

NÉHÁNY MEGJEGYZÉS AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY KONCEPCIÓJÁHOZ

Éveken át tartó szakmai viták után, 2003 márciusában megszületett az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló egységes törvény végleges szabályozási koncepciója (a továbbiakban: koncepció), amelynek alapján – a kormányzati szándék szerint – záros határidőn belül elkészül a jogszabály szövegszerű tervezete is. Igen jelentős fejleménynek tartjuk, hogy a kormányzat a jelenlegi széttagolt, gyakran működésképtelen diszkriminációellenes rendszert átfogó, a hatékony fellépés lehetőségét megteremtő szabályozással kívánja felváltani. A koncepció számos megoldásával egyetértünk, és kiemelten támogatjuk, hogy a dokumentum az unió faji és foglalkoztatási irányelveiben¹ meghatározott alapokon azonos védelmet nyújtson a különböző kisebbségi csoportok tagjainak.

A koncepció mindazonáltal felvet néhány olyan, a gyakorlati alkalmazás szempontjából kulcsfontosságú problémát, amelynek alapos átgondolását látnánk szükségesnek a kodifikáció megkezdése előtt. Noha nyilvánvaló, hogy még ebben az országgyűlési ülészakban el kellene fogadni az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvényt ahhoz, hogy a jövő évi költségvetésben már el lehessen különíteni a végrehajtásához (mindenekelőtt pedig a törvény által felállítandó szervezet működtetéséhez) szükséges összegeket, nem volna szerencsés, ha a jogalkotó – a majdan kialakuló gyakorlatban vagy a későbbi korrekció lehetőségében bízva – nem fordítana kellő figyelmet e problémák megoldására. Elemzésünkben négy ilyen kiemelkedő jelentőségű témát veszünk górcső alá: a személyi hatály, a megfordított bizonyítási teher, a létrehozni kívánt szervezet és – ezzel szoros összefüggésben – a szankciórendszer kérdését.

A TÖRVÉNY SZEMÉLYI HATÁLYA. A NYILVÁNOS MAGÁNJOGI JOGVISZONY

Az új szabályozás egyik legkényesebb problémája a személyi hatály, ezen belül pedig az a kérdés, hogy milyen mértékben érvényesíthető a diszkrimináció tilalma a magánjogi jogviszonyokban, illetve a tipiku-

san magánjogi szereplők körében. A közzsféra tekintetében a koncepció tágran határozza meg a törvény érvényesülési körét: „kötelezeti oldalon a diszkriminációtílalom személyi hatályának [...] ki kell terjednie mindenekelőtt az állami és önkormányzati szervekre, hatóságokra és intézményekre, függetlenül attól, hogy közjogi vagy magánjogi jogviszonyaikról van szó. Kiterjedne a törvény hatálya azoknak a nem állami, nem önkormányzati szervezeteknek a közjogi jogviszonyaira, amely szervezeteket jogszabály hatósági jogkörrel ruházott fel [például közttestületek], valamint a közszolgáltatást végző szervekre és a nyilvános és közforgalmú intézményekre [is].”

A koncepció lényegesen korlátozóbb álláspontot foglal el a magánjogi jogviszonyok tekintetében. Mivel „az egyenlő bánásmód érvényesítése (az ehhez szükséges jogszabályok megalkotása, az intézmény- és szankciórendszer létrehozása és működtetése) az állam felelőssége”, ezért „a magánjogi jogviszonyokra [...] abban az esetben terjedne ki a törvényi diszkriminációtílalom hatálya, ha a kötelezett magánjogi jogalanyiségának létrejöttéhez valamilyen előzetes állami (önkormányzati, hatósági, bírósági stb.) aktusra van szükség. Az állami aktus lehet engedély, bejegyzés, regisztráció, így például a gazdasági társaság bírósági bejegyzése, egyéni vállalkozói igazolvány kibocsátása stb.” Az ilyen, előzetes állami aktushoz kötött magánjogi jogviszonyokat a koncepció *nyilvános magánjogi jogviszonynak* nevezi.

A megoldás indokául arra hivatkozik, hogy az alkotmány 70/A. §-a „alapvetően állami kötelezettséget fogalmaz meg, közvetlen kikényszeríthetősége a magánszemélyek közötti jogviszonyokban komoly problémákat vet fel. Ezért ha a törvényhozó ki akarja terjeszteni a törvény hatályát az állami és önkormányzati szférán túlra, akkor ezt a kötelezettséget a törvényben kifejezetten meg kell állapítania, és ennek kellőképpen indokoltnak kell lennie.” Bár látni véljük annak okait, hogy a koncepció miért kívánja a magánszféra vonatkozásában a nyilvános magánjogi jogviszonyokra korlátozni a törvény hatályát, és magunk is számos olyan példát tudunk felhozni, amelyek érzékeltesen szemléltetik, miért kívánatos meghúzni az érvényesítés korlátait a magánjogi viszonyokban, a ja-

vasolt megoldással és indoklásával nem értünk egyet teljes mértékig.

Az alkotmány hivatkozott szakaszának² (1) bekezdése valóban állami kötelezettségként jeleníti meg az emberi és állampolgári jogok megkülönböztetés nélküli biztosítását, amennyiben azonban a (2) bekezdés „(1) bekezdés szerinti” kitételét a diszkriminációs alapokra vonatkozóként értelmezzük, úgy e bekezdés éppen azt rögzíti, hogy az (1) bekezdésben megfogalmazott kötelezettség keretében az államnak törvényben kell szankcionálnia az emberek *bármilyen* megkülönböztetését – függetlenül attól, hogy közjogi vagy magánjogi jogalany követi el a diszkriminációt. Ezen túlmenően a két vonatkozó közösségi irányelv a tárgyi hatály alá vont területekre nézve³ a magánszektorban éppúgy megköveteli a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülését, mint a közszférában;⁴ a magánjogi jogviszonyok tekintetében alkalmazott szűkítő megközelítés tehát nem feltétlenül felel meg a jogharmonizációs követelményeknek.

Ebből a szempontból rendkívül problematikus, hogy a koncepció bizonyos fókig összemossa a személyi és a tárgyi hatály kérdését. Míg az irányelvek tiszta helyzetet teremtenek azáltal, hogy kimondják, 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 koncepció hol a személyi hatály szempontjából közelít az érvényesítés kérdéséhez (például akkor, amikor kimondja, hogy az állami és önkormányzati szervek minden jogviszonyára kiterjed a törvény hatálya), hol pedig a tárgyi hatályból (például amikor rögzíti, hogy a családok magánviszonyaira, így a házasságkötésre vagy az örökbefogadásra nem vonatkozik a diszkrimináció tilalma).

