

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG  
HÁTTÉR TÁRSASÁG A MELEGEKÉRT

**ÉSZREVÉTELEK AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDRÓL ÉS AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG  
ELŐMOZDÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY TERVEZETÉHEZ**

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

2003. április 24.

**3. §**

Az egyenlő bánásmód követelményét a különböző szervezetek „... jogviszonyaikban, eljárásaik, intézkedéseik során, ezek *elmulasztása* vagy megtagadása esetén [...] kötelesek megtartani” – Valamely intézkedés „*elmulasztása*” eleve jogszerűtlen aktus, illetve az aktus jogszerűtlen hiánya. A jogalkotás során nyilván az a kiindulópont, hogy a különböző szervek jogszerűen járnak el, az egyenlő bánásmód követelményét jogszerű aktusaik során kötelesek megtartani. Míg valamely intézkedés megtagadása lehet jogszerű, addig a mulasztás – a szó alapvető jelentéséből kiindulva – nem. Ezért az „*elmulasztása*” kitétel elhagyását javasoljuk.

**3–5. §**

1) A Tervezet – a korábbi koncepcióhoz hasonlóan – összemosza a (kötelezett oldali) személyi és a tárgyi hatály kérdését. A törvénynek választ kell adnia arra, hogy mely személyeknek illetve szervezeteknek (személyi hatály) mely területeken (tárgyi hatály) kell érvényesíteniük az egyenlő bánásmód követelményét. Ehhez képest a Tervezet hol a személyi hatály szempontjából közelít az érvényesítés kérdéséhez (pl. amikor a 3. §-ban felsorolja a kötelezett szervezeteket), hol pedig a tárgyi hatályéból (pl. amikor a családjogot, a családi életet kivonja a törvény hatálya alól).

Ide kapcsolódik a **15–25. §-ok** által felvetett probléma: „A hátrányos megkülönböztetés tilalmának egyes területei” címszó alatt a Tervezet öt szektort sorol fel: 15–19. §: foglalkoztatás, 20–21. §: szociális biztonság és egészségügy, 22. §: lakhatás, 23–24. §: oktatás és képzés, 25. §: áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele. Nem derül ki egyértelműen, hogy csak ezek esnek-e a szabályozás tárgyi hatálya alá (amely esetben például szükségtelen rögzíteni, hogy a házasságkötésre nem vonatkozik a törvény), vagy az antidiszkriminációs kódex az élet minden területét érinti, és e hat területet csupán jelentőségénél fogva kell külön kiemelni és példálózó jelleggel részletezni. Mivel a 3. § általában szól a kötelezett szervezetek jogviszonyairól, ez utóbbi értelmezés tűnik valószínűnek, ezt azonban nem ártana kifejezetten rögzíteni.

Míg például a Faji Irányelv tiszta helyzetet teremt azáltal, hogy kimondja, a személyi hatály kiterjed mind a közszféra, mind a magánszféra szereplőire (személyi hatály) a foglalkoztatás, az oktatás, a szociális védelem stb. területén (tárgyi hatály), addig a Tervezet megoldása nem egyértelmű.. Konkrétabb megfogalmazásra van szükség, és annak egyértelművé tételére, hogy a III. fejezetben felsorolt területek csak példálózó jelleggel kerültek kiemelésre.

2) Nem teljesen világos, hogy a tervezet a **4. § (2)** bekezdését a Tervezet rendszertanilag miért ide helyezi. Elképzelhető, hogy azért, mert itt rendelkezik azokról az esetekről, amikor

magánszemélyekre is kiterjedne a törvény hatálya, ezt azonban nem ártana egyértelműbbé tenni, és azokat az eseteket, amelyekben a személyi hatály magánszemélyekre is kiterjed pontosabban meghatározni.

## 5. §

A szervezetek belső jogviszonyai közé tartozik a tagfelvétel kérdése. Gyakori módja a romák szolgáltatási diszkriminációjának, hogy egy szórakozóhely üzemeltetése kapcsán egyesületet hoznak létre, mert így a tagság hiányára hivatkozva távol lehet tartani a nemkívánatos elemeket. Noha léteznek a magyar jogrendszerben olyan intézmények, amelyek az ilyen gyakorlatot – legalábbis elvileg – kiküszöbölhetővé teszik, érdemes lenne rögzíteni e rendelkezés kapcsán legalább a joggal való visszaélés tilalmát. Álláspontunk szerint azonban további garanciák megfogalmazása is kívánatos volna: kifejezett rendelkezésben fel lehetne ruházni az EBB-t azzal a jogosítvánnyal, hogy kérdéses esetekben megvizsgálja, a tagsági feltételek nem diszkrimináció leplezésére szolgálnak-e.

