

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG  
HÁTTÉR TÁRSASÁG A MELEGEKÉRT

**ÉSZREVÉTELEK  
AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDRÓL  
ÉS AZ ESÉLYEGYENLŐSÉGRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY  
KONCEPCIÓJÁHOZ**

Készítették: dr. Farkas Lilla, dr. Kádár András Kristóf és dr. Kárpáti József

Budapest  
2002. december 15.

## **Általános észrevételek**

A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) és a Háttér Társaság a Melegekért (HTM) egyesület üdvözlök és időszerűnek tartják az Igazságügyi Minisztérium törekvését arra, hogy átfogó szabályozást készítsen elő az egyenlő bánásmódról. A két szervezet a törvény 2002. novemberi koncepciójának számos megoldásával egyetért, s kiemelten támogatja, hogy a Faji és Foglalkoztatási Irányelvekben meghatározott alapokon azonos védelmet kíván nyújtani a különböző kisebbségi csoportok tagjainak. Az Irányelvek az átveendő Európai Unió joganyag részét képezik, s a Magyar Köztársaság csatlakozásának időpontjában rendelkezéseiknek már a hazai jogrendszerben is érvényesülniük kell. A Faji Irányelv 3. cikke meghatározza annak tárgyi és személyi hatályát. Ezek szerint az Irányelv lefedi mind a köz-, mind pedig a magánszférát. Kiemelendő, hogy vonatkozik a magánfoglalkoztatáshoz (így a vállalkozáshoz és a megbízási jogviszonyban történő munkavégzéshez) és hivatáshoz való hozzájárulás feltételeire és a nyilvánosság számára hozzáférhető javakhoz és szolgáltatásokhoz (ide értve a lakhatást is) való hozzájárásra és azok szolgáltatására is.

A vélemény az MHB és a HTM munkatársainak peres gyakorlatára és a diszkriminációval kapcsolatos kutatásaira épül. Támazkodik a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda jelentéseire (Fehér Füzet 1995-2001) és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának éves beszámolóira is. A vélemény elkészítésére rendelkezésre álló idő rövidsége nem tette lehetővé a lábjegyzetek készítését. A vélemény a koncepció szerkezetét követi.

### **II. 1. A törvény alapelvei**

Álláspontunk szerint az államnak nemcsak az egyenlő bánásmód érvényesülése feltételeinek megteremtése, hanem a hatékony végrehajtás is felelőssége. Minden jog által biztosított védelem annyit ér, amennyit az adott rezsimből végrehajtanak. A magyar diszkrimináció ellenes szabályozás legtöbb kritikával illetett területe eddig pontosan a végrehajtás volt. Az eddigi szemlélettel való szakítást – amennyiben ez kívánatos – az alapelvek között tűnik szükségesnek megfogalmazni.

Az irányelvek hatálya kiterjed mind a köz-, mind pedig a magánszférára. Bár látni véljük annak okait, hogy a koncepció miért rendelkezik némileg eltérően a diszkriminációs tiltás érvényesüléséről a közjogi és a magánjogi viszonyok tekintetében, s magunk is számos olyan példát tudunk felhozni, amelyek érzékletesen szemléltetik, miért kívánatos meghúzni az érvényesítés korlátait a magánjogi viszonyokban, a javasolt megoldással nem tudunk teljes mértékben egyet érteni. Úgy tűnik, hogy a javasolt meghatározás nem fedi le teljesen azokat a jogviszonyokat, melyeket megcéloz, a definíció túl komplex, s emiatt alkalmazása nehézségekbe ütközhet.

Amikor egy magánszemély az általa lakott lakás felújításába kezd, és ennek elvégzésére vállalkozókat bíz meg, a személyes életterébe engedi be a munkát elvégzőket. Véleményünk szerint a személyes szférát ilyen mélységben érintő esetekben nem várható el a magánszemély döntésének olyan fokú átláthatósága, mint pl. a közbeszerzéseknél. De hasonló példa lehetne az, amikor egy magánszemély bérbe adja a lakását, ám csak az ismeretségi köréből kíván bérlőt választani – pl. azért, mert bútorai ill. személyes használati tárgyai a lakásban maradnak. Mégis, ha a Faji Irányelvet szó szerint követjük – mivel az abban foglalt védelem

kiterjed a magánjogi viszonyokra, s a magán-foglalkoztatáshoz való hozzájutáson belül a vállalkozásra is – a fenti esetekre is ki kellene terjesztenünk az Irányelvben foglalt megoldásokat, így pl. esetleges perindításnál a bizonyítási teher megfordítását.

Más megítélés alá esik azonban az az eset, amikor egy magánszemély új ház építésébe kezd, és hirdetést ad fel bizonyos munkák elvégzésére – tehát saját döntése alapján valamennyi, a hirdetésről tudomást szerző vállalkozó számára hozzáférhetővé teszi a munka elvégzésére pályázást. Bár nem a legjellemzőbb, a példa mégis életszerű lehet nagyobb családi ház építése esetén. Álláspontunk szerint ilyenkor döntő tényező, hogy a hirdetés feladásával a magánszemély lényegében a személyes életteréből „kivonja” a jogviszonyt.

Magánszemélyek azonban több lakással is rendelkezhetnek, s ezek bérbe adásából tetemes jövedelemre tehetnek szert. A bérbe adáshoz nem kell magánvállalkozóvá válniuk, elegendő az adóhatóságtól adószámot beszerezniük. A valóságban gyakrabban fordul az elő, hogy a tulajdonos nem szerez adószámot, nem állít ki számlát, és nem fizet adót a bérleti díjak után. Belesik-e ilyenkor a koncepció által leírt személyi hatályba, vagy a vele szemben való igényérvényesítést meg kell előznie egy olyan eljárásnak, melynek során megállapítják, hogy elmulasztotta beszerezni az engedélyt, jogellenesen nem vetette magát nyilvántartásba stb.? Hogyan bizonyítható ilyen esetekben, hogy a kötelezett a nem létező állami aktus ellenére kötelezett?

