

A DISZKRIMINÁCIÓ-TILALOM KITERJESZTÉSE AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYÉBEN

Az emberi jogok egyenlő biztosításának a gondolata a második világháborút követően létrejött nemzetközi jogi dokumentumok közül először az ENSZ Alapokmányban jelent meg.¹ Az alapító okmány több helyen, a nemzetközi szervezet céljainak és elveinek a felsorolásakor² és a nemzetközi szintű politikai, gazdasági és szociális együttműködés elérését segítő feladatok meghatározásakor is utal „az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartására”.³ Az egyenlőség elve az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 2. és 7. cikkeiben⁴ és az ENSZ keretében létrejött Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezség-
okmánya 26. cikkében⁵ már mint a törvény előtti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma jelenik meg.

Az egyezségokmány 26. cikke azon az általános egyenlőségi szabályon⁶ túl, amely az Emberi jogok európai egyezménye 14. cikkéhez hasonlóan csupán az egyezségokmányban foglalt jogok biztosítása során tiltja a diszkriminációt, egy önálló jogot teremt. A 26. cikk ugyanis a törvény előtti egyenlőség jogának a gyakorlása kapcsán tilt mindenfajta megkülönböztetést és kíván hatékony jogvédelmet a részes államoktól.

2000. június végén az Európa Tanács keretében működő Miniszterek Bizottsága egy, az Emberi jogok európai egyezményéhez kapcsolódó új kiegészítő jegyzőkönyvet fogadott el. Ez a dokumentum az egyezmény 14. cikkében foglalt, a konvencióbeli jogokra korlátozott diszkrimináció-tilalmat egy általános, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a nemzeti jogrendszerekben biztosított valamennyi jogra kiterjesztő rendelkezéssel váltja fel. A 12. jegyzőkönyvet ez év november 4-én, az Emberi jogok európai egyezmény elfogadásának ötvenedik évfordulója alkalmából rendezett tanácskozáson huszonöt tagállam írta alá. Életbe azonban csak akkor lép a 12. protokoll, amikor legalább tíz állam törvényhozása megerősíti azt.

Ebben a tanulmányban arra a kérdésre keresem a választ, hogy a jegyzőkönyv életbelépése milyen változást eredményezhet az egyezmény esetjogában, és hogy milyen kötelezettséget ró a dokumentumot magukra nézve kötelezőnek elismerő tagállamokra, elsősorban per-sze a 12. jegyzőkönyvet aláíró Magyarországra.

A JANUS-ARCÚ 14. CIKK

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani” – szól az Emberi jogok európai egyezményének⁷ a megkülönböztetés általános tilalmát megfogalmazó 14. szakasza, amely nem az egyenlőség elérését tűzi ki célul, hanem „csupán” megkülönböztetés-mentes bánásmódot biztosít az egyezménybeli jogok tekintetében.⁸

A hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jog, vagy pozitívan megfogalmazva: az egyenlő bánásmódhoz való jog egy rendkívül sajátos helyzetben lévő jog. Önállóan emberi jogként, illetve, ha az alkotmányban nyer megerősítést, akkor alkotmányos alapjogként viselkedik, más jogokkal együtt pedig azok érvényesítési módjának biztos mércéjéül szolgál. Ez utóbbi arcát mutatja az Emberi jogok európai egyezménye 14. cikkében, és ezt mutatja a magyar alkotmány 70/A. §-ában is.⁹ Az egyezmény őrei, a strasbourgi bírák – a magyar alkotmánybírákhoz hasonlóan – a diszkrimináció-tilalmat mindeddig csupán alapelveként, és nem önállóan érvényesíthető emberi jogként ismerték el.¹⁰

Ahogy azt az Emberi Jogok Európai Bizottsága a Belgian Linguistic-¹¹ majd később az X kontra NSZK-ügyben¹² megállapította, az egyezmény 14. szakasza nem általában tiltja a diszkriminációt, hanem csupán a konvencióban foglalt jogok és szabadságok vonatkozásában. Az egyezménynek ezt a hiányosságát ellensúlyozni látszik az a tény, hogy bizonyos esetben a diszkriminatív bánásmód – akár összefügg valamely egyezményben biztosított más joggal, akár nem –, megalázó bánásmódnak minősül, és ekképpen egyezményesértő a konvenció 3. cikkében foglaltak alapján.¹³ Erre a következtetésre jutott a Bizottság az East African Asians kontra Egyesült Királyság-
ügyben.¹⁴ Uganda és Kenya függetlenedését követően ugyanis a brit állampolgárságot megtartó, de az afrikai területen maradó lakosok nem léphettek be Nagy-Britannia területére, mert egy, a belépést csupán a Nagy-Britannia területén születettek, illetve a

