

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: „A megkülönböztetésellenes intézkedések kiterjesztése a foglalkoztatáson kívül eső területekre és egy egységes, átfogó megkülönböztetésellenes irányelv célszerűsége” (saját kezdeményezésű vélemény)

(2009/C 77/24)

2008. január 17-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

A megkülönböztetésellenes intézkedések kiterjesztése a foglalkoztatáson kívül eső területekre és egy egységes, átfogó megkülönböztetésellenes irányelv célszerűsége

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. július 18-án elfogadta véleményét. (Előadó: Nicholas CROOK.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. szeptember 17–18-án tartott, 447. plenáris ülésén (a 2008. szeptember 18-i ülésnapon) 112 szavazattal 3 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az egyenlőséghez való jog az egyetemes jogok része, és a közösségi jog egyik alapelve. Része az Alapjogi Charta által kinyilvánított jogoknak. Forrása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény – az összes tagállam által aláírt másik nemzetközi jogi eszköz –, és a tagállamok közös alkotmányos hagyományai.

1.2 Az EK Sz 13. cikke felhatalmazza az EU-t, hogy hatáskörén belül fellépjen a nem, a faji vagy etnikai származás, a vallás vagy hitbéli meggyőződés, a fogyatékoság, a kor, illetve a szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés megszüntetéseért. A Lisszaboni Szerződés a megkülönböztetés elleni küzdelmet az EU alapvető célkitűzései közé emeli.

1.3 A 13. cikkben meghatározott okokból alkalmazott megkülönböztetés veszélyeztetheti az Európai Közösségnek az EK Sz 2. cikkében foglalt célkitűzéseit, így a foglalkoztatás és a szociális védelem magas szintjének, a férfiak és nők egyenlőségének, az életszínvonal és az életminőség javításának, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohézióknak és a szolidaritásnak az előmozdítását.

1.4 A foglalkoztatás területén kívüli diszkrimináció elleni hatékony védelem fontos a demokratikus és toleráns társadalmak fejlődéséhez, amelyek lehetővé teszik a sokféleség kifejezésre juttatását, valamint azt, hogy minden polgár teljes értékű részese és résztvevője lehessen a gazdasági és társadalmi életnek.

1.5 Fel kell lépni az EU-ban továbbra is meglévő egyenlőtlenségek és diszkrimináció ellen. E diszkrimináció káros az egyén és általában véve az európai társadalmak számára. A jelenlegi EU-szabályozás nem megfelelő e tekintetben. Az EU-jog a 13. cikkben meghatározott okokból történő megkülönböztetés ellen védelmet biztosít a foglalkoztatás és a munka keretében; tiltja a faji vagy etnikai alapú megkülönböztetést a szociális védelem területén, beleértve a társadalombiztosítást és az egészségügyet, a szociális juttatásokat, az oktatást, valamint a termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést (utóbbiba a lakhatást is beleértve); és fellép a nemi hovatartozás miatti megkülönböztetés ellen a termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzá-

férés területén. Ami azonban a vallást és a meggyőződést, a fogyatékoságot, az életkort és a szexuális beállítottságot illeti, a foglalkoztatás területén kívül nem tartalmaz diszkriminációellenes rendelkezéseket. A többszörös megkülönböztetést nem ismerik el az uniós megkülönböztetésellenes jogszabályok, és nem nyújtanak védelmet ellene.

1.6 A jogi védelem összképe az EU-ban bonyolult. Számos tagállam rendelkezik az EK elvárásait túlteljesítő törvényekkel, ám ezek tartalma, természete és hatálya meglehetősen eltérő, míg más tagállamok épphogy teljesítik a minimumelvárásokat. Bár az egyenlő jogokat vizsgáló speciális testületek diszkriminációellenes és egyenlőségért folytatott harcának hatékonysága bizonyított, az EU-jog csak a faji vagy etnikai származás és a nemek egyenlősége területén írja elő hasonló testületek fellépését. Számos tagállam hozott létre az egyenlőséget vizsgáló olyan testületeket, amelyek megbízatása kiterjed a 13. cikkben felsorolt, a megkülönböztetés alapjául szolgáló összes vagy néhány egyéb tényezőre.

1.7 Az EGSZB szerint semmi nem indokolja, hogy az EU továbbra is olyan jogszabályrendszert tartson fenn, amely a diszkrimináció hat területen való leküzdésére irányuló, a Szerződésbe foglalt kötelezettségvállaláson alapul, ugyanakkor egyenlőtlen védelmet biztosít – bizonyos diszkriminációs formák esetében kevésbé véd a megkülönböztetés ellen, és korlátozottabb garanciákat nyújt az egyenlő bánásmód tekintetében. A közös EU-normák betartását megkövetelő kötelezettségek nélkül nincs valódi ösztönző a tagállamok számára, hogy az összes területen következetes jogokat biztosító törvényeket hozzanak.

1.8 Az EGSZB attól tart, hogy a megkülönböztetés elleni védelem e hierarchikus rendszere jelentős mértékben akadályozni fogja az EU célkitűzéseinek teljesülését. Gátolhatja a munkavállalók és az áruk szabad áramlását, hiszen a munkavállalók esetleg nem szívesen mennek olyan országokba, ahol kevesebb jog illeti meg őket, a szolgáltatókra pedig negatív hatással lehet, hogy a különböző országokban eltérőek azok az egyenlőséget biztosító normák, amelyeknek meg kell felelniük. Mindez ellentétes a társadalmi kohézióval, és korlátozza a civil társadalomban való részvétel szintjét.

1.9 Az EGSZB szerint új uniós jogszabályok megalkotására van szükség, amelyek tiltják a vallás vagy meggyőződés, fogyatékoság, életkor vagy szexuális beállítottság alapján történő, a foglalkoztatás területén kívüli megkülönböztetést. Az EKSz 5. cikkében előírt szubsidiaritás és arányosság elve alapján a magas szintű jogi védelem érvényesítése az összes tagállamban kizárólag közösségi szintű intézkedésekkel valósítható meg.

