

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG  
HÁTTÉR TÁRSASÁG A MELEGEKÉRT

**ÉSZREVÉTELEK  
AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDRÓL ÉS  
AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG ELŐMOZDÍTÁSÁRÓL  
SZÓLÓ TÖRVÉNY  
JAVASLATÁHOZ (T/5585.)**

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

Budapest  
2003. október 27.

## Bevezetés

A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) és a Háttér Társaság a Melegekért (HTM) egyesület üdvözli az egyenlő bánásmódra vonatkozó, átfogó szabályozás tervét, rendkívül fontosnak tartja a diszkrimináció ellenes kódex elfogadását. A két szervezet a Törvényjavaslat számos megoldásával egyetért, ám úgy véli, hogy bizonyos részletek további átgondolásra és finomításra szorulnak a jogszabály valóban hatékony működésének érdekében.

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 és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának éves beszámolóira is. A vélemény első része a Törvényjavaslat problematikusnak gondolt rendelkezéseit veszi sorra, míg a második rész azokkal a kérdésekkel, intézményekkel foglalkozik, amelyek a Törvényjavaslatból kimaradtak, noha megítélésünk szerint szabályozásuk e törvény keretei között volna célszerű.

### I. rész: A Törvényjavaslat rendelkezéseinek elemzése

#### 3. §

A 6. § mentesíti az egyenlő bánásmód követelménye alól a hozzátartozók közötti jogviszonyokat. Ez szükségessé teszi, hogy **a Törvényjavaslat a Fogalmak között szabályozza, mit ért hozzátartozón**, hiszen elképzelhető, hogy az egyenlő bánásmód vonatkozásában a jogalkotó a Ptk.-ban vagy a Btk.-ban foglalt körnél szélesebben kívánja meghatározni ezt a fogalmat (kiterjesztve azt például az oldalági rokonokra is).

#### 8. §

Az „egyéb helyzete” kategóriába tartozhat az állampolgárság is. Jelenlegi formájában a Törvényjavaslat szövege lehetővé teszi, például, hogy egy külföldi állampolgár panaszt tegyen választójogának korlátozása vagy az ügyvédi kamarai felvételi kérelmének elutasítása miatt. Ebben az esetben az arra hatáskörrel rendelkező szervezetnek minden ilyen panasz esetén érdemben kell vizsgálnia a kérdést, hogy a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok alapján áll-e az állampolgársággal kapcsolatos különbségtétel. A jogalkotó természetesen választhatja ezt a megoldást. Amennyiben nem teszi, **érdemes külön kitérni az állampolgárságon alapuló különbségtétel kérdésére** (lásd pl. a Faji Irányelv 3. cikk (2) bekezdését).

#### 13. §

1) A 13. § (1) bekezdés c), d), i) és j) pontjai értelmében a Hatóság bizonyos szerepet játszik majd az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogpolitika alakításában is. E vonatkozásban érdemes volna nevesíteni **felruházni a hatóságot azon jogosítványokkal, amelyekkel az állampolgári jogok országgyűlési biztos is rendelkezik**, azaz széles körben lehetővé tenni, hogy a Hatóság az Alkotmánybírósághoz forduljon (vö. 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, 22. §), kezdeményezhesse ügyészi óvás benyújtását, valamint javasolhassa a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. A megkeresett szervezetet kötelezni

kellene arra, hogy álláspontjukról, illetve esetleges intézkedésükről meghatározott időn belül tájékoztassák a Hatóságot (vö. 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, 23. és 25. §).

2) A jelenlegi állapot – és a 12. §-hoz fűzött indokolás – szerint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése egy „e célra létrehozandó közigazgatási hatóság” (Hatóság) feladata lesz. Kézenfekvőnek tűnik, hogy a Hatóság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) alapján jár el. Ehhez képest nem világos, hogy a **13. § (2)** bekezdése miért csak az egyenlő bánásmód megsértésére lefolytatott vizsgálattal kapcsolatban rögzíti az Áe. Alkalmazásának szükségességét, és hogy melyek az „e törvényben szabályozott eltérések”. Úgy gondoljuk, hogy ez a rendelkezés a korábbi – még a speciális státusú Egyenlő Bánásmód Bizottság felállításával számoló – változatokból maradt a szövegben, ezért **fenntartása nem szükséges**.