„A hátrányos megkülönböztetés tilalmának egyes területei” címszó alatt a koncepció hat szektort sorol fel: 1) foglalkoztatás, 2) szociális biztonság és egészségügy, 3) lakhatás, 4) közhivatali eljárások, 5) oktatás és képzés, 6) áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele. Nem derül ki egyértelműen, hogy csak ezek esnek-e a javasolt szabályozás tárgyi hatálya alá (ilyenkor 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 – például a sajtóságos szankciók tekintetében – részletezni.

Amennyiben az első eset áll fenn, nincs szükség a nyilvános magánjogi jogviszony fogalmára, hiszen e hat területen rendkívül szűk lehet azoknak az eseteknek a köre, amelyek vonatkozásában a diszkriminációtilalom érvényesülését esetlegesen korlátozni kellene, ezért az ilyen viszonyok taxatív felsorolása is elég-

séges volna az általános új fogalom alkalmazása helyett. Ráadásul mivel a hat terület közül öt egybeesik a faji irányelv tárgyi hatálya alá tartozó szektorokkal (a közhivatali eljárások esetében pedig nem képzelhető el magánjogi jogalany mint kötelezett), a személyi hatály korlátozása a magánszektor vonatkozásában egyébként is ellentétes volna az irányelv átültetésének kötelezettségével.

A koncepció általános szemléletéből kiindulva azonban inkább a második értelmezés tűnik valószínűnek, tehát az, hogy a hat terület felsorolása csupán példálózó, és az egyenlő bánásmódról szóló törvény tárgyi hatálya más területeket is magába foglal. Ebben az esetben valóban szükség van valamiféle hatálykorlátozásra, hiszen irreális – és adott esetben jogszerűtlen – volna minden magánviszonyban megkövetelni a diszkriminációmentességet.

E vonatkozásban érdemes megvizsgálni, hogy a nyilvános magánjogi jogviszony fogalma alkalmas-e a törvény hatálya alá tartozó magánjogi jogviszonyok általános érvényű korlátozására. Nyilvános magánjogi jogviszonyról akkor beszél a koncepció, ha az adott jogviszonyban a magánjogi jogalanyiség létrejöttéhez valamilyen előzetes állami (önkormányzati, hatósági, bírósági stb.) aktusra (például engedély, bejegyzés stb.) van szükség. Álláspontunk szerint elképzelhetők olyan jogviszonyok, amelyeknek a törvény hatálya alá kell esniük, noha létrejöttükhöz nincs szükség előzetes állami aktusra, de olyanok is, amelyeket az előzetes regisztrációs kötelezettség ellenére sem érdemes a törvény hatálya alá vonni.

A lakhatás egyike a törvény által lefedett területeknek. E vonatkozásban elképzelhető például, hogy egy magánszemély bérbe adja a lakását, ám csak az ismeretségi köréből, legfeljebb az ismerősei által ajánlott személyek közül kíván bérletet választani – például azért, mert bútorai, illetve személyes használati tárgyai a lakásban maradnak. Érdeklődni kezd az ismerősök körében, nem keres-e valaki bérleményt. A jelentkezők között – adott esetben nyíltan – diszkriminatív alapon dönt, de a személyes szféra ilyen mélységű érintettsége esetén nem tűnik indokoltnak a jogviszonyt a törvény hatálya alá vonni. Más a helyzet, ha a lakást újságban vagy más módon meghirdeti. Álláspontunk szerint ilyenkor a hirdetés feladásával, az ajánlat nyilvánossá tételével a magánszemély lényegében „kivonja” személyes életteréből a jogviszonyt, és ezért számon kérhető rajta a diszkrimináció tilalmának betartása. Érdekes kérdést vet fel, hogy a bérbeadáshoz elvileg adószámot kell beszerezni az adóhatóságtól. Tehát előzetes regisztrációra van szükség, ez azonban nem konstitutív, tehát a bérbeadó jogalanyiségének nem feltétele, a magánjogi jogalany jogszerű eljárásának viszont igen. A koncepció

szövegéből nem világos, hogy ennek alapján a lakásbérbeadás nyilvános magánjogi jogviszonynak minősülne-e.

Nem áll fenn regisztrációs kötelezettség, mégis indokolt lehet a törvény alkalmazhatóságának biztosítása például abban az esetben, ha egy személy lakásának felújítása során arra utasítja a vállalkozót, hogy ne hozzon az építkezésre roma munkásokat. Amennyiben a vállalkozó eleget tesz a kérésnek, felelősségre vonható a nyilvános magánjogi jogviszonyra vonatkozó szabály alapján, hiszen vállalkozói tevékenységének folytatásához előzetes állami aktus szükséges, ugyanez azonban nem mondható el a lakástulajdonosról, hiszen a felújításhoz nem szükséges építési vagy bármilyen más engedély, megbízóvá válása semmilyen előzetes állami aktushoz nincs kötve. Ha tehát a törvény hatálya csak a nyilvános magánjogi jogviszonyokra terjed ki, a lakástulajdonos nem vonható felelősségre, noha az irányelvek értelmében⁵ a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás diszkriminációnak minősül, és ugyanúgy szankcionálandó, mint maga a diszkrimináció.

Ez a példa a nyilvános magánjogi jogviszonnyal kapcsolatban felmerülő másik kérdésre is rávilágít: nem egyértelmű, hogy ha egy adott jogviszonyban valamelyik szereplő jogalanyisága előzetes állami aktushoz van kötve, akkor a viszony nyilvános magánjogi jellege kiterjed-e a jogviszony más szereplőire is. A fenti esetben a vállalkozónak szüksége van előzetes regisztrációra, hogy elfogadja a megbízást (részéről tehát megvalósulnak a nyilvános magánjogi jogviszony feltételei), a megbízó jogalanyisága azonban nincs ilyen aktushoz kötve – vajon ez a lakástulajdonos szempontjából is nyilvános magánjogi jogviszonnyá teszi a köztük létrejövő szerződést?

Érdekes helyzetet eredményez az is, hogy mezőgazdasági tevékenység gyakorlását vállalkozói igazolvány nélkül is megengedi a törvény.⁶ Ennek megfelelően mezőgazdasági őstermelő a piaci forgalom szempontjából hatósági engedély nélkül is jogalannak minősül, kiesik tehát a nyilvános magánjogi viszony fogalomköréből. Ugyancsak kérdéseket vet fel a kamarai tagsági viszony birtokában – tehát előzetes köztisztületi regisztráció alapján – gyakorolható ügyvédi tevékenység is. Az ügyvédi törvény előírásai kifejezetten kitérnek arra, hogy az ügyvéd nem köteles a megbízást elfogadni.⁷ Vajon egy roma ügyfél visszautasítása esetén alkalmazhatók-e az ügyvéddel szemben a tervezett jogszabály szankciói?