Nagy-Britanniához családi szálakkal kötődők számára engedő jogszabály elzárta őket ettől a lehetőségtől. A Bizottság faji alapon történt megkülönböztetésnek minősítette a brit magatartást, az országba való belépést lehetetlenné tevő szabályozást pedig az egyezmény 3. cikkébe ütköző megalázó bánásmódnak.¹⁵

Ezen túl, a 14. szakasz korlátozott voltát ellensúlyozandó, a Belgian Linguistic-ügyben¹⁶ az Emberi Jogok Európai Bizottsága, majd az ügy egy későbbi szakaszában a Bíróság is megállapította, hogy a 14. cikk nem csupán azokban az esetekben alkalmazható, ha valamely más egyezménybeli jogsértés is megállapítható. A szóban forgó szakasz ilyen szűk körű értelmezése ugyanis – érvelt a Bizottság – értéktelenné és alkalmazhatatlanná tenné az egyezmény 14. cikkét. Ahhoz ugyanis, hogy a 14. cikk sérelme megállapítható legyen, nem szükséges, hogy a kérelmezőnek egy másik, az egyezmény által ugyancsak biztosított jogát megsértse az állam, elegendő, ha a kérelem egy másik, a konvenció által deklarált jog védelmi körébe tartozik.¹⁷

A 14. cikk kettős természete tehát abban nyilvánul meg, hogy főszabályként járulékos jogként viselkedik, önállóan nem lehet alapja egyezményes sérelm megállapításának, de, ahogyan az már a strasbourgi bíróság vissza-visszatérő formulájává vált, *a 14. cikk megsértésének nem feltétele a konvencióban foglalt bármely más jog vagy jogok tényleges sérelme*, ilyen értelemben tehát a diszkrimináció-tilalom autonóm.¹⁸

Az egyezményben fel nem sorolt joghoz kapcsolódó megkülönböztetés nem minősül a 14. cikket sértőnek, ezért nem remélhet jogorvoslatot a strasbourgi bíróság előtt az a kérelmező, akinek a munkához való joga sérül valamely megkülönböztetett bánásmód eredményeképpen. Igaz, ezt a hiányosságot orvosolni látszik az Európai szociális karta,¹⁹ amely – többek között – a munkához való jogot, a méltányos díjazást, a szakképzést és általában a szociális jogokban való részesülést bíróságra, nemre, vallásra, politikai nézetre, nemzetiségre vagy társadalmi származásra való tekintet nélkül biztosítja. Vagyis bizonyos típusú diszkriminatív bánásmódok esetében segítséget nyújt, de más esetekben (például betegség vagy mozgáskorlátozottság miatti indokolatlan megkülönböztetés) a karta sem jelent megoldást.

A 14. CIKK ALKALMAZÁSA

Az egyezmény diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó szakaszának további gyengéje az, ahogyan a strasbourgi bírák azt alkalmazzák. Az Airey kontra Írországuügyben²⁰ a testület ugyanis világossá tette, hogy abban az esetben, ha a kérelmező által felhívott másik

egyezménybeli szakasz sérelmét a Bíróság megállapította, nincs szükség az ügynek a 14. cikk szempontjából való vizsgálatára. Egy esetben tesz kivételt a testület, akkor, ha az ügy alapja a konvenció által biztosított valamely jog élvezete során megnyilvánuló nyilvánvaló diszkrimináció.²¹ A kérdés most már csak az, vajon miért indokolt a 14. cikk eltérő kezelése abban az esetben, ha egy másik, egyezményben biztosított jog sérelmét megállapítja a Bíróság. Hiszen minden strasbourgi ítélet az egyedi eset eldöntésén túl általános érvényre is igényt tart: precedensként szolgálhat a jövőben felmerülő vitás kérdésekben.

