiai és szociológiai megközelítés integrálásával alkotja meg kultúraelméletét és konceptualizálta az alakzat fogalmát. Az alakzat koncepciójában véltem elhelyezhetőnek azokat a próbálkozásokat, amelyek lényege az integrált szociális munka elméletileg is megalapozott gyakorlatának érvényesítése.

Az alakzat mint módszertani és szemléleti koncepció

A klasszikus felosztás szerint a szociális munka három módszerre épül. Ezt a tagolást azonban a nyugati gyakorlat már a hetvenes évek során meghaladta, s a módszerintegráció fogalmával fejezte ki azt a törekvést,

miszerint a szemlélet szempontjának rendelődnek alá a konkrét beavatkozási szintek. Az eset-, csoport- és közösségi munka hármasa a beavatkozás szintjeit jelöli, amihez átfogó cselekvésemélet(ek) nyújtanak hátteret:

„(...)Az abszolút minimális követelmény, amelyet egy cselekvéseméletnek a szociális munka területén teljesítenie kell, a probléma, a beavatkozási szint és a módszer szisztematikus összekapcsolása.” (S. Staub-Bernasconi 1999: 76)

Az alkalmazási területek sokrétűsége ellenére sem osztható fel a professzió három módszerre, a széttagoltság meghaladását a döntési tér és a kommunikáció fogalmakkal érzékeltetik. Széles elméleti megalapozással alakítható ki az egységes szemléletre és átfogó módszertanra épülő, integrált gyakorlat. A döntési tér utal a beavatkozási szint meghatározásának szükségességére, míg a kommunikáció a szakmai nyelv egységesítésének igényét jelenti. Az elméleti alapozású problémadefiníció tág szemlélete meghaladhatóvá teszi az esetkezelés és a közösségi munka szembeállítását, a kommunikációval pedig az intézmények közötti nyitottság fontosságát hangsúlyozzák.

„Egy egységes módszertan két fontos ponton tér el a jelenlegi gyakorlattól, amelyek legjobban a döntési tér és a kommunikáció fogalmakkal írhatók körül: azaz egy módszertanilag integráltabb gyakorlat megváltoztatja azt a módot, ahogyan a szociális munkás szakmai munkája során – a diagnózis, a kezelés vagy eredményei értékelése vonatkozásában – döntéseket hoz és ugyanakkor megváltozik ezekről a döntésekről és gyakorlatukról egymás közötti kommunikációjuk is.” (H. Specht 1980: 31)

A jelenlegi magyar gyakorlatban a közösségi munka különálló terület, többnyire települési projektekben valósul meg, míg számos nyugati kezdeményezés elméleti igénnyel olyan szemléletként határozza meg, amellyel – mint legátfogóbb szinttel – az esetkezelés és a csoportmunka is megközelíthető.

A szociális munka és a kulturális mező összefüggésével foglalkozva egyre erőteljesebben izgatott az a kérdés, hogy egy sajátos tevékenység az intézményesülése során miképp ölt meghatározott alakzatot, amely magában foglalja saját mezőfüggőségének tudatosítását. A tudatosodás mindenekelőtt reflexivitást jelent arra a viszonyrendszerre, amelynek egyfelől része, másfelől alakítója is a tevékenység. (Varsányi 2006)

A szociológia fogalomrendszere egymásra épülő elméletek során csiszolódott, s az eltérő irányzatok közül azok mutatkoznak a legmélyebb hatásúaknak, amelyek más, hasonlóan kumulatív tudományterületek közül fogadtak be egyre több ismeretet. Ezek közül emelkedik ki N. Elias, aki a kultúra gyökeréig hatolva a pszicho- és szociogenetika történeti szempontú összekapcsolásával tanulmányozta a nyugati társadalomfejlődést. (Elias 1987) Ez az átfogó megközelítés vezette olyan módszertani megfontolásokhoz, amelyek ösztönzők lehetnek egy gyakorlati tevékenység önreflexivitásához.

A civilizáció alakulásában az emberek és csoportjaik fokozódó és kiterjedő egymásrautaltságának tulajdonít elsődleges szerepet, melynek folyamatában a viselkedésszabályok az önkontroll erősítésével a társas lét kölcsönösségét erősítették. A viselkedésszabályokat ugyan a mindenkori felső rétegek alakították és ritualizálták, ám a demokratizálódás során a feltörekvő társadalmi csoportok is elsajátították azokat, és ily módon asszimilálódtak, miközben a felső rétegek viselkedésszabályai is az új helyzeteknek megfelelően módosultak. E szabályok mindenekelőtt azt fejezik ki, hogy a cselekvők tekintettel vannak egymásra, s ezért kontrollálják saját ösztön- és indulati késztetéseiket.

Az alakzat fogalma azokat a körülhatárolható társas helyzeteket jelöli, amelyben a résztvevők valamilyen módon aktivitásukkal összekapcsolódnak, s az összefonódás lehet akár együttműködés, kölcsönös erősítés, akár ellenségesség, rivalizálás.

„Alakzaton pedig azt a változó mintát értjük, amelyet a játékosok mint egészek alkotnak, tehát nemcsak intellektusukkal, hanem egész személyiségükkel, ténykedésükkel és egymáshoz fűződő kapcsolataikkal. Mint látható, ez az alakzat feszültségek hálózatát alkotja. A játékosok kölcsönös függése, amely annak feltétele, hogy sajátos figurációt teremtsenek egymással, nemcsak mint szövetségeket, hanem mint ellenségeket is egymáshoz kapcsolja őket.” (Elias 1998)

Az alakzat mindenkor meghatározott politikai-kulturális mezőben jön létre, s nemcsak határait, de belső viszonyait is áthatják a tágabb mező jellemzői. A viselkedésszabályok hordozzák a társadalmi szerkezet kulturális jellemzőit, következésképpen egy adott alakzatban a legkülönbözőbb társadalmi mezőkhöz tartozó normák sűrűsödnek: az állami tisztviselő a gyámhivatali helyiségben a saját személyiségével közvetíti a hatalmi státushoz kulturálisan rögzült viselkedési szabályokat, s itt a dinamika a hatalmi eszközök túlsúlya felé húz. Ezek a viselkedési szabályok nemcsak a kliensétől különböznek: a szociális munkás maga is élesen elhatárolódhat ezektől a hatalmi kliséktől, miközben a beavatkozás révén nyilvánvalóan ő is hatalommal rendelkezik. Ezek a helyzetek vetik fel a leggyakrabban a lojalitás kérdését. A helyzetet, amelybe az adott kapcsolatrendszer ágyazódik, a tágabb kulturális mező keretezi. Mit tekint a társadalom elfogadható normának: a hivatal bürokratikus működését vagy egy helyzet megoldását oly módon, hogy abban az érintettek partnerekként működnek együtt? A szociális munkás köztes pozíciója folyamatos önreflexiót követel, hiszen állandóan megválaszolandó az a kérdés, hogy meddig terjed az alakzaton belüli, hatalmi pozíció, s melyik ponttól válik függővé a tágabb mező sémáitól és kényszereitől, vagy éppen mely kritikus ponton képes függetlenedni ezektől.

Az alakzaton belüli, többszereplős dinamikában a viselkedésszabályok elsődleges jelentőségűek: a viselkedésben mutatják meg önmagukat egymásnak a szereplők, ennek alapján alkotnak képet egymásról és vonatkoztatják egymásra saját magatartásukat.

A szociális munka egyebek között abban különbözik a pszichiátriától, hogy a szakember a másik személyiségéről, létmódjáról szerzett ismerere-

teit nem a saját szakmai-nyelvi kódja szerint értelmezve helyezi el egy kategóriarendszerbe. A szociális munkás nem sorolhatja be kliensét egy olyan kategóriába, amelynek a tartalmi összetevői már kanonizáltak, s amelyet csak alkalmazni kell a megjelenített viselkedésre. A szociális munka hermeneutikai feladata folyamatos visszajelzéssel együtt hat alakítólag, a cselekvő beavatkozás lényege a viselkedés rugalmas szabályozása.

A pszichológia, a családterápia ismeretköre számos olyan megközelítést, eljárásmodot tartalmaz, amelyek érintkezési pontot kínálnak az alakzat szociológiai kategóriájával.

Elias az alakzatba rendeződő társas viszonyok nyelvi leképeződésében különleges jelentőséget tulajdonít a személyes névmásoknak. Ezzel a szófajjal fejezzük ki a csoporthoz tartozást és elhatárolódást, az érzelmi és szellemi közelséget a személyes kapcsolatokban. Ezt kiegészíteném a térbeliségre építő technikákkal, amelyek – nézetem szerint – a határozószavakkal teszik képszerűvé a személyes és intézményes viszonyokat. A szociális munkás önreflexiójának egyik dimenzióját adhatja a nyelvhasználat elemzése: az intézményes viszonyok leírásában elfogadható-e a „fent és lent”, nem ennek felszámolása-e a szociális munka igazi feladata? Ameddig ui. egy település lakói, s általában egy ország polgárai (beleértve a szociális szakma képviselőit is) a körükből kikerülő tisztviselőket, döntési hatalommal rendelkezőket önmagukhoz képest „felülre helyezik”, addig legszemélyesebb viszonyaikban is elfogadják a hierarchikus kapcsolatok létét – és fordítva. A kint és bent határozószavak a köznapi nyelvben is egyértelműen utalnak a társas térben elfoglalt pozícióra.

Úgy vélem, az alakzat fogalmának bevezetésével a gyakorlat oly módon gazdagodhat, hogy mind a helyzetek elemzéséhez, mind a lehetséges megoldási alternatívák kidolgozásához szociológiai értelmezési keretet biztosít. Világossá teheti az egyébként áttekinthetetlen viszonyrendszereket, s arra készíti a szociális munkást, hogy e rendszeren belül folyamatosan helyezze el önmagát.

Legkorábban a kísérleti pszichológia törekedett az Egész (mint élmény, mint tanulási folyamat, mint kapcsolati dinamika) megragadására, s ezt az alak (Gestalt) fogalmában ragadta meg. Kérdés, hogy mindez mennyiben érinti a mindennapi gondolkodást és praxist. A beavatkozó cselekvés kezdetben óhatatlanul fragmentális, s minél inkább egyedi szinten ragadja meg a jelenségek lényegét, annál nagyobb annak a kockázata, hogy ne Egésként közelítse a problémát.

Az alakzat alkalmazása a kulturális antropológia területén érzékelteti az e megközelítésben rejlő innovatív lehetőségeket, s ennek tapasztalatai közvetlenül vonatkozathatók a szociális munkára, a szolgáltatásfejlesztésre, a kutatás és beavatkozás összekapcsolására. A kulturális alakzat kifejezés az egyik kulcsfogalma annak a tanulmánynak, amely az iskolaelles kultúra jellemzőit vizsgálva keres választ a szakképzetlen társadalmi rétegek újratermelődésére.

„A társadalmi létezésnek (ezt) az általános szintjét nevezem »kulturának«, »kulturális közegnek«. Ebben a könyvben e szint egy sajátos, munkásosztálybeli »kulturális alakzatának« kulturális etnográfija olvasható, nevezetesen

az iskolásfiúk iskolaellenes kultúrájáé. Ezt én lényegében a tágabb munkásosztály-kultúra változatának tartom, mely külső keret valójában nem más, mint »kulturális alakzatok« lazán illeszkedő szerkezete, ezeknek az alakzatoknak közös néhány olyan vonása, amely a munkásosztály társadalm szerkezeti beágyazottságára jellemzőek.” (P.Willis 2000: 284)

Módszer vagy szemlélet?

Egy adott alakzat kereteinek definiálása egyben az aktivitás első feltétele.

Goudsblom holland szociológus Elias életművének elemzéséből kiemelte, hogy a civilizációt a hatalom és a viselkedésszabályok közötti dinamika alakítja.

Megpróbálhatjuk ezt a nézőpontot a szociális munkára alkalmazni, amiből feltárulhat a beavatkozási szintek kultúraformáló ereje.

Az esetmunka során egy család, ill. egy személy kerül kapcsolatba egy szakemberrel, aki mögött mindenkor intézmények állnak, mindenestre a jog mint intézmény a beavatkozás legfőbb alapja. A szakember – éppen a jog birtokában – (még a legdemokratikusabb attitűd, a partneri kommunikáció esetén is) hatalmat képvisel. Ezt a hatalmat ugyan a másik ember érdekében használja, de attól a pillanattól fogva, hogy létrejött a kapcsolat, egy meghatározott alakzatot öltött, amelynek domináns eleme a beavatkozás. Ebben a megközelítésben érvényét veszti az a kérdés, hogy a szociális munka kontroll-e vagy támogatás, mivel az együttműködés lényege mindkettő: kontrolláló támogatás. Ez a vázolt fogalomrendszerben nem egyéb, mint a viselkedésszabályok elsajátításának hatalmi pozícióból való érvényesítése. A hatalom nyilvánvalóan nem a másik személy feletti, kizárólagos diszpozíció, hiszen az ő oldalán is rendelkezésre áll a jog. A kooperáció éppen azt jelenti, hogy a bizalom fokozatosan kiszorítja a kontrolláló eszközöket, a napi szakmai gyakorlatot azonban többnyire azok az erőfeszítések töltik ki, amelyek az együttműködés megteremtésére irányulnak. Mindaddig, amíg a szociális munkás és kliense kapcsolatban áll, egy alakzatba vannak bezárva, s az azon belüli dinamikát a hatalom és a viselkedések mozgatják. Az alakzat bővíthet aszerint, hogy a két szereplő oldalán kit vannak még be, s eszerint át is alakulhat az alakzat, de mint társadalmi figuráció, a szerepek fennmaradásáig működik. Bővíthet a kliens oldalán abban az esetben, ha pl. a gyerekekkel kapcsolatos problémák okaként vagy megoldási alternatívaként más családtag is részese lesz a segítő kapcsolatnak. Hasonlóan gyakori, hogy a szociális munkás oldalán bővíti az alakzatot alkotók köre: iskolával, gyerekorvossal, gyámhivatallal stb.

A három klasszikus módszer alá besorolható, egyes esetek bemutatásával szeretném érzékeltetni, hogy az integrált megközelítés éppen a módszerek közötti elhatárolást oldja fel. A családgondozástól a települési közösség számára megszervezendő programig terjedő tevékenységeket a szociológiai szemlélet ötvözi egységbe.

„Módszer/1”

Mindaddig, amíg az élethelyzet, ill. a probléma fennállása indokolja, a szakemberek jelenlétével sajátos alakzattá szerveződik egy ember, ill. egy család élete. eltérő társadalmi státusú emberek kerülnek egymással szoros kapcsolatba, ebből következően egymástól különböző viselkedésszabályok mentén kell olyan kommunikációt és viszonyt kialakítani, amely elvezethet a meghatározott cél megvalósításához. A szoros kapcsolat első, dinamizáló eleme önmagában a célmeghatározás, s gyakran már ekkor megjelenik a viselkedés és a hatalom feszültsége, s csorbul az együttműködés.

Ha a gyerekek elhanyagolása váltotta ki a beavatkozást, a szociális munkás érthető módon a jog, azaz a hatalom birtokában a kliens magatartását helyezi a fókuszba, amire a kliens különböző viselkedésmóddal reagál. Amennyiben az alkohol jelenti a család fő problémáját, bevonódhat más családtag, de erőszak esetén más intézmény is: az alakzat bővül, s eközben változik a hatalom és viselkedésszabályok közötti egyensúly. Az ellenállás, az indulatok egyik részről, a tehetetlenség és frusztráció indulata a másiktól ugyanúgy összekapcsolják a szereplőket, mint az együttműködésből formálódó változás.

A saját és vonatkoztatási csoportjaik viselkedésszabályai irányítják az egymás iránti érdeklődésüket és reakciómódjaikat.

Az együttműködés korlátját az ebből fakadó ütközések jelentik: a leg-
elemibb szint a beszédmód, amely a kognitív és kulturális különbségek első jele. Megérti-e a kliens, hogy a gyerek személyiség, akit a durva beszéd, az érzelmi elhanyagolás, a kihasználás vagy a rideg teljesítmény-
elvárások alakítanak agresszívvá vagy mások iránt közömbös felnőtté? Racionális fogalmakkal meggyőzhető-e arról, hogy a gyerek nem kezelhető a felnőtt lét egyszerű tárgyi kiegészítőjeként, akit a szülő saját érzelmi-indulati szükséglete szerint rángathat?

A gyerekjóléti szolgálathoz fordult állapotban segítségért fordult egy középkorú asszony. Zilált megjelenése, bizarr mimikája alátámasztani látszott közlését: férje ittas állapotban rendszeresen bántalmazza, s a férj lakásból való eltávolításához kér megerősítést. Egy ügyvéddel és a gyámhivatallal kapcsolatba lépve kiderült, hogy a család már hosszabb ideje kliense az intézményeknek.

A jelenlegi az asszony második házassága, s mivel az előző, hosszú együttélésből nem született gyerek, ezért testvére fiainak nevelését vállalta, teljes odaadással. A válás után maradtak a vég nélküli vagyongosztási perek, amelyekben az asszony semmilyen megegyezésre nem hajlandó. Jelenlegi házastársa a megismerkedésükig édesanyjával élt, minden kötelezettség és felelősség nélkül. Mindketten középkorúakként lettek szülők, s egymást követte a három gyerek. Úgy tűnt, az a legfőbb probléma, hogy nem tudtak belenőni a szerepbe, s ezért nem tudják, mit várhatnak el egymástól. Az asszony arról panaszkodott, hogy mindenben magára van utalva, a férj alkalmanként jár el dolgozni, de a pénzből nem sokat látni, s bár imádja a gyerekeket, és ők is kötődnek hozzá, a napi teendőket a feleségére hárítja. Rendszeres alkoholizálása során a gyerekek tanúi az asszonyt fenyegető magatartásának. A gyámhivatal arra kérte a családgon-

dozót, hogy segítsen az asszonynak a mindennapi teendők megszervezésében, ami talán enyhíti az állandósult feszültséget.

Lakásuk, amely a kisváros egyik viszonylag magas státusú lakónegyedében van, már távolról kirítt környezetéből: a bejáratot alig lehet megközelíteni a felhalmozott papír- és rongyhalmaztól, a felismerhetetlen rendeltetésű tárgyak kupacától. A lakást belül a kosz, az elhanyagoltság, a tárgyak áttekinthetetlen káosza jellemezte, amivel feltűnő ellentétben állt a gyerekek ápoltsága, jólöltözöttsége. Megmagyarázhatatlan volt, miképp élhetnek családi életet ott, ahol a padlót ellepi a szemét, a levegőben áll a füst, s mindenütt cigarettacsikkok, ételmaramadékok vegyülnek iskolai eszközökkel és játékokkal, beborítva a padlót, konyhát és bútorokat. A benyomás: zsánerkép a szétesett személyiségről. A családdal lassan kiépülő kapcsolatban feltárult, hogy a házastársak kölcsönösen fenntartott patológias működésben élnek: míg az asszony önmagát áldozatként mutatta be, aminek a magyarázata diagnosztizált depressziója, addig a férj részéről az igénytelenség és a másik iránti rideg közöny volt érzékelhető.

Az anya ciklikus indulati állapotának megfelelően időszakonként rendkívüli energiával irányította a gyerekek életét, ami azonban nem a nyugodt otthon megteremtésében jelent meg, hanem a gyerekek fizikai és szellemi teljesítőképességét, pszichés szükségleteit semmibe vevő teljesítménykényszerben: hajnali kelés a házi feladat elkészítéséhez, tanítás után szakkörök, különórák, sportversenyek, majd délutántól éjszakába nyúló, válogatás nélküli tévénézés. Az alsótagozatos gyerekek délutánonként kóvályogtak a fáradtságtól, s a szorongás drámai tüneteit produkálták. A szülők közötti összehangoltság és intimitás hiánya abban is megnyilvánult, hogy a gyerekek terhelhetőségében is folyamatosan ütköztek, de a döntést ebben is az anya tartotta fenn magának, mint ahogyan a józan állapotban értelmes, érdeklődő férjet kiszorította a gyerekekkel való tanulás helyzetéből is.

A felfokozott állapotot időszakonként nyugtatókkal enyhítette, ilyenkor fél napokat aludt vagy bágyadtan ténfergett, önmagát és környezetét a teljes lepusztultságig elhanyagolva. A rendszeres családlátogatások sokszor azért hiúsultak meg, mert nem lehetett kideríteni, hogy alszik-e, vagy nincs otthon. A gyerekek naphosszat egyedül voltak a lakásban, de nem tudták, anyjuk hol tartózkodik, s mikor jön haza. Rákérdezésre a szégyen és a riadt leplezés ült az arcukra.

Sikertelennek bizonyult az asszony bevonása a családsegítőben szervezett női csoportba, mint ahogyan az életvezetési tanácsok is leperegtek róla. Az egyetlen eszköznek és részleges eredménynek az látszott, hogy a három, rendkívül értelmes gyerek közül kettővel heti két alkalommal foglalkozott pszichopedagógus, aki igyekezett az anyát is tanácsokkal ellátni. Kizárólag neki sikerült az asszonyban – felszínes és időleges – érdeklődést felkelteni, a változás iránt. A szembesülési lehetőség elől az önsajnálát teátrális jeleneteivel tért ki, miközben rendkívüli találmányossággal próbált kijátszani minden megállapodást: a csekkek befizetését pl. játékbélyegzővel hamisított szelvényvel próbálta igazolni.

Amikor már több munkatárs feladta a küzdelmet, átmeneti nyugalmi állapotot az asszony kórházi kezelése alatt élt át a család. Ekkor a családsegítő, a férj bevonásával, némileg civilizált állapotba hozatta a lakást, s a szolgálat vezetője kísérletet tett arra, hogy együttműködést alakítson ki az asszony pszichiáter kezelőorvosával. Az orvos annyit közölt, hogy az asszony családjában másnál is előforduló tartós betegségről van szó, de az anya még kórházi körülmények között is kontrollálhatatlan.

Az apával ezalatt az idő alatt sikerült mélyebb beszélgetésekig eljutni, amelyek

addig értelmezhetetlen helyzetek közötti összefüggésre világítottak rá: azért nem adja az asszonynak a keresetét, mert minden fillér eltűnik, az asszony elkószál. Volt eset, amikor késő este talált rá a távoli városban, ahová a gyerekeket is magával vonszolta. Ilyenkor robbannak ki a brutalitásba torkolló veszekedések. S bár az apa ebben a helyzetben láthatóan gondoskodott a gyerekekről, hosszabb távon ezt a hozzáállást képtelen volt fenntartani. A felhalmozódott hátralékok miatt a lakásban az alapvető közmuészolgáltatásokat kikapcsolták, a verekedések során szétrombolt berendezések pótlására alkalmazott megoldásokkal pedig életveszélyes állapotok alakultak ki.

Ezután távolabbi családtagok jelentek meg azzal a szándékkal, hogy gondoskodnak a gyerekekről, ill. barátok jöttek, akik az anyának hitelezett összegek visszafizettetéséhez kértek volna segítséget. Jelzések érkeztek az anya által eltulajdonított pénzek miatt indult vizsgálatokról is: így derült ki, hogy az anya játékszenvedély rabja.

Több szakember részvételével folytatott konzultációsorozatot követően születt a hatósági intézkedés kezdeményezése, amelynek keretében a családsegítő- és gyerekjóléti szolgálat a cselekvőképesség korlátozását javasolta, annak érdekében, hogy legalább a gyerekek után járó állami juttatásokat megóvja a nyeroautomatától. A gyámhivatal ezt az eljárást csak megfelelő szakorvosi vélemény alapján indíthatja el, a pszichiátertől érkezett szöveg semmitmondó volt, nem tartalmazott semmi olyan szempontot, amivel a hatóság jogosultnak vélte a bírósági eljárás kezdeményezését. Mindenesetre született olyan határozat, amely konkrét viselkedésszabályokat írt elő a szülők számára, beleértve, hogy a gyerekek pszichés támogatásához szakembert kell igénybe venni.

Az anya és az intézmények közötti kapcsolatról, a szociális munkások erőfeszítéseinek eredményességéről egy mozaik: A kórházból távozva a kitakarított lakás látványát az anya (ön)gúnnyal kommentálta: „Nehogy azt higgyék, hogy ez sokáig így marad!” A jóslatot aztán közös erővel realitássá is tették.

Idővel a férj elköltözött az édesanyjához. A gyerekekkel tartja a kapcsolatot: a segítséget ajánló családtagok viszont az anya magatartása miatt lemondtak a gyerekek támogatásáról, s a családgondozók jogi felhatalmazás nélkül próbálták kontrollálni a gyerekek után járó juttatások felhasználását. S mindezek ellenére a gyerekek (még) egészségesek.

E sokszereplős családgondozói munka izgalmát a naponta kiprovokált meghatározás jelentette: ma éppen milyen alakzatba rendeződnek a kapcsolatok? Ki vonódik még be a körbe, s mennyiben módosulnak ezáltal a rögzült viszonyok?

Az anya által gerjesztett és körülötte felcsapó hullámok között újabb és újabb megmentők próbálkoztak, de nem tudtak úrrá lenni az érzelmi, jogi, életviteli viharokon. A családon belüli kóros kapcsolatok a beavatkozások legváltozatosabb módozataira inspirálták a szakmai stábot. A munkatársak erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy az anya dominanciáját az apa szerepének erősítésével ellensúlyozzák, valamint a gyámhivatal tisztviselőjét, a pszichiátert megismertessék az alakzat összefüggéseivel és beavatkozási konzekvenciáival – sikertelenül.

A módszerintegráció bevezetőben említett feltételei közül a beavatkozásban érintettek (családsegítő, gyámhivatal, pszichiáter, egyházi segítő)

közötti, közös nézőpont és szakmai nyelv megteremtése folyamatos küzdelemmel járt, majd kudarcot vallott, aminek következtében a beavatkozás megfelelő szintjét sem sikerült közösen képviselni.

(Az esetnek számos egyéb fontos szálát mellőzve, kitérőt teszek annak érzéltetésére, hogy a módszer, ill. egy adott technika abszolutizálása a szemlélet rovására mennyi kockázatot rejt. Egy nyugat-európai intézmény és már kiképzett magyar tanítványai által közvetített eljárás fókuszában a gyerekek és felnőttek (szülők, tanárok) közötti kommunikáció állt, amelyet a folyamatos visszajelzéssel törekszik korrigálni a trénernek nevezett segítő. Alapelv a pozitív megerősítés, azaz a segítő nem a mellőzendő sémákat, hanem a már jól működő kommunikációs elemeket emeli ki és jelzi vissza. Mint minden új, megtanulható és a gyakorlatot fejlesztő technika, bemutatásakor érdekesnek és főleg demokratikusnak tűnt, legfeljebb az fékezte a lelkesedést, hogy az alkalmazhatóságból kizárt élethelyzetek köre felölelte szinte mindazokat a társas helyzeteket és személyiség-problémákat, amelyekkel a szociális munkás a tevékenysége során találkozhat. Ennek ellenére ügyefogyott kísérletet tettem, abban bízva, hogy a tükörbe nézés segíti a családot eljutni valamilyen belátásig. Ez azonban nem következett be: a kóros létezés rátelepedett minden helyzetre. Amikor a képzés során a külföldi trénernek saját tehetetlenségemként jeleztem a technika korlátját, s felvettem, hogy adott esetben nehezemre esik kizárólag pozitív mozzanatokot kiemelni, hiszen az asszonnyal kialakult személyes kapcsolatunk során, a bírálat mellett, ezt is alkalmazzuk – nem sok eredménnyel; az oktató az eljárás kritikájaként értelmezte kudarcomat, s azt a „nagyvonalú” tanácsot adta, hogy amennyiben ez a megközelítés nem működik, a gyerekeket ki kell emelni a családból.

Ennyi maradt a technikából, ami ehhez a végkövetkeztetéshez igazán feleslegesnek bizonyult. Ezt a megoldást ui. minden válságszituációban ismételten mérlegelte a szakmai stáb, de a gyerekek ragaszkodása miatt elvetette. A család mint alakzat számukra még így is biztonságot adott, s minden tünet ellenére képesek voltak más forrásokból erőt gyűjteni: nagymama, barátok és azok családjai, iskola stb.

Míndezen persze nemcsak a technikáról, hanem a saját korlátaimról is szól.)

„Módszer/2”

A csoportmunka szintén viselkedésszabályok elsajátításából áll, de – elmenthetően az esetkezeléssel – itt a szakember hatalmi pozíciója lényegesen gyengébb, s egyidejűleg érvényesül a csoportban résztvevők kölcsönös hatásával. Ennek ellenére nem mondhat le erről a pozícióról, hiszen az alakzat általa öltött formát, a figuráció attól azonos helyzetűek csoportja, hogy ő ezt a közös ismérvet definiálta: ez felelősségének és beavatkozásának legitim alapja. Felelős a csoportfolyamatért, amely reflektált élményként tanulási folyamat, s ezt a szakember intenzív jelenléttel, határozott irányítással és visszacsatolással formálja.

Az irányító pozíció is erőteljesen tartalmaz hatalmi elemeket, de közvetítésének módja közvetettebb az esetmunkában alkalmazotténál. A csoportot alkotók különböző személyiségek, de az a kulturális mező, amely-

ből a csoport kivált mint alakzat, áthatja a kommunikációt, a viselkedéseket és a megfogalmazott vélekedéseket.

A kisovárosi gyermekjóléti szolgálat azzal a céllal szervezett délutáni gyerekcsoportot, hogy a falvakból a központi iskolába bejáró gyerekek a buszra várva ne az utcán csellengjenek, s ne az egymás iránti agresszióval vagy kisebb deviáns cselekményekkel töltsék el ezt az időt. A csoportot vezető, kezdő szociális munkás a különböző családi háttérű gyerekek számára a szabad foglalkozást ajánlotta fel, mivel a tanítás befejezéséhez és a buszokhoz igazodva csak nyitott csoportról lehetett szó: társasjátékkal, beszélgetéssel, egyéni félrevonulással. A tanulási segítséget a csoportfoglalkozáson kívüli időpontokban nyújtotta a pedagógus. Az ízlésesen berendezett klubhelyiség a 10–14 éves gyerekek számára egyre szűkebbnek bizonyult, a kamaszkorúak elutasították a közös játékokban való részvételt, s helyette a fiatal szociális munkások toleranciáját tesztelték, a pszichésen sérült gyerekek pedig a legkülönbözőbb manőverekkel követelték a velük való, kizárólagos foglalkozást. A kisebbek védelmet vártak a felnőtől a nagyobbak durva, közönséges provokációjával szemben. A csoport vezetésével megbízott fiatal munkatárs nem volt képes úrrá lenni az elszabaduló indulatokon. A helyzet akkor vált a szakmai vezető számára is kritikussá, amikor az alábbi jelenetnek lett tanúja: míg a klubhelyiségben a szociális munkás jelenlétében is folyt a trágársággal tűzdelt tombolás, az ajtón kívül, az előtérben csendben meghúzódva ücsörögött a cigány testvérpár.

A vezető kérdésére a munkatárs azzal magyarázta a helyzetet, hogy meg akarta óvni őket a gonoszodó, megalázó kiközösítéstől, s ezért általában megvárja, amíg a féktelen hangadók elvonulnak, s akkor külön foglalkozik a szívéhez különösen közel álló gyerekekkel.