## 6. §

1) A közvetlen hátrányos megkülönböztetés definíciójának komoly hiányossága, hogy nem tartalmazza az összehasonlítás alapját: „közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés [...], amelynek eredményeként egy személy vagy csoport [a törvényben meghatározott alapok] miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban.” Mint ki? A bánásmód kedvezőtlenebb mivoltának megítélésakor mindenképpen szükség van összehasonlítási alapra. A Faji Irányelv megoldása a következő: „közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben *hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának.*” Álláspontunk szerint a Faji Irányelv definíciója kellőképpen kiforrott ahhoz, hogy a magyar szabályozás átvegye. Arra azonban mindenképpen szükség van, hogy az összehasonlítási alap fennálljon, tehát a bánásmód kedvezőtlenebb legyen, mint az a bánásmód, amelyben egy hasonló helyzetben lévő személy (vagy csoport) a múltban, a jelenben vagy esetleg feltételesen részesült, részesül vagy részesülne.

2) Szemben a 3. §-al, a 6. §-ba érdemes volna felvenni a „mulasztás”-t. Hátrányos megkülönböztetést eredményezhet ugyanis valamely rendelkezés, intézkedés, de annak elmulasztása is.

3) Az „egyéb helyzete” kategóriába tartozhat az állampolgárság is. Jelenlegi formájában a Tervezet szövege lehetővé teszi, például, hogy egy külföldi állampolgár panaszt tegyen választójogának korlátozása vagy az ügyvédi kamarai felvételi kérelmének elutasítása miatt. Ebben az esetben az Egyenlő Bánásmód Bizottságnak (továbbiakban: EBB) – amennyiben a közvetlen hátrányos megkülönböztetés esetében megmarad az általános kimentés (lásd alább) – 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).

4) Míg az Irányelvek nem ismernek általános érvénnyel megfogalmazott kimentési okot a közvetlen hátrányos megkülönböztetés eseteire (csupán három speciális kimentési okot fogadnak el: valódi és döntő foglalkoztatási követelmény, vallási intézmény éthoszával összefüggő követelmény és pozitív intézkedések), addig a Tervezet kimondja: „Nem minősül

közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek az a rendelkezés, amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint a (2) bekezdésben felsorolt, adott helyzettel összefüggő, ésszerű indoka van.” A közvetett hátrányos megkülönböztetéssel (7. §) kapcsolatban a Tervezet más kimentési feltételeket szab: „Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek az a rendelkezés, amely jogszerű cél eléréséhez szükséges, és az elérendő céllal arányos.” Ha jobban megvizsgáljuk a szöveget, a magyar Alkotmánybíróság által a diszkriminációval kapcsolatban alkalmazott kétféle teszt köszön vissza. Az AB következetes gyakorlatában az alapjogok kapcsán alkalmazandó a „szükségesség-arányosság” mércéje, míg az egyéb alanyi jogi (nem alapjogi) szinten a testület enyhébb mércét alkalmaz, ez pedig az „ésszerűség” mércéje (nem nehéz belátni, hogy a cél jogszerűsége már önmagában szigorúbb kritérium, mint az ésszerűség, ráadásul ehhez a mércéhez két további lépcső, a szükségesség és az arányosság is kapcsolódik). Nem látjuk indokoltnak, hogy a közvetlen hátrányos megkülönböztetés (amelynek fokozott veszélyességét az Irányelvek azzal is jelzik, hogy nem ismernek el vele kapcsolatban általános kimentési okot) esetében a Tervezet kevésbé szigorú mércét alkalmazzon, mint a közvetett diszkrimináció vonatkozásában. Álláspontunk szerint mindkét esetben legfeljebb a jogszerűség, szükségesség, arányosság tesztje alkalmazható.

## 7. §

A „látszólag jogszerű és semleges” megfogalmazást szerencsésebbnek tartanánk.

## 9. §

A szakasz jelenlegi megfogalmazása nem teszi egyértelműen lehetővé, hogy magánmunkáltatók hátrány kiegyenlítését célzó intézkedéseket vezessenek be alapul szolgáló törvény vagy kormányrendelet nélkül, illetve nem világos, hogy milyen mértékben kell egy ilyen intézkedésnek a háttérrel szolgáló jogszabályon „alapulnia” (elegendő-e például, ha a munkáltató az egyenlő bánásmódról szóló törvényre hivatkozik, mint az intézkedés alapjául szolgáló jogszabályra, vagy ennél konkrétabb törvényi – kormányrendeleti – felhatalmazásra van szükség). Ugyanakkor látjuk a visszaélés lehetőségét, ha ilyen követelményt nem fogalmazunk meg, ezért az EBB hatáskörébe utalnánk az esélykiegyenlítő intézkedések véleményezését. A szöveg így változhatna: „Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az olyan, törvényen vagy kormányrendeleten alapuló, vagy egyébként az EBB által jóváhagyott intézkedés, amely...”

