

2008/3. szám

Műhelymunkák

A nemek társadalmi egyenlősége az Európai Unió keleti határai mentén

A tanulmánykötet szerzői:

Zatykó Judit és Schumann Róbert
Dr. Gyulavári Tamás
Hajnal Gyöngyi
Szimoncsikné Laza Margit

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium támogatásával
valósult meg

Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány

www.cgeopol.hu

Dr. Gyulavári Tamás

A közösségi antidiszkriminációs jog átvételének magyar tapasztalatai

Több mint négy éve, 2004. január 27-án lépett hatályba az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkty.). Az antidiszkriminációs szabályozás reformjával a magyar jogalkotás egyúttal átvette a közösségi jog szabályait, amely – hiányosságai ellenére – a következő követelményeket állítja a tagállamok szabályozásaival szemben:

- definiálja a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás és a viktimizáció fogalmát,
- hatálya terjedjen ki mind a köz-, mind pedig a magánszférára,
- tiltsa a hátrányos megkülönböztetést a nem, faji és etnikai hovatartozás, vallás vagy meggyőződés, fogyatékoság, kor, szexuális irányultság alapján,
- terjedjen ki az egyes ágazatok – foglalkoztatás, oktatás, egészségügy, szolgáltatás – specifikumainak részletes szabályozására.

Az új magyar szabályozás számos tapasztalattal szolgál a közösségi jogharmonizáció tekintetében, amelyeket az alábbi kérdések szerint ismertetünk:

1. **A szabályozás formája:** mely jogszabályok tiltsák a diszkriminációt?
2. **Hatály:** mely jogviszonyokra terjed ki az egyenlő bánásmód követelménye?
3. **Fogalmak:** mely megkülönböztetés jogszerű, illetve jogellenes?
4. **Kimentési rendszer:** milyen esetekben lehet mentesülni a felelősség alól?
5. **Eljárási szabályok:** milyen új jogintézmények segíthetik a hatékony jogvédelmet?
6. **Jogorvoslati fórumok és szankciók:** hová lehet fordulni és mi a jogkövetkezmény?

**A szabályozás formája:
mely jogszabályok tiltsák a diszkriminációt?**

Az egyenlő bánásmódra vonatkozó törvényi szintű szabályozásban az Ebt.-t megelőzően két eltérő modell ütközött egymással: az ún. jogági és az egyenlő bánásmód törvényekkel szabályozó modell. A diszkrimináció tilalma alapvetően a jogági modellre, azaz az anyagi jogági kódexek (Munka Törvénykönyve, Polgári Törvénykönyv, Büntető Törvénykönyv stb.) és az eljárási törvények (polgári, büntető-, államigazgatási eljárásról szóló törvényekkel stb.) szabályaira épült. A jogági modellnek az a lényege, hogy a hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályokat az egyes jogágakba tartozó törvények tartalmazták – eltérő módon és mélységben. Az ágazati jogszabályok közül kiemelkedett a munkajog. Ennek egyrészt az a magyarázata, hogy ezen a területen merül fel leggyakrabban a hátrányos megkülönböztetés, másrészt a közösségi jogharmonizáció is elsősorban ezt a jogterületet érintette.¹⁴ Ezt a szabályozási struktúrát egyetlen jogszabály törte át, a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségéről szóló 1998. évi XXVI. törvény. Ez egyetlen hátrányos helyzetű társadalmi csoport számára biztosított antidiszkriminációs szabályokat.

A szabályozás reformjáról szóló vita sokáig egyetlen kérdésre korlátozódott: szükség van-e átfogó, általános antidiszkriminációs törvényre vagy elégségesek az ágazati törvények hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezései? A jogági jogszabályok általában megálltak a hátrányos megkülönböztetés tilalmánál, nem definiálták az antidiszkriminációval összefüggő legfontosabb fogalmakat, hiányoztak a hatékony szankciók, a végrehajtást segítő egységes jogi eszközök, intézmények. Az egyenlő bánásmód elvével kapcsolatos szabályozás tehát különösen az egységes szemlélet hiánya miatt nem felelt meg mindenben a megfogalmazott követelményeknek. A joganyag reformjának alapvető feltétele egy konzisztens, rendszerszemlélet alapján álló, és a gyakorlatban is alkalmazható jogi szabályozás, intézmény- és szankciórendszer. Ennek a követelményrendszernek leginkább a

¹⁴ Ld. a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2001. évi XVI. törvényt.