3) Ugyanakkor **fontos rögzíteni, hogy vizsgálata során a Hatóság milyen jogosítványokkal rendelkezik**. Az Áe. 57. §-a ugyan példálózó jelleggel felsorolja, hogy a közigazgatási szerv milyen intézkedésekhez folyamodhat a hatósági ellenőrzés során, az egyértelműség kedvéért hasznos lenne külön szakaszban felsorolni a Hatóság rendelkezésére álló lehetőségeket. Példaképpen hivatkozhatunk a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvényre, amelynek 4. §-a az egyébként szintén az Áe. szerint eljáró munkaügyi felügyelőségek felügyelőinek vonatkozásában külön – az Áe.-nél szélesebb körben – rögzíti az ellenőrzés során alkalmazható jogosítványokat. **Ennek alapján javasoljuk, hogy a jogalkotó (a számozást megfelelően módosítva) iktasson be a Törvényjavaslatba új 16. §-t, amely a Hatóság vizsgálati jogosultságait** (iratbetekintés, felvilágosítás kérése, helyiségekbe való belépés, kép- és hangfelvételek készítése stb.) **tartalmazza**. Ennek kapcsán szükséges rögzíteni, hogy – hasonlóan az állampolgári jogok országgyűlési biztosához – **a Hatóság képviselője a fegyveres erők, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség és a rendészeti szervek működésére szolgáló területekre is beléphet, és ezek irataiba is betekinthe** (természetesen az állam- és szolgálati titok megtartásának kötelezettsége mellett).

A jogosítványok körében érdemes megkülönböztetni azokat, amelyek a Törvényjavaslat 4. §-ában foglalt szervezetek jogviszonyaira vonatkozó vizsgálatok során alkalmazhatók, azoktól, amelyek olyan magánszemélyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetében alkalmazhatók, akik, illetve amelyek az 5. § alapján kötelesek egy adott jogviszonyban az egyenlő bánásmód követelményét megtartani. Ennek oka, hogy a közszféra vonatkozásában szélesebb körben írható elő nyilatkozattételi, felvilágosítási kötelezettség, a helyiségekbe való belépés túrése, mint a magánszférában. **A közszféra tekintetében javasoljuk, hogy a Hatóság vizsgálati jogosítványait a jogalkotó az országgyűlési biztosok jogköréhez hasonlóan szabályozza** (vö. 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, 18. §), **a magánszféra vonatkozásában viszont annál szűkebb körben határozza meg**.

Szintén **fontos lenne a vizsgálat során igénybe vehető eszközök között kifejezetten megjeleníteni** a jogvédő szervezetek által már régóta alkalmazott, **ügynevezett „tesztelés” módszert**, amelynek lényege, hogy a hátrányos megkülönböztetés meglétének bizonyítására a diszkriminált személyekhez hasonló helyzetbe hoznak tőlük csupán a védett alap tekintetében különböző személyeket. (Etnikai alapú foglalkoztatási diszkrimináció gyanúja esetén például, a jogvédő szervezet jelentkezőként elküld a munkáltatóhoz az etnikai származást leszámítva hasonló adottságú – pl. életkorú – és képzettségű roma és nem roma személyeket, majd megvizsgálja, hogy a foglalkoztató közülük kinek kínál munkát. Ha csak a nem roma munkavállalóknak, akkor bizonyítottan tekinthető az etnikai diszkrimináció.) A gyakorlat azt

mutatja, hogy mivel a tesztelés módszerét a Pp. nem nevesíti a bizonyítási eszközök között, a bíróságok rendkívül nagy hangsúlyt fektetnek magának a módszernek a megítélésére és a tesztelők személyének, elmondásuk hitelességének vizsgálatára. Úgy gondoljuk, hogy érdemes e módszert külön szabályozni, illetve az eljárási jogszabályokban rendelkezni róla, mint arra néhány európai országban, így pl. Belgiumban már sor került.