Ezt követően a szakmai teammel közösen elemezték a helyzetet. Az elemzés során a vezető arról igyekezett meggyőzni munkatársát, hogy a szabálynélküliség anarchiához vezet, amelyben mindig a gyengébb (a kisebb, a sérülékenyebb) lesz kiszolgáltatott. A liberális csoportvezetés szabályokat érvényesít, amelyek a jelenlévők biztonságát szolgálják. Ebben az esetben azt a szabályt kell következetesen képviselni, hogy a klubon belül senki nem cigányozhat, nem fenyegethet másokat, nem sajátíthat ki helyzeteket és nem mérgezheti a levegőt közönségességgel. A szociális munkás azonban a konfliktusoktól tartva továbbra sem korlátozta az „erős fiúkat”, s a testvérpár megérkezésekor változatlanul kihallatszott a „fuj, megjöttek” kórus. Az elszabadult kezelhetetlen viselkedésre is felmentést adott a szociális munkás azzal, hogy „otthon ezt hallják, látják”, azaz szerinte emiatt elnézhető illetve úgysem szorítható vissza a családból hozott minta. Az ismételt szakmai megbeszélésen, amely most már határozottan kontroll jellegű volt, a vezető kiemelte, hogy az itt közvetítendő viselkedésszabályok éppen az addig máshonnan beépültek korrekcióját szolgálják.

Ekkor már szakmailag és a közös elveken nyugvó műhelymunka szempontjából elfogadhatatlan volt, hogy a munkatárs kerüli az integráló szabályok érvényesítését, s ezt a testvérpár iránti, fokozott érzelmi kötődéssel igyekszik ellensúlyozni.

SZOCIÁLIS MUNKA

A családsegítő- és gyermekvédelmi gyakorlatban a csoportmunka számos célt szolgál: lehet tanácsadás a szülők számára, közös tevékenység csavargó kamaszoknak, s lehet tanulási felzárkóztatás vagy bármi egyéb. A megnevezett tartalom mögött szinte mindegyik esetben kulturális minták közvetítése húzódik. Ennek tudatos és következetes képviselése azzal a morális és intellektuális hozadékkal jár, hogy a szociális munkás közvetlenül felismerheti szerepének társadalmi jelentőségét.

S bár az ismertetett csoport belső szerkezete széteső volt, három ponton egy alakzatot jelenített meg: a helyiségen belüli agresszív társaság, a velük egy térben passzívan viselkedő szociális munkás és az ajtón kívül meghúzódó testvérpár képezett egységet. Ez az a viszonyrendszer, amelyben a résztvevők egész személyiségükkel vannak jelen – ahogyan ezt Elias definiálja.

A munkatárs kudarcra úgy is értelmezhető, hogy a hatalom és viselkedésszabályok alkotta dinamika kézben tartása helyett hagyott szétesni egy, csak ebben a helyzetben megteremthető új kulturális alakzatot, azaz keményebben fogalmazva: önmaga elfogadtatása érdekében lemondott szakmai szerepének alapvető eleméről, az új viselkedésszabályok elfogadtatásáról.

„Módszer/3”

Ha csak módszerként határozzuk is meg és ekként közvetítjük, a közösségi munka per definitionem különbözik az egyéb módszerektől: településeket, azon belül elhatárolt csoportokat, foglalkozási, etnikai csoportokat, szervezetek átalakítását, létrehozását foglalja magában. Sajátos vonása a kulturális mező és az alakzat egybeesése, ami kijelöli a beavatkozás legtágabb kereteit. Mind a beavatkozás célja, mind eljárás módja nélkülöz mindenfajta hatalmi szempontot, lényege éppen a hatalmi működés felváltása kooperációval. Kiindulása a közvetlenül érintettekkel az alakzat átalakítása oly módon, hogy új viselkedésszabályok elsajátításával tudatos távolságot legyenek képesek teremteni azzal a politikai-kulturális mezővel szemben, amelyet eddig korlátozó hatalomként érzéltek. Az irányított tanulási folyamatot számtalan egyéb, fékező alakzat metszi át: érdekkapcsolatok, szövetségek, az új viselkedésszabályokkal szembeni indulatok, ellenállások.

A közösségi munka nemcsak a társadalmi kiterjedése miatt tekinthető legátfogóbb beavatkozásnak, hanem legfőképpen azért, mert *nem módszer, hanem szemlélet*, s mint ilyen, alkalmas lehet az egyes személyek, családok, kisebb csoportok élethelyzetének alakítására is.

Vajon az állami szolgáltatásokhoz kötődő közgondolkodást és azt évekig támogató szociálpolitikát Magyarországon képes lesz-e felváltani az emberi együttműködésben megtestesülő társadalmi tőke? Vajon az egyes önkormányzatokban ülő döntéshozók eljutnak-e arra a kulturális szintre, hogy felismerjék saját kompetenciájuk határait? S vajon a szociális munkások köréből hányan ismerik fel, hogy az egyes esetek nem emelhetők ki abból a világból, amelyben életük zajlik, ezért a változtatás egyidejűleg kettős irányú lehet?

„... a szociális munkás feladata egyénekre és a társadalomra egyaránt kiterjed és különösen a kettő közötti viszonyban érdekelt. Ezért tevékenysége két területen folyik, amelyek ugyan nem feltétlenül zárják ki kölcsönösen egymást, de időszakonként az egyes szociális munkás számára konfliktusforrást jelentenek. Mindenekelőtt azokkal az egyénnel, családokkal, csoportokkal vagy településsel szemben vannak kötelezettségei, amelyek kliensként definiálhatók.” (J. Haines 1978:15)

A gyerekjóléti szolgálat vezetője – diákok nyári közösségi munka gyakorlataként – néhány napos tartózkodás alatt teljesíthető programot készített elő a fiataloknak. Az egyik aprófalut ajánlotta terepnek, ahol a közösség minden házáat felkeresve, a diákok képet alkothatnak a falu életéről, az ott élők igényeiről, hiányairól, a változás lehetőségéről, részvételi hajlandóságukról. Ehhez előzetesen megnyerték a polgármestert, aki biztosította a folyamatos jelenlét feltételét. A rövid kérdőív közös, kézi feldolgozását követően arról döntöttek a diákok, hogy a megfogalmazott igények közül a legközvetlenebb módon, azaz az érintettek részvételével a hétvégi gyerek- és ifjúsági program valósítható meg. De az idősebbek sem zárhatók ki, mivel ők a sivár, üres, konfliktusokkal terhes jelent szembeállították az egykori élénk, egymást támogató közösségi élettel. A közös játékokra épülő programhoz az idősebbek adták a díszletet a falu eseményeiről készült fotókkal, s kis helytörténeti kiállítást rendeztek félredobott használati tárgyaikból, munkaeszközökből.

Az esemény bevezetőjeként a diákok tömör összefoglalóban tájékoztatták a jelenlévőket a felmérés fő tanulságairól, amelyet lemezen átadtak a polgármestereknek. A kellemes délután, amelyet a különböző korú résztvevőkkel közös játék töltött ki, azzal zárult, hogy a helyiek egyhangúlag jelezték: ilyen együttlétekre máskor is szükség lenne!

A gyerekjóléti szolgálat vezetője ezt az alkalmat a falu lakóival kiépítendő, bizalmi kapcsolat nyitányának tekintette, arra számítva, hogy a találkozást követően egyéni problémáikkal is könnyebben fordulnak szakemberekhez és nyitottabbak lesznek a szolgálat által szervezett egyéb programokra is. Ebből a megfontolásból egy állás nélküli pedagógussal gyerek- és kézművesklub működtetéséről tárgyalt, ami havi pár ezer forint költséget jelentene az önkormányzatnak. A polgármester testületi döntéstől tette függővé a választ, amely azonban hónapokig nem érkezett meg. Majd a szakember kérdésére lakonikusan annyit felelt, hogy erre nem szavazott meg a testület támogatást, ezt ui. nem tartja fontosnak.

Cselekvéshatárok

A 17 évvel ezelőtti, országosan létrehozott képzési intézményhálózatra időközben a továbbképzésnek, a szakmafejlesztésnek és -differenciálásnak széles hálózata épült, ami a társadalmi jelenlét kétségbevonhatatlan jele. De azonos-e a képzés kulturális mezője azzal, ami a későbbiekben a gyakorlatot körbeveszi?

Az esetkezelés mennyiségi dominanciája, a pszichológiai megközelítés túlsúlya arra utal, hogy a szakmai tevékenység során a hatalmi pozíció válik hangsúlyossá, az alapvetően más attitűdöt feltételező közösségi

munka háttérbe szorul, s a legjobb esetben is egy-egy kurzus erejéig van jelen.

Az viszont nemcsak a közösségi munka iránti közöny eredménye, hogy ezt Magyarországon más képzettségű szakemberek művelik, immár több évtizede, s dolgozzák ki alkalmazásának terepeit, elveit, eljárásait, szervezik a praktizálók céhét. Ez utóbbi körben a segítség fogalma nem fordul elő, annál többször a cselekvés és felelősség. Valójában az a kérdés, hogy művelhető-e egyáltalán a közösségi munka abban az önkormányzati-állami intézményrendszerben, amelynek alkalmazottai egzisztenciálisan függenek munkaadóiktól? Lehetséges-e a beavatkozó szabadsága nélkül az autonómia és a civil bátorság értékét közvetíteni? Sőt, mennyire tud és akar lemondani az alkalmazott szociális munkás az intézmény nyújtotta biztonságról?

A közösségi munka – értelmezésemben – a hivatás kiteljesedése, mivel egyfelől magába sűríti az emberi viszonyok széles skáláját, másfelől minden lépésnél szembesíti a beavatkozót a saját társadalmi szerepével. Hogy mennyire alkalmas a képzés mindannak elsajátítására, amitől az önreflexió képessége hivatássá emeli a foglalkozást, ez nyilván intézményenként változik, s nagy mértékben függ az oktatás színvonalától, hitelenségétől s legfőképpen a képzés ethosától.

„Hegel az általánossághoz való felemelkedés fogalmával tudta egységesen megragadni azt, amit az ő korában képzésen értettek. Az általánossághoz való felemelkedés nem korlátozódik, mondjuk, az elméleti képzésre, s egyáltalán nemcsak az elméleti hozzáállást jelenti, ellentétben a gyakorlatival, hanem az egészében vett emberi értelmességnek a lényegmeghatározásával esik egybe. Az emberi képzés általános lényege az, hogy általános szellemi lényé tesszük magunkat.” (Gadamer 1984: 32–33)

Új nézőpont a gyakorlat számára

N. Elias a szociológiai gondolkodásban fordulatot ajánl, nemcsak a módszertan, hanem a tudomány önértelmezése szempontjából is. A szociológia nagy elméletalkotóit idézve feltárja azt az elméleti és logikai ellentmondást, amelyet sem Durkheim, sem Weber nem tudtak feloldani, nevezetesen az individuum és a társadalom fogalmi szembeállítását. Elias világossá teszi, hogy nem két egymástól elkülöníthető és szembeállítható entitásról van szó, hiszen a társadalom nem megragadható a valóság az azt alkotó egyének és viszonyaik nélkül, mint ahogyan individuumról sem lehet beszélni az őt közrefogó és őt alakító társadalmi viszonyok leválasztásával – e kettő a lényege szerint azonos. (Elias 1999: 125) Ebből közvetlenül az a gyakorlati következtetés is adódhat, hogy egyfelől az egyéni sorsért nem az absztrakt társadalom felelősségét kérjük számon, mint ahogyan a társadalmi lét minősége sem függetleníthető attól a módtól, ahogy azt egyének kölcsönös viszonyaikkal alakítják.

Szociológiai megközelítésből lehetséges az egyén és társadalom egy-egyként való szemlélete és átélése. Ez azonban csak lehetőség, amelyet

valósággá azok a folyamatok alakíthatnak, amelyekben a szakma gyakorlóit tudatosítják szabályalkotó és közvetítő szerepüket.

Ez a szerep feltételezi, hogy miközben beavatkozó tevékenységük legitimitás forrása a jog, jogalkalmazási gyakorlatuk vezérelve mégsem lehet kizárólag a konformista magatartás, a végrehajtás. A képzés lényege a szakmai identitás megalapozása, az identitás azonban nem tankönyvi, számon kérhető ismeret, hanem a személyiségépítés folyamata.

Az azonosságtudat egy tágabb fogalom alkotóeleme, nevezetesen a habitusé, s ennek kialakulásában másodlagos jelentőségű az intézményes képzésben „identitás” tétel alatt leadott és jegyzetelt szöveg, ezzel szemben a képzés és a munka során megszerzett élmény a meghatározó.

„A »habitus« szóval többek között arra utalunk, ahogy egy személy a különböző helyzetekhez viszonyul – és idetartozik az is, hogy valaki képes-e, illetve kész-e engedelmessé válni vagy dacolni, ha a tekintély bizonyos formáival kerül szembe.

A habitus viszont megint csak számtalan korábbi tapasztalat eredője, üledéke – olyan szociális helyzetekben szerzett tapasztalatoké, amelyek során az adott személy megtanult bizonyos módon viselkedni.

Az a tény, hogy »tanulásról« van szó, fontosabb, mint e tanulási folyamat esetleges pszichoanalitikus értelmezése. Egy habitus tanult életbeállítottság, »begyakorolt képességek« és »begyakorolt képtelenségek« készlete. Az emberek megtanulják, hogyan állják meg a helyüket bizonyos fajta szituációkban, ennek az lehet a következménye, hogy másfajta szituációkban viszont tehetetlenül állnak.” (Goudsblom 2005: 175)

A különböző típusú (önkormányzati, civil, kht.) szervezetekben alkalmazott szociális munkásokkal szemben több oldalról támasztott, s nem egyszer ellentétes tartalmú követelmények lojalitáskérdéssé deformálják a szakma racionális-etikai dilemmáit. A szakmai vitákat diktátumokkal elfojtó, a munkatársakat megalázó vezetői stílus, az állandó igazodási és önigazolási kényszer vagy a fenntartó érdekmotivált önkénye, a politika különböző szintjeiről elindított ötletszerű akciók habitust formáló tapasztalatok: a konfliktuskerülés megtanulása betöri a személyiséget.

A félelem és a tekintélytisztelő összefüggése magától értetődő, s az előírásokat kritikátlanul, legfeljebb morgolódva végrehajtó, diplomás szakmunkások esetében szinte természetes, hogy nem bonyolódnak olyan programokba, amelyek nagyobb távlatban különböző közösségek életében kezdeményeznének változást. Ezeknek a programoknak ui. természetes velejárói a konfliktusok, hiszen a legkülönbözőbb érdekeket és érdeklődéseket kell egyensúlyban tartani, oly módon, hogy miközben a szociális munkás elfogadja a közösség adott állapotát, az új viselkedésszabályok és együttműködési módok érdekében elsődlegesen nem a saját biztonsága motiválja. Visszautalva az ún. módszerbeli tagoltságra, ez is magyarázza az eseti munka túlsúlyát a képzésben: a pszichológiai alapozású esetmunka ugyanis a szociális munkás számára kétségtelenül szilárdabb talajt nyújt, mint a bevonódás nagyobb kockázatát rejtő külső terepmunka vagy szervezetfejlesztési kezdeményezés.

A kritikai szociológiai nézőpont érvényesülése a szociális munka mindennapi praxisában egyfelől alapvetően más habitust követel, másfelől fokozottan érvényesíti az idő szempontját. Ebbe a habitusba beleértendő a társadalmi érdeklődés, aktivitás, a politikai érzékenység (talán még a műveltség is), míg az idő szempontja azt jelenti, hogy változás az egyéni gondozásnál sokkal rejtettebb érrendszeren keresztül következhet be. A habitus tehát nem egyéb, mint az a tényező, amellyel az ember valamely alakzat részévé válik.

A családsegítő vezetőjénél azzal az önbizalommal teli elképzeléssel jelentkezett egy diák, hogy úgy hallotta: az intézmény azon kevesek közé tartozik, ahol közösségi munkát lehetne végezni, ezért itt szeretné tölteni fél éves szakmai gyakorlatát, és úgy gondolja, ha ezt itt megtanulja, itt fog majd dolgozni. A vezető ugyan nyitott volt a diák fogadására, de jelezte: a gyakorlati idő nem garantált belépő egy álláshelyre, ehhez több feltételnek kell teljesülnie, mindkét oldalon. A gyakorlat azzal kezdődött, hogy a vezető tájékoztatta arról a településről, ahol hosszabb távú fejlesztési programmal lehetne kezelni a rendkívül súlyos szociális helyzetet, amelyet drámaian mélyít el az önkormányzat és a helyi igazgatás dilettantizmusa, a közösségben ellentéteket szító működési módja. Azzal a feladattal bízta meg a hallgatót, hogy keresse fel azokat a fiatalokat, akik akár befejezett, akár befejezetlen iskolai tanulmányokat követően otthon vannak és semmilyen képzésben nem vesznek részt; akiknek nincs munkahelyük vagy még egyáltalán nem is volt. Pályázat révén egy olyan klub lehetősége merült fel, ahol valamilyen képzés vagy arra motiváló program lenne indítható. A diák felkeresett néhány családot, s az ott tapasztalt közöny, alacsony szellemi színvonal reményvesztetté tette. Tapasztalatát úgy foglalta össze, hogy nem lát esélyt az érintettek bevonására, bármilyen programba is, s közvetett módon jelezte: inkább a családgondozást végző munkatársakhoz szeretne kapcsolódni. Majd a fél év végén az éppen adódó városi önkormányzati családsegítői álláslehetőség kitörölte a közösségi munka iránti kezdeti lelkesedést.

Gadamer a gyakorlati képzés mibenlétének leírásakor ismét Hegelre hivatkozik:

„...amikor az ember megszerez egy készséget, egy jártasságot, ezzel saját önértetre tesz szert. Azt, amit a szolgálat önzetlenségében megfosztatva látszott, amennyiben teljesen idegen értelemnek rendelte alá magát, most elnyeri, amennyiben munkálkodó tudat. (...)

Mert minden hivatásban van valami sorsszerű, valami külső szükségyszerűség. S olyan feladatokat követel tőlünk, melyeket privát célként nem tűznénk magunk elé. A gyakorlati képzés ekkor abban mutatkozik meg, hogy az illető hivatást teljesen, mindenoldalúan betöltjük. Ebben azonban az is benne van, hogy legyőzzük azt az idegenséget, melyet a hivatás annak a különöségnek a számára jelent, ami mi magunk vagyunk, s teljesen a magunkévá tesszük. Tehát a hivatás általánosságában való feloldódás egyúttal azt jelenti, hogy korlátozni tudjuk önmagunkat, azaz hivatásunkat teljesen a magunk ügyévé tesszük. Ekkor aztán nem jelent számunkra korlátot.” (Uo. 33.)

Irodalom

- Elias, N. (1987): *A civilizáció folyamata*, Bp., Gondolat
- Elias, N. (1999): *A szociológia lényege*. Bp., Napvilág kiadó
- Gadamer, H-G. (1984): *Igazság és módszer*. Bp., Gondolat
- Goudsblom, J. (2005): *Időrezsimek*. Bp., Typotex
- Haines, J. (1978): *Interventionsprozesse in der sozialen Arbeit*. Freiburg in Breisgau, Lambertus Verl. Eredeti kiadás: London, Constable and Co. Ltd. 1975.
- Methodenintegration in der Sozialarbeit* (1980): Hrsg.: H. Specht-Anne Vickery. Freiburg im Breisgau, Lambertus Verl. Eredeti kiadás: London, G. Allen-Unwin Publishers Ltd. 1977
- Staub-Bernasconi, S. (1999): *Tudás és képesség – cselekvésméletek és cselekvéskompetencia a szociális munkában*. In: *Megfigyelés és cselekvés*. Szerk.: Varsányi E. Bp., Balassi Kiadó, 63–88. old.
- Varsányi E. (2006): *Szociális munka és kultúra*. Beszélő. 7–8. sz. 43–51.old.
- Willis, P. (2000): *A skacok*. Bp., Új Mandátum

GAKOVIC DÁNIEL

A tehetetlenség lehetséges okai a gyermekjóléti szolgáltatás területén*

„... a megértés megváltoztathat.
És mindnyájan félünk a változástól.”
(Carl Rogers)

A gyermekjóléti szolgálatok helyzetével, szakmai tevékenységük és az ezzel összefüggő dilemmák lényegi összefoglalásával foglalkozik e tanulmány. Tíz éve annak, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló, 1997. évi XXXI. törvény megalkotta az új, intézményesült, gyermekvédelmi ellátás feladatkörét és működésének kereteit. A törvény a szociális munkát tekinti az ellátás fő eszközének.

A tanulmány első része a szociális munka komplexitásának és interdiszciplináris természetének lényegét, és az ebből fakadó dilemmát próbálja felvázolni. Ezt követően bemutatja a szociális esetmunka keretét, tartalmát és határait. Kiemelten foglalkozik a szociális munka és a kontroll viszonyának kérdésével. Kiáll a szociális munka lélektani szempontjai, ezen belül a segítő kapcsolat minőségi feltételrendszerének a fontossága mellett, részletezve hatásának fontosságát a kliens változása szempontjából. A szerző többször is támaszkodik a konstruktív szociális munkának az elméletére, és az ezzel összefüggő külföldi szakirodalomra, valamint *David Howe* (1992; 1996) kutatásainak eredményeire.

A tanulmány második részében részletesen bemutatja a családgondozás lépéseit, mint a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetésére irányuló feladatok rendszerét. Összeveti ezeket feltételeket a szociális munka belső természetével. Elemzése során kiemeli a szolgálat két az eltérő szerepéből fakadó, ellentmondásos működését, amely a segítő és hatósági szerep között húzódik meg. Ennek feloldására több lehetséges megoldási irányt is felvázol.

Sürgetőnek érzi a szolgálat tevékenységének, szerepeinek tisztázását az ellátást igénybevevők, de a területen dolgozók érdekében is. A szolgálat kapcsán pedig ugyanúgy elengedhetetlen a szociális munka szakmai identitásának a tisztázása, főként a segítő kapcsolat és a külső kontroll feloldhatatlannak tűnő, ellentmondásos kapcsolata vonatkozásában.

* Köszönetet szeretnék nyilvánítani kollegáimnak: dr. Halabuk Ágnesnek, Gáspár Józsefnek, Sapszon Istvánnak és Kiss Ferencnek

I. Bevezető

A gyermekjóléti szolgálatok helyzetéről elmondható a már igen köztudott problémák sora: a személyi és tárgyi feltételek hiánya, anyagi gondok, a szakmai elismerés hiánya, a kistéleplések nehéz helyzete. Jórészt a fővárosban, továbbá a nagyobb, vidéki városokban találunk arra példát, hogy a segítség ezen intézményei elfogadhatóbb, mondhatni jó feltételek között végzik munkájukat. Az igazi kérdés az, hogy ezen körülmények mellett milyen szakmai alapokra helyezve, miféle szerepeket vállalva tevékenykednek. *A gyermekjóléti szolgálatoknál a legtöbb energiát a családgondozásra fordítják, bár ez csak egyike a három alapeladatnak: szervez, szolgáltató, gondoz.*¹ *A családgondozásba fektetett energia, a ráfordított szakmai idő mennyisége tetemes. Mindezen túl, épp a családgondozáson belül található olyan ellentmondások, amelyek szinte ellehetetleníthetik a szociális munka szakmai lehetőségeit.*

A kérdésre talált válaszok dönthetik el, hogy a gyermekjóléti szolgálatoknál folytatott családgondozás milyen mértékben jelenthet igazán esélyt a szolgáltatásban részesülők számára. Természetesen a „tehetetlen” és „eredményes” kategóriáknál differenciáltabban is értékelhető a gondozási folyamat, de nagyon fontos megfogalmazni azokat a pontokat, amelyek egyik vagy a másik irányba képesek azt elmozdítani. Mivel a szolgálatok a családgondozással kapcsolatos feladatokra fordítják idejük legnagyobb részét, a családgondozás meghatározhatja a gyermekjóléti ellátás egész arculatát.

Az egész ellátás szakmai alapjainál jelentkeznek a lényegi problémák, amelyek megfogalmazása, elismerése és kezelése, esetleg megoldása jelent a szakmai és módszertani kérdések középpontját. Félő, hogy az alapok tisztázása nélkül a gondozási tevékenység, de az egész ellátás ellehetetlenül. Minden jel arra utal, hogy a gyermekjóléti szolgálatok családgondozói munkaidejük 40–60 százalékában adminisztrálnak, ügyintéznak, ventillálnak. A maradék idejüket töltik a kliensek² közelében. A családgondozást nagyfokú tehetetlenség jellemzi. Írásomban ezek okára keresem a választ.

II. A terepasztal...

Először vizsgáljuk meg azokat az alapvető kereteket, amelyek jelenleg meghatározzák a családok, és ezen belül a gyermekek segítségét. Sokféle érdek, szakmai kompetencia és szerep jelenik meg ebben a folyamatban. Erőtereket feltételezhetünk, amelyek egymásra hatva hol kioltják, hol erősítik egymást.

Ha megpróbáljuk konkrétan meghatározni a gyermekjóléti szolgálatoknál folytatott családgondozást, akkor érdemes meghatározni azokat

¹ 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet)

² A „kliens” fogalmát C. Rogers vezette be a gyakorlatba, a „beteg” fogalmának használatára helyett.

a szakmai alapokat, amelyek a gyermekjóléti szolgálatban dolgozók szakmai identitásának forrásai. Ilyen alapot jelent a segítő kapcsolat, a szociális munka, a szociális esetmunka. Az identitást ugyanakkor a feladatokat meghatározó jogi elvárások is befolyásolják, amelyek valamilyen célt fogalmazznak meg, meghatározva a megvalósulás kereteit, utalva a tartalomra is.

1. A szociális munka a makro, és mikro szintű erőterek vonzásában

A szociális munka már a kezdetek óta küzd azzal a ténnyel, hogy saját önálló „elméleti háttere nagyon csekély, az eljárásait megalapozó elméleti konstrukciókat mindig más tudományoktól kölcsönözte. Amit a szociális munka elméletének nevezünk, az mind valamely társadalomtudomány eredményeinek a szociális segítés gyakorlatára való alkalmazásából származik.”³ Fő célja, hogy megelőzze, enyhítse és lehetőleg akadályozza meg az egyének, családok, csoportok, közösségek nélkülözését és szenvedését. Ez történhet közvetlenül a klienssel való kapcsolat keretében, de közvetett módon is. Fő elemként mindenképpen a segítő és támogató funkció jelölhető meg. A szociális támogató és segítő feladatok mikro, mezo és makro szinten strukturáltak (Szabó 2003: 7).

Minden beavatkozási szint sajátos szemléletet, szakmai háttérrel, célokat és eszközöket jelent. A megfelelő szinten csak akkor tudunk eredményesen, a célnak megfelelően hatni, ha ismerjük az adott beavatkozási szint saját törvényszerűségeit. Ugyanakkor megállapítható, hogy a makro és mezo szintű beavatkozás során elengedhetetlen a mikro folyamatok, törvényszerűségek ismerete, tiszteltetésben tartása. Ilyen módon kell a mikro szintű beavatkozás során ismerni és alkalmazni a lélektannak a problémák kezelésére, az emberi viselkedés változására és a segítő kapcsolatra kierielt módszereit és szemléletét.

A szociális munka alkalmazza a pszichológia mint elméleti és gyakorlati tudomány eredményeit. Ugyanakkor elengedhetetlenek a megfelelő jogi, szociológiai, szociálpolitikai, PR ismeretek a makro szintű folyamatok megismeréséhez és befolyásolásához. Ezek a különböző szintek csak egymásra épülve képesek megfelelő eredményeket elérni. Önmagában csak makro szintű beavatkozásokról nem lehet érdemi eredményeket várni, ha eközben nem veszik figyelembe a mikro folyamatok törvényszerűségeit, s ha ennek nyomán az emberek szemlélete, életminősége nem változik meg. Mert mit ér a segély, ha az, aki megkapja, pl. nem tud bánni a pénzzel?

A szociális szakmának elsősorban nem önálló elméletek megalkotásával, hanem a tevékenységének tartalmát és keretét meghatározó tudományok (pszichológia, pedagógia, szociológia stb.) eredményeinek követésével, ezeket integrálva kell elősegítenie az emberek jó létét lehetővé tevő makro, mezo és mikro szintű folyamatokat. A jogtudományt szándékosan hagytam ki a fenti felsorolásból. A szociális segítés terén a jog mindig csak másodrendű szerepet

³ Kozma Judit, 2002: Kompetencia a szociális munkában, In: Kozma Judit (szerk.), Kézikönyv szociális munkásoknak, Budapest, Szociális Szakmai Szövetség, 52. o.

tölthet be. A jogi szabályozás ugyanis a keretét határozhatja meg a munkának, de tartalmi többletet nem adhat. Akkor tekinthetjük helyesnek a jogi szabályozást, ha életszerű, és nincs ellentmondásban a szakmai célokkal, keretekkel, csupán ezek érvényesülését szolgálja.

Ennek értelmében kihívást jelent a szociális munkának e tudományközi állapota, melynek következtében szakmai kompetenciáját csak több tudomány talajára támaszkodva, ezekből építve képes meghatározni. Egy-egy tudományon belül eltérő mélységű gyakorlati és elméleti ismereteket feltételez. *A gyakorlati kérdés megoldásakor a fent felsorolt tudományterületek valamelyikét hívja segítségül, miközben egyfajta integratív folyamatot visz végbe. Ilyen értelemben felmerül az integráció és kiválasztás folyamatában a tudományok és elméletek versengése, továbbá akár az ütközésük kérdése is.* A felmerülő konkrét helyzet egészen eltérően értelmezhető a szociológia vagy a pszichológia talaján. Ebből fakadóan az eltérő nézőpont és szemlélet feloldása is komoly feladatot jelent. Mi a teendő akkor, ha ugyanannak a kérdésnek a megítélésében a szociológia „A”-t, a pszichológia „B”-t mond? S vajon ekkor a szociális munkában mihez érdemes igazodni? *Ez a helyzet könnyen okozhat kompetencia-dilemmát, aminek egyfajta identitászavar lehet a következménye.* Ebben az esetben olyan elvárásokat is teljesítenek, amelyek nem férnek össze a szakmai célokkal.

A „makro” – „mikro” szintek között felmerülő feszültség a „mit” és „hogyan” problematikával is jellemezhető. A „mit” területét könnyű meghatározni makro szinten, a szociológia, szociálpolitika szemszögéből, de a valódi lehetséges mozgásteret a mikro szintű törvényszerűségek talajára támaszkodva a „hogyan”-ra adott válasz tudja megadni, és nem fordítva. A mikro szintű segítő beavatkozás nem kerülhet a makro szintű célok, érdekek fogságába. A szociális munka mikro szinten nem érvényesíthet olyan, mezo vagy makro szintű elvárásokat, amelyek nem segítik, sőt, inkább ellehetetlenítik a gyakorlati munkát. A szociális munka mikro szintjén a gyakorlatban kipróbált és bevált, azt segítő elméleteknek van létjogosultsága. Elképzelhető, hogy ami működőképes szempont makro szinten, az mikro szinten csak akadályt jelent. Ehhez viszont fontos lenne gyakorlati kutatások, empirikus vizsgálatok és elemzések során a gyakorlati szakemberek tapasztalataira támaszkodni.

A szociális beavatkozás mikro szintjén a *személyes kapcsolat* a fő hatótényező.

2. A szociális munka mikro szinten

A szociális segítés mikro szintjét a szociális esetmunka jelenti, amely nemcsak a segítséget önként kérő, vagy küldött kliensre irányul, hanem a problémahelyzetben érintett, valamennyi résztvevőre. Az esetmunka komplex pszichoszociális segítséget jelent, amely természetesen nem tekinthető pszichoterápiának, de a nehézségek pszichológiai oldalát is figyelembe veszi. *Változáskezelést jelent, amelyben a kliens elköteleződése, aktív részvétele elengedhetetlen* (Szabó 2003: 31).

