

F U N

D A

EGYENLŐSÉG

Farkas Lilla, Körtvélyesi
Zsolt, Kádár Tamás és Sól-
lyom Péter tanulmányai •
Fórum az egyenlő bánás-
módhoz kapcsolódó jog-
gyakorlat hiányosságairól

M I E N

T U N M

TANULMÁNY

Farkas Lilla

Dicsérni jöttem nem temetni: 25 év küzdelem az egyenlő bánásmódotért
Európában és itthon

————— 5 —————

Körtvélyesi Zsolt

Szakítópróba - Hatékony jogi fellépés a gyerekek családból való
diszkriminatív kiemelésével szemben

————— 25 —————

Kádár Tamás

Egyenlőséggel foglalkozó szervek – új standardok a hatékonyabb jogvédelemért

————— 35 —————

Sólyom Péter

Fuller jogelméletének aktualitása ma Európában és nálunk

————— 47 —————

FÓRUM

Az egyenlő bánásmódhoz kapcsolódó joggyakorlat hiányosságai

Balogh Lídia – Drinóczi Tímea

A gondoskodás elismerése vagy diszkrimináció?
Gondolatok a „Nők 40” nyugdíjlehetőségről társadalmi egyenlőségi
és alkotmányjogi szempontból

————— 62 —————

Kádár András

Vissza a jövőbe – a személyiségi jogi per, mint a strukturális hátrányos
megkülönböztetés orvoslásának eszköze

————— 72 —————

Szabó Attila

Aki elmulasztja egy ember méltóságának megvédését, az a világot hagyja elveszni

————— 84 —————

JOGVÉDŐK

Szajbély Katalin

Egyenlő bánásmód a büntetés-végrehajtásban? Egy vak fogvatartott személyiségi jogi
perének bemutatása

————— 96 —————

Dombos Tamás – Polgári Eszter

Hanyatló jogvédelem: az Egyenlő Bánásmódot Felelős Főigazgatóság

————— 105 —————

Abstracts

————— 119 —————

E számunk szerzői

————— 121 —————

TISZTELT OLVASÓINK!

A Fundamentum 1997 óta jelent meg nyomtatott formában. 2016-tól kezdődően már nincs módunk a nyomtatott változat kiadására, azóta csak elektronikusan jelenünk meg. Megtisztelő olvasói figyelmükre a jövőben is számítunk!

Kövessen minket a Facebookon is: Fundamentum
<http://www.facebook.com/fundamentumfoldresz>

TANULMÁNY

„Amennyiben [...] az elemző az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdítása mint egyetemes érték és gyakorlati cél - azon belül is a rasszizmus és a patriarchátus elleni küzdelem - elkötelezett híve, akkor igazán bajban van, mert Európában nem talál olyan államközi, állami vagy nem-állami entitást, amely mellett feltétel nélkül letehetné a voksát.”

(Farkas Lilla)

„Az európai roma gyermekek esetében [...] becslések szerint nagyjából tízszeres lehet annak esélye annak, a nem romákhoz képest, hogy nem a családjukban nevelkednek, bár e téren jelentősek az eltérések az egyes országok között. [...] Felmerül a kérdés, hogy az aránytalanság azt mutatja-e, hogy a családvédelemmel foglalkozó intézményrendszer és szakemberek rosszul végzik a dolgukat, azaz rasszalapon különböztetik meg – akár szándékolatlanul – az érintett családokat, vagy a szakmailag helyes, előítéletektől mentes döntéshozatal is közvetíthet olyan tágabb okokat, amelyek eltérő arányokat eredményeznek a családból való kiemelés terén. [...] A felelősök gyakran azzal védekeznek, hogy indokolatlan a gyermekvédelmi rendszert hibáztatni a tágabb társadalmi egyenlőtlenségekért, és az aránytalanság magyarázható azzal, hogy ezek az egyenlőtlenségek a szabályszerű gyakorlatokban pusztán lecsapódnak.”

(Körtvélyesi Zsolt)

„Világos, hogy egyes tagállamok – és Magyarország is minden bizonnyal ide sorolható – már ma is jó jogszabályi alapokkal rendelkeznek. Ugyanakkor esetükben – és itt ismét valószínűsíthető, hogy Magyarország is ide tartozik – az Irányelvek egyfelől fontos biztosítékot jelenthetnek a visszalépés, a jogi környezet romlása ellen, másfelől pedig segíthetnek a jó sza-

bályozás sikeresebb végrehajtásában. Mint azt fentebb kifejtettük, Magyarországon ilyen szempontból különös jelentősége lehet a függetlenségre vonatkozó rendelkezéseknek.”

(Kádár Tamás)

„Érdeemes Fuller jogelméletét olyan lehetőségként olvasnunk, amelynek az alapvető belátásait újra komolyabban veheti a jog általános értelmét kereső jogtudományi diskurzus. Amennyiben Fuller jogelméletét úgy értelmezzük, mint amely a jog olyan implicit tulajdonságairól szól, amelyeknek a résztvevők gyakran nincsenek tudatában, illetve olyan jogelméletként olvassuk, amely a jog mély struktúráit próbálja meg feltárni, lehetővé téve a demokráciára nyitott jogrendszerek sajátos működésének a megértését, akkor képes lehet alakítani jogszemléletünket itt, Európa kontinentális jogrendszereiben is.”

(Sólyom Péter)

Farkas Lilla

DICSÉRNI JÖTTEM, NEM TEMETNI

25 ÉV KÜZDELEM AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDÉRT
EURÓPÁBAN ÉS ITTHON¹

2000-ben az osztrák szélsőjobb kormányra jutása elleni gesztusként is alkották meg az Európai Unió akkor többségében baloldali kormányai, illetve tagállamai az ún. antidiszkriminációs irányelveket, és az Európai Unió Alapjogi Kartáját is ugyanebben az évben írták alá. Az irányelveket pár hónappal hazánk uniós csatlakozása előtt, 2003. decemberében a magyar jogalkotó is átültette a hazai jogba, noha az Alkotmánybíróság 2000-ben még azt állapította meg, hogy a magyar jog nem sérti az irányadó nemzetközi szerződéseket, amikor nem rendezi egységes törvényben az egyenlő bánásmód követelményét. Ez az írás arra vállalkozik, hogy számot vessen a magyar és az uniós szinten azóta bekövetkezett pozitív és negatív fejleményekkel.

Ahogy a címben az eredeti kifordításával megidézett, látszólag csupán a központozás fontosságát hangsúlyozó anekdota is jelzi, a leírtaknak – így példának okáért a jogi normáknak, ítéleteknek, stratégiáknak és proklamációknak –, valamint az elmondott és a megtapasztalt tényeknek eltérő lehet a színezete. Esetünkben az eltérő színezetet a diszkriminációról gondolkodó és arról beszélő, az azt elkövető, az azt elszenvető és a védelmére rendelt személy vagy intézmény sokszor merőben ellentétes nézőpontjai, érdekei és igényei magyarázhatják. Amennyiben ugyanis az elemző azok táborába tartozik, akik az Európai Unió mint politikai projekt feltétel nélküli hívei, akkor a kritikai hangvételt minimálisra csökkenti, ha pedig a másik oldalon, azaz a jelenleg már másfél évtizede büszkén illiberális magyar kormány oldalán áll, akkor maximálisan kritikus. Amennyiben azonban az elemző az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdítása mint egyetemes érték és gyakorlati cél – azon belül is a rasszizmus és a patriarchátus elleni küzdelem – elkötelezett híve, akkor igazán bajban van, mert Európában nem talál olyan államközi, állami vagy nem állami entitást, amely mellett feltétel nélkül lehetné a voksát. A tanulmány címe ezt a számos kutató által osztott meghasonlottságot hivatott kifejezni, míg a benne foglalt elemzés a kételyek okait igyekszik feltárni.

A tanulmány tehát elsősorban elemző, nem pedig leíró, így nem a jogi normák megalkotására és azok gyakorlati alkalmazásának részleteire helyezi a hang-

súlyt, hanem a szakirodalomban tárgyalt és a gyakorló jogászok által jelentősnek tartott trendek áttekintésére. Miután rendkívül terjedelmes mind a jogi normák, mind az ítéletek és egyéb, jogilag jelentős dokumentumok száma és tartalma, az elemzés részletesen nem foglalkozik a szerző által kevésbé vitatottnak érzékelt témákkal – mint példának okáért az életkoron alapuló, valamint a keresztény kisegyházak híveit, a szekuláris EU-polgárokat és a fogyatékkal élőket érő diszkriminációval –, illetve olyan kérdésekkel, amelyeket a szakirodalom rendszeresen és alaposan kiveséz, ilyen példának okáért az állampolgárság-alapú diszkrimináció.

Három, a szakirodalomban gyakran tárgyalt vagy jelentős kérdést vizsgál a tanulmány: a joganyag hatályát, az interszekcionalitás elméletét, valamint a jogérvényesítést, azon belül is a joghoz való hozzájutást. Az első kérdéshalmazzal kapcsolatban kitér különösképpen a védett tulajdonságok között fennálló hierarchiára, az interszekcionalitás körében foglalkozik a fejkendő muszlim nők jogsérelmeinek jogi keretezésével, míg a harmadik kérdést az ún. hibrid jogalkalmazás, valamint a civil szervezetek és az egyenlő bánásmód testületek ebben betöltött szerepe szempontjából közelíti meg. A védett tulajdonságok között fennálló hierarchia vizsgálata ad átfogó keretet a három kérdés elemzésének. Az elemzés az egyenlő bánásmód tartalmi szempontból jelentős aspektusaira koncentrálna, emiatt nem ismerteti az egyes irányelvek speciális rendelkezéseinek alkalmazását, illetve az EU közjogi dilemmái körébe eső technikai kérdéseket sem, így az irányelvek és jelesül az Alapjogi Karta 21. cikkében biztosított egyenlő bánásmód elvének horizontális – azaz nem állami szereplőkkel szembeni – hatályosulását sem.²

1. AZ UNIÓS ÉS A HAZAI EGYENLŐSÉGI JOG HATÁLYA: FRAGMENTÁLTSÁG ÉS HIERARCHIA

A tanulmány ezen része az összefoglaló néven uniós egyenlőségi jognak nevezett – az egyenlő bánásmódot szabályozó – *corpus*ban bekövetkezett változásokat ismerteti elsőként, majd röviden áttekinti a ma-

gyar fejleményeket is. Górcső alá veszi a joganyag fragmentáltságát, személyi és tárgyi hatályát, valamint a védett tulajdonságok hierarchiáját is.

1.1. Az uniós egyenlőségi jog fragmentáltsága

A 2000-es alapjogi forradalom fönixmadárként éledt fel az EU-n belüli demokráciadeficit feloldásának és a csatlakozás előtt álló, túlnyomórészt volt szocialista országok felé állítandó elvárások kemény jogi formába öntésének kettős szorításában. Noha az egyenlőség az EU alapjogi politikájának 2000 után vált a központi elemévé, az ezt megelőző időszakban a tagállamok a közös piac működtetése érdekében korlátozottan már rendelkeztek az egyenlő bánásmód követelményéről. Tették ezt a „négy szabadság” biztosítása, így példának okáért a tagországok állampolgárai mint munkavállalók szabad mozgása tekintetében, valamint a nők és férfiak egyenlő bérezésének vonatkozásában, amely közismerten versenyjogi, nem pedig emberi jogi indítatásból vált szerződéses rendelkezéssé.³ A 2000-es alapjogi forradalomban az egyenlőség kérdése központi szerephez jutott, olyannyira, hogy autonóm szakterületé, illetve az EU szociálpolitikájának sarokkövévé, „transzformatív mandátummá” vált.⁴ Érdemes azonban már itt lefektetni, hogy az egyenlő bánásmód követelményét az EU elsősorban nem jogi eszközökkel és eljárásokkal kívánta biztosítani: olyannyira nem, hogy a szociálpolitikai tudáscsere és programfinanszírozás, valamint a puha jogi szabályozás mellett a kötelező jogi normák és eljárások az utolsó helyre kerültek a végrehajtás tervezése során.⁵

A 2000-es antidiszkriminációs irányelvek megalkotása a civilek és ún. egyenlőségi, illetve emberi jogi testületek közel egy évtizedes érdekérvényesítő tevékenységének volt köszönhető. Ezen testületek felállítása pedig az ENSZ az irányú erőfeszítéseire reflektált, amelyek az emberi jogok állami szintű végrehajtását voltak hivatottak ösztönözni.⁶ A civil és állami szereplőket az informális Startvonal Csoport (Starting Line Group) egyesítette, amely elérte, hogy 1997-ben az Amszterdami Szerződésben a tagállamok kiszélesítsék a diszkrimináció tilalmához kötődő uniós hatáskört a tagállami állampolgárság és a nem („sex”, „women and men”) védett tulajdonságain túlra is.⁷ Az EU Szerződés 2. cikkében uniós alapérték-

ként megjelenő egyenlőség tehát már 1997-ben tágabb értelmet nyert. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés jelenlegi 19. cikke lehetővé teszi, hogy az Unió jogszabályokat alkosson, szakpolitikai eszközöket vessen be, valamint pénzügyileg támogasson olyan kezdeményezéseket, amelyek a nemen, a faji és etnikai származáson, a vallási és egyéb meggyőződésen, az életkoron, a fogyatékonyságon és a szexuális orientáción alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelmet szolgálják.

2000-ig a fragmentált rendelkezések az egyenlő bánásmód elvét fektették csupán le, ám a jog tartal-

A FRAGMENTÁLTSÁGOT AZ UNIÓS JOGON BELÜL ELSŐSORBAN GAZDASÁGI MEGFONTOLÁSOK, VALAMINT A POLITIKAI MEGEGYEZÉS HIÁNYA OKOZZÁK, ÉS EZ A KÉT TÉNYEZŐ MAGYARÁZZA A HARMADIKKÉNT KIEMELENDŐT. A SZÜKSÉGTELENÜL SZÜK TÁRGYI HATÁLYT, VALAMINT A NEGYEDIK FONTOS TÉNYEZŐT. MÉGPEDIG A BIZONYOS TULAJDONSÁGOK ESETÉBEN ASSZIMETRIKUS SZEMÉLYI HATÁLYT

mát – ideértve a diszkrimináció tiltott formáit – nem határozták meg. Noha Bruno de Witte helyesen mutatott rá erre a hiányosságra, azt nem sejtette, hogy bizonyos csoportok jogegyenlőségének átpolitizáltsága és ezzel összefüggésben a jogalkalmazás hiányosságai miatt a konkrét jogi normák megalkotása sem ad majd minden kérdésre megfelelő választ.⁸ Azt sem sejtette, hogy a fragmentáltság még negyedszázaddal később sem szűnik meg, sőt, az uniós egyenlőségi jog inkoherenciája tovább nő. Ez is okozhatja, hogy a fejkendős musz-

lim női munkavállalókkal és a túlnyomórészt a nyugati tagállamokban élő, a rasszizmusnak rendszeresen kitett, nem nyugati migránsok leszármazottaival szembeni diszkrimináció továbbra is az EU egyenlőségi jogának az Achilles-ina. Az elemzők egyéb hiányosságokat is a felszínre hoztak, azonban e két csoport kiemelt figyelmet kap a szakirodalomban.