MILYEN MEGKÜLÖNBÖZTETÉST TILALMAZ A 14. CIKK?

Az alkotmányos jogrendszerekben általánosan elfogadott nézet az, hogy nem mindenfajta megkülönböztetés minősül hátrányos megkülönböztetésnek. Ezt követi az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata is, amely alapján a személyek eltérő kezelése bizonyos szituációban indokolt lehet. Például akkor, ha az a társadalomban meglévő egyenlőtlenségek kiküszöbölését és a valódi (tartalmi) egyenlőség megerősítését célozza, vagy ha az eltérő bánásmód oka a személyek eltérő helyzete.²² Ez utóbbi csoportképzési technikát azonban, amely arra kérdez rá, hogy egy adott ügyben összehasonlítható helyzetben vannak-e a kérelmező által összehasonlítani kért jogalanyok, a Bíróság sokszor nem alkalmazza, így a hangsúly szinte teljesen az ügynevezett ésszerűségi tesztre toródik.²³

E teszt alapján az egyenlő bánásmód elvének sérelmét jelenti, ha a személyek valamely állami szerv általi eltérő kezelése objektíve nem indokolható. Objektív alapokon nyugszik a megkülönböztetés, ha ésszerű, törvényes célt szolgál, alkalmas e cél elérésére, és az alkalmazott eszköz (a személyek közötti megkülönböztetés) arányban áll az elérni kívánt törvényes céllal.

A megkülönböztetés alapjaként – példálózó felsorolásában – a 14. cikk a nem, faj, szín, nyelv, vallás szerinti, a politikai vagy egyéb véleményt, nemzeti vagy társadalmi származást, a nemzeti kisebbséghez tartozást, vagyoni helyzetet, a születés szerinti vagy egyéb helyzetet nevesíti. Minthogy a rendelkezés az egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés nélkül is biztosítja, nem szükséges, hogy az itt fel nem sorolt egyéb ok valamely helyzetből (status) fakadjon. Ez azt jelenti, hogy például a betegség, az életkor vagy a képzettség alapján történő diszkrimináció is szolgálhat egyezményes sérelm alapjául, feltéve persze, hogy az

egyébként valamely más, a konvencióban biztosított jog védelmi körébe tartozik.

A strasbourgi szervek abból indulnak ki, hogy minden faji vagy etnikai alapú megkülönböztetés eleve gyanús (*suspect classification*). E tekintetben a megközelítés hasonló az amerikai Legfelsőbb Bíróságéhoz. A strasbourgi bírák azonban az amerikai kollégáik által alkalmazott tesztet kibővítve a nemi diszkriminációt is ritkán tekintik egyezménykonformnak,²⁴ és szigorúbb vizsgálat alá vetik a felekezet szerinti, illetve vallási alapú megkülönböztetést is.²⁵

Holmes bíró elhíresült mondata, amely szerint az alkotmány – mint maga az élet is – egyfajta kísérlet,²⁶ a „strasbourgi alkotmányra” is igaz. A konvenció ugyanis olyan élő dokumentum, amely védelmet nyújt nem csupán az elfogadásakor már létező és a megfogalmazók által ismert diszkriminatív bánásmódokkal szemben, hanem a megkülönböztetés újabb, az idők során kialakuló formáival szemben is.

A fentiekben az Emberi Jogok Európai Bíróságának és Bizottságának a közvetlen diszkriminációval kapcsolatos gyakorlatáról volt szó. Mielőtt rátérnénk a most aláírás alatt álló kiegészítő jegyzőkönyv előnyeinek és esetleges hiányosságainak a tárgyalására, vizsgáljuk meg, hogy a strasbourgi szervek joggyakorlata hogyan viszonyul a közvetett diszkriminációhoz.

Közvetett, vagy másképpen rejtett diszkriminációról akkor beszélünk, ha egyes rendelkezések, intézkedések, bár a felszínen semlegesnek bizonyulnak, azok végrehajtásakor kiderül, hogy egy jól identifikálható csoporthoz tartozó személyek többségben vannak azok között, akik számára az egyébként semleges jogszabály vagy intézkedés hátrányos következményekkel jár.