Az Európai Bizottság a tagságra való felkészülés során megelégedett a formális jogharmonizációval, amely szövegében megfelelt ugyan az irányelveknek, de valójában nem biztosította a jogsérelmet szenvedők hatékony jogi védelmét. A kötelező penzumot letudtuk ugyan az Mt. 2001. évi módosításával, de a gyakorlati alkalmazhatóság csak egy koherens antidiszkriminációs joganyaggal biztosítható. Bár egy külön, lehetőleg általános hatályú antidiszkriminációs törvény megalkotására a közösségi jog nem kötelezi a tagállamokat, az Európai Bizottság mégis ezt tartja a legkívánatosabb megoldásnak.¹⁵ Meg kell még említeni, hogy újabb jogharmonizációs feladatok származtak a 43/2000/EK¹⁶ és a 78/2000/EK¹⁷ irányelvekből, különösen az intézményrendszerrel kapcsolatban.

Az új szabályozás formai kérdéseinek eldöntésénél tehát két alapvető szabályozási szempontot kellett figyelembe venni. Az első szabályozási szempont az volt, hogy az új szabályok hatékony, egységes, pontosan értelmezhető, koherens rendszert alkossanak. A másik, hogy az antidiszkriminációs jog minden részletre kiterjedjen, és hatékonyan kezelje a speciális élethelyzeteket és problémákat. Csak akkor volna szükség külön törvényekbe foglalni az egyes csoportokra vonatkozó szabályokat, ha azokat a második cél sérelme nélkül nem lehetne egyetlen általános törvénybe foglalni. A legfontosabb cél tehát úgy foglalható össze, hogy a törvényalkotás formája erősítse a szabályozás belső koherenciáját, de ne gyengítse hatékonyságát.

Ajánlás

Bár külön, általános hatályú antidiszkriminációs törvény megalkotására a közösségi jog nem kötelezi a tagállamokat, de az Európai Bizottság ezt tartja a

¹⁵ Ez következik többek között az Európai Bizottságnak az intézményrendszeréről szóló tanulmányából: Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. May 2002, European Commission, Brussels (europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/mslegln/equalitybodies_final_en.pdf)

¹⁶ A Tanács 2000. június 29-i 43/2000/EK irányelve a faji és etnikai hovatartozástól független egyenlő bánásmód biztosításáról.

¹⁷ A Tanács 2000. november 27-i 78/2000/EK irányelve általános keret létrehozásáról az egyenlő bánásmód biztosítására a foglalkoztatás és a munkavállalás terén.

legkívánatosabb megoldásnak.¹⁸ 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 körben történő megismertetését és érvényesülését. Ugyanakkor az Ebktv. általános hatálya számos jogalkalmazási problémát okoz, különösen a kimentési szabályokkal összefüggésben (lásd később).

Hatály:

mely jogviszonyokra terjed ki az egyenlő bánásmód követelménye?

A közösségi jog szerint az egyenlő bánásmód követelményének szabályai „minden személyre vonatkoznak, mind a köz-, mind a magánszférában, a köztestületeket is beleértve”.¹⁹ Az Ebktv.-nek hasonlóan tág a hatálya a jogosultakra vonatkozóan, mivel kiterjed a Magyarország területén bármilyen jogcímmel vagy anélkül tartózkodó, magyar állampolgársággal nem rendelkező személyekre is²⁰.

Ugyanakkor a közösségi joghoz képest korlátozott a hatálya az egyenlő bánásmódra kötelezettek tekintetében. A magyar szabályozás különbséget ebben a tekintetben tesz közszféra és magánszféra között. Közszférán azokat a kötelezetteket értjük, amelyeket az Ebktv. 4. §-a felsorol. Mivel az Alkotmány szerint az egyenlő bánásmód követelményének betartása elsősorban állami kötelezettség, ezért a tág

¹⁸ Ez következik az Európai Bizottságnak az intézményrendszerről szóló tanulmányából: Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. May 2002, European Commission, Brussels

(europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/mslegln/equalitybodies_final_en.pdf)

¹⁹ 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.