Figyelembe véve a fentieket, valamint a vonatkozó holland szabályozást, úgy gondoljuk, hogy a magánviszonyok esetében feltétlenül szükséges kivételt tenni az egyenlő bánásmód elvének érvényesülésével kapcsolatban, azonban a kivételes esetek körét a koncepcióban javasoltnál szűkebben és egyszerűbb megfogalmazással szükséges meghatározni. A holland Egyenlő Bánásmód Törvény (DETA, hozzáférhető a [www.cgb.nl](http://www.cgb.nl) címen) például a szolgáltatások és javak felajánlásával, az ezekre vonatkozó szerződések végrehajtásával és megszüntetésével kapcsolatban csak azokat a magánviszonyokat veszi ki a szabályozás köréből, amelyeknél az ajánlatot nem nyilvánosan tették (DETA 7. cikk 1/d.). Álláspontunk szerint a törvény személyi hatályának mindazon magánviszonyokra is ki kellene terjednie, melyekben a szolgáltatás vagy annak felajánlása (ide értve a törvény hatálya alá tartozó valamennyi területet) bárki számára hozzáférhető módon kerül meghirdetésre, válik nyilvánossá (vö. nyilvános magánjogi viszony). Úgy véljük, ez a megoldás a magyar viszonyok között is alkalmazható lehet, és lefedi azokat a területeket, melyeket a koncepció is szabályozni kíván.

## **II. 2. A törvény szerkezete**

Az egyes területek között nem említi a koncepció a lakhatást, bár az *expressis verbis* szerepel a Faji Irányelvben. E területet később is kifelejtí a konkrét szabályozás köréből, így pl. nem határoz meg rá speciális szankciókat. Úgy tűnik, hogy mostohagyerekként kezeli a magán-foglalkoztatáshoz – így a vállalkozáshoz és a megbízási jogviszonyban történő munkavégzéshez – és hivatáshoz való hozzájutás feltételeinek és a nyilvánosság számára hozzáférhető javakhoz és szolgáltatásokhoz – ide értve a lakhatást is – történő hozzájutásnak és azok szolgáltatásának a szabályozását is.

## **II. 3. Hatály**

A 31. lábjegyzet szerint a külföldi jogi személlyel jogviszonyban lévő és ennek alapján Magyarországon tartózkodó személyre nem terjed ki a koncepció szerint az egyenlő bánásmód követelménye. Bár ez a megfogalmazás az Mt. jelenleg hatályos rendelkezéseivel

összhangot mutat, az Irányelvben megfogalmazottakkal semmiképp sincs összhangban. A helyzetet tovább bonyolítja, ha pl. egy olyan esetet képzelünk el, amikor egy EU tagállamban bejegyzett munkáltatóról van szó. Nehezen hihető, hogy az ilyen munkáltatókra ne vonatkozna az Irányelv, melyet honos államuk feladata átvenni. Magyarország akkor miért ne adná meg ugyanezt a védelmet?

A kérdés inkább úgy vetődik fel, hogy pl. amerikai vagy kínai munkáltatónak engedjük-e, hogy a hazánkban foglalkoztatott külföldi munkavállalóját ne részesítse az Irányelv kínálta védelemben.

A koncepció szerint a hatály nem terjedne ki az egyesülési jog alapján működő társadalmi szervezetek, valamint az egyházak belső jogviszonyaira. Aggályosnak tartjuk ezt a megfogalmazást, hiszen pl. a romák elleni diszkrimináció egyik tipikus előfordulási formája előtt nyit szabad utat – amikor egy vendéglátó ipari egység tulajdonosa a tagok ajánlása alapján való tagfelvétel kikötésével egyesületet hoz létre, hogy bizonyos napokon a diszkóba történő belépést korlátozza.

Az Irányelv alapján megválaszolható a kérdés, hogy milyen körben szabályozandók a magánjogi jogviszonyok. A lakhatás és a vállalkozás így pl. biztosan a szabályozni kívánt körbe esik.

Kifejezetten aggályosnak tartjuk, hogy a tervezet – habár formálisan a 6.4. pont alatt tárgyalva, de lényegét tekintve a kötelezeti kört is érintve – lehetővé teszi az áruk és szolgáltatások igénybe vétele tekintetében, hogy vallási, etnikai nemi, politikai illetőleg szexuális orientáció vagy egyéb társadalmi helyzet szerint meghatározható csoportok tagjai a hagyományápolás, kulturális és önazonosság fenntartását szolgáló tevékenység folytatására létrehozott, a szűkebb közönség számára nyitva álló létesítménybe való belépést korlátozzák, illetve tagsági viszonyt írjanak elő. A tervezet feltétel és jogszerűségi-arányossági teszt említése nélkül ad kibúvót a törvény rendelkezései alól a kötelezeti oldalon, ami az irányelvek egyetlen rendelkezésével sem támasztható alá, sőt az eddiginél rosszabb helyzetbe hozhatja a diszkrimináció áldozatait.

## **II. 4. Fogalmak**

A Faji Irányelvvel ellentétben a fogalmak között nem található meg a hátrányos megkülönböztetésre utasítás és a valós foglalkoztatási feltételek fogalma. Javasolja ezzel szemben a koncepció, hogy a közvetlen és közvetett diszkrimináció definícióján túl tartalmazzon a törvény definíciót a diszkriminációra is. Ez utóbbi azonban nem tűnik szükségesnek, hiszen valamennyi részletét meghatározza majd a törvény.