Azt illetően, hogy az egyezmény, illetve a Bíróság joggyakorlata védelmet nyújt-e a közvetett diszkriminációval szemben, megoszlanak a vélemények. A korábban már említett Belgian Linguistic-ügyben ugyanis a Bíróság úgy foglalt állást, hogy a 14. szakasz sérelme megállapítható, ha a megkülönböztetésnek nincs ésszerű és objektív indoka. A megkülönböztetés alapjául felhozott ok pedig össze kell függjön az alkalmazott rendelkezés, intézkedés céljával, illetve *hatásával*. Harris²⁷ a teszt ez utóbbi fordulatából azt a következtetést vonja le, hogy a bírósági gyakorlat a rejtett diszkriminációval szemben is védelmet nyújt; igaz, a bizonyítás, mint Strasbourgban minden, a 14. cikket érintő esetben a kérelmező feladata. A közvetett diszkrimináció bizonyítása pedig, ha lehet, még nehezebb és összetettebb, mint a hátrányos megkülönböztetés nyílt formája esetében.²⁸

Az Európai Emberi Jogi Bíróság viszont, úgy tűnik, nem tekinti a 14. cikkbe tartozónak a rejtett diszkriminációt. Az Abdulaziz-ügyben²⁹ ugyanis a bírósági

testület, noha erre lehetősége lett volna, nem mondta ki, hogy a közvetett diszkrimináció az egyezménybe ütközik. Ehelyett elfogadta a bizottsági tagok többségének azon véleményét, amely szerint egy ország bevándorlási politikája szükségszerűen különböztet az egyes nemzetiséghez tartozók között, ami gyakran közvetett módon valamely faji, etnikai vagy bőrszín alapján történő diszkriminatív bánásmódhoz vezet. Ez azonban, vélekedett a Bíróság, nem jelenti a 14. cikk sérelmét.³⁰

AZ ÁLTALÁNOS DISZKRIMINÁCIÓ-TILALOM BEVEZETÉSE

2000. június 26-án az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága új, általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó kiegészítő jegyzőkönyvet fogadott el.³¹ Az egyezmény elfogadásának ötvenedik évfordulóját ünneplő tagállamok közül e 12. jegyzőkönyvet az első körben huszonöt tagállam, köztük Magyarország írta alá és ismerte el kötelezőnek.

Az a tény, hogy Magyarország a 12. protokollhoz elsőként csatlakozó államok között volt, talán annak a jele, hogy e dokumentum kihirdetése sem várat sokat magára. Azután pedig, hogy a jegyzőkönyv a magyar jog részévé válik, bármely magyar jogszabályban foglalt jog vonatkozásában előforduló diszkrimináció esetén adott a Strasbourghoz fordulás lehetősége. A 12. jegyzőkönyv preambuluma, mely az ENSZ egyezségokmány 26. szakaszához hasonlóan deklarálja a törvény előtti egyenlőséget és a jog egyenlő védelmének elvét is, segítségül hívható majd a jegyzőkönyv további cikkeinek értelmezésekor. És bár sem az egyezmény 14. cikke, sem az új jegyzőkönyv első szakasza nem szól kifejezetten az egyenlőségről, az Európa Tanács által a jegyzőkönyvhöz csatolt kommentár³² hangsúlyozza, hogy a diszkrimináció tilalma és az egyenlőség elve igen szervesen kapcsolódik egymáshoz. Az egyenlőség elve pedig megköveteli, hogy a hasonló helyzetben lévőket egyformán kezelje a jog, az egymástól eltérő helyzetben lévőket pedig különbözőképpen. Ez az európai közösségi jogban már régen élő elv, amely, mutat rá Moon, implicite magában foglalja nemcsak a közvetlen, hanem a közvetett diszkriminációt is. Az első terület tehát, ahol fordulatot hozhat a jegyzőkönyv, a rejtett diszkrimináció területe.

Bár maga a jegyzőkönyv nem követel a részes államoktól pozitív lépéseket, megerősítő intézkedéseket, mint ahogyan arra például a faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöbölését célzó egyezmény³³ (2. cikk 2.) kötelezi a tagállamokat, a preambulum utolsó fordulata lehetővé teszi az egyes álla-

mok számára, hogy a valódi egyenlőség elérése érdekében olyan pozitív lépéseket tegyenek, amelyek a gyengébb pozíciókban lévők előnyben részesítését célozzák. Ebben az esetben ugyanis a személyek eltérő kezelését éppen az esélyegyenlőség megteremtésének célja indokolja.