²⁰ Ebből a jogalkalmazóra nézve az következik, hogy nem kell vizsgálnia, a kérelmező jogszerűen tartózkodik-e az ország területén (Demeter 2006: 51).

értelemben vett közfeladatot ellátó szervek²¹ 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. Ilyen kérdés például az, 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 önkormányzatokat²², az EBH nem veheti át a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési hatáskörét, ellenkező esetben önkormányzati alapjogok sérülnének” (Kárpáti-Bihary-Kádár-Farkas 2006: 21).

Az Ebktv. 5. §-a négy esetet határoz meg, amikor 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.²³ A hitelintézeteknek például nincs szerződéskötési kötelezettségük, így nem minősülnek közszolgáltatónak²⁴. A 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

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

hitelintézetnek minősülő jogi személyeknek a hitelintézeti törvény²⁵ hatálya alá tartozó jogviszonyaira.²⁶ Ezzel szemben az Ebktv. nem alkalmazható a társasházak jogviszonyaira (pl. akadálymentesítés).

Ugyancsak magánfelek magánjogi jogviszonyaira vonatkozik a diszkriminációtilalom, ha a jogviszony létesítése összefüggésben van állami támogatás felhasználásával. Továbbá az egyenlő bánásmód követelményét nem pusztán az Mt. hatálya alá tartozó munkajogviszony, hanem általában a foglalkoztatási jogviszonyok²⁷, valamint a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok²⁸ tekintetében is alkalmazni kell. Ebben a tekintetben az okoz problémát, hogy zaklatás esetén a „zaklató” munkatárssal szemben nem, csak a munkáltatójával szemben lehet fellépni.²⁹ 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 személyek 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

²⁵ A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény.

²⁶ Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/2/2006. sz. állásfoglalása (www.egyenlobanasmod.hu).

²⁷ 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, ügyészégi szolgálati viszony, hivatásos és szerződéses szolgálati jogviszony, hivatásos nevelői jogviszony.

²⁸ 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 szakcsoporti tagsági jogviszony, valamint a szövetkezeti tagsági viszony, továbbá a személyes közreműködéssel járó gazdasági és polgári jogi társasági tevékenységnek a munkavégzésre irányuló elemei.

²⁹ Egyenlő Bánásmód Hatóság 69/2006. határozata.

közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, illetve a társadalmi szervezetek,³⁰ 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 hatály alá tartozzon a közérdekű - oktatási, egészségügyi, szociális - tevékenységet ellátó egyházi jogi személy. A bírói gyakorlat szerint³¹ 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 létrehoztak 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.

Ajánlás

A közösségi jog szerint az egyenlő bánásmód követelményének szabályai „minden személyre vonatkoznak, mind a köz-, mind a magánszférában, a köztisztviselőket is beleértve”. Éppen ezért az hatályt rendkívül tágra kell szabni, ugyanakkor pontos szabályokat kell alkotni, hogy elkerüljék a jogalkalmazási problémákat. A magyar szabályozás a közszféra tekintetében rendkívül tág, ezért csak az vet fel jogértelmezési problémát, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság az önkormányzatoknak és szerveiknek mely döntéseit vizsgálhatja közigazgatási hatósági eljárás keretében.

³⁰ Ide nem értve – a fentebb mondottak alapján – a pártokat (6. § (2) bekezdés b) pont)

³¹ EBH 2005/1216.

Ezzel szemben a magánszféra tekintetében korlátozott a hatály, ami a következő problémákat veti fel:

- Az Ebktv. nem alkalmazható a társasházak jogviszonyaira (pl. akadálymentesítés).
- Zaklatás esetén a „zaklató” munkatárssal szemben nem, csak a munkáltatójával szemben lehet fellépni³², mivel a magyar szabályozás – a közösségi joggal ellentétesen – nem kötelezi a természetes személyeket az egyenlő bánásmód követelményének betartására. Természetes személy akkor sértheti meg az egyenlő bánásmód követelményét, ha előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív (pl. hirdetés), illetve magánszemélyként létesít munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt (pl. vállalkozási szerződés).
- 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. §).