1.10 A közösségi fellépésnek egyetlen, mind a négy említett tényezőre kiterjedő irányelv formájában kellene megvalósulnia. Az uniós, illetve nemzeti jogszabályok közötti koherencia és következetesség érdekében az új irányelvnek valamennyi, a faji egyenlőség irányelve által érintett – a foglalkoztatáson és munkán kívüli – területre ki kellene terjednie. Az EGSZB szerint az egységes irányelvnek több előnye is van: maximálisan világos útmutatást adna a vállalkozásoknak és más szolgáltatóknak, ösztönözve a rendelkezéseinek történő gyors megfelelést; hatékonyabb védelmet biztosítana a többszörös diszkrimináció ellen, és elősegíti a társadalmi kohézió erősödését.

1.11 Az EGSZB üdvözlí ezért az Európai Bizottság 2008. július 2-án bejelentett döntését, amely szerint új irányelvre tesz javaslatot, amely biztosítja a vallástól vagy meggyőződéstől, a fogyatékoságtól, az életkortól és a szexuális irányultságtól függetlenül alkalmazandó egyenlő bánásmód elvét.

1.12 Alapvető fontosságú, hogy az új jogszabály garantálja, hogy az egyenlőséghez való jog nem csorbítható vagy kisebbsíthető; nem eredményezheti a meglévő uniós, illetve nemzeti megkülönböztetésseljes jogszabályok védelmi szintjének csökkenését. Az új irányelvnek megfelelő keretet kell biztosítania a fogyatékkal élők jogairól szóló ENSZ-egyezményben előírt, egyenlőségre irányuló kötelezettségeknek való megfeleléshez. Ennek része a hozzáférés és az ésszerű munkahelyi integráció, amelyek biztosítják a fogyatékkal élők teljes körű részvételét a társadalomban. Lehetőséget kell adnia olyan intézkedések elfogadására, amelyek pozitív fellépést és preferenciális bánásmódot biztosítanak az életkor és a fogyatékoság alapján, amikor ez összeegyeztethető az egyenlő bánásmód elvével. Nem szolgálhat a közvetlen megkülönböztetés általános igazolására, de lehetővé kell tennie a megkülönböztetést ott, ahol ez az egyenlőség előmozdítását, illetve az emberi méltóság védelmét szolgálja. Elő kell írnia a megfelelő testületek felállítását, illetve kibővítését oly módon, hogy működésük mind a négy említett tényezővel kapcsolatos egyenlő bánásmódra kiterjedjen.

2. Az egyenlőség az uniós jog alapelve

2.1 Az egyenlőséghez való jog az egyetemes jogok része és a közösségi jog egyik alapelve. Forrásai a tagállamok által aláírt nemzetközi jogi aktusok, illetve a tagállamok alkotmányos hagyományai, és az Alapjogi Charta 21. és 22. cikke mondja ki.

2.2 A nők és férfiak közötti munkahelyi megkülönböztetés-mentességhez való jog, amelyet több mint harminc éve állapítottak meg, egyike az uniós fejlődés kulcstényezőinek. A nők és

férfiak közötti egyenlő bánásmód létfontosságú kérdés maradt a tisztességes belső piac, a szabad mozgás, valamint az erős és összetartó európai társadalom felépítése szempontjából.

2.3 Az 1990-es évek folyamán az EU fokozottan tudatára ébredt annak, hogy a nemi hovatartozáson kívüli okokból történő, illetve a munkahelyen kívüli diszkrimináció ellen is intézkedésekre van szükség. A 13. cikk belefoglalása az Amszterdami Szerződésbe jelentős előrelépés volt az egyenlő bánásmódot elősegítő új hatáskörök és kiterjedt kötelezettségvállalás felé. A 13. cikk felhatalmazza az EU-t, hogy fellépjen nemcsak a nemek szerinti, hanem a faji vagy etnikai származás, a vallás vagy hitbéli meggyőződés, a fogyatékoság, az életkor, illetve a szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés megszüntetéséért is.

2.4 Felismerve az említett egyéb okok alapján történő megkülönböztetés elleni fellépés sürgős szükségességét, 2000-ben a Tanács két irányelvet fogadott el: a faji egyenlőség irányelvét (2000/43/EK), a faji vagy etnikai eredettől független egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról; valamint a foglalkoztatási keretirányelvet (2000/78/EK), amely a foglalkoztatás és a munka területén való egyenlő bánásmód általános kereteit teremtette meg. 2004-ben a Tanács elfogadta az árukhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés irányelvét (2004/113/EK), amely a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvét érvényesítette a termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén.

2.5 Mindhárom irányelv preambulumban hivatkozik az Európai Uniót létrehozó szerződés 6. cikkére, és megerősíti, hogy az egyenlőséghez való jog olyan alapvető jog, amely a tagállamok által aláírt nemzetközi jogi eszközökben szentesített alapjogokon, illetve a tagállam közös alkotmányos hagyományain alapul.

2.6 Ezt az Európai Bíróság is megerősítette a *Mangold c/Helm ügy* (1) kapcsolatban, a 2000/78/EK tanácsi irányelv életkor miatti megkülönböztetésre vonatkozó értelmezéséről szóló előzetes döntésében:

– „74 Amint az a [2000/78/EK irányelv] 1. cikkéből kiderül, ezen irányelv célja csupán »a valláson, meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló [...] hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása«; a hátrányos megkülönböztetés e formáinak tilalma, amint ezen irányelv első és negyedik preambulumbekzdéséből kitűnik, a különböző nemzetközi megállapodásokból és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból ered.

– 75 Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma így a közösségi jog általános elvének tekintendő”.

