

VÉLEMÉNY A SZABÁLYOZÁS ELVEIRŐL

A koncepció az általános kérdések taglásánál helyesen tűzi ki azt a célt az új szabályozás elé, hogy „lehetőleg átfogó törvény” szülessen e jogterületen, amelyben a deklarációk helyett a normatívítás és a jogbiztonság követelményét kell szem előtt tartani. A koncepció ugyanakkor rendkívül hiányosan, önkényesen tekinti át a megkülönböztetés tilalmával kapcsolatosan fennálló „fontosabb” nemzetközi kötelezettségvállalásainkat. Így hiányzik a felsorolásból az ENSZ mindkét egyezségokmánya, az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló egyezmény, a nőkkel szembeni megkülönböztetés felszámolásáról szóló és az oktatásban alkalmazott diszkriminációt tiltó egyezmény stb. Nem foglalkozik továbbá a koncepció az Emberi jogok európai egyezménye általános antidiszkriminációs klauzulát tartalmazó 12. jegyzőkönyvének végrehajtásával kapcsolatos jogalkotási feladatokkal sem. Ezek a hiányosságok nem tűnnek véletlennek, végigvonulnak az egész tervezeten.

A formálódó törvény lényegében csak az uniós irányelvek harmonizációját végzi el, holott az antidiszkriminációs jogalkotás így leszűkített feladatkörre lényegileg ellentmond az átfogó törvényről és a megkülönböztetés valamennyi tiltott formájának visszaszorításáról írottaknak. E probléma jelentőségét mutatja, hogy az utóbbi évben felmerült legjelentősebb diszkriminációs botrány, a paksi eset ügyében – ahol sérült a lakhely szabad megválasztásához, valamint a tulajdonhoz fűződő emberi jog – továbbra sem rendelkeznének hatékony jogi eszközökkel a diszkrimináció elleni fellépésre, holott ezt előírják alkotmányos és nemzetközi kötelezettségeink a faji megkülönböztetés tilalmáról. Javaslom ezért, hogy a törvény egészüljön ki a többi, a törvény előtti egyenlőséget, az egyenlő emberi méltóságot garantáló antidiszkriminációs jogterülettel, az emberi jogok területeivel, illetve a normák kikényszeríthetőségének ügyével – az alkotmány és a hatályos nemzetközi kötelezettségeink alapján. Az ENSZ antidiszkriminációs egyezményei részletesen taglalják azokat a tilalmazott magatartásokat, amelyek megbüntetésére, visszaszorítására kötelezettséget vállaltak a részes államok. Ezeket szükséges lenne átemelni az új törvénybe, és meg kellene alkotni az eddig hiányzó szankciórendszer e kötelemlmek betartása érdekében.

A SZANKCIÓK

A tervezet ugyan nem mondja ki, ám érzékelteti, hogy az eddigiekben az alkotmány 70/A. § (2) bekezdésében foglalt szabály, mely szerint „az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti”, tényleges szankciók híján jórészt végrehajthatatlan volt, tehát az esetek jelentős részében alkotmányos mulasztással állunk szemben. A fenti rendelkezés értelmezéséből nemigen vonható le más következtetés, mint hogy maga az alkotmány hívja fel a büntetőjogot a szankcionálás problémájának kezelésére. Ezzel szemben a jelenlegi tervezet a polgári jog és a szabálysértési jog területein látja biztosíthatónak az alkotmányos jogelv érvényesítését. Ennek indoklásával, megalapozásával, a probléma átgondolásával nem találkozunk a szövegben.

Megállapítható, hogy a diszkrimináció tilalmával rokon büntetőjogban fellelhető bűncselekmények (Btk. 155, 157, 174/B, 269. §) nem tartalmaznak tényállást a hátrányos megkülönböztetés általános eseteire, holott ezt az alkotmány és a nemzetközi jog is elvárna Magyarországtól. A szabálysértési jogban erre már találunk példát (oktatási diszkrimináció), és a jelenlegi joggyakorlat – miként a koncepció is – a polgári jogot és a munkajogot tekinti elsősorban alkalmazandónak a diszkriminációs jogsértések esetében. Kérdés ugyanakkor, hogy ebben a komplex rendszerben (és a koncepcióban) hol húzhatók meg a különböző jogágak kompetenciái a megkülönböztetés tilalma, valamint a kiegyenlítő intézkedések területén.