## 10. §

1) E szakasz tartalmazza a „munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony” fogalmát, ez azonban a továbbiakban sehol sem jelenik meg. (Lásd például a foglalkoztatással kapcsolatos **15. § c) és d)** pontjait. Ezért vagy ezt is bele kell vonni a munkaviszony fogalmába, vagy minden egyes alkalommal, amikor munkaviszonyról van szó, külön meg kell jeleníteni: ebben az esetben a **15. § d)** pontja például így szólna: „Az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét jelenti, ha a munkáltató a munkavállalóval szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, különösen a következő rendelkezések meghatározásakor [...] d) a munkaviszony és a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítésében és megszüntetésében”

2) A Tervezet meglehetősen kényes területet érint, amikor – jogrontó szokásként – szentesít egy jogszerűtlen gyakorlatot. A munkaviszony jellegzetességeivel rendelkező vállalkozási vagy megbízási szerződés nem létezik: létezik ezzel szemben olyan munkáltató, aki vállalkozási vagy megbízási viszony kikényszerítésével leplezi a munkaviszonyt. A

jogalkotónak elvi érveléssel kellene eldöntenie: jövőben szankcionálni kívánja-e a munkaügyi jogszabályokat kijátszó munkaadókat, vagy tudomásul veszi az illegális gyakorlatot és terminológiát készíti hozzá. Az általunk javasolt szövegrész: (munkaviszony jellegzetességeivel rendelkező vállalkozási vagy megbízási viszony helyett) munkaviszonyt leplező vállalkozási vagy megbízási viszony.

3) A meghatározások közül hiányzik számos olyan – nem egészen egyértelmű – fogalom definíciója, amelyet a Tervezet egyébként használ. Ilyen pl. a „sértett” (13. §) vagy az „érdekképviselői szerv” (27. §). Javasoljuk a szöveg áttekintését abból a szempontból, hogy mely további fogalmak meghatározására van szükség.

## 12.§

1) Álláspontunk szerint pontatlan a fordított bizonyítási teher (fordított bizonyítási kötelezettség) meghatározása. Nehezen értelmezhető az a kitétel, mely szerint a “ jogsértést valószínűsíteni kell”. A polgári jog rendszerében valami vagy jogellenes, vagy nem, a jogsértés pusztán valószínűsítése még vélelem szintjén sem képezheti tényállás alapját. A gyakorlatban ez a definíció teljesen alkalmatlannak fog bizonyulni a jogalkotó szándékának érvényesülésére. (A menedékjogi eljárásban is számos problémát vet fel, hogy a gyakorlat nem tud mit kezdeni a „valószínűsítés” fogalmával – nem egyértelmű, hogy ez a bizonyítottságnak milyen fokát jelenti). Célszerűbb lenne, ha a Tervezet – például az angol joggyakorlat mintájára - a vélelem felállításához három együttes feltétel bizonyítását kívánná meg: (i) az eltérő bánásmódot; (ii) a hátrány bekövetkezését; (iii) a védett alap (faj, nem, stb.) meglétét. Természetesen további feltételek meghatározása is elképzelhető a joggyakorlatnak való iránymutatás céljából.

2) Abban a vonatkozásban, hogy mely eljárásokban fordul meg a bizonyítási teher, lásd a 35. §-nál írottakat.

## 13. §

1) A „személyiségi jogi perben felléphet” helyett a „személyiségi jogi pert indíthat” megfogalmazást ajánljuk.

2) A § (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 vonatkozó szabályokat, amire a polgári jogi kodifikáció lehetőséget biztosít.

3) Szükségesnek mutatkozna annak a pontos körülírása, hogy jelen törvény alkalmazásában ki minősül sértettnek. (A sértett mint eljárásjogi szereplő jelenleg Be. fogalom-meghatározásai közt szerepel.)

4) Tisztázatlan, hogy mi történik a harmadik személyek által indított eljárásokkal, ha a sértett személyére fény derül, és utóbb maga is keresetet indít.

## 14. §

Kérdéses, hogy bármely eljárásban lehet-e képviselő a társadalmi szervezet. Az (1) bekezdés csak az államigazgatási eljárásokat említi, a (2) azonban – az (1) bekezdésre való utalás nélkül – általában beszél az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult eljárásokról. A két bekezdés egymáshoz képest való elhelyezése miatt nem egészen világos, hogy pl. egy személyiségi jogi perben lehet-e képviselő az EBB. Úgy gondoljuk, hogy egy ilyen tágabb értelmezés kedvező volna a diszkriminált személyek jogérvényesítésének elősegítése szempontjából, ezt azonban egyértelművé kellene tenni, pl. a két bekezdés felcserélésével.