Semmi okunk feltételezni, hogy a Bíróság nem erősítené meg ugyanezt alapelvként a 2000/78/EK irányelv hatályai alá tartozó egyéb területekre nézve.

(1) [2005] EBHT C-144/04, 2005. november 22.

2.7 A *Coleman –v– Attridge Law* ügyben, amelyben az Európai Bíróságnak előzetes döntést kellett adnia a 2000/78/EK hatályával kapcsolatban, a főtanácsnok indítványában kifejtette ⁽⁷⁾:

– „8 Az EK-szerződés 13. cikke a közösségi jogrend egyenlő, megkülönböztetésmentes bánásmód elve melletti elkötelezettségét hirdeti. (...) A Bíróság ítélezési gyakorlata világosan megmutatja az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetésmentesség szerepét a közösségi jogrendben. Az egyenlőség nem pusztán politikai ideál és vágy, hanem egyike a közösségi jog alapelveinek”.

2.8 Mind a faji egyenlőség irányelve ⁽⁸⁾ mind a foglalkoztatási keretirányelv ⁽⁹⁾ megerősíti a Tanács azon álláspontját, hogy a 13. cikkben felsorolt okokból alkalmazott megkülönböztetés veszélyeztetheti az Európai Közösségnek az EK-szerződés 2. cikkében foglalt célkitűzéseit, beleértve a magas szintű foglalkoztatást és szociális védelmet, a férfiak és nők közötti egyenlőséget, az életszínvonal és az életminőség javítását, a gazdasági és társadalmi kohéziót és a tagállamok közötti szolidaritást.

2.9 A Lisszaboni Szerződés új jelentőséget ad a 13. cikkben említett okokból történő megkülönböztetés elleni küzdelemnek ⁽⁷⁾, specifikus célként jelölve meg az EU számára a politikák és tevékenységek meghatározása és végrehajtása során ⁽⁶⁾.

3. A diszkrimináció elleni hatékony védelem jelentősége a foglalkoztatáson kívüli területen

3.1 A foglalkoztatási keretirányelv megteremti a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott, vallásra vagy hitbéli meggyőződésre, fogyatékosságra, korra, illetve szexuális irányultságra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód általános kereteit; a faji egyenlőség irányelve védelmet biztosít a megkülönböztetés ellen a foglalkoztatás, a képzés, az oktatás, a szociális védelem – beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást –, a szociális kedvezmények, az oktatás, valamint az áruhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén, beleértve a lakhatást is.

3.2 Az áruhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés irányelve kiegészíti a foglalkoztatás és a munka területén való nemi alapon történő diszkrimináció elleni védelmet, amelyet az EK szerződés 141. cikke alapján elfogadott irányelvek biztosítanak ⁽⁷⁾, és a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvét az áruhoz és szolgáltatások hozzáféréseinek területére is alkalmazza.

3.3 A faji egyenlőség irányelvében ⁽⁸⁾ és az áruhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés irányelvében ⁽⁹⁾ a Tanács

⁽⁷⁾ [2008] EBHT C-303/06, 2008. január 31.

⁽⁸⁾ 9. bekezdés.

⁽⁹⁾ 11. bekezdés.

⁽⁶⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat a Lisszaboni Szerződésben foglalt módosításokkal), 19. cikk.

⁽⁶⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat a Lisszaboni Szerződésben foglalt módosításokkal), 10. cikk.

⁽⁷⁾ Ld. a 76/207/EGK és a 2002/73/EK irányelvet.

⁽⁸⁾ 12. bekezdés.

⁽⁹⁾ 9. bekezdés.

elismerte, hogy a társadalomban való egyenjogú részvétel érdekében a foglalkoztatás területén túl is ki kell terjeszteni a megkülönböztetés elleni védelme.

3.4 Az EGSZB elismerte ⁽¹⁰⁾, hogy az elektronikus hozzáférhetőség (eAccessibility) fontos szerepet tölt be a megkülönböztetés elleni küzdelemben és minden érintett csoport teljes körű társadalmi részvételének biztosításában, és a 13. cikk alapján jogszabály kidolgozását javasolta az elektronikus hozzáférhetőségre irányuló intézkedések közös, magas szintű normájának megvalósítása érdekében.

3.5 Az EGSZB szerint a megkülönböztetés felszámolása mind a munkaerőpiacon belül, mind azon kívül létfontosságú a Lisszaboni Stratégia célkitűzései szempontjából; másrészt a szociális védelem, az egészségügy, az oktatás, a lakhatás, illetve az alapvető állami és magánszolgáltatásokhoz való hozzáférés területén alkalmazott diszkrimináció gátolja a fenntartható növekedést és a nagyobb és jobb minőségű foglalkoztatás felé mutató fejlődést.

4. Az egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség jelenlegi állapota az EU-n belül

4.1 A mindenki számára biztosítandó esélyegyenlőség európai éve 2007-ben értékes alkalmat adott az uniós intézményeknek, a nemzeti kormányoknak és a civil társadalomnak, hogy elgondolkodjanak az egyenlőség és a diszkriminációmentesség fontosságáról a szociális értelemben koherensebb társadalom megvalósítása szempontjából. Nyilvánvalóvá vált az a Tanács által világosan megfogalmazott tény, hogy a nemi hovatartozás, faji vagy etnikai származás, életkor, fogyatékosság, vallás, illetve meggyőződés vagy szexuális irányultság miatti diszkrimináció és egyenlőtlen bánásmód „továbbra is létezik az EU-n belül, jelentős kárt okozva az érintett egyéneknek – nőknek és férfiaknak – illetve az európai társadalmak egészének” ⁽¹¹⁾.