A magánszféra tekintetében tehát érdemes a magyar szabályozásnál tágabb hatályt megállapítani, hogy elkerüljék a természetes személyekkel és az egyházakkal kapcsolatos, illetve ahhoz hasonló jogértelmezési problémákat.

Fogalmak: mely megkülönböztetés jogszerű, illetve jogellenes?

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 módosítás illesztette az Mt. 5. §-ába, amely meghatározta a közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmát³³. A diszkrimináció

³² Egyenlő Bánásmód Hatóság 69/2006. határozata.

tilalmával kapcsolatos definíciók teljes körű, a közösségi jognak megfelelő meghatározására először az Ebktv. tett kísérletet.

Az Ebktv. bevezette az egyenlő bánásmód követelményét a hátrányos megkülönböztetés tilalma helyett, amely az utóbbinál tágabb kategória. 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 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.

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

³³ 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.”

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 akadálymentesítési kötelezettséget a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény állapította meg³⁴. Az akadálymentesítés elmulasztására vonatkozó rendelkezések ellentmondásosak, ezért az egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalásban értelmezte a hatályos joganyagot³⁵. 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 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 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 különböznek, mégis két tekintetben megegyeznek. Egyfelől megegyeznek az alkalmazandó szabályok, jogorvoslati lehetőségek és szankciók. Ez alól egyedül a kimentési lehetőségek jelentenek kivételt, mert az Ebktv. 2006. évi módosítása meghatározott fogalmak és tulajdonságok tekintetében kizárja a kimentést (lásd később). Másfelől megegyezik a diszkrimináció alapját képező, úgynevezett védett tulajdonságok listája. Ezek felsorolását a közvetlen hátrányos megkülönböztetés fogalma tartalmazza, amely – az Alkotmány 70/A §-hoz,

³⁴ A Fot. 5. § (1) bekezdése szerint a fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre.

³⁵ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/3/2006. TT. sz. állásfoglalása az akadálymentesítési kötelezettségről (www.egyenlobanasmod.hu).

és a Polgári Törvénykönyv 76. §-ához hasonlóan³⁶ – 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. § 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, érdekképviselőhöz 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 érdekképviselőhöz tartozás. Ezek azonban nem teljesen új diszkriminációs alapok, hiszen a nyílt taxáció révén a tilalom eddig is kiterjedt ezekre is, csak nem nevesítve.

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 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 tulajdonságként³⁷. Egy zaklatást megállapító határozatban³⁸ 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 -

³⁶ 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 felekezetük 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 érdekképviselőhöz való tartozás vagy ezzel összefüggő tevékenység, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény.

³⁷ Egyenlő Bánásmód Hatóság 25/2006. határozata.

³⁸ Egyenlő Bánásmód Hatóság 22/2006. határozata.

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.”³⁹ A kérelmező nem rendelkezett a védett tulajdonsággal abban az esetben sem, amikor állítása szerint a helyi jegyző - hagyatéki ügyében - folyamatosan megsértette a személyiségi jogait.⁴⁰ Nem minősült védett tulajdonságnak a magyar nyelvi képzésben való részvétel sem, amikor az angol vagy német nyelvű képzésben résztvevő hallgatókra más tanulmányi és vizsgaszabályzat vonatkozott, mint a magyar nyelvű képzésben részt vevő hallgatókra.⁴¹ Külön említést érdemel az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma, amelyet a jogalkotó - az összetett közösségi jogi összefüggések miatt⁴² - 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%-os kedvezmény feltételéül.

Az Ebktv. elfogadása előtt vita folyt arról, hogy az Ebktv. külön nevesítse-e a szexuális zaklatást, amelynek fogalmát meghatározza a 76/207/EGK irányelv módosítása. 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.

³⁹ Egyenlő Bánásmód Hatóság 465/2005. határozata.

⁴⁰ Egyenlő Bánásmód Hatóság 161/2006. határozata.

⁴¹ Egyenlő Bánásmód Hatóság 309/2006. határozata.