Az esetmunka a kliens és a segítő személyes kapcsolatára épül. A fő eszköz – és sok esetben az egyedüli – a segítő személyisége, a klienssel

kialakított segítő kapcsolat. Ilyen módon elválaszthatatlanul épül a lélektanra, annak gyakorlati eredményeire. Ezen belül is kiemelt szerepe van a rogersi személyközpontú megközelítésnek, amely megfogalmazza a segítő személyiséggel, továbbá az általa kialakított feltételrendszerrel szemben támasztott elvárásokat. Fentiek jelentik az esetmunka mélyebb szintű fundamentumát.

Az egyén változása tanulási folyamat, amely keretében a kliens képessé válhat önmaga és környezete jobb megismerésére, megértésére, ezen keresztül gondolkodásának és magatartásának megváltoztatására, amellyel párhuzamosan a környezetével való kapcsolata is megváltozhat. Az egyén és környezetének változása összefüggő folyamat, feltételezi egyik a másikat. Ettől válik fontossá a mikro (egyéni, csoportos), mezo és makro szintek összhangja, egymásra épülése, egyúttal sajátos függetlensége is.

Amikor azt mondjuk: képessé válás, akkor ez nem jelent, és nem is jelenthet mást, mint tanulást. Kinek a számára jelenthet ez tanulást? Természetesen elsősorban a kliens, de a segítő számára is. A rogersi, személyközpontú megközelítés hatótényezői a tanulási folyamatnak egyik lényeges célját segítik elő, és pedig az önismeret fejlődését. Ez a szemléletmód sokat tett annak érdekében, hogy a „kliens szubjektivitása az objektív rangjára emelkedett” (Tringer 1992: 16). Az igazi változás csakis az önismeret fejlődésével együtt értelmezhető. Ilyen értelemben a jó segítő kapcsolat terápiás⁴ hatású. A kapcsolati zavarok, életviteli zavarok enyhítésére irányuló, segítő folyamatok mindig feltételeznek egy mélyebb változást, a nem megfelelő viselkedés, magatartás megváltozását a fejlődés irányába. Ha csak kívül keressük a problémák gyökerét, azok igazi okait, a célt téveszthetjük el. *Ilyen értelemben bármiféle olyan próbálkozás, amely az emberi változás ezen alapirányaival ellentétesen hat, eredménytelen erőlködéssé válhat.* Csak olyan esetben van reális esélye a változásnak, amelyben a kliens motivált, a változás iránt elköteleződött. Az esetkezelés egyik első lényeges feladata e szempontnak az érvényesítése. Ami azt is jelenti, hogy a szociális munkás felelős azért, hogy mindent megtegyen a motiváció és elköteleződés érdekében. Ezt nem szabad összetéveszteni a meggyőzés, ráerőltetés és manipuláció folyamatával. Ezek ugyanis hosszú távon hiteltelenné és eredménytelenné teszik a kapcsolatot is. Ilyen értelemben „az is nyilvánvaló, hogy a hozzánk érkezőt akkor tekinthetjük kliensünknek, ha elköteleződése a közös munka iránt már kialakult” (Szabó 2003: 31). Az egyén változása pedig csak autonóm, önkéntes, motiváción alapuló belső munkán keresztül valósulhat meg. A

⁴ Itt nagyon fontos szétválasztani fogalmilag a terápiás hatást, a terápiát és a pszichoterápiát. A pszichoterápia egészségügyi tevékenység, amelyet pszichiáter vagy szakvizsgázott pszichológus folytathat. Személyiségzavarok, pszichiátriai betegségek gyógyítása, kezelése e tevékenység keretében zajlik. A terápia is alapvetően gyógyítás fogalmát jelenti, bár ma már e fogalmat az egészségügytől eltérő szakterületek gyakorlatának megjelölésére is alkalmazzák. A társas kapcsolatoknál jelentkező enyhébb zavarok önismereti szintű kezelése, korrekciója terápiás hatású. Ilyenkor a cél az inadekvát viselkedés, magatartás pozitív irányba történő megváltozása, korrekciója.

változás tekintetében a „nem önkéntes kliens fogalma összeegyeztethetetlen a szociális kezelés kapcsolatrendszerével”⁵ (Whittaker 1994).

A szakmának fő eleme a jó kapcsolat. A kapcsolat minősége sokkal inkább a személyiség minőségén múlik. Inkább a szemlélet a meghatározóbb, a segítség filozófiája, a hozzáállása, s kevésbé valamilyen módszer vagy eljárás ismeretének kérdése. A minőség csak az önismeretre irányuló reflexió útján javítható, és nem az ismeretek, elméletek pusztá sokaságával. Az önismereti munka ugyanis bevonja személyiségünk minden aspektusát, rálátást adva önmagunkra, személyiségünkre és belső dinamikánkra.

Ezt a fejlődési irányt jelzi Nigel Parton – Patrick O’Byrne (2006) a konstruktív szociális munkával összefüggő tanulmányában. David Howe (1993) e következtetéseihez a kliensek véleményének lényegi összegzésével jutott el munkája során, amelyben az elmúlt hatvan év kutatásait összegezte, összefoglalva azt, amit a kliensek legfontosabbnak tartottak a szociális munkással való kapcsolatukban. Ebben a tanulmányban a szerzők ugyanazokhoz az alapokhoz jutnak vissza, amelyet a rogersi személyközpontú megközelítés megfogalmazott a segítség feltételeként – nem véletlenül. A tanulmány kiemeli, hogy a jó szociális munka elsősorban a jó kapcsolat létrehozását jelenti, középpontba helyezve mindazt a folyamatot, ami a szociális munkás és kliense között létrejön. Ennek a kapcsolatnak az alapja az elfogadás, a megértés, a kommunikáció.

Ez teljesen egybecseng a rogersi követelményrendszerrel: a feltétel nélküli elfogadással, az empátiával, a verbalizációval, a hitelességgel. Igaz, ezek az alapelvek nem érvényesíthetők maradéktalanul a sokszínű esetkezelés gyakorlatában. Ugyanakkor állandó szakmai igazodási pontot kell jelenteniük, melynek fényében újra meg újra felül kell vizsgálni szakmai tevékenységünket, mert enélkül letérhetünk arról a szakmai ösvényről, amelynek helyességét már nagyon sok kutatás és tapasztalat alátámasztotta. Ez a szakmai önértékelésünk és önvizsgálatunk egyik vezérfonala.

A szociális esetmunka építőköve a szociális munkás személyisége, a segítő kapcsolat, az esetmenedzselés, a kliens és környezete perspektívájának szemlélete és erőforrásai. A szociális esetmunka ezen elemei nincsenek ellentétben egymással, hanem kiegészítik egymást, egymásra épülnek.

Ha a szociális esetmunkában a lélektan súlyát és prioritását megkérdőjelezzünk, munkánk lényegét a jogi eljárások pontos betartása fogja kimeríteni. Semmivel sem leszünk többek, mint egy hivatalnok, vagy egy adminisztratív szakember.

„Úgy tűnik, mintha a szociális munkásokat arra alkalmaznák, hogy a szükségleteket teljességgel bürokratikus módon kezeljék, és az emberi szenvedést a kockázat és veszélyeztetettség kategóriába sorolják. Ahogy David Howe (1992; 1996) megjegyzi: a szociális munka olyasfajta, törvényeken alapuló eljárássá vált, amit kézikönyvek, vezérfonalak és a felelőségeket felsoroló előírások funkcionálisan szabályoznak, viszont csaknem teljesen kizárják a kre-

5 James K. Whittaker, 1994: Interperszonális segítségnyújtás a szociális munkában, In: Tanczos Éva (szerk.) Szociális munka egyénekkal és családokkal – esetmunka, Budapest, Semmelweis Kiadó, 20. o.

atívitást vagy az emberi kapcsolatok kezelésének készségeit” (Parton – O’Byrne 2006).

3. A szociális munka és a kontroll kérdése

A szociális munka történeti kitekintése során rendszeresen találkozunk a kettős mandátum tényéből fakadó dilemmával (Pataki 2006). Ennek lényege abban áll, hogy a szociális segítő szakemberek megbízatásukat döntően a jóléti államtól kapják, miközben a szolgáltatás igénybevevői jelentik a második megbízói kört, akikért a szolgáltatásokat létrehozták. Az állam célja, hogy ezeken a szolgáltatásokon keresztül segítse állampolgárait a nehézségeik, problémáik megoldásában, ezzel hozzájárulva jólétük, és – reméljük – a jól-létük előmozdításához is. Természetesen nem ismerhetjük e célkitűzés pontos motivációs alapját, de feltehető, hogy az állam nem érdek nélkül teszi mindezt. Érdekét feltehetően az szolgálhatja, hogy ezeken a szolgáltatásokon keresztül a nehézségek csökkennek, az igénybevevő állampolgárok jobb helyzetbe vagy állapotba kerülnek. Ennek a befektetésnek ára van. Az állam e befektetés nyomán szeretné kontrollálni e szociális beavatkozásokat, a beavatkozás szereplőit: a szolgáltatást nyújtó személyeket és az igénybevevőket is (Hegyesi 1998: 21).

Az állami kontroll lehet kemény és lehet puha (Pataki 2006). A kemény kontroll során csak azt mérlegelik, hogy ki alkalmas az ellátásra és ki nem – főként a segélyezésben merül ki az állami szerepvállalás. Ami ennél többet is támogat, az már a puha kontrollba tartozik.

Az állami mandátum nyomán a szociális munka egyfajta közvetítő szerepet is jelenthet az állami és társadalmi normák, értékek és a szolgáltatásokat igénybevevő állampolgárok között, akik valamilyen oknál fogva erre rászorulanak. A fennálló sztereotípiák és hiedelmek alapján valószínűleg azért szorulanak rá az ellátásra, mert éppen ezeknek a normáknak és értékeknek a hiányában szenvednek, s mert eltérnek az átlagtól (Swann 1988). Az eltérés lehet akut, ideiglenes, átmeneti vagy tartós. Ilyen értelemben a szociális munkás az, aki a gondozásra szoruló (vagy néha erre ítélt) számára nemcsak közvetíti ezeket az elvárásokat, hanem megpróbálja ennek a folyamatnak megnyerni őket. Felmerül egy ún. „szociális rendőrség” szerep is (Pataki 2006). Amennyiben nem tudja őket megnyerni, egyre többször köteles valamilyen szankciót gyakorolni, vagy legalábbis figyelmeztetni őket erre. Ilyen értelemben az ellátott ha akarja, ha nem, az ellátást megkapja, és ennek az árát meg is fizeti, némi megértéssel fűszerezett kontroll eltűrése árán. A jelenlegi gyakorlatban alkalmazott gondozási tervek legtöbbje jó példája ennek a törekvésnek. Érdemes is jobban szemügyre venni őket. Ha másért nem, akkor a fenti folyamat alátámasztására vagy megcáfolására.

A szociális szakmával szemben támasztott kontroll-követelmény igényét illetően a szakma valamilyen állásfoglalásra kényszerül. A szakmának színt kell vallania annak ügyében, hogy kinek a megbízását tartja fontosabbnak, kinek az oldalán áll. Hogy vállalja-e a kontroll szerepet és megfelel az állami, pénzügyi, adminisztratív elvárásoknak, vagy inkább

elköteleződik az ellátott, jobbik esetben a kliens oldalán.⁶ Krémer Balázs⁷ (2006) szerint el kell dönteni, hogy a szakma önmagát, a császárt vagy a népet szolgálja. Úgy tűnik, minden mindennel összefügg, de a kérdésre adott válasz sorsdöntő, mert a szociális munka hitelessége és egyben jövője múlhat rajta.

A kontroll-funkció alapvetően makro szintű elvárás terméke. Amikor nem közlőről, hanem távolról szemlélve közelítik meg ezeket az élethelyzeteket, a távolsággal erősödik a kontroll igénye is. Aki távolról közelít, könnyen hiheti, hogy jobban látja a megoldást, főként a jó megoldást. A távolsággal a bizalmatlanság is növekszik, ami a kontroll igényét is növeli. Főként az intézmények vezetői hajlamosak (vagy kénytelenek) a külső vagy hivatali kontroll-elvárásának megfelelni.

Némely vélemények szerint a kontroll és a gondozás, segítség egymást kiegészítő, egyensúlyt megeremtő feltétel, a szülői, tanári szerepekhez hasonlóan. Ennek nyomán a szociális esetmunkában elképzelhető egy aszimmetrikus kapcsolat létjogosultsága. Megítélésem szerint a szociális munkás klienssel való kapcsolata, ebben vállalt szerepe nem hasonlítható a szülő-gyermek, vagy akár a tanár-diák kapcsolathoz.

A szociális esetmunka lényegével nem fér össze a kliensre kényszerített külső kontroll lehetősége. *A szociális munkás és kliense kapcsolatában elfogadható a kontroll, de csak abban az esetben, ha a megbízó maga a kliens. Ezt nevezhetjük belső vagy kapcsolati kontrollnak is, aminek inkább a megerősítésben, a biztonság megeremtésében van szerepe.* A kliens döntése alapján keletkező mandátum nem rontja a kapcsolatot, hanem erősíti. Az önkéntesség ezzel a kontroll-funkcióval nincs ellentmondásban. *A kontroll természetesen addig terjed, ameddig a kliens igényli és vállalja.* Ilyen összefüggésben a klienskapcsolat, a segítségkérés és a segítő kapcsolat is egyfajta kontroll-helyzetet jelent. Ugyanakkor egészen más a természetete, mint a korábban kifejtett külső kontroll-elvárásnak. Ez a fajta bizalomra épülő kapcsolat alapja lehet a változásnak, az új megoldási, magatartási minták beépülésének. Ettől a kapcsolattól a kliens képessé válik a megnyílásra, a megértésre, helyzetének elfogadására, lehetőségeinek felismerésére, és mindarra, ami segítheti őt a nehézségeinek kezelésében, az önmaga feletti kontroll és hatalom visszaszerzésében. Ez a kapcsolati kontroll nem elvonja a felelősséget és hatalmat a klientsztől, hanem a kezébe adja. Nem segíti elő a kliens kiskorúsításának folyamatát (Szalai 2005: 20), hanem erősíti a kliens kompetenciáját. Ez a fajta kontroll nem akarja megtenni azt, amit a kliensnek kellene. A szakember bízik a kliens képességeiben, és ha a kliens úgy dönt, hogy nem veszi igénybe a segítséget, elfogadja azt. Az emberi méltóság tiszteletének megnyilvánulását jelenti ennek az aprónak tűnő alapelvnek a megtartása. A szociális munkás tiszteletben⁸

⁶ Az ellátott fogalmába beletartozhat a kötelezően vagy valamilyen külső kényszerből „együttműködő” személy fogalma és a kliens fogalma is. Nem minden ellátottat tekintethetjük kliensnek. A kliens az aki saját belátása és elköteleződése folytán motivált a közös munkára. A küldött, és a szakembert nem önszántából felkereső személy is klienssé válhat (lásd a tanulmány korábbi részét).

⁷ Krémer Balázs (2006) A családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok működése szociálpolitikai szemszögből. MACSGYOE XV. Konferenciáján elhangzott előadása.

⁸ Szociális Munka Etikai Kódexének 8. pontja (2005-ben elfogadott változata)

tartja a kliense döntését, még akkor is, ha nem ért vele egyet, vagy ha saját helyzetében másként cselekedne. A kliens „megszelídülése”, elköteleződése, önkéntessége nem a szociális munkás kategorizálása, vagy szelekciós kényszere miatt fontos – szétválasztva az érdeemeseket az érdemtelenektől –, hanem a klienssel szembeni tisztelet és bizalom oldaláról való közelítés, egyben a jövőbeni együttműködés szempontjából. Komolyan merjük-e venni klienseink döntését, vagy sem?

A szociális munkának etikai aspektusból is a kliens belső, autonóm, szabad döntését kell elősegítenie és nem a külső kényszerből fakadó heteronómiaságot. A változás esélye feltételezi az emberi szabadságot, egyben a szabad döntés melletti elköteleződésünket (Heller 1994: 71).

A szociális munkának újra meg újra meg kell újulnia, és ezzel együtt meg kell tisztulnia minden olyan elvárástól, amely a szakma identitásával nem összeegyeztethető.

4. A szociális munka keretei a gyermekjóléti szolgáltatáson belül

A törvény⁹ az egész ellátás fő eszközéül és módszeréül a szociális munkát jelöli meg. A gyermekjóléti szolgálatok családgondozói folyamatát mégis diffúz és ellentétes erőviszonyok, elvárások, feladatok és szerepek nehezítik egymás gyengítésével.

A családgondozás tekinthető a fő (meghatározó) tevékenységnek, annak ellenére, hogy a jogi szabályozás által felsorolt négy fő feladaton belül (1. családban való nevelkedés elősegítése, 2. veszélyeztetettség megelőzése, 3. veszélyeztetettség megszüntetése, 4. családba való visszahelyezés)¹⁰ csak az utolsó két feladatnál említi a családgondozást, mint a családokkal folytatott szociális munkát.¹¹ Ez szakmailag nem zárja ki az első két fő feladat megvalósításából a szociális eszmék lehetőségét. A veszélyeztetettség a törvény értelmező rendelkezése szerint minden olyan magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését akadályozza vagy gátolja¹².

Az első két feladatot illetően nemcsak a veszélyeztetett gyermek és családja, hanem az illetékességi területen élő minden gyermek és családja potenciális kliens, mert a szolgálatnak kiemelt feladata a prevenció. Ebből fakadó feladatai – a teljesség igénye nélkül – a tájékoztatás, a tanácsadás, a szabadidős programok szervezése, ügyintézés, a település szintű veszélyeztető okok feltárása, javaslat készítése ezek megszüntetésére.

Véleményem szerint nem helyes az a szakmai körökben elterjedt ér-

⁹ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 39. §-ának (1) bekezdése kimondja: A gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a *szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával* szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

¹⁰ Gyvt. 39. §-ának (1) bekezdése.

¹¹ Gyvt. 39. §-a (4) bekezdésének a) pontja.

¹² Gyvt. 5. §-ának n) pontja.

telmezés, amely szerint a gyermekjóléti szolgálatok kliense csak a gyermek lenne. A szociális esetmunka elméletére és gyakorlatára, továbbá a családterápiás ismeretekre támaszkodva megállapítható, hogy a gyerekek érdekében folytatott szociális munka csak a család egészével folytatott segítő kapcsolaton belül értelmezhető. Ez igaz a veszélyeztetett gyerekekkel és családjaikkal folytatott munkára is. A gyermek sokszor csupán a tünetek hordozója. A munka orszlánrészét a családdal, pontosabban a szülőkkel folytatott munka jelenti – legalábbis ennek kéne jelentenie –, amennyiben a szülők el tudnának jutni a változás iránti, belső elköteleződésig.

Nézzük meg közelebbről, milyen lépésekből tevődik össze a család-gondozás folyamata a gyermekjóléti szolgálatoknál.

a) *A veszélyeztetett gyermek ügyében jeleznek a gyermekjóléti szolgálatnak. A családgondozó felkeresi a családot. Tájékoztatja a szolgáltatás lényegéről az érintetteket, majd ennek megtörténtéről írásos igazolást kér.¹³ Amennyiben a gyermek veszélyeztetettsége fennáll, készít egy gondozási-nevelési tervet. Itt fel kell tüntetni a veszélyeztető tényezőket, továbbá a célokat és feladatokat, határidők megjelölésével.¹⁴ Ekkor jelentkezik az első probléma. A gondot az okozza, hogy a jogszabály által meghatározott működési keret és elvárásrendszer nem alkalmas a segítő kapcsolat kiépítésére.* A veszélyeztetettség már önmagában is eléggé szubjektív fogalom. Nagyon tágan, és nagyon szűken is értelmezhető. Ahhoz, hogy szociális munkáról beszélhessünk, el kellene jutni a klienssel egy olyan kapcsolathoz, amelyben mindenki közösen egyetért a veszélyeztetettség mint probléma megjelölésében, és elköteleződik a közös munkára. Ezért képes erőfeszítéseket tenni, azaz dolgozni. Ám mindennek feltétele lenne a kapcsolat, lehetőleg jó kapcsolat létrejötte, a kliens nyitottsága a folytatásra.

A veszélyeztető okok egy részét a szülők nem ismerik el. Az is kérdéses, hogy jónak tekinthető-e a veszélyeztetettség mint kategória. Vajon nem jelenthet-e ez egyfajta megbélyegzést a szülők vagy a gyerekek számára? További problémát jelent, hogy sokszor nem is értik, miért kellene nekik együttműködniük, amikor ők nem is kértek segítséget, vagy ha mégis, akkor nem ebben, és nem így. Az esetek többségében már ettől kezdve nem lenne szabad segítő kapcsolatról, de igazából szociális munkáról sem beszélni. A segítő folyamatot csak ott lehet elkezdni, ahol a család vagy az egyén tart. Eredménytelen erőfeszítést és tehetetlenséget könyvelhetnek el a családgondozók akkor, amikor ezt az alapelvet megsértik.

b) *Fél év elteltével helyzetértékelést kell készíteni a gondozás folyamatáról. Vizsgálni kell az eredményeket. Az eredményektől függ, hogy miként folytatódik a családgondozás, illetve hogy milyen további lépéseket kell megtenni. Esetleg a védelemben vételre kell javaslatot tenni.¹⁵ Az így kitűzött célok és feladatok a legtöbb esetben nem valósulnak meg. Ha nem sikerült eredményt elérni, a gondozás tovább folytatódik, vagy hatósági intézkedés szükségessége merül fel.*

13 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 2. §-ának (5) bekezdése.

14 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 16. §-a.

15 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 16. §-ának (5) bekezdése.

c) Ha a szülők nem kérnek a folytatásból, vagy látszólag kérnek, de valójában nem, akkor nem együttműködők. Ha a veszélyeztetettség fennáll, és az alapellátás a szülők együttműködésének hiánya miatt nem vezet eredményre, védelembe vételre vagy a gyermekvédelmi gondoskodás más formájára kell javaslatot tenni. A jogi szabályozás egyik bekezdése szerint a gondozás elején a gyermekvédelem fenntartja a mérlegelés lehetőségét, a gondozás folyamatának értékelését követően már nem. A gyermekjóléti szolgálat az eset összes körülményeinek a feltárása után mérlegeli, hogy a kialakult veszélyeztetettség megszüntethető-e az önként igénybe vehető alapellátásokkal, vagy a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó, illetve egyéb hatósági intézkedés kezdeményezésére van-e szükség.¹⁶ A gyermekjóléti szolgálat javaslatot tesz a gyermek védelembe vételére, ha előzetesen megkísérelte a veszélyeztetett gyermeknek segítségét az alapellátás keretében, de az a gyermek vagy a szülő (törvényes képviselő) megfelelő együttműködésének hiányában nem vezetett eredményre.¹⁷ Így nem lehetőségként, hanem az eljárás következő lépéseként határozza meg a védelembe vétel megtételét. A védelembe vételek döntő többsége nem szokott eredményre vezetni, s a családgondozók nem is kedvelik ezt a lehetőséget. Több kutatás is alátámasztja, hogy a védelembe vétel nem jelent hatékony eszközt a veszélyeztetettség leküzdésében, a problémák megoldásában. A kapcsolat kényszer hatására már nem tekinthető segítő kapcsolatnak, mert éppen azért nevezzük kényszernek, mert nem találkozik a „kliens” (itt inkább az ellátott fogalmát használnám) belső igényével és elköteleződésével.

d) „Ha a védelembe vétel nem vezet eredményre, a gyermekvédelmi gondoskodás más formáját kell választani”.¹⁸ Nehéz helyzet elé kerül a gyámügyi ügyintéző, de a családgondozó is, ha a veszélyeztetettség mértéke nem indokolja a kiemelést. A gyámhatóság két dolgot tehet: továbbra is fenntartja a védelembe vételt, vagy megszünteti azt. A gyakorlatban láttam példát arra, hogy a megszüntető határozatában a gyámhatóság felhívja a gyermekjóléti szolgálatot az alapellátás keretében való gondozásra, amellyel rendkívül ellentmondásos helyzetet teremt. Az „eredménytelen” folyamat újraindul. Már nincs igazán miért szociális munkáról beszélni, miközben a hatósági felügyelet is megszűnik. Itt helye lenne egy hatósági felügyeleti jogkörnek, de természetesen nem a szociális munka keretén belül.

Az összes ellátott gyermek megközelítően 10 százalékánál lehet esetleg a kiemelés okával vagy szükségességével számolni, a többi eset ezt általában nem indokolja. A kiemelés leggyakoribb oka a súlyos veszélyeztetettség. A fenti jogi szabályozás szinte minden eredménytelen gondozás esetében megköveteli, hogy megtegyék az említett lépéseket. Ennek értelmében azt is gondolhatjuk, hogy minden olyan eset, melynek során nem kerül a védelembe vételre, eredményes. Ám féltő, hogy ez a megállapítás a gondozási folyamatok áttekintése alapján nem állná meg a helyét. Ennek oka nagy valószínűséggel az, hogy a családgondozók

16 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 18. §-ának (4) bekezdése.

17 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 20. §-ának (2) bekezdése.

18 Gyvt. 68. §-ának (5) bekezdése.

nem látják értelmét a folyamat továbbvitelének. *Ahol az alapellátás keretében nem lehet változást elérni (önkéntesség, motiváció, elköteleződés alapján), ott a kényszer, de a hatósági kényszer is tehetetlen.* Itt csak az adminisztrációs tevékenység válhat termékennyé. Fontos szempont ebben a kérdésben annak a tapasztalata is, hogy minden egyes hatósági eljárás (külső kontroll igénye) visszaveti a kapcsolat minőségét, felerősítve a távolságot és bizalmatlanságot a családgondozóval szemben. A gyakorló szakemberek jól ismerik ennek a pozitívnak nem mondható folyamatnak hatását és kimenetelét.

5. A szociális munka tartalmi korlátjai a családgondozáson belül

A fenti eszmefuttatásból is jól látható, hogy a gyermekjóléti szolgálat munkája során két eltérő elvárásnak próbál megfelelni, azaz két eltérő és ellentétben álló szerepet próbál betölteni. *A gyermekjóléti szolgáltatás segítő identitású ellátás, amennyiben fő eszközét és módszerét a szociális munka határozza meg. Másrészt bizonyos elvárások teljesítésével már túllépi a szociális munka, ezen belül is a segítő kapcsolat feltételrendszerét.* Olyan problémákat kell megfogalmaznia, amelyeket a család nem lát problémának, vagy amelyekkel még nem tud szembesülni. A veszélyeztetettség fogalmi rendszere sem tekinthető túlzottan bizalomépítőnek. *Mindez annak veszélyét hordozza, hogy ellenőrző, a bizalmat aláásó, álságos, látszat-együttműködésre épülő szisztémába sodorja a családgondozó és kliense kapcsolatát, ami már nem egyeztethető össze a hiteles szociális munkával. A folyamat során a változás esélyét jelentő kapcsolat minősége megromlik, a kapcsolat leszűkül a külső kontroll jogi és adminisztratív formáira.*

A segítő folyamat partneri viszonya helyett az ellenőrző, irányító, koordináló és adminisztratív szerepek erősödnek fel aszimmetrikus és hierarchikus viszonyok közepette, ez pedig a tipikus hivatali működés jellemzője. A képet erősíti az információáramlást „segítő” adatlapok rendszere is, amelyekkel minden gondozott találkozhat, és amelyeket fél-évente, vagy akár gyakrabban, alá is írhat. *A hivatali jellegű, felülről vezérelt „segítési” folyamatok ellentétes hatást érnek el. A segítő és a segített egyaránt a segítő folyamat lényegétől fosztják meg.* Végeredményüket tekintve erőtlenné teszik a kapcsolatot és a folyamatot.

Gyakran már az elején sérül a kapcsolat. Ezt tovább erősítik a fentiekben összefoglalt eljárásjogi lépések. A megállapítás igaz a gyermekjóléti szolgálatokra is: *„Úgy tűnik, a gyakorló szakemberek növekvő mértékben ki vannak szolgáltatva egyre részletesebb szabályrendszereknek, célmeghatározásoknak és menedzseri ellenőrzéseknek, s ezek hatásaikban aláássák szakmai készségeiket és moráljukat”* (Parton–O’Byrne 2006). A területen dolgozó szakemberek egy része szakmája lényegének tekinti a jogi, eljárásjogi szabályok pontos végrehajtását, miközben teljesen elveszíti a kreativitást és az emberi kapcsolatok kezelésének szakmai készségeit és céljait. Ezt a tendenciát a szakirodalom menedzserizmusnak és bürokratizálódásnak nevezi (Parton–O’Byrne 2006). Ebben a folyamatban a „segítők” idejük nagy részét akták előkészítésével töltik, mintegy a hi-

vatal meghosszabbított kezeként. Ha őszinték vagyunk, ez így olcsóbbá és könnyebbé is teszi a közigazgatás működését.

Természetesen a fenti állításokkal nem szándékom megkérdőjelezni a gyermekek védelmét jelentő felügyeleti, ellenőrzési, adminisztratív és hivatali feladatokat. Hivatali jellegűnek, külső kontrollnak tekinthető az a viszony, melyben az a cél, hogy a jogok és kötelezettségek mentén érvényesítsék a jogi és egyben külső elvárásokat. Kötelező együttműködésen alapuló (azaz nem feltétlenül önkéntes) az a viszony, melynek keretében az ellátott komolyan tarthat attól, hogy magatartását szankciók követik, és erre őt előre figyelmeztetik is. Esetünkben szankciót jelent, ha megindították a védelembe vételi eljárást, a védelembe vételt, ill. a gyermek családból való kiemelését.

Az egyre nagyobb mértékű adminisztráció és ellenőrzés is hivatali jellegű kontroll-sajátosságnak tekinthető. Erre a gyermekek védelmének érdekében van szükség. Legfőként a súlyosan veszélyeztetett gyerekek esetében, ahol a kiemelés lehetősége fennáll. *Ez a fajta felügyeleti, ellenőrzési funkció nem kérdőjelezhető meg, és ugyan nem fér össze a segítő kapcsolat feltételrendszerével, mégis szükséges.* Ugyanakkor nem tekinthető szerencsés dolognak, hogy e két funkciót és szerepet a jelenlegi jogi szabályozás a gyermekjóléti szolgálat családgondozóitól várja el. Szerencsésebb lenne, ha a segítő kapcsolattól idegen elvárások, feladatok és szerepek más szerv hatáskörébe kerülnének, jól elkülöníthető módon.

Úgy ítélem meg, hogy ezt a problémát a gyermekjóléti szolgálatok létszámának bővítése sem oldaná meg. Igaz, megfelelő létszám mellett lehetne a gyermekjóléti szolgálatnak egy olyan szakmai teamje, amelyik kifejezetten a prevencióért, továbbá a segítő típusú családgondozásért felelne, egy másik szakmai csoportja pedig a szociális munkát túllépő ügyekkel foglalkozna. Kérdés azonban, hogy milyenné válik a szolgálat megítélése egy-két negatív tapasztalat után. Fognak e segítséget kérni attól a „segítő” szolgálattól, amelytől mások már óva intenek? További lehetőséget jelenthetne a jegyzői gyámhatóságok feladatainak ilyen irányú bővítése is. A hatóság feladataiba jól illeszkednének az adminisztratív, jogi, koordinatív, ellenőrző szerepek. Az ügyintéző is felkészíthető kellő szakmai érzékenységgel, ismerettel.