4.2 Az Európai Év kihangsúlyozta az egyenlőség érvényesítése terén az EU-ban elért jelentős fejlődést is, amint a 3.1 és 3.2-es pontokban kifejtésre került. Az EGSZB aggodalommal állapítja meg, hogy a tisztességes bánásmód megtagadása, beleértve az intézmények diszkriminatív magatartását, bármely a 13. cikk hatálya alá tartozó területen – pl. egészségügy, oktatás, hozzáférés a termékekhez, a szolgáltatásokhoz vagy a lakhatáshoz – hozzájárulhat a foglalkoztatáshoz való hozzáférést illető állandó egyenlőtlen bánásmódhoz, és mély hatással lehet az egyének életminőségére, illetve a társadalomban való teljes jogú részvételükre.

5. Többszörös diszkrimináció

5.1 Amint a Tanács megjegyezte: „Az Európai Év kihangsúlyozta a többszörös diszkriminációból eredő különösen súlyos nehézségeket” ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB 2007. május 30-i véleménye „Az elektronikus hozzáférhetőség jövőbeli szabályozása” tárgyában, előadó: Bernardo Hernández Bataller (HL C 175., 2007.7.27.).

⁽¹¹⁾ A Tanács 2007. december 5-i állásfoglalása a mindenki számára biztosítandó esélyegyenlőség európai évének (2007) nyomán követéséről, 1. o.

⁽¹²⁾ Uo., 3. oldal.

5.2 A „többszörös diszkrimináció” fogalma elismeri a természetes személyek identitásának komplex voltát. Ilyen eset akkor fordul elő, amikor valamely személy egyszerre több olyan területen válik diszkrimináció vagy zaklatás áldozatává, amelyek identitásának részét képezik.

5.3 2007 decemberében a Dán Emberi Jogi Intézet tudományos jelentést tett közzé „A többszörös diszkrimináció kezelése – gyakorlatok, politikák és törvények”⁽¹³⁾ címmel. A szerzők elméleti és jogi kutatásai és az érintettekkel folytatott konzultációk alapján a következőt állapították meg: „Miközben a megkülönböztetés és az egyenlőtlen bánásmód valósága ellen küzdeni kell, megoldásokat kell keresni a többszörös diszkrimináció ellen is”⁽¹⁴⁾.

5.4 Az EU megkülönböztetésellenes jogszabályainak és az uniós szabályozást átültető nemzeti törvényeknek megfelelő védelmet és jogorvoslati lehetőséget kell nyújtaniuk a többszörös diszkrimináció bármely formájával szemben. Ehhez valamennyi területen egyenlő mértékű védelmet kell biztosítaniuk. A jelenlegi EU-jog a foglalkoztatáson kívüli területen nem biztosítja ezt.

6. Jogi védelem a diszkrimináció ellen az EU-ban

6.1 Jóllehet nem minden tagállam ültette át megfelelően a faji egyenlőség irányelvét és a foglalkoztatási keretirányelvét⁽¹⁵⁾, több tagállam is rendelkezik olyan diszkriminációellenes törvényekkel, amelyek túlmennek a 13. cikk szerinti irányelvek elvárásain.

6.2 Egy 2006 decemberében publikált elemző tanulmány⁽¹⁶⁾ áttekintette a foglalkoztatás és a munka területén kívüli, a nemi hovatartozás, a szexuális irányultság, a fogyatékoság, a vallás, a meggyőződés és az életkor alapján történő diszkrimináció ellen hozott nemzeti jogszabályokat. A szerzők a következőt állapították meg:

„A vizsgált európai országok talán legszembetűnőbb jellegzetességei a következők: (1) az országok többsége jóval túlmegegy az EK jelenlegi elvárásain, és valamilyen formában jogi védelmet biztosít a jelentősben vizsgált diszkriminációs formák többsége ellen, illetve (2) az országok között nagy eltérések tapasztalhatók, mind a védelem fokában, mind természetében”⁽¹⁷⁾.

6.3 Az elemzés nagyfokú eltéréseket állapított meg azzal kapcsolatban, hogy mely tevékenységi területekre és mely megkülönböztetési alapokra nézve léteznek egyenlőségi jogszabályok, illetve hogy e védelem a nemzeti alkotmányban,

általános megkülönböztetésellenes törvényekben, nemzeti vagy regionális törvényekben, illetve egyes területeket (pl. lakhatás, oktatás) szabályozó specifikus törvényekben szerepel-e. Valamennyi vizsgált alap, illetve terület tekintetében különféle változatokat tapasztaltak az egyes országokban a megkülönböztetésellenes jogok alóli kivételek természetét, formáját és mennyiségét illetően⁽¹⁸⁾. A tagállamok Bell, Chopin és Palmer-féle összehasonlítása⁽¹⁹⁾ megerősíti a sokféleség és a következetlenség fenti megállapítását.

6.4 Amint a Tanács az európai év értékelése kapcsán kiadott állásfoglalásában elismerte, az egyenlőséget vizsgáló testületek kulcsfontosságú vezető szerepet játszanak, illetve játszhatnak a megkülönböztetés elleni küzdelemben és az egyenlőség előmozdításában valamennyi tagállamban; szerepük különösen a tudatosság növelésében döntő. A faji egyenlőség irányelve, az árukhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés irányelve, illetve a nemek egyenlőségének átdolgozott irányelve⁽²⁰⁾ megköveteli a tagállamoktól, hogy szakosodott testületeket állítsanak fel az egyenlő jogok támogatására a faji és etnikai eredet, valamint a nemi hovatartozás területén, de nem írja elő hasonló testületek létesítését a vallási vagy meggyőződésbeli hovatartozás, a fogyatékoság, a szexuális irányultság és az életkor tekintetében. A tagállamokban felállított testületek hatáskörük tekintetében meglehetősen eltérő képet mutatnak. Egyesek csak a faji vagy etnikai származás kérdésével foglalkoznak, míg mások a 13. cikkben szereplő összes megkülönböztetési alapot, sőt más alapokat is vizsgálnak⁽²¹⁾. Európai szinten működik egy Equinet nevű hálózat⁽²²⁾, amelyet a tagállamokban található, a megkülönböztetésellenes joganyag alkalmazásáért felelős független intézmények vagy kormányzatok alkotnak.