⁴² Részletesen lásd: Lukács Éva: A munkavállalók szabad mozgása. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA, Budapest, 2004.

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. Az EBH-hoz érkezett kérelmek nagyrészt a munka világával, főleg a romák, 50 év feletti nők, gyermeket vállalók, fogyatékosággal élők munkához jutásával és elbocsátásával kapcsolatosak. Továbbás 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.⁴³

Jelentős előrelépés történt tehát 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.

⁴³ *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.

Ajánlás

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 külön történő meghatározásuk hozzájárulhat az ilyen jogsértésekkel szembeni eredményes fellépéshez. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy az Ebktv.-ben meghatározott fogalmak közül főként a közvetlen hátrányos megkülönböztetés tilalmát használják.

A magyar tapasztalatok azt mutatják, hogy:

- részletesen és pontosan meg kell határozni a közösségi jogban szabályozott, valamint a nemzeti gyakorlatban lényegesnek tekintett fogalmakat, mert azok elősegítik az érintett jogsértések elleni fellépést (pl. zaklatás),
- nem csak a bekövetkezett jogsértésekkel szemben kell fellépni, hanem a jogsértés közvetlen veszélyes esetén is,
- érdemes pontosítani az egyéb helyzet mint védett tulajdonság jelentését, illetve határait, mert parttalanná teheti a megkülönböztetés tilalmát (pl. állampolgárság, regionális bérkülönbségek stb.).

**Kimentési rendszer:
milyen esetekben lehet mentesülni a felelősség alól?**

Az általános antidiszkriminációs törvény egyetlen hátránya a többi jogi megoldással szemben az, hogy rendkívül nehéz pontos, minden csoportra és jogterületre alkalmazható kimentési szabályokat alkotni. Ennek fényében nem meglepő, hogy a magyar szabályozás leggyengébb láncszeme a kimentési rendszer. A szabályozás rendkívül komplikált ebben a tekintetben, hiszen az Ebktv. két általános és két speciális kimentési szabályt tartalmaz, amelyek 2006-ban jelentős mértékben módosultak.⁴⁴

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 jognak nem minősülő jogok esetében. Míg az alapjogok esetében egy szigorúbb, az általános alapjogi, „szükségesség-arányosság” tesztet, addig a nem alapjogok vonatkozásában egy enyhébb, korábban az önkényesség, az újabb gyakorlatban az ésszerűség alapján álló mérce alkalmazandó.⁴⁵ 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.

⁴⁴ 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.”

⁴⁵ 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 véleményt (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).

A fenti problémákra a kisebbségi ombudsman beszámolója⁴⁶ 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.

A korábbi általános kimentési szabályai 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 tartozáson alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés, valamint jogellenes elkülönítés esetén.

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

⁴⁶ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 2005. 5. Az Ebtv. módosításának szükségessége – részvételünk a kodifikációban (www.obh.hu).

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 értékelésen 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 kifejezetten 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.

A 7. § lehetőséget ad arra, hogy a törvény speciális fejezetei eltérő kimentési szabályt alkalmazzanak az adott jogviszonyok tekintetében⁴⁷. A foglalkoztatásra, valamint az oktatásra és képzésre vonatkozó fejezetekben van két speciális kimentési szabály, ezért ezekben a jogviszonyokra 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 meg⁴⁸, míg a (2) bekezdés az elkülönített oktatását⁴⁹.

⁴⁷ Lásd a 7. § (2) bekezdésének szövegét: „Ha e törvény eltérően nem rendelkezik...”.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

A foglalkoztatás területén az Ebktv. 22. § a) pontja – némiképp módosított szöveggel⁵⁰ – 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 lehetőségét⁵¹. 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 munkabérrel⁵² kapcsolatos közvetlen hátrányos megkülönböztetés nemen, 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 nemen túl további tulajdonságokra (különösen a roma kisebbségre) is kiterjeszti a kimentés tilalmát.