Úgy gondoljuk tehát, hogy a jogalkotó a nyilvános magánjogi jogviszony fogalmának megalkotásával sem kerülheti el, hogy pontról pontra át kelljen gondolnia, milyen területeket és jogviszonyokat kíván az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatálya alá von-

ni. A magánviszonyok esetében feltétlenül szükséges kivételt tenni az egyenlő bánásmód elvének érvényesülésével kapcsolatban, azonban a kivételes esetek körét a koncepcióban javasoltnál szűkebben és egyszerűbb megfogalmazással szükséges meghatározni. A holland egyenlő bánásmód törvény⁸ például a szolgáltatások és javak felajánlásával, az ezekre vonatkozó szerződések végrehajtásával és megszüntetésével kapcsolatban csak azokat a magánviszonyokat veszi ki a szabályozás köréből, amelyeknél az ajánlatot nem nyilvánosan tették.⁹ Megfontolandó, hogy a törvény személyi hatálya mindazon magánviszonyokra is kiterjedjen, amelyekben a szolgáltatás (ideértve a törvény hatálya alá tartozó valamennyi területet) bárki számára hozzáférhető módon kerül meghirdetésre, válik nyilvánossá (vö. nyilvános magánjogi viszony). Úgy véljük, ez a megoldás nálunk is alkalmazható lehet.

A BIZONYÍTÁSI TEHER MEGFORDÍTÁSA

A személyi hatály kérdése mellett minden bizonnyal heves viták folynak majd a bizonyítási teher megfordításának követelményéről is. Az irányelvek értelmében a tagállamoknak – nemzeti igazságügyi szolgáltatási rendszerükkel összhangban – meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy amennyiben azok a személyek, akiket állításuk szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, és a bíróság vagy más, hatáskörrel rendelkező hatóság elé olyan tényeket tárnak, amelyekből vélelmezni lehet a közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés megtörténtét, az állítólagos diszkrimináció elkövetőjének kelljen bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült, azaz nem történt diszkrimináció.¹⁰

A magyar rendszerben jelenleg három jogszabályi hely rendelkezik a bizonyítási teher megfordításáról. Ezek kivétel nélkül a munka világával állnak összefüggésben. Az egyik a Munka törvénykönyve¹¹ 5. §-ának (8) bekezdése, mely szerint „a munkáltató eljárásával kapcsolatos vita esetén a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy eljárása a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket nem sértette”. 2000. január 1-jétől hasonló rendelkezés érvényesül a munkaügyi ellenőrzés során is. A munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény (Met.) értelmében¹² ugyanis a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben folytatott munkaügyi ellenőrzés során „a foglalkoztatónak kell bizonyítania, hogy eljárása nem sértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket”. A fegyveres szer-

vek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény gyakorlatilag a Munka törvénykönyvének rendelkezéseit ismétli meg a szolgálati jogviszonnyal kapcsolatban.¹³

Sajátos helyzet áll elő tehát a bizonyítási teher megfordításával összefüggésben: a magyar szabályozás csak igen korlátozott körben ismeri az intézményt, ám ebben a körben az irányelvekben megfogalmazott főszabálynál szigorúbb terhet ró a munkáltatókra.¹⁴ A jelenlegi magyar rendszer ugyanis nem követeli meg diszkriminációra utaló tények valószínűsítését a hátrányos megkülönböztetésre hivatkozó személytől (elég, ha a munkáltató eljárásával kapcsolatban „vita” merül fel, tehát a munkavállaló azt állítja, hátrányos megkülönböztetés érte), míg az irányelvek csak abban esetben teszik lehetővé a bizonyítási teher megfordítását, ha a panaszos előbb olyan tényeket bizonyít, amelyekből vélemezni lehet a közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés megtörténtét. Úgy véljük, hogy az irányelvek által előírt előzetes szűrő alkalmas lehet egyrészt a visszaélések kiküszöbölésére, másrészt a magyar jogásztársadalom esetleges ellenkezésének csillapítására is. Ezt igazolják a munkajogi jogalkalmazás eddigi tapasztalatai is.¹⁵ A koncepció is erre a következtetésre jut, amikor kimondja: „A hatékony jogalkalmazás érdekében a törvény úgy rendelkezne, hogy a felperesnek valószínűsítania kell a hátrányos megkülönböztetés megtörténtét ahhoz, hogy a bizonyítási kötelezettség az alperest terhelje.”

Álláspontunk szerint az intézmény szakmai elfogadtatása szempontjából az volna kedvező, ha megdönthető vélelemként kerülne megfogalmazásra, mivel ez a magyar jogban már bevett jogtechnikai megoldás. A jogalkalmazási bizonytalanságok kiküszöbölésére a feltételeket zárt taxációval lehetne megadni, ahogy azt például az északi törvény teszi. A brit joggyakorlat szerint a diszkriminációra hivatkozó személynek három dolgot kell bizonyítania a megdönthető vélelem felállításához: 1) az eltérő bánásmódot, 2) a hátrány bekövetkezését, 3) a védett alap (faj, nem stb.) meglétét. Természetesen további feltételek meghatározása is elképzelhető a joggyakorlatnak való iránymutatás céljából.

A koncepció által javasolt megoldás kérdéses aspektusa azoknak az eljárásoknak a köre, amelyekben a bizonyítási teher megfordulna: „a bizonyítási kötelezettség – a vonatkozó irányelvekkel összhangban – nem fordulna meg a büntetőeljárásokban, illetve azokban a nem peres eljárásokban,¹⁶ ahol a tényállás feltárása az illetékes hatóság feladata.” Az ártatlanság vélelme miatt nyilvánvaló, hogy a büntetőeljárásokban nem alkalmazható a bizonyítási teher megfordítása. Ugyancsak egyértelmű, hogy az intézménynek

a szabálysértési eljárásban sincs helye,¹⁷ megfontolandó azonban, hogy ki kell-e zárni az államigazgatási eljárásokat a bizonyítási teher megfordításának köréből.