### **4.1. A hátrányos megkülönböztetés tilalma**

A diszkriminációs alapok tartalmazzák a fajt, színt, nemzetiséget, de kimaradt a felsorolásból az etnikai hovatartozás, noha a Faji Irányelv terminológiája ezt indokoltá tenné. A vallás mellett nem tartalmazza az egyéb meggyőződést (szemben a Foglalkoztatási irányelv rendelkezésével), a szexuális irányultság mellett pedig mellőzi a nemi identitást. Az Európai Bíróság jelenlegi esetjoga szerint a transzneműeket megilleti a nemi alapú diszkrimináció elleni közösségi jogi védelem. Annak megelőzésére azonban, hogy a hazai bírói gyakorlat ettől eltérjen, fontosnak tartjuk e védelmi alapot külön nevesíteni. (A nemi identitással (transzneműekkel) kapcsolatban lásd: P. v. S. and Cornwall County Council, C-13/94.) Az

alapok meghatározásánál nemzetközi kötelezettségeinket (lásd az ICCPR, CERD) szükséges mindenképp figyelembe venni.

#### **4.2. Közvetlen és közvetett diszkrimináció**

A definícióknál az Irányelvek fogalom-meghatározásainak pontos átvételét javasoljuk, hiszen már a koncepcióban is csak némiképp módosítva jelenik meg a meghatározás, így nem fed le minden, az Irányelvek által definiált alakzatot. Kiemeljük, hogy a közvetlen diszkrimináció megvalósulásához az Irányelvek a hipotetikus összehasonlítást is elegendőnek tekintik. A közvetett diszkriminációnál úgyszintén magukban foglalják azokat az eseteket, amikor személyek – az Irányelvekben foglalt alapokra tekintettel – kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek, mint mások (ismételten a hipotetikus összehasonlításnak nyitva lehetőséget).

Rendkívül fontosnak tartjuk a gyakorlati érvényesülés (pereskedés) szempontjából, hogy a definíció ill. a releváns rendelkezés, miniszteri indokolás jelezze: a közvetlen diszkrimináció megállapításához, bizonyításához a köztudomás elegendő, nem kell statisztikai adatokat szolgáltatni. Ez az adatvédelmi szabályok ismeretében pl. a romák elleni közvetett diszkrimináció megállapításánál kiemelkedő jelentőségű.

Bár később a koncepció is említi ennek szükségességét, már itt jelezzük, hogy a Faji Irányelv fényében a közvetett diszkrimináció Mt-ben foglalt jelenlegi definíciója módosításra szorul. Egységes csoporthoz tartozást ui. nem lehet megkívánni az Irányelv szerint.

#### **4.4. Megtorlás**

A definíciót javasoljuk kiegészíteni oly módon, hogy a kárt okozó ill. arra irányuló intézkedés megtételén kívül az azzal való fenyegetés is tartozhasson a tényálláshoz.

#### **4.6. További kimentési okok**

Javasoljuk annak átgondolását, hogy milyen beosztású dolgozóktól követelhetik meg az egyházak és egyéb vallásos szervezetek a szellemiséghez való lojalitást. Adminisztratív ill. kiegészítő tevékenységet (pl. takarító, fűtő) végzők esetén nem tűnik kívánatosnak az ilyen típusú kimentési ok biztosítása. A tervezet megfogalmazása differenciálatlan, hiszen a Foglalkoztatási Irányelv sem biztosít a vallásos szervezeteknek korlátlan kimentést e tekintetben: valós foglalkozási feltételnek kell fennállnia és ezzel együtt a célnak jogosnak, az alkalmazási feltételnek pedig arányosnak kell lennie, és nem igazolhat más alapokon nyugvó hátrányos megkülönböztetést (jogszerűségi-arányossági teszt – Foglalkoztatási Irányelv 4. cikk (1) (2) bekezdése).

A koncepció az Irányelvekben szereplő „valódi és meghatározó foglalkozási követelmények” fogalmának átemelésére az Mt.-ben már jelenleg is szereplő kimentési ok („a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés”) megtartását javasolja. Úgy véljük, elfogadható ez a megoldás, azonban szükséges kiegészíteni azzal az Irányelvekben is megkövetelt megszorítással, hogy a különbségtételnek jogosnak és arányosnak kell lennie.

### **5. Értelmező rendelkezések**

Elengedhetetlennek mutatkozik a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony felvétele a

definiálандó fogalmak közé. A megbízási jogviszonyok vizsgálatára már a jelenlegi szabályok szerint is kiterjed a munkaügyi felügyelőségek hatásköre, amennyiben azok munkaviszonyt lepleznek. (Lásd a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény ( Metv.) 6. § (1) bekezdése). S nemcsak az Irányelv meghatározásai miatt (access to self-employment), hanem leginkább a hátrányos helyzetű, így az Irányelvek által is védett csoportokat (romák, nők) érintő kényszervállalkozások magas száma miatt is szükségesnek tűnik a megbízási és vállalkozói jogviszonyok meghatározása, és a védelem körébe vonása.

## **6. A diszkrimináció tilalmának egyes területei**

Mint fentebb jeleztük, a lakhatás kimaradt a koncepcióból, így ebből a részből is.

### **6.1. Az egyenlő bánásmód munkavállalással összefüggő esetei**

A felsorolásból kimaradtak a bírák, ügyészek, fegyveres és rendvédelmi szervek. A 6.1.2. alatt ezt a csoportot tűnik érinteni a koncepció, amikor hivatásos szolgálati jogviszonyban dolgozókról tesz említést.

A fentiek szerint vitatjuk azon megállapítás jogosultságát – és az Irányelvvél való konformitását –, amely szerint a tisztán nem állami szereplők esetén a kötelezeti oldalon a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyokra nem terjedne ki a törvény hatálya.

#### **6.1.3. Az esélyegyenlőséget szolgáló rendelkezések**

Valószínűleg véletlenül maradt a szövegben, de szembeötlő, hogy a koncepció szinte kizárólag a nemek közötti megkülönböztetésről beszél, s a további alapokat nem érinti.

Az esélyegyenlőségi terv készítésére kötelezett munkáltatók meghatározásánál a 250-es foglalkoztatotti létszám rendkívül magasnak tűnik a magyar viszonyokhoz képest. Ismételten, pl. a romák kimaradtak e rész rendelkezéseiből. Mely szervezetek érintettek az esélyegyenlőségi terv megvitatásában? Kívánatos lenne szankciót meghatározni az esélyegyenlőségi tervvel kapcsolatos kötelezettségek elmulasztására.