A fenti gondolatmenettel ellentétes megoldás is elképzelhető, melynek értelmében a gyermekjóléti szolgálat a kontroll-funkcióit megőrzi. Ebben az esetben kikerülne feladatköréből a szociális munka követelményrendszere. A többletfeladataikat pedig a családsegítő szolgálatok látnák el. Végül is az eltérő jogi szabályozáson kívül, a szociális munka szempontjából nem lehet felmutatni semmilyen szakmai-módszertani különbséget a két szolgálat működése vonatkozásában. Ennek értelmében a kontroll-funkció a célját tekintve rövid, gyors és szakszerű információk begyűjtésért és döntés előkészítésért lenne felelős. A veszélyeztetett gyerekek azon körével foglalkozna, amelyek esetében a hatósági kontroll és védelem jelentheti már az egyedüli esélyt, és ahol várható a kiemelés szükségessége is. A gyermeki jogok fokozottabb védelmét is elláthatnák. Ez a különleges kontrollal ellátott szolgálat lényegesen gyorsabban és hatékonyabban tudna eljárni. Lehet, hogy ez hatékonyabb megoldást jelentene a gyermekbántalmazás visszaszorítására.

Akármilyen megoldás is felmerülhet ebben a kérdésben, a legfontosabb az lenne, hogy egy szakembernek ne kelljen „segítőnek” és „hivatalnoknak” lennie egyazon folyamatban.

III. Végezetül...

A jog szükségszerű, de csak a végső és elidegenedett próbálkozás az emberi problémák kezelése tekintetében. Ugyanúgy minden külső társadalmi, szociálpolitikai elvárás ilyennek tekinthető, ha nem találkozik mikro szinten a kliens belső elvárásával.

A segítő kapcsolatnak belső elvárásokból kell építkeznie. Ez az építkezés hiteles, konstruktív, dinamikus, folyamatszerű, tehát életszerű. Meggyőződésem, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás az eredeti célját tekintve csak annyiban jelenthet esélyt, amennyiben a segítő kapcsolatra építve, a szociális esetmunka kereteit betartva képes tevékenységét végezni.

A családgondozás jelenlegi eredmény-centrikus, külső elvárásoktól vezérelt logikája tehetetlen helyzetet teremt. Nemcsak a segítő kapcsolatot veszélyezteti, de a családgondozók személyiségét is. A gyermekjóléti szolgálatokban folyó családgondozás ellentmondásai kitapintható módon igazolják a szakmai identitás bizonytalanságának tényét.

Vissza kellene találni az eredeti identitást meghatározó alapokhoz, és ragaszkodni ezekhez a klienseink, de a gyakorlatban dolgozók érdekében is.

Irodalom

- Hegyesi Gábor, (1998): Az általános szociális munka szakmai koncepciója, in: Kozma Judit (szerk.) Kézikönyv szociális munkásoknak, Budapest, Szociális Szakmai Szövetség, 9–27. o.
- Heller Ágnes, (1994): Általános etika, Budapest, Cserépfalvi
- Kozma Judit, (2002): Kompetencia a szociális munkában, In: Kozma Judit (szerk.) Kézikönyv szociális munkásoknak, Budapest, Szociális Szakmai Szövetség, 52. o.
- Parton, Nigel – O’Byrne, Patrick, (2006): Mi a konstruktív szociális munka? (Fordította: Kozma Judit), Esély, 1. szám 47–65. o.
- Pataki Józsefné, (2006): A kettős mandátum, a kontroll és a segítség problematikája a szociális képzésben c. előadása. Az Iskolaszövetség Tudományos Konferenciája 2006. október 12–13. <http://www.3sz.hu/bm/Tagszervezeteink/Iskolaszovetseg/konferencia/Pataki+%C3%89va.ppt>
- Szabó Lajos, (2003): A szociális esetmunka gyakorlata, Budapest, Wesley-könyvek
- Szalai Júlia, (2005): A jóléti fogda II. Esély, 1. szám, 3–32.o.
- Swann A., (1988): In Care of the State. New York, Polity Press/Oxford University Press
- Tringer László, (1992): A gyógyító beszélgetés. Budapest, SOTE KODK
- Whittaker, James K. (1994): Interperszonális segítségnyújtás a szociális munkában, in: Tánczos Éva (szerk.) Szociális munka egyénekkal és családokkal – esetmunka, Budapest, Semmelweis Kiadó, 15–21. o.

Európa neoliberais átalakításának demokratikus gazdaságpolitikai alternatívája*

EuroMemorandum 2006 (december)

Bevezető

Európában a jelenlegi gazdasági és szociális fejleményeket növekvő ingatagság és bizonytalanság jellemzi. 2006 mérsékelt növekedés tanúja, és a munkával nem rendelkező emberek számának általános növekedése – legalábbis időlegesen – megtorpant. A munkanélküliség szintje azonban elfogadhatatlanul magas maradt. Ugyanakkor az ingatag munkafeltételek és a szegénység a munkanélküliek számára, de a 14 millió alkalmazott számára is nőtt – miközben, másrésztől, a társaságok profitja robbanásszerűen emelkedett és az európai milliomosok száma tovább szaporodott. A gyermekek 20 százalékát és az idősek 18 százalékát érintő fent említett átlagos szegénység gyalázat a világ leggazdagabb régióinak egyike számára. Az új tagállamokban a termelés és a termelékenység emelkedését nem kísérték az ennek megfelelő javulások a szociális helyzetben. Ezen országok roppant magas költségvetési deficitjei jelentős egyensúlytalanságot jeleznek és fenyegetik az Unió gazdasági kohézióját.

A további fejlődés kilátásai az EU-ban nem ígérnek javulást. Az egész világ gazdasági növekedését nem fogja tovább hajtani az USA rendkívüli növekedése. Az eredményként beálló világgazdasági lassulás hatással lesz az EU-ra, annál is inkább, mert az Unió az elmúlt években gazdasági erőfeszítéseit leginkább arra fordította, hogy javítani próbálja helyzetét a világpiacon – gyakran a hazai jövedelmek és kereslet rovására. Amikor a külső piacok most majd kevésbé dinamikussá válnak, az EU hazai kereslete túlságosan gyenge lesz, hogy annak helyébe lépjen az azonnali jövőben. A munkanélküliség új növekedése és a szegénység terjedése várható. Ez bizonytalansággal jár majd a pénzpiacokon. A részvényekkel való kereskedés csak épp hogy meghaladta a késői 1990-es éveket, a fedezeti alapok száma és vagyona 2000 óta megkétszereződött, és a 2005 évi származékos ügyletek forgalma háromszor nagyobb volt, mint 2000-ben. Még az olyan intézmények is, mint az IMF (Nemzetközi Valutaalap) és a BIS (Nemzetközi Bankok Bankja) aggódnak az instabilitás ve-

* EuroMemorandum Group: A Democratic Economic Policy Alternative to the Neo-liberal Transformation of Europe.

Ezt a memorandumot az „Európai Közgazdászok egy Alternatív Gazdaságpolitikáért” (EuroMemorandum Csoport) 2006. szeptember 29–október 1. között, Brüsszelben tartott 12. munkaértekezletének megbeszélései alapján fogalmazták meg.

A dokumentumot a szerzők beleegyezésével közöljük (a szerk.).

széleiktől, amelyek ismét felhalmozódtak a globális pénzügyi rendszerben.

Ebben a bizonytalan és ingató környezetben a gazdasági politikának azzal a kihívással kell szembe néznie, hogy stabil gazdasági és szociális fejlődéshez, ökológiai fenntarthatósághoz és globális szolidaritáshoz megbízható keretet biztosítson. De ezt a kihívást sem az EU, sem a legtöbb tagállama nem veszi figyelembe. Ehelyett:

- a makrogazdasági politika köti magát a monetáris és fiskális megszorítás rendjéhez nemzeti és EU szinten;

- az Európai Bizottság és Tanács az európai nyilvánosság erős kritikája és ellenállása ellenére keresztülhajt egy lényegében *változatlan szolgáltatási irányelvet*, amely majdnem feltétlen piaci radikalizmuson alapszik;

- a fosszilis energiaforrások hosszú távú biztosíthatóságának bizonytalan kilátására válaszként ahelyett, hogy minden lehetséges erővel előmozdítaná az új energiaforrások fejlesztését és az energiával való takarékoskodást, a nukleáris energia fokozott felhasználását és az olajmezőkhöz való hozzáférés biztosítására még a katonai erő alkalmazását is fontolgatja;

- a szegénység és ingatlanság tekintetében az európai reagálás mindeddig az adatok gyűjtésére és terjesztésére korlátozódott, viszont nem születtek határozott intézkedések és nem költöttek lényeges összeget a szegénység elleni küzdelemre;

- először a történelemben az EU támadást kezdeményezett a munka védelmét szolgáló, ritka, meglévő európai szabályok egyike ellen: várható a rugalmasság kiterjesztése és ellentmondás az Európai Bíróság ítéletére, miszerint az ügyeletben töltött idő munkaidő;

- az EU politikájában a pénzpiacokon kizárólag a piac istenítésével törődik, és ez a fogyasztók rovására megy, amint ez a lakásépítés finanszírozásának új kezdeményezése esetében is történik;

- végül, a WTO tárgyalásokon és azok – legalábbis időleges – fiaskója utáni kétoldalú tárgyalások során az EU most növekvő mértékben agresszív, neomerkantilista politikába kezdett, amely igen káros a partnerek számára és nem hasznos az EU-nak magának sem.

Van alternatívája az EU és Európa egyre nyilvánvalóbb átalakításának egy, a társaságok szabadságának és a társadalom alárendeltségének neoliberais zónájává. Ilyen alternatíva azonnali intézkedéseket és messze ható intézményi reformokat foglal magába. Ezek alapja és lényege a demokratikus átláthatóság előmozdítása, a nyilvános megvitatás és a részvétel a gazdasági döntésekben a társadalom minden szintjén.

Ilyen alternatívaként javasolunk:

- *általános gazdaságpolitikai irányzatot*, amely képessé teszi és kötelezi a tagállamokat és az EU-t, hogy törekedjen a teljes foglalkoztatásra, a szociális jólétre és igazságosságra, ökológiai fenntarthatóságra és békés nemzetközi gazdasági viszonyokra, mindent átölelő célkitűzésként;

- *makrogazdasági rendet*, amelyet nem fékeznek önkényes deficit megszorítások és torz prioritások, hanem helyet ad a bővülő monetáris és fiskális politikáknak, valamint eszközöket és forrásokat biztosít az ilyen politikák számára. Ezek nagy közösségi beruházásokat, az adóverseny

megszüntetését, nagyobb EU-költségvetést és ennek sokkal demokratikusabb és hatékonyabb finanszírozási módszerét foglalják magukba;

– fordulatot a *munkaidő irányelv progresszív reformja* felé: rövidebb munkahét, több lehetőség és szociális védelem a részmunkaidős foglalkoztatás terén és nincs egyedi kivétel-lehetőség;

– a *szociális minimum normák* általános és egyedi fejlesztését – átfogó szociális kiadások, oktatás, egészségügy stb. –, amelynek el kell vezetnie a felfelé igazodáshoz;

– erős hangsúlyt a *megújuló energia forrásokra*, az *energia hatékonyságot*, valamint az *energiatakarékosság* erősebb előmozdítását az iparban és a háztartásokban, prioritásokként az európai energiapolitikában, amelyek lényegesen hozzájárulnának a környezet fenntarthatóságához;

– *alapos irányváltást a pénzügyi politikákban*: elmozdultak az alacsony költségek, a nagyobb gyorsaság és a tulajdonosok védelmének kizárólagos hangsúlyozásától a rendszeres stabilitás felé a pénzügyi spekulációk visszaszorítása révén, valamint a társadalmi beágyazottság felé a fogyasztóvédelem, a kisvállalkozásoknak és gyenge társadalmi csoportoknak nyújtott különös lehetőségek révén;

– *reformot a kereskedelmi és fejlesztési politikában*, megcélozva olyan békés, tisztességes és igazságos kereskedelmi viszonyok megteremtését, melyek ragaszkodnak a nemzetközileg elismert munka- és ökológiai normák betartásához és előnyös, fejlesztés-barát bánásmódban részesítik a kevésbé fejlett országokat.

Folytatódik Európa neoliberális átalakítása

Néhány hét múlva, német elnökség alatt, elkezdődnek majd az előkészületek a Római Szerződés ötvenedik évfordulójára. A szerződést 1957-ben írták alá, és ezzel megalakult az Európai Gazdasági Közösség (EEC). Hivatalos személyiségek rámutatnak majd, hogy – egyrészt – a Közösség, amelyet kezdetben hat európai ország alkotott, hidegháborús környezetben – a kelet-európai szocializmus összeomlása után, hatalmas, nyugat- és kelet-európai 27 tagországból álló unióvá változott azzal a lehetőséggel, hogy „a világ legversenyképesebb” régiójává váljék. Másrészt hangsúlyozni fogják, hogy az Unió gazdasági és politikai helyzetét a világban fenyegeti az USA továbbtartó fölénye, új hatalmak létrejötte, mint Kína és India, valamint az élesebb globális verseny. Valószínűleg azt is be fogják ismerni, hogy az EU jelenleg a gazdasági gyengélkedés és a politikai válság helyzetében van, s hogy fokozott törekvések és belső reformok szükségesek ezen kihívások kezeléséhez és az EU versenyképességének erősítéséhez. E célból nagyobb belső liberalizáció és rugalmasság javasolt az „Európai Szociális Modell” megóvásához és erősítéséhez az EU-ban, valamint nagyobb gazdasági és katonai erő e modell elterjesztéséhez a világon.

Ez a nézet nem új és – akár gazdasági, szociális, akár politikai szempontból – elfogadhatatlan. Figyelmen kívül hagyja és tagadja azokat az EU-ban az 1980-as évek közepe óta zajló mély és ártalmas változásokat, melyek átalakítják a Közösséget a verseny, a szociális egyenlőtlenség és

a politikai agresszivitás növekvő mértékben neoliberális térségévé. Ez az átalakulás megtörtént és tovább zajlik az EU-n belül és a világban elfoglalt helyzetét tekintve is.

Belülről tekintve az EEC különböző gazdaságok közösségeként indult, amelyek megtanulták a kora 1930-as évek mély válságának leckéit: hogy a haladó gazdaság és szociális fejlődés igényli a makrogazdasági és szerkezeti beavatkozásokat, hogy a közös piacon történő versenyhez szükségesek a közös szabályok és gazdasági politikák, és hogy szociális haladáshoz kell az erős állami szektor minden egyes társadalomban. Ezek a leckék, különböző országokban különbözőképpen alkalmazva, képezték a közös – bár nem vita nélküli – alapját az EEC-nek, és ezek voltak az alapjai az 1950-es és 1960-as évek példa nélküli gazdasági dinamizmusának is. Ám ezek az alapok az 1970-es évek közepétől és azóta folyamatosan (először csak fokozatosan, később egyre gyorsuló mértékben) mellőzötté váltak, és tönkretette őket azokat a verseny növelése, mint a teljes gazdasági és – következésképpen nagy részében – a társadalmi élet mindent átfogó rendezőelvé. A makrogazdasági politika leszűkült a szigorú árstabilitás és egyensúlyban tartott költségvetés szabályaira, a versenyszabályok harmonizációja helyébe nagyrészt a szabályok versengése lépett, beleértve azokat, amelyek a szociális biztonságra, a munka védelmére és a környezet fenntarthatóságra vonatkoznak. Ez az eredményfeligyőző stratégia sikeres volt abban az értelemben, hogy előmozdította a gazdasági jövedelmezőséget és a tőke politikai hatalmát. Ugyanakkor roppant romboló volt: a makrogazdasági fundamentalizmus és újraelosztás a legalsó szinttől a legfelsőig a gazdasági növekedés akadályává vált, tömeges munkanélküliséget okozott és aláásta a szociális kohéziót a legtöbb tagállamban.

Hasonló átalakulás megy végbe az EU külső helyzetében is. A kezdetet a szorosabb együttműködés határozta meg, egy globálisan együttműködő – bár egyeduralkodó – rendszerrel, harmóniában a Bretton Woods-i rendelkezésekkel, s a rögzített valutaváltási arányokat és elfogadott tőkét ellenőrző intézményekkel. Ez volt a háború utáni korszak „arany évei” számára a globális védőernyő. Az 1970-es években azonban az USA kezdeményezésére és Németország aktív támogatásával ez az együttműködő viszony romba dőlt, és helyére a gátlástalan nemzetközi verseny lépett, rugalmas valutaváltási arányok és a tőkemozgások fokozatos liberalizációja révén. A WTO, amitől azt várták, hogy a globális szabadkereskedelmet erősítő intézmény lesz, eredménytelen az ipari országok egyoldalú súlya miatt, a fejletlen országokkal szemben. Most úgy látszik, hogy Németország folyamatos neomerkantilista helyzete – amelyet egy időre megszakított az egyesülés okozta kavargás –, áthelyeződik az EU helyzetébe, kétoldalú kereskedelmi egyezményekkel és befolyási övezetek kialakulásával. Az is aggasztó, hogy a gazdasági blokképítés növekvő katonai ambíciókkal társul. A háború utáni európai integráció elsődleges és fő hajtóereje az embereknek az a túlradó kívánsága volt, hogy örökre megóvják az európai országokat az újabb katonai kalandoktól. Most pedig az EU új katonai kalandokba kezdett és fejlesztve katonai erejét, halad tovább ezen az úton.

Az önrombolás és polarizáció ilyen körülményei között nem megle-

pető, hogy az EU legutóbbi, történelmileg nagy jelentőségű bővítését, úgyszólván valamennyi érintett országban szkepticizmus kísérte. A szegény országok csatlakozása egy gazdagabb tömbhöz lehetőségnek és haladásnak tűnhet. Ugyanakkor azonban a konkrét körülmények között azt jelenti, hogy az erősebb további nyomást gyakorol a gyengébb oldalra megfelelő politikai és gazdasági támogatás nélkül. Az előrelátható eredmény, hogy az átlagjövedelem értelmében megfogalmazott felzárkózás helyett növekszik az új országok közötti polarizáció.

Ebben a helyzetben – amelyben az EU átalakulása neoliberais térségé már jelentősen előrehaladt és európai neomerkantilista blokká formálódása lendületet kapott – Németország átveszi az elnökséget 2007 első félévére. A német kormány már kidolgozta a programot és az Európai Bizottság üdvözölte azt. A program két fő részből áll:

- folytatni és teljessé tenni a minden részletre kiterjedő piacnyitást,
- az Európai Alkotmány kérdését újólapon napirendre tűzni és előkészíteni annak elfogadását 2008-ban, a francia elnökség alatt.

Ez a napirend jelentős arroganciát tükröz: az általános kritika és visszautasítás semmibe vételét jelenti. A piac további liberalizációja – különösen a szolgáltatások terén – lényeges ellenvetéseknek volt tárgya, és a szociális normák rontása, valamint a szabályozatlan verseny célozta „alulmúlási verseny” társadalmi mozgalmakat váltott ki. A német elnökség és a Bizottság mégis kitart amellett, hogy ezt a vonalat folytassa. Ugyanez az attitűd érvényes az alkotmány kérdésére is. Franciaország és Hollandia visszautasította, mert annak elfogadása a neoliberais gazdasági programot az alkotmányos imperatívusz szintjére emelte volna. Az ezt követő „válaszadási időszak” eredményeként a Bizottság és az elnökségek nyilvánvalóan nem elemezték az okokat és nem dolgoztak ki jobb alkotmányos alapot a szociális Európa számára. Ehelyett, úgy látszik elhatározták, hogy lényegében azonos szöveget terjesztenek be, abban a reményben, hogy azt valamennyi tagállam elfogadja.

Ebben a memorandumban az alapvető makrogazdasági és szociális helyzet, valamint az EU-ban zajló jelenlegi fejlemények rövid leírását és bírálatát adjuk (1. fejezet), ezt követően elemezzük és bíráljuk a gazdasági és politikai döntések fő vonalait, amelyek jelentős mértékben felelősek a kedvezőtlen fejleményekért (2. fejezet). Van alternatívja ezeknek a romboló hatású döntéseknek, amelyek erősebb gazdasági fejlődéshez vezetnének, Európa-szerte szorosabb regionális és szociális kohézióhoz, nagyobb jóléthez több ember számára az Unió minden egyes országában és sokkal együttműködőbb viszonyra a fejlődő világgal (3. fejezet). Az effajta alternatívák alkalmazása két okból nehéz: először, mert komplex természetűek, tehát alapos kimunkálást és együttműködő erőfeszítést igényelnek, másodsor, a fináncióke és más társaságok hatalmi erőinek jelentős ellenállásába ütköznek, melyek hasznot húznak a jelenlegi neoliberais ellen-reform folyamatból, és igen sokat tettek azért, hogy az a jelenlegi állapotot elérje. Ezért a gazdasági politika alternatíváira tett ajánlásokat nem szabad csak szellemi tornagyakorlatoknak tekinteni. Ezeknek hozzá kell járulniuk a társadalom mozgósításához, egy jobb Európáért.

1. Ingotagabb Unió felé – A jelenlegi gazdasági és szociális fejlemények

A folyó évtizedben az EU makrogazdasági teljesítménye nem kielégítő és nem járult hozzá a folyamatosan éles, sőt növekvő szociális problémák megoldásához. A munkanélküliség még mindig elfogadhatatlanul magas, a szegénység terjed, folytatódik a környezet tönkretétele és komoly egyensúlytalanságok fenyegetik a gazdasági és szociális kohéziót. Globális összefüggésben – amelyben az USA gazdasága egyre inkább veszít vezető szerepéből a növekedés terén, és a pénzügyi spekuláció meghaladja a késő 1990-es évek szintjét –, az Európai Unió nyilvánvaló gyengesége csak fokozza a bizonytalanságot és az ingatagságot.

1.1 Lanyha növekedés, állandósult munkanélküliség és súlyos egyensúlytalanságok – Makrogazdasági fejlemények

Az évtized első öt évében az EU gazdasági növekedése gyenge volt, átlagosan évi 1,7 százalék (és még gyengébb az Euro-övezetben, évi 1,4 százalék lásd 1. táblázat). Az EU-25-beni 2006-os 2,8 százaléknyi növekedés átmeneti jelenségnek látszik, mivel a nagyobb intézetek 2007-re már visszaesést jósolnak.¹ Ugyanakkor a termelékenység növekedése általában alacsony volt, évi 1,2 százalék körüli (0,9 százalék az euró-övezetben) a 2001–2005 időszakban és 1,3 (1,2) százalék 2006-ban. (Az USA-ban az előző időszakban évi 2,2 százalék volt.) Csak Kelet-Közép-Európa új tagországai mutattak fel nagyobb arányú termelékenység-növekedést. Mindent egybevetve az új millennium kezdetén az európai makrogazdasági fejlemények pályája középszerűnek írható le: jellemzően mérsékelt GDP-növekedéssel (következésképpen a foglalkoztatás kicsiny növekményével, ami bizonyosan elégtelen a munkanélküliség csökkentéséhez), valamint gyenge termelékenység-emelkedéssel. Néhány országban, mint pl. Olaszországban és Spanyolországban a foglalkoztatás növekedése jelent meg a termelékenység javulásának rovására. Ez talán a részmunkaidős foglalkoztatásnak vagy a munkaerő-piaci rugalmasság termelékenységre gyakorolt negatív hatásának következménye.

A tagállamok között jelentős különbségek észlelhetők. Az eurózóna nagy kulcs-országai, Németország, Franciaország és Olaszország átlag alatti növekedést mutatnak fel és azonos szintű munkanélküliség jellemzi őket. A skandináv országok viszont átlag feletti mértékben növekszenek, és mostanában lényegesen csökkentették a munkanélküliség arányát. Az ő bőkezű jóléti rendszerük úgy látszik, összeegyeztethető a kis mértékű munkanélküliséggel, s ezt határozottan felismeri az ez évi OECD foglalkoztatási kilátásokkal foglalkozó kiadványa.

A dél-európai országok (és Írország) meglehetősen gyorsan növekszenek, de munkanélküliségi arányaik még mindig magasak. A keleti új tagállamok alkotják a leggyorsabban növekvő régiót, de a munkanélküliség nagyon magas maradt – Szlovákia (14,3%) és Lengyelország (13,9%)

¹ Az adatok az Európai Bizottság előrejelzései 2006-ra, 2006 novemberétől

–, Európa legmagasabb munkanélküliségi mértékét képviselik. Ezekben az országokban a magas munkanélküliségi aránynak különösen drámai hatása van az életkörülményekre, mivel az állami jóléti kiadásai kisebbek, mint az EU-15-ben (a GDP 27,6 százaléka, ill. 18,5 százaléka).²

A különböző gazdasági teljesítményeket a költségvetési folyó egyenlegek növekvő eltérése is tükrözi. Noha néhány ország folyó költségvetése jelentős többletet mutat, így pl. Hollandia (7,6%), Svédország (6,3%) és Németország (4,5 százaléka a GDP-nek), más országokban nagy a hiány. Lettország és Észtország folyó költségvetési hiánya kétszámjegyű százaléka a GDP-nek, Portugáliában a hiány eléri a GDP 9,0 százalékát, Szlovákiában, Görögországban, Spanyolországban és Magyarországon a hiány meghaladja a 7 százalékot. Miközben ezek a folyó költségvetési helyzetek néhány esetben a nagyobb növekedési teljesítménynek a melléktermékei, veszélyes egyensúlytalansággá halmozódnak, ami az Unió gazdasági és politikai kohézióját fenyegeti. Azokban az országokban, ahol még nem vezették be az eurót, ez leértékelési kényszerhez vezethet, ami pedig növeli a pénzpiacok bizonytalanságát.

Bár a különböző tagállamok külkapcsolati teljesítménye eltérő, az EU gazdasági helyzete a világban erős. Az EU a világ legnagyobb és legfontosabb kereskedelmi blokkja. Az ázsiai országoknak – elsősorban Kínának és Indiának – a globális szinten lezajlott látványos előretörése ellenére az EU képes volt növelni részesedését az árukereskedelemben, és megőrizte vezető szerepét a szolgáltatások forgalmazásában. Ez a pozíció az 1990-es évek óta fejlődött ki, amikor az EU-n kívüli kereskedelem jelentős mértékben kibővült, mind az áruk, mind a szolgáltatások kereskedelmében. 1991 és 2004 között az EU-15 külső árukereskedelme (export és import együtt) 14,92-ről 21,86 százalékra emelkedett. A szolgáltatások terén a külső kereskedelem aránya az EU-15 GDP-jének 5,51 százalékáról 7,12 százalékára nőtt 1990 és 2004 között. A világ exportjához mérve az EU az árukereskedelemben piaci részesedését az 1991. évi 16 százalékról 20 százalékra tudta növelni. Bár az EU részesedése a világ szolgáltatási exportjában az 1990. évi 24,52 százalékról 1992-re 20,71 százalékra csökkent, ezt a szintet tartani tudta a 2004-ig terjedő időszakban, amikor is 20,81 százalékot ért el. Ezzel szemben durván ugyanebben az időben az USA exportja a világ árukereskedelmében mintegy 3 százalékos hanyatlást tanúsított, kevesebb mint 15 százalékra esett vissza, a szolgáltatások terén 1,7 százaléknyi csökkenéssel 15,3 százalékra esett vissza. Ez a kép a nemzetközi kereskedelemben – fő riválisával összehasonlítva – az EU teljesítményét elég kedvező színben tünteti fel.

² Forrás: Eurostat 2005

1. táblázat Az EU makrogazdasági teljesítménye, 2001–2006

	Egy főre jutó GDP vásárlóerő paritáson (EU25 =100)	GDP növekedés %		Munka-termelékenység növekedés %		Munkanélküliségi arány %		A költségvetés egyenlege a GDP százalékban	
		2001–2005	2006	2001–2005	2006	2001–2005	2006	2001–2005	2006
		EU (25)	100	1,7	2,8	1,2	1,3	8,8	8,0
Euroövezet	107	1,4	2,6	0,9	1,2	8,5	8,0	0,3	-0,1
Belgium	118	1,4	2,7	0,9	1,8	7,8	8,6	3,5	2,4
Cseh Köztársaság	69	3,7	6,0	2,4	5,1	7,9	7,4	-5,1	-3,1
Dánia	123	1,4	3,0	1,3	1,8	5,0	3,8	2,9	1,9
Németország	109	0,6	2,4	1,5	2,0	8,7	8,9	2,4	4,5
Észtország	49	8,3	10,9	6,5	7,5	10,1	5,4	-11,4	-11,5
Görögország	79	4,4	3,8	3,3	2,3	10,2	9,3	-7,5	-8,5
Spanyolország	96	3,2	3,8	0,4	0,5	10,5	8,1	-4,7	-8,6
Franciaország	111	1,5	2,2	1,0	1,4	9,2	9,3	0,1	-2,1
Írország	134	5,2	5,3	2,2	0,9	4,4	4,3	-0,9	-3,2
Olaszország	108	0,6	1,7	-0,0	0,4	8,4	7,1	-0,9	-1,4
Ciprus	82	3,2	3,8	1,7	2,3	4,3	5,4	-4,4	-6,0
Lettország	41	8,1	11,0	6,4	8,2	11,0	7,4	-11,2	-16,1
Litvánia	45	7,6	7,8	6,6	5,8	12,4	5,9	-2,1	-8,9
Luxemburg	230	3,0	5,5	0,3	1,7	3,7	4,6	9,2	11,4
Magyarország	59	4,2	4,0	3,8	3,8	6,1	7,3	-7,5	-7,3
Málta	72	0,3	2,3	-0,5	1,3	7,5	7,0	-2,6	-10,9
Hollandia	125	1,2	3,0	1,3	1,3	3,6	3,9	5,1	7,6
Ausztria	122	1,4	3,1	1,3	2,4	4,4	5,2	-0,1	3,0
Lengyelország	48	3,0	5,2	3,6	1,8	18,9	13,9	-2,6	-2,3
Portugália	75	0,7	1,2	0,2	0,6	5,9	7,6	-7,4	-9,0
Szlovénia	77	3,5	4,8	2,8	4,0	6,4	6,1	-1,3	-1,9
Szlovákia	51	4,6	6,7	4,1	4,0	18,0	14,3	-6,0	-7,8
Finnország	112	2,5	4,9	1,4	3,4	8,9	7,7	5,3	5,5
Svédország	116	2,2	4,0	1,9	2,4	5,9	7,3	5,6	6,3
Egyesült Királyság	116	2,5	2,7	1,4	1,8	4,9	5,3	-2,0	-2,5

Források: Eurostat AMECO-adatbázis, a 2006-os számok az Európai Bizottságtól származnak, 2006 őszi gazdasági előrejelzések.

Az EU erős külső pozíciója ellenére a jelenlegi növekedési pálya és az uralkodó politika elégtelen a két nagyobb probléma leküzdésére: az egyik az életszínvonalakban mutatkozó különbségeké, a másik a tömeges munkanélküliségé. A haladás az életszínvonalak kiegyenlítő felé túlságosan lassú. Az EU tagországainak egy főre jutó GDP-je még mindig erősen eltérő. (Lásd 1. táblázat)³ A makacsul tartós tömeges munkanél-

³ A GDP nem tökéletes mértéke a jólétnek. Az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) közreadott Humán Fejlettségi Index (HDI) becsléseket, szélesebb értelmezésű jóléti mérték. Érdemes megjegyezni, hogy a magas szociális kiadásokat teljesítő országok jólétét tekintve jobban haladnak, mint más országok. Például Svédország a HDI-lista éllovasa, noha csak a hetedik legnagyobb az egy főre jutó GDP (2003-ban).

küliség a szociális jólét jelentősebb vesztesége és valószínűleg az egyetlen legfontosabb gazdasági kihívás Európa számára. Most mintegy 18,7 millió ember számít munkanélkülinek Európában. A 2006-ban tapasztalt mérsékelt munkanélküliség-csökkenés semmiség a probléma méreteihez képest. Bebizonyosodott, hogy a jelenlegi, a munkaerőpiac liberalizációjára összpontosító politikai keretek hatástalanok a munkanélküliség csökkentésére.