Az irányelvek erre tagadhatatlanul lehetőséget biztosítanak, amikor kimondják, hogy a tagállamok eltekinthetnek a bizonyítási teher megfordításának alkalmazásától az olyan eljárások esetében, amelyekben a bíróságnak vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságnak kell kivizsgálnia az ügy tényállását.¹⁸ Az államigazgatási eljárásról szóló törvény¹⁹ szerint a közigazgatási szerv köteles a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, tehát az irányelvekkel összhangban áll majd a jogalkotó döntése, ha az államigazgatási eljárások esetében nem fordítja meg a bizonyítási terhet (bár az irányelvek ezt csak lehetőségként, nem pedig kívánatos megoldásként fogalmazzák meg). Ez többek között azzal jár, hogy például a Met. jelentős vívmányként értékelt módosítását – amely a munkaügyi felügyelőségek diszkriminációra vonatkozó eljárásában előírja a bizonyítási teher megfordítását – határon kívül kell majd helyezni.

Ennél lényegesebb kérdés azonban, hogy a koncepció által a diszkriminációellenes jogalkalmazás fő letétmenyeseként létrehozni javasolt Egyenlő Bánásmód Bizottság (EBB) eljárását is nagyban érinti, ha a bizonyítási teher megfordítására az államigazgatási eljárásban nem kerül sor. Amint arról az alábbiakban bővebben lesz szó, a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem intézményi hátterének kialakítása kapcsán két álláspont fogalmazódott meg: az egyik egy kormánytól független, vizsgálódó, ajánlástevő, az áldozatok jogérvényesítését segítő, de hatósági jogosítványokkal fel nem ruházott szerv létrehozása mellett érvel, a másik pedig a kormányzati struktúrába betagozódó, államigazgatási szankciók kiszabására is jogosult testületben gondolkodik. A koncepció ez utóbbi mellett teszi le voksát, amint az a szankciókra vonatkozó részből is kitűnik: „Az általános antidiszkriminációs törvény lehetőséget adna közigazgatási jogi szankcióként pénzbírság kiszabására is (hátrányos megkülönböztetés miatti bírság). A bírságot a sértett kérelmére vagy hivatalból indult eljárás alapján az Egyenlő Bánásmód Bizottsága szabná ki. [...] A pénzbírság kiszabásáról hozott közigazgatási határozat ellen az Áe. rendelkezéseinek megfelelően lehetne bírósági felülvizsgálattal élni.”

Úgy tűnik tehát, hogy az Egyenlő Bánásmód Bizottság közigazgatási szervként látja majd el feladatát, így eljárásában a bizonyítási teher megfordítása nem érvényesülhet. Azt a kérdést, hogy ez helyes-e, kétfelől kell megvizsgálnunk: jogdogmatikai és gyakorlati szempontból. E vizsgálat kiindulópontjaként le kell szögeznünk: a bizonyítási teher eszköz, amelynek célja, hogy megkönnyítse a hátrányos megkülön-

böztetés áldozatainak helyzetét, hiszen a diszkriminatív megfontolások bizonyítására alkalmas információk általában a diszkrimináló személy birtokában vannak (így például a munkaerő-felvételnél az elutasított jelentkező nincs abban a helyzetben, hogy megítélje, miért mással kötött végül szerződést a munkáltató). A bizonyítási teher megfordítása az Európai Közösség Bíróságának esetjogában – majd a bizonyítási teher megfordításáról rendelkező 97/80 EK irányelvben – a közvetett diszkrimináció elleni fellépést könnyítő eszközként jelentkezett. A hazai joggyakorlatot nézve valószínűnek tűnik, hogy az ilyen típusú diszkrimináció ellen nem peres, hanem államigazgatási úton lépnek majd fel gyakrabban. E megfontolás miatt kiemelt jelentőségű, hogy milyen módon ültetjük át hazai jogunkba e jogintézményt.

A koncepció által javasolt megoldás – amelynek értelmében az államigazgatási eljárásokban nem fordul meg a bizonyítási teher – jogdogmatikailag mindenképpen helyesnek tűnik. Amennyiben az eljáró hatóság feladata a tényállás teljes körű felderítése, és ehhez megvannak a megfelelő eszközei is (iratbetekintés, felvilágosítás kérése, a panaszolt helyiségeibe való belépés joga stb.), valóban nem szükséges megfordítani a bizonyítási terhet, hiszen eleve nem a kedvezőtlen helyzetben lévő panaszosnak kell bizonyítania a diszkrimináció megtörténtét. A könnyítés tehát nem elengedhetetlen feltétele a pozíciók kiegyenlítésének. Ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a tényállás feltárásának kötelezettségével terhelt és az ehhez szükséges jogosítványokkal felruházott államigazgatási szervek nem léptek fel erősen a diszkriminációval szemben, nem biztosítottak hatékony védelmet a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak. A munkaügyi felügyelőségek például elvétve alkalmaznak szankciókat az etnikai alapú megkülönböztetéssel szemben, noha a romák foglalkoztatási diszkriminációja elismerten rendkívül súlyos probléma.²⁰

Ebből a szempontból kedvező változást hozhat az EBB mint specializált államigazgatási szerv létrehozása, hiszen mandátumából kifolyólag a testület feltehetően nagyobb intenzitással lépne fel a hátrányos megkülönböztetés ellen, mint például a számos egyéb feladattal is felruházott munkaügyi felügyelőségek. Ha azonban a foglalkoztatási és a szolgáltatási diszkrimináció vizsgálata a munkaügyi, illetve a fogyasztóvédelmi felügyelőségek hatáskörében marad (lásd alább), az EBB specializált szemlélete éppen ezeken a kiemelt fontosságú területeken nem érvényesül, és a diszkriminációs ügyek kivizsgálása éppen olyan szórványos lesz, mint eddig, így fennmarad az egyébként is kiszolgáltatott panaszos – bizonyítási szempontból (is) – hátrányos helyzete.

Ennek tükrében – amennyiben a foglalkoztatási és a szolgáltatási diszkrimináció továbbra is a felügyelőségek hatáskörében marad – megfontolandónak tartjuk azt a dogmatikailag bonyolultabb,²¹ de gyakorlati szempontból hatékonyabb fellépéssel kecsegtető megoldást, hogy a jogalkotó – a diszkriminációval összefüggésben – a büntetőeljárás mellett csak a szabálysértési eljárásokban zárja ki a bizonyítási teher megfordításának lehetőségét, az államigazgatási eljárásban azonban a panaszoltnak kelljen bizonyítania, hogy nem alkalmazott hátrányos megkülönböztetést.