## 15. §

1) Lásd a **10. §**-al kapcsolatban mondottakat.

2) „Az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét jelenti, ha a munkáltató a munkavállalóval szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, különösen a következő rendelkezések meghatározásakor, valamint azok alkalmazásakor: ...” E megfogalmazás szerint nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét, ha a munkáltató a foglalkoztatással kapcsolatban hátrányos megkülönböztetésre utasít, zaklatást követ el, szegregációt valósít meg vagy megtorlást alkalmaz, ezek ugyanis az egyenlő bánásmód sérelmének a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetéstől eltérő esetei (vö. **8. §**). A 15. §-t úgy kell megfogalmazni, hogy egyértelmű legyen, ezen magatartások megvalósítása is az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti.

## 17. §

A rendelkezés (2) bekezdése szerint az esélyegyenlőségi terv tartalmazza a hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok, így különösen a nők, a negyven évnél idősebb munkavállalók, a romák és a fogyatékkal élő személyek foglalkoztatási helyzetének elemzését stb. A (3) bekezdés így szól: „Ha a (2) bekezdés bármely pontjában meghatározott csoportba tartozó [...] munkavállalók aránya eléri a munkavállalói létszám tíz százalékát, akkor az esélyegyenlőségi tervnek az érintett munkavállalói csoport helyzetére ki kell terjednie.” Mindkét bekezdéssel kapcsolatban probléma, hogy pl. *szexuális orientáció* vagy az etnikai hovatartozás különleges adat, amelynek rögzítéséhez, nyilvántartásához, feldolgozásához az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges. Ez pl. a romák esetében formálissá teheti az esélyegyenlőségi terv intézményét. A jogalkotónak megoldást kell találnia arra, hogy a rendelkezés – a nemmel, az életkorral illetve a fogyatékkal ellentétben nem látható, mérhető – diszkriminációs alapok esetében is operacionalizálható legyen.

## 21. §

1) A rendelkezés értelmében az egyenlő bánásmód követelményétől az érintett kérésére el lehet térni, ha azt a kérelmező faji és etnikai hovatartozásából, továbbá vallási vagy világnézeti meggyőződéséből fakadó követelmények indokolják. Kérdés, hogy kitétel alapján csak a valamely kisebbséghez tartozók kérését tekintjük legitimnek vagy a többségi társadalomhoz tartozók ezirányú igényeit is elismerjük. Ha egy magyar kórházban fekvő muzulmán nő nem kívánja, hogy férfi ápoló tevékenykedjen körülötte, az nyilván találkozik a jogalkotói szándékkal, mi történik azonban ha egy rasszista világnézeti meggyőződésű páciens az arab orvos személye ellen tiltakozik vagy a vallásos beteg nem kívánja, hogy

homoszexuális ápoló foglalkozzon vele? Mivel egy ilyen helyzetben a páciens legszemélyesebb szférája lehet érintve, elképzelhető, hogy a jogalkotói szándék erre az esetre is kiterjed. A kérdésnek azonban alaposabb szabályozása szükséges, mivel további problémákat vet fel: mi történik például, ha a kórház a betegek túlnyomó részének bizalmatlanságára hivatkozva nem alkalmaz roma ápolónőket? Hogyan kell dokumentálni az ilyen kérelmeket? És így tovább.

2) A (3) bekezdés jelenlegi megfogalmazásában elvileg lehetővé teszi, hogy például egy egyházi fenntartású kórház ne vegyen fel roma beteget. Ennek kiküszöbölésére a következő szöveget javasoljuk: „Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az egyházi fenntartású, vallási célokat is szolgáló egészségügyi intézmények felvételi rendjében, költségtérítésében vagy házirendjében alkalmazott, *az egészségügyi intézmény egyházi fenntartásával vagy vallási céljával összefüggő* megkülönböztetés.”

## 22. §

Az (1) bekezdés a) pont csak a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetésre utal, a megkülönböztetésre adott utasítás, a szegregáció, a zaklatás és a megtorlás hiányzik (lásd a 15. §-al kapcsolatban mondottakat).

## 23. §

A 8. § (3) bekezdése a hátrányos megkülönböztetés sajátos formájaként nevesíti a szegregációt. A 23. § oktatási szegregációra vonatkozó (3) bekezdésénél ezért talán célszerűbb volna a szegregációra hivatkozni a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés helyett.