Négy átfogó megállapítás tehető az uniós egyenlőségi jog hatályáról. Az első és talán legfontosabb az időbeli hatályhoz kötődik, ugyanis az EU önképe és nemzetközi imidzse ellenére az egyenlő bánásmódot a szervezet igen későn, csupán 2000-ben kezdte el szélesebb személyi és tárgyi hatállyal biztosítani. A második megfigyelés a többszörös fragmentáltság, amely az egyenlőségi jogot jellemzi nem csupán uniós, hanem nemzetközi és bizonyos esetekben tagállami szinten is. Noha az emberi jogi egyezmények előírják az egyenlő bánásmód elvét bármely védett tulajdonság alapján (nyílt felsorolás), az egyes védett csoportokra – leginkább specifikusan a nőkre – vonatkozó rendelkezések fragmentáltak az egyezményeken belül.⁹ Nemzetközi szinten csupán a faji, a nőket és a fogyatékkal élőket sújtó diszkriminációt tiltja tulajdonságspecifikus egyezmény. A fragmentáltságot az uniós jogon belül elsősorban gazdasági

megfontolások, valamint a politikai megegyezés hiánya okozzák, és ez a két tényező magyarázza a harmadikként kiemelendőt, a szükségtelenül szűk tárgyi hatályt, valamint a negyedik fontos tényezőt, mégpedig a bizonyos tulajdonságok esetében asszimmetrikus személyi hatályt. Itt kell megjegyezni, hogy az életkor, a vallási és egyéb meggyőződés, valamint a szexuális orientáció, eltérően a nemzetközi jogtól, az uniós jogban explicite védett tulajdonságok, más csoportok meghatározott tulajdonság alapján történő védelme azonban nem tisztázott.

A 2000-es Faji Egyenlőségi és a Foglalkoztatási Egyenlőségi Irányelvek,¹⁰ valamint az EU Alapjogi Kartájának 21. cikkében biztosított egyenlő bánásmód elve nem elsődlegesen a közös piaci logika mentén jöttek létre, s a két irányelv konkrét rendelkezéseket tartalmaz a tiltott diszkriminációs formák, az érintett területek és a jogorvoslat módjáról.¹¹ A szakirodalom kezdetben kitörő lelkesedéssel fogadta e nagyívű fejlődést mint az egyenlőség alapjogiasítását. Ez a reményteljes olvasat azt az ígéretet hordozta, hogy a gazdasági megfontolások helyett az EU-ban az egyenlőség kérdése közpolitikai jelleget ölt, és az emberi méltóságon alapuló egyenlőség filozófiai, jogi és politikai értelemben is liberális értelmezést nyert, egy platformra állítva a „régit” és az „új” védett tulajdonságokat. Mark Bell röviden úgy jellemezte az uniós egyenlőségi jogban bekövetkezett változásokat, hogy azok az egyenlő bánásmódot „szélesítik és mélyítik” („broadening and deepening”), amennyiben a személyi hatály öt új védett tulajdonsággal bővült, míg eljárásjogi kérdések – mint a bizonyítási teher megfordítása és a hatékony szankciók – rendezése mellett a tárgyi hatály a foglalkoztatáson kívüli területekre is kiterjedt, eltérést mutatva ugyan a különböző védett tulajdonságok vonatkozásában.¹² Az uniós állampolgárság, valamint a faji és etnikai származás esetén szinte minden érdemi társadalmi területet, a nők, illetve a nem esetében a foglalkoztatást és a szolgáltatásokat, míg a többi esetben a foglalkoztatást fedi le az antidiszkriminációs irányelvek tárgyi hatálya.

1.2. A tárgyi hatálybeli hierarchia

A tagállami és Európa tanácsi normákhoz viszonyítva szűk tárgyi hatályú uniós egyenlőségi jog nem fed le számos jelentős jogsértést. Ezek közé tartozik a muszlim és fekete férfakkal szemben kirívóan nagy számban megvalósuló rendőri intézkedések jelensége, amely az ún. etnikai profilalkotáson alapul, vagy a roma és egyéb fajiasított kisebbségi családokat feltűnően nagy arányban sújtó állami gondozásba vé-

tel, mely jelenséget a *Fundamentum* jelen számában Körtvélyesi Zsolt elemzi.¹³ Noha a romákat és a nyugati fajiasított kisebbségeket rendre ezzel a módszerrel szorítják ki a lakhatásból – annak integrált formáiból –, az Európai Bizottság vitatja, hogy a kilakoltatásra kiterjednek-e az uniós normák, amelyek ugyanis a lakhatási diszkrimináció tiltásán belül ezt a diszkriminációs magatartást explicite nem nevesítik. Ezek a példák mutatják, hogy a hátrányos megkülönböztetés számos húsba vágó kérdése nem peresíthető az uniós jog alapján.

A tárgyi hatály fontos kérdése a Faji Egyenlőségi Irányelv 3. cikk (2) bekezdésében elrejtett bomba, amely alapján az irányelv értelmezhető úgy is, hogy amennyiben a faji vagy etnikai származáson alapuló diszkrimináció a harmadik országbeli személyek jogállásával kapcsolatos, az irányelv nem alkalmazható.¹⁴ Az idézett rendelkezés kimondja ugyanis, hogy „nem érinti a harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a tagállamok területére történő belépésének és ott tartózkodásának előírásait és feltételeit, továbbá semmilyen bánásmódot, amely harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a jogállásából fakad”.

Ezeket a példákat azért fontos kiemelni, mert az uniós jogot alkalmazó hazai jogi fórumok és az Európai Unió Bírósága (EUB) előtti jogi eljárások híján az ilyen ügyek az uniós jogi elemzés fókuszából is kikerülnek. Másrészt, miután vannak olyan ügyek, amelyeket illetően jogorvoslatot csak hazai bíróságok és egyenlő bánásmód testületek, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága vagy a Szociális Jogok Európai Bizottsága előtt lehet keresni, a különböző joganyagokkal és jogi fórumokkal foglalkozó kutatók nem feltétlenül szentelnek azonos mértékű figyelmet az európai társadalmakban fennálló diszkriminációs trendek és a jog kapcsolatának.

A kezdeti lelkesedésre legelőször a Mark Bell és Lisa Waddington szerzőpárosnak az EU jogászok talmudjában, a *Common Market Law Review*-ban megjelent cikke vetett árnyékot, amely azt feszegette, hogy bizonyos tulajdonságokat magasabb szinten véd a jogalkotó, mint másokat, ami felveti a nem feltétlenül szükségszerű hierarchia kérdését.¹⁵ A két 2000-es antidiszkriminációs irányelv összevetése első ránézésre valóban azt mutatja, hogy a faji és etnikai diszkrimináció elleni védelem nem csupán a foglalkoztatás, hanem az oktatás, a köz számára elérhető szolgáltatások – ideértve a lakhatást –, a társadalombiztosítás – ideértve az egészségügyi ellátást – valamint a jóléti juttatások területét is lefedi, míg az életkoron, fogyatékonyságon, valláson és meggyőződésen, valamint a szexuális orientáción alapuló diszkrimináció esetében a védelem a foglalkoztatás területére

korlátozódik. Fontos kiemelni azonban, hogy a legszélesebb tárgyi hatállyal a kezdetektől, a hierarchiaelmélet megfogalmazásától kezdve az uniós állampolgárok közötti diszkriminációt tiltó normák rendelkeznek.

Visszatérő kritika az EU-val szemben, hogy a 2006-ban elfogadott, a nőkkel szembeni diszkriminációs joganyagot újrakodifikáló irányelvet (a továbbiakban: Egyenlő Bánásmód Irányelv)¹⁶ követő hosszú, a gazdasági világválság által dominált évtized során – egészen a szülők és gondozók jogairól szóló a 2019-es irányelv (a továbbiakban: Munka-magánélet Irányelv)¹⁷ megalkotásáig – az EU a babérjain ült, s tétlen volt az egyenlőség mint közös érték előmozdítása terén. A legfájóbb, a vitákban visszatérően megemlített pont a 2008-ban előterjesztett, a védett tulajdonságok tárgyi hatálybeli hierarchiáját kiküszöbölni hivatott, ún. Horizontális Irányelv tragikus sorsa.¹⁸ Hosszú huzavonát követően ezt az irányelvjavaslatot 2024-ben az Európai Bizottság visszavonta a jogalkotási folyamatból, majd 2025. nyarán újra indította az egyeztetést a tagállamokkal.¹⁹ A jogos kritikák mellett ugyanakkor azt is érdemes megjegyezni, hogy amennyiben kiterjesztjük a vizsgálatot az EU joganyagában elszórtan fellelhető egyenlőségi rendelkezésekre, a 2000 után megalkotott normákra, puha jogi és szakpolitikai eszközökre, EU-s forrásokból támogatott projektekre és az Európai Bizottság által kezdeményezett szerződéses eljárássokra, az eredetileg megfigyelt rangsорт már nem tekinthetjük kőbe vésettnek.

Az eredetileg észlelhető hierarchiát alaposan átírta a „globális jobboldali hálózat”²⁰ és annak az EU-n belül az „autokrata legalizmus”-t gyakorló hívei, mint például Magyarország.²¹ A jogi igényeiket az állami propagandagépezet foglyául ejtett közönség felé kifejező „csatakiáltásaik” az itthon már unalomig ismert homofóbia, a patriarchátussal remekül együttélő konzervatív feminizmus és a migránsok nélküli migránsellenesség mentén formálódnak.²² A 2000 után megalkotott irányelvek, így példának okáért az Áldozati Jogok Irányelve²³ és a médiával foglalkozó joganyag hatályosulása szempontjából a kutatók nem véletlenül foglalkoznak a gyűlöletbűncselekmények – ideértve a gyűlöletbeszédet – elleni fellépéssel.²⁴ Érdemes még megemlíteni, hogy a nők elleni erőszakot visszaszorítani hivatott Isztambuli Egyezmény²⁵ ratifikációja ellen számos tagállamban indított autokrata támadások vezettek oda, hogy az EU végül nem csupán teljes egyetértés híján ratifikálta ezt az egyezményt, hanem 2024-ben meg is alkotott a tárgyban egy, az egyezményvel nagyban megegyező irányelvet is.²⁶

1.3. A személyi hatálybeli hierarchia

A tárgyi hatályhoz kötődő hierarchiánál fontosabbnak tűnő kérdés a személyi hatály, noha az nem minden védett tulajdonság és védendő csoport tekintetében vet fel kérdéseket. Az alábbiakból kiviláglik azonban, hogy a személyi hatálybeli hierarchia alján pontosan azok a csoportok állnak, amelyek a tárgyi hatály tekintetében első látásra a legprivilegizáltabb helyzetben vannak.

Az életkor, a szexuális orientáció és az EU-s állampolgárság tekintetében nem alakult ki vita a személyi hatályról. A nemi diszkrimináció tekintetében fontos kiemelni, hogy az EU által eredetileg a nők és férfiak közötti munkaügyi egyenlőségről alkotott jogi normákat, valamint azok személyi hatályát az EUB már 2000 előtt kiterjesztette a transzneműekre a *P kontra S és Cornwall megye* ügyben, amely egy nem-átalakító műtéten átesett transznemű nő elbocsátása tekintetében állapított meg nemi alapú diszkriminációt.²⁷

Érdekessége a fogyatékoság mint védett tulajdonság tekintetében az EUB elé került ügyeknek, hogy kezdetben olyan kérdésekkel szembesült a bíróság, amelyek tágitani kívánták a tagállami definíciókat a hosszan tartó betegségben szenvedők, illetve a kóros túlsúllyal („obesity”) küzdők tekintetében. Az első esetben, *Chacón Navas* ügyében²⁸ az EUB megállapította, hogy a kérelmező definíciószerűen nem rendelkezik védett tulajdonsággal, míg a másodikban, *Kaltoft* ügyében²⁹ lényegében a hazai bíróságok mérlegelésére bízta a döntést. A szakirodalom számos esetben kérte már számon az EUB-n a fogyatékoság ún. szociális modelljének az alkalmazását az orvosi modellel szemben, azaz olyan aspektusból történő vizsgálatot, amely nem az adott személy hiányosságaira, az „ép” emberekkel összehasonlításban meglévő fogyatéokra, hanem a társadalmi-környezeti hiányosságokra helyezi a hangsúlyt az egyenlő bánásmód tekintetében.³⁰ Ez a megközelítés következik a Fogyatékkal Élők Jogairól szóló, 2006-os ENSZ Egyezményből (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD), amelyet az EU is ratifikált.³¹ Itt kell még megemlíteni a *Coleman*-ügyet is, amelyben az EUB egy fogyatékkal élő gyermekkel összefüggésben („in association with”) az édesanya tekintetében alkalmazta a Foglalkoztatási Egyenlőségi Irányelvet, mert a nőt a gyermeke fogyatékosága miatt zaklatták a munkahelyén.³² A személyi hatály ily módon történő kiszélesítését az tette lehetővé, hogy az irányelvek nemcsak egy tényleges tulajdonság alapján („on the grounds of ...”) biztosítják az egyenlő bánásmódot, hanem vélt és valós védett tu-

lajdonságon egyaránt, valamint a másokhoz kapcsolódóan, illetve velük együtt elszenvedett hátrányos megkülönböztetésre is vonatkoznak, ahogy az alább kifejtésre kerül.