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD BIZOTTSÁG ÉS A KONCEPCIÓ SZANKCIÓRENDSZERE

A koncepció felismeri, hogy „az egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőségről szóló törvényben foglalt rendelkezések hatékony érvényesítéséhez és az új feladatok ellátásához szükség van az intézményrendszer megerősítésére”. E célból javasolja az Egyenlő Bánásmód Bizottság felállítását. Amint azt fent említettük, az EBB státusát és jogosítványait illetően kétféle elképzelés létezik: az egyik szerint az államigazgatástól független, esetleg az Országgyűlésnek alárendelt szervet kell létrehozni, amely – az ombudsmanokhoz hasonlóan – egyéni ügyekre vonatkozó és átfogó vizsgálatokat folytathatna, ajánlásokat fogalmazhatna meg, és – az országgyűlési biztosoktól eltérően – a diszkrimináció áldozatainak jogérvényesítését szolgáló jogosítványokkal is rendelkezne. E verzió szerint az EBB eljárásának vázlata a következőképpen alakulna: a testület kivizsgálná a diszkriminációs panaszokat, vizsgálatának eredményei alapján ajánlást fogalmazna meg a kötelezett szervezet, személy számára a diszkrimináció felszámolásának érdekében, és amennyiben az ajánlás címzettje nem tesz eleget az ajánlásban foglaltaknak, hathatós segítséget nyújtana a diszkriminációt szenvedett félnek jogai érvényesítésében. Ebben a körben munkatársai révén perbeli képviselőként (amely esetben a Pp. és az egyéb eljárási jogszabályok képviseleti szabályainak módosítására van szükség) vagy ügyvédekkel kötött megállapodások alapján ingyenes perbeli képviseletet nyújtana a diszkriminációt szenvedett és jogorvoslatot kereső félnek személyiségi jogi perekben.

A másik változat – a jelenleg hatályban lévő szankciórendszer hiányosságaira, illetve a meglévő szankciós lehetőségek elégtelen alkalmazására hivatkozva – olyan új közigazgatási szerv létrehozása mellett érvel, amely bírság kiszabására is jogosult a hátrányos megkülönböztetés tilalmát megszegő szervekkel, személyekkel szemben. A koncepció ez utóbbi variáció

mellett teszi le voksát: „Tekintettel arra, hogy ezek a szankciók közigazgatási jogi jellegűek, alkalmazásukra csak az Áe. szabályai szerint kerülhet sor, vagyis kizárólag a főszabályként – közigazgatási szerv jogosult. Összességében tehát [...] a koncepció által javasolt szankciórendszer közigazgatási jogi jellege azt eredményezi, hogy az intézményrendszer kialakítása során egy új közigazgatási szerv létrehozatalában indokolt gondolkodni, amely kizárólag a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, vagyis az antidiszkriminációs törvény rendelkezéseinek érvényesítésével foglalkozna.” Noha érdekes volna a két megoldás mellett és ellen szóló érveket összevetni, jelen írásunkban abból indulunk ki, hogy a koncepció által szorgalmazott változat valósul meg, ezért csak az államigazgatási szervként létrejövő Egyenlő Bánásmód Bizottsággal kapcsolatos észrevételeinket ismertetjük.

A koncepció szerint „a Bizottság négy tagból és az elnökből állna. [...] A tagokat és az elnököt az igazságügyi miniszter javaslatára, az érintett érdekképviseleti szervezetek véleményének figyelembevételével a miniszterelnök nevezné ki hat évre; a Bizottság elnökének, tagjainak megbízatása meghosszabbítható. A Bizottság elnöke és tagjai fölött a munkáltatói jogokat a miniszterelnök gyakorolja. [...] A Bizottság maga állapítaná meg ügyrendjét, munkáját hivatala segítené, amelynek vezetőjét a Bizottság elnöke nevezné ki és mentené fel. A Bizottság illetékessége az ország egész területére kiterjedne, területi szervei nem lennének.”

Ez a megoldás nyilvánvalóan felveti az EBB függetlenségének kérdését. A koncepció ezt a problémát többé-kevésbé megoldottnak látja: „A közösségi jog azért kötelezi leendő tagként Magyarországot a hátrányos megkülönböztetéssel foglalkozó intézmények függetlenségének biztosítására, hogy a magánszervezetek mellett az állami intézmények működésének kontrollját is hatékonyan láthassa el. Ennek a feladatnak az országgyűlési biztosok eleget tudnak tenni, mivel hatáskörük a kormányzati alárendeltségben működő szervezetekre kiterjed. A magánszférát is ellenőrző új közigazgatási szervnek ezért nem kell szervezetileg – az Országos Rádió- és Televízió Testülethez, a Gazdasági Versenyhivatalhoz vagy a Közbeszerzési Tanácshoz hasonlóan – elkülönülnie a központi közigazgatástól.”

Ez az érvelés némiképp sántít: arra hivatkozik, hogy a közsféra ellenőrzését az országgyűlési biztosok úgyis hatékonyan ellátják, nem feltétlenül helytálló egy olyan szerv függetlenségét illetően, amely hangsúlyozottan erősebb szankciós jogosítványokkal bír, mint az ombudsmanok, s amelynek tervezett hatásköreit éppen azért nem kívánták az országgyűlési biztosokra ruházni, mert azok e szankciókat – alkot-

mányos státusuknál fogva – nem alkalmazhatnák. Ebből az következik, hogy igenis indokolt lehet a központi közigazgatástól szervezetileg elkülönült testület létrehozása. Amennyiben erre nem kerül sor, a szervezet függetlenségének rendkívül gondos körülbástyázása szükséges. Ebből a szempontból kedvező, hogy a koncepció hatéves ciklust irányoz elő a bizottsági tagok számára, illetve a tagok egy részének háromévenkénti rotációjával kívánja biztosítani a folyamatoságot és a politikai befolyás kiküszöbölését. Álláspontunk szerint az EBB költségvetésének meghatározásában is olyan szabályoknak kell érvényesülniük, amelyek garanciát jelentenek a testület anyagi ellehetlenítése ellen.

A koncepció számos feladatot és jogkört ruház az EBB-re, ezek közül az alábbiakat emeljük ki: a bizottság „kérelem alapján vagy hivatalból vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e a törvény rendelkezéseit, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmát; a vizsgálat alapján pénzbírságot szabhat ki; a közérdekű igényérvényesítés joga alapján peres és nem peres eljárásokat kezdeményez a jogában sértett személyek és csoportok jogainak védelmében”. A feladatok között jelenik meg „az egyéni jogérvényesítés támogatása” is. Láthatóan olyan elemekről van szó, amelyek hatásköri összeütközést eredményeznek más, már létező szervekkel. A koncepcióból gyakorlatilag teljesen hiányzik annak tisztázása, milyen módon viszonyul majd az EBB az országgyűlési biztosokhoz (elsősorban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához), illetve az oktatási jogok biztosához, akik szintén jogosultak egyedi ügyekhez kapcsolódó, illetve átfogó vizsgálatokat folytatni a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülésével kapcsolatban. E vonatkozásban semmiképpen sem hagyható figyelmen kívül az a tapasztalat és ismeretanyag, amelyet a kisebbségi ombudsman az elmúlt évek során a diszkriminációs ügyekben felhalmozott. Szintén kérdéses, hogy az EBB vizsgálati és bírságkiszabási jogosítványa miként kapcsolódna a munkaügyi és a fogyasztóvédelmi felügyelőségek, illetve a jegyzők mint egy-egy diszkriminációs esetben hatáskörrel rendelkező hatóságok tevékenységéhez.