Megjegyzem, terminológiai elfogadhatatlannak tartom a pozitív diszkrimináció vagy előnyben részesítés kifejezéseket, helyettük a kiegyenlítő intézkedést vagy esélykiegyenlítést javaslok alkalmazni a továbbiakban. A diszkrimináció nem pozitív kategória, valamint szó sincs előnyben részesítésről, csak a hátrányok ellensúlyozása késztet intézkedésre addig, amíg a hátrány fennáll.

A jogági problémák felvetése azért is célszerű, mert a büntető- és a szabálysértési jogban az elkövető személyesen felel a diszkriminációs cselekményéért, míg a polgári és a munkajogban az intézményi, vállalati felelősség elfedheti az adott személy tényleges felelősségét. Példaként említhetem – saját joggyakorlatunkból –, hogy a tiszavasvári külön balagtatás ügyében az iskolára kiszabott kártérítés az

összes tanulót, így a sértetteket is sújtja, nem csupán a tényleges elkövetőt, az igazgatót, aki bizonyítottan vétett a törvény ellen.

A polgári jogi reparáció magánjogi és munkajogi ügyekben célszerű, de itt is kiegészítő szerepben kellene megjelennie, hasonlóan a büntetőügyben felmerült kárigény polgári úton való érvényesítéséhez. A diszkrimináció, a hátrányos megkülönböztetés elsődlegesen az általános emberi jogokat, szabadságjogokat sértő cselekmény. Ennek megfelelően az állam kötelezettsége az ellene való fellépés, illetve a sértett segítése az elszenvedett joghátrány miatti elégtétel megszerzésében. Ez történhet differenciáltan, büntető- és/vagy szabálysértési eljárás keretében, és ezt egészíthetné ki a polgári, munkajogi eljáráshoz nyújtott segítség. Javaslom ezért, hogy készüljön egy (vagy több) generális büntető és/vagy szabálysértési tényállás a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, amely attól függetlenül lenne alkalmazható, hogy milyen területen követték el a cselekményt (foglalkoztatás, oktatás, lakhatás, szabadságjogok, nyilvános szolgáltatások, hatósági eljárás stb.).

Az már más kérdés, hogy az állampolgárok jelenlegi jogtudata (egyébként sértetti és elkövetői oldalon egyaránt) igen hézagos a diszkrimináció társadalmi veszélyessége, jogellenessége terén, ezért a hatósági eljárások egy részénél célszerű volna beiktatni egy megelőző eljárást, s ennek során – enyhébb ügyekben, illetve első esetben – a jogsérelem gyanúját és ennek indokait közölve, a gyakorlat abbahagyására, nyilatkozatra, reparációra felszólítani a feltételezett elkövetőt. Ennek eredménytelensége esetén folya tovább az eljárás. Ilyen megelőző eljárásnak lehetne tekinteni még az érdekképviselési vagy jogvédő szervezet hasonló tartalmú felszólítását is.

INTÉZMÉNYRENDSZER

A koncepció nem túl koherens az intézményrendszer kérdéseiben. Felmerülnek hatósági szereplők, mint például a munkaügyi felügyelet; létrejönne – holland mintára – egy bizottság, amely ellátna bírságoló, nyilvántartó, vizsgáló, ügydöntő, tájékoztató, tudományos, jogi képviselési, érdekvédelmi funkciókat egyaránt, ami persze ha alaposabban végig gondoljuk, jól látható szerepzavarokhoz, jogorvoslati problémákhoz, az állami, a civil és a magánszféra feladatainak összekeveredéséhez vezetne. A jelenlegi intézmények, az igazságszolgáltatás, az ombudsmanok, az állami és civil jogvédő és érdekképviselési szervezetek szerepének megváltozott helyzetéről ugyanakkor nem gondolkodik a tervezet.

A koncepció a bizottság felállításának alternatívájaként az ombudsman intézményének lényeges átalakítását vázolja fel, és e változat szerint ez az intézmény látná el a megkülönböztetés elleni intézményi feladatok szinte teljes körét. Ez ugyanakkor egyet jelentene a biztosok etatizálásával, hiszen hatósággá alacsonyítaná le az ombudsmanok intézményét, miközben látszólag függetlenként kívánja fenntartani.