### **6.2. Egyenlő bánásmód a szociális és egészségügyi szférában**

Aggályosnak tartjuk az egyházi fenntartású egészségügyi intézmények feltétel nélküli kivételét a törvény hatálya alól. Amíg valamennyire védhetőnek tűnik, hogy katolikus, zsidó, stb. kórházba ill. szeretetotthonba inkább katolikus, zsidó, stb. hívők kerüljenek, az már nehezebben védhető, hogy pl. a nemi vagy faji hovatartozás alapján is megengedett legyen a különbségtétel. Érveinket bővebben lásd a 3. pont utolsó bekezdésében.

### **6.3. Egyenlő bánásmód az oktatásban**

A különös eseteknél a romák elleni diszkrimináció ismert eseteire hivatkozva javasoljuk kifejezetten nevesíteni a tanulási képességekkel kapcsolatos szakértői vizsgálatokat is. Az azonos színvonalú tanulási stb. feltételeknél nem tartjuk indokoltnak a „különösen akkor” szófordulatnak a végleges szövegben való megtartását, hiszen amennyiben az oktatás integrált, elvileg nem merülhet fel az eltérő feltételek problémája.

A kisebbségi oktatás indokoltságát, fenntartását romák esetén nem támasztja alá egyetlen

olyan kutatás sem, mely e témakörben készült. Úgy tűnik, hogy ez az intézmény inkább a szegregációs tendenciákat erősíti, miközben nem bizonyul sikeresnek a felzárkóztatással és a kulturális identitás erősítésével kapcsolatban megfogalmazott célok elérése tekintetében. Szükségesnek tartjuk e kérdéskör törvényalkotó általi újragondolását, s megítélésünk szerint a törvény parlamenti vitája erre megfelelő lehetőséget nyújthat.

Az oktatási intézmények fenntartói között nagy számban találhatunk helyi önkormányzatokat. A gyakorlat azt mutatja, hogy főképp kisebb településeken felügyeleti jogkörük gyakorlása az oktatási ügyekben aggályos. Indokoltnak tűnik, hogy a koncepció által javasolt Egyenlő Bánásmód Bizottság külön nevesített szerephez jusson az itt tárgyalt ügyekben.

#### **6.4. Áruk és szolgáltatások igénybe vétele**

A magánszervezetek által nyújtott szolgáltatások kérdésénél emlékeztetünk arra a dilemmára, amit a törvénynek a köz- és magánszférában való hatályával kapcsolatban fentebb megfogalmaztunk.

A védett csoportok számára nyitva álló létesítményekbe való bejutást korlátozó rendelkezések feltétel nélküli legitimálása álláspontunk szerint rendkívül súlyos alkotmányossági problémákat vet fel, ráadásul bizonyosan visszaélések eszközévé válna, ezért e kivétel megadása nem fogadható el. Érveinket bővebben lásd a 3. pont utolsó bekezdésében.

#### **7.2. Egyenlő Bánásmód Bizottság**

Az EBB státuszáról leírtakkal egyetértünk, ám hiányoljuk annak tisztázását, hogy milyen módon viszonyul majd ez az új szerv a már meglévő intézményekhez, így az országgyűlési biztosokhoz (elsősorban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához), illetve az oktatási miniszteri biztoshoz. Szintén kérdéses, hogy pl. a munkaügyi és a fogyasztóvédelmi felügyelet és a jegyzők, mint egy-egy diszkriminációs esetben hatáskörrel rendelkező hatóságok tevékenységéhez hogyan kapcsolódik az EBB vizsgálata. A kisebbségi biztos számos olyan hatáskörrel rendelkezik, amelyet indokoltnak tűnhet az új, specializált EBB-hez telepíteni. A kisebbségi biztos azonban foglalkozik olyan panaszokkal is, melyek a kisebbségi önkormányzatisághoz kapcsolódnak, s amelyeket az EBB-hez dogmatikailag nehézkes és talán hibás is lenne átcsatarnázní. Miután az EBB nemcsak a faji diszkriminációval foglalkozna, az itt esetleg jelentkező többletjogok ütköznének a nemi stb. alapú diszkrimináció vizsgálatára meglévő hatáskörrel.

Az EBB tagjai megválasztásának módja természetesen a szervezet legitimációjával, megbecsültségével függ össze. Amennyiben az országgyűlési biztosokhoz hasonló státuszt kap, ezt az Alkotmányban szükséges szabályozni. Az elmúlt évek tapasztalatai egyértelművé teszik, hogy egy alkotmánymódosítás komoly kihívást jelent. Ugyanez vonatkozik az EBB tagjainak Országgyűlés általi választására is. Amennyiben azonban gyakorlati szempontok miatt a koncepció B változatát fogadja el a törvényalkotó (miniszterelnöki javaslat, köztársasági elnöki kinevezés), ezzel „leértékelheti” a diszkrimináció elleni fellépés ügyét.

### 7.3. Az EBB hatásköre

Álláspontunk szerint elengedhetetlen annak tisztázása, hogy hatósági jogkört (bírság kiszabása) kíván-e adni a törvényhozó az EBB-nek, vagy inkább monitorozó szerepet szán neki. Sem a holland, sem az angol szabályozás nem ad bírságot a releváns szervezeteknek.

A monitorozás, vizsgálatok lefolytatása természetesen kiegészülhet azzal a jogkörrel, hogy az EBB pereket kezdeményez, s azokat jogtanácsosával vagy megbízott külsős ügyvédekkel viszi. A holland és angol tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy óvatosan kell közelíteni a perindítási jogosítványhoz is. A holland Egyenlő Esélyek Bizottsága 1994-es megalakulása óta egyetlen esetben perelt, akkor is azért, hogy egy panaszolt együttműködési kötelezettségének érvényt szerezzen. Az angol Faji Egyenlőség Bizottság bizonyos esetekben rendelkezik saját perindítási jogkörrel, ám az ügyek jelentős részében a költségvetésében biztosított összegből ügyvédek részére ad megbízást, hogy ügyfelei perbeli képviselőt állítsanak fel. A megbízott ügyvédekkel történő perelés sem azonos hatékonyságú, a FEB pl. sokkal hatékonyabban használta az e célra biztosított költségvetési támogatást, mint a nemi diszkriminációval foglalkozó testvér szervezete.