Érdemes alaposabban megvizsgálni a diszkrimináció kapcsán jelenleg is rendelkezésre álló államigazgatási és szabálysértési szankciókat. Amint arra fent már utaltunk, a munkaügyi ellenőrzés kiterjed többek között a hátrányos megkülönböztetés tilalmának betartására.²² Amennyiben az ellenőrzést végző munkaügyi felügyelő szabálytalanságot tapasztal, felhívhatja a foglalkoztató figyelmét a foglalkoztatásra vonatkozó szabályok megtartására, kötelezheti a szabálytalanság meghatározott időn belüli megszüntetésé-

sére, javaslatot tehet munkaügyi bírság kiszabására és szabálysértési eljárást folytathat le.²³ A munkaügyi bírság kiszabására annak a megyei (fővárosi) felügyelőségnek a vezetője jogosult, amelynek területén az ellenőrzött munkahely található.²⁴ A felügyelő a munkaügyi bírság kiszabására irányuló javaslata mellett szabálysértési eljárást is lefolytathat, azonban egy ellenőrzés során ugyanazon jogszabályi rendelkezés megsértéséért szabálysértési eljárást nem folytathat le, ha az illetékes felügyelőség vezetőjének munkaügyi bírság kiszabására tett javaslatot, és ennek alapján sor kerül munkaügyi bírság kiszabására.²⁵ Államigazgatási és szabálysértési szankció együttes alkalmazására tehát nincs lehetőség.

A fogyasztóvédelmi törvény²⁶ rendelkezéseinek megtartását a fogyasztóvédelmi felügyelőségek ellenőrzik. Ennek keretében azt a gazdálkodó szervezetet, amely szolgáltatás nyújtását jogosulatlanul – például diszkriminatív megfontolásokból – megtagadja, egyéb jogkövetkezmények (a jogsértő állapot megszüntetésének elrendelése, a jogsértő magatartás további folytatásának megtiltása, az üzlet ideiglenes bezárása) mellett fogyasztóvédelmi bírsággal is sújthatja.²⁷ A fogyasztók védelmével kapcsolatban a jegyző is rendelkezik hatáskörökkel, mivel az üzletek működési engedély szerinti működését és a kereskedelmi tevékenység folytatása feltételeinek érvényesülését ő ellenőrzi, és amennyiben ellenőrzése során megállapítja, hogy az üzlet vagy az üzletben kereskedelmi tevékenységet folytatók a jogszabályokban foglalt előírásoknak nem felelnek meg, illetve azokat nem tartják be, az üzletet az észlelt hiányosság megszüntetéséig, de legfeljebb 90 napra ideiglenesen bezárthatja.²⁸

A fenti államigazgatási szankciók mellett szabálysértési eszközök is rendelkezésre állnak a hátrányos megkülönböztetés eseteiben. Az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet²⁹ büntetni rendeli az áru jogosulatlan visszatartásával kapcsolatos jogszabályi kötelezettségek megszegését (az emiatti eljárás a jegyző mellett a fogyasztóvédelmi felügyelőség hatáskörébe is tartozik),³⁰ a munkavállalók közötti hátrányos megkülönböztetést (ami miatt a jegyző mellett munkaügyi felügyelő is eljárhat),³¹ valamint az oktatási diszkriminációt.³²

Ez tehát az a jogszabályi környezet, amelybe az EBB által alkalmazható joghátrányokat be kell illeszteni. Ugyanazt a széttagoltságot látjuk, mint a diszkriminációellenes rendszer egészében: a foglalkoztatásban és a fogyasztóvédelemben államigazgatási és szabálysértési szankciók egyaránt rendelkezésre állnak, más területeken (például az oktatásban) csak szabálysértési eszközökkel számolhatunk, míg egyes, az irányelvek által lefedni követelt és a koncepcióban 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 függő helyzetben 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.³³

Ebben a tekintetben tehát a jogalkotás során át kell gondolni az államigazgatási és a szabálysértési szankciórendszer viszonyát, kívánatos lenne az olyan diszkriminációs helyzetekre (például lakhatási diszkrimináció), amelyeket még kifejezetten nem tartalmaz 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. Különösen kényes kérdés az EBB és a munkaügyi, illetve fogyasztóvédelmi felügyelőségek kapcsolata. Ha a munkaügyi és fogyasztóvédelmi eljárásokat és szervezeteket érintetlenül hagyja a törvény, a többi terület EBB alá rendezése felemássá teheti a hatósági jogkörök gyakorlását, hiszen míg a munkaügyben és a fogyasztóvédelemben kétfokú az államigazgatási eljárás, addig a koncepció az EBB eljárásában egyfokúságot irányoz elő: „a Bizottság vizsgálata során az Áe. szabályai szerint jár el. [...] A vizsgálat alapján a Bizottság – 90 napon belül – határozatot hoz, amelyben pénzbírságot vagy egyéb, a törvényben meghatározott szankciót szabhat ki. A Bizottság határozatával szemben fellebbezésnek nincs helye, a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését azonban bíróságtól lehet kérni.” Ugyanakkor igen nehézkes lehet a munkaügyi és fogyasztóvédelmi eljárások besorolása az EBB alá.

Rendkívül problematikus a koncepciónak az a része, amely a bírósági eljárások és az EBB eljárásának viszonyát taglalja: „Nem járhat el a Bizottság [...], ha az előtte bejelentett vagy a más módon tudomására jutott hátrányos megkülönböztetés – vagy az azt is magába foglaló más cselekmény – kivizsgálására bírósági eljárás vagy büntetőeljárás indult. A Bizottság eljárását megszünteti, ha vizsgálatának megkezdése után bírósági eljárás 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 eljárás

rásának megszüntetése – és a bírság kiszabásától való eltekintés – árán javasolják a bírósági eljárás megindítását, illetve indítson-e a közérdekű érdekérvényesítés 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 késedelem – a 90 napos eljárási határidőt figyelembe véve – a jogérvényesítés hatékonysága ellen hathat.