A világ legszekularizáltabb kontinensén rendkívüli mértékben átpolitizált a vallási és egyéb meggyőződés, valamint a faji és etnikai származáson alapú diszkrimináció, pontosabban az etnikai-vallási kisebbséghez tartozó muszlimok és az ún. (nem nyugati) migráns háttérrel („migrant background”) rendelkezőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés hivatalos elismerése. Fontos kiemelni, hogy a romákkal szemben szerkezeti és intézményes szinten is megvalósuló diszkriminációt a Nyugat által dominált EU-n belül könnyebbnek tűnik pellengérré állítani – amiatt, mert a nyugati tagállamokban alacsony a romák lélekszáma, mint a keleti tagállamokban, és az utóbbiakkal szemben Nyugaton sokakban erkölcsi felsőbbrendűség él –, mint az inkább a nyugati tagállamokban jelentős iszlamofóbiát és idegengyűlöletet. S miután a romák európai szinten is elismert etnikai kisebbség, az ő esetükben el lehet kerülni a faji alapú diszkrimináció megállapítását, így a „fajjal kapcsolatos európai hallgatás”-t a romafóbia elleni fellépés nem veszélyezteti.³³

Ezek a megfontolások magyarázhatják azt, hogy az EJEB irányadó eseteit megidézve az EUB is azt állapította meg a *CHEZ*-ügyben, hogy az élelmiszerboltját az ügybeli romatelepen működtető bolgár nemzetiségű kérelmezőt a romákkal együtt („together with”) diszkriminálta vélt etnikai származás alapján a helyi áramszolgáltató, amikor ott a szokásos 1,5-2 méter magasság helyett a villanyóráját mintegy 6-7 méter magasra helyezte el egy oszlopon, állítólagos áramlopások megelőzése érdekében.³⁴ Mindkét bíróság etnikai diszkriminációt állapít meg a romák esetében, s a Faji Diszkrimináció Minden Formájának Kiküszöböléséről szóló ENSZ Egyezmény (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD) 1. cikkében foglalt definíciót értelmezi oly módon, hogy a faji alapú hátrányos megkülönböztetés magában foglalja az etnikai alapút is; az utóbbi akkor áll fenn, ha egy közös eredettel, hagyományokkal, kultúrával, nyelvvél – és esetlegesen vallással – rendelkező csoport tagjairól van szó.³⁵

Felmerül a kérdés, hogy az áramszolgáltató magatartása milyen viszonyban áll ezekkel a definíciós elemekkel, s hogy nem valóságosabb-e az a megállapítás, miszerint az áramszolgáltató „fajiasított” („racialised”) módon tekintett a romatelep összes lakójára, amikor a magyar szélsőjobb szótárából is jól ismert „cigánybűnözés” téveszméje alapján, s egyéni vizsgálat nélkül feltételezte, hogy az ott élők mind,

kivétel nélkül áramot fognak lopni. Annál inkább el kellett volna ezen a fogalmi kérdésen gondolkodni, mert maga a kérelmező nem volt roma, tehát a definíciós elemek egyikét sem tudhatta magáénak, a „fajiasítás” („racialisation”) áldozatául azonban könnyen eshetett a romákkal „egyetemben”. Bárhogy is legyen, a kritikát nem szabad eltúlozni, mert a *CHEZ*-ítélet egyébként az EUB antidiszkriminációs esetjogának egyik gyöngyszeme; a luxemburgi bíróság teljesítménye számottevően rosszabb a migráns háttérű és a muszlim fejkendő nők tekintetében. Azt azonban érdemes az utolsó szó jogán megjegyezni, hogy a védelmet az EUB egy többségi etnikumú embernek nyújtotta, aki a romatelepi élelmiszerárakat ismerve rendkívül magas árréssel dolgozott az ottani élelmiszerbolt tulajdonosaként.

Az alább elemzett *Jyske Finans*-ítélet után felmerül annak a veszélye, hogy az EUB csak az etnikait látja a faji vagy etnikai származás összetett, egymással összefüggésben álló védett tulajdonságaiból, ami nagyon rossz hír a migráns háttérű kisebbségnek.³⁶ Hozzátehetnénk azt is, hogy az etnikai származást sem mindig úgy látja a luxemburgi, mint a strasbourgi bíróság, s hogy korábban, a *Feryn*-ügyben még nem okozott számára gondot a diszkrimináló által bevándorlóként, illetve marokkóiként megbélyegzett munkakeresők felvételének elvi megtagadása okán a faji vagy etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetést megállapítani.³⁷ A *Jyske Finans*-ügyben egy, a terrorizmus elleni küzdelem keretében a pénzmosás megakadályozását célzó EU-s jogi normát a dán jogba átültető jogszabály alapján a dán állampolgárságú, ámde Bosznia-Hercegovinában született kérelmezőtől, Ismar Huskictól egy kis értékű használt autó megvásárlása során személyi igazolványt kért az eladó. A dán állampolgárságú és Dániában született feleségtől azonban ezt a dokumentumot nem kérték el, azt a gyanút ébresztve a házaspárban, hogy két dán állampolgár között a születési, illetve származási helyük alapján tesz a szolgáltató különbséget, stigmatizálva ezzel a migráns háttérű házastársat.

Az ügyben kiadott főtanácsnoki vélemény azt a kérdést tette fel, hogy vajon a luxemburgi bíróság feladata-e a faj fogalmát definiálni. A válasz, helyesen, „nem” volt; ám, sajnos, itt nem állt meg az érvelő, s abba a hibába esett, hogy megállapította: csupán a születési hely semmit nem mond egy ember etnikai vagy faji származásáról. Ez a megállapítás azt sugallja, hogy az uniós egyenlőségi jog legelsőképp és máig kiemelten védett tulajdonsága, az EU-állampolgárság – ami a legtöbb esetben egybeesik a születési ország vonatkozásában a többségi etnikai származással – nem a nacionalizmus, illetve a rasszizmus

negatív felhangjainak kiszűrése érdekében, hanem attól független okokból vált a szabályozás tárgyává. A születési hely jelentőségét emellett igen terjedelmes és több tudományágra is kiterjedő szakirodalom vizsgálja – többek között szociológusok, akiknek valóban feladatuk ezt a kérdést feltenni és megválaszolni, mint ahogy azt teszik is. Ezeknek a kutatásoknak az eredményei azonban nem váltak a döntéshozatal részévé. Mint ahogy nem vált azzá az EJEB *Biao Dánia elleni* ítélete sem.³⁸ Ez azért problémás, mert ebben az ügyben a strasbourgi bíróság Nagytanácsa egy kapcsolódó kérdésre azt a választ adta, hogy a faji és etnikai származáshoz kapcsolódó, látszólagosan objektív kritérium (proxy) – mint példának okáért a születési hely vagy a Dániában eltöltött idő hossza, ami az előbbivel szoros összefüggést mutat – alapján történő különbségtétel közvetett etnikai diszkriminációnak minősül. Érdemes itt megjegyezni, hogy a faji és etnikai diszkriminációt a nyugati statisztikusok pontosan a születési helynek mint látszólag objektív kategóriának a segítségével mérik.³⁹ Végül kiemelendő, hogy a *Jyske Finans*-ügy kapcsán mind a főtanácsnok, mind az EUB mellőzte a hivatkozást a *CHEZ*-ítéletre, illetve az abban utalt, a faji megkülönböztetés nemzetközi jogi definícióját adó ICERD rendelkezésre.

Noha a főtanácsnok a közvetett diszkrimináció megállapítását javasolta – ami mellett érvelt az EUB előtt beavatkozó dán állam is, s ami az addigi dán bírósági gyakorlat is volt –, az ítélet nem állapította meg sem ezt, sem pedig a közvetlen diszkriminációt. A luxemburgi bíróság értelmezésében a nem dán születési hellyel rendelkezők heterogén, sok etnikumot magában foglaló csoportot alkotnak, és az egyes etnikai alcsoportok által tapasztalt bánásmódról nem áll rendelkezésre elegendő információ, így a közvetett diszkrimináció megállapításához szükséges – a bíróság szerint a csoportra vonatkozó – speciális aránytalanság sem állapítható meg. Ezzel a gondolatmenettel maga az EUB tette láthatatlanná a társadalmi előítéletek alapján megkonstruált migráns háttérű csoportot, amelyet egyébként az ügy alapjául szolgáló EU norma is formált. A diszkriminációt ugyanis az esetben alkalmazott nem egy bizonyos etnikai csoport, hanem az összes „etnikailag nem dán” által alkotott csoport szenvedte el; utóbbit a diszkriminációt elkövetők, a döntéshozók és más társadalmi erők konstruálták meg homogén csoportként; először az előítéletes gondolataikban, majd a tetteikben. A gyakorlatban így vált a migráns háttérű csoport egy alacsonyabb rendű faji, illetve etnikai csoporttá, s az elképzeltből valóságossá.

A dán bíróságok EUB-ba vetett bizalma azonban nem ingott meg, s a hírhedt dán gettótörvények foly-

tán indult diszkriminációs ügyek egyikét 2023-ban Luxemburgba küldték előzetes döntéshozatal céljából. A dán jogalkotó az elmúlt több mint tíz évben fogadott el számos olyan törvényt, amellyel azt kívánta biztosítani, hogy ne alakuljanak ki ún. „párhuzamos társadalmak” – etnikailag szegregált közösségek – a gettósodott lakótelepeken.⁴⁰ Gettósodott településrészeknek tekinti a jogalkotó a nem nyugati migránsok és ezek leszármazottai által több mint 50%-os arányban lakott területeket. Jegyezzük meg, hogy a nyugati bennszülöttek és a nyugati migránsok által több mint 50%-os arányban lakott településrészeket nem így határozzák meg, illetve nem veszik górcső alá. Mindenesetre, a végrehajtás során az összetartó közösségek tagjait szétköltöztették, és sokan veszítették el lakhelyüket, illetve lakhatásukat.

A dán gettóügyben visszatérnek a *Jyske Finans*-ügyben már vizsgált kérdések: a származási ország alapján meghatározott csoport védelmet élvezhet-e a Faji Egyenlőségi Irányelv alapján, s ha igen, a csoporttal szembeni hátrányos megkülönböztetés közvetlen vagy közvetett? A főtanácsnoki vélemény ebben az ügyben progresszívabb, hiszen a szociológiai kutatások során feltártak alapján a faj mint társadalmi konstrukció felfogása nyomán javasolja meghatározni a védett tulajdonságot. A diszkrimináció minősítésével kapcsolatban a közvetlen forma megállapíthatósága mellett teszi le a voksát, egyrészt mert a gettóellenes intézkedések meghozatalában a megkonstruált és egyben vélelmezett faji származás fontos szerepet játszik, másrészt az intézkedések – a *CHEZ*-hez hasonlóan – stigmatizálják a nem nyugati bevándorlókat és leszármazottaikat.⁴¹ A vélemény végre egy szintre hozza a nyugati és keleti legnagyobb létszámú fajiasított csoportok, azaz a nem nyugati migráns háttérű és a roma kisebbségek védelmét, amennyiben a Faji Egyenlőségi Irányelvnek a *CHEZ*-ügyben lefektetett progresszív értelmezését alkalmazza az előbbi csoportra is. A védett tulajdonságok meghatározásának következményei közé tartozik a diszkrimináció jellegének meghatározása, amelynek tekintetében a főtanácsnoki vélemény határozottan és helyesen foglal állást, ezzel elkerülve az EUB-nak a *CHEZ*-ítéletben elkövetett hibáját, amely egy adott tényállást közvetlen és közvetett diszkriminációként is értékelhetőnek tartott.

A muszlim nők fejkendőviselési ügyeivel a következő fejezet részletesen foglalkozik. Itt csupán annyit érdemes megjegyezni, hogy a vallási alapú diszkrimináció tekintetében nem célszerű egyenlőségjelet tenni a keresztény és nem keresztény, valamint a hívők száma szerint többségi és kisebbségi egyházak, sem pedig az eltérő történelmi fejlődés által meghatározott európai országok között, mert az nem fel-

tétlenül az állam semlegességét, hanem az előbbi tényezőkből fakadó eltérések jogellenes felnagyítását eredményezheti.⁴² Eltérő emellett az ún. etno-vallási kisebbségek – mint a muszlimok és a zsidók –, valamint a „szimplán” vallási vagy etnikai kisebbségek helyzete.

Az iszlamofóbia kérdésében az Arisztotelésznek tulajdonított aforizmának kellene irányt mutatnia, miszerint az egyenlőség azt jelenti, hogy a hasonlókat hasonlóképp, míg az eltérőt eltérő módon kezeljük. Ahogy Erica Howard a Faji Egyenlőségi Irányelvet elemezve rámutatott, a zsidók és a muszlimok esetében előfordulhat, hogy a látszólag vallási alapú hátrányos megkülönböztetés valójában faji vagy etnikai származáson alapul, s minimálisan annak közvetett formáját veszi fel.⁴³ Itt érdemes megjegyezni, hogy a Startvonal Csoport eredeti kezdeményezése a faji, etnikai és vallási alapú – kiemelten az antiszemita és iszlamofób – diszkriminációt egy közös irányelvben kívánta rendezni, ám ez a kezdeményezés nem kapott politikai támogatást már 2001. szeptember 11. előtt sem, azt követően pedig még kevésbé. Az etnikai-vallási kisebbségek speciális helyzetének kezelése továbbra is probléma, amire a jog progresszív értelmezése a jövőben kielégítő választ adhat.

1.4. Ellentmondásos hierarchiák

Összefoglalóan elmondható, hogy a személyi hatálybeli hierarchia nem azoknak a csoportoknak kedvez, mint a tárgyi hatálybeli, s a többségi csoportok tagjait számos esetben magasabb szinten védi, mint a kisebbséghez tartozókat. A tág értelmezésnek akadnak a kisebbségek szempontjából pozitív vetületei is, hiszen a nem fogalmának tág értelmezése kiterjeszti a védelmet a nemi identitásra is, védve a transzszexuálisokat. Itt érdemes megemlíteni Aileen McColgan megfigyelését, miszerint a férfi és a női nem közötti hatalmi és egyéb asszimetriát, azaz az uniós egyenlőségi jog által megcélzott társadalmi hierarchiát az EUB esetjoga nem kezeli kielégítően, amit leginkább a nők számára előnyös megerősítő intézkedésekkel szemben férfi munkavállalók által indított – a legtöbb esetben sikeres – perek bizonyítanak.⁴⁴ A 2000 óta talán legnagyobb vihart kavart ítélet e tekintetben a *Test Achat*-ügyben született, amelyben az EUB érvénytelenített egy uniós irányelvi rendelkezést, amely a tagállamok számára lehe-

tővé tette, hogy az életbiztosítási díjak számításánál a nőknek kedvezzenek.⁴⁵

A férfiakhoz hasonlóan a hatalmi, illetve számszaki többségnek kedvez a fogyatékkal élők tagállami definíciójába nem tartozók, a szekulárisok, valamint az európai keresztény kisegyházak tagjai szempontjából progresszív ítélkezési gyakorlat, s ez igaz a fajiasított kisebbségekkel egy kalap alá vett többségi etnikumú kérelmezőre is a *CHEZ*-ügyben. Ezzel ellentétben a muszlim nők és a nem-nyugati

bevándorlók leszármazottai tekintetében a személyi hatály rendkívül szűk, hiszen a faji és etnikai származáson alapuló védelem esetükben nem létezik, illetve vitatott; az előbbieket vallási alapú védelme alacsony szintű, a nemi diszkrimináció elleni védelmük tekintetében pedig az EUB eddigig kerülte a döntéshozatalt.