Az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 1. cikk kulcsmondata az 1. pont, amely szerint a jogszabályban meghatározott bármely jog élvezetét mindenfajta megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. A 14. cikkben foglaltakhoz képest a fenti rendelkezés egy helyen tér el. A hátrányos megkülönböztetés ezután nem csupán az egyezményben foglalt jogok vonatkozásában, hanem a jogszabályban meghatározott bármely jog vonatkozásában megállapítható. A 12. jegyzőkönyv 1. cikkének szóban forgó mondata egyebekben a 14. cikk szövegét változatlanul veszi át, ami azt jelenti, hogy a strasbourgi szervek által a 14. cikk köré felépített diszkrimináció-felfogás túlnyomó részben a jövőben is érvényben marad.

„JOGSZABÁLYBAN MEGHATÁROZOTT BÁRMELY JOG”

Az új protokoll legizgalmasabb része kétségtelenül az a szófordulat, amely *bármely jogszabályban* foglalt jog vonatkozásában tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A jogszabály (*law*) fogalma az egyezmény esetjoga alapján az alacsonyabb szintű jogi normákra is kiterjed, és immár nemcsak a hazai jogot foglalja magában, hanem a belső jogba inkorporált nemzetközi jogot is. A strasbourgi bíróság tehát egy-egy olyan kérelem alapján, amely például az egyezségokmányban biztosított valamely jog érvényesítése során történt diszkriminációt sérelmezi, megvizsgálja, hogy az adott jog vonatkozásában tényleg egyezménybe ütköző megkülönböztetést alkalmazott-e az állam. Természetesen az Emberi Jogok Európai Bírósága hatásköre ebben az esetben sem terjed ki valamely vitás jogi kérdés más nemzetközi dokumentum (jelen esetben az egyezségokmány) alapján történő elbírálására.

A kommentár szerint a „bármely jogszabály” fordulat az 1. cikk 2. ponttal együtt értelmezve³⁴ azt jelenti, hogy minden, a hazai jog által biztosított jog élvezete során előforduló diszkriminatív bánásmód esetén jogorvoslatot remélhet az Emberi Jogok Európai Bíróságához forduló panaszos. Abban az esetben is,

ha ez a jog az állami szerveket valamilyen magatartásra kötelező belső jogi normából vezethető le, és akkor is, ha az állami szervek diszkrecionális jogkörükben eljárva sértik meg a diszkrimináció-tilalmat. Magyarországot a legérzékenyebben azonban a kommentár azon pontja (22. IV.) érinti, amely szerint a jövőben az egyezményesértés megállapítható lesz abban az esetben is, ha a hatóság valamely cselekedetének vagy mulasztásának az eredménye a diszkrimináció. Kódexünk legtöbbször (a Polgári törvénykönyv, a Büntető törvénykönyv, a Munka törvénykönyve, a közoktatási törvény stb.) tiltja ugyan a személyek hátrányos megkülönböztetését, mégis úgy tűnik, a magyar jog által biztosított jelenlegi eszközök elégtelenek a diszkrimináció okozta jogsérelmek orvoslására. Mint-hogy a magyar törvényhozás még nem alkotott részletesen kidolgozott, önálló anti-diszkriminációs törvényt, illetve nem egészítette ki az egyes jogterületeken már részben meglévő, a nyílt diszkriminációt tilalmazó jogi normákat, a közvetett diszkrimináció áldozata védtelen, az egyes törvények által le nem fedett életviszonyokban előforduló diszkriminációs gyakorlat pedig szankció nélkül marad.³⁵ Egy ilyen nyilvánvaló joghézag pedig nem felel meg a 12. jegyzőkönyv 1. szakasza azon előírásának, amely szerint valamely jog élvezetét mindenfajta megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. Az államnak ugyanis – ezek szerint – a diszkriminációt minden jog vonatkozásában tilalmaznia kell, és e tilalomnak megfelelő módon érvényt is kell szereznie.