Mind a bírságot, mind pedig az önálló perbeli képviselő biztosításánál ill. felvállalásánál azzal az alapkérdéssel kell az EBB-hez hasonló szervezeteknek megküzdeniük, hogy „egy személyben” látják el a vizsgáló, az ügyész és a bírósági szerepét – még akkor is így van ez, ha a különböző funkciók ellátására más-más ügyosztályt állítanak fel. A jogkörök kialakításánál ajánlatos figyelemmel lenni az EBB-vel legtöbb rokonságot mutató szervek, azaz az országgyűlési biztosok jogosítványaira és gyakorlatára. Bár a kisebbségi biztos sem perelhet, gyakran különböző civil szervezetek figyelmét hívja fel egy-egy konkrét ügyben a perelés lehetőségére. A perelés költségeihez azonban nem áll módjában hozzájárulni (pl. a NEKI által peresített Karcag ügy, Fehér Füzet 1998, 48. o.).

Végül, a bírság ill. peresedés jogköreinek megadása mellett szól az az érv, hogy ezek az eszközök emelhetik az EBB megbecsültségét. Ha egy vizsgálat megállapításai a nem-tetszés kinyilvánítására alkalmasak is, a kezdeményezéseknek a panaszolt még nem biztos, hogy eleget tesz. Ha azonban a kezdeményezés végrehajtását valamilyen módon - akár közvetve is - képes az EBB kikényszeríteni, tevékenységének nagyobb elismertsége lesz.

A bírság ellen jogorvoslatot kereshet a panaszolt fél, s az eljárás vezethet az EBB peresztéséhez is. Ilyen esetekben az EBB energiáit a perbeli képviselő is lekötne – alperesi oldalon.

A tervezet szerint az EBB eljárását megszüntetné, ha az ügyben bírósági eljárás vagy büntetőeljárás indul. Megfontolandó tényező az is, hogy egy élelmes panaszolt negatív megállapítási keresetet indíthat a Pp. 123. §-a alapján, hogy így vegye elejét az EBB esetleg bírsághoz vezető eljárásának. Szóba jöhet az EBB eljárásának felfüggesztése az Áe. 37. § (1) bekezdése alapján azzal, hogy bíróság által megállapított tényállás az EBB-t kötné, és a testület szabad kezét csak a joghátrány kiszabásánál kaphatna.

Kérdéses, hogy a már lezárult büntető vagy polgári eljárás után a szankciót alkalmazó EBB döntés ellen a közigazgatási kereset megindításának lehetősége nem nyújtana-e eljárást.



(A hatályos jog a konkuráló hatáskörökkel kapcsolatban többféle megoldást alkalmaz: pl. a Metv. 6. § (3) bekezdés: a [munkaügyi] felügyelő a foglalkoztató és a részére munkát végző személy közötti jogviszony tartalmát érintő intézkedést nem hozhat, amennyiben az ellenőrzést megelőzően a felek között munkaügyi vita indult. Nyilván ilyen esetben is helye lehet a munkaügyi ellenőrzésre irányuló eljárás felfüggesztésének, amennyiben a munkaügyi jogvita az ellenőrzés megkezdése után indult.)

Másik lehetőségként vetődhet fel – a tervezetben ajánlottal szemben – a párhuzamos eljárás elkerülése okán a bírósági eljárás felfüggesztése az EBB eljárásának jogerős befejezéséig (pl. a Pp. 152. §-a alapján.) Ez viszont azért mutatkozhat aggályosnak, mert olyan tényleges jogköröket telepítene az EBB-hez, melyek bírósági hatáskörök korlátozásához, így alkotmányossági zavarokhoz vezetnének.

A bírságotással kapcsolatos további probléma, hogy az EBB egy fokon járna csak el, tehát döntését csak az államigazgatásnál jóval költségesebb – és ahogy bemutattuk, esetenként hosszabb – bíróság előtti eljárásban lehetne megtámadni.

A fentiek alapján tehát abban a kérdésben szükséges dönteni a törvény szövegének elkészítése előtt, hogy bírságozhat-e az EBB.

Itt figyelembe kell venni, hogy ágazati hatóságok diszkriminációval kapcsolatos szabálysértések miatt, pl. munkaügyi ellenőrzés során már most is szabhatnak ki bírságokat (lásd: Metv. 1§ (2) bekezdése és 3.§ (1) bekezdés d) pontja). Vannak azonban olyan ágazatok, melyeket az Irányelv szerint le kell fednie a törvénynek (egészségügy, lakhatás, oktatás és szociális ellátás), ám vagy nincs ágazati szankció, vagy annak kiszabása szétforgácsolódik olyan szervek között, amelyektől a specializált szemlélet nem várható el (pl. oktatási diszkrimináció szabálysértése esetén, ill. a fogyasztóvédelmi szabályok be nem tartása esetén a helyi jegyzők. (Pl. nem feltétlenül életszerű annak elvárása, hogy a jegyző a 300 fős település egyetlen kocsmáját bezárassa a fogyasztóvédelmi szabályok megsértése miatt. Egyebekben a jegyzői inaktivitásra példa a Patvarci ügy – NEKI, Fehér Füzet 1999, 10. o. A lakhatási ügyekben igen gyakran a jegyző is aktív részese volt a diszkriminációnak – lásd a kisebbségi biztos megállapításait az 1997-es zámolyi, vagy a 2002 szeptemberi paksi ügyekben. A paksi ügyben készült jelentés országszerte intézményesült diszkriminatív gyakorlatról beszél, s felveti a helyi önkormányzatok felelősségét.) Ha a specializált szervekkel nem rendelkező ágazatokban a bírságotási jogkört meg is adná a törvény az EBB-nek, megnyugtatóan nem oldható meg a munkaügyi és fogyasztóvédelmi eljárások becsatornázása az EBB alá. Ha pedig a munkaügyi és fogyasztóvédelmi eljárásokat és szervezeteket érintetlenül hagyja a törvény, a többi terület EBB alá rendezése felemássá teheti a hatósági jogkörök gyakorlását (egyfokúság itt, kétfokúság ott az államigazgatási eljárásban).