## 25. §

A (2) bekezdésben foglalt kivétel tálcán kínálja a lehetőséget a kirekesztőcsoportok által létrehozott társadalmi szervezetek alakítására. A joggal való visszaélés tilalma megítélésünk szerint nem jelent elegendőgaranciát. A kérdéssel kapcsolatban lásd az 5. §-nál kifejtetteket.

## 26 – 27. §

1) A Tervezet az EBB-t az igazságügyi miniszter törvényességi felügyelete alá helyezi. Ezt a megoldást több szempontból aggályosnak találjuk. A testület függetlenségét jobban szolgálná, ha a központi közigazgatástól – pl. a hatósági jogosítványokkal szintén felruházott ORTT-hez hasonlóan – szervezetileg elkülönülne. Ezzel összefüggésben az is szerencsésebb volna, ha a tagokat a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezné ki. Ha az erre irányuló jogalkotói szándék hiányzik, akkor is jobb volna, ha az EBB magasabb szinten tagozódna be a központi közigazgatási struktúrába, és nem az egyik ágazati miniszter, hanem a miniszterelnök felügyelete alá tartozna.

Nem világos az sem, hogy milyen jogosítványokkal ruházná fel a Tervezet az igazságügyi minisztert a törvényességi felügyelet körében. A már létező szabályozás nem egységes e tekintetben. Míg ugyanis az igazságügyi miniszter a törvényességi felügyeleti jogkörében a területi igazságügyi szakértői kamara és a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara jogszabállyal ellentétes határozatát hatályon kívül helyezheti, ismételt és súlyos jogszabálysértés esetén a területi kamara vagy egyes szervei működését felfüggesztheti, és felügyelő biztost rendelhet ki a területi kamara hatáskörébe tartozó feladatok elvégzésére

(1995. évi CXIV. törvény az igazságügyi szakértői kamaráról, 49. §), addig az ügyvédi kamarák tekintetében csak arra van jogosítványa, hogy felhívja az érintett kamarát a jogszabálysértés megszüntetésére, és amennyiben az érintett kamara a jogszabálysértést nem szünteti meg, a közigazgatási perekre irányadó szabályok szerint bírósághoz forduljon (1998. évi XI. törvény az ügyvédekről, 122–123. §). Álláspontunk szerint az EBB függetlenségének fenntartásával legfeljebb ez utóbbi, korlátozottabb törvényességi felügyeleti jogkör férhet össze, a részletes szabályokról azonban a tervezetnek mindenképpen szólnia kell.

2) Szabályozni kellene azt is, hogy az EBB tagjait kinevező személy (a jelenlegi javaslat szerint a miniszterelnök) milyen eljárásban „veszi figyelembe” az érintett érdekképviselői szervek véleményét. Ennek körében arra is ki kell térni, hogy mely érdekképviselői szervek minősülnek „érintettnek”. További probléma, hogy míg a társadalmi szervezet pontos meghatározása szerepel a Tervezet értelmezőrendelkezései között, addig nem lehet tudni, vajon mit tekint a készülőtörvény érintett érdekképviselői szervezeteknek.

## **28. §**

1) Nem értünk egyet azzal, hogy az EBB tagjai csak jogászok lehessenek. Tagadhatatlan, hogy a testületben szükség van jogi szakismeretekre, hasznos volna azonban más irányú képzettséggel rendelkező, a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban jelentős elméleti ismerettel vagy gyakorlati tapasztalattal rendelkező személyek tagságának lehetővé tétele is (szociológus, szociálpolitikus, egészségügyi szakember stb.).

2) Nem látjuk okát azok kizárásának sem, akik a kinevezést megelőző két évben alkotmánybírák voltak.

## **29. §**

A gazdasági társaság vezető tisztségviselői mellett a gazdasági társaság korlátlanul felelős tagjait is érdemes lenne az összeférhetlenség körébe vonni.

## **30. §**

Nem tűnik szerencsésnek, hogy az EBB elnöke gyakorolja a munkáltatói jogokat a testület többi tagja felett.

## **33. §**

1) Az EBB hatáskörei között érdemes volna nevesíteni a hátrányos megkülönböztetés áldozatai által kezdeményezett jogérvényesítés segítését is (vö. a **14. §**-al, amely kimondja, hogy az EBB képviselőként járhat el az egyenlő bánásmód megsértése miatt indult eljárásokban).

2) A hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos jogszabályok tekintetében szintén érdemes volna nevesíten felruházni az EBB-t azon jogosítványokkal, amelyekkel az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is rendelkezik, azaz széles körben lehetővé tenni, hogy az EBB 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 szerveket kötelezni kellene arra, hogy

álláspontjukról, illetve esetleges intézkedésükről meghatározott időn belül tájékoztassák az EBB-t (vö. 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, 23. és 25. §).