1.2 Nagyobb bizonytalanság és szegénység – és még több gazdagság: növekvő egyenlőtlenség az EU-ban

A kitartó munkanélküliség, az alacsony bérek és a munkaerőpiac deregulációja fokozta a szociális bizonytalanságot és ingatlanságot, és fő okként hozzájárult a nagyobb egyenlőtlenséghez és szegénységhez az EU-ban. A határozott idejű munkaszerződések, az önfoglalkoztatások és a részmunkaidős alkalmazások aránya az összes alkalmazottak számának százalékában nőtt, s bár nem minden részmunkaidős szerződés bizonytalan, a nem önszántukból részmunkaidős alkalmazottak aránya a 2002. évi 15,6 százalékról 2005-re 20,3 százalékra emelkedett, azaz minden ötödik részmunkaidős alkalmazott akart volna, de nem tudott teljes munkaidős alkalmazást találni (lásd 2. táblázat). A majdnem három százalékpontos emelkedéssel ez a fejlemény különösen drasztikus volt 2005-ben.

2. táblázat Bizonytalan alkalmazások

	EU-25	EU-15	Legtöbb 2005-ben	Legkevesebb 2005-ben
Határozott idejű szerződések az alkalmazottak százalékában (15–64 éves korúak)	2000: 12,5 2005: 14,2	2000: 13,7 2005: 14,0	Spanyolország 33,3 Lengyelország 25,4	Írország 2,5 Észtország 3,3
Önfoglalkoztatók* az összes alkalmazott százalékában	2004: 15,9	2004: 14,9	Görögország 40,2	Svédország 4,9
Részmunkaidős oglalkoztatottak az alkalmazottak százalékában (15–64 éves korúak)	1995: n.a. 2000: 15,9 2005: 18,0	1995: 15,6 2000: 17,5 2005: 19,8	Hollandia 45,8 Nagy-Britannia 24,8 Svédország 24,3	Szlovákia 2,3 Magyarország 4,1 Cseh Köztársaság 4,3
Kényszerűen részmunkaidős alkalmazás a részmunkaidős alkalmazottak százalékában	2002: 15,6 2003: 16,7 2004: 17,7 2005: 20,3	2002: 14,6 2003: 15,7 2004: 16,9 2005: 19,7	Görögország 50,9 Litvánia 48,8 Olaszország 40,2 Lettország 38,5	Hollandia 4,1 Szlovénia 8,2 Nagy-Britannia 8,3 Ausztria 11,1

Forrás: Eurostat adatbázis; * = Európai Bizottság, Foglalkoztatás Európában 2005; n.a. = nincs adat.

A bizonytalan alkalmazás betetőzéseképp, a szegénység⁴ vált legfőbb fenyegetéssé a népesség növekvő hányada számára. Az enyhén pozitív fejlemény, amely elkezdődött az 1990-es évek közepén, most az ellenkezőjére fordult, és a szegénységi arány, amely 17,5 százalékról 15 százalékra csökkent, 2005-ben visszaállt 17 százalékra. Az EU-25-ben kb. 72 millió ember jövedelme a nemzeti szegénységi küszöbérték alatt van. Bulgária és Románia csatlakozásával ez a szám 80 millióra fog emelkedni. Mivel a vásárlóerő szerinti szegénységi küszöbérték sokkal magasabb az EU-15-ben, mint az EU-10-ben – egy két felnőtt és két gyerekes háztartásra az előbbiben 15 966 euró és az utóbbiban 6742 euró – a létfeltételek közötti különbség EU-25-szerte roppant nagy.

3. táblázat Szegénységi arányok az EU-ban, százalékosan, 2004. évi felmérés

	EU-25	EU-15	EU-10	Legnagyobb érték	Legkisebb érték
Összes korcsoport	16	17	16	Portugália, Szlovákia, Írország (21)	Cseh Köztársaság (8) Szlovénia (10)
Gyermekek (16 év alatt)	20	20	22	Szlovákia (30) Olaszország (26)	Szlovénia, Dánia (9)
Felnőttek (16–64 évesek)	15	15	15	Szlovákia (20) Portu- gália, Görögország, Olaszország (18)	Dánia, Ciprus, Finn ország, Svédország (10)
Nők (16 év felett)	17	17	14	Írország (23) Görög- ország (22) Portugália, Spanyolország (21)	Cseh Köztársaság (8) Luxemburg (10)
Férfiak (16 év felett)	14	14	15	Szlovákia (21) Portugália (20)	Cseh Köztársaság (6) Magyarország, Svéd- ország, Luxemburg (10)
Koros emberek (65 év felett)	18	19	9	Ciprus (52) Írország (40) Spanyolország (30)	Cseh Köztársaság (4) Luxemburg, Lengyelország (6)
Alkalmazottak (16 év felett) önfoglalkoztatot- takkal együtt	8	8	10 (2003)	Szlovákia (15) Portugália, Görögország (13)	Cseh Köztársaság (3) Szlovénia, Finnország (4)
Munkanélküliek (16 év felett)	40	40	38 (2003)	Egyesült Királyság (54) Lettország (51) Szlovákia (50)	Ciprus (22) Svédország (26)
Háztartások eltartott gyermek nélkül	15	15	10 (2003)	Ciprus (28) Írország (24) Portugália (21)	Cseh Köztársaság (4) Luxemburg (8)
Háztartások eltartott gyermekkel	18	18	13 (2003)	Szlovákia (25) Olaszország (24) Spanyolország (23)	Dánia (7) Szlovénia, Finnország (8)
Egy szülő eltartott gyermekkel	34	34	24 (2003)	Málta (59) Írország (56) Szlovákia (41)	Dánia, Magyarország, Finnország (16) Svédország (19)

Forrás: Eurostat adatbázis 2006. októberi adatok szerint

⁴ Meghatározás szerint: az egyéni jövedelem nem éri el a nemzeti egyenértékes közép-jövedelem 60 százalékát.

A népesség egyes csoportjait különösen fenyegeti a szegénység, (lásd 3. táblázat): az EU-25-ben minden ötödik gyermek szegény, és az idősebbeket sokkal inkább veszélyezteti a szegénység mint a 15–64 éves korosztályt. A gyermekes háztartásokat, különösen az egy szülő háztartásokat sokkal jobban fenyegeti a szegénység, mint a gyermekteleneket. A szegénységi arány a munkanélküliek között (40%) ötször nagyobb, mint az alkalmazottak körében (8%). Mindazonáltal azoknak az embereknek az abszolút száma, akik alkalmazottak és szegények – mintegy 14 millió az úgynevezett „dolgozó szegény” –, kétszer akkora, mint a szegény munkanélküliek száma (kb. 7 millió). Ez főként a munkaerő-piaci változások eredménye, a rosszul fizetett állások terjedésének, a szaporodó bizonytalan, kényszerű részmunkaidős és rövid idős foglalkoztatásoknak a következménye.

Ezek a statisztikai adatok még mindig túlságosan kedvező képet adnak az EU szegénységi és szociális kirekesztettségi helyzetéről. Nem foglalják magukba azokat a csoportokat, amelyek különösen sebezhetőek és veszélyeztetettek a szegénység által – például a hajléktalanokat, az üzérkedések áldozatait, az (illegális) bevándorlókat, a gondozó intézetek lakóit –, akik gyakran nem is nyilvántartottak.

A társadalom alsó rétegeiben növekvő szegénység vitathatatlan ténye kirívó, és botrányos ellentétben áll az európai társadalmak csúcseinak gyarapodó gazdagságával – noha az utóbbira vonatkozóan sokkal kevesebb hivatalos adat áll rendelkezésre. A jövedelemmegoszlásra vonatkozó, legutóbbi adatok 2001-ből valók, és azt mutatják, hogy a jövedelem szerinti alsó decilisnek jutott az egyenértékűsített nemzeti jövedelem három százaléka, tehát majdnem az egy nyolcada a jövedelmi felső decilis jövedelmének, amely a nemzeti jövedelemnek közel negyedét teszi ki (23%). Merrill Lynch és Capgemini 2006. évi világgazdagsági beszámolója (World Wealth Report 2006) szerint az európai dollár-milliárdosok száma az utóbbi években folyamatosan nő (2003-ban 2,4 százalékkal, 2004-ben 4,1 százalékkal és 4,5 százalékkal 2005-ben) és elérte a 2,5 milliót Európában; az európai népesség ezen 0,6 százalékának pénzügyi vagyona 9,4 trillió dollárra rúg, vagyis az intézményes befektetők által kezelt összes európai pénzvagyonnak 60 százalékát teszi ki (15,6 trillió dollár).⁵

1.3 „Új-tag-betegség”. Makrogazdasági felzárkózás szociális javítások nélkül – Lengyelország esete

A csatlakozás végül is pozitívan befolyásolta az új tagországok makrogazdasági fejleményeit. A GDP-növekedés az utóbbi években sokkal nagyobb volt, mint a régi EU-15 országokban. Ez a nyugat-európai gazdaságoktól különböző növekedés azonban – noha szükséges a felzárkózási folyamatban – a kelet-közép-európai országok egy másik, igen komoly problémája okainak egyike lett: a folyó fizetési mérleg súlyos és kitaró negatív egyenlegét indukálta a legtöbb országban. Higgadt meggondo-

⁵ International Financial Services (www.ifsl.org.uk) pénzügyi trendek, Európa és USA összevetésében, 2006. október, 5. old.

lással arra a következtetésre juthatunk, hogy ha a jelenlegi tendenciák folytatódnak, a negatív folyó fizetési mérleg és a legtöbb új tagállam eladósodása addig fog nőni, míg fizetéseképtelenné válik és hiteleit újra kell tárgyalja. Egy latin-amerikai modell tűnik fel így a horizonton, és úgy látszik nincs hatalom vagy mozgalom, amely meg akarná és meg is tudná változtatni ezt a tendenciát. Az IMF-típusú stabilizációs csomagok, amelyek az egyensúlytalanságokat az egészségügyi ellátás vagy az oktatás költségeinek csökkentésével próbálják megoldani, vagy az általános kormányzati reformok (eufemisztikus megfogalmazás a kormányzati szolgáltatások magánosítására), aligha tudják javítani a kelet-közép-európai országok feldolgozóiparának a versenyképességét, vagy pedig valóban javítani a fizetési mérlegét (még akkor sem, ha „javítják” a költségvetési deficit helyzetét).

Az a neoliberális nézet, mely szerint a liberalizáció és a dereguláció növelné az ország teljesítményét – mert a forrásokat hatékonyanallokálná és mindenki azt termelné, ami a legmegfelelőbb és nyereséges – a gyakorlatban súlyos egyensúlytalanságokra vezetett, mind a külkereskedelemben, mind a fizetési mérlegben, és pedig a nyugati versenytársak lényeges hatékonysági előnye miatt. A privatizáció egymást követő hullámai nagy mértékben egyenértékűek voltak a kelet-közép-európai országok vállalatai eladásával a külföldi tőke számára, azzal a következménnyel, hogy duális gazdaság jött létre. Ebben a duális szerkezetben a rendszerváltozások óta elszorított, óriási mértékű piacvesztés miatt a külföldi tulajdonú vállalatok termelik a növekedést, de jövedelmeiket külföldre utalják át (repatriálják a nyereséget), míg a nemzeti vállalatok stagnálnak, és komoly egyensúlytalanságokkal küszködnek. Ez a duális jelleg magyarázza, hogy miért romlik ezeknek az országoknak a költségvetése és fizetési mérlege, miközben viszonylag magas gazdasági és exportnövekedést mutatnak fel. Ezekbe az országokba a működő tőke formájában importált külföldi tőke lehetővé tette a nemzetközileg versenyképes üzemek, valamint sok szükséges munkahely megteremtését, miközben nem szükségszerűen pozitív a korreláció a működő tőke beáramlás és a gazdasági növekedés között.

Jó példa ezekre a problémákra Magyarország esete. A működő tőke masszív beáramlása és a portfólió beruházások csak időleges megoldást jelentenek a magyar gazdaság bajaira. Ha a vámmentes övezetek külföldi vállalatainak teljesítményét elkülönítjük a gazdaság többi részétől, a magyar gazdaság kiegyensúlyozatlansága világosan látható. Az 1. ábra mutatja, hogy ha a vámmentes övezet külkereskedelmi többletét figyelmen kívül hagyjuk, a magyar gazdaság külkereskedelmi mérlege a rendszerváltozás óta romlik, eltekintve az 1995-ös stabilizációs csomag által okozott szünettől. Bizonyos megközelítéssel a magyar (nem vámmentes övezeti) gazdaságnak negatív kereskedelmi mérlege úgy tekinthető, mint Magyarországnak a liberalizáció, a privatizáció, a dereguláció és a rendszerváltozást követően folytatott, szokásos gazdasági politikája által okozott piacvesztés. Az éves veszteség 2003-ban 11 milliárd dollárra rúgott és – amint az 1. ábrán látható – gyors ütemben növekszik.

1. ábra *A magyar külkereskedelem egyenlege*

Problémák Lengyelországban. Még ha a külső helyzet nem is romlott volna ilyen nagyon, az új tagállamokban a gazdasági növekedésnek általában nincs jelentős hatása a szociális fejlődésre. Jól demonstrálható ez Lengyelország esetével, mely ezen országok legnagyobbika, és az összes új tagállam közül az egyetlen, amelyiknek a legjobb és javuló a külső helyzete. Az elmúlt két évben Lengyelország jelentős gyorsulást mutatott fel a GDP növelésében, a 2001. és 2002. évi 1,2 százalékos tempót 2003–2005-ben 4,1 százalékra, 2006-ban legalább 5 százalékra növelte. A tőkeképződés 2001–2002-ben zajló 14 százalékos csökkenését az utóbbi két évben 6,5 százalékos és 2006 első felében 11,4 százalékos növekedés követte. Öt évnyi folyamatosan emelkedő munkanélküliség után – amely 2003-ra 20 százalékos munkanélküliségi arányt ért el –, most végre megfordult a tendencia. 2006 második negyedévében ez az arány 15,5 százalékra esett vissza, és ezt főként a belső kereslet növekedése által igényelt munkaerő megjelenése okozta. Párhuzamosan a foglalkoztatás többletével, a munka termelékenységében is jelentős növekedést állapítottak meg. Továbbá, a csatlakozást követő viszonylag rövid időszak (kb. egy év) kivételével az infláció oly alacsony maradt, hogy Lengyelország 2003 óta az EU három azon országá közé tartozik, ahol legstabilabbak az árak.⁶

Lengyelországnak a külső helyzete is kedvező. 2004 óta az exportból származó jövedelem euróra átszámítva évi közel 20 százalékkal növekedett, a nemzetközi ár-versenyképesség tetemes javulása folytán. Az export és import dinamika közti eltérés pozitív alakulása a külkereskedelmi áruforgalom deficitjének jelentős csökkenését eredményezte (a 2002. évi 7,7 milliárd euróról a 2005. évi 2,2 milliárd euróra), és hozzájárult a fizetési mérleg deficit arányának meredek eséséhez (2004-ben a GDP 4,3 százalékáról a 2005. évi 1,5 százalékára).

⁶ Lengyelország esete bizonyítja, hogy kedvező körülmények között (kevésbé hasznosított termelési potenciál és magas munkanélküliség) ésszerű expanzív monetáris politika nem eredményez növekvő inflációt, hanem épp ellenkezőleg, az igény oldaláról jelentkező inflációs nyomást ellensúlyozza a termelés csökkenő, egységre jutó költségéből származó többlet deflációs hatása.

A rendkívüli gazdasági fejlődés ellenére rendületlenül krónikus szociális problémák léteznek. A munkanélküliségi arány az EU-tagországok között maradt a legmagasabb. Ami ennél is rosszabb, hogy a hosszú idejű munkanélküliség (meghatározás szerint több mint 12 hónapos munkanélküliség) stabilan 10 százalék felett maradt, és a rendkívül hosszú munkanélküliség (több mint két éves) a 2004. évi 5,0 százalékról 2005-ben 5,3 százalékra nőtt. Az adatok azt sugallják, hogy a hosszú idejű munkanélküliség szerkezete rögzült. Ez rendkívül alacsony (a GDP egy százalékánál kevesebb) munkaerő-piaci politikára fordított kiadással és szélsőségesen visszafogott munkanélküli segélyezési politikával (a munkanélküli személyek nyolcada-hetede jogosult segélyre) társul.

A növekvő foglalkoztatással a munkakörülmények romlanak. Tükröződik ez az alkalmazás nagyobb bizonytalanságában (a határozott idejű szerződéssel alkalmazottak száma 2002 óta megkétszereződött), az alkalmazottak alacsony bérért dolgozó arányának növekedésében, a minimálbér arányának az átlagbérhez viszonyított csökkenésében és a munkáltatók által a munkatörvények gyakori megsértésében.

A jövedelemelosztás roppant egyenlőtlen maradt. 2005-ben a felső kvintilis jövedelme az alsó kvintilis jövedelmének 6,6-szorosa volt. A népességnek csaknem egyötöde nem éri el a méltányos életszínvonalat, az úgynevezett szociális minimumot. Mintegy harmada (vagy másként a teljes népesség 18 százaléka) az átlagos háztartási kiadások felénél kevesebbet költ fogyasztásra, és kb. egyötöde (vagy másként a teljes népesség 12 százaléka) rendkívül nagy szegénységben él, ami azt jelenti, hogy fogyasztási kiadásai nem elegendőek az emberhez méltó biológiai létezéshez és a pszichológiai fejlődéshez. Ez az arány 4,3 százalék volt 1996-ban, és mostanáig háromszor nagyobbra nőtt. E nyilvánvalóan káros jelenségek ellenére a kormány gazdasági és szociális politikái határozottan felületesek maradtak.

1.4 Messzire az elkötelezettségek teljesítésétől: elégtelen környezetvédelem

A környezeti fenyegetettség fő területein a helyzet kritikus maradt, sőt, egyre romlik, globális szinten és magában az EU-ban is; a fenntarthatatlan tendenciák ellenőrizetlenül folytatódnak. Érvényes ez az emberi tevékenység fokozta klímaváltozásra, a biodiverzitás veszteségeire, a források szűkösségére és az emberi lakókörnyezet romlására is.

Az üvegház hatású gázok kibocsátása az általános trend egyik beszédes példája. Az egyértelmű nemzetközi elkötelezettségek ellenére, továbbá annak ellenére, hogy az európai állampolgárok egyre inkább tisztában vannak a problémával, az EU még csak nem is készülődik a kiotói célkitűzések aktív megvalósítására (lásd 2. ábra).

DOKUMENTUM

2. ábra Az EU-15 teljes üvegházhatású gázkibocsátása a kyotói célkitűzéshez viszonyítva

Forrás: Európai Környezeti Ügynökség, 2006

Az a reményteli optimizmus, amelyet EU e területért felelős bizottsága hirdet, nem alapul látható fejleményeken. Az Európai Bizottságnak az a bejelentése (az energia hatékonyságról kiadott zöldkönyvében, 2005), hogy 2020-ra az EU a jelenlegi energiafelhasználásának 20 százalékát tudná költség nélkül megtakarítani, és fedezné az Európára a Kiotói Jegyzőkönyv szerint kirótt kötelezettségek felét, sokkal inkább csupán egy közlés az alternatív stratégiákban rejlő nagy lehetőségekről, mintsem hatékony tájékoztatás a jelenlegi fejleményekről.

1.5 Növekvő pénzügyi feszültségek – problémák az európai pénzügyekben

A EU nem kielégítő gazdasági és szociális fejleményei „beágyazottak” a növekvő pénzügyi feszültségek környezetébe globális és európai szinten egyaránt. Figyelemre méltó, hogy a nagyobb pénzügyi intézetek, mint az IMF és a BIS, elismerte mostanság ezt a tényt, és aggodalommal figyelik a pénzügyi egyensúlytalanságokat és bizonytalanságokat, melyek nagyobb „rendkívüli kiigazításokat”, sőt pénzügyi válságot okozhatnak. Ehhez a helyzethez különböző tényezők járulnak hozzá, s bár nehéz megjósolni, hogy ez mire vezet, óvatos és megelőző intézkedések szükségesek.

Dollárválság? A pénzügyi bizonytalanság fő forrása változatlanul az USA jelenlegi fizetési mérleghiánya, a dollár gyengesége és annak sebezhetősége, egy hirtelen és széles körű értékcsökkenéssel szemben. Egy ilyen helyzetnek könnyen az lehet a következménye, hogy a dollár-elszámolások euró-elszámolásokra fordulnak, ami az eurót fenntarthatat-

lan szintre hajtáná fel, két ellentétes hatással: elsősorban néhány szektorban és az eurózóna néhány országában a versenyképesség drasztikus csökkenését kellene kezelni, másodsorban az euró és az egyéb, EU-beli valuták közötti viszonyt megváltoztatná az euró elfogadottsága, ami Britanniában, a skandináv államokban és az új tagállamokban inflációs sokkot jelentene, éppen akkor, amikor az eurózóna a szűkülésére irányuló tendenciával próbál megbirkózni.

Lakásárak. Ez ügyben az EU-n belül is van néhány aggasztó tendencia: különösen Nagy-Britanniában és Spanyolországban, ahol a házak és a lakások ára gyorsan történelmi magasságokba emelkedett. Maga a Nemzetközi Valuta Alap is felismerte mostanában, hogy mikor létrejött az elmozdulás az egyre inkább piac-orientált pénzügyi rendszer felé, ezekben az országokban a gazdaság sokkal inkább ki van téve a vagyonárak hullámzásának.⁷ Rendszerint lehetetlen általános monetáris politikát kijelölni az ilyen egyensúlytalanságok kézbentartására.⁸ Ehelyett szabtott beavatkozások szükségesek a lakásépítési szektorba, megőrzendő a stabilitást, és gátat szabni a lakásár-infláció kedvezőtlen elosztási hatásainak. Ez azonban nem történt meg.

Banki nyereségesség. További aggasztó jelenség a pénzügyi szférában a óriási profit, amelyre bizonyos pénzügyi csoportok szert tesznek. Konkrétan: a nagy brit bankok (az „öt nagy”) éppen most jelentették be a legutóbbi pénzügyi évben elért, irdatlan profitjaikat. Az összesen 33,5 milliárd font az Egyesült Királyság GDP-jének 2,5 százaléka. Nyilvánvaló, hogy ez az összeg nem mind hazai eredmény (ez a 25 millió brit háztartás mindegyikétől származó 460 fontot jelentene⁹), de még ha feltétezzük az öt nagy némelyikének globális elterjedtségét, ezek az összegek nem magyarázhatóak hatékonysági feltételekkel – ezek kizárólag a piaci erőnek tudhatók be, és annak a ténynek, hogy a bankok történetesen jól megalapozottak néhány növekvő szektorban¹⁰. Ezekre az indokolatlan profitokra vezethető vissza a társaságok vezetőségei részére adott juttatások folyamatos emelkedése, különösen a pénzügyi szektorban, amely szociálisan egyenlőtlenséget szül, és gazdaságilag káros. Mivel az európaiak renyheségükről ismertek a bankjaik megváltoztatását illetően, értelmetlen úgy tekinteni a versenyre, mint ami képes ennek a kizsákmányolásnak a megzabolázására. Amire szükség van, az rövid távon a bankok túlságos profitjának megadóztatása (a Thatcher-adminisztráció a korai 1980-as években úttörő volt ebben a tekintetben), és hosszú távon pedig a kereskedelmi banki szolgáltatások sokkal alaposabb szabályozása.

Fedezeti alapok. Bár mostanában lelassult a fedezeti alapok tevékenységének terjedése, van további ok az aggodalomra. Ezek az intézmények

⁷ IMF, Gazdasági Kilátások (Economic Outlook), 2006. szeptember

⁸ Bár a vagyonárak minden bizonnyal a monetáris politika meghatározásának egyik releváns tényezője, a monetáris politika használatáról szóló viták némelyike, amelyek a vagyonárak inflációjával foglalkozik, javasolja az 1980-as évek borzalmas monetarista gyakorlatához való visszatérést.

⁹ Motley Fool website

¹⁰ Az öt nagy, brit bank piaci erejét bőven taglalja a Cruikshank Beszámoló (HM Treasury, *Review of Banking Services in the UK*, 2000).

szándékosan nem átlátszóak, mert el akarják kerülni a többi beruházó érdeklődését a stratégiájuk iránt, és ez problémákat okoz mind a stabilitás, mind a piac működésében. Ismeretes, hogy a fedezeti alapok ab ovo különösen spekulatív pozíciókat foglalnak el, beleértve a rövid távú pozíciókat bizonyos érdekeltségekben. Ez korlátlan veszteségekhez vezethet, és nagyon bonyolult helyzeteket hozhat létre, ami fokozott késedelmi kockázattal járhat. Azonkívül a legkülönbözőbb vállalkozásba befektetnek, messze a szervezett biztonságos piacok határain túl. E „periferikus” piacok némelyikének likviditása korlátozott, és a megrázkódtatást követően együttesen el tudnak tűnni, otthagynak a beruházókat az eladhatatlan vagyonnal. Ezekről az alapokról ezért meg kell követelni, hogy teljes és gyakori beszámolót adjanak helyzetükről a hatóságoknak¹¹. A fedezeti alapok képviselői mostanában – válaszként a csökkenő megtérülésekre – új és nem kevésbé ártalmas stratégiai vonalra álltak rá: egyedül vagy más fedezeti alapokkal társulva bevásárolják magukat nagy társaságokba, és intenzív „részvényesi tevékenységet” fejtenek ki, azzal a szándékkal, hogy felferjék a részvények árát és magas osztalékot kényszerítsenek ki. Ennek a magatartásnak szerencsétlen fertőző hatása van a hagyományos intézményes befektetőkre, amelyek növekvő mértékben, hasonlóan rövid távú nyomást gyakorolnak azoknak a vállalatoknak a vezetőségére, amelyekbe sok milliárdnyi hozzájárulást fektettek a nyugdíjalapok és a biztosító társaságok. Ennek következményei vannak, és nemcsak a nyugdíjasok jövőbeli nyugdíjának a biztonságára, hanem káros a hatása annak társaságnak a munkásaira és az alkalmazottaira nézve is, amely ilyen fokozott nyomásnak van kitéve.

2. Érzéketlen reakciók a gyenge eredményekre és erősödő kritikára – gazdasági és szociális politika

2.1 Magasabb kamatlábak és alacsonyabb állami költségvetés A makrogazdasági restriktív szelleme

A makrogazdasági politikák terén semmi valóban új nem történt az elmúlt évben – miközben az európai gazdaság folyamatban lévő, mérsékelt lábadozásának támogatása és erősítése, valamint annak fenntartható és fenntartott pályára állítása lett volna a kihívás. Ennek azonban nem felelt meg. Helyette ellenkező irányú jelzések érvényesültek, ez pedig sokkal sebezhetőbbé teszi a gazdaságot a termelés közelgő globális lelassulásával és növekvő pénzügyi bizonytalansággal összefüggésben.

A monetáris politika folytatta, sőt fokozta a monetáris restriktív eredménygátló gyakorlatát. Bár az Európai Központi Bank nem lát közvetlen inflációs veszélyt, és a bérfejlesztések – még a pénzügyi hatóságok becslése szerint is – igen mérsékeltek voltak, két lépésben emelték az alapkamat mértékét, hogy megelőzzenek minden, lehetséges inflációs várakozást. Ez egész biztosan nem segítette a gazdasági növekedés fenntar-

¹¹ Teljes áttekintésre „Hedge Funds: developments and policy implications” (Fedezeti Alapok: fejlemények és döntési alkalmazások), *ECB Monthly Bulletin*, 2006. január

tását a német és francia nagyobb és gyengébb gazdaságban, melyektől azonban nagy mértékben függ a gazdasági fejlődés általános irányzata. A folyamat véget vetett az építőipar lábadozásának is, például Németországban, ahol az sok éven át mély válságban volt. Másrészt a kamatszint kirándulása erősíteni fogja a pénzügyi feszültséget az olyan országokban, mint Spanyolország és az Egyesült Királyság, melyekben a lakáspiac spekulatív alapon felélénkült. Ez sokkot okoz a nagy felhajtó erejű pénzügyi tevékenység területén is, és így hozzájárul a globális pénzügyi feszültségekhez, amelyek a spekulációs buborék elpukkanásához vezethetnek, széles körű és káros, továbbterjedő hatásokkal. Noha a túlzott pénzügyi spekuláció megfékezése bizonyára megfelelő, pusztán a kamatláb emelése a pénzügyi válság elleni védőintézkedések nélkül veszélyes és potenciálisan károsító.

Természetesen a fiskális politikákban sem történt változás, az uralkodó irányzat itt is megerősödött. Ez jól érzékelhető a Stabilitási és Növekedési Egyezmény javított változatában. Az előző években a fiskális fundamentalizmusnak ez az eszköze háttérbe szorult, kisebb szerepet játszott a hivatalos nyilatkozatokban, sőt, a Bizottság korábbi elnöke „stupid” egyezménynek nevezte. Ez a részleges semmibevevés épp arra az időszakra esett, amikor Németország harmadszorra és negyedszerre is megsértette az Egyezmény költségvetési deficitre vonatkozó előírásait, és kivédte a hivatalos eljárás lefolytatását, amit a Bizottságnak kezdeményeznie kellett volna. Most, hogy Németország egyenesbe jött, a Stabilitási és Növekedési Egyezmény helyzete megerősödött, és újra hangsúlyozottan az egyensúlyban lévő költségvetés a szilárd fiskális politika fő vezérelve. A bevételi oldalon az adóverseny folytatódik, aminek katasztrofális hatásai lesznek a költségvetésre, míhelyt a társaságok kirobbanó profitjának mostani időszakára lejár. Az EU szintjén a tanács döntéseit a 2007–2013 időszak EU-költségvetés megkurtítására elfogadták, és ez tovább szűkíti az EU manőverezési lehetőségét a sürgős szociális és környezeti problémákkal való küzdelemben.

2.2 „Bolkenstein” új szerelésben. A dereguláció szelleme az új szolgáltatási irányeloben

A legutóbbi két év európai gazdasági politikai döntéseinek legellentmondásosabb intézkedése volt az irányelv-tervezet megfogalmazása „a belső piaci szolgáltatásokról”. A konfliktus lényege a „származási ország” alapelv volt, mely azt mondja ki, hogy minden EU-országban bejegyzett szolgáltató cég szolgáltatást végezhet az EU valamennyi tagállamában, a hazai szabályok alkalmazásával. 2006 februárjában Európa-szerte mintegy 100 000 embert mozgósítottak a szakszervezetek és a társadalmi mozgalmak, akik nagy demonstrációkon tiltakoztak ezen irányzatnak a legtöbb tagállam szociális intézményeire, rendszereire és eredményeire nézve pusztító következményei ellen. Az európai tiltakozó mozgalmaknak ez a jelentős nyomása néhány változtatást eredményezett az eredeti szövegben. Bizonyos szektorokat kivontak az irányelvben érintettek közül – pl. az audiovizuális szolgáltatásokat, a kikötői és szállítási szolgáltatá-

sokat, a biztonsági szolgáltatásokat, az időszakos munkaszervező ügynökségek tevékenységét, az egészségügyi szolgáltatásokat és néhány szociális szolgáltatást, olyanokat, mint a szociális lakásellátás, a gyermekgondozás és a szükségben lévő családoknak ill. személyeknek nyújtott szolgáltatások. A tervezett irányelvnek az egészségügyi szolgáltatásokra, a páciensek egész Európára kiterjedő mobilitására, a dolgozók állásért folyamodásának különleges feltételeire vonatkozó szakaszait visszavonták. Így aztán bizonyos eredmények születtek a korábbi bizottsági tag, Frits Bolkenstein eredeti tervezetéhez képest.