6.5 Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége a szexuális irányultság alapján történő diszkrimináció elleni jogi védelem egész EU-ra kiterjedő felülvizsgálatát⁽²³⁾ követően uniós jogszabályok kidolgozását ajánlotta a 13. cikkben említett valamennyi esetben megvalósuló egyenlő bánásmódhoz való egyenlő jogok biztosítása érdekében.

6.6 Az EGSZB szerint semmi nem indokolja, hogy az EU továbbra is olyan megkülönböztetésellenes jogszabályrendszert tartson fenn, amely a nem, faji vagy etnikai származás, vallás vagy meggyőződés, fogyatékoság, életkor, illetve szexuális irányultság miatti diszkrimináció leküzdésére irányuló, a Szerződésbe foglalt kötelezettségvállaláson alapul, és amely e megkülönböztetési alapok némelyike terén kevesebb védelmet nyújt és tart fenn, és korlátozottabb garanciákat biztosít az egyenlő bánásmódra.

⁽¹³⁾ Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007. ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Uo., 7. oldal.

⁽¹⁵⁾ Ld. M. Bell, I. Chopin és F. Palmer: Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 25 EU Member States Compared („A megkülönböztetésellenes jogszabályok fejlődése az EU-ban – a 25 tagállam összehasonlítása”), 2007. július, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Ld. A. McColgan, J. Niessen és F. Palmer: Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation („A foglalkoztatáson és a munkán kívül eső megkülönböztetés elleni nemzeti intézkedések összehasonlító elemzése”), VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, 2006. december.

⁽¹⁷⁾ Uo., 3. oldal.

⁽¹⁸⁾ I.m., Összehasonlító táblázatok, 36–45. o., ld. még: M. Bell, I. Chopin és F. Palmer (ld. a 15. lábjegyzetet).

⁽¹⁹⁾ I. m. Összehasonlító táblázatok, 83–113. oldal.

⁽²⁰⁾ 2006/54/EK.

⁽²¹⁾ Ld.: M. Bell, I. Chopin és F. Palmer: Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 25 EU Member States Compared („A megkülönböztetésellenes jogszabályok fejlődése az EU-ban – a 25 tagállam összehasonlítása”), 2007. július, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, 108–113. oldal.

⁽²²⁾ Lásd: www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States [Homofóbia és szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés az EU tagállamaiban], I. rész – jogi elemzés, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2008 (szerző: Olivier De Schutter).

6.7 Az összes megkülönböztetési alapot lefedő, következetes EU-szintű szabályozás híján semmi nem ösztönzi igazán a tagállamokat következetes jogszabályok megalkotására, és az Európai Bizottságnak vagy a Tanácsnak nincs jogalapja a beavatkozásra, ha nem elégséges szintű vagy egyenlőtlen diszkrimináció elleni védelmet tapasztalnak – amint az jelenleg is történik.

6.8 Az EGSZB tudatában van annak, hogy a megkülönböztetést tiltó jogszabályok önmagukban nem szabadítják meg az egyes országokat a diszkriminációtól, de legalább kimondják, hogy az adott állam elismeri: a diszkrimináció kárt okoz az egyéneknek és a társadalomnak, és az állam jogi eszközökkel kíván véget vetni a megkülönböztetésnek. A megkülönböztetésellenes jogszabályok hiánya ettől meglehetősen eltérő üzenetet közvetít, azt a (tév)hitet táplálva, hogy a diszkrimináció nem létezik, vagy nem elég súlyos probléma ahhoz, hogy hivatalos megelőző intézkedéseket kellene hozni ellene – ami politikai nyelven azt jelenti, hogy a diszkrimináció potenciális alkalmazóinak a jogszabályok bármilyen formájával szembeni kifogásai nagyobb súllyal esnek latba, mint a polgárok életminőségének javítására és nagyobb társadalmi kohézióra irányuló törekvések.

6.8.1 Nyilvánvalóan bebizonyosodott, hogy a bevált gyakorlatok terjesztését szolgáló informális, nem jogi természetű intézkedések nem számolják fel a diszkrimináció berögződött formáit.

6.8.2 Ugyanakkor a diszkriminációellenes jogszabályok önmagukban, átfogó tudatosságnövelő és oktató programok és hatékony végrehajtás nélkül nem érhetik el céljukat.

7. Az egyenlőségi jogok közötti hierarchia gátolja az EK céljainak elérését

7.1 Az EGSZB szerint a diszkriminációellenes EK-szabályok jelenlegi következetlen és hierarchikus rendszerének fenntartása gátolja az EK céljainak elérését:

- Akadályozza a munkavállalók szabad mozgását, akik egyes államokban kevesebb jogot érvényesíthetnek a megkülönböztetéssel szemben, mint másokban. Az Európai Bizottság „Diszkrimináció – számít ez?” című online felmérésére adott válaszok 69,2 %-a azt jelezte, hogy az életkor, a fogyatékosság, a vallás és a szexuális irányultság alapján történő munkahelyen kívüli diszkrimináció elleni jogi védelem szintje befolyásolja az egyének döntését a más tagállamba való elköltözzéssel kapcsolatban ⁽²⁴⁾.
- Gátolhatja az áruk szabad mozgását is, mivel a szolgáltatóknak eltérő egyenlőségi normáknak kell megfelelniük a különböző tagállamokban az áruk és szolgáltatások nyújtása tekintetében. A European Business Test Panel megkülönböztetésmentességről szóló felmérésében ⁽²⁵⁾ részt vevő vállalkozások 26,3 %-a jelezte, hogy az árukhoz és szolgáltatásokhoz, valamint a lakhatáshoz való hozzáférés terén az életkor, a fogyatékosság, a vallási vagy szexuális irányultság alapján előforduló diszkriminációval szembeni védelem egy másik

tagállamban megvalósuló szintje befolyásolná üzleti tevékenységével kapcsolatos lehetőségeit.

- Hatással van az életminőségre is, mivel jogi tiltás hiányában a diszkrimináció és zaklatás a legtöbb esetben akadálytalanul folyhat, ami tartósítja a gazdasági és társadalmi jogok egyenlő és teljes élvezésének akadályait.
- Ellenkezik a társadalmi kohézió törekvésével, mivel nem biztosít teljes és egyenlő elismerést a társadalom valamennyi csoportja számára.
- Korlátozza egyes jelentősebb csoportok és közösségek részvételét a civil társadalomban.

7.2 A tovább folytatódó diszkriminációval kapcsolatos aggályait hangoztatva az európai év nyomán követésével kapcsolatban kiadott állásfoglalásában a Tanács

- megjegyezte, hogy „a diszkrimináció szegénységhez és kirekesztettséghez vezethet, elzárva a részvétel lehetőségét és a forrásokhoz való hozzáférést”,
- kijelentette, hogy „az Európai Parlament és a civil társadalom a diszkrimináció elleni jogi védelem kiterjesztését szorgalmazza a foglalkoztatás és a munkavégzés területén túl”; és
- felhívta a tagállamokat és az Európai Bizottságot, hogy „fokozzák erőfeszítéseiket a megkülönböztetés megelőzése és leküzdése terén (...) a munkaerőpiacon belüli és kívüli egyaránt”, valamint hogy „biztosítsák és fokozzák az egyenlőségi kérdésekre szakosodott szervek hatékonyságát”.

8. Az új irányelv szükségessége

8.1 A Tanács által hangoztatott aggodalmak orvoslására és annak érdekében, hogy az egész EU-ban következetes minimális védelmi szint érvényesüljön, új jogszabályra van szükség, amely bevezeti a munkahelyen kívüli területen a fogyatékoságtól, a vallástól vagy meggyőződéstől, a szexuális irányultságtól és az életkortól függetlenül alkalmazandó egyenlő bánásmód elvét.

8.2 Tekintettel arra, hogy a jelenlegi diszkriminációs szintek milyen jellegű és kiterjedésű ügyeket érintenek, és hogy milyen befolyást gyakorolnak az EU célkitűzéseinek elérésére, valamint arra, hogy a tagállamokban egyenletesen magas szintű védelmet kellene megvalósítani, ez nem biztosítható megfelelően a tagállamok szintjén, hanem – a szubszidiaritás és az arányosság az EK-Szerződés 5. cikkében megállapított elvével összhangban – közösségi szintű fellépést igényel.

8.3 Az EGSZB javasolja, hogy ez a fellépés egységes irányelv formáját öltsse, amely egyformán tiltja a fogyatékoság, vallás és meggyőződés, szexuális irányultság és életkor miatti diszkriminációt valamennyi, a foglalkoztatáson kívül eső területen, a faji egyenlőségi irányelv hatályán belül, megkövetelve szakosodott testületek felállítását, illetve kibővítését oly módon, hogy hatáskörük a fenti jogszabály hatályán belül eső valamennyi területre kiterjedjen. Ez volt az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének egyik legfőbb ajánlása ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Online konzultáció, 2007. július-október.

⁽²⁵⁾ 2007.7.12. – 2007.8.31., 4a. kérdés.

⁽²⁶⁾ Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States [Homofóbia és szexuális beállítottságon alapuló megkülönböztetés az EU tagállamaiban], I. rész – jogi elemzés, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2008 (szerző: Olivier De Schutter).

8.3.1 Az EGSZB belátja, hogy a jelenlegi megkülönböztetésellenes irányelvek által biztosított védelmet erősíteni lehetne – például az intézményi megkülönböztetés létének egyértelműbb elismerésével –, ugyanakkor jelenleg azt tekinti elsődleges fontosságúnak, hogy a fenti okok esetében ugyanolyan szintű védelem legyen biztosítható, mint a faji vagy etnikai származás esetében.

8.4 Az EGSZB tudatában van annak, hogy számos szervezet – különösen a kisvállalkozások – első reakciója bármely új szabályozási javaslatra a megfelelés költségeivel kapcsolatos aggodalmak hangoztatása. A vállalkozások számára a többszintű szabályozás „rendkívül nehéz” teszi a megfelelést⁽²⁷⁾. Az EGSZB nem hiszi, hogy a munka területén kívüli diszkrimináció elleni közös uniós normát bevezető egyetlen irányelv elfogadása jelentős többletköltségekkel járna; számos esetben a gyakorlat és a törvény összeegyeztetését több mint ellensúlyozza majd a diszkrimináció megszüntetése következtében nyert szélesebb fogyasztói bázis. A European Business Test Panel megkülönböztetésmentességről szóló felmérésében részt vevők 89,8 %-a szerint az Európai Bizottságnak jogszabályt kell alkotnia „annak érdekében, hogy egész Európában biztosítsa a diszkriminációval szembeni védelem azonos szintjét”⁽²⁸⁾.