### 35. §

1) E szakasz rögzíti, hogy milyen hatásköri elvek érvényesülnek az EBB más, az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének elbírálására jogosult közigazgatási szervek, illetve az EBB és a bíróság viszonylatában. A Tervezet azonban egy szót sem szól arról, hogy miként tervezi feloldani az EBB és az országgyűlési biztosok között esetlegesen felmerülő hatásköri összeütközést. Az EBB eljárása az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának hatáskörébe eső kérdésekre irányul. E szervek ugyanis szintén jogosultak egyedi ügyekhez kapcsolódó, illetve átfogó vizsgálatokat folytatni a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülésével kapcsolatban. Rendkívül fontos kérdés, hogy az EBB és az ombudsmanok vizsgálata hogyan viszonyul majd egymáshoz, mi történik, ha az EBB következtetése és az általa alkalmazott szankció nincs összhangban az országgyűlési biztosok ajánlásával, és így tovább. Az EBB és az ombudsmanok viszonyának rendezése már csak azért is fontos, mivel nem hagyható figyelmen kívül az a tapasztalat és ismeretanyag, amelyet a kisebbségi ombudsman az elmúlt évek során a diszkriminációs ügyekben felhalmozott.

2) A hátrányos megkülönböztetés tárgyában eljárni hivatott más közigazgatási szervekkel esetlegesen felmerülő hatásköri összeütközésekre előirányzott megoldás sem mentes a problémáktól. Noha nem nevesíti ezeket, a Tervezet itt feltehetően a munkaügyi és a fogyasztóvédelmi felügyelőségekre gondol elsősorban. A Tervezet által előirányzott megoldás, hogy amennyiben az eljárásra ezek rendelkeznek hatáskörrel (tehát a diszkrimináció pl. a foglalkoztatással függ össze), akkor az EBB fő szabály szerint nem járhat el. Ha azonban „az eljárás befejezésére megállapított határidő vagy legalább hatvan nap” a hatáskörrel rendelkező szerv eljárásának megindulása óta eltelik, az EBB elvonhatja az ügyet. Nem világos, hogy az eljárás befejezése az elsőfokú vagy a jogerős államigazgatási határozatot jelenti, az Áe. szerint ugyanis a közigazgatási szervnek harminc napon belül érdemi határozatot kell hoznia, ez a határidő azonban harminc nappal meghosszabbítható. A fellebbezésre az érintettnek tizenöt nap áll rendelkezésére, a fellebbezést pedig az ügy összes iratával a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kell terjeszteni a felettes szervhez. Könnyen elképzelhető tehát, hogy a törvényi rendelkezések megtartása esetén sem születik jogerős határozat hatvan napon belül. Különös lenne, ha az EBB annak ellenére elvonhatná az ügyet, hogy az eljáró szerv jogszerűen intézi az ügyet.

További súlyos gond, hogy az EBB jogorvoslati rezsimje eltér a hátrányos megkülönböztetés tárgyában eljárni jogosult egyéb államigazgatási szervekétől, míg ugyanis a munkaügyben és a fogyasztóvédelemben kétfokú az államigazgatási eljárás, addig a Tervezet szerint az EBB esetében nincs fellebbezési lehetőség, csupán bírósági felülvizsgálat (vö. **35. § (5) és (6)**). A hatósági jogkörök gyakorlása tehát felemás, ami különösen bizarr helyzetet eredményez akkor, amikor az EBB ügyet von el, és ezzel a kétfokú jogorvoslati lehetőséget egyetlen aktussal, az eljárás menete közben egyfokúvá alakítja.

Ezért azt javasoljuk, hogy a hátrányos megkülönböztetés követelményének megsértése tárgyában az államigazgatási szervek közül csak az EBB legyen jogosult eljárni, azzal, hogy azon államigazgatási szerveknek, amelyek eddig ilyen ügyekben hatáskörrel bírtak, szignalizációs kötelezettséget írjon elő a törvény az EBB felé.