Mindkét megoldást életidegennek és értékrombolónak látom, és egyik sem veszi kellően figyelembe a feladatok komplexitását, az állami és a civil szereplők között eddig kialakult feladatköri differenciáltság, sokféleség értékeit. Az antidiszkriminációs intézményrendszer hazánkban összességében elég fejlett és komplex – egyes elemei valóban hiányoznak, illetve fejletlenek; ezek a hibák viszont általában nem ott vannak, ahol a javaslat keresi őket.

Véleményünk szerint az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló törvény intézményrendszerének három pilléren kellene nyugodnia. Az ombudsmani rendszer, a civil jogvédő és közvetítő hálózat, valamint a közigazgatási, hatósági hálózat együttesen képes a leghatékonyabban fellépni a megkülönböztetés ellen. A kiegyenlítő intézkedések feladatait esélyteremtő ügynökségekkel és esetleg szintén hatósági formában lehetne ellátni, de erről a tervezet szintén nem gondolkodik mélységében vagy szisztematikusan.

Az Európai Bizottság 2002. évi ajánlásainak lényegileg megfelel az ombudsmani rendszerünk (törvényi alapon, anyagilag függetlenül, kellő szak tudással, minden sértetti csoportra hatáskörrel, ingyenesen, rendszeresen kutatva tevékenykedik, állást foglal, ajánlásokat fogalmaz meg, kivizsgál, jogszabályt véleményez, kezdeményez, közvéleményt tájékoztat, felvilágosítást ad az érintetteknek, közreműködik EU-jelentések készítésében stb.). A jogintézmény viszonylag fiatal, de már kellő tapasztalattal, beágyazottsággal rendelkezik, ezért különösen védendő értéket képvisel az intézményrendszeren belül. Lényegétől idegen viszont a hatósági feladatok ellátása, hiszen nem része, hanem parlamenti ellenőre a közigazgatásnak, nem szankcionálja a jogsértést, csak feltárja és a nyilvánosság elé viszi.

Kialakult, működőképes, kellően szakosodott, de anyagi szempontból ma bizonytalan a civil jogvédő érdekképviselési és közvetítő hálózat. Jelenleg ügyfelei meghatalmazása alapján, de lehetőség esetén majd a közérdekű érdekvédelem joga alapján is peres és nem peres eljárásokat kezdeményez a jogi-ikban sértett csoportok és személyek jogainak védelmében. A hálózat még eléggé „lyukas”, nem kellően lefedett, de pályáztatással, közfeladat-ellátási szerző-

déses viszonyban a finanszírozási problémákat megoldva alkalmassá tehető a feladatok rá háruló részének megoldására.

A harmadik szereplőnek az intézményrendszeren belül a közigazgatási, hatósági feladat ellátójának kellene lennie. A közfeladatot ellátó jogszolgáltatóknak mindenki számára elérhetőnek kellene lenniük és minden, formailag alapos kezdeményezéssel, beadvánnyal foglalkozniuk kell. Szankcionálási jogkörrel, szakképzett vizsgálati apparátussal kell rendelkezniük, döntéseikkel szemben jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani. Az általános elérhetőség követelménye legalább megyei szintű jelenlétet tesz szükségessé. A koncepciónak a munkaügyi ellenőrzéssel kapcsolatos fejtegetései azt mutatják, hogy a koncepció készítői is tisztában vannak ezzel a követelményrendszerrel. Más kérdés, hogy az oktatásban jelent-

kező megkülönböztetés szabálysértési hatósági hatásköre jelenleg a helyi jegyzőnél van, aki általában az iskolafenntartó önkormányzat alkalmazottja, így az eljárás elfogulatlan lefolytatására általában – szerepénél fogva – alkalmatlan. Hasonló problémák merülnek fel egyébként a vendéglátóhelyi diszkrimináció esetében, gondoljunk csak arra, hogy egy kis faluban nagy úr, esetleg a polgármester az elkövető kocsmáros. A kellő távolság, az elfogulatlan eljárás biztosítása érdekében javasoljuk megyei szinten működtetni a hatóságot.

Ezekre a feladatokra alkalmatlannak látszik a javasolt ötfős bizottság. A neki szánt feladatok jó részét mások már jelenleg is színvonalasan ellátják; a hiányzó feladatok viszont tipikusan hatósági jellegűek, illetve csak területileg szervezhetőek meg, így más formában kell gondoskodni végrehajtásukról.