HOGYAN ALKALMAZHATÓ A DISZKRIMINÁCIÓ-TILALOM MAGÁNSZEMÉLYEK VISZONYAIBAN

Míg a jegyzőkönyv 1. cikk 1. pontjában foglalt általános diszkrimináció-tilalom a magánszemélyek egymás közötti viszonyára is kiható szabályozásra utal, a cikk két bekezdését együtt értelmezve egyértelműnek látszik, hogy az egyezmény továbbra is elsősorban a hatóság (public authority) által alkalmazott diszkrimináció esetén nyújt védelmet. Ennek ellenére a kommentár 26. pontja az X és Y kontra Hollandia-ügyre³⁶ hivatkozva nem hagy kétséget afelől, hogy a részes államok felelősséggel tartoznak azért, ha nem biztosítanak megfelelő jogorvoslatot a területükön tartózkodó, hátrányos megkülönböztetést elszenvedett magánszemélyek számára, akkor is, ha a diszkrimináció magánszemélyek egymás közötti viszonyában merült fel. Ezen az alapon felel az állam azért, ha nem nyújt jogszabályi védelmet annak, akit valamely munkafelvétel során önkényesen elutasítanak, akit valamely vendéglátóegységben diszkrimina-

tív módon nem szolgálnak ki, vagy akitől önkényes módon olyan közüzemi szolgáltatást tagadnak meg, amelyet magánszemély vagy magánvállalkozás üzemeltet.³⁷

Magyarországon egy a közvetett és közvetlen diszkrimináció fogalmát a jogalkalmazó számára nyilvánvalóvá tevő, részletes anti-diszkriminációs törvény³⁸ híján az alkotmány 70/A. §-a, a Polgári törvénykönyv személyhez fűződő jogokról szóló része és a büntető kódexben foglalt becsületsértés és rágalmazás tényállások alapján kereshet jogorvoslatot az a személy, akit megítélése szerint hátrányos megkülönböztetés ért. A roma származású Góman Gyulától a kiszolgáltatást megtagadó pécsi vendéglős, vagy a Kádár Zsuzsannát kora és neme miatt nem alkalmazó PROFI üzletlánc-hálózat ügyeihez³⁹ hasonló jogesetek a jövőben a strasbourgi bíróság asztalára kerülhetnek. A 12. jegyzőkönyv alapján ugyanis megnyílik egy új, remélhetőleg hatékony jogérvényesítési út például a munkafelvétel során, vagy a vendéglátóegységekben elszenvedett megkülönböztető bánásmód okozta sérelmek orvoslására. Egy-egy ilyen ügy pedig remélhetőleg felhívja majd a magyar jogalkotók figyelmét arra a joghézagra, amely már régóta fájó pontja a diszkrimináció elleni küzdelmet komolyan gondolóknak.

„A HATÓSÁGOK SENKIVEL SZEMBEN NEM ALKALMAZHATNAK HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉST”

A jegyzőkönyv 1. szakasz 2. pontjában foglalt *hatóság* kifejezést a szövegezők az egyezmény 8. cikkének második és a 10. cikk első bekezdéséből kölcsönözték. A jelentése – ennek megfelelően – megegyezik a strasbourgi szervek által a hatóság fogalomnak ott tulajdonított jelentésével. Hatóságnak (*public authority*) tekinti az Emberi Jogok Európai Bírósága a közigazgatási szerveket, az önkormányzatokat, a bíróságokat, a törvényhozás szerveit, a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szerveket, és bizonyos esetben a belső jogban hatóságnak nem minősülő olyan szerveket is, amelyek tagjaik vonatkozásában bizonyos hatósági jogkörrel rendelkeznek. Ilyenek például a köztestületként működő ügyvédi kamarák.⁴⁰

Összefoglalásként elmondható, hogy a 12. protokoll sokat ígérő kiegészítése az egyezmény diszkriminációt tilalmazó 14. szakaszának. Egy új, önállóan érvényesíthető jogot teremt, amely a nemzeti jogrendszerek egészére kiterjedően tilalmazza a hátrányos megkülönböztetést, és lehetőséget nyújt a pozitív lépésekre, a hátrányos helyzetben lévőknek segítő állami intézkedésekre. Persze, sok múlik majd az új szabá-

lyozás Bíróság általi értelmezésén, alkalmazásán és a jogorvoslat hatékonyságán és gyorsaságán is. Most még csak reméljük, hogy a Bíróság megbirkózik az új jegyzőkönyvben foglalt diszkrimináció-tilalom sérelmét panaszoló kérelmek várhatóan nagy számával.