Ennél jelentősebb gond, hogy a panaszolt negatív megállapítási keresetet indíthat a Pp. 123. §-a alapján,³⁴ így kívánva elejét venni az EBB esetleg bírsághoz vezető eljárásának. Ennek az eljárási anomáliának a kiküszöbölésére szóba jöhet az EBB eljárásának felfüggesztése az Áe. 37. § (1) bekezdése alapján³⁵ azzal, hogy bíróság által megállapított tényállás az EBB-t kötné, és a testület szabad kezét csak a joghátrány kiszabásánál kaphatna. Kérdéses, hogy a már lezárult büntető- vagy polgári eljárás után a szankciót alkalmazó EBB-döntés ellen a közigazgatási kereset megindításának lehetősége nem nyújtaná-e el ésszerűtlen módon az eljárást. Másik lehetőségként vetődhet fel a párhuzamos eljárás elkerülése okán a bírósági eljárás felfüggesztése az EBB eljárásának jogerős befejezéséig (például a Pp. 152. §-a alapján³⁶). Ez viszont azért mutakozhat aggályosnak, mert olyan tényleges jogköröket telepítene az EBB-hez, melyek bírósági hatáskörök korlátozásához, így alkotmányossági zavarokhoz vezetnének.

A fentiekre tekintettel azt javasoljuk, hogy az EBB ne járjon el, amennyiben a kérdéses ügyben már bírósági eljárás indult, ha azonban a bírósági eljárás az EBB eljárásának megindulása után kezdődik, a testület ne szüntesse azt meg, csupán függessze fel. Noha adott esetben ez is rendkívül meghosszabbíthatja a panasztétel és a szankció esetleges kiszabása között eltelt időt, még mindig jobb, mintha a megállapítási kereset megindításával lehetőség nyílna az EBB eljárásának „elszabotálására”.

Az EBB feladatainak tételes felsorolása kapcsán a koncepció említést tesz a közérdekű érdekérvényesítés keretein belül történő perindításról is. A célok között az egyéni jogérvényesítés elősegítése is szerepel, (rászoruló ügyfelek esetén) elképzelhető tehát egyfajta jogi segítségnyújtás jellegű tevékenység is. Az ilyen pereket az EBB jogtanácsosával vagy megbízott külsős ügyvédekkel viheti. A holland és angol tapasztalatok azt mutatják, hogy óvatosan kell közelíteni a perindítási jogosítványhoz is. A holland Egyenlő Esélyek Bizottsága 1994-es megalakulása óta egyetlen

esetben perelt, akkor is azért, hogy érvényt szerezzen egy panaszolt együttműködési kötelezettségének. Az angol Faji Egyenlőség Bizottság bizonyos esetekben rendelkezik saját perindítási jogkörrel, ám az ügyek jelentős részében a költségvetésében biztosított összegből ügyvédek részére ad megbízást, hogy ügyfelei perbeli képviselőtét ellássa. A megbízott ügyvédekkel történő perelés sem azonos hatékonyságú, a Faji Egyenlőség Bizottság például sokkal hatékonyabban használta az e célra biztosított költségvetési támogatást, mint a nemi diszkriminációval foglalkozó testvérszervezete.

Az önálló perképviselet biztosításánál, illetve felvállalásánál azzal az alapdilemmával kell az EBB-hez hasonló szervezeteknek megküzdeniük, hogy „egy személyben” látják el a vizsgáló, az ügyész és a bíró szerepét – még akkor is így van ez, ha a különböző funkciók ellátására más-más ügyosztályt állítanak fel. A jogkörök kialakításánál ajánlatos figyelemmel lenni az EBB-vel legtöbb rokonságot mutató szervek, azaz az országgyűlési biztosok jogosítványaira és gyakorlatára. Bár a kisebbségi biztos sem perelhet, gyakran felhívja különböző civil szervezetek figyelmét egy-egy konkrét ügyben a pervitel lehetőségére. A perlés költségeihez azonban nem áll módjában hozzájárulni (például a NEKI által peresített Karcag-ügy, lásd *Fehér Füzet*, 1998, 48). Végül a pereskedés jogkörének megadása mellett szól az az érv, hogy ezek az eszközök emelhetik az EBB megbecsültségét. Ha egy vizsgálat megállapításai alkalmasak is a nemtetszés nyilvánítására, nem biztos, hogy a panaszolt eleget tesz a kezdeményezéseknek. Ha azonban a kezdeményezés végrehajtását valamilyen módon – akár közvetve, a bíróságon keresztül is – képes az EBB kikényszeríteni, tevékenységének nagyobb elismertsége lesz.

A diszkrimináció miatti perlekedésben számos civil szervezet nagy gyakorlatra tett már szert, s az itt megbízással dolgozó ügyvédek számottevő szakmai tapasztalatot halmoztak fel a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban. 2001-ben az Igazságügyi Minisztérium létrehozta az diszkriminációellenes ügyvédhálózatot. A perek vitelében természetesen e hálózat tagjaira is számítani lehetne, az ő tevékenységüket szükségesnek tűnik összekötni a törvény rendelkezéseivel. A jogtanácsosi, illetve megbízott ügyvédi modellek kiértékelését mindenképp el kellene végezni még a törvényszöveg elkészítése előtt. Költségelemzést látszik szükségesnek beszerezni a két modellre. Az azonban irányadó lehet, hogy az angol bizottságok megbízott ügyvédeket vesznek igénybe. E megoldás alapján az esetleges peresztés csak közvetve van kihatással az egyenlő bánásmód érvényesítésének feladatával felruházott bizottságok

megítélésére. Amennyiben az EBB megbízott ügyvédekkel dolgozna, a döntés, hogy mely ügyeket peresítik, természetesen a bizottságnál maradna. Mindenképpen szükségesnek látszik a törvény hatálya alá tartozó eljárásoknál a tárgyi költségmentesség biztosítása. Ez a megoldás abban az esetben is csökkentené a perlés költségeit, ha nem az EBB, hanem megbízott ügyvéd segítségével a panaszos indít bírósági eljárás. Pervesztés esetén az ellenérdekű fél ügyvédjének munkadíjára sajnos egyik megoldás sem nyújthat fedezetet. Ennek megfizetésére tehát esetleg az EBB költségvetésében kell pénzügyi eszközöket biztosítani.