Amennyiben a hierarchia vizsgálata kiterjed az uniós egyenlőségi jog egészére, akkor az figyelhető meg, hogy a formális

egyenlőségen túlmutató, az esélyegyenlőség körébe eső rendelkezések a fogyatékoság és a nem tekintetében jóval szélesebb körűek, mint más védett tulajdonságok tekintetében. Sőt, a muszlimok esetében az ilyen rendelkezések hiányoznak is, ami azért érdekes, mert a fogyatékkal élőknek kedvező akadálymentesítés („reasonable accommodation”) a vallási kisebbségek tekintetében jött létre a tengerentúlon.⁴⁶

Ennek az esélyegyenlőségi hierarchiának az alapjai megtalálhatóak már a 2000-es irányelvekben is, hiszen amíg a Faji Egyenlőségi Irányelv 5. cikke csupán lehetőséget biztosít az esélykiegyenlítő intézkedések elfogadására, addig a Foglalkoztatási Egyenlőségi Irányelv a fogyatékoság alapján elvárja az akadálymentesítést, az okszerűen kimenthető esetek kivételével. Itt érdemes megjegyezni, hogy amíg az EU valamennyi tagállama által ratifikált ICERD 5. cikke kötelezővé teszi a faji esélykiegyenlítő intézkedések létrehozását, addig a vonatkozó irányelv alacsonyabb fokú védelmet nyújt. Szintén az esélykiegyenlítés, valamint azt meghaladóan a társadalmi nemi szerepek változása iránti igény körébe esik a már említett 2019-es Munka-magánélet Irányelv, amely többek között az apáknak az újszülött gyermekük gondozásába való bevonását hivatott elősegíteni.⁴⁷

A perekben is hasznos, valamint a peres stratégiát, illetve az egyenlőségi testületek munkáját is segítő egyenlőségi adatok hierarchiája hasonló képet mutat. Az egyenlőségi adatok gyűjtésének EU-beli lehetőségeiről szóló 2007-es kézikönyv megjelenése

óta változott a helyzet a szakpolitika-alkotáshoz feltétlenül szükséges információk rendelkezésre állása terén.⁴⁸ A nemek és az életkor tekintetében EU-szerre gyűjtött adatok mellett a CRPD 31. cikke értelmében tagállami és EU-szinten is gyűjtik a fogyasztókkal élők egyenlőségére vonatkozó adatokat. Továbbra is vitatott azonban a faji és etnikai származással és a szexuális orientációval kapcsolatos egyenlőségi adatok gyűjtése,⁴⁹ s szinte elképzelhetetlennek tűnik az összes tagállamot és az EU-t is magában foglaló vallási szempontú adatgyűjtés.⁵⁰ Az egyenlőségi adatokat tekintve fennálló hierarchiát tovább növeli az a 2022-es irányelv is – a továbbiakban: Bértranszparencia Irányelv – amely a (társadalmi) nem (gender) tekintetében teszi kötelezővé a munkáltatói szintű egyenlőségi adatgyűjtést.⁵¹ Noha az irányelv megkívánja az interszekcionális adatgyűjtést is, azt a következőkben ismertetett okok a gyakorlatban akadályozzák.

Az egyenlőségi adatgyűjtési hierarchia jóval kevesebb figyelmet kap a szakirodalomban, mint az algoritmikus diszkrimináció, amelynek alapja a gépek embertől (programozótól) kapott előítéleteinek a megtanulása és „okos” felnagyítása; legfőképp nemi, faji és életkori alapon.⁵² Ebből a felismerésből annak kellene következnie, hogy az algoritmikus diszkrimináció ellen az EU és a tagállamok biztosítják a megcélzott védett csoportoknak a döntési folyamatok minden érdemi pontján történő bevonását,⁵³ s az előítéletek létrejöttét (társadalmi konstrukció), valamint abban az állítólagosan objektív kritériumok (proxy) – így példának okáért a születési hely, lakhely, a gyermek nevelésében betöltött szerep – szerepét figyelembe véve megkövetelik az egyenlő bánásmódot.

1.5. A magyar egyenlőségi jog hatálya

A hatály kérdései a magyar jogi környezetben nem okoztak komoly gondokat, ami a védett tulajdonságok nyílt listájának, a tulajdonságok között a tárgyi hatálybeli különbségek felszámolásának, így többek közt az uniós joganyag bőkezű átültetésének („overtransposition”) köszönhető. Hazánk már a rendszer-váltás előtt is ratifikált nemzetközi emberi jogi egyezményeket, majd az azt követően is, túlnyomórészt európai egyezményeket, és az EU-csatlakozás során elvárt magatartás az volt, hogy ezek végrehajtását biztosítsa a jogalkotó. Inkább az a kérdés, hogy a keleti tagállamok nagy részével ellentétben sok nyugati tagállam ugyanezt a hozzáállást miért nem tanúsította.

A védett tulajdonságok nyílt listája okozott azonban egy kis fejtörést a volt Egyenlő Bánásmód Ha-

tóságnak (EBH) és a munkáját segítő Tanácsadó Testületnek. A nyílt lista azt eredményezte, hogy 2010-re az EBH nem tradicionális diszkriminációs ügyekkel foglalkozott, hanem a munkahelyi véleménynyilvánítással és a más településről, illetve megyéből ingázó munkavállalók ügyeivel, valamint egyéb, frivolvnak tűnő kérelmekkel. A tradicionálisan és a szociológiai adatok szerint nagy arányban diszkriminációtól szenvedő csoportok védelmére ezért a Tanácsadó Testület kiadott egy állásfoglalást, amely támpontokat adott a személyi hatály leszűkítéséhez. Az állásfoglalás rámutatott, hogy „a védett tulajdonságok meghatározásakor az [törvényalkotó] már érvényesítette az alkotmányos és nemzetközi jogi kiterjesztő jogértelmezést, ezért az egyéb helyzetnek minősülő tulajdonságok, sajátosságok, élethelyzetek körét szűken kell értelmezni. Az egyéb tulajdonságon alapuló hátrány jelenléte tárgyilagosan igazolható, homogén csoportképzésre, általánosításra alkalmas, és társadalmi előítéletből táplálkozik. A diszkriminációval szembeni jogvédelem lényegét az egyéb helyzet esetében is az adja, hogy a védett tulajdonsággal rendelkező panaszos elsődlegesen nem saját magatartása, hanem egy adott csoporthoz való tartozása miatt szenved hátrányt.”⁵⁴

Ez a tradicionálisan diszkriminált csoportokat előtérbe helyező álláspont szociológiai adatokra épül, s egybeesik a nemzetközi jogban megfigyelhető hierarchiával. Sőt, mi több, hasonlóságot mutat tudományos elgondolásokkal is,⁵⁵ olyanokkal, amelyek az interszekcionalitás elmélete alapján néhány uniós védett tulajdonság vizsgálatát helyezik előtérbe, így a nemet, valamint a faji és etnikai származást.⁵⁶ Azt is fontos kiemelni, hogy a védett tulajdonságok inflációjának megakadályozása ellentart a „tudatosságra ébredt baloldaliak” („woke left”) részéről érkező, a nem bináris nemi identitás, valamint a hajviselet, öltözet, a tetoválás és a testalkat védett tulajdonsággá tételére vonatkozó követeléseknek is.⁵⁷

2. „SOKAT ÍGÉR, KEVESET ÁD”: AZ INTERSEKACIONALITÁS

Ez a fejezet az interszekcionalitás fogalmát és elméleti alapjait ismerteti, majd rátér az elgondolás kritikájára és gyakorlati alkalmazhatóságára.

2.1. A fogalom és az elméleti keret

A fragmentáltságot, a védett tulajdonságok (tárgyi hatálybeli) hierarchiáját és az uniós joganyagban találhatóval vetekedő „valós” hierarchiát – azaz a bizonyos kisebbségeken belüli kisebbségi csoportok

állítólagosan többszörös hátrányát – látványosan lehetett megjeleníteni az interszekcionalitás fogalmi kereteinek, illetve az azt eredetileg megfogalmazó kritikai fajelmélet („critical race theory”) elemzési eszközeinek az átvételével. Az átvétel szinte elkerülhetetlen volt, hiszen maga az uniós egyenlőségi jog is az Amerikai Egyesült Államokból érkezett Európába, így a kritikájának is törvényszerűen meg kellett tennie az Atlanti-óceánon átívelő hosszú utat.

Az átvétel folyamatát a nyugati és egyben az európai fehér többséghez tartozó feminista kutatók dominálták, akik az eredetileg a fekete nők szempontjából felvetett kérdéseket a saját helyzetükre és az uniós kontextusra alkalmazták, figyelve a 2000-ben megszorított védett tulajdonságok között a biológiai, illetve társadalmi nem privilegizált státuszának lehetséges elvesztésére.⁵⁸ Ez és számos progresszív cél – mint például a joganyag hatékony végrehajtása és az esélyegyenlőség mértékének növelése – egyértelmű az interszekcionalitás legismertebb európai kutatójának, Dagmar Schiek munkásságának áttekintése során.⁵⁹ Fontos kiemelni, hogy az elméletet arra is használták, hogy a védett tulajdonságok inflációja – azaz az eredetileg védett tulajdonságok védelmi szintjének csökkenése árán történő bővítés – ellen érveljenek, ám arra kevésbé, hogy például a társadalmi-gazdasági helyzet is védett tulajdonság legyen.⁶⁰

Az interszekcionalitással foglalkozó írások rendre Kimberlé Crenshaw afroamerikai jogtudóst említik a fogalom megalkotójaként, aki egyben a kritikai fajelmélet egyik meghatározó alakja.⁶¹ A fogalom valójában az afroamerikai nők aktivizmusának a terméke; az amerikai polgárjogi mozgalom fekete női aktivistái, majd az 1970-es években működő Combahee Folyami Kollektíva (Combahee River Collective)⁶² tagjai fogalmazták meg, s Crenshaw mellett mások is részt vettek az elméleti alapok lerakásában, például Patricia Hill Collins afroamerikai feminista kutató, aki foglalkozott a társadalmi-gazdasági helyzet jelentőségével is.⁶³

A fogalmat megalkotók „pozicionalitása” („positionality”) – társadalmi nézőpontjuk antirasszista fekete nőként – nagy jelentőséggel bírt az Egyesült Államokban a hidegháború idején, hiszen az ország, amelyben éltek, a szovjet blokkal folytatott ideológiai harc által is motiváltan alkotta meg a diszkriminációt részletesen tiltó normáit, ám még e joganyag és a kisebbségi csoportok politikai mozgalmi is egyenlőtlenül kezelték a többszörösen hátrányos helyzetben lévő kisebbségeken belüli kisebbségi csoportokat. A fehér férfakkal való összehasonlításban mind a fekete férfakat, mind pedig a fehér nőket jobban védte a jog és a politika, mint

tette ezt a fekete nők tekintetében, akik így mindhárom csoporttal szemben hátrányba kerültek.

A különböző tulajdonságoknak nem csupán többszörös (kumulatív, egybeeső vagy egymást követő), hanem egymást metsző hatásából fakadó hátrány a jogi és a politikai interszekcionalitás elgondolásának központi állítása, így az elgondolást képviselők normatív követeléseinek is az alapja. Az elmélet szerint sem a fekete férfiak, sem pedig a fehér nők nem képviselik megfelelően a fekete nők mint mindkét kisebbség kisebbségének érdekeit, illetve a munkaügyi helyzetük tekintetében a fekete nők még a „szimplán” kisebbségi csoportokkal szemben is hátrányba kerülnek. Amennyiben azonban a jog csupán egyes védett tulajdonságok alapján írja elő az egyenlő bánásmódot, a metszetben lévők által megtapasztalt hátrány elvész, nem bizonyítható. A Crenshaw által felhozott példában az egydimenziójú („single axis”) jogi szabályozás miatt a fekete nők pert vesztenek, mert csak nőként vagy csak fekete-ként nem tudnak akkora különbséget bizonyítani az ő elbocsátási rátájuk és a fehér férfiaké között, amekkorát a valóságban megtapasztalnak.

Az adott politikai kontextusban, amennyiben csak a női vagy csak az afroamerikai igényeket lehet érdemben érvényesíteni, a fehér nőkhöz képest hátrányosabb helyzet, vagy a fekete társadalomban is tapasztalható családon belüli erőszak például nem tematizálhatóak. Az interszekcionalitáselmélet szerint a védett tulajdonságok metszéspontjában elhelyezkedők előnye, hogy a kisebbségi csoportokat legitím módon tudják képviselni, azaz a védett tulajdonságok mentén fragmentált politikai és jogi teret egyesíteni. Ahogy Sandra Fredman rámutatott, az interszekcionalitásban ily módon ott rejlik a befogadás, a bővíthetőség ígérete („capacious”).⁶⁴ Azt is meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az európai értelmezésben az interszekcionalitás fogalma olyan tág jelentéstartalommal töltődött meg, amely egyes vélemények szerint szét is feszítheti az elméleti kereteit – hiszen ha mindent jelent a fogalom, akkor egyben semmit sem jelent.⁶⁵

2.2. Interszekcionalitás: hasznosság és kritika

Az interszekcionalitás európai megnyilvánulásának eredeti példái a fejkendős muszlim nők és a kényszersterilizált roma nők, valamint a fekete európai nőkkel szembeni többes diszkrimináció, ide értve a hajviseleten és a testformán alapuló megkülönböztetést is. Az EU egyenlőségi jogán és pár tagállam hazai szabályozásán túl tekintve azonban kevésbé tűnik elérhetetlennek az interszekcionalitás elleni jogi fellé-

pés, mert az ENSZ és az Európa Tanács vonatkozó egyezményeit már ratifikált és ennek megfelelően az alkotmányukban a diszkriminációt nyitott védett tulajdonsági lista alapján tiltó tagállamokban semmi nem zárja el a kérelmezőket attól, hogy szűk interszekcionális alapú jogi igényeket fogalmazzanak meg. A tág értelemben vett interszekcionalitás – például az egymást követő hatásokra gondolva – pedig egydimenziójú szabályozás alapján is peresíthető. Mindez igaz a magyar egyenlőségi jogra is.