8.5 Az EGSZB tudatában van az egyes megkülönböztetési alapokra vonatkozó külön irányelvek mellett szóló érveknek, úgy véli azonban, hogy a négy területre egyaránt kiterjedő egyetlen irányelv sokkal kívánatosabb:

- maximális világosságot és átláthatóságot biztosít az egyének, illetve az áruk és szolgáltatások biztosítói számára. Tudatában vagyunk, hogy a magánvállalkozások ritkán örülnek az új szabályozási formáknak; az egyes megkülönböztetési alapokra vonatkozó külön uniós megkülönböztetésellenes sztenderdek egymástól eltérő időben történő életbeléptetése a következetes előírások bizonyossága nélkül jóval nehezebbé teszi a megfelelést, különös tekintettel a korlátozott forrásokkal rendelkező kisvállalkozásokra;
- hatékony választ és megoldást ad a többszörös diszkriminációra; ha valamennyi területen következetes, egyforma értékű védelmet biztosítunk azon egyének számára, akik identitásuk több vonatkozása miatt is megkülönböztetést, illetve zaklatást szenvednek el, ezek az egyének megfelelő és releváns orvoslott találhatnak problémáikra;
- érthetővé és hozzáférhetővé teszi a jogszabályokat; az európai év nyomon követéséről kiadott állásfoglalásában a Tanács utalt a diszkriminációellenes törvények alacsony szintű ismertségére⁽²⁹⁾. A tudatosság szintjének növelése sokkal nehezebb feladat, ha a különböző megkülönböztetési alapokat tekintve és a különböző területeken uniós és nemzeti szinten is bonyolult, sokféle jogrendszer létezik az egyenlő bánásmódot illetően;
- elkerüli az egyenlő bánásmódra vonatkozó jogok európai rendszerén belüli hierarchiát; a társadalmi kohézió a társadalom tagjain múlik, akik részéről közös kötelezettségvállalás és összetartozás-érzés szükséges; ez jóval nehezebben megva-

lósítható akkor, ha a különböző csoportok a jogszabályok tartalmából azt olvashatják ki, hogy egyes csoportok egyenlő bánásmódhoz való joga nagyobb súllyal esik latba, mint mások jogai.

8.6 A faji egyenlőség irányelve megjelölte azokat a foglalkoztatáson kívül eső és az EU hatáskörébe tartozó kulcsfontosságú területeket, ahol az EU céljai érdekében releváns és szükséges a fogyatékos, vallás és meggyőződés, szexuális irányultság és életkor alapján való megkülönböztetés megelőzése; az EGSZB nyomatékosan ajánlja, hogy mindezen területeket teljes mértékben vonják az új irányelv hatálya alá.

8.7 Az EGSZB tudomásul veszi, hogy a szubszidiaritás elvével összhangban egyes tevékenységi területeken – pl. lakhatás, oktatás, egyéb közszolgáltatások – a szolgáltatások megszervezése és nyújtása és/vagy a szabályozás egyéb aspektusai elsődlegesen a tagállamok nemzeti vagy regionális szintű hatáskörében maradnak. Az EGSZB szerint az EK-Szerződés 5. cikke alapján az érintett tevékenységek területén biztosítandó átfogó, közös, magas szintű egyenlő elbánási norma azonban kizárólag az európai szintű szabályozás révén valósítható meg.

8.8 Az EGSZB üdvözlí ezért az Európai Bizottság 2008. július 2-án bejelentett döntését, amely szerint új irányelvre tesz javaslatot, amely biztosítja a vallástól vagy meggyőződéstől, a fogyatékoságtól, az életkortól és a szexuális irányultságtól függetlenül alkalmazandó egyenlő bánásmód elvét a faji egyenlőség irányelvében szereplő foglalkoztatáson kívül eső területeken. Mivel ennek a véleménynek korábbi változatait eljuttattuk az Európai Bizottsághoz, reméljük, hogy az EGSZB tanulmányozócsoportjának érvei és előzetes következtetései, amelyek az irányelv kidolgozását a most javasolt formában ajánlják, segítették az Európai Bizottságot döntésének meghozatalában. Reméljük továbbá, hogy a vélemény végleges változata arra ösztönzi a tagállamokat, hogy elismerjék az e célra szolgáló uniós jogszabály értékét és jelentőségét, valamint segíti őket abban, hogy hozzájáruljanak a jogszabály sorsának kedvező alakulásához és elfogadásához.

8.9 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság döntését, hogy olyan irányelvre tesz javaslatot, amely maximálisan összhangban áll a 13. cikkben alapuló egyéb irányelvekkel, azonos fogalom-meghatározásokat alkalmaz a közvetlen és közvetett megkülönböztetés, a zaklatás és a pozitív fellépés tekintetében, és a tagállamokban jelen lévő valamennyi személyre vonatkozik, a harmadik országok állampolgárait is beleértve, és azonos kötelezettségeket ró a tagállamokra a jogorvoslatra, a hatékony, arányos és elrettentő erejű szankciókra, a viktimizáció elleni védelemre, valamint a bizonyítási teher megfordítására vonatkozóan. Ugyanilyen fontosak a tudatosság növelésére és a társadalmi partnerekkel és NGO-kkal folytatott párbeszéd ösztönzésére irányuló, ennek megfelelő kötelezettségek.

8.10 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a Tanács és a többi uniós intézmény a javasolt irányelv ellenőrzése során fontolja meg a következőket annak biztosítása érdekében, hogy az irányelv végső formájában elérje a fent leírt célokat:

⁽²⁷⁾ Európai Vállalkozások Szövetsége, válasz az Európai Bizottság „Diszkrimináció – számít ez?” című konzultációjára, 2007. október 12.

⁽²⁸⁾ 2007.7.12. – 2007.8.31., 4b. kérdés.

⁽²⁹⁾ Online konzultáció, 2007. július-október, 1. oldal.

8.10.1 *Csorbíthatatlanság:* Egy új irányelv kialakítása semmi esetben sem csökkentheti a diszkrimináció elleni védelem szintjét egyetlen EU-jogszabályban sem, és a tagállamok az új irányelv végrehajtását nem használhatják fel arra, hogy csökkentsék saját diszkriminációellenes védelmük szintjét.

8.10.2 *Egyenlő jogok és ésszerű munkahelyi integráció a fogyatékkal élők számára:* A fogyatékkal élő személyek a foglalkoztatás területén kívül is ugyanolyan vagy még nagyobb akadályokba ütköznek. Az irányelvnek keretet kell biztosítania a tagállamok számára ahhoz, hogy teljesítsék az egyenlő bánásmóddal és a megkülönböztetésmentességgel kapcsolatos, a fogyatékkal élők jogairól szóló ENSZ-egyezményben szereplő kötelezettségeiket.

8.10.2.1 Az új irányelvnek meg kell követelnie, hogy a szociális védelem – beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást –, a szociális juttatásokat, az oktatást, illetve az áruk és szolgáltatások biztosítása – beleértve a lakhatást is – területén működő valamennyi személy

- a) felkészüljön a fogyatékkal élők hozzáféréssel kapcsolatos szükségleteire, beleértve a fizikai környezethez, a közlekedéshez és az információkhoz való hozzáférést; valamint
- b) megelőző jellegű, ésszerű munkahelyi integrációt biztosítsanak a fogyatékkal élők előtti akadályok elhárítása, és ezzel a maximális részvétel, illetve igénybevétel érdekében.

8.10.2.2 A megfelelő hozzáférés hiányát és fogyatékkal élő konkrét személyek érdekében kialakítandó ésszerű munkahelyi integráció elmulasztását az új irányelvnek a diszkrimináció egy formájaként kell meghatározni, kivéve, ha az intézkedés aránytalan terhet jelentene a szolgáltató számára.

8.10.3 *Többszörös diszkrimináció:* Az irányelvnek meg kell erősítenie, hogy az egyenlő elbánás elve magában foglalja a többszörös diszkriminációval szembeni védelmet is, amelynek az uniós és nemzeti jogban is érvényre kell jutnia.

8.10.4 *Pozitív intézkedések:* Az egyenlőtlenség sokszor beivódik a foglalkoztatáson és a munkán kívüli tevékenységi területekbe is, például az oktatásba, az egészségügybe, a lakhatásba és az olyan szolgáltatásokhoz való hozzáférésbe, mint a szállodák, éttermek, pénzügyi szolgáltatások, illetve szervezett utazások. Ezért a teljes egyenlőség gyakorlati megvalósítása érdekében az új irányelvnek kifejezetten meg kell engedni a tagállamoknak, hogy a valláshoz vagy meggyőződéshez, a fogyatékos-sághoz, az életkorhoz, illetve a szexuális irányultsághoz kapcsolódó hátrányok megelőzése vagy kompenzálása érdekében intézkedéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el.

8.10.5 *Preferenciális bánásmód a fogyatékos-ság és életkor tekintetében:* Az új irányelvnek tudomásul kell vennie a tagállamok

azon intézkedéseit, amelyek egyes személyeknek életkoruk, illetve fogyatékkal élő státuszuk jogán preferenciális bánásmódot biztosítanak, amely gyakran hozzájárul az idős, illetve fiatal személyek és a fogyatékkal élők jobb társadalmi beilleszkedéséhez. Az új irányelv nem veheti el az állami, illetve a magán-szféra szervezeteinek kedvét attól, hogy hasonló előnyöket kínáljanak az egyenlő részvétellel szembeni materiális, pénzügyi, illetve viselkedéssbeli akadályok elhárítása vagy csökkentése céljából. Az irányelvnek lehetővé kell tennie a tagállamok számára, hogy engedélyezzék ezen intézkedéseket, feltéve hogy azok jogos célt szolgálnak, amely összhangban van az egyenlő bánásmód elvével, és a cél elérésére alkalmazott eszközök arányosak.

8.10.6 A kivételeket szűkre kell szabni. Az EGSZB tudatában van annak, hogy vannak olyan körülmények, amikor a védelem körébe tartozó megkülönböztetési alapok szerinti eltérő bánásmód adekvát és szükséges lehet, de elutasítja a közvetlen megkülönböztetés általános igazolhatóságának bevezetését. A megkülönböztetés tilalma alóli kivételek nem lehetnek olyan széles körűek, hogy gyengítsék az irányelv szándékolt védelmének szintjét; másrésről az irányelvet sem bonyolíthatja feleslegesen a különböző körülményekre, illetve megkülönböztetési alapokra vonatkozó specifikus kivételek hosszú listája. A differenciált bánásmód a megkülönböztetésellenes jogszabályokon belül csak abban az esetben megengedett, amikor az egyenlőség és az emberi méltóság védelmét és erősítését szolgálja, és nem ássa alá a diszkriminációellenes rendelkezések hatékonyságát.

8.10.7 *Jogérvényesítés:* Az új irányelvnek a szervezett civil társadalom jelentőségének és értékének elismerése mellett biztosítania kellene, hogy azok a szövetségek és szervezetek, amelyeknek jogilag megalapozott érdekük fűződik a rendelkezések érvényre juttatásához, jogi vagy adminisztratív eljárásokhoz folyamodhassanak a megkülönböztetés által sújtott személyek nevében, vagy őket támogatva.

8.10.8 *Szakosodott testületek:* Nem kétséges, hogy a nemzeti jogszabályok tudatosításában és végrehajtásában és az egyenlő bánásmód előmozdításában nagy szerepe van a faji egyenlőség irányelvben ⁽³⁰⁾ és az árukhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés irányelvben ⁽³¹⁾ részletezett funkciókat betöltő, független, megfelelő forrásokkal ellátott és kompetens szervezeteknek. Az új irányelvnek elő kell írnia egy vagy több testület felállítását (vagy egy meglévő testület kibővítését) a vallás vagy meggyőződés, a fogyatékos-ság, az életkor, illetve a szexuális irányultság tekintetében. Ezenkívül ezeknek a testületeknek feladata kellene, hogy legyen a megkülönböztetés elleni küzdelemre irányuló politikák eredményeinek rendszeres értékelése.

Kelt Brüsszelben, 2008. szeptember 18-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ 13. cikk.

⁽³¹⁾ 12. cikk.