Az EBB által lefolytatható vizsgálatok kapcsán az alábbiakat látjuk érdemesnek megjegyezni. A lehetséges vizsgálati módszerek közül véleményünk szerint érdemes kiemelni a helyszíni vizsgálatot és a tesztelést. Az előbbi magánszemélyként megvalósítani rendkívüli nehézségekbe ütközik a gyakorlatban. Utóbbi pedig a diszkrimináció bizonyításának egyik leghatékonyabb eszköze. Egyes jogvédő szervezetek³⁷ évek óta alkalmazzák a módszert, amelynek lényege, hogy a hátrányos megkülönböztetés meglétének bizonyítására a diszkriminált személyekhez hasonló helyzetbe hoznak tőlük csupán a védett alap tekintetében különböző személyeket.³⁸ Ám mivel ezt nem nevesíti a Pp., rendkívül nagy hangsúlyt fektetnek a bíróságok magának a módszernek a megítélésére és a tesztelők személyének, elmondásuk hitelességének vizsgálatára. Úgy gondoljuk, hogy érdemes e módszert külön szabályozni, illetve az eljárási jogszabályokban rendelkezni róla, mint arra néhány európai országban, például Belgiumban már sor került.

Az EBB hatáskörének kérdését az alábbiakban foglalhatjuk össze. Amennyiben bírságolási hatáskört kíván a jogalkotó a testülethez telepíteni, az EBB-t megfelelően be kell tagolni az államigazgatási szervezetrendszerbe, létre kell hozni az ilyen hatósági szerep betöltéséhez szükséges országos infrastruktúrát, ki kell dolgozni a testület döntései elleni jogorvoslati fórumrendszert, összhangba kell hozni a működést a már létező intézményrendszerrel (lásd fogyasztóvédelem, munkaügyi ellenőrzés). Meg kell továbbá oldani a bíróságokkal konkuráló hatáskör problémáját.

ÖSSZEFOGLALÁS

A fentieket is tekintetbe véve nem kétséges, hogy a koncepció által javasolt szabályozás áttörést jelent a pillanatnyilag hatályban lévő diszkriminációellenes rendszerhez képest, ám számos olyan kérdést

vet fel, amelynek átgondolását a jogalkotó nem kerülheti el a szövetszerű kodifikáció során. A koncepció átsiklik néhány olyan problémán, amelynek részletes kidolgozása elengedhetetlen feltétele a valóban hatékony gyakorlati megvalósulásnak. A törvény hatályának tételes megállapítása, a bizonyítási teher megfordítását lehetővé tevő vélelem megfogalmazása, az EBB státusának tisztázása és a szankciórendszer kimunkálása nélkül a koncepció által létrehozni kívánt intézmények működése akadozni fog, és jelentősen ronthatja a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés általános társadalmi megítélését.

JEGYZETEK

1. A tanács 2000. június 29-i 43/2000/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, és a tanács 2000. november 27-i 78/2000/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.
2. Alkotmány 70/A. §.
3. A faji irányelv esetében ezek: a – tág értelemben vett – foglalkoztatás; a szociális védelem, beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást is; a szociális előnyök; az oktatás; valamint az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, beleértve a lakhatást is. A foglalkoztatási irányelv a tág értelemben vett foglalkoztatást fedi le.
4. Faji irányelv 3. cikk; foglalkoztatási irányelv 3. cikk.
5. Faji irányelv 2. cikk; foglalkoztatási irányelv, 2. cikk.
6. Az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény 4. § (1) bekezdése szerint az egyéni vállalkozás – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – vállalkozói igazolvány birtokában gyakorolható. A (2) bekezdés értelmében az (1) bekezdésben előírt vállalkozói igazolvány nélkül gyakorolható a mezőgazdasági termelői tevékenység és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatás.
7. Az ügyvédségről szóló 1998. évi XI. törvény 24. § (1) bekezdése szerint az ügyvéd nem köteles a megbízást elfogadni, és az elfogadott megbízást bármikor, indoklás nélkül, írásban felmondhatja.
8. Hozzáférhető a <http://www.cgb.nl> címen.
9. 7. cikk, 1/d. pont.
10. Faji irányelv 8. cikk; foglalkoztatási irányelv, 10. cikk.
11. 1992. évi XXII. törvény.
12. 1996. évi LXXV. törvény, 8. § (4).
13. 1996. évi XLIII. törvény, 6. §.
14. Az irányelvek erre egyébként lehetőséget adnak, amikor kimondják, hogy a panaszosra nézve az irányelvekben foglaltaknál kedvezőbb bizonyítási szabályok is megállapíthatók.

15. NACSA Beáta: *A hátrányos megkülönböztetés tilalma a magyar munkajogi gyakorlatban*, in *Vegyesváltó*, Budapest, Egyenlő Esélyek Alapítvány, 1999, 133. Lásd még F. Katalin esetét: *Fehér Füzet*, Budapest, NEKI, 2000, 29.
16. A tervezet fogalommeghatározása pontatlan, csak sejteni lehet, mit ért a jogalkotó „nem peres eljárás” alatt.
17. Lásd a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 52. §-át.
18. Faji irányelv 8. cikk; foglalkoztatási irányelv 10. cikk.
19. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 26. § (1).
20. Lásd például 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.*, Budapest, Országgyűlési Biztosok Hivatala, 1999, 225–226.
21. Át kellene például gondolni, milyen bizonyítási elvek érvényesüljenek a munkaügyi felügyelők eljárásában, akik a vizsgálatuk során megállapított diszkrimináció szankciójaként kiszabhatnak munkaügyi bírságot (amely közigazgatási szankció), de lefolytathatnak szabálysértési eljárást is.
22. Met., 3. § (1) d).
23. Met., 6. §.
24. Met. 8. §.
25. Met. 7. §.
26. 1997. évi CLV. törvény.
27. 6., 47. és 48. §.
28. Az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) kormányrendelet 8. §-a.
29. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet.
30. 76. §.
31. 93. §.
32. 142. §.
33. Például nem feltétlenül életszerű annak elvárása, hogy a jegyző a háromszáz fős település egyetlen kocsmáját bezárassa a fogyasztóvédelmi szabályok megsértése miatt. A jegyzői inaktivitásra példa a patvarci ügy – *Fehér Füzet*, 1999, 10. A lakhatási ügyekben igen gyakran a jegyző is aktív részese volt a diszkriminációnak – lásd a kisebbségi biztos megállapításait az 1997-es zárolási vagy a 2002 szeptemberi paksi ügyekben. Az utóbbiról készült jelentés országsszerte intézményesült diszkriminatív gyakorlatról beszél, s felveti a helyi önkormányzatok felelősségét.
34. Pp. 123. §.
35. Áe. 37. § (1).
36. Pp. 152. § (1).
37. Például a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda.
38. Például a cigány panaszoshoz hasonló adottságú nem cigány személyek is jelentkeznek arra a munkára, amelyre őt nem vették fel.