Amennyiben az EBB volna a hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv valamennyi diszkriminációs ügyben, úgy kevésbé volna a gyakorlat szempontjából aggályos az a jogdogmatikailag egyébként helyes megoldás, hogy a bizonyítási teher megfordítása nem alkalmazható „azokban az eljárásokban, ahol a tényállás feltárása valamely hatóság feladata” (vö. **12. § (2) b)**). A megfordított bizonyítási teher eszköz, amelynek célja, hogy megkönnyítse a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak helyzetét, hiszen a diszkriminatív megfontolások bizonyítására alkalmas információk általában a diszkrimináló személy birtokában vannak (így például a munkaerő-felvétel esetében az elutasított jelentkező nincs abban a helyzetben, hogy megítélje, a munkáltató miért mással kötött végül szerződést.) Amennyiben a tényállás feltárása az eljáró hatóság feladata (mint pl. a magyar Áe. szerint), úgy e könnyítésre elvileg nincs szükség. Ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a tényállás feltárásának kötelezettségével terhelt és az ehhez szükséges jogosítványokkal felruházott államigazgatási szervek nem léptek fel erélyesen a diszkriminációval szemben, nem biztosítottak hatékony védelmet a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak. A munkaügyi felügyelőségek például elvételre alkalmaznak szankciókat az etnikai alapú megkülönböztetés ellen, noha a romák foglalkoztatási diszkriminációja elismerten rendkívül súlyos probléma (lásd a kisebbségi ombudsman 1998-ban lefolytatott, foglalkoztatási diszkriminációra irányuló vizsgálatát a munkaügyi felügyelőségek eljárásairól: Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről, 1998. január 1. – december 31. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1999, 225-226. o.).

Ebből a szempontból kedvező változást hozna az EBB mint specializált államigazgatási szerv hatáskörének kiterjesztése a foglalkoztatásra, hiszen mandátumából kifolyólag a testület feltehetően nagyobb intenzitással lépne fel a hátrányos megkülönböztetés ellen, mint például a számos egyéb feladattal is felruházott munkaügyi felügyelőségek. Ugyanez a fogyasztóvédelemre is igaz. Úgy véljük tehát, hogy a gyakorlati tapasztalat és a Tervezet megfordított bizonyítási teherrel kapcsolatos álláspontja is a fent megfogalmazott javaslatot támasztja alá, melynek lényege az EBB hatáskörének egységes kiterjesztése valamennyi, hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő ügyre.

3) Az EBB és a bíróság hatáskörének elválasztása szintén nem egyértelmű a Tervezetben. A 35. § (2) c) értelmében nem járhat el a testület, ha az ügyben bírósági eljárás van folyamatban, illetőleg bíróság azt elbírált. A (3) bekezdés szerint amennyiben az EBB a (2) bekezdésben meghatározott ok miatt nem járhat el, a Bizottság elnöke a testület eljárására irányuló kérelmet elutasítja. Nem rendelkezik a Tervezet egyértelműen arról a helyzetről, amikor a bíróság eljárása az EBB eljárásának megindulása után kezdődik el, mivel azonban a bírósági eljárás az EBB eljárásának megindulása után is folyamatba tehető, márpedig ettől fogva az EBB a Tervezet szerint nem járhat el, úgy tűnik, a testületnek meg kell szüntetnie az eljárását, ha az ügyben per indul.

Amennyiben ezt a megoldást fenntartja a jogalkotó, nehézségekbe ütközhet az áldozatok peres igényérvényesítésének hatékony elősegítése, az EBB ugyanis időről-időre azzal a dilemmával találhatja szemben magát, hogy saját eljárásának megszüntetése – és a bíróság kiszabásától való eltekintés – árán javasolja-e a panaszosnak a bírósági eljárás megindítását, illetve indítson-e a közérdekű érdekvérvényesítés keretében bírósági eljárást, ezzel rögtön meg is szüntetve önnön jogosultságát arra, hogy az ügyben eljárjon és bírságot szabjon ki. Nyilván elképzelhető, hogy a testület előbb lefolytatja saját eljárását, és a bírósági eljárás megindítására (akár a panaszos, akár a bizottság részéről) csak ezután kerül sor, ám ez a késelelem – a 90 napos eljárási határidőt figyelembe véve – a jogérvényesítés hatékonysága ellen hathat.

Ennél sokkal jelentősebb gond, hogy a panaszolt negatív megállapítási kerestet indíthat a Pp. 123. §-a alapján, amivel elejét veheti az EBB esetleg bírsághoz vezető eljárásának.

Ennek az eljárási anomáliának a kiküszöbölésére javasoljuk az EBB eljárásának felfüggesztését az Áe. 37. § (1) bekezdése alapján azzal, hogy bíróság által megállapított tényállás az EBB-t kötné, és a testület szabad kezet csak a joghátrány kiszabásánál kaphatna.

4) A **35. § (1)** bekezdés kimondja ugyan, hogy az EBB „hatásköre kiterjed az egyenlőbánásmód követelményének bármely, e törvény hatálya alá tartozó megsértésének vizsgálatára”, arra azonban nem tér ki, hogy e vizsgálat során milyen jogosítványok illetik meg a testületet (iratbetekintés, felvilágosítás kérése, helyiségekbe való belépés stb.). Javasoljuk, hogy az EBB vizsgálati jogosítványait a törvény az országgyűlési biztosok jogköréhez hasonlóan szabályozza (vö. 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, 18. §).