A diszkrimináció miatti perlekedésben számos civil szervezet nagy gyakorlatra tett már szert, s az itt megbízással dolgozó ügyvédek lényegében monopol-helyzetben vannak a szakmai tapasztalat tekintetében. 2001-ben az IM létrehozta az anti-diszkriminációs ügyvédhálózatot. A perek vitelében természetesen e hálózat tagjaira is számítani lehetne, ill. az ő tevékenységüket szükségesnek mutatkozik összekötni a törvény rendelkezéseivel.

A jogtanácsosi ill. megbízott ügyvédi modellek kiértékelését mindenképp szükséges lenne még a törvényszöveg elkészítése előtt elvégezni. Költségelemzést látszik szükségesnek beszerezni a két modellre. Az azonban irányadó lehet, hogy az angol bizottságok megbízott

ügyvédek vesznek igénybe. E megoldás alapján az esetleges peresztés csak közvetve van kihatással a bizottságok megítélésére. Amennyiben megbízott ügyvédekkel dolgozna az EBB, természetesen a döntés, hogy mely ügyeket peresítik, a bizottságnál maradna.

Mindenképpen szükségesnek mutatkozik a törvény hatálya alá tartozó eljárásoknál a tárgyi költségmentesség biztosítása. Ez a megoldás abban az esetben is csökkentené a perlés költségeit, ha nem az EBB, hanem megbízott ügyvéd segítségével a panaszos perel.

A peresztés esetén az ellenérdekű fél ügyvédjének munkadíjára sajnos egyik megoldás sem nyújthat fedezetet. Ennek megfizetésére tehát esetleg az EBB költségvetésében kell pénzügyi eszközöket biztosítani.

A feladatkörök között határozza meg a koncepció az egyéni jogérvényesítést. Ezt a csoport-jogérvényesítéssel szükségesnek mutatkozik kiegészíteni. Ki lehetne jobb helyzetben, hogy egy-egy csoportról tegyen megállapításokat, végezzen átfogó, tematikus vizsgálatokat ill. készítsen elő perlésre alkalmas anyagokat, mint az EBB? Valójában a közvetett diszkrimináció bizonyítása sok esetben (pl. románknál az adatvédelmi szabályok miatt is) csak az EBB vizsgálatai nyomán tűnik a gyakorlatban megvalósíthatónak. E megfontolás értelmében elengedhetetlen, hogy a törvény külön rendelkezzen az EBB átfogó ill. tematikus vizsgálatok végzésére vonatkozó jogosítványáról.

Az anyagon végigfutnak a nem-peres eljárásokra vonatkozó elképzelések. Feltételezzük, hogy a szerzők e meghatározás alatt az államigazgatási eljárásokat érthették. Az Áe. 3.§ (4) bekezdése szerint az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti. Ennek megfelelően a nem személyes kérelemre induló ügyeknél az EBB az általános szabályok szerint felléphet. A probléma eddig is azoknál az ügyeknél (munkaügyi felügyelet előtt pl. – Metv. 3. § (2) bek.) adódott, ahol személyes kérelmet kívánt meg rövid határidő mellett az ágazati jogszabály. Ezt a kérdést mindenképp rendezni kívánatos.

A feladatköröknél az intézményes rasszizmus ill. diszkrimináció eseteiben javasoljuk, hogy az észak-ír és angol példára (pl. Faji Kapcsolatok Törvénye 47. cikk) a törvény adja meg az EBB-nek a lehetőséget a különböző szervezetek működésének monitorozására és eljárási szabályzatokkal (Codes of Practice) kapcsolódó javaslatok megtételére. Végül, álláspontunk szerint a közbeszerzési pályázatokról való nyilvántartás vezetését véleményezési jogkör egészíthetné ki. Ez hatékony gazdasági szankciót adna az EBB kezébe. A testület a vizsgálatai során tapasztalt hiányosságok miatt egy-egy gazdasági társasággal szemben ezen eszköz felhasználásával is felléphetne.

Az EBB vizsgálati módszerei közül véleményünk szerint érdemes kiemelni a helyszíni vizsgálatot és a tesztelést. Az előbbit magánszemélyként megvalósítani a gyakorlatban rendkívüli nehézségekbe ütközik. Utóbbi pedig a diszkrimináció bizonyításának egyik leghatékonyabb eszköze.

A vizsgálat megindítását a koncepció kizárná, ha a kérelem nyilvánvalóan alaptalan ill. ha az eltelt idő miatt nem lehet eredményesen vizsgálódni. Mindkét esetben indokoltnak tartanánk, ha érdemi vizsgálat folya, hiszen csak némi vizsgálódás után lehet megállapítani, hogy alaptalan-e egy kérelem ill. hogy túlzottan hosszú idő telt-e el ahhoz, hogy eredményes lehessen a vizsgálat.