Ajánlás

Az általános antidiszkriminációs törvény egyetlen hátránya a többi jogi megoldással szemben az, hogy rendkívül nehéz pontos, minden csoportra és jogterületre alkalmazható kimentési szabályokat alkotni. Ennek fényében nem meglepő, hogy a magyar szabályozás leggyengébb láncszeme a kimentési rendszer. A szabályozás rendkívül komplikált ebben a tekintetben, hiszen az Ebktv. két általános és két speciális kimentési szabályt tartalmaz, amelyek 2006-ban jelentős mértékben

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

⁵² 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 pénzügyi és természetbeni juttatás”.

módosultak.⁵³ Kiemelt figyelmet kell tehát szentelni egy általános törvényben a kimentési szabályoknak, hogy azok megfeleljenek a közösségi jogi előírásoknak, a gyakorlati követelményeknek, és megtalálják az egyensúlyt az alkalmazhatóság és a jogsérelmek hatékony orvoslása tekintetében.

Eljárási szabályok:

milyen új jogintézmények segíthetik a hatékony jogvédelmet?

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 nem alkalmazható a büntető- és szabálysértési eljárásokban.

Az ügyész, az EBH, valamint a társadalmi és érdek-képviselői szervezetek az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt személyiségi jogi pert, valamint munkaügyi pert indíthatnak⁵⁴. 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.

⁵³ 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.”

⁵⁴ 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 ügyeiben a szakszervezet.

Ajánlás

A hatékony jogvédelmet a magyar szabályozás két jogintézménnyel igyekszik támogatni. A bizonyítási teher megfordítása a közösségi jog előírása, így annak átvétele minden tagállam számára kötelező. A közérdekű igényérvényesítés joga azonban nem a közösségi jogból származik, hanem a korábbi gyakorlati problémákra adott magyar válasz.

Jogorvoslati fórumok és szankciók: hová lehet fordulni és mi a jogkövetkezmény?

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. 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.⁵⁵ 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. A lassú és költséges peres eljáráshoz komoly szaktudás szükséges, ezért túlnyomórészt jogvédő szervezetek vittek sikerre ilyen ügyeket⁵⁶ 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. A fenti bíróságokon kívül az EBH határozatainak bírósági felülvizsgálatára kizárólagos illetékességgel rendelkező Fővárosi Bíróság

⁵⁵ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 2005 (www.obh.hu), VII. fejezet, 1. o.

⁵⁶ Lásd például a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda gyakorlatát (www.neki.hu).

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. Az EBH az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző, nemzetközi összehasonlításban erős hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv⁵⁷. A hatóság munkáját Tanácsadó Testület segíti, amelynek részletes szabályait a Módosítás illesztette a törvénybe⁵⁸. Az EBH a jogkeresők kedvelt jogorvoslati fóruma, mert gyors⁵⁹ és egyszerűen megírható panasz alapján folytatja le az eljárást. 2005-ben 491 diszkriminációt sérelmező beadvány érkezett a hatósághoz, míg 2006-ban 592⁶⁰. 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.⁶¹ A hatóság egyes kötelezettekkel szemben⁶² hivatalból is indíthat eljárást, amely jogával sajnos eddig csak elvétve élt⁶³. A hatóság két év alatt összesen 19 egyezséget hagyott jóvá a kérelmező és a panaszos között, amelyek megtartását ellenőrzi.⁶⁴

⁵⁷ Lásd az Ebktv. 13. § (1) bekezdését.

⁵⁸ Lásd az Ebktv. új 17/B-D. §-ait. A szerző az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület tagja.

⁵⁹ A hatóság a határozatot a kérelem előterjesztésétől számított 75 napon belül hozza (362/2004. (XII. 6.) Korm. rendelet 7. § (1) bek.).

⁶⁰ 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).

⁶¹ *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.

⁶² Hivatalból kizárólag a magyar állammal, a helyi és kisebbségi önkormányzatokkal és szerveikkel, a hatósági jogkört gyakorló szervezetekkel, valamint a fegyveres erőkkel és a rendvédelmi szervekkel szemben indítható eljárás (15. § (5) bek.)

⁶³ Lásd például az 57/2006. határozatot, amelynél a kérelmező nem volt jogosult, ezért a hatóság hivatalból indította meg az eljárást.

⁶⁴ 2005-ben 6, 2006. I. félévében már 5 esetben zárult egyezséggel az eljárás. Lásd: ⁶⁴ *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.

A szankciórendszer meghatározó jelentőségű az intézményrendszerben betöltött szerepe szempontjából. Az EBH szankciói⁶⁵ 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.). 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 ki⁶⁶.

Ajánlás

Az Ebktv. nem titkolt célja a diszkriminációval kapcsolatos - peres és nem peres - eljárások számának növelése volt. Az EBH létrehozása jelentette az egyetlen változást az intézményrendszerben, ami azért lényeges, mert a szabályozás a hatósághoz „tereli” a panaszosokat. Az EBH az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző, nemzetközi összehasonlításban erős hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv. Az EBH szankciói közül az igazi újdonság a pénzbírság és a határozat nyilvánosságra hozatala. A diszkrimináció tilalmára szakosodott közigazgatási szerv létrehozása jó megoldás, mert:

- gyors (75 napon belüli eljárás),
- szakosodott, és a bíróság által felülvizsgált állami intézmény,
- igénybevétele nem igényel szakértelmet a jogkeresőktől,
- ingyenes,
- magas összegű pénzbírságot lehet kiszabni és azt végrehajtani.
- Hátránya, hogy nem állapíthat meg kártérítést, valamint határozatai nem nyilvánosak, csak ha annak minősíti. Javaslatunk a határozatok teljes nyilvánosságának biztosítása, valamint további szankciók alkalmazása, mint például a diszkriminációs tréningen való kötelező részvétel a jogsértők számára.

⁶⁵ 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 jogkövetkezményt alkalmazhat (16. § (1) bek.).

⁶⁶ A bírságot a határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül a Szociális és Munkaügyi Minisztérium számlájára kell utalni.

A Geopolitikai Tanács Alapítvány
Műhelymunkák sorozatában megjelent tanulmányok:

- 2007/1 A Cseh Köztársaság a terrorizmus elleni harcban – Csorba Kata
2007/2 A NATO szerepe a nemzetközi terrorizmus elleni harcban – az Amerikai Egyesült Államok politikai vetületének feldolgozása – Csáki Csaba
2007/3 A NATO és a terrorizmus elleni harc politikai vetületei Törökországban – Ország-Krysz Axel
2007/4 A NATO és a terrorizmus elleni harc politikai vetületei Olaszországban – Szép László ezredes és Antonino INTURRI alezredes
2007/5 A NATO szerepe a nemzetközi terrorizmus elleni harcban – a jelentősebb tagországok politikai vetületének feldolgozása: Németország – Csáki Csaba
2007/6 A NATO szerepe a nemzetközi terrorizmus elleni harcban – az Egyesült Királyság politikai vetületének feldolgozása - Peterdy Viktória
2007/7 Kanada és a nemzetközi terrorizmus elleni harc – Dr. Habil. Krajnc Zoltán mérnök alezredes
2007/8 A nemzetbiztonsági szolgálatok hatékonysága a XXI. században – tanulmánykötet – szerkesztette: Dr. Pintér István
2007/9 A lakosság pénzügyi biztonsága 2007. – Dr. Pintér István
2007/10 A pénzügyi biztonság elmélete – Dr. Pintér István
2007/11 A nyugat-szaharai kérdés és az ENSZ által vezetett békefenntartó misszió (MINURSO) tevékenysége - Besenyő János őrnagy

2008/1 Prof. dr. Radovan Vukadinović: Horvátország a NATO-csatlakozás küszöbén

Đana Luša: Az egyetemista populáció és a Horvát Köztársaság NATO-tagsága

2008/2 Egri Katalin – Nagy István – Dr. Pintér István: Az Európa Tanács „Állítsuk meg a családon belüli erőszakot” emberi jogi kampányának magyarországi tapasztalatai 2007-ben

2008/3 Zatykó Judit és Schumann Róbert – Dr. Gyulavári Tamás – Hajnal Gyöngyi – Szimoncsikné Laza Margit: A nemek társadalmi egyenlősége az Európai Unió keleti határai mentén

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium támogatásával,
a Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány megbízásából készült 2008.

HU ISSN 1788-7895

ISBN

Készült: 100 példányban

A kiadásért felel: Dr. Pintér István

Nyomdai munkák: CPD Copy Kft.