Emellett természetesen felmerül a kérdés, hogy vajon a nemzetközi és az uniós jog önkényesen nyújt-e csupán egyes tulajdonságok alapján védelmet, vagy a jogi normák megalkotása szociológiai tényekre és társadalmi mozgalmak igényeire reflektál-e, s azon igények egydimenziójuak-e. A normaalkotás folyamatát ismerve az utóbbi igaz az ENSZ-egyezmények megalkotására és a tagállami szintű küzdelmekre is, amit az interszekcionalitás elmélete – a baloldali és posztkoloniális kritikát átvéve – meg is fogalmaz.

A gyakorlatban az a kérdés is felmerül, hogy elég-e egy védett tulajdonságra hivatkozni a diszkriminációs esetek 99%-ában, azaz az egydimenziós egyenlőségi jog kivételes esetektől eltekintve hatékony védelmet nyújthat-e. A kérdésre adható pozitív választ rendre bizonyítja a muszlim nők fejkendőviselése miatti pereskedés, ami eddig a vallás mint védett tulajdonság alapján folyt a nemzetközi bírói fórumok előtt, szemben a tudósok által tárgyalt alapok – nemi, faji-etnikai származás, vallás – ízlés és érdeklődés szerint változó elegyével. Sőt, egyes jogtudósok mellett is érvelnek, hogy csupán a női nem mint védett tulajdonság alapján magasabb szintű védelemben részesülhetnének a fejkendőt viselő muszlim nők, mert az uniós jogalkalmazásban nehezebb mentesülni a felelősség alól a nemi diszkriminációs esetekben, mint a vallási alapúakban, hiszen az utóbbi esetén ütőkártyának számító *laïcité* (az állam vagy a munkáltató szekularitása) nem bizonyulna megfelelő kimentési oknak a nők elleni diszkrimináció tekintetében.⁶⁶

A sekélyesnek nevezhető interszekcionalitásfelfogás alááshatja a faji és etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés komplexitásának konstruktivista bizonyítását, ami a *CHEZ*-ügyben már kiemelkedő eredményeket mutatott, s a dán gettóügyben is ígéretesnek tűnik. A sekélyes interszekcionalitásfelfogás, amely csupán egymás mellé rendeli a védett tulajdonságokat, ahelyett, hogy azok funkcióját vizsgálná a diszkrimináció alapját képező társadalmi előítéletek megkonstruálásában és fenntartásában, azt a kockázatot rejti magában, hogy közvetlen helyett közvetett diszkriminációt állapítanak meg, illetve nem állapítanak meg diszkriminációt bizonyos ügyekben.⁶⁷

Elképzelhető, hogy a fajiasítás és a nemi szereposztás társadalmilag konstruált folyamatának teljes megértését, így a hátrányos megkülönböztetés alapvető okát írja ki az egyenlethez az, aki azt állítja, hogy a roma nőket elsősorban a biológiai nemük, nem pedig az egész közösségre rásütött alacsonyrendűségük miatt sterilizálták jóval nagyobb arányban, mint nem roma társaikat. Tagadhatatlan tény, hogy a gyermekvállalás illetően meggátolása a roma nőket kifejezetten hátrányosan érintette, ám a történelmi példákban jól ismert, hogy a népi irtás – amelynek az egyik megvalósítási módja a kényszersterilizáció – az egész közösség létét veszélyezteti.⁶⁸ Stratégiai kérdés, hogy a jogsérelem melyik aspektusát érdemes kiemelni, s hogy az egész közösséget sújtó hátrány ügyében a roma nők döntsenek-e, vagy a teljes közösség.

Hasonló érv hozható fel a muszlim nők által viselt fejkendő ügyében is, amellyel kapcsolatban a legtöbb elemző a muszlim közösség helyett a muszlim nőkből indul ki, mintha a fajiasítás folyamata, az iszlamofóbia kizárólag őket célozná. Amennyiben a társadalmi folyamatok egészét vizsgáljuk, a muszlim férfiak esetében is tapasztalunk hátrányos megkülönböztetést, ami első ránézésre csak rájuk vonatkozik, így példának okáért a kaftános és hosszú szakállú férfakkal szembeni igazoltatási, illetve nemzetbiztonsági gyakorlatot, vagy a repülőtereken az arab nevű férfiak nagyobb arányú ellenőrzését. Elképzelhető, hogy amennyiben a roma és muszlim közösséggel – nem csupán csak a nőekkel vagy csak a férfakkal – szemben egy töről fakadó, ám strukturális okokból eltérő elkövetők által megvalósított diszkriminációt egymástól elszakítva tárgyaljuk, hiányosan írjuk le a valóságot, és nem javítjuk a fajiasított közösségek helyzetét.

A sekélyes interszekcionalitásfelfogás tehát a nagy kép helyett az egyre kisebb, miniatűr metszet felé halad, s néha megalapozatlannak, illetve kontraproduktívnak bizonyul, mint például a *Parris*-esetben.

A muszlim nők által viselt fejkendő ügyében is, amellyel kapcsolatban a legtöbb elemző a muszlim közösség helyett a muszlim nőkből indul ki, mintha a fajiasítás folyamata, az iszlamofóbia kizárólag őket célozná. Amennyiben a társadalmi folyamatok egészét vizsgáljuk, a muszlim férfiak esetében is tapasztalunk hátrányos megkülönböztetést, ami első ránézésre csak rájuk vonatkozik, így példának okáért a kaftános és hosszú szakállú férfakkal szembeni igazoltatási, illetve nemzetbiztonsági gyakorlatot, vagy a repülőtereken az arab nevű férfiak nagyobb arányú ellenőrzését. Elképzelhető, hogy amennyiben a roma és muszlim közösséggel – nem csupán csak a nőekkel vagy csak a férfakkal – szemben egy töről fakadó, ám strukturális okokból eltérő elkövetők által megvalósított diszkriminációt egymástól elszakítva tárgyaljuk, hiányosan írjuk le a valóságot, és nem javítjuk a fajiasított közösségek helyzetét.

A muszlim nők által viselt fejkendő ügyében is, amellyel kapcsolatban a legtöbb elemző a muszlim közösség helyett a muszlim nőkből indul ki, mintha a fajiasítás folyamata, az iszlamofóbia kizárólag őket célozná. Amennyiben a társadalmi folyamatok egészét vizsgáljuk, a muszlim férfiak esetében is tapasztalunk hátrányos megkülönböztetést, ami első ránézésre csak rájuk vonatkozik, így példának okáért a kaftános és hosszú szakállú férfakkal szembeni igazoltatási, illetve nemzetbiztonsági gyakorlatot, vagy a repülőtereken az arab nevű férfiak nagyobb arányú ellenőrzését. Elképzelhető, hogy amennyiben a roma és muszlim közösséggel – nem csupán csak a nőekkel vagy csak a férfakkal – szemben egy töről fakadó, ám strukturális okokból eltérő elkövetők által megvalósított diszkriminációt egymástól elszakítva tárgyaljuk, hiányosan írjuk le a valóságot, és nem javítjuk a fajiasított közösségek helyzetét.

Ebben az ügyben egy azonos nemű partnerrel élő, már nyugdíjas egyetemi professzor a szexuális orientációja és az életkora metszetéből fakadó állítólagos diszkrimináció miatt perelt, annak kapcsán, hogy az azonos neműek élettársi kapcsolatáról szóló törvény megalkotásakor az ír jogalkotó nem módosította oly módon az özvegyi nyugdíjra vonatkozó jogszabályi határidőt, hogy az az ő esetére is, visszamenőlegesen alkalmazható legyen. Noha ebben az ügyben az EUB valóban eltért a korábban a meleg élettársak özvegyi nyugdíj-jogosultságát vizsgáló ítéleteitől – amelyekben az érintettek számára kedvezően döntött –, ám valószínűnek tűnik, hogy ezt a számos kommentátor által a szemére hányt hanyagság és a többes hátrány figyelmen kívül hagyása helyett ténybeli eltérések miatt tette.⁶⁹ (A többszörös hátránnyal kapcsolatban illik megjegyezni, hogy egy egyetemi professzort túlélő házastárs anyagi helyzete és egy művilleg meddővé tett roma nő sorsa közé nem feltétlenül tehető egyenlőségjel.) Visszatérve a ténybeli alap eltéréseihez: a korábbi ügyekben csupán a házastársak számára volt elérhető az özvegyi nyugdíj, és a melegeket – és csupán a melegeket – kizárták ebből a jogintézményből. Noha az élettársi kapcsolat elérhető volt számukra, az élettársak számára nem volt elérhető az özvegyi nyugdíj. A szexuális orientáción alapuló közvetlen – ugyanis csupán egy jól meghatározható, homogén csoportot érintő – diszkrimináció megállapítást nyert tehát a *Maruko*- és a *Römer*-ügyekben.⁷⁰ A *Parris*-ügyben nem ez a helyzet állt fenn, s a törvényalkotói mulasztás valójában az idősebb és fiatalabb melegek között hozott létre életkor alapú hátrányt. A probléma itt abban állt, hogy a vonatkozó uniós norma, a Foglalkoztatási Egyenlőségi Irányelv preambuluma 22. pontja értelmében az „nem érinti a családi állapotra és az attól függő ellátásokra vonatkozó nemzeti törvényeket”. Így az ügyben érintett időszakra – amikor Írország még nem tette lehetővé az azonos neműek élettársi kapcsolatát – nem volt döntési jogköre az EUB-nak sem a melegek és heteroszexuálisok közötti különbségtételre a családjogi státusz tekintetében, sem pedig ezen helyzet életkori diszkriminációt okozó jogalkotói megszüntetésére vonatkozó kötelezettség megállapítása tekintetében.

2.3. Az interszekcionalitás gyakorlati használata

Az interszekcionalitással foglalkozó szakirodalom fényében felmerül a kérdés, hogy a muszlim nők miért nem perelnek vagy interszekcionális, vagy csak faji-etnikai, illetve csak női nemi alapon. A válasz erre az, hogy egyrészt perelnek, ám kereseti kérelmeik

vagy el sem jutnak az uniós jogot alkalmazók elé a tárgyi hatály korlátozottsága miatt, vagy azokat a bíróságok rendre újrakeretezik, elutasítva a kérelmezők által megjelölt védett tulajdonságon alapuló diszkrimináció vizsgálatát.⁷¹ Azt is meg kell jegyezni, hogy az iszlám, illetve a muszlimok fajiasítása az átlagember számára nehezen megfogható jelenség, így a diszkriminációt elszenvedők érthető okokból nem a faji és etnikai származás, hanem a számukra pozitív értékeket hordozó és az elkövetők által nyíltan meg is nevezett ok, a muszlim vallás kapcsán perelnek, visszakövetelve annak méltóságát.

Itt érdemes visszatérni a *Jyske Finans*-ítéletben az EUB által felvetett kérdéshez, azaz a diszkriminált csoport homogén voltához, hiszen pont az iszlamo-fóbia példája mutatja meg plasztikusan, hogy az etnikailag és fajilag valójában heterogén csoportot az előítéletek homogenizálják. Amíg azonban a külső szemlélő számára az eltérések lényegtelenek, a csoport tagjai érzékelik azokat az eltérő etnikai és vallási alcsoportok között. Azt is fontos hangsúlyozni, hogy az iszlamo-fóbia mögött megbújó faji-etnikai diszkriminációt tetemre hívó perlés ellen hat az „európai hallgatás a fajról” („European silence about race”), aminek a nyomán nem csupán a faji-etnikai többség, hanem a kisebbség is stigmatizálónak tarthatja a fajt mint kifejezést önmagára alkalmazni. Érdemes megjegyezni még azt is, hogy a romák sem alkotnak homogén közösséget, mint ahogy a legtöbb népcsoport sem, s maguktól nem használják a faji jelzőt a kisebbségi minőségük megjelölésére. A romákat azonban európai szinten homogén csoporttá formálták bizonyos szakpolitikai és politikai folyamatok, amelyeket előbb az EJEB, majd később az EUB is elismert.⁷² Ezeket a lépéseket az Európa Tanács monitorozó szervei szakértői szinten már megtették az iszlamo-fóbiától sújtott kisebbség esetében is, ám a politikai elismerés még hiányzik.

Mindenképpen pozitív aspektus, hogy az interszekcionalitás alkalmazása a muszlim nők fejkendőviselési ügyeire azt a kritikai funkciót hivatott betölteni, hogy rámutasson a bírói jogalkalmazás hiányosságaira, fontos érvet szolgáltatva a politikailag kényes témában az áldozatok védelmére. Emellett persze azt is meg kell jegyezni, hogy a „nem plusz vallás-faj”-alapú diszkriminációra vonatkozó állítás az interszekcionális elemzésen belül a feminista felhangokat és a női nem mint védett tulajdonság fontosságát hangsúlyozza, így fontos állítást tesz a védett tulajdonságok hierarchiájáról, az iszlamo-fóbiából mint szerkezeti problémából csak az egyik nem által sajátosan elszenvedett jogsérelmeket kiragadva.

Jogtudományi egyetértés mutatkozik abban a kérdésben, hogy az EJEB tesztje tarthatatlan, hiszen

nyíltan szembe megy a vonatkozó normákkal és azok más ügyekben történő alkalmazásával.⁷³ Fejkendő ügy az EJEB előtt még soha nem nyert, s érdekességként meg kell említeni, hogy a korai ügyek közt a strasbourgi bíróság *Leyla Sabin Törökország elleni* kérelmét bírálta el a tagállam javára, tehát a muszlim kulturális gyökerű, ámde szekuláris állam esetében is jogszerűnek találta a fejkendő tiltását az ügybeni egyetemen.⁷⁴

Az EUB döntései általában véve kedvezőbbek a kérelmezőknek, ám az elemzők szerint messze nem kielégítő az uniós jog alapján a munkahelyükön diszkriminált fejkendő muszlim nők védelme. Az ellentétek már a két korai ügy óta fennállnak, s noha látszólag ténybeli alapokon nyugszanak, a *Bougnoui* -és az *Achbita*-ügyekben született, merőben eltérő főtanácsnoki vélemények világosan jelzik a frontvonalak határait.⁷⁵ Az előbbiben Sharpston főtanácsnok a közvetlen vallási alapú diszkrimináció megállapítása mellett érvelt, míg az utóbbiban Kokott főtanácsnok a közvetett mellett, ami a munkáltató szekularizmusára hivatkozással esetlegesen kimenthető. Talán nem szorul magyarázatra, hogy a muszlim nők fejkendőviselése egyértelműen vallási alapú tett, s azt a valásról nyíltan rendelkező, noha az arra alapuló semlegességet megkövetelő, így a munkavállalóktól a vallási és világnézeti hovatartozásuk ki nem mutató elváró munkáltatói utasítás sem teszi a vallással kapcsolatban látszólag semlegesé. A munkáltatói utasítás tárgya a vallási öltözet és viselkedés, így azt vallásilag semlegesnek semmiképp nem lehet tekinteni. Úgy tűnik azonban, hogy a gombhoz varrt kabát esete, mármint a fejkendő muszlim nők elretentésére bevezetett szekuláris munkahelyi elvárások sikeresen zavarják meg az EUB döntéshozatalát.