2006 novemberében az Európa Parlament további javítás nélkül jóváhagyta a Bizottság közös állásfoglalását a Szolgáltatások Irányelvére. Tehát az irányelv hatályba léphet. Az EU-intézmények azt állítják, hogy most „kiegyensúlyozott kompromisszumot” értek el, miközben egyrészt megnyitották a szolgáltatások számára a piacot EU-szerte, ugyanakkor megőrizték és erősítették az Európai Szociális Modellt. Nézetünk szerint nem ez a helyzet. „Bolkenstein” nem lett hatástalanítva, az eredeti tervezet legtöbb stratégiai lényegét megőrizték. Ennek az értékelésnek különféle okai vannak.

A származási ország alapelv. Igaz, hogy a „származási ország” meghatározás kimaradt az irányelv szövegéből. Ehelyett az irányelv 16. szakasza most azt mondja, hogy „a tagállamnak, amelyben a szolgáltatást nyújtják, szabad hozzáférést és szabad gyakorlást kell biztosítania a szolgáltatási tevékenységnek a területén belül”. Az ezt követő intézkedésekből világossá válik, hogy a szavak megváltozása nem vonatkozik a tartalom megváltozására, és hogy a liberalizáció és a dereguláció még mindig a Szolgáltatási Irányelv központi lényege. Az kötelezi a tagállamokat, hogy azonnal oldjanak fel 31, és vessenek alá szigorú vizsgálatnak 60 speciális követelményt, amelyek teljesítését a tagállamok megkövetelik a más tagállamokból származó szolgáltatótól – és az ennek való megfelelésről adjanak rendszeres jelentést. Például a Szolgáltatói Irányelv 14. szakasza szerint a tagállamok a jövőben nem lesznek többé abban a helyzetben, hogy meghatározzák egy intézmény létesítésének formáját. Nem követelhetik meg többé, hogy a szolgáltató a lehető legrövidebb időben végezze működését az ország területén, sőt, nem követelhetik meg a bejelentkezését sem. Mi több, nem lesz többé lehetőség a gyakran csupán formális többszöri regisztrációt megakadályozni. Ezekkel a tiltásokkal az Irányelv ösztönzést ad a szolgáltatóknak, hogy kihasználják az Európai Unión belül a szabályozó normák különbségéből adódó előnyöket, székhelyük áthelyezése révén. Ez nemcsak az adózás alóli kibúvást teszi könnyebbé, hanem a magasabb környezeti, foglalkoztatási és egészségügyi normák visszavágását is csakúgy, mint a minőségi követelményekét és a kollektív megállapodásokét, amelyek korábbi származási országukban érvényesek.

Kizárás az irányelv hatóköréből. A bíráló viták és a társadalmi tiltakozás eredményeként az Európa Parlament az irányelv tervezet első olvasásakor számos terület kizárását követelte az irányelv hatóköréből. Elég sok lényeges követelést nem vett figyelembe a Bizottság közös állásfoglalása, másokat erősen felhívított.

– A parlament ki akarta hagyni valamennyi „szociális jólét célú szol-

gáltatást” – többek között az oktatást, a kulturális és szociális szolgáltatásokat. Egyelőre csak „a szociális lakásépítést, a gyermekgondozást és a folyamatosan vagy időszakosan rászoruló családok és személyek számára nyújtott szolgáltatásokat” zártak ki azzal a feltétellel, hogy azokat „az állam, az állam által megbízott vagy állam által jótékonyágának elismert szolgáltató” működteti.

– A parlament igényelte, hogy a közérdekű szolgáltatásokat zárják ki az irányelv hatóköréből. Most csak a közérdekű nem-gazdasági szolgáltatások vannak kizárva. Az irányelv hangsúlyozottan a díjazást tekinti a meghatározás alapjának (hogy t. i. mi valósít meg szolgáltatást). Következésképpen minden, díjazásért végzett oktatási, kulturális vagy szociális szolgáltatás – az is, amit közvetetten vagy ösztöndíjból fizetnek, vagy nem „lényegében állami alapból” fizetnek – az irányelv hatása alá tarthat, hacsak nincs kifejezetten kizárva abból.¹²

– A munkatörvény kizárása az irányelv hatóköréből ugyancsak felhígult.

– Bár az eredeti „Bolkenstein”-tervezetnek a dolgozók kinevezéséről és egészségügyi ellátásáról szóló szakaszait kihagyták az irányelvből, a Bizottság ezeket a csatározásokat egyszerűen más területekre tolta át. Kibocsátottak egy tájékoztatót „Útmutató dolgozók kinevezéséről szolgáltatásokról való gondoskodás keretében” címmel, s ebben megkövetelik a tagállamoktól, hogy töröljenek el bizonyos követelményeket a cégekkel szemben, amelyek dolgozókat neveznek ki más tagállamba. Az egészségügyi ellátásra vonatkozóan pedig a Bizottság bejelentett egy speciális tervezetet, amely intézkedéseivel még tovább megy mint az eredeti „Bolkstein”-tervezet.

Szűk lehetőség a kivételekre. Elvileg a tagállamok jogosultak bizonyos szolgáltatásokat kiemelni az irányelv hatóköréből, *társadalom-politikai, közbiztonsági vagy közegészségi és környezetvédelmi* okokból. Az ilyen kivételeknek azonban igen szűk a lehetősége, mert be kell tartani a *diszkrimináció-mentesség, a szükségesség és arányosság* alapelveit. Ezeknek a követelményeknek a meghatározása nagy mértékben nyitott maradt.

Kiterjedt lehetőségek az Európai Bíróság számára. Várható, hogy a határon átnyúló szolgáltatások bővülni fognak, és több keresetet fognak az Európai Bíróságnak benyújtani, hogy döntsön: vajon a tagállamok követelményei a másik országból származó szolgáltató cégekkel szemben kielégítik-e a törvényesség kritériumait. A Bíróságnak egyre többször kell döntenie, hogy az intézkedés valóban „szükséges-e” az állított célok elérése érdekében. Mivel az Európai Bíróság liberalizációt támogató döntései jól ismertek, félő, hogy az Európai Bíróság ítéletei lényegesen nagyobb deregulációs nyomáshoz fognak vezetni a tagországra nézve. „Bolkenstein szelleme” még mindig a szolgáltatási irányelv vezérfonala.

¹² Az Európai Bizottságnak a közszolgáltatásokról vallott nézete, hogy majdnem valamennyi közszolgáltatás „gazdasági természetű”, mivel azokat díjazás ellenében nyújtják. A közszolgáltatások széles körének liberalizációja után (pl. telekommunikáció, postai szolgáltatások, vasút, áram és gázellátás stb.) a szolgáltatási irányelv utat nyit sok, még közszolgáltatás maradt szolgáltatás liberalizációja számára.

2.3 Hasznos leltár, de foghíjas politikák. A határozatlanság szelleme a szegénység elleni küzdelemben

Noha a szegénység és a kirekesztettség egyre kevésbé feltárt, azt mindenki elismeri hogy ez növekvő számú embernek a fő problémája az EU-ban. Ennek ellenére gyakorlati és hatékony politikai akciók szinte nincsenek. Az EU-szintű szociálpolitika változatlanul a gazdasági döntések alárendeltje, azok pedig inkább generálják, mintsem csökkentik a munkanélküliséget, és súlyosbítják a helyzetet, ahelyett, hogy enyhítenék a szociális feszültségeket. A gazdasági és fiskális „szükségességre” irányuló összpontosítás a versenyképesség növelése érdekében hozzájárul az európai jóléti rendszerek felszámolásához és a szociális normák gyengítéséhez az EU-n belül. Az a tény, hogy európai szinten nincsenek hozzáférhető források a szociális biztonsági háló javításának támogatására az alacsony jövedelmű országokban, újabb akadály a hatékony szegénység elleni küzdelemnek a tagállamokban.

A Lisszaboni Európa Tanácskozás által 2000-ben bevezetett „kooperáció nyílt módszere” különböző politikai területeken – pl. foglalkoztatás, szociális védelem és társadalmi integráció – üdvözölhető, mert lehetővé teszi a tagállamoknak és a Bizottságnak, hogy politikai állásfoglalásokat fogalmazzanak meg és javaslatokat dolgozzanak ki politikai területekre, hivatalos európai jogosultság nélkül, azonkívül politikai és nyilvános párbeszéddek is támogathatók ezzel az eszközzel. Mindazonáltal a „kooperáció nyílt módszere” csak enyhe politikai eszköz, amelynek célja, hogy a tagországok egymástól tanuljanak. Ellentétben a Stabilitási és Növekedési Egyezményrel, a politikai célkitűzések, amelyekben közösen megállapodnak a „kooperáció nyílt módszere” tárgyalások során, nem kötelezőek és nincs szankcionálási mechanizmus, ha a közös célkitűzéseknek nem tesznek eleget nemzeti szinten. Ezért nem meglepő, hogy az EU-tagállamok Nemzeti Cselekvési Tervei világos bizonyítékai az „alkalmazási szakadéknak, amely aközött van, hogy mi mellett kötelezik el magukat a tagállamok a közös célkitűzésekben, és mekkora politikai erőfeszítést fordítanak annak alkalmazásáért”.¹³

Bár az EU határozott lépést tett azért, hogy a társadalmi integráció kérdését politikai napirendjére tűzze, a gyakorlatban a közös eredmények csak a szegénység terjedelméről szóló statisztikai adatok javulására vonatkoznak (amelyek egyébként csak a jövedelem szerinti szegénységre összpontosítanak, és nem foglalnak magukba információt az elszegényedés egyéb tényezőiről), és azt serkentik, hogy a tagállamok a „kooperáció nyílt módszere” keretében hasznosítsák a tanulási folyamatokat. Az európai népesség szociális helyzetében javulás nem következett be. Ellenkezőleg, négy évvel azután, hogy a társadalmi integrációt 2000-ben az EU bevezette az stratégiai céljai közé, a szegénység terjedt.

¹³ Európai Bizottság, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 2006, 10. old.

2.4 A minimum-normák elleni támadás. Az ellen-reform szelleme a munkaidő-irányelv tervezett felülvizsgálatában

2004 szeptemberében, elsőként az Európai Unió történetében, az Európai Bizottság próbálkozásba kezdett a munkavédelem létező minimum-normájának felszámolására, s javaslattal állt elő az 1993-as munkaidő-irányelv felülvizsgálatát illetően. Ez az irányelv *átlag* 48 órában limitálja a heti munkaidőt, beleértve a túlmunkát (ezt a normát már 87 évvel ezelőtt nemzetközi szinten fogadta el az 1919-re (!) datált ILO Agreement C1). Az EU a gyakorlatban nem érte el ezt az óraszámot. A heti aktuális órák száma sokkal kisebb. 2005-ben az EU-25-ben 38 óra körüli érték volt, 33 óra a nők és 42 óra a férfiak esetén. Ez még mindig messze alatta van a heti 48 óras munkaidő maximumot engedő irányelvnek.

A Bizottság javaslata, amely a társaságok és kormányok lobbizását visszhangozza, nem támadja közvetlenül a 48 óras határértéket, de ad egy közvetett megközelítést, amelynek ugyanaz a hatása. Hivatkozik egyrészt a nagyobb rugalmasságra, másrészt a ügyeletben töltött idő új meghatározására.

Rugalmasság. Már a most létező irányelvben is sok a rugalmasság, de a munkaadók, kormányok és a Bizottság többet akarnak. Az irányelv kiköti, hogy normaként a heti *átlagos* munkaidőt négy hónapos referenciaidőre vonatkoztatva kell számítani. Így az aktuális *egyetlen heti* munkaidő most már 78 órára terjedhet, és bizonyos körülmények között akár 89 órára is. A referencia periódus kiterjeszhető 12 hónapra is, a kollektív szerződés útján. A Bizottság, a Tanács és az Európa Parlament azt akarta a kormányoktól, hogy ezt a 12 hónapos periódust a nemzeti törvénykezés vagy rendeletek engedélyezzék. Ez sokkal több lehetőséget teremt a hosszabb és sokkal rendszertelenebb munkaórák elrendelésére a társaságok érdekében. Az alkalmazottak megsemmisíthetik az évesített munkaidőről szóló kollektív szerződéseket, aztán igénybe vehetik a (valószínűleg rosszabb) feltételeket, amelyekre lehetőséget adnak az új törvények és rendelkezések.

Ügyeletben töltött idő. Az EU intézményei meg akarnak szabadulni az Európai Bíróság által 2000 óta megalapított jogesettől, mely szerint a munkahelyen töltött ügyeleti időt teljes terjedelmében munkaidőként kell számításba venni, és az ezt kompenzáló pihenő időnek közvetlenül kell követnie a kombinált munka- és ügyeleti időt. A Tanács már megegyezett abban, hogy bevezeti az irányelvbe az ügyeleti idő „aktív” és „inaktív” része közötti különbségtételt. Az utóbbit egyáltalán nem, vagy csak részben számítanak munkaidőnek. Ez nemcsak az európai bírósági jogesettel áll szemben, hanem a szintén létező EU-törvényekkel is, pl. a 2002/15/EC irányelvvel, amely a szállítási szektorban dolgozó gépkocsivezetők munkaidejét szabályozza. Ez az egészségügyi szektorban és a védelmi szolgálatoknál dolgozó, több millió alkalmazottat támadja, akik azt remélték, hogy az Európai Bíróság ítélete alapja lehet a túl hosszú munka- és ügyeleti idő-kombináció korlátozásának. A Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament többsége csak akkor értékeli az európai bizottsági jogesetet, ha az a liberalizációs döntéseket támogatja, ahogyan ezt a szolgáltatói irányelvekhez való megközelítésükben is kimutatták.

Kivételezés. Míg a rugalmasság és az ügyeleti idő kérdéseiben jelentős az egyetértés a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament nagy többsége (konzervatívok, liberálisok, szociáldemokraták és zöldek) között, véleményeltérés áll fenn egy másik, fontos kérdésben: a heti maximális munkaidő alóli kivétel lehetőségének kérdésében. A jelenlegi irányelv megengedi pl. az egyedi kivételt az „önkéntesség” írásos kinyilvánítása révén. Az alkalmazottak beleegyezhetnek az irányelv minimális védelmének visszavonásába (ez az átlagos heti munkaidő maximumát 48 órában korlátozza), és elfogadhatnak a munkaadó által javasolt hosszabb heti munkaidőt is. Számos tapasztalati tanulmány alapján még az Európai Bizottság is vádat emel elsősorban az Egyesült Királyság ellen, amiért úgymond visszaélnék a kivételezéssel azért, hogy megengedjék a munkaadóknak a hetente akár 60 óránál is hosszabb munkaidőben való megengedést. Az Európai Parlament ezért azt követeli, hogy a kivételezési klauzulát 36 hónappal a felülvizsgált munkaidő irányelv hatályba lépést követően töröljék. Mindazonáltal a tagállamok többsége – pl. Ausztria, Németország, az Egyesült Királyság és a kelet-európai tagállamok – szeretné a kivételezés folytatását, legtöbbjük minden korlátozás nélkül. Az Európai Bizottság, a finn elnökség és más tagállamok bizonyos megszorításokat javasolnak, de szintén fenntartanak a kivételezést, mint általános eszközt az irányelv normáitól való eltérésre. Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Ciprus és Görögország a kivételezés megszüntetését követeli.

Ezeknek a javaslatoknak egyike sem kapott minősített többséget a Szociális Ügyek Tanácsának mostani ülésén. Mivel a közelgő német elnökségnek nem áll szándékában e kérdés felvetése, a munkaidő irányelv romlásának eredetileg tervezett felülvizsgálata elmarad, legalábbis egy időre. Ez lélegzetvételhez juttatja a szakszervezeteket és a társadalmi mozgalmakat, hogy az irányelv progresszív reformjáért ellentámadást indítsanak.

2.5 Biztonság katonai eszközökkel és vissza a nukleáris energiához – a hatalom szelleme és környezeti felelőtlenség az energiapolitikában

Összpontosítás az olajra. Az energia-politikáról zajló európai politikai viták a külföldi olcsó olajellátás szorgalmazásánál maradtak (ami nyilvánvalóan fenntarthatatlan az „olaj-csúcs” vita tükrében), és jórészt az orosz gáz mint alternatív energia forrás kérdésére korlátozódtak. Nem meglepő, hogy ez az irányzat a katonai erőfitogtatás megújult hangsúlyozásához és a legtöbb fontos olajtermelő ország ellenőrzéséhez vezetett. A nukleáris ipar azon kísérleteit sem utasította vissza az európai politika, melyek saját felélesztésüket javasolják, mint a klímaváltozást is befolyásoló szén-dioxid-kibocsátást elkerülő utat.

Fenntartható energia-stratégia. Az EU-bizottság azon próbálkozásai, hogy meghatározzanak egy fenntartható európai energia stratégiát, következmény nélküliek maradtak, sőt, részben károsnak bizonyultak. A kiemelt területek, amelyeket a Zöldkönyv „a biztonságos, versenyképes és fenntartható energia Európának” (2006. május) felsorol (következetes

EU-energia külpolitika kidolgozása, további piac-integráció a hosszú távú energia ellátás biztosítására, olyan technológiai fejlesztések beindítása, amelyek állásokat és növekedést hoznak létre, kezelik a klímaváltozást) a piaci eszközök iránti és a műszaki hatékonyságba vetett, túlzó bizalmat tükröz. Ugyanakkor az EU nem határolódik el világosan a külpolitikában a katonai eszközök potenciális használatától és hasznosságától. Ez az energiaellátókkal kötött, hosszú távú együttműködési megállapodásokat a vezetékek és a kereskedelmi egyezmények kérdésére korlátozza, miközben hagyja, hogy az EU elkötelezettsége kevésbé váljék függővé a címzetlen külföldi importtól. Még mindig kevés figyelmet szentelnek az alternatív energiapolitika két, kulcsfontosságú területének: az energiapazarlás visszaszorításának és a megújuló energiaforrásoknak. Hiányzik a szállítási szektor felülvizsgálatának célkitűzése, noha ez a szektor emészt fel jelenleg az EU által importált teljes olajmennyiségnek a 70–80 százalékát. A Zöldkönyv nem veszi komolyan a nukleáris energiatermelés kockázatait, holott az peig változatlanul az energiatermelés legveszélyesebb formája, a radioaktív szennyezéssel és az ellválaszthatatlan utóhatásokkal –, s a teljes életciklust figyelembe véve messze nem kibocsátásmentes, és gazdaságilag sem életképes. Ez pedig annál is inkább figyelembe veendő, mert az európai polgárok határozott többsége erőteljesen bírálja e lehetőség megvalósítását.

Energiahatékonyság. Üdvözlendő, hogy a Zöldkönyv aláhúzza a növekvő energiahatékonyság gazdasági és környezeti előnyeit, valamint javasolja, hogy Európát a világ leginkább energiahatékony gazdaságává kell tenni. Ez azonban nem érvényesült a jelenlegi EU-politikákban, s erre vonatkozóan nem határoztak meg kötelező keretet az energiahatékonyság emelésének közös orientációjára. Annak a néhány reális döntésnek, amit e téren hoztak, nincs világos célkitűzése. A energia-végfelhasználás hatékonyságára vonatkozó irányelv, amelyet eredetileg javasoltak kötelező célkitűzésként, a kárbavesző energia csökkentésére, annyira felhígult, hogy most az üzletelést segíti – a szokásos gyakorlat szerint. Az épületek hatékonyságáról szóló irányelv csak a háztartási szektorban potenciálisan megtakarítható energiának mintegy a tíz százalékát érinti, pedig ez a szektor önmagában az európai energia felhasználásnak 40 százaléka körül mozog. Egy másik irányelv, amely a szimultán áramfejlesztés és hőtermelés elősegítéséről szól, nem állít fel sem célokat, sem normákat, csupán arra korlátozódik, hogy megkérje a tagállamokat: egy kicsit többet tegyenek, mint a kiadvány tanulmányozása.

Fenntarthatósági stratégia. 2004 közepe óta az Európai Unió előrelépett a 2001-ben elfogadott, úgynevezett Göteborgi Stratégia felülvizsgálatában. A „megújult stratégia”, amelyet az Európa Tanács 2006 júniusában elfogadott, stratégiai célokat fektet le, 2010-ig. A dokumentum megismétel olyan elköteleződéseket, amelyeket máshol már megtett, de először történik meg, hogy a nemzetközi elköteleződéseket egyetlen keretbe foglalták. Ez korlátozott előrelépés ugyan, de hiányzik annak a kérdésnek a taglalása, hogy miként viszonyul egymáshoz a Hosszú Távú Fenntarthatósági Stratégia és a felülvizsgált Lisszaboni Stratégia, rövid- és középtávon.

A felülvizsgált fenntarthatósági stratégia (EU SDSII) célkitűzései kö-

zött hangsúlyosan említik annak „nemzetközi felelősségét” – beleértve az ENSZ által 2000-ben felfektetett millenniumi fejlesztési célokat – ez a globális szegénységet és fenntartható fejlődést, mint kihívást, a hét prioritást élvező akció egyikeként határozza meg.¹⁴ Az átfogó célkitűzés „a fenntartható fejlődés aktív előmozdítása világszerte, és annak biztosítása, hogy az Európai Unió bel- és külpolitikája összhangban legyen a fenntartható fejlődéssel és nemzetközi kötelezettségeivel”. Ugyanakkor, ezzel nyílt ellenmondásban, az EU fejleszti külpolitikájának katonai dimenzióját, újraterüli fejlesztési együttműködését az európai iparok rövid távú export támogatását illetően, és kétoldalú egyezmények útján olyan kereskedelmi politikát bontakoztat ki, amely még köszönő viszonyban sincs az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiájának törekvéseivel és célkitűzéseivel.

2.6 Meggondolatlan törekvések a fogyasztók rovására – az egységesítés szelleme a Bizottság lakásépítés finanszírozási terveiben

A pénzügyekben, mint bármely más politikai területen, az EU-vezetőség hűségesen kitart egy olyan stratégia mellett, amely komplett prioritást ad a piacvezérelte integrációnak, elhatárolódva bármilyen szociális projekttől, és semmibe veszi ezeknek a politikáknak magára nézve is előnytelen következményeit. Néhány nagybani piacon – elsősorban a bank-közi piacokon, a kormány-hitelek piacain stb. – magas fokú integrációt értek el, és ez kívánatos is mindaddig, míg ez az európai pénzügyi rendszert hatékonyabbá teszi. Más piacokon, különösen a részvénytőzsdék bizonytalansága és a nagy társaságokat körülölelő botrányok sora, mind Európában, mind az USA-ban. A piacvezérelte integráció még egyéb területeken is nagy károkat fog okozni a fogyasztóknak. Beszédes példa erre a lakásépítés finanszírozása.

Miután tulajdonképpen befejezte törvényalkotói programját a nagy, nagybani és a pénzügyi piacokra vonatkozóan, az Európai Bizottság, növekvő figyelmet fordít a viszonteladók piacára, ahol nagyobb integráció végrehajtására törekszik a lakásfinanszírozás terén¹⁵. Egy ilyen kezdeményezések eredménye majdnem biztosan káros. A tagállamok lakás-finanszírozási módjai a nagyon különböző lakásellátási felfogással, a nagyon különböző birtoklási módozatokkal és a szociális lakásellátás különböző prioritásaival összefüggésben alakultak ki. A lakáshasználók pénzügyi szolgáltatója, a FIN-USE rámutat, hogy a háztartások nem szívesen váltanak a jól megértett nemzeti szabályozásról egy egységesített rendszerre, és nagyon ellenségesen fogadnák, ha a származási ország szerinti szabályok használata irányítaná a külföldi jelzálogot nyújtókat a fogyasztók

14 Klímaváltozás és tiszta energia, fenntartható szállítás, fenntartható fogyasztás és termelés, a természeti erőforrások megőrzése és menedzselése, közegészség, társadalmi integráció, demográfia és migráció, globális szegénység és fenntartható fejlődés kihívása.

15 Európai Bizottság, *Green Paper: Mortgage Credit in the EU*, (Zöldkönyv: jelzáloghitel az EU-ban) COM 327, 2005.

otthoni piacán. A FIN-USE ugyancsak „túlzott optimizmusként” bírálja a Bizottság állításait a teljes mértékű integráció előnyeiről¹⁶.

Lehetséges, hogy a fogyasztók érdekeit szolgálja a más országokból nyújtott jelzálog-szolgáltatás, ha ebben a más országban a létező hazai jelzálog-szolgáltatók piaci lehetőségei erősek, de kevés a bizonyíték arra, hogy ez volna a helyzet. Az úgynevezett „korlátok”, amelyeket a Bizottság meghatározott, többnyire egyszerű különbségek a szabályozásban, s arra jók, hogy megvédjék a sebezhető háztartásokat a túlzott kamatmértékektől. Az ilyen intézkedések egyfajta választ jelentenek a speciális nemzeti lakáspolitikai gyakorlatra, és nincs indok ezek megszüntetésére. A bizottsági nézőpont ugyancsak gyanakvó a lakásfinanszírozási termék sokféleséggel szemben: gyakorlatilag a pénzügyi termékek specifikációi közül sok a hamis különbségtétellel és a túlzott marketing-költségekkel áll összefüggésben, ezért nagyon logikus bizonyos egységsítés elrendelése.

Mint annyi más területen, a Bizottságok nézőpontja a lakásfinanszírozás terén is csupán gazdasági, és teljesen elkülönül bármi más szociális projekttől: a lakásszükséglet vizsgálata és a szolidáris intézkedések kidolgozás válaszként a legsürgetőbb lakásellátási problémákra jól képviselhetne egy eredeti európai hozzájárulást a népességi jól-léthez. A jelzálog finanszírozás hamis integrációja és annak felhasználása révén keresztülerősölni a nemzeti jelzálog-rendszerek – nagy valószínűséggel káros – deregulációját, egyszerűen a szociális jólét további feláldozását jelenti a dogmatikus, egyre inkább dekadens, a piac vezetését forszírozó integrációnak.

2.7 Irány a neomerkantilizmus? – Az agresszivitás szelleme az európai kereskedelmi politikában

A kereskedelmi politika mindig fontos – bár nem nagyon publikus – eleme az európai politikáknak, és a külkereskedelem súlyának növekedésével felértékelődött. Jól tükröződik ez az EU-kormányzás felépítésében. A kereskedelmi biztos és a külkereskedelmi főigazgatóság az EU-politikák legbefolyásosabb testületei közé tartozik. Így az EU kereskedelmi politikájának kezdeményezése, a napirend megszabása és végrehajtása túlnyomórészt az Európai Bizottság kezében van. A tagállamok a Tanács útján fontosabb döntési hatalommal rendelkeznek az úgynevezett 133-Bizottsággal, amely központi intézményi fórumként szolgál a napi politika alakításban.¹⁷ A nemzeti parlamentek befolyása folyamatosan

¹⁶ FIN-USE, *Opinion on the European Commission's Green Paper, „Mortgage Credit in the EU”* (Vélemény az Európai Bizottság Zöldkönyvéről, „jelzáloghitel az EU-ban”) 2005. november. Az, hogy az Európai Bizottság egyre kevésbé veszi igénybe az objektív kutatást és azt engedelmes szakértőkkel helyettesíti azzal a nyilvánvaló érdekléssel, hogy patrónusuk korábbi nézeteit támogassák, valódi skandallum az EU-ban és a demokratikus eljárás meggyalázása.

¹⁷ A 133-Bizottság a nevét az Amszterdami Egyezmény 133. szakaszától kapta, ami egy speciális bizottság felállítását rendeli el, ezt a Tanács nevezi ki, hogy segítse az Európai Bizottságot.

csökken, miközben az Európai Parlament fontossága picit nőtt. Mindazonáltal eddig kereskedelmi kérdésekben nem tett szert jelentős döntési hatáskörre.

Növekvő fontossága ellenére a kereskedelmi politika csak mostanság kezd közismertté válni. A neoliberais globalizációs projekt elleni, széles körű tiltakozás következményeként Seattle-ben (1999), Genovában (2001) és más, nagyobb nemzetközi szintű események alkalmával, az EU kereskedelmi politikájának nagyobb politikai játékosai védekezésre szorultak. Az EU-Bizottság úgy reagált, hogy korlátozott teret nyitott a civil szervezetekkel való tárgyalásra. Bár az ilyesmit eredménynek kellene tekinteni, hatását az európai kereskedelmi politikák stratégiai irányára eddig csak korlátozottan lehet mondani. Nagyobb fontosságúak voltak az egyes kereskedelmi intézkedések elleni, hamisítatlan kampányok és Európa-szerete zajló politikai mozgósítások, mint pl. az EU-Bizottság vezette GATS tárgyalások elleni, 2003-ban. Ezek a kampányok képesek voltak elérni, hogy legalább részben leállítsák a további privatizációt bizonyos területeken, pl. a lényeges közszolgáltatások terén (víz, oktatás, egészség, audiovizuális szolgáltatások), a GATS 2000 tárgyalásokon. Mindezzel együtt, meg kell állapítani, hogy sem a bizonyító politikák, sem a gyakorlati aktivitás nem ért el lényeges változást, hogy az EU kereskedelmi politikáit eltérítse az abban uralkodó, liberalizáció érdekű szellemiségtől.

Az EU a legagresszívabb kereskedelmi blokkok közé tartozott a WTO (Kereskedelmi Világszervezet) Doha-fordulójában. Mi több, a sokoldalú tárgyalásokkal párhuzamosan kétoldalú tárgyalásokat használt fel arra, hogy új intézkedéseket tűzzenek a napirendre. Ezek között vannak a beruházás liberalizáció, a kormánybeszerzések megnyitása az EU vállalatok előtt és a szellemi tulajdonjogok megerősítése (a WTO TRIPS-egyezményében kikötött jogokon túlmenően). A WTO Doha-fordulója tárgyalásainak felfüggesztése után, 2006 júliusában gyorsan elkezdte kereskedelmi politikáját átirányítani egy agresszív kétoldalú kereskedelmi stratégia felé. „Globális Európa: versenyezni a világban” jelszóval a Bizottság egyetlen célja Európa versenyképességének javítása a piacok, szolgáltatások, állami beszerzések és külföldi beruházások növekvő liberalizációja révén. Így aztán a kereskedelmi politika, aminek a korábbi bizottsági dokumentum szerint sokféle célt kell szolgálnia (különösen a fejlődést, a szociális kohéziót, a fenntartható környezetet), kiszolgálójává válik egy mindenben átívelő, mégis hibás célnak, nevezetesen annak, hogy Európa a világ legversenyképesebb gazdaságává legyen, ahogy ez a Lisszabon-napirendben szerepel. Ráadásul az EU egyre inkább használja a kereskedelmi politikáját eszközként geo-stratégiai és biztonsági érdekek előmozdítására, elsősorban kétoldalú kereskedelmi tárgyalásai útján. Az utóbbi pedig potenciálisan aláássa a nemzetközi együttműködést és a békét.

Mégis, ha a központi makrogazdasági indikátorok szerint ítélnék, az EU növekvő mértékű, exportvezérelt növekedési rezsimmé fejlődése (miközben a hazai keresletet nemzetközivel helyettesítette), nyilvánvalóan nem fizetődött ki. A GDP növekedése csalódást keltett, a makacsul magas szintű munkanélküliséggel és a jövedelem és gazdagság nagyobb

újraelosztásával, s a nagyrészt a fizetésből élőket és a népesség alacsonyabb rétegeit sértő hatásaival.

Jelenleg az EU az USA hitel- és import-vezérelte gazdasági növekedésének és a kínai gazdasági fellendülésnek a hasznát élvezi. Ha a jelenlegi növekedés ezekben az országokban, különösen az USA-ban, történetesen fenntarthatatlannak bizonyul, akkor a globális gazdaságot és így a nemzetközi kereskedelmet kemény csapás fogja sújtani. Ha továbbra is radikálisan előnyt élvez az aktív kifelé fordulás stratégiája (ahogy ezt az EU jelenleg tervezi), ez elmélyíti az EU kiszolgáltatottságát a globális világgazdaság szeszélyeivel szemben.

3. Demokratikus gazdasági politikai keret egy fenntartható szociális Európáért. Javaslatok a neoliberális átalakítás alternatívájára

3.1 Makrogazdasági politikák a fenntartható növekedésre és a teljes foglalkoztatásra

Monetáris politika. Bár nem tagadják, hogy a *monetáris politika* hatással van a növekedésre és a foglalkoztatásra, az európai monetáris politika mostani rendelkezései képtelenek elősegíteni az együttműködést, és ahol szükséges, a kompromisszumot, a növekedés, a teljes foglalkoztatás céljai és az árstabilitás között. Ehelyett az utóbbit tekintik mindent átfogó célnak, és minden mást ennek akarnak alárendelni. Európa általános gazdasági politikájának támogatását az árstabilitás fenntartásától függővé tették. Az árstabilitás kívánatos célja a gazdasági politikának, de sokkal inkább az a foglalkoztatás-stabilitás (magas szinten), a fenntartható fejlődés és a szociális jólét megvalósítása. Ha az összes célkitűzés nem teljesíthető egy időben, a gazdasági politikának kompromisszumokat kell kötnie és követendő prioritásokat kell meghatároznia. Ez kooperációt, demokratikus tárgyalásokat és döntéshozatali eljárásokat követel meg. A monetáris politika kivédi az effajta koordinációt, alkotmányos elsőbbséget adva az árstabilitásnak. Ezt az aszimmetriát támogatja az a rendelkezés, mely szerint az Európai Központi Banknak teljes a függetlensége, és nincs olyan európai intézmény (beleértve az Európai Parlamentet) vagy tagállami kormány, amelyik megpróbálhatna nyomást gyakorolni a politikájára. Ez káros és demokráciaellenes. Tehát új, sokkal demokratikusabb rendelkezések kellenek a monetáris politika meghatározásához, valamint a célkitűzések megváltoztatásához, hogy azok magukba foglalják a magas szintű gazdasági aktivitást és az alkalmazandó eszközöket. A további kamatláb-emelések, amelyek, úgy tűnik, várhatóak a közeli jövőben, károsak. Tekintettel arra, hogy elterjedt nézet szerint a világméretű növekedés lassulását lehet megjósolni, mi, épp ellenkezőleg, a kamatlábak mérsékelt csökkentését javasoljuk.

Fiskális politika. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény előírja a tagállamoknak, hogy a költségvetés túlzott deficitjét kerülni kell, melyek meghatározása a megfelelő jegyzőkönyv szerint a GDP 3 százalékát meg-

haladó deficit-értékek. Ennek a szabálynak, amely az 1992-es Maastrichti Egyezményre vezethető vissza, és amit az 1997. évi Amszterdami Csúcs újra megerősített, sőt, szigorított (mert hozzátette, hogy a költségvetéseknek kiegyensúlyozottnak kell lennie az üzleti cikluson át), káros hatásai voltak az európai gazdaság fejlődésére az utóbbi évtizedben. A mostani években több ország túllépte és lépi túl folyamatosan a maximum 3 százalékos deficitet. A recessziós erők ellen küzdve a költségvetési deficitek növekszenek, de a Stabilitási és Növekedési Egyezmény gátolja a nemzeti kormányokat abban, hogy aktívan cselekedjenek a munkanélküliség növekedésének kivédésére.

A Stabilitási és Növekedési Egyezményben formálisan elfogadtak változtatásokat az EU pénzügyminiszterei (ECOFIN), ezért bevezettek némi rugalmasságot az Európa Tanács által jóváhagyva, 2005 márciusában, de nem került szóba az alap-intézkedés, nevezetesen: a költségvetési deficitek önkényesen számszerűsített korlátainak megkövetelése, az üzleti cikluson keresztül tartott költségvetési egyensúllyal együtt. Az ilyen formális korlátok diszfunkcionálisak és károsak, ezeket el kellene törölni. A fiskális politikának a magas szintű gazdasági aktivitást és a munkanélküliség csökkentését kéne előmozdítania.

Állami beruházás. Számos EU-ország szenved nemcsak a valóságos kereslet hiányától, hanem a magas szintű foglalkoztatást biztosító, megfelelő termelő kapacitás hiányától is. Ezért az EU-nak elő kellene segítenie, hogy a tagállamok és az EU szintjén egyaránt fokozott állami beruházásokat tervezzenek az infrastruktúrába, a kutatásba és fejlesztésbe, valamint az ökológiai újrendezésbe. Javasoljuk, hogy az ilyen, hozzáadott állami beruházások nagysága a GDP 1 százaléka legyen. Ennek az összegnek az egyik felét közös európai infrastruktúrára kellene költeni, és a másik felét pedig speciális nemzeti prioritások szerinti projektekre. Ilyen intézkedések finanszírozhatók lennének a költségvetési megszorítások lazításával, mind nemzeti, mind EU szinten, megnövelt EU-költségvetéssel, és különösen olcsó EIB (Európai Fejlesztési Bank) hitelekkel, amelyek refinanszírozhatóak a tőkepiacról, és amelyeket támogatnak az EU-költségvetésből.

Adóverseny. Többféle erő van, ami a nemzeti adórendszerek és azon képességük aláásásán dolgozik, hogy a közszolgáltatások megalapozásához szükséges jövedelmet generáljanak. Erőteljes intézkedések kellene az EU szintjén, hogy ezek az erők ne érvényesülhessenek. Az adóverseny, az alacsony adóhányadok és a beruházást csalogató támogatások is elterjedtek. Egy intézkedésnek a társasági adóra vonatkozóan a harmonizált adóalap bevezetésének kéne lennie, 40 százalékban megállapítva a minimumot (rabbattal a szegény tagállamok számára), és a világ-jövedelem alapelvét kéne alkalmaznia abban a formában, a világszerte elért profitok abban az országban adóznak, ahol a fő működő bázis (mivel a törvényes központ ettől eltérő helyen lehet) van, azzal, hogy a más országokban fizetett adók levonandók az otthon fizetettekből. Az egyezség kiterjesztése az osztalék, a nyugdíjak és tőkenyereség kamatadóztatására segítené a csalások csökkentésében. A forgalmi adó rendszerek a csalás felé lejtő pályává váltak, és ezért javasoljuk, hogy az EU-n belüli szállí-

tások jelenlegi komplikált számítási rendszerét alakítsák át nemzeti elszámoláson alapuló rendszerre

Európai költségvetés. További káros elem az állami finanszírozás terén az a rendelkezés, mely szerint az *európai költségvetésnek* egyáltalán nem szabad deficitessé lennie (nemcsak a „túlzott” deficitet kell elkerülnie, mint a tagállamok esetében). Ez a szabály (is) kizárja az EU pénzügyi rugalmasságát, amire pedig szükség volna, hogy megteremtődjék az Unió hatalma és hitelessége az európai népek képviselőiben való cselekvéshez. Nem lesz fenntartható megoldás olyan szövetségi költségvetés megteremtése nélkül, amely közös megrázkódtatás esetén eszközöket biztosít egyrészt a stabilizációhoz és európai szintű felépüléshez, másrészt a régiók közötti újraelosztáshoz, hogy kezeljük az aszimmetriákat. Tekintettel a létező erős húzódozásra, jelenleg csak mérsékelt, az európai GDP 5 százalékának szintjére emelés tűzhető ki célul, és még ez is csak az európai intézmények szerkezetének és eljárásainak alapos demokratisztálása alapján volna legitimálható. Ez áttörés lenne a jelenlegi elzárkózással szemben. Nagyobb EU-költségvetés finanszírozható volna a saját források reformjával és új, európai szintű adók bevezetésével. Ez jó választ adna más sürgető problémákra is:

- az adóverseny ellen a jövedelmekre, a megtakarításokra és a társadalmi profitokra kivetett adó segítene,
- a pénzügyi bizonytalanság enyhíthető a Tobin-adóval, és
- a szén-dioxid kibocsátására kivetett adó segítene a környezetvédelemnek.

Ezekkel a pótlólagos forrásokkal új kiadásokat lehetne finanszírozni, mint pl. egy európai alapot a foglalkoztatás stabilizálására (az európai GDP 1 százalékának nagyságrendjében, amelyet azoknak az országoknak kellene átutalni, ahol az átlagosnál nagyobb mértékű a munkanélküliség növekedése), vagy az európai szerkezeti alap kibővítését és pénzügyi intézkedéseket előirányozottan a keleti bővítésre és a mediterrán országokkal való együttműködésre, a kutatás és innováció-politika erősítésére stb.

3.2 Rövidebb munkaidő, jobb védelem. A munkaidő-irányelv progresszív reformja

Az EU-nak ellenállást kéne tanúsítani a munkaadók és néhány kormány nyomásával szemben, hogy ne lehessen aláadni a jelenlegi munkaidő irányelvet. A reformnak éppen az ellenkező irányban kéne mennie: a heti maximális munkaidő világos behatárolását kéne megcéloznia, hogy közelebb kerüljön a jelenlegi, átlagosan 40 órás korláthoz és a rugalmassági referencia-időszakhoz; további elmozdulásra lenne szükség az aktuális munkaidő rövidítése ügyében; az egyéni kivételek klauzulájának teljes eltörlése céljából, (mert ez nyomást gyakorol az alkalmazottakra), és a társadalmilag védett rész-munkaidő normák megteremtése céljából azok számára, akik kevesebb munkaidőben kívánnak dolgozni.

A jelenleg ismert gyakorlati tanulmányok kimutatják, hogy az alkalmazottak egyértelműen hajlanak a munkaidő csökkentésének támogatá-

sára az EU-15-ben. Az alkalmazottak nagy többsége rövidebb munkaidőt akar, átlagosan heti 34,5 órát. A munkaidő csökkentésének tapasztalata Németországban és Franciaországban világosan bizonyította, hogy ez bővebb foglalkoztatáshoz és fokozott termelékenységhez vezet. A Szövetségi Alkalmazási Szolgálat a Gazdaságkutató Német Intézet (DIW) számításai alapján az 1985 és 1998 közötti időszakra vonatkozóan azt találta, hogy a munkaidő csökkentésből eredően 700 000 és 1 millió közötti többlet-állás keletkezett. Németországban a rövidebb munkahetek összegezett hatásaként 1960-tól az 1990-es évek végéig létrejött állások száma mintegy 8 millióra tehető.

A hosszabb munkahét melletti érvelés gyakran hivatkozik a jövőbeli demográfiai változásra: az EU országainak népessége átlagosan idősebb korú lesz, összlétszáma csökkenni fog. Csakhogy a demográfiai változás éppen a rövidebb munkaidő melletti érv! Ahhoz, hogy a jövőben bizottsuk és fenntartsuk a gazdasági teljesítményt és életképességet, az szükséges, hogy fiatal és idősebb emberek jó egészségűek és aktívak maradjanak mindaddig, amíg el nem érik a nyugdíjas kort. A termelékenységet növelni kell – beleértve az energia- és anyag-felhasználás nagyobb hatékonyságát –, hogy elegendő hozzáadott értéket teremtsünk a népesség gazdaságilag inaktív hányadának fenntartásához.

Szemben a meglévő háttérrel? Az EU-politikáknak bátorítania kell a további kollektív munkaidő-csökkentést és a tagállamok közötti munkamegosztást, a szociális fenntarthatóság stratégiájának részeként. Egy felülvizsgált munkaidő irányelvnek ezért *öt pilléren* kell nyugodnia, mint célokon:

1. a heti maximális munkaidő világos korlátozásának célja nélkül, a maximális heti munkaidőt közelebb hozva az aktuális átlagos heti munkaidőhöz (pl. 42 vagy 40 óra) első lépésként, és megengedve a további csökkentéseket (közelítve az általános, heti 35 órás teljes munkaidős alkalmazás felé, ahogy az EuroMemorandum Csoport korábbi memorandumában javasoltuk a következő években);

2. a létrehozott és szociálisan védett részidős (heti 15–25 óra) munka szorgalmazásának célján, minden személy számára, aki rész-munkaidőben akar dolgozni;

3. valamennyi, az alkalmazás bizonytalan formájára ösztönzés megszüntetése (pl. tekintettel az adózásra, a kiegészítő bérköltségekre, munkakedvezményekre stb.);

4. a teljes és részmunkaidős alkalmazás azonos kezelésének célján az órabérek, a továbbképzésre és élethosszi tanulásra jelölés, a karrier lehetőségek és a szociális védelem terén, és

5. a jobb keret biztosításának célján, az élet kiegyensúlyozott munkás ciklusának teljes és magas norma szerinti szociális védelmével, a karrier-megszakítások és átmeneti időszakok esetén (alkalmazásból képzés, átképzés, élethosszi tanulás, nevelés, függők gondozása, alkotói szabadságok stb.).

3.3 Kötelező programok és több forrás. Szegénység elleni kezdeményezések

Az EuroMemorandum Csoport már korábban is felszólított egy átfogó Európai Szociális Modell kidolgozására, amely intenzív politikai viták alapján jöhet létre.¹⁸ E modell szerint minden lakosság minden tagjának feltétel nélküli joga a szociális biztonság az anyagi források olyan szintjén, amely képessé teszi őket a méltó életre, továbbá az alapvető szociális és kulturális intézmények és a további közösségi javak elérésére. A Közösség politikai napirendjének átirányítása erre a koncepcióra erősíteni tudná az integrációs folyamat szociális dimenzióját, amit eddig alapvetően semmibe vettek, és úgymond a gazdasági „szükségyszerűség”-nek vetettek alá. Ha létezne politikai akarat, a Közösség szintjén a már működő jogosultságok is kívánatos szociális modell lehetőségét kínálnák fel. A szegénység, az elszegényedés minden fajtájának és a szociális kizárás elleni küzdelemnek elsőbbséget kell kapnia a politikai cselekvés európai napirendjében – túl a retorikai kijelentéseken. A már létező programokon kívül a Közösség aktivitását a jelenlegi szintjéről tovább kell fejleszteni, és ki kell terjeszteni a szegénységről szóló információkon és kutatáson túlnyúlóan is. E célból minden tagállamnak el kell készítenie, alkalmaznia és kiértékelnie kell a maga nemzeti szegénység-ellenes stratégiát. A szociálpolitika legtöbb jogosultságának és eszközének a tagállamok kezében kellene maradnia, de a Közösségnek elő kell segítenie a kötelező erejű, differenciált minimum-normák kidolgozását ezen a területen. Ezeket a minimum-normákat azokhoz kell igazítani, amelyek a legfejlettebb rendszerekben uralkodnak, míg a szociális intézkedések már létező normáinak csökkentését meg kell akadályozni. Pl. a Koordináció Nyílt Módszerét (OMC) arra lehetne felhasználni, hogy az öregkori szegénység elleni küzdelem új, hosszú távú célkitűzéseit és koncepcióját kidolgozzák és megvitassák. Mindazonáltal azért, hogy aktuálisan az információcsere túl is haladást lehessen elérni, az OMC nem-kötelező jellegét meg kell szüntetni. Az öregkori szegénység-biztosítási rendszerek mintájára a kötelező minimum-normákra alapozva a Közösségnek képesnek kell lennie az állami kirovó-elosztó rendszerek privatizációjára irányuló trend felszámolására, segítenie kell az állami nyugdíjrendszerek stabilizálását, és ahol csak lehet, helyreállítását. Ezen túlmenően azokat a tagállamokat, ahol alacsonyabbak létfeltételek és kevésbé fejlettek a szociális biztosítási rendszereik, technikailag és pénzügyileg is támogatni kell, hogy fokozatosan emeljék a normáikat, valamint kidolgozzák és alkalmazzák a szociális feltételek javítását szolgáló stratégiáikat. Ha európai szinten lényegesen emelné a szegénység elleni küzdelemre fordítható forrásokat, az EU hozzá tudna járulni a szegények életkörülményeinek javításához, átlányösszeg fizetésével, minden egyes szegény ember számára az EU-ban. Egy ilyen kifizetés lehetne történetesen havi ötven euró, indulva húsz euróval 2007-ben, és emelve tíz euróval évente, 2010-ig. A jelenlegi szegénységi arányt 16 százalékosnak és az Európában szegénységben élők

¹⁸ Az Európai Szociális Modell alap-pilléreinek részletes körvonalazása az EuroMemorandum Csoport 2004. évi EuroMemorandumában található.

abszolút számát 72 milliónak feltételezve, 2007-ben 17,3 milliárd euróra volna szükség, hogy a kis jövedelmű országok szegénységben élő embe-reinek életkörülményei lényegesen javuljanak, és a magas jövedelmű or-szágokban részlegesen csökkenjen a szociális kirekesztettség. A költség 2010-ben 43,2 milliárd euróra nőne, és pótlólagos forrásokat igényelne az EU számára, amint azt javasoltuk.

3.4 Szociális minimum-normák, a minimálbér és a szolidarisztikus bér-koordináció

Előző memorandumainkban javasoltuk, hogy az EU – annak ellenére, hogy a legtöbb szociális politikai területen nincs hivatalos jogosultsága – használja fel a Koordináció Nyílt Módszerét a szociális minimum-nor-mák kimunkálására és terjesztésére. Ez vonatkozhatna a szociális kiadá-sok általános szintjére – pl. a GDP-minimum hányadára –, vagy sokkal specifikusabb indikátorokra, mint pl. a 10 000 lakosra jutó orvosok, az 5–14 év közötti 1000 gyermekre jutó tanítók számára, a nyugdíjak szint-jére az aktív népesség átlagjövedelmének százalékában stb. Ilyen mini-mum-normák alapján az EU-nak felfelé ívelő felzárkózási folyamatot ké-ne támogatnia. Egyidejűleg világossá kell tenni, hogy a bárhol létező ma-gasabb minimum-norma nem csökkenthető az európai átlaghoz közelítés ürügyével.

A minimum-normáknak a béreket is kell érinteniük. A 25 tagállam közül 18-ban már van minimálbér. A maradék hét országban be kell ve-zetni, amilyen hamar csak lehet. Fontos a biztatás is az ilyen normák alkalmazására, emellett fontos elősegíteni a gyors emelését azokban az országokban, ahol a minimálbér különösen alacsony (gyakran az ala-csony termelékenység miatt). Természetesen a felzárkózás a fenntartható szintű magasabb bérekhez többet kíván, mint bérpolitikát: nevezetesen ipari és makrogazdasági politikákat, amelyeket nemzeti szinten alkal-mazni, az EU szintjén pedig támogatni kell. Persze a bérpolitikának is szerepet kell kapnia.

A jelenlegi bércsökkentési verseny sérelmes a munkaerő jelentős része számára, Nyugaton és Keleten egyaránt; a magasabb bérű országokban a munkások azt látják, hogy bérük csökken, eközben az alacsony bérű országokban a munkások úgy látják, hogy kilátásuk a bérek javulására elenyésző. A legalapvetőbb politikai eszköz a kollektív szerződéses te-vékenységek koordinálása, ha pl. el akarjuk kerülni a koldulás-más-ro-vására politikát, és ha a szakszervezeti követelések elnyomására alkal-mazott munkaadói áthelyezéssel is szembenállást akarunk tanúsítani. Ez a koordináció magába tudná foglalni a termelékenység-vezérelte bérnö-vekedési egyezségeket, és egy európai keretet a minimálbérekre, mun-kaórákra és munkafeltételekre.

Persze egy bér-koordinációs, szolidarisztikus makro-alap képzéséhez szükség van a nemzetközi makrogazdasági koordinációra is. A kohéziós alapok a keleti bővítés során sokkal korlátozottabbak voltak, mint a déli bővítéskor. Ráadásul – megfosztva bármi ipari politikai eszköztől – az új tagállamok úgy fogják fel a folyamatot, mintha magukra hagyták volna

őket a külföldi működő tőke csábításának egyetlen alternatívájával. Ezek azok az objektív feltételek, amelyekkel az új tagállamoknak tetszetősnek kell lenniük a bér- és adóversenyben, nemzetközi versenyképességi politikaként.

Sem a nyitottságnak ezek a negatív hatásai, sem a regionális integráció nem elkerülhetetlen végzettszerűségek, inkább a jelenlegi hazai és nemzetközi politikák következményei. Nyitottság és regionális integráció medzselhető oly módon is, hogy mind a gazdagabb, mind a szegényebb partnernek előnyös legyen, ha a kereskedelem és beruházás áramlását a egyenlőségre törekvő és növekedés-vezérelt nemzetközi gazdasági politika részeként tervezik meg. Európai viszonylatban a munkaerőnek a régi és új tagállamokban, valamint a csatlakozó országokban sokkal több a közös alapjuk, mint amit jelenleg kiaknáznak. Ezt a közös alapot kombinálni kell a destruktív bér (és adó)-verseny kiváltásával, egy következetes és koordinált EU-ra kiterjedő szociális és gazdasági felzárkózási politikára való átállással. Bár a koordinált béripolitika javaslat elsősorban a szakszervezeteknek és tagságuknak szól, ezeket a nemzeti kormányoknak is támogatni kell, de az EU-nak is azáltal, hogy koordináció-barát keretet biztosít, pl. az Európára kiterjedő szociális minimum-normák elfogadásával.

3.5 Hatékonyság és kielégítőség: politikák az energiabiztonságra és fenntarthatóságra

Az EU alternatív energiapolitikájának egy kettéágazó vonalat kellene követnie. Ahelyett, hogy energia-stratégiáját a külső olaj és gáz forrásokból való ellátás biztosítására ill. szabályozására összpontosítaná, s a nukleáris energia használatát (vagy csak a kikapcsolás késleltetését, ahol az már elkezdődött) fontolgatná, az EU-nak azt kellene megcéloznia, hogy

- a kezdeményező előnyeit biztosítsa gazdasági számára a megújuló energiaforrások területén,
- és energiát takarítson meg a jól-lét bármiféle csökkenése nélkül.

Nincs kétség afelől, hogy a közép távú jövőben az emberiségnek szüksége lesz egy energiarendszerre, amely független a fosszilis energiaforrásoktól vagy a nukleáris energiától. Azok a gazdaságok, amelyek megoldják az átmenetet a fenntartható energiarendszerre, fontos kezdeményezői előnyök sikereit fogják learatni, még egy sokkal együttműködőbb globális gazdaság kilátásai között is. Ez magában foglalhatja a fosszilis energiaforrások csökkent kibocsátású felhasználásának átmeneti útját is, amely létezik Európában. Az európai és a tagállamokban létező kutatási alapok és energiatermelési támogatások átirányítandók a megújuló energiaforrások és az átmeneti energiaellátások területére.

Az EU kinyilvánított energiapolitikájának ajánlható orientációját az energia hatékonyságát illetően úgy lehetne megvalósítani, hogy kötelező erejű közös keretet adunk a sokféle anyagfelhasználási politikának, megköveteljük a szolgáltatott energia végfelhasználása hatékonyságának növelését, s kölcsönösen megadjuk az egyeztetett rövid-, közép- és hosszú

távú célkitűzésekhez az egyértelmű határidőket. Továbbá foglalkozni kell az energiaellátás és a gazdasági kibocsátás közötti, valamint az energia végfelhasználás és a jól-lét közötti energia-takarékossági lehetőséggel, és azt teljes mértékben ki kell aknázni. Feltételezve ennek összes következményét, ez széles körű politikai vitát tesz szükségessé, túl az energiahatékonyságon és túl az energia elégségességén. Ez a vita kezdődhetne egyszerűen a figyelembe veendő költséghorizont szélesítésével, pl. beépítve a hagyományos energia externális költségeit – ilyen lehet a levegőszennyeződés okozta, megemelkedett egészségügyi költség.

Ilyen folyamatot a létező technológiák alapján lehetne indítani. Például az új tagállamokban az energiaellátás indikátora a gazdasági kibocsátáshoz viszonyítva háromszor akkora, mint az EU-15-ben. Lényeges megtakarítás érhető el valamennyi szektorban ezen az alapon: Németország megmutatta, hogy az épületek energiafogyasztásának 50 százaléka megtakarítható az épületek jobb szigetelésével – a kezdeti magasabb építkezési költségek egy idő után nettó megtakarításba fordulnak át a ház tulajdonosa számára.

Az energiaellátás biztosításának a legolcsóbb, a leggyorsabb és leghatékonyabb módja, ha csökkentik az energia iránti igény jelenlegi magas szintjét, azzal az azonnali következménnyel, hogy csökken az energia költsége a háztartásoknak és az iparnak is, fékezve egyben az üvegházhatású gáz-szennyeződést is. Az ezen alapuló energiamegtakarítási stratégia azonban nemcsak az energiaellátás és a hatékony energiafelhasználás viszonyának technológiai megvitatására terjed ki, hanem az energiahasználat és a valóságos jól-lét viszonyának politikai megvitatására is. Mindkét vita felgyorsításával Európának mindenkire kötelező célkitűzésként kéne megfogalmaznia az energiafogyasztás visszaszorítását, legalább 20 százalékkal, 2020-ig.

Az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiája (SDS) fokozásának és hatékony megvalósításának első lépéseiként a felülvizsgált Lisszaboni Stratégiáról, mint rövid távú irányról szóló beszámolókat rendszeresen értékelni kéne az EU SDS kritériumai alapján, hogy választ lehessen adni az EU SDS hosszú távú stratégiájának kulcs-kérdésére: közeledünk-e hozzá? Ugyanakkor az EU SDS beszámolónak világosan szólnia kell az EU globális és környezeti szerepeiről, valamint ki kell térnie a fenntarthatatlanság minden létező dimenziójára és azoknak alakulására is. Az ilyen, javított beszámolási eljárásnak összhangban kell lennie az európai politikai folyamattal, azaz pl. az európai stratégiák átfogó akcióprogramjának megfogalmazásától kezdve egy minden részletre kiterjedő beszámolóig az Unió állapotáról és kilátásairól, minden egyes törvényhozási ciklus végén.

3.6 Pénzügyi stabilitás és szociális haladás. A pénzügyi politikák újrendezése

Stabilitás. Az EU pénzügyi bizonytalanságaival foglalkozó létező mechanizmusok magukban foglalják az információ megosztását a tagállamok között, és az informális koordinált beavatkozást válságos helyzet esetén.

Ezeket három módon kellene megerősíteni: először meg kell szüntetni azt a helyzetet, hogy a stabilitás megőrzése csupán implicit gondja legyen az Európai Központi Banknak (ECB), és kifejezetten feladatává kell tenni ezt, ami még ahhoz is elvezethet, hogy súlyos válság esetén megváltozzék az általános monetáris politika. Ennek a növelt felelősségnek megfelelően új jogokat kell kapniuk a bankoknak és pénzügyi társaságoknak, tekintettel arra, hogy a veszélyes kintlévőségek felhalmozódását el kell kerülniük. Ezeknek a jogköröknek magukba kell foglalniuk a felhatalmazást, hogy követelhessék egy pénzügyi intézettől az olyan adott pozíciójának felszámolását, amely saját vagy mások stabilitását veszélyezteti.

Másodszor, az ECB-nek vállalnia kell bizonyos felelősséget a globális pénzügyi rendszer stabilitásáért. Az ECB-t kifejezetten meg kell bízni a makro-biztonság szabályozásával a rendszeres kockázatok kivédésére, míg a banki ellenőrök és a Bázeli Tanács feladata a mikro-biztonság szabályozása, ami az egyedi kockázatokat érinti. A globális pénzügy kontextusa egyre növekvő mértékben multi-pólusú nemzetközi gazdasági rendszerré lesz. Ez hozzáadódhat a koordináció problémáihoz, ugyanakkor távlatot nyit a gazdasági érdekek szélesebb képviselője és a fejlődő országok szükségleteinek prioritása előtt. Az EU vezetésének dolgoznia kell egy intézményi reformon, hogy javítsa a nemzetközi pénzügyi szabályozást és csökkentse a stabilitást fenyegető kockázatot.

Harmadszor, szükséges a nemzetközi tőke valóságos megadóztatása. A biztonsági felülvizsgálati eszközök – mint amilyen a Bázeli Útmutató – nem elégségesek, mert csak a banki intézményekre terjed ki az érvényességük, és nem foglalkoznak az adó-paradicsomokkal, amelyek jelentősebb kibúvót kínálnak a nemzetközi pénzügyi rendszer szabályozásában.

Új tagállamok. Ahogyan a pénzügyi integráció számos, új tagállamban lezajlott, az az integrációs folyamat szégyene. Egyrészt a szovjet bloktól megszabadult országoknak nem volt valóságos kereskedelmi bankrendszerük; s ez lehetővé tette, hogy a nyugati bankok gyorsan és majdnem teljesen behatoljanak a pénzügyi szektoraikba. Ennek egyik következménye az, hogy a bankok kiviszik a profitjukat ezekből az országokból, a másik az lehet, hogy veszít a hitelkihelyezés a hatékonyságából, mert a helyi nézetek képviselői (különösen az állami prioritásokról), nem rendelkeznek elég befolyással a hiteldöntésekre vonatkozóan. Ezeknek az országoknak nemcsak meg kell engedni, hogy fejlesszék az állami szektort és a szövetkezeti bankokat, hanem kifejezetten bátorítani kell őket – talán bizonyos mértékben a németországi minták alapján – arra, hogy korrigálni tudják pénzügyi rendszereik működését.

Ugyanakkor az ECB szigorú feltételeket szab ezen országok számára, mielőtt bevezetnék az eurót. Nincs világos ésszerű magyarázata ennek a megközelítésnek, amely ugyanakkor állandósítja az antidemokratikus gyámkodást. Ennek ezek az országok ki voltak téve az EU-hoz csatlakozásuk előtt, holott egyáltalán nincs veszélye annak, hogy az eurózóna egészéért destabilizálódna a kis jövedelmű országok befogadásával. Ezért az euró bevezetését szabad választásukká kellene tenni, hogy akkor hajthassák végre, amikor az gazdasági fejlődésük számára a legelőnyösebb.

Mindeközben, amint fentebb rámutattunk, ezeknek az országoknak a valutái erős nyomásnak vannak kitéve, összefüggésben a dollár gyengülésével. Egy ilyen válságnak leghatékonyabb módja az ECB-n keresztüli támogatás lenne. Ennek hiányában ezen országok számára az időleges tőkeszabályozás alkalmazása lenne a logikus lépés, és ezt az EU vezetőségének előre szentesítenie kellene.

Társaságok uralma. Tekintettel a pénzügyi rendszerek természetére, szükséges a prioritást az integrált piacokra irányuló egyedi törekvésről a szociális prioritásokra átirányítani. A nagy és likvid kötvények és vállalati részvények piacának támogatása Európában nem önmagában téves: ez a hibás tevékenység a beruházókat és a kibocsátókat körbekergeti a világon vagy az észak-amerikai piacokra. A pénzügyi integráció azonban összekapcsolódott a Bizottság fundamentalista kísérletével, hogy erősítse a részvényesek érdeklődését, amely nem vezethet kielégítő és legitim vállalkozói magatartáshoz.

A „társasági társadalmi felelősség”-ről (CSR) folyó viták két, teljesen különböző interpretációt engednek meg. Az egyik szerint a CSR körüli egész diskurzust úgy lehet tekinteni, mint egy lépést a törvénykezés és társasági szabályozás további privatizációja felé, egy elmozdulást azért, hogy a törvénykezési feladatok maguknak a társaságoknak a kezébe kerüljenek. Az optimistább nézet a CSR-ben azt az összefüggést látja, hogy a neoliberális politikák, a kapcsolódó társasági hatalom növekedéssel teljesen jogtalanok, és hogy ezért a társaságot újra objektív szerkezetbe kell beágyazni, és meg kell erősíteni annak társadalmi elszámoltathatóságát.¹⁹

Sajnálatos módon úgy látszik, hogy az Európai Bizottság előnyben részesíti az előbbi nézetet, s mintha azt hinné, hogy a társasági uralom legtöbb kérdése kezelhető a részvényesek pozíciójának erősítésével. Ebben a körben fontos annak felismerése, hogy a részvényeseknek vagy intézményi befektetőknek nincs lehetőségük arra, hogy a modern társaságok valóságos intézői legyenek.²⁰ Egyrészt az összes részvényesnek valóságos befolyással kell rendelkeznie a társaság magatartására, és a társaságoknak szociálisan felelős módon kell viselkedniük. Másrészt kötelező nemzetközi normák szükségesek etikai, szociális és környezeti téren ahhoz, hogy a CSR a voluntarizmuson túl érvényesüljön. Ezen a téren európai törvényes keretre van szükség, amely kötelezővé teszi a társasági magatartás összhatásának felülvizsgálatát és elszámoltathatóságát.

Szociális befogadás, hozzájutás hitelhez és pénzügyi szolgáltatásokhoz. Bár a nagyobb verseny növelheti a megtakarítók és a kölcsönzők pénzügyi lehetőségeit, nem valószínű, hogy javulna a kis cégek és hátrányos társadalmi csoportok hozzáférése a hitelhez és pénzügyi szolgáltatásokhoz.²¹

19 Dominique Plihon, „Financing Social Protection and Social Equity in Europe” (A szociális védelem és a szociális egyenlőség finanszírozása Európában) University Paris 13, mimeo

20 Lásd például a vitát M. Aglietta és A. Rébérioux, *Corporate Governance Adrift: a critique of shareholder value*, 2005 (Társasági uralom... Sodródás: a részvényes érték kritikája)

21 Persze meg kell találni az egyensúlyt a kiskeresetű háztartások, a kis cégek részére nyújtott biztosíték nélküli hitelek és az ugyanezen csoportok adósság felhalmozásának elkerülése között. Az állami beavatkozás hasznos ezeknek a célkitűzéseknek az egybehangolására, pl. ezeknek a kölcsönzőknek kirótt kivételes kamatlábak elkerülésére.

Ezért a pénzügyi integrációt olyan intézkedésekkel kell kombinálni, amelyek kielégítik a kis cégek és szegények pénzügyi szükségleteit.²² Ez már csak azért is fontos, mert az állami bankok privatizációja száguld az EU valamennyi tagállamában. Az állami szektor és a szövetkezeti bankok hitelt tudnak nyújtani azoknak, akiket a kirekesztés fenyeget, és más közszükségleti áruk finanszírozását is támogatják. Ezért ezek szerepét az európai pénzügyben erősíteni és támogatni kell. Az ilyen bankoktól nem volna szabad megkövetelni, hogy azonos feltételekkel versenyezzenek, mint a csupán privát célkitűzésű bankok.

Fogyasztóvédelem. A fogyasztóvédelemnek szenteltek némi figyelmet a pénzügyi integráció EU-programjában, bár összehasonlítva a bevezetett piac deregulációval²³, ez aligha elégséges. Általában a pénzügyi viszontszolgáltatók fogyasztói gyanakvóak ennek a szektornak a cégeivel szemben. Ezt a gyanakvást erősítik a késő 1990-es és kora 2000-es évek pénzügyi fejleményeinek felívelő és csődbe vezető eseményei, Európában és globálisan egyaránt. Ezért aztán ha egy integrált pénzügyi szektor az elérendő célkitűzése az EU-nak, akkor a fogyasztói bizalmat meg kell erősítenie. Az ilyen irányú lépések erős minimum-normákat foglalnak magukba, amelyek megkövetelik, hogy a pénzügyi szolgáltatást nyújtók gondosan megvizsgálják fogyasztóik érdekeit. Tekintettel a jelenlegi inkább ködösítő, s kevésbé informatív társasági marketing-stratégiákra, ajánlható az alapvető pénzügyi termékek némi európai szabványosítása.

3.7 Igazságosabb és fejlődésbarát kereskedelempolitika

Az Európai Unió külkereskedelmi politikáinak elsődlegesen olyan gazdasági viszonyok szorgalmazására kéne irányulnia, amelyek békések, méltányosak és egyenlő jogokon alapulnak. Az a kereskedelmi stratégia, amely prioritást nyújt az EU belső problémáinak externalizálására, a globális piacon folytatott, felelőtlen verseny által, összeférhetetlen az EU – a világ legnagyobb gazdasági blokkja – együttműködésen alapuló, globális gazdasági rendszerért viselt felelősségével. Ezért javasoljuk, hogy az EU kereskedelmi politikája a következő célokat kövesse:

– *Növekvő átláthatóság és valamennyi releváns érdekelt demokratikus részvétele a kereskedelempolitikai tárgyalásokon, mind az EU-n belül, mind a nemzetközi intézményekben, mint pl. a WTO.*

– *A tisztességes és egyenlő nemzetközi kereskedelmi viszonyok támogatása, különösen a szociális és környezeti normák beépítésével a globális kereskedelmi rendszerbe. Így felszólítunk azon termékek tarifáinak teljes megszüntetésére, amelyeket tisztességesen termelnek és bocsátanak áruba. Az ily módon termelt javuló termékek egyfelől ösztönzést nyújtanak*

22 P. Arestis és A. Caner, „Financial Liberalisation and Poverty (Pénzügyi liberalizáció és szegénység), in P. Arestis és M. Sawyer (eds.), *Financial Liberalisation: Beyond Orthodox Concerns (Pénzügyi liberalizáció: túl az ortodox gondokon)* Palgrave Macmillan 2005.

23 A társasági lobbik súlya az EU-döntéshozatalban közismert, a pénzügyi integráció esetében csak a pénzügyi társaságokkal és szabályozókkal konzultáltak az utolsó pillanatig. A felhasználói csoportokkal (kis üzletekkel és fogyasztókkal) csak akkor konzultáltak, amikor az integrációs stratégia nagy részét már bevezették.

DOKUMENTUM

a szociális és ökológiai feltételekhez való ragaszkodásra, és e feltételek bővítésére a fejlődő országokban. Másfelől ez ösztönözné a fogyasztókat arra, hogy a tisztességes kereskedelmi termékeket keressék.

– *A munkaerő védelme a globalizációs folyamatban:* üdvözljük a Bizottság javaslatát egy alap létrehozására, amely azokat a dolgozókat támogatja, akiket érintenek a termelés kihelyezési vagy az ország-áttelepítési folyamatok (Európai Globalizációs Korrekciós Alap). Azonban úgy ítéljük meg, hogy az eddig erre szánt alap – 500 millió euró a 2007–2013 időszakra – túlságosan kevés, és a feltételek, amelyeket teljesíteni kell, hogy az alaphoz hozzá lehessen jutni, túlságosan korlátozóak. Javasoljuk ezért a Bizottságnak, hogy emelje az alap összegét és vizsgálja felül a feltételeket.

– *Kereskedelmi védőeszközök használata a tisztességtelen verseny ellen:* a termékekkel és szolgáltatásokkal szemben, amelyek olyan országból származnak, ahol szándékosan kijátsszák a nemzetközileg elismert munka- és környezeti normákat, végső esetben az EU kereskedelempolitikai eszközeit kell alkalmazni.

– *Kedvezményes elbánás a kevésbé fejlett országokkal szemben* mind a WTO-ban, mind a bilaterális tárgyalásokon. Az export-támogatások valamennyi káros formáját, a tarifabővítés hazai és az összes EU általi támogatási formáját is meg kell szüntetni. Az európai piacokhoz való privilegizált hozzáférést sokkal szélesebb körben kell garantálni, és el kell kerülni a kevésbé fejlett országok piachozzáférési követeléseit a nem mezőgazdasági termékek piachozzáférési tárgyalásokon, elsősorban az ACP (Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni Államok) országokkal jelenleg folyó tárgyalásokon. Az Európai Partnerségi Egyezmények nagy kihívást jelentenek a felelősségteljes reform terén, s az EU-t sürgetni kellene, hogy nyilatkozzon az afrikai stratégiájáról és a millenniumi fejlesztési célokra vonatkozó elkötelezettségeiről. Ugyancsak fontos elismerni a kevésbé fejlett országok jogát arra, hogy irányítsák saját ügyeiket; ez pedig megköveteli, hogy az EU felhagyjon azon próbálkozásaival, miszerint a kereskedelmi tárgyalásokat használja arra, hogy a fejlődő országokra feltételeket erőltessen a külföldi beruházások, a szellemi tulajdonjogok és a kormányzati beszerzések megnyitása érdekében.

Fordította Hermann Imre

Kapcsolat:

Włodzimierz Dymarski, Poznan (wlodzimierz.dymarski@ae.poznan.pl)

Miren Etxezarreta, Barcelona (metxezarreta@telefonica.net)

Trevor Evans, Berlin (evans@fhw-berlin.de)

Marica Frangakis, Athens (frangaki@otenet.gr)

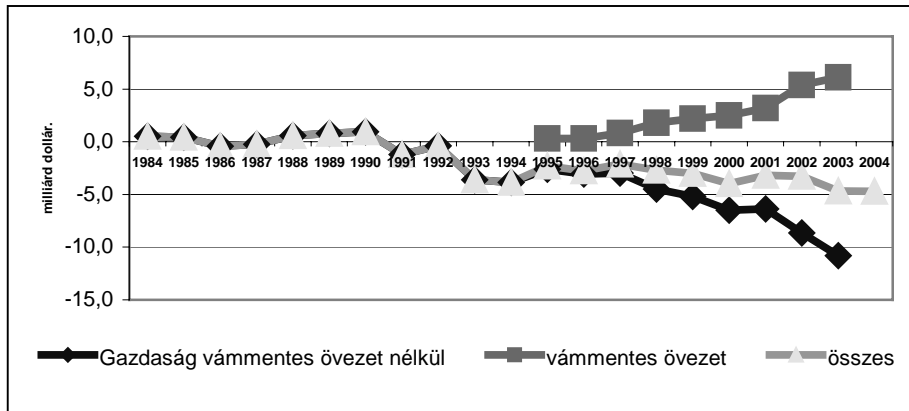
Jörg Huffschmid, Bremen (Huffschmid@ewig.uni-bremen.de)

Anne Karras, Göttingen (annekarras@web.de) Jacques Mazier, Paris

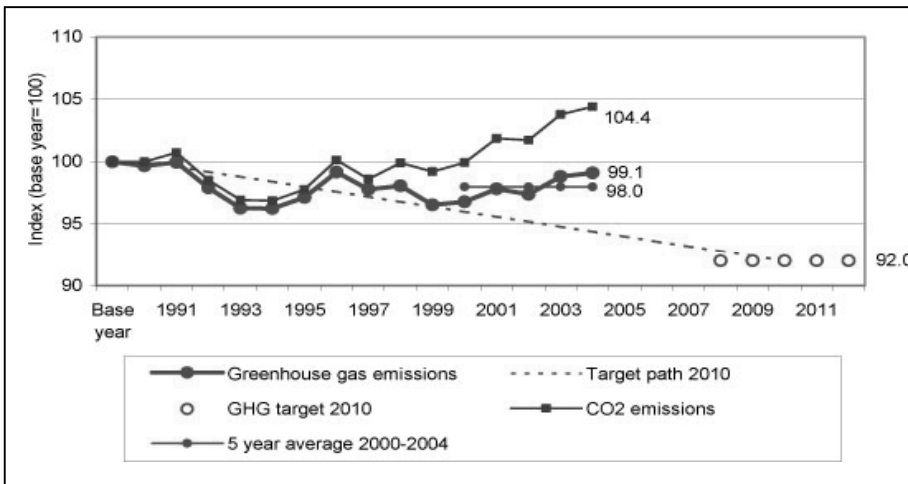
(mazier@seg.univ-paris13.fr)

Frieder Otto Wolf, Berlin (fow@snafu.de).

1. ábra



2. ábra



OLÁH NIKOLETTA

Esélyegyenlő(tlen)ség a mai Magyarországon

(Kósáné Kovács Magda és Pető Andrea szerk.: Mérleg.
Hátrányos helyzetű csoportok Magyarországon 2007-ben,
Napvilág Kiadó Bp. 2007)

Üdítőként hat a kiadvány az esélyegyenlőség tárgykörében már megjelent írások között, hiszen a szerzők egyrészt – mint ahogyan erről a kötetben többször említést is tesznek – nem tudományos értekezést szerettek volna készíteni, hanem olyan művet, amely minden olvasó, a döntéshozók és a civilek számára is közérthető módon vázolja a társadalomban kirekesztetten élő, hátrányokkal küzdő csoportok helyzetét. Másfelől egy olyan megközelítésmódot választottak, amely például a hajléktalanságot, a romasorsot, vagy a kistelepeken élő szegénységét közelebb hozza az olvasóhoz, az egyes fejezetek végén megtalálható hétköznapi példákon keresztül. Ezáltal a mindennapi létfenntartási gondokkal, kirekesztettség elleni küzdelemmel élő helyzetén keresztül engedi láttatni a társadalmi egyenlőtlenségeket Magyarországon, 2007-ben.

A bevezető szakaszban a szociálpolitika és esélyegyenlőség, egyenlőtlenség különböző megjelenési formáit, a jogi hátteret, az európai szintű megközelítést foglalják össze a témával régóta foglalkozó szakemberek. A 2007-es évben még fontosabbá válik az a munka, amelyet eddig a szakemberek, valamint a civilek végeztek a kirekesztés, a többszörös megkülönböztetés ellen, hiszen ez az év az Esélyegyenlőség Európai Éve. Erre is felhívja a figyelmet Kósáné Kovács Magda, a kötet egyik szerkesztője, hangsúlyozva, hogy a társadalmi ranglétrán alul elhelyezkedő, többszörös hátránnyal küzdők esélyeinek növelése csak közös társadalmi akarattal és politikai tettekkel érhető el. Széles rálátással szemlélhetjük az európai és magyar jogban megjelenő szabályozásokat Kardos Dávid összefoglalójában, amely a bonyolult jogi nyelvet mellőzve közérthetővé teszi az esélyegyenlőséggel foglalkozó jogszabályokat és – ritkán hangoztatott – pozitív példákkal szolgál. A kötet mintegy megalapozásaként Kósa Eszter vezeti fel a különböző kirekesztett csoportok hazai helyzetképét. A későbbi írásokban megjelenő, a több szempontból (jövedelem, iskolázottság, foglalkoztatás) hátrányokkal küzdők helyzetét érdekes adatokkal alátámasztva vázolja. Így tudhatjuk meg például, hogy Magyarországon „25 ezer gyerek a legalapvetőbb szükségleteiben szenved hiányt”, vagy hogy a roma nők foglalkoztatása siralmas képet mutat, hiszen 2003-ban „mindössze 10 százaléka volt rendszeresen, heti 40 órában foglalkoztatott” a 15–74 éves korosztály közül. (Megjegyzem, sajnos a 2007-es adatok sem bízathatnak minket javuló tendenciával.) Árnyalt képet kaphatunk a nők társadalmi helyzetéről, a fogyatékossgal élő munkaerő-piaci és oktatási hátrányairól, illetve a hátrányos helyzetű településen élő esélytelen-ségéről és a hazai bevándorláspolitikai sajátosságairól.

Mivel hét társadalmi csoport esélyegyenlőtlenségének bemutatását céloz-

ták meg a szerzők, ezért hét fejezetre osztják a különböző témák mentén a mondanivalót. A témákat a szakmában jártas gyakorlati szakemberek dolgozták fel, saját élethelyzetük és tapasztalataik alapján. Külön kiemelendő, hogy a tanulmányok írói saját maguk érzékelték a kirekesztés különböző formáit, és ezekről beszámolnak írásaikban. A szerzők között vannak olyanok, akik a kirekesztett csoportokhoz tartozva élték át a romákkal kapcsolatos megkülönböztetéseket, vagy a zsidó női lét hátrányait. Mindezek sokszorosan hozzájárulnak a kötet értékéhez.

Mózer Péter cikkében bepillantást nyerhetünk egy zárt közösség mindennapjaiba, az ott élők lehetőségeit, vagy éppen az élethelyzetükből fakadó gátakat ismerhetjük meg. A szerző a bemutatott intézetben kezdte pályafutását, s ez a későbbiek során meghatározta szakmai irányultságát is. Segítségével tisztábban láthatjuk, hogy milyen „társadalmi kihívásokkal” küzdött és küzd hazánk a rendszerváltás előtt és azt követően, valamint, hogy hogyan jelentek meg ezek a változások a rákospalotai Leánynevelő Intézetben lakók hétköznapi életében. Megtudhatjuk, hogy voltak-e, vannak-e esélyeik a társadalmunkban az intézetből kikerülő lányoknak, és hogy képes-e a társadalom befogadni őket. A szerző szerint „ebben a világban »csak« látogatók lehetünk”, ezt a látogatást tehetjük meg a Váradiné Horváth Melindával készült interjúja során.

Három gyermek esélyét mutatja be Németh László, aki korábbi ifjúsági szociális munkája során három különböző társadalmi státusból érkező gyermekkel dolgozott. A gyerekek életésélyeit ismerhetjük meg a magyarországi viszonyok között. Hétköznapi életükön keresztül megvilágítja a szerző, hogy milyen különbségek, egyenlőtlenségek érhetők tetten a tanulás, a szabadidő, az egészség, a jövőkép területén. Szól arról is, hogy társadalmi rendszerünk hogyan termeli újra ezeket a különbségeket, és mi segítené elő a különböző területeken az egyenlőséget. Az interjú egy olyan fiúval készült, aki a társadalom határmezsgyéjén helyezkedik el. Édesanyja egyedül neveli, édesapját nem ismeri, szakmunkásképző iskolába jár és egyedüli gyermek, mindezek kockázati tényezők lehetnek, amelyek könnyen taszíthatják az esélytelenségbe.

Ha a kirekesztett csoportok helyzetéről beszélünk, megkerülhetetlen témát jelent a magyar cigányság, a cigány gyermekek oktatási szegregációja. A társadalom peremén elhelyezkedő cigányság rendszerváltást követő helyzete sajátos, hiszen a többségtől tartósan leszakadva mélyszegénységbe csúszott. A foglalkoztatás, az oktatás, az egészségügy szempontjából a cigányság marginális helyzetbe került, amihez területi hátrány is társul. Mindezek bemutatására vállalkozott Daróczy Gábor, a különbségeket generáló magyar iskolarendszerben tanuló roma gyerekek helyzetének ismertetése során. Válaszokat kaphatunk arra, hogy miért indul még hátrányosabb helyzetből a kislaluban élő alacsony iskolai végzettségű szülőktől származó cigány gyermek. Az esettanulmány során a kirekesztő jászladányi alapítványi iskola kialakulását és működésének következményeit írja le, amely különböző folyamatokat indított el remélhetőleg a szegregáció elleni harc sikerességét segítve. A cigány kisebbségi képviselő Danyi Károly és a szegregáló iskolában tanuló jászladányi cigánygyerekek életének megismerése által világossá válhat, hogy mit jelent a romasors.

Kósáné Kovács Magda mellett a kötet szerkesztője Pető Andrea is, aki a kirekesztett csoportok közül a nők hátrányával foglalkozik. Az írás által érzékelhető a többszörös identitással járó nehézségek, amelyek megjelennek

a zsidó nők küzdelmében, a nőkről szóló, de nemcsak nőket érdeklő esteket, filmklubot is működtető Esztertáska műhely létrehozása során.

Ahogy a cigányság, úgy a fogyatékossgal élők is tartósan a kirekesztettek közé szorulva küzdenek mindennapjaik során a befogadásért. Könczei György segítségével a fogyatékossgal élők jogainak útját járhatjuk végig a kilencvenes évek végétől egészen napjainkig. Megismerhetjük az Európai Unió szempontrendszerét a fogyatékossgal élők esélyeiről, az akadálymentesítésről. A magyar jogi szabályozás viszontagságáról, a magyarországi fogyatékossgal élők mindennapi erőfeszítéseiről alkothatunk képet. A szerző a közösségi szolidaritás kiharcolása mellett teszi le a voksot, és javaslatot fogalmaz meg ennek elérése érdekében. Az interjú során egy fogyatékossgal élő gyermek édesanyjának nehézségei révén pillanthatunk bele a hátrányok csökkentéséért küzdő szakemberek tevékenységibe.

A tartósan leszakadó kistelepülések helyzetéről ír Herpainé Márkus Ágnes A Zala KARján című fejezetben. A kilencvenes évek közepére a „végeken” felhalmozódott hátrányok mérséklésére és a tehetetlen, reményvesztett kis falusi közösségek életre keltésének céljából létrejött társulás hatásait, elért eredményeit követhetjük végig. A szerző gyakornoki éveit töltötte a zalai térségben, ahol egy szakemberekből, polgármesterekből, önkéntesekből álló csoport újító jellegű fejlesztéseket hozott létre és működtetett. Válaszokat kaphatnak az olvasók és a döntéshozók is azokra a megválaszolatlan kérdésekre, amelyek valószínűleg bennük is megértek már, hogy ti. hogyan lehet a tartósan leszakadó falvak közösségeinek építése az összetartozás érzés erejének hasznosításával, a falvak jövőjének biztosításával, a szociálpolitika eszközeinek segítségével tartós fejlődést elérni. Az interjú alanya a térségben elhelyezkedő egyik falu, Óhíd polgármestere.

Sík Endre közvetítésével a magyar menekültügy történetébe kapcsolódhatunk be. Figyelemmel kísérhetjük a semmiből megteremtődő intézményrendszert, a Menedék Egyesület létrejöttét, fejlődését, a projektek forrásaiból adódó bizonytalanságok akadályait. A magyarországi menekültek, ideiglenesen hazánkban munkát keresők és átutazók helyzete révén tapasztalhatjuk a hivatali bürokrácia visszahúzó erejét. A társadalom befogadóképességének szükségességét, a menekültek helyzetét és létét, valamint a Magyarországra menekültekkel végzett munkát egyaránt a Menedék Egyesület munkatársa által ismerhetjük meg, aki maga is migráns volt.

A kötet a külső szemlélő számára a kirekesztettséggel érintett csoportokat és az esélyegyenlőségért síkraszálló szakemberek tevékenységét egyaránt bemutatja. A fejezetek szerzői a példák révén a valóságos helyzetek átélését segítik elő, s mindezt teszik azért, hogy az Esélyegyenlőség Európai Évében a mondanivalójuk mellett tettekkel is alátámaszthatóvá váljon az esélyegyenlőségre való törekvés. A szerzők írásai kapaszkodót adhatnak az olvasók számára. A borítón Ámos Imre képe sötét jövőt érzékeltet, ám az írások azt sugallják, hogy a mérlegen az emberi méltóság és egyenlőség súlyosabbnak bizonyulhat.

Abstracts

Tamás Gyulavári: Three years after the reform of anti-discrimination law

The reform of the anti-discrimination law was urged by legal practitioners and enforced by the requirements of the equality directives before accession. Finally, the reform brought about, following long debates, the passing of Act CXXXV of 2003 on Equal treatment and the promotion of equal opportunities. Our study reviews the objectives and debatable provisions, legal institutions of the Act. The Act means a significant step forward, however its creation is not without preliminary developments, since its concept is closely related to the practice of the Constitutional Court, the *acquis communautaire*, respectively former labour and civil law provisions. However, the ambitious reform strives for thoroughly regulating and generating legal procedures against widely existing discriminative practices.

Klára Kerecsi: Punishing to care?

The role of reformatory schools in the juvenile justice system

The author analyses the dilemmas of the juvenile justice system, focusing especially on the aim and role of the reformatory schools. She studies the actual problems of the reformatory schools in the context of criminal policy, criminal legislation and outlines the ongoing social-economical changes. She stresses that the approaches between the characteristics and the maturity of the juvenile offenders and the demand of the public for safety should be delicately balanced. She analyses the appearances of the treatment approach in the sentencing practice with the help of statistical data, and meditates on the possible explanations that could be given to the reduction of the juvenile offenders sentenced to reformatory education. She raises the question whether the interpretation of the reformatory schools about their own role is correct or not, if they understand juvenile delinquency in the frame of 'deprivation/care' and consider their task not as punishment but as developmental and correctional education. She believes that the decreasing number of the juvenile offenders sentenced to reformatory education shows that the judges do not trust in the efficiency of this penal sanction. The author raises the question – with the intention to offer this article as a discussion paper – whether we are on the best track if we consider reformatory schools with an educational focus further on as well. Finally she summarises the possible functions of the reformatory schools for the future.

Gábor Héra: With social qualifications on the labour market. Summary of a sociological research

The Kurt Lewin Foundation, in association with the Institute at the Public Relations of Eötvös Loránd University of Science, conducted a one-year study concentrating on the integration at labour market. The research overviewed several job opportunities for graduates in social science and the peculiarities of the training.

One of the main conclusions was that the integration into the labour market

nowadays is getting more and more difficult for those who have just graduated in the field of social work and social policy. The reasons are low turn-over, increasing numbers of students at university, a shortage of vacancies and therefore stiff competition between the applicants.

For these reasons it is more important for the university to strengthen its relations with the current and the potential partners of the labour market. As a result of this cooperation, students would have a better chance to participate in professional internships, which would enhance their opportunities to acquire the requisite skill-set. Moreover, potential employers would gain more information about the training, and they also could get information about the attainments of the students before they commence full-time employment.

Furthermore, as an outcome, researchers advise the university to make the requirements conducive with the needs of the labour market, and to prepare participants of the training for future requirements.

Erika Varsányi: The unity of contents and forms

The essay presents one of the possible approaches to the practice of social work. Using the concepts of sociology the essay regards Norbert Elias as a starting point to overcome the traditional triangle of methods. Elias, in his cultural analysis, exemplifies a comprehensive approach to the social relations by integrating socio- and psychogenetic aspects. By introducing the concept *figuration* he offers analytical methods to define appearance of social relations.

The paper attempts to illustrate the importance of the priority of approach by presenting cases that used to be categorized under the methods of case-, group-, and community work. Besides the sociological sources, the author refers to the several-decade-long Western European tendencies in order to realise integrated practice.

The paper emphasises the self-reflexion as an essential aspect in social work and as a basic tool for renewing the approach. The suggested frames of analysis offer facilities – since during the interfering action the professional and institutional relations and the client together form a certain *figuration*.

This process interprets the positions of those concerned here in the dimension of loyalty and authority and thus it throws new light upon the framework of social worker's action.

Dániel Gakovic: Possible reasons for incompetence in child welfare services

The study is concerned with the activity of child welfare services and the main dilemmas in relation to these. It is ten years since the Act XXXI. of 1997. stipulated the framework for the scope of activity relating to the newly institutionalised child welfare and trustee administration. The Act considers social work to be the main means of operation.

The first part of the study outlines the complexity of social work and the essence of its interdisciplinarity and tries to summarise the problems arising from this. Following this, the framework, content and limits of case work are presented. The relationship between social work and controlled conditions is especially emphasised. The psychological aspects of social work and within this, the importance of the

quality conditions of the assistance service are given priority emphasising the importance of change in the client. The author in many cases resorts to the theoretical basis of constructive social work and refers to the research results of David Howe (1992, 1996) in this matter.

In the second part of the study the steps of family care are introduced as part of the system to eliminate the tasks involved with an endangered child. These conditions are compared to the inner nature of social work. In the course of the analysis the two contradictory elements arising from the deviating roles of the services which can be found between providing assistance and welfare authorities, are raised. To resolve this, two alternative solutions are outlined.

The author urges the clarification of the activity of the service and its role in the interests of the beneficiaries and those working in the area. In connection with the service it is just as indispensable to professionally identify social work especially with respect to the apparently unsolvable contradictory relationship between the assistance relationship and external control.



esély

2007/3

Social Policy Journal

Contents

STUDIES

- 3 **Tamás Gyulavári:** Three years after the reform of anti-discrimination law
- 36 **Klára Kerezi:** Punishing to care? The role of reformatory schools in the juvenile justice system

HUNGARIAN REALITY

- 55 **Gábor Héra:** With social qualifications on the labour market. Summary of a sociological research

SOCIAL WORK

- 67 **Erika Varsányi:** The unity of contents and forms
- 84 **Dániel Gakovic:** Possible reasons for incompetence in child welfare services

DOCUMENTS

- 98 A Democratic Economic Policy Alternative to the Neo-liberal Transformation of Europe
- 127 Abstracts

Szerzőink figyelmébe!

1. A beküldött és a lap jellegének megfelelő írásokat szakértők bevonásával a Szerkesztőbizottság bírálja el.

2. A közlésre benyújtott tanulmány még nem publikált és más folyóiratnál elbírálás alatt nem lévő, eredeti írásmű lehet.

3. A tanulmány szövegét nyomtatott kéziraton kérjük leadni, A/4-es méretű papíron, széles margóval, dupla sorközzel. A tanulmányt kérjük e-mailban is elküldeni a szerkesztőség címére.

4. A szöveg első lapja a címlap, amelyen a szerző(k) neve, foglalkozása, végzettsége, munkahelyének megnevezése, e-mail címe a cikk címe (alcíme) szerepeljenek és az esetleges köszönetnyilvánítások *-gal jelölt lapalji jegyzetben.

5. A szövegtörzshöz csak olyan lábjegyzetek kapcsolódjanak, amelyek a főszöveghez fűznek megjegyzéseket, kiegészítéseket stb. Pusztán irodalmi hivatkozásokat tartalmazó lábjegyzetek ne legyenek. A lábjegyzeteket lapalji jegyzetként kezeljük. Az irodalmi hivatkozások a főszövegben szerepeljenek a következő formában:

– ha a hivatkozott mű szerzője szerepel a szövegben, a név után zárójelben legyen a hivatkozott mű megjelenésének éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: Piroska (1999: 15–16),

– egyéb esetekben (idézet stb.) zárójelben szerepeljen a szerző(k) neve, a megjelenés éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: (Tóbiás–Benedek 1999: 13),

6. A szövegben szereplő táblázatokat számozva, címmel ellátva kérjük. A táblázatok címe, az oszlopok és sorok megnevezése, a magyarázatok a cikk nyelvén íródjanak. Nem fogadjuk el tehát az adatelemző, adatfeldolgozó programokból kikerült nyers, szerkesztetlen, a szövegbe pusztán beillesztett táblázatokat. Amennyiben a szerző ábrát kíván közölni, ezt külön lapon, a kívánt formában megrajzolva kérjük leadni.

7. A szövegtörzs után, külön lapon kezdve kérjük az irodalomjegyzéket. Az irodalomjegyzék a szerzők neve szerint szigorú betűrendben tartalmazza a szövegtörzsben és a lábjegyzetben hivatkozott teljes irodalmat olyan módon, hogy a szövegbeli hivatkozásokat az irodalomjegyzékben azonosítani lehessen. Az irodalomjegyzék ne tartalmazzon a szövegben nem hivatkozott művet. Az irodalmi hivatkozások három alapformája a következő:

– könyv: szerző(k), a megjelenés éve: a mű címe, a kiadás helye: a kiadó neve,

– folyóiratcikk: szerző(k), a megjelenés éve: a cikk címe, a folyóirat neve (az évfolyam sorszáma), a szám sorszáma, a cikk kezdő és befejező oldalszáma,

– gyűjteményes kötetben szereplő cikk: a szerző(k) neve, a megjelenés éve: a cikk címe, In: a gyűjteményes kötet szerkesztőjé(i)nek neve (szerk. vagy ed(s), vagy Hrsg.), a kötet címe, a kiadás helye: a kiadó neve, a hivatkozott írásmű kezdő és utolsó oldalszáma.

8. Külön lapon kérjük mellékelni a tanulmány legfeljebb 200 szót tartalmazó tartalmi összefoglalóját (abstract) magyar és angol nyelven.