JEGYZETEK

1. 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.
2. Az Egyesült Nemzetek célja, hogy [...] 3. Gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen (1. cikk).
3. 13. cikk 1. a) és 55. cikk c).
4. Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyoni, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra. Ezenfelül nem lehet semmilyen megkülönböztetést tenni annak az országnak vagy területnek politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján sem, amelynek a személy állampolgára, aszerint, hogy az illető ország vagy terület független, gyámság alatt áll, nem autonóm vagy szuverenitása bármely vonatkozásban korlátozott (2. cikk). A törvény előtt mindenki egyenlő, és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez. Mindenkinek joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben (7. cikk).
5. A törvény előtt minden személy egyenlő, és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell, és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés (26. cikk).
6. Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születé-

- si vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül (2. cikk 1.).
17. Lásd az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényt.
 18. Erről bővebben lásd D. J. Harris–M. O’Boyle–C. Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. London, Butterworths, 1995. 463.
 19. Az egyezmény 14. cikke és a magyar alkotmány 70/A. § szövege közötti összefüggésről lásd Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 353.
 10. A magyar Alkotmánybíróság azonban a strasbourgi bírósággal ellentétben nem csupán az alkotmányban biztosított jogokra, hanem az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992, 281). A hátrányos megkülönböztetés tilalmának mint alkotmányos elvnek a magyar Alkotmánybíróság általi alkalmazásáról lásd legutóbb Sólyom László: *Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary*. In Sólyom László–Georg Brunner: *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000. 44–45.
 11. Judgment of 23 July 1968, A. 6. 33. o.
 12. Appl. 4045/69 Yearbook XIII (1970), 698. o. és később a szintén X kontra NSZK-ügyben a Bíróság ezt ismét megerősítette. D&R 18 (1980), 216. o.
 13. Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni (3. cikk).
 14. 3 EHRR 76 (1973) Com Rep.
 15. A Smith és Grady kontra Egyesült Királyság-ügyben a Bíróság azt is nyilvánvalóvá tette, hogy a homoszexuális kisebbségekkel szemben alkalmazott kirívóan súlyos diszkrimináció adott esetben sértheti a konvenció 3. cikkét. Judgment of 27 September 1999.
 16. Lásd a 11. lábjegyzetet. 27. o.
 17. Lásd P. van Dijk–G. J. H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. The Hague, Kluwer Law International, 1998. 712–713. Jacobs és Robin azt is hangsúlyozza, hogy a 14. cikk a diszkriminációt nemcsak az egyezmény egyes cikkei által lehetővé tett restriktív alkalmazásakor tiltja, hanem abban az esetben is, ha a konvencióban biztosított bármely jog érvényesítésére kiadott állami jogszabály diszkriminál megengedhetetlen módon még akkor is, ha a szóban forgó szabály túlmutat az egyezmény által megkövetelt jogvédelmi szinten. Lásd F. G. Jacobs–R. C. A. White: *The European Convention on Human Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1996. 286.
 18. Lásd például az Abdulaziz, Cabales és Balkandali kontra Egyesült Királyság-ügyet, Judgment of 28 May 1985 A. 94, 35. o. vagy az Inze kontra Ausztria-ügyet, Judgment of 28 October 1987, A. 126, 17. o. 36 §: „Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of one or more of such Convention provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts of the case fall within the ambit of one or more of the latter.” Lásd még Iris Canor: *Primus inter Pares. Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?* European Law Review 2000, 25(1), 3–21. 15.
 19. Az Országgyűlés az 1999. évi C. törvényben hirdette ki az Európai szociális kartát.
 20. Judgment of 9 October 1979, A. 32, 16. o. Később ezt aztán a Bíróság a Dudgeon kontra Egyesült Királyság-ügyben született döntésében is megerősítette. Judgment of 22 October 1981, A. 45, 26. o. para 67.
 21. Ilyen nyilvánvaló diszkriminációnak minősítette a Bíróság a Marckx kontra Belgium-ügyben (Judgment of 13 June 1979, A. 31, 18–27. o.) a törvényes és a házasságon kívüli gyermekeket megkülönböztető belga szabályozást.
 22. Lásd például a Van der Musselle kontra Belgium-ügyet, Judgment of 23 November 1983, A. 70, o. 22. 46 §.
 23. Lásd erről bővebben van Dijk-van Hoof i. m. 722–729. Itt említik a szerzők, hogy a 14. cikk hatékonysága igencsak kérdéses a strasbourgi bíróság azon álláspontját ismervén, amely szerint a részes államok mérlegelési szabadsága különös szerephez jut annak megállapításakor, hogy az egyébként hasonló helyzetben lévők közötti milyen különbségek esetében igazolható a személyek eltérő kezelése (726.).
 24. Lásd például a Karlheinz Schmidt kontra Németország-ügyet, Judgment of 18 July 1994, A. 291-B.
 25. Hoffmann kontra Ausztria, Judgment of 23 June 1993, A. 255-C, 58 o.
 26. Lásd az Abrams kontra United States, 250 U. S. 616, 630. (1919) ügyében Holmes bíró különvéleményét.
 27. Harris-Boyle-Warbrick i. m. 476–477.
 28. A hátrányos megkülönböztetést elszenvedett személy helyzetét megkönnyítendő a bizonyítás terhét a nemi diszkriminációt érintő ügyekben az 1997. december 15-én elfogadott 97/80/EC irányelv az alperesre hárítja, és ugyanígy rendelkezik az ez év június 29-én elfogadott 2000/43/EC irányelv is a faji és etnikai diszkriminációs ügyekkel kapcsolatosan.
 29. Lásd a 18. lábjegyzetet.
 30. Lásd S. Grosz–J. Beatson–P. Duffy: *Human Rights. The 1998 Act and the European Convention*. London, Sweet and Maxwell, 2000. 324–332.
 31. A 12. jegyzőkönyv létrejöttéről, a szöveg megfogalmazásáról lásd az Európa Tanács honlapját, www.dhdirhr.coe.fr/Prot12 és Gay Moon: *Draft Discrimination Protocol to the European Convention on Human*

- Rights* című írását. In *European Human Rights Law Review* 2000, 1. 49.
32. A kommentárt lásd a 30. lábjegyzetben hivatkozott internetoldalon. (*Commentary on the provisions of the Protocol*).
33. Lásd a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről a New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 8. törvényerejű rendeletet.
34. A hatóságok (*public authority*) senkivel szemben nem alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést az 1. pontban említett alapon (1. cikk 2.).
35. Sándor Judit: *A szabályozás csapdái és dilemmái* című írásában további hiányosságot is feltár, amikor arra hívja fel az olvasó figyelmét, hogy a magyar jogszabályok nem kezelik diszkriminációként a formális egyenlőséget még nem sértő, de elkülönüléshez vezető bánásmódot (települési szegregáció, gettósítás, munkahelyi szegregálódás). In *A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig: A jog lehetőségei és korlátai*. Budapest, AduPrint–INDOK, 1998. 49.
36. Judgment of 26 March 1985, A. 91. Ez volt az az ügy, amelynek tárgyalása során az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt a holland kormány képviselője elismerte az egyezmény harmadik személlyel szembeni hatályát. Lásd erről Kovács Krisztina: *Emberi jogaink – magánjogi viszonyokban*. In *Fundamentum* 1998/4, 85–90.
37. Lásd a 12. kiegészítő jegyzőkönyvhöz fűzött kommentár 28. pontját.
38. Egy átfogó törvény megalkotása a 2000/43/EC számú, a faji és etnikai diszkrimináció elleni európai uniós irányelv alapján is indokoltnak tűnik. Az irányelv magyar nyelvű szövegét lásd a *Fundamentum* e számában.
39. Az előbbi ügyben született bírói döntéseket lásd a *Fundamentum* 1998/3., az utóbbi döntést a *Fundamentum* 1998/4. számában.
40. Lásd a Casado Coca kontra Spanyolország-ügyet, Judgment of 24 February 1994, A. 285-A, 17. o.