Az EBB hatáskörének kérdését az alábbiakban foglalhatjuk össze. Amennyiben bírságolási

hatáskört kíván a jogalkotó a testülethez telepíteni, az EBB-t megfelelően be kell tagolni az államigazgatási szervezetrendszerbe, létre kell hozni az ilyen hatósági szerep betöltéséhez szükséges országos infrastruktúrát, ki kell dolgozni a testület döntései elleni jogorvoslati fórumrendszert, összhangba kell hozni a működést a már eleddig és létező intézményrendszerrel (lásd: fogyasztóvédelem, munkaügyi ellenőrzés. Meg kell oldani a bíróságokkal konkuráló hatáskör problémáját). Amennyiben ezt az utat választja a jogalkotó, álláspontunk szerint nehezen képzelhető el az áldozatok peres igényérvényesítésének hatékony elősegítése, különös tekintettel a koncepció azon elképzelésére, hogy az EBB-nek meg kellene szüntetnie eljárását abban az esetben, ha az adott ügy bíróság elé kerül. Ebben az esetben ugyanis a testület időről-időre azzal a dilemmával találkozhatná szemben magát, hogy saját eljárásának megszüntetése – és a bíróság kiszabásától való eltekintés – árán javasolja-e ügyfelének a bírósági eljárás megindítását, illetve indítson-e bírósági eljárást, ezzel rögtön meg is szüntetve önnön jogosultságát arra, hogy az ügyben eljárjon és bírságot szabjon ki.

A másik megoldás szerint a következő jogosultságokat ruházhatja a jogalkotó a testületre: vizsgálatok lefolytatása egyéni ügyekben, átfogó vizsgálatok lefolytatása, ajánlások megfogalmazása, és a diszkrimináció áldozatainak jogérvényesítését szolgáló erős jogosítványok. E verzió szerint az EBB eljárásának vázlata a következőképpen alakulna: a testület kivizsgálná a diszkriminációs panaszokat, vizsgálatának eredményei alapján ajánlást fogalmazna meg a kötelezett szervezet, személy számára a diszkrimináció felszámolásának érdekében, és amennyiben az ajánlás címzettje nem tesz eleget az ajánlásban foglaltaknak, hathatós segítséget nyújtana a diszkriminációt szenvedett félnek jogai érvényesítéséhez. Ebben a körben vagy munkatársai révén perbeli képviselőként (amely esetben a Pp. és az egyéb eljárási jogszabályok képviseleti szabályainak módosítására van szükség), vagy ügyvédekkel kötött megállapodások alapján ingyenes perbeli képviselést nyújtana a diszkriminációt szenvedett és jogorvoslatot kereső félnek személyiségi jogi perekben. Amennyiben a jogalkotó ezt a megoldást választja, szükségesnek mutatkozna már létező intézményrendszerben eljáró szerveket arra kötelezni, hogy diszkrimináció esetén az EBB felé szignalizáljanak, illetve rendezni kell annak kérdését, hogy megilletik-e az EBB-t az államigazgatási eljárásban az ügyfél jogosítványai vagy sem. Kívánatos lenne az olyan diszkriminációs helyzetekre (pl. lakhatási diszkrimináció), amelyeket még kifejezetten nem tilalmaz a szabálysértési jog sui generis szabálysértési tényállást alkotni. Az ilyen szabálysértések elbírálását független hatóságok feladatkörévé kellene tenni (pl. a megyei közigazgatási hivatal vagy a megyei főjegyző hatáskörébe utalni).

## **7.4. Mediáció**

A kisebbségi biztos és a NEKI éves jelentései alapján vitatnunk kell azt a megállapítást, hogy a magánszférához közelebb álló területeken merül fel a mediáció lehetősége. Mindkét szervezet számos közszférához tartozó szerv (önkormányzat, rendőrség) diszkriminatív gyakorlatáról számol be. Amennyiben a mediáció egyik célja és előnye, hogy lényegesen olcsóbbá teszi a jogviták rendezését, nem szabad kizárni alkalmazását a közszférában felmerülő diszkrimináció esetén sem.

### **8.1. Bizonyítási kötelezettség**

Az Irányelvekből (ide értve a kérdésben szintén releváns 97/80/EC sz. irányelvet is a bizonyítási teherről nemi diszkriminációs ügyekben – 4. cikk) nem következik, hogy csak a peres eljárásokban fordítandó meg a bizonyítási teher. Az Irányelv 8. cikke ui. bíróságról ill. egyéb hatáskörrel rendelkező hatóságról rendelkezik. Ide tartozik véleményünk szerint pl. a

munkaügyi felügyelőség is. Nehezen látható be a gyakorlat alapján, hogy ennek eljárása során a bizonyítási teher megfordítása nélkül miért lehetne egyszerűbb a diszkriminációt bizonyítani, mint a bíróság előtti eljárásban.

A diszkrimináció bizonyítását jelentősen megkönnyíti a tesztelés módszere. A NEKI évek óta alkalmazza a módszert, ám mivel azt nem nevesíti a Pp., rendkívül nagy hangsúlyt fektetnek a bíróságok magának a módszernek a megítélésére és a tesztelők személyének, elmondásuk hitelességének vizsgálatára. Úgy gondoljuk, hogy érdemes e módszert külön szabályozni, ill. az eljárási jogszabályokban rendelkezni róla, mint arra néhány európai országban, így pl. Belgiumban már sor került.

Ugyancsak fel kell hívnunk rá a figyelmet, hogy a koncepció az alperesre (illetve a panaszoltra) nézve szigorúbb megoldást tartalmaz, mint az Irányelvek. Ezek ugyanis úgy rendelkeznek, hogy a diszkriminációra hivatkozó személynek olyan tényeket kell bizonyítania (establish facts), amelyek alapján **vélelmezhető** (may be presumed) a diszkrimináció, a bizonyítási teher csak ezután fordul meg. A koncepció (és a hatályos Mt) ilyen feltételt nem állapít meg, tehát a teher megfordulásához elégségesnek tekinti a diszkrimináció állítását. Úgy véljük, hogy az Irányelvek által előírányzott előzetes szűrő alkalmas lehet egyrészt a visszaélések kiküszöbölésére, másrészt a magyar jogásztársadalom esetleges ellenkezésének csillapítására is.

A vélelem bevezetése bizonyos feltételek fennállása esetén ismert és elfogadható jogtechnikai megoldás. A feltételeket lehetne zárt taxációval megadni, mint pl. az észak-ír törvényben. Az angol joggyakorlat az alábbi feltételek fennállása – illetve a diszkriminációt sérelmező személy általi bizonyítása – esetén állítja fel a diszkrimináció – természetesen – megdönthető **vélelmét**: (i) eltérő bánásmód; (ii) hátrány bekövetkezése; (iii) eltérés a védett alap (faj, nem, stb) alapján. A joggyakorlat orientálására más feltételeket is be lehetne természetesen vezetni.