Mark Bell arra mutat rá, hogy az EUB tesztje látszólag egységes (uniformizált) mind az európai többségi vallások – így a keresztény nagy- és kisegyházak –, mind pedig a kisebbségi vallások – így az iszlám – irányában. Miután azonban azok intézményesülése és előjogaik mértéke messze nem egyenlő, a látszólagos semlegesség a kisebbségi vallás többszörös hátrányát nem képes kiegyensúlyozni. Ez a megállapítás egybecseng a fentebb a nők kontra férfiak esetében megfigyelhető asszimetriáról tett megfigyeléssel, amin az EUB a nemi alapú diszkriminációs ügyekben is átsiklik. Az európai felső bíróságokkal ellentétben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága több ügyben is megállapította: a vallásszabadságot sérti nem csupán a muszlim női fejkendő (*hijab*), hanem a csak a szemet szabadon hagyó hosszú kendő (*niqab*) viselésének tiltása is.⁷⁶ Bárhogy is legyen, a muszlim nők fejkendőviselési ügyeiben a gyakorlat egydimenziós, ha nem is egyirányú, ami az interszekcionalitás

fogalmának hasznossága iránt kételyt támaszt. Végzőként ide kívánkozik, hogy a nemzetközi jogban és gyakorlatban egy kisebbség léte faktum, s a muszlim kisebbségek létét, valamint kisebbségként való elismerését már több Európa tanácsi megfigyelő testület is szorgalmazta.⁷⁷ Tették ezt a nyugati országokban, miután a volt ottomán uralom alatt állt balkáni régióban a muszlim kisebbségi jogok, beleértve a fejkendő viselését – esetenként vitatottan –, elismertek. A fejkendő ügyek várhatóan mindaddig napirenden maradnak, amíg a kisebbség politikai és jogi elismerésére sor nem kerül.

2.4. Az interszekcionalitás társadalomtudományi hasznossága

Az interszekcionalitás mint kritikai elmélet és módszertan nem csupán az uniós jogirodalomban, hanem az egyenlőtlenségekkel foglalkozó társadalomtudományi elemzésekben is megjelenik, s a szakpolitikai és politikai reprezentációs szempontú alkalmazása jelentős hasznosságot mutat. Fontos kiemelni különbségként egyrészt az eredeti crenshaw-i változat és annak EU-s feminista jogtudományba átemelt verziója, másrészt az európai baloldali társadalomtudományi olvasat között, hogy az utóbbi teret szentel a társadalmi-gazdasági státusznak is, mint fontos, ám az EU-jogban nem védett tulajdonságnak. Az elemzett kategóriákban megmutatkozó világnézeti különbség jelentős, ami tükrözi az Amerikai Egyesült Államokból átszivárgó progresszív identitáspolitika és az osztályalapú egyenlőtlenség klasszikus európai marxista hagyományba ágyazott felfogása között húzódó szakadékot. Az Atlanti-óceán mindkét partján megfogalmazták már a szakadék áthidalására tett javaslatukat baloldali feminista társadalomtudósok és filozófusok, akik észlelték, hogy a nők 99%-a kimarad a prioritált feminista követelésekből.⁷⁸ Feró Dalma ezzel szemben arra is felhívja a figyelmet, hogy bizonyos identitások előtérbe helyezése komoly feszültségekkel is járhat, s hogy az elismerés („recognition”), valamint az újraelosztás („redistribution”) kettős követelését elméletben egyesítő Nancy Fraser is adós a politikai identitás jelentős szerepének felismerésével.⁷⁹ Eltérések tehát nem csupán a prioritált védett csoportok tekintetében, hanem az ebből következő társadalomfelfogásban is megmutatkoznak a különböző földrajzi hátterű és tudományági megközelítések között.

Mieke Verloo elemezte a faji és etnikai származás, a nem, a szexuális orientáció és a társadalmi-gazdasági státusz összehasonlításával mind a szakpolitikai igényeket és válaszokat, mind pedig az EU-szintű

politikai reprezentációt.⁸⁰ Utóbbi tekintetében azt alapította meg, hogy a nők és a melegek rendkívül magas szinten – az előbbieket kiemelten intézményesítetten – rendelkeznek politikai képviselettel az Európai Parlamentben és egyéb EU-s intézményekben is. Van szakmai képviselete a mélyszegény EU-állampolgároknak is, ám a faji és etnikai kisebbségek képviselete rendkívül fejletlen. Ez a megfigyelés a politikai és az akadémiai reprezentáció közötti hasonlóságokat is felszínre hozza.

A szakpolitikai szempontú elemzés azt vizsgálta, hogy milyen igényei vannak a különböző csoportoknak. Azt találta, hogy amíg az LMBT-közösség leginkább a formális jogegyenlőség körébe eső egyenlő státuszt, valamint a magánélet tiszteltetését tartásáért követeli, addig a többi csoport számára kiemelkedő fontosságú a társadalmi javak újraelosztása, az esélyegyenlőség és a társadalmi szerepek újragondolása. Az elemzés fontos azonosságokat, de érdemi különbségeket is talált a kisebbségi csoportok között, kétértelműségeket ébresztve a mindenki számára megoldást nyújtó recept tekintetében („one size fits all”) és a politikai interszekcionalitás gyakorlati hasznossága, azaz a közös érdekképviselet gyakorlati kivitelezhetősége tekintetében.

Verloo elemzése megmutatta, hogy a védett tulajdonságok között érdemi különbségek léteznek a csoportok által megtapasztalt egyenlőtlenségek tekintetében. Ebből következik, hogy nem ördögötől való különbséget tenni a védelmi szintjükben, s hierarchiát létrehozni és fenntartani. Amikor az egyre kisebb csoportra fókuszáló jogi interszekcionalitás-felfogást szembe állítjuk a strukturális és intézményi egyenlőtlenségeket tetemre hívó társadalomtudományi interszekcionalitás-felfogással, eltérő irányú és mélységű diagnózist kapunk az európai társadalomban fennálló egyenlőtlenségekről és azok leküzdésének eredményességéről. Arra a következtetésre ad ez a megfigyelés okot, hogy az eredetileg jogászok által kidolgozott interszekcionalitás-elmélet valószínűleg nagyobb hasznot hajt a társadalomtudományok és a kormányzati szakpolitikák terén.

3. JOGÉRVÉNYESÍTÉS

Ez a fejezet a jogérvényesítés, illetve az egyenlő bánásmóddhoz való gyakorlati hozzáférés kérdéseit elemzi, rámutatva az e területen is megtapasztalható hierarchiára, amely eltér mind a tárgyi, mind pedig a személyi hatálybelitől, s eltér az interszekcionalitás-elméletéből levezethető hierarchiától is, amely a kisebbségi nőket helyezi a vizsgálat központjába. Egy fontos szempontból azonban hasonlít a jogérvé-

nyesítési hierarchia a korábban megfigyeltékhez, nevezetesen abból, hogy a védett csoportok társadalmi helyzetéből adódó asszimetriából, a haszontalan „one-size-fits-all” logikából, illetve az egyformaság gyakorlati hiányából tevődik össze. Röviden, a jogi normák végrehajtására rendelt eszközöknek az alábbiakban elemzett gyengeségét felerősíti a jogérvényesítési hierarchia alján lévő csoportok esetében az, hogy a speciálisan hátrányos helyzetüket az EU és a tagállamok is figyelmen kívül hagyják.

Meglepő, hogy a szakirodalom a jogérvényesítési hierarchiát ugyan részben érzékelté már, ám annak okait még nem tárta fel. A 2000-et követő időszakban több kapcsolódó kérdés is foglalkoztatta a kutatókat. A jogalkotási folyamatról megemlítik, hogy ugyan a Startvonal Csoport azt javasolta, hogy EU-szinten lehessen egyéni ügyfelek nélkül érvényesíteni az egyenlő bánásmód iránti kollektív igényeket, a tengerentúli osztálypererek („class action”) elrettentették az EU-s jogalkotót az ilyen típusú megoldástól.⁸¹ Christopher McCrudden is arra mutatott rá, hogy az egyéni és a csoportos igazságszolgáltatási modell („individual and group justice model”) közül az EU az előbbit választotta.⁸² Emellett jogérvényesítési hierarchiát hozott létre, amikor a Faji Egyenlőségi Irányelvben – majd az Egyenlő Bánásmód Irányelvben – csupán azt írta elő a tagállamok számára, hogy az egyenlő bánásmódot faji vagy etnikai származás, valamint nem alapján promotáló, független kutatást végző, jelentést tevő és az áldozatoknak független támogatást nyújtó szervezet hozzanak létre.

Az egyéni igazságszolgáltatási modell azt jelentette, hogy az egyéni felperestől – vagy azok felperesi pertársaságától – várta el az EU, hogy bíróság előtt érvényesítsék az egyenlő bánásmóddhoz való jogukat, mert közigazgatási eljárás megalkotását e célból nem tette kötelezővé. Az ekkor még csatlakozás előtt álló keleti államok némelyike biztosította a közigazgatási eljáráshoz való hozzáférést, amelynek előnyei lennének ismertetésre.

Egyes szerzők, pl. Evans Case és Givens az egyéni igazságszolgáltatási modellt azért értékeli pozitívan, mert a joghoz való hozzáférés végre lehetőséget teremtett a stratégiai perek megindítására is, ami az Amerikai Egyesült Államokban fontos jogérvényesítő eszközként működött.⁸³ Ezzel szemben Dawson és Muir az EU alapjogi végrehajtását vizsgálva mellett érvel, hogy az egyéni helyett a csoportos igazságszolgáltatási modell felé szükséges elmozdulni, s hogy az intézményi igazságszolgáltatásnak – azaz az Európai Bizottság által indított szerződészegési eljárásoknak – is fontos szerephez kell jutniuk.⁸⁴ Elise Muir későbbi cikkében kiemeli azt is, hogy a tagállami bíróságok által az EUB elé utalt előzetes dön-

téshozatali ügyekben megfigyelhető egyenlenségeket – így az életkor alapú ügyek túlsúlyát, valamint a valláson, fogyatékkal élésen és a faji vagy etnikai származáson alapulóak elenyésző számát – a hibrid végrehajtás tudja kiegyensúlyozni.⁸⁵ A hibrid végrehajtás a perlésre szakosodott civil szervezetek és az egyenlőségi testületek közötti együttműködést jelenti, amely kiemelt szerephez jut a muszlim nők fejkezdőviselésén, a szexuális orientáción alapuló, valamint a faji vagy etnikai diszkrimináció esetén. A *CHEZ*-ítélet példának okáért civil társadalmi szereplők évtizednyi stratégiai perlésének, valamint a bolgár egyenlőségi testület előtti eljárásoknak az eredménye.⁸⁶ A dán gettóügyben a nemzeti egyenlőségi testület beavatkozásként vett részt.

Noha azóta némileg javultak az arányok, még mindig irányadó a Grainne de Búrca által 2016-ban tett megfigyelés, miszerint az EUB elé kerülő ügyekben az életkor alapú jogérvényesítés áll a hierarchia csúcán.⁸⁷ Amennyiben figyelembe vesszük, hogy a tárgyi hatálybeli hierarchiának viszont az alján található ezt a védett tulajdonságot, a helyzet még faramucibbnak tűnik. Amennyiben azonban azt a tényezőt vizsgáljuk, hogy ki jut könnyebben pénzügyi forrásokhoz és jogi szaktudáshoz, illetve segítséghez annak érdekében, hogy pert indítson, és kinek jobb a pernyerességi esélyei, már nem tűnik meglepőnek, hogy a gyakran szakszervezetek által képviselt, már munkában álló, esetlegesen magasabb beosztású és jövedelmű idősebb munkavállalók alkotják túlnyomórészt ezt a csoportot. A magyar és a szlovák bíróságok romaügyekben tanúsított elutasító magatartásából kiindulva az a feltevés is megfogalmazható, hogy az átpolitizáltabb ügyekben a tagállami bíróságok tartózkodóbbak az előzetes döntéshozatali kérelemtől.