#### 14. §

A **(6) bekezdés** felsorolja azokat a szervezetet, amelyek közhatalmi és hatósági döntéseit a Hatóság nem vizsgálhatja. **Nem értünk egyet azzal, hogy ebben a felsorolásban – az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervek kivételével – az ügyészség is szerepel.** Noha tudjuk, hogy ilyen korlátozás az országgyűlési biztosok vonatkozásában is fennáll, úgy véljük, a Hatóság (és egyébként az ombudsmanok) hatáskörének ilyen szűkítése szükségtelen. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, illetve a Magyar Helsinki Bizottság gyakorlatában előfordultak olyan ügyek, amelyek – összevetésük alapján – a vádemelési gyakorlat diszkriminatív jellegének gyanúját vetik fel. Volt rá példa, hogy igen hasonló tényállás alapján a roma család házáat molotov-koktélokkel felgyújtó bőrfejúek ellen az ügyészség garázdaság miatt emelt vádat, míg a haragosa ablakának keretét lángra lobbantó roma férfi elleni vádiratban emberölési kísérlet szerepelt. A bíróság a benyújtott vádirat megalapozottságáról dönt, annak (illetve a vádemelési gyakorlatnak a) diszkriminatív voltát nem vizsgálhatja. Különösen igaz ez azokban az ügyekben, amelyeknél az ügyész mellőzi a vádemelést. Szintén problematikus, hogy az új Büntetőeljárás Törvény alapján az ügyész a nyomozást felügyelő személyből a nyomozás ura lett. A Be. 165. § (1) bekezdés szerint „Az ügyész rendelkezik a nyomozásról. Az ügyész a nyomozó hatóságot utasítja.” A nyomozati cselekmények tehát – abban az esetben is, ha nem ügyészségi nyomozásról van szó – tulajdonképpen az ügyész aktusai. Elképzelhető olyan érvelés ez alapján, amely a két szabály összeolvasásából arra a következtetésre jut, hogy a Hatóság vizsgálódása a büntetőeljárásban foganatosított nyomozati cselekményekre sem terjed ki. **Mindezek alapján úgy véljük, lehetővé kell tenni, hogy a Hatóság az ügyészség döntéseit is vizsgálhassa, az ügyészséget tehát ki kell venni a (6) bekezdés felsorolásából.**

#### 19. §

A 19. § (2) bekezdése szerint „Az (1) bekezdés alkalmazásával indult perben megállapított kártérítés illetve közérdekű bírság az Országos Esélyegyenlőségi Program költségvetési előirányzatát illeti.” Amennyiben azonban a jogsértésnek konkrét sértettje nincs, kártérítés nem lesz megállapítható. A közérdekű bírság jelenlegi szabályozása miatt [Ptk. 84. § (2): Ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértő re közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat] ebben az esetben ilyen bírság kiszabására sem lesz lehetőség. Amennyiben a jogalkotó ezt lehetővé kívánja tenni, **módosítani kell a kártérítésre, illetve a kártérítés és a közérdekű bírság viszonyára vonatkozó szabályokat.** Sajnálatos módon a Törvényjavaslat 364. §-a alapján (amely a Ptk. szabályainak módosításáról rendelkezik) úgy tűnik, hogy erre a jogalkotó nem vállalkozott, ami kiüresíti a 19. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést, így az Országos Esélyegyenlőségi Program ebből a forrásból feltehetően nem fog bevételhez jutni.