5) Az EBB vizsgálatához, ugyanakkor a személyi hatályhoz is kapcsolódik a kérdés, hogy kiterjedhet-e az EBB vizsgálata a bíróságok tevékenységére. A **3. §** szerint az egyenlőbánásmód követelményét az állami szervek (így a bíróságok is) kötelesek eljárásaik során érvényesíteni, a **35. § (1)** bekezdés pedig kimondja, hogy az EBB hatásköre kiterjed az egyenlőbánásmód követelményének bármely, e törvény hatálya alá tartozó megsértésének vizsgálatára. Ennek alapján az EBB például vizsgálhatná, hogy a büntetőbíróság által egy roma terheltre kiszabott, a szokásosnál szigorúbb büntetés nem valósítja-e meg az egyenlőbánásmód követelményének megsértését, és adott esetben bírságot is kiszabhatna a bíróságra. Ez azonban a bírói függetlenség elvével (különösen ha az EBB az igazságügyi miniszter felügyelete alatt áll) nem egyeztethető össze.

Szintén át kell gondolni, hogy miként láthatja el feladatát az EBB pl. a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában.

6) A **35. § (6)** bekezdés szerint a bírósági felülvizsgálat során a bíróság az EBB határozatát megváltoztathatja. Szerencsésebbnek tartanánk, ha a bírósági felülvizsgálat kapcsán a felülvizsgálat terjedelme csupán a hatályon kívül helyezésre és új eljárás lefolytatására kötelezésre szűkülne. Az EBB speciális mandátummal, szaktudással és hozzáállással rendelkező szerv, nincs ésszerű indoka a bíróság reformatórius jogkörének

## **36. §**

1) E szakasz megfogalmazását jóval átgondoltabbá kell tenni, szó szerinti értelmezése ugyanis igen különös következtetésekre vezet: „Ha a Bizottság vagy az egyenlőbánásmód követelményének megsértése miatt eljáró más szerv eljárása során megállapította az e törvényben és más jogszabályokban foglalt, az egyenlőbánásmód követelményét előíró rendelkezések megsértését, [...] alkalmazhatja a jogsértés esetére más jogszabályokban előírt következményeket.” Ez *ad absurdum* azt jelentheti, hogy ha a munkaügyi felügyelőség („az egyenlőbánásmód követelményének megsértése miatt eljáró más szerv”) megállapítja a diszkriminációt, akkor a Ptk. 84. §-a alapján kártérítésre („a jogsértés esetére más jogszabályokban előírt következmény”) kötelezheti a munkáltatót.

Szintén nem szerencsés az „e törvényben és más jogszabályokban foglalt, az egyenlőbánásmód követelményét előíró rendelkezések megsértése” kifejezés, mert úgy tűnik, mintha a szankciók csak akkor volnának alkalmazhatók, ha az adott magatartás egyszerre

sértené az e törvényben és más jogszabályokban foglalt rendelkezéseket. Javasoljuk az „és” kötőszó helyett a „vagy” alkalmazását.

Nem teljesen világos tehát, milyen szerv, mely esetben, milyen szankciót alkalmaz. A kérdést – rendkívüli fontosságára tekintettel – világosabban kell megválaszolni.

2) A felügyelőségek és az EBB hatásköreinek elválasztásával függ össze (lásd a **35. §** kapcsán mondottakat), hogy míg az EBB által kiszabható bírság összegét 50.000 és 3.000.000 forint között irányozza elő, addig például a fogyasztóvédelmi bírságnak nincs alsó és felsőhatára. A munkaügyi felügyelőségek által kiszabható bírság felsőhatára első alkalommal 1.000.000 forint, és csak több jogszabályi rendelkezés megsértése, illetve a korábbi bírságot kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számított három éven belüli újabb jogsértés lehet 3.000.000 forintig terjedő bírságot kiszabni. Ráadásul még ha a limitek azonosan vannak is meghatározva, nem biztos, hogy a különbözőszervek (EBB, munkaügyi és fogyasztóvédelmi felügyelőség) bírságolási gyakorlata azonos. Nem szerencsés, hogy a bírság várható mértéke, a jogalkalmazási gyakorlat eltérjen attól függően, hogy egy munkáltató, egy étteremtulajdonos vagy egy orvos sérti meg az egyenlőbánásmód követelményét. Éppen ezért megismételjük, hogy álláspontunk szerint valamennyi diszkriminációs ügyet be kellene csatornázni az EBB eljárásába.

### **Ami a Tervezetből kimaradt**

Noha a törvény koncepciójában még szerepelt a hátrányos megkülönböztetés szabálysértési vonatkozásainak áttekintése, szerkezeti és terminológiai egységesítése, a Tervezetben 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 követtelt és a Tervezetben 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 az EBB-t 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 az EBB a szabálysértési eljárásban.