Tisztában vagyunk azzal, hogy bizonyos kérdéseket a jogalkotás nem képes tisztázni. Így pl. azzal a védekezéssel szemben, hogy a pályázót a munkáltató még soha nem látta, ill. hogy a munkáltatónál számos más roma, nő, mozgássérült, stb. dolgozik, a jogalkalmazás során kell majd megfelelő válaszokat találni. Szükséges azonban a miniszteri indokolásban a lehető legszélesebb körben fogódzót adni a jogalkalmazóknak a jogintézmény gyakorlati működésével kapcsolatban. Ennek alátámasztására álljon itt a következő példa.

A bizonyítási teher megfordítására vonatkozó rendelkezés alkalmazása eddig egyetlen általunk ismert esetben merült fel: F. Katalin esetében (NEKI, Fehér Füzet 2000, 29. o.). A perben a roma felperes állította, hogy az alperes munkáltató etnikai származása miatt nem foglalkoztatta. Az alperes tagadta, hogy felperes akár járt is volna nála felvételi elbeszélgetésen. A felperes bizonyította, hogy a megbeszélés időpontját megelőzően telefonált alperesnek, leírta alperes irodáját, s bizonyította, hogy a megbeszélés napján feldúlt állapotban panaszt tett a helyi önkormányzatnál, mert alperes etnikai származása miatt nem alkalmazta – innen tovább küldték a kisebbségi biztoshoz. A bíróság azonban nem vélelmezte e bizonyítékok alapján a diszkriminációt, mert iratellenesen kételyeket támasztott a felperes szavahihetőségével kapcsolatban. Az ügy felülvizsgálati szakban a Legfelsőbb Bíróság előtt van folyamatban, melytől a NEKI a bizonyítási teherre vonatkozó elvi iránymutatást vár.

## 8.2. Közérdekű igényérvényesítés

Itt szeretnénk kiemelni a közérdekű bírság szerepét. Jellemzően a közérdekű igényérvényesítés esetén látjuk e polgári jogi szankció alkalmazásának hasznát. A NEKI fogyasztói diszkriminációval kapcsolatos pereiből azonban kiderül, hogy a bírói gyakorlat szerint csak a személyiségi jogi perben egy-egy személynek megítélt kártérítés mellett, s csak akkor lehet sikeres az ilyen igény előterjesztése, ha a személyre szóló kártérítés mértékét meghaladja az okozott kár (P. és Sz. ügyek, Fehér Füzet 1999, 10. és 13. o. és D. ügy, Fehér Füzet 2000, 60. o. – lásd még az alábbi ítéleteket: Nógrád Megyei Bíróság Pf.20.451/2000 és Kisvárdai Városi Bíróság 11.P.20.450/2000). Előre láthatóan hosszabb időt vesz majd igénybe a bírói gyakorlat fejlődése a nem meghatározott személyhez fűződő személyiségi jogi igények kérdésében. A törvény indokolásának tehát részletesen magyarázatot szükséges fűznie a közérdekű bírsághoz és a közérdekű igényérvényesítéshez is, amely a bírói gyakorlat kialakítására hatással lehet.

## 9. Szankciók

A fentiekben már számos megjegyzést tettünk, melyek a szankciók vonatkozásában is relevánsak. Itt arra hívnánk fel ismételtelen a figyelmet, hogy a legfontosabb kérdés: kap-e az EBB bírságotlasi jogkört. Ha igen, hány fokú lesz az eljárás államigazgatási szaka. Ha nem, mely szerv bírságotljon egészségügyi, lakhatási, oktatási és szociális ügyekben. Javasoljuk annak vizsgálatát, hogy lehet-e ezt a jogkört a megyei közigazgatási hivatalhoz vagy a megyei főjegyzőhöz telepíteni. A települési jegyzők ugyanis sok tekintetben függő helyzetben vannak attól az önkormányzattól, amely a kisebbségi biztoshoz beérkező panaszok tanúsága szerint igen gyakran hoz diszkriminatív vagy legalábbis a diszkrimináció gyanúját felvető intézkedéseket.

A diszkriminációt egyes ágazatokban nem azonos szóhasználattal megfogalmazott szabálysértések is tiltják. Szükségesnek tartjuk e szabálysértések törvényi tényállásainak terminológiai és szerkezeti egységesítését.

A Ptk-ra épülő szankcióknál a fentieknek megfelelően javasoljuk, hogy a miniszteri indoklás részletes magyarázatát adja a rendelkezéseknek oly módon, hogy az a bírói gyakorlat fejlesztése során használható legyen. Egyértelműen biztosítani kell, hogy a bírói gyakorlat ne vonhassa meg a megítélhető kártérítés felső határát.

A koncepció által felsorolt szankciókat az alábbiakkal javasoljuk kiegészíteni: a kiemelkedően közhasznú szervezet jogállásának megvonása, a költségvetési támogatástól elesés időtartamának 1-3 év közötti fokozatos meghatározása. A foglalkoztatási diszkriminációnál a munkaviszony létesítése során tapasztalt diszkriminációt követő felvételnél az EBB monitorozhassa a folyamatot ill. legyen a munkáltatónak jelentéstételi kötelezettsége. Oktatásnál: az oktatási intézmény ill. annak fenntartója biztosítson egyéni felzárkóztatást a diszkriminációval érintett tanuló(k)nak. Az áruk és szolgáltatások igénybevételel kapcsolatban javasoljuk, hogy a diszkriminatív céllal alapított társadalmi szervezetek feloszlátását ne csak az ügyészség javasolhassa, hanem pl. a hátrányos megkülönböztetés miatt folyó polgári perben azt a felperes és az EBB is indítványozhassa.