#### 30. §

A (2) bekezdésben foglalt kivétel tálcán kínálja a lehetőséget a kirekesztő csoportok által létrehozott társadalmi szervezetek alakítására. A joggal való visszaélés tilalma megítélésünk

szerint nem jelent elegendő garanciát. Ezért **kifejezett rendelkezésben fel lehetne ruházni a Hatóságot azzal a jogosítvánnyal, hogy vitás esetekben megvizsgálja, a belépés korlátozása nem diszkrimináció leplezésére szolgál-e.**

## II. rész: Ami a Törvényjavaslatból kimaradt

Egyes olyan kérdésekre, amelyeknek rendezése a Törvényjavaslatból hiányzik, már kitértünk a vonatkozó szakaszok tárgyalásakor, ilyen például a Hatóság vizsgálati jogosítványainak szabályozása.

További probléma, hogy noha a törvény koncepciójában még szerepelt a hátrányos megkülönböztetés szabálysértési vonatkozásainak áttekintése, szerkezeti és terminológiai egységesítése, a Törvényjavaslatban ez a kérdés nem szerepel.

Az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet [218/1999. (XII. 28.) Korm. Rendelet az egyes szabálysértésekről] büntetni rendeli az áru jogosulatlan visszatartásával kapcsolatos jogszabályi kötelezettségek megszegését (az emiatti eljárás a jegyző mellett a fogyasztóvédelmi felügyelőség hatáskörébe is tartozik), a munkavállalók közötti hátrányos megkülönböztetést (amely miatt a jegyző mellett munkaügyi felügyelő is eljárhat), valamint az oktatási diszkriminációt.

Ha ezt összevetjük a hátrányos megkülönböztetés államigazgatási szankcióinak rendszerével (amelyben a munkaügyi felügyelőségek által kiszabható munkaügyi bírság, a fogyasztóvédelmi felügyelőségek által kiszabható fogyasztóvédelmi bírság, valamint a jegyző által a diszkriminációt alkalmazó szolgáltatókkal szemben alkalmazható szankciók – üzlet bezárása, működési engedély visszavonása – játsszák a főszerepet), ugyanazt a széttagoltságot látjuk, mint a diszkrimináció-ellenes rendszer egészében: a foglalkoztatásban és a fogyasztóvédelemben államigazgatási és szabálysértési szankciók egyaránt rendelkezésre állnak, más területeken (pl. az oktatásban) csak szabálysértési eszközökkel számolhatunk, míg egyes, az irányelvek által lefedni követelt és a Törvényjavaslatban is kiemelt szektorokban (egészségügy, lakhatás, szociális ellátás) a polgári jogi védelem adta lehetőségeken (személyhez fűződő jogok megsértésének követelményei) túl semmilyen joghátrány alkalmazására nincs lehetőség. A gyakorlati érvényesülés útjában áll, hogy a jelenlegi rendszerben kiemelt szerep hárul a jegyzőre, akitől a specializált szemlélet nem várható el, és aki sok tekintetben függőhelyzetben van a helyi viszonyoktól, illetve attól az önkormányzattól, amely a kisebbségi biztoshoz beérkező panaszok tanúsága szerint igen gyakran hoz diszkriminatív vagy legalábbis a diszkrimináció gyanúját felvető intézkedéseket.

Ebben a tekintetben tehát a jogalkotás során át kell gondolni az államigazgatási és a szabálysértési szankciórendszer viszonyát, **kívánatos lenne az olyan diszkriminációs helyzetekre** (pl. lakhatási diszkrimináció), **amelyeket még kifejezetten nem tilalmaz a szabálysértési jog, sui generis szabálysértési tényállást alkotni**, meg kell továbbá fontolni, hogy mely joghátrányok alkalmazását mely szervekre érdemes ruházni, és be kell tagolni a Hatóságot az így kialakított struktúrába. **Eldöntendő kérdés, hogy hasonlóan a munkaügyi felügyelőségekhez, amelyek jelenleg államigazgatási szankciót kiszabó államigazgatási szervként és szabálysértési bírságot alkalmazó szabálysértési hatóságként egyaránt eljárhatnak, kapjon-e szerepet a Hatóság a szabálysértési eljárásban. Arra azonban mindenképpen szükség volna, hogy a diszkriminációs szabálysértések miatti eljárás lefolytatása a – sok esetben ellenérdekelt – jegyzőtől más szervhez kerüljön.**