Az a trend is megfigyelhető mindeközben, hogy a robusztus hatáskörrel és anyagi eszközökkel, valamint szaktudással rendelkező egyenlőségi testületek, valamint a hazai bíróságok előtt az EUB-hez viszonyítva jóval nagyobb számban indultak eljárások. A védett tulajdonságok szempontjából ezek az eljárások eléggé kiegyensúlyozottnak mondhatók, ellentétben azzal, hogy az EUB elé főképp életkori ügyek érkeztek a közigazgatási eljárást nem biztosító Németországból és Ausztriából. Az egyenlőségi testületek jogérvényesítésben játszott szerepét mi sem bizonyítja jobban, mint pénzügyi forrásaik csökkentése,

politikai és jogi ellehetetlenítésük pontosan azokban a keleti tagállamokban – jelesül Bulgáriában, Magyarországon és Romániában – ahol korábban a legjelentősebb szerepet töltötték be a kedvező jogi környezet okán.⁸⁸

A magyar Egyenlő Bánásmód Hatóság bedarálását a *Fundamentum* jelen számában több cikk is elemzi,⁸⁹ amelyekhez csupán annyit érdemes hozzáfűzni, hogy 2022 óta az EBH utóda, az Egyenlő Bánásmód Főigazgatóság előtt a jogérvényesítési hierarchia egyértelműen magán viseli az autokratikus legalizmus jegyeit: eltűntek a melegekkel, a migránsokkal és romákkal kapcsolatos, valamint a feminista keretezésű ügyek, ám megnőtt a fogyatékkal élőket – akik politikailag jelenleg megtűrtnek számítanak – érintő ügyek száma. Mindez természetesen nem jelenti azt a fogyatékkal élők vonatkozásában sem, hogy progresszív követeléseiket érvényesíteni lehetne jogi, illetve más eszközökkel.⁹⁰

Ahogy Kádár Tamás írja szintén e lapszámban,⁹¹

2024-ben az EU megalkotott két irányelvet, amelyek bizonyos mértékig a jogérvényesítési hierarchiát szüntetik meg, amikor valamennyi uniós védett tulajdonság tekintetében megkövetelik az egyenlőségi testületek felállítását, valamint azok felruházását perlési joggal, illetve a tagország választása szerint közigazgatási hatáskörrel. A részletes elemzésre itt már nem jut hely, ám azt fontos kiemelni, hogy a román és a bolgár egyenlőségi testületek tevékenysége egyértelműen bizonyítja a hivatalból indított eljárások stratégiai szerepét, miközben ez az

eszköz nem szerepel az irányelvek kötelezően választható elemei között.⁹² Azt is fontos aláhúzni, hogy a perlekedő egyenlőségi testületeknek a jövőben azt a kockázatot kellene felvállalniuk, hogy a politikai közösség szemében konfliktusosnak, illetve elfogultnak tűnnek. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy tagállam a minimális szinten kívánja tartani az unió által meghatározott egyenlőségi jog érvényesíthetőségét, akkor ezt az opciót választva elérheti, hogy a korábbi promocióális szerephez – ami az egyenlő bánásmód előmozdítását jelenti, nem közigazgatási hatáskört – képest ne legyen nagy a változás.

Végzőként érdemes elmondani, hogy az a szerencsétlen helyzet, miszerint sem az osztályper, sem pedig a teljeskörű közigazgatási eljárás nem áll rendelkezésre a legtöbb kisebbségi csoport számára, néhány tagállam – legfőképp Németország – hozzáál-

lásának köszönhető. A mai állás szerint az Amerikai Egyesült Államokhoz viszonyítva csupán az egyenlőségi jog területén rosszabb sokkal a végrehajtási lehetőség az EU-n belül, hiszen számos – a közös piac szempontjából központi – területen mind a közigazgatási szervek általi intézményes, mind pedig a magánszemélyek általi csoportos-, illetve osztályperalapú jogérvényesítés biztosított.⁹³ Az adatvédelmi, versenyjogi és fogyasztóvédelmi – s korábban a természetvédelmi – területeken emellett az Európai Bizottság is jelentős jogérvényesítést végez a szerződésességi eljárások megindításával. Az egyenlőségi területen a normaszövegek átültetését szolgáló, meglehetősen formális korai eljárásokat csupán néhány követte: a magyar bírák nyugdíjkorhatárának megemelésének, valamint a szlovákiai roma gyerekek iskolai szegregációjának ügyében. Ez a hiány fontos jele annak, hogy a határain belül mennyire veszi komolyan az EU az egyenlő bánásmódhoz való jogot.

4. ÖSSZEGLÉS

A tanulmány három, a szakirodalomban jelentősnek tekintett kérdést elemzett az uniós egyenlőségi joggal és érintőlegesen a magyar egyenlőségi joggal kapcsolatban, méghozzá a hatályt, az interszekcionalitást és a jogérvényesítést. Az elemzés során a védett tulajdonságok között fennálló hierarchiát mint átfogó szempontot tekintette át. Az EU az önképe és nemzetközi imidzse ellenére az egyenlő bánásmódot igen későn, csupán 2000-ben kezdte el szélesebb személyi és tárgyi hatállyal biztosítani. Az egyenlőségi jogot uniós, nemzetközi és bizonyos esetekben nemzetállami szinten is többszörös fragmentáltság jellemzi. A fragmentáltság az uniós jogon belül elsősorban gazdasági megfontolások, valamint politikai meg egyezés hiánya okán áll fenn, és ezek az okok magyarázzák egyrészt a szükségtelenül szűk tárgyi hatályt, másrészt a bizonyos tulajdonságok esetében asszimmetrikus személyi hatályt.

A védett tulajdonságok között a tárgyi hatály szempontjából fennálló hierarchia és annak feloldása a kutatások egyik legfontosabb kérdésévé vált, és számos elméleti munka elkészítéséhez, valamint jogi reformjavaslat megfogalmazásához vezetett.⁹⁴ Egy dologhoz azonban nem vezetett a vita: a védelmi szintek esetlegesen szükséges eltéréseinek teljeskörű

MAI ÁLLÁS SZERINT AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKHOZ VISZONYÍTVA CSUPÁN AZ EGYENLŐSÉGI JOG TERÜLETÉN ROSSZABB SOKKAL A VÉGREHAJTÁSI LEHETŐSÉG AZ EU-N BELÜL, HISZEN SZÁMOS – A KÖZÖS PIAC SZEMPONTJÁBÓL KÖZPONTI – TERÜLETEN MIND A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK ÁLTALI INTÉZMÉNYES, MIND PEDIG A MAGÁNSZEMÉLYEK ÁLTALI CSOPORTOS-, ILLETVE OSZTÁLYPERALAPÚ JOGÉRVÉNYESÍTÉS BIZTOSÍTOTT

és nem csupán az antidiszkriminációs irányelvekben megjelenő feltárásához, valamint a kérdés jogalkotói feloldásához. A vitának van még egy fontos hiányossága: a személyi hatály, az interszekcionalitás, a tágabb uniós szakpolitikák és jogi eszközök, valamint a jogérvényesítési hierarchia elemzése. Ezt a hiányt igyekezett pótolni a tanulmány.

A tárgyi és a személyi hatály szerinti hierarchia elkülönült vizsgálata alapján kimondható, hogy az utóbbi nem azoknak a csoportoknak kedvez, mint az előb-

bi. A személyi hatály a többségi csoportok tagjait számos esetben magasabb szinten védi, mint a kisebbségeket, amennyiben hajlamosabb rájuk is kiterjeszteni a kisebbségekre irányzott jogvédelmet a két csoport között eredendően fennálló hatalmi és erőforrásbeli aszimmetria figyelmen kívül hagyásával. A férfiakhoz hasonlóan a hatalmi, illetve számszaki többségnek kedvez a fogyatékkal élők tagállami definíciójába nem tartozók, a szekulárisok, valamint az európai keresztény kisegyházak tagjai szempontjából progresszív ítélkezési gyakorlat. Ezzel szemben a muszlim nők és a nem nyugati bevándorlók leszármazottai tekintetében a személyi hatály rendkívül szűk, hiszen faji és etnikai származáson alapuló védelmük nem létezik, illetve vitatott, az előbbieket valósi alapú védelme alacsony szintű, és a nemi diszkrimináció elleni védelmük tekintetében az EUB elkerülte a döntéshozatalt.

Amennyiben a hierarchia vizsgálatát kiterjesztjük az uniós egyenlőségi jog egészére, akkor az figyelhető meg, hogy a formális egyenlőségen túlmutató, az esélyegyenlőség körébe eső rendelkezések a fogyatékosok és a nem tekintetében szélesebb körűek, mint más védett tulajdonságok tekintetében. A perekben is hasznos, a peres stratégiát, illetve az egyenlőségi testületek munkáját elősegítő egyenlőségi adatok hierarchiája hasonló képet mutat.

Az interszekcionalitás uniós egyenlőségi jogra történő alkalmazása a fajiasított kisebbségeken és a fogyatékkal élők csoportján belül a nőket helyezi a hierarchia csúcsára. Az interszekcionalitás-elmélet jogban való használatát az elemzés kétes hasznosságúnak találta, míg a szakpolitikai és politikai képviselői kontextusban az európai balos hagyományokon nyugvó, a „one-size-fits-all” feltételezést cáfoló nézőpont mellett tette le a voksát. Tette ezt azért, mert az utóbbi interszekcionalitásfelfogás magában foglalja a társadalmi-gazdasági helyzetet is mint védett tu-

lajdonságot is, amelyet azonban explicite nem véd az uniós egyenlőségi jog.

A jogérvényesítési hierarchiával kapcsolatban a tanulmány kiemelte az uniformizált, az eredendően adott különbségek figyelmen kívül hagyásával alkalmazott jogi eszközök alkalmatlanságát, és rámutatott a közös piac szempontjából fontos szakterületekkel összehasonlításban az egyenlőségi jog tekintetében megfigyelhető rendkívül jelentős jogérvényesítési deficitre.

Az elemzés dicsérni semmi esetre nem dicsérte az uniós és a magyar egyenlőségi jogot, ám temetni sem temette. A jog a politikához, a közgazdasághoz és a művészetekhez hasonlóan nem tökéletes eszköz a mélyen gyökerező és a többség, illetve a hatalmasok számára kedvező *status quo* megváltoztatására. Eszközei azonban vannak, s ahogy a transzok, a romák és számos rendkívül marginalizált kisebbség esetében láthatjuk, sokszor és sokáig csak a jog nyújt némi vigaszt, ad lehetőséget a jogsérelmek nyilvánosság elé vitelére és elismertetésére. S ha ez nem is elég, mindenképpen több mint a semmi. Ezt mi sem példázta jobban, mint hazánk esete, ahol a kormányzat mindent megtett annak érdekében, hogy a melegek, a nők, a romák és egyéb kisebbségek korábban magas szintű gyakorlati jogi védelmét szabályozási és diskurzív eszközökkel lényegében megszüntesse.

JEGYZETEK

1. A tanulmány elkészítését a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal 134962 számú nyertes pályázata támogatta.
2. Lásd pl. Bruno DE WITTE: The crumbling public/private divide: horizontality in European anti-discrimination law, *Citizenship studies*, 2009/5, 515–525, <https://doi.org/10.1080/13621020903174670>; Mirjam DE MOL: The novel approach of the CJEU on the horizontal direct effect of the EU principle of non-discrimination: (unbridled) expansionism of EU law?, *Maastricht journal of European and Comparative law*, 2011/1–2, 109–135, <https://doi.org/10.1177/1023263X1101800106>; Eleni FRANTZIO: The horizontal effect of the charter of fundamental rights of the EU: rediscovering the reasons for horizontality, *European Law Journal*, 2015/5, 657–679, <https://doi.org/10.1111/eulj.12137>.
3. Tamara K. HERVEY: Thirty years of EU sex equality law: looking backwards, looking forwards, *Maastricht Journal of European and comparative law*, 2005/4, 307–325, <https://doi.org/10.1177/1023263X0501200401>.
4. Elise MUIR, *EU equality law: The first fundamental rights policy of the EU*. Oxford, Oxford University Press, 2018.
5. Grainne DE BÚRCA: The trajectories of European and American antidiscrimination law, *The American Journal of Comparative Law*, 2012/1, 1–22, <https://doi.org/10.5131/AJCL.2011.0016>.
6. Bruno DE WITTE: From a “common principle of equality” to “European antidiscrimination law”, *American Behavioral Scientist*, 2010/12, 1715–1730, <https://doi.org/10.1177/000276421036809>.
7. Isabelle CHOPIN: The starting line group: A harmonised approach to fight racism and to promote equal treatment, *European Journal of Migration & Law*, 1999/1, 111.
8. Lásd DE WITTE (5. vj.).
9. Jarlath CLIFFORD: Equality, in *Equality and Non-Discrimination under International Law*, Volume II, ed. Stephanie FARRIOR, London, Routledge, 2015.
10. A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, *HL L 180.*, 2000.7.19, 22–26.
11. A Karta 21 cikke a diszkrimináció tilalmát mondja ki, pontosabban azt, hogy nem szabad megkülönböztetni senkit neme, faja, bőrszíne, etnikai vagy társadalmi származása, genetikai jellemzői, nyelve, vallása vagy hite, politikai vagy más véleménye, nemzeti kisebbséghez tartozása, vagyona, születése, fogyatékosága, kora vagy szexuális orientációja alapján.
12. Mark BELL: The principle of equal treatment: widening and deepening, in *The evolution of EU law 2*, eds. Grainne de BÚRCA – Paul CRAIG, 2nd edition, 2011, 618.
13. KÖRTVÉLYESI Zsolt: Szakítópóba: Hatékony jogi fellépés a gyerekek családból való diszkriminatív kiemelésével szemben, *Fundamentum* 2025/2. <https://doi.org/10.70538/fundamentum.2025.2.2>
14. Sara BENEDI LAHUERTA: Race equality and TCNs, or how to fight discrimination with a discriminatory law, *European Law Journal*, 2009/6, 738–756, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00488.x>.
15. Lisa WADDINGTON – Mark BELL: More equal than others: distinguishing European Union equality directives, *Common Market Law Review*, 2001/3, 387. <https://doi.org/10.54648/350516>
16. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról, *HL L 204.*, 2006.7.26, 23–36.
17. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti

- egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, *HL* L 188., 2019.7.12, 79–93.
18. Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment outside the labour market, irrespective of age, disability, sexual orientation or religious belief, COM(2008)0426 - 2008/0140(CNS).
 19. A legutóbbi fejleményekről lásd: <https://www.migpol-group.com/index.php/2025/07/29/mpg-welcomes-revival-of-equal-treatment-directive-2/>
 20. Clifford BOB: *The global right wing and the clash of world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139031042>
 21. Kim Lane SCHELPELE: Autocratic legalism, *The University of Chicago Law Review*, 2018/85, 545–583.
 22. Andrea PETŐ: Gender and Illiberalism, in *Routledge handbook of illiberalism*, eds. András SAJÓ – Renáta URTZ – Stephen HOLMES, London, Routledge, 2021, 319. <https://doi.org/10.4324/9780367260569>
 23. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2012/29/EU IRÁNYELVE (2012. október 25.) a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, OJ L 315, 14.11.2012, pp. 57–73.
 24. Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve (2012. október 25.) a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, *HL* L 315., 2012. 11. 14, 57–73.
 25. Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence, May 11, 2011.
 26. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1385 irányelve (2024. május 14.) a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről, *HL* L, 2024/1385, 2024.5.24. Részletesebben lásd pl. Sara DE VIDO: The Ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: A Step Forward in the Protection of Women from Violence in the European Legal System, *European Journal of Legal Studies*, 2017/2, 69–102; Lorena Sosa: Beyond gender equality? Anti-gender campaigns and the erosion of human rights and democracy, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2021/1, 3–10, <https://doi.org/10.1177/09240519219966>.
 27. *P* kontra *S* és *Cornwall Megye*, C-13/94 sz. ügyben hozott ítélet.
 28. *Sonia Chacón Navas* kontra *Eurest Colectividades SA*, C-13/05. sz. ügyben hozott ítélet.
 29. *Karsten Kaltoft* nevében eljáró *Fag og Arbejde (FOA)* kontra a *Billund Kommune* nevében eljáró *Kommunernes Landsforening (KL)*, C-354/13. sz. ügyben hozott ítélet.
 30. Silvia FAVALLI – Delia FERRI: Defining Disability in the European Union Nondiscrimination Legislation: Judicial Activism and Legislative Restraints, *European Public Law*, 2016/3, <https://doi.org/10.54648/euro2016033>.
 31. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, az ENSZ Közgyűlés 2006. december 12-dikén fogadta el az A/RES/61/106 határozattal, <https://www.obchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>.
 32. *S. Coleman* kontra *Attridge Law* és *Steve Law*, C-303/06. sz. ügyben hozott ítélet.
 33. Alana LENTIN: Europe and the Silence about Race, *European Journal of Social Theory*, 2008/4, 487–503, <https://doi.org/10.1177/13684310080970>.
 34. Sara BENEDI LAHUERTA: Ethnic discrimination, discrimination by association and the Roma community: CHEZ, *Common Market Law Review*, 2016, 797. <https://doi.org/10.54648/cola2016066>
 35. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, elfogadta az ENSZ Közgyűlése 1965. december 21-dikén a 2106 (XX) határozattal, <https://www.obchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>
 36. Shreya ATREY: Race discrimination in EU law after *Jyske Finans*, *Common Market Law Review*, 2018, 625. <https://doi.org/10.54648/cola2018039>
 37. *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding* kontra *Firma Feryn NV*, C-54/07. sz. ügyben hozott ítélet.
 38. *Biao Dánia* elleni ügye, 38590/10. sz. kérelem, a Nagykamara 2016. május 24-i ítélete.
 39. Patrick SIMON: The failure of the importation of ethno-racial statistics in Europe: debates and controversies, *Ethnic and Racial Studies*, 2017/13, 2326–2332, <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1344278>.
 40. Tamara Čapeta főtanácsnok indítványa a C-417/23. sz. ügyben *Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge* kontra *MV, EH, LI, AQ és LO; a BL – Danmarks Almene Boliger*, az *Institut for Menneskerettigheder* részvételével; *XM, ZQ, FZ, DL, WS, JI, PB, VT, YB, TJ, RK* kontra *Social-, Bolig- og Ældreministeriet*; az *Institut for Menneskerettigheder*, az *FN særlige rapportør E. Tendayi Achiume*, az *FN særlige rapportør Blakrishnan Rajagopa* részvételével.
 41. Lásd, Lucía López Zurita: „The Road to Hell is Paved with Good Intentions” – Denmark’s „Ghetto Laws” before the Court of Justice, *European Law Blog*, 2025. március 9., <https://www.europeanlawblog.eu/pub/y6m-v9pbx/release/1>.
 42. Ronan McCREA: Limitations on religion in a liberal democratic polity: Christianity and Islam in the public order of the European Union, *LSE Legal Studies Working Paper*, No. 18/2007. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1033332>

43. Erica HOWARD: *The EU race directive: developing the protection against racial discrimination within the EU*, London, Routledge, 2009. <https://doi.org/10.4324/9780203866214>
44. Aileen McCOLGAN: *Discrimination, equality and the law*, London, Hart Publishing, 2014. <https://doi.org/10.5040/9781474200882>
45. *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL és társai kontra Conseil des ministres*, C-236/09. sz. ügyben hozott ítélet. Az EUB a Tanács 2004/113/EK irányelve (2004. december 13.) a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról 5(2) bekezdését érvénytelenítette a tagállami fogyasztóvédelmi hatóság indítványára.
46. Emmanuelle BRIBOSIA – Julie RINGELHEIM – Isabelle RORIVE: Reasonable accommodation for religious minorities: a promising concept for European antidiscrimination law?, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2010/3, 137–161, <https://doi.org/10.1177/1023263X1001700203>.
47. Lisa WADDINGTON – Mark BELL: Similar, yet different: the work-life balance directive and the expanding frontiers of EU non-discrimination law, *Common Market Law Review*, 2021/5, <https://doi.org/10.54648/cola2021087>.
48. Timo MAKKONEN: *European handbook on equality data: why and how to build a national knowledge base on equality and discrimination on the grounds of racial and ethnic origin, religion and belief, disability, age and sexual orientation*, Brussels, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, <https://tandis.odibr.pl/bitstream/20.500.12389/19824/1/03241.pdf>.
49. Lilla FARKAS: *Data Collection in the Field of Ethnicity: Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union*, Brussels, European Commission, 2017, https://commission.europa.eu/system/files/2021-09/data_collection_in_the_field_of_ethnicity.pdf; Mark BELL: *Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union Data collection in relation to LGBTI People*, Brussels, European Commission, 2017.
50. Thomas HUDDLESTON: *Equality Data Indicators: Methodological Approach Overview per EU Member States*, Brussels, European Commission, 2017, https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/310854/1/equality_data_collection_indicators.pdf.
51. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/970 Irányelve (2023. május 10.) a férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazása elve alkalmazásának a bérek átláthatósága és végrehajtási mechanizmusok révén történő megerősítéséről, *HL L 132.*, 2023.5.17, 21–44.
52. Raphaële XENIDIS – Linda SENDEN: *EU non-discrimination law in the era of artificial intelligence: Mapping the challenges of algorithmic discrimination*, Kluwer Law International, Amsterdam, 2020.
53. Koen LEURS – Tamara SHEPHERD: Datafication & discrimination, in *The datafied society. Studying culture through data*, eds. K. VAN ES & M. T. SCHÄFER, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2017, 211, <https://doi.org/10.5117/9789462981362>.
54. Lásd: <https://jogaszvilag.hu/szakma/egyeb-helyzet-mint-vedett-tulajdonsag/>.
55. Erica HOWARD: The case for a considered hierarchy of discrimination grounds in EU law, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2006/4, 445–470, <https://doi.org/10.1177/1023263X0601300404>.
56. Lásd pl. Iyiola SOLANKE: *Discrimination as stigma: A theory of anti-discrimination law*, London, Bloomsbury Publishing, 2016.
57. Lásd pl. Michael P. FORAN: Grounding unlawful discrimination, *Legal Theory*, 2020/1, 3–34, <https://doi.org/10.1017/S1352325221000264>.
58. Centre for Intersectional Justice : *Intersectional discrimination in Europe: relevance, challenges and ways forward*, Brussels, European Network Against Racism, 2020, <https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/intersectionality-report-final-2.pdf>.
59. Dagmar Schiek szerzőtársaival és önállóan is számos kötetet és cikket jelentetett meg a témában. Lásd pl. Dagmar SCHIEK: Broadening the scope and the norms of EU gender equality law: towards a multidimensional conception of equality law, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2005/4, 427–466, <https://doi.org/10.1177/1023263X0501200405>; *European Union non-discrimination law: comparative perspectives on multidimensional equality law*, eds. Dagmar SCHIEK – Victoria CHEGE, London, Routledge, 2009; *EU non-discrimination law and intersectionality: investigating the triangle of racial, gender and disability discrimination*, eds. Dagmar SCHIEK – Anna LAWSON, Farnham, Ashgate Publishing, 2011; Dagmar SCHIEK: Revisiting intersectionality for EU anti-discrimination law in an economic crisis—A critical legal studies perspective, *Sociologia del diritto*, 2016/2; Dagmar SCHIEK: On uses, mis-uses and non-uses of intersectionality before the Court of Justice (EU), *International Journal of Discrimination and the Law*, 2018/2–3, 82–103, <https://doi.org/10.1177/1358229118799232>.
60. SOLANKE (49. vj.).
61. Kimberlé CRENSHAW: Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and

- Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989/8, 139–67.
62. Magyarul lásd pl.: <https://ujsem.org/2020/11/06/a-combahee-river-collective-nyilatkozata/>.
63. Patricia HILL COLLINS: Intersections of race, class, gender, and nation: Some implications for Black family studies, *Journal of Comparative Family Studies*, 1998/1, 27–36, <https://doi.org/10.3138/jcfs.29.1.27>.
64. Sandra FREDMAN: Positive rights and positive duties: Addressing intersectionality, in *European Union non-discrimination law: comparative perspectives on multidimensional equality law*, eds. Dagmar SCHIEK – Victoria CHEGE, London, Routledge, 2009.
65. Timo MAKKONEN: *Multiple, compound and intersectional discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore*, Institute For Human Rights, Åbo Akademi University, 2002, <https://www.abo.fi/wp-content/uploads/2018/03/2002-Makkonen-Multiple-compound-and-intersectional-discrimination.pdf>.
66. Erica HOWARD: *Headscarves and the Court of Justice of the European Union: an analysis of the case law*, London, Routledge, 2023. <https://doi.org/10.4324/9781003363866>
67. Lilla FARKAS: *The meaning of racial or ethnic origin in EU law: between stereotypes and identities*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c1cf6b78-094c-11e7-8a35-01aa75ed71a1/language-en>.
68. 1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről, II. cikk d) pont.
69. Mathias MÖSCHEL: If and When Age and Sexual Orientation Discrimination Intersect: Parris–Case C-443/15, Dr David L. Parris v. Trinity College Dublin and Others, Judgment of the Court (First Chamber) of 24 November 2016, EU: C: 2016: 897, *Common Market Law Review*, 2017, 1835.
70. *Tadao Maruko kontra Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, C-267/06. sz. ügyben hozott ítélet; *Jürgen Römer kontra Freie und Hansestadt Hamburg*, C-147/08. sz. ügyben hozott ítélet.
71. HOWARD (59. vj.).
72. Erről lásd pl. Balázs MAJTÉNYI: European Organizations and the Protection of Roma Rights: Policy Priorities, Fragmentation and Mutual Learning, in *The Rights of Roma in European Courts: Strategic Litigation and the Boundaries of Human Rights*, eds. Kristin HENRARD and Lilla FARKAS, Oxford, Oxford University Press, 2025, 34. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198914358.003.0003>
73. Janneke GERARDS: Non-Discrimination, the European Court of Justice and the European Court of Human Rights: Who Takes the Lead? in *The European Union as Protector and Promoter of Equality*, eds. Thomas GIEGERICH – Christina BACKES – Julia JUNGFLEISCH, Cham: Springer International Publishing, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-43764-0_7
74. *Leyla Sabin Törökország elleni ügye*, 44774/98. sz. kérelem, az EJEB 2005. november 10-én hozott ítélete.
75. A C-157/15. sz. *Achbita és Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding kontra G4S Secure Solutions* ügyben hozott ítélet és a C-188/15. sz. *Bougnanou és Association de défense des droits de l’homme (ADDH) kontra Micropole Univers* ügyben hozott ítélet.
76. *Sonia Yaker kontra Franciaország*, az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 2016. július 27-én hozott döntése, CCPR/C/123/D/2747/2016016.
77. Lásd pl.: ECRI General Policy Recommendation No. 5 (revised) on preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination adopted on 8 December 2021 Strasbourg, 1 March 2022.
78. Cinzia ARRUZZA – Tithi BHATTACHARYA – Nancy FRASER: *Feminism for the 99 percent: A Manifesto*, London–New York, Verso, 2019; Miriyam AOURAGH: ‘White privilege’ and shortcuts to anti-racism, *Race & Class*, 2019/2, 3–26, <https://doi.org/10.1177/0306396819874629>.
79. Dalma FERÓ: The Post-politics of Recognition in Hegemonic Struggles, *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2020/1, 43–66. <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=929859>
80. Mieke VERLOO: Multiple inequalities, intersectionality and the European Union, *European Journal of Women’s Studies*, 2006/3, 211–228, <https://doi.org/10.1177/1350506806065753>.
81. Adam TYSON: The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination, in *The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe*, eds. Jan NIESSEN – Isabelle CHOPIN, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, 111.
82. Christopher McCRUDDEN: International and European Norms Regarding National Remedies for Racial Inequality, in *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, ed. Sandra FREDMAN, Oxford, Oxford University Press, 2001, 251.
83. Rhonda EVANS CASE – Terri E. GIVENS: Re-engineering Legal Opportunity Structures in the European Union? The Starting Line Group and the Politics of the Racial Equality Directive, *Journal of Common Market Studies*, 2010/2, 221–241, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02050.x>.
84. Mark DAWSON – Elise MUIR: Individual, institutional and collective vigilance in protecting fundamental rights in the EU: Lessons from the Roma, *Common Market Law Review*, 2011/3, 48, <https://doi.org/10.54648/cola2011031>.

85. *How EU law shapes opportunities for preliminary references on fundamental rights: discrimination, data protection and asylum*, eds. Elise MUIR – Claire KILPATRICK – Jeffrey MILLER – Bruno DE WITTE, Florence, European University Institute, 2017. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3782564>
86. Lilla FARKAS: NGO and Equality Body enforcement of EU anti-discrimination law: Bulgarian Roma and the electricity sector, in *How EU law shapes opportunities for preliminary references on fundamental rights: discrimination, data protection and asylum*, eds. Elise MUIR – Claire KILPATRICK – Jeffrey MILLER – Bruno DE WITTE, Florence, European University Institute, 2017.
87. Gráinne DE BÚRCA: The Decline of the EU Anti-Discrimination Law, Note for the Colloquium on Comparative and Global Public Law, October 19, 2016, https://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/The%20Decline%20of%20the%20EU%20Anti-Discrimination%20Law.pdf.
88. Lilla FARKAS: *Mobilising for racial equality in Europe: Roma rights and transnational justice* (PhD dissertation), Florence, European University Institute, 2020. <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/c290fd5a-2d4f-51df-9361-8891798cb744/content>
89. SZABÓ Attila: Aki elmulasztja egy ember méltóságának megvédését, az a világot hagyja elveszni, valamint DOMBOS Tamás és POLGÁRI Eszter: Hanyagolt jogvédelem: az Egyenlő Bánásmódot Felelős Főigazgatóság, *Fundamentum* 2025/2.
90. GÁBOR PETRI: „Who has been denied equality and why?”– Disability movements in changing and eroding democracies of Central and Eastern Europe (Working paper), Budapest, Central European University Democracy Institute, 2025, https://democracyinstitute.ceu.edu/articles/gabor-petri-WP%202025_28.
91. KÁDÁR Tamás: Egyenlőséggel foglalkozó szervek – új standardok a hatékonyabb jogvédelemért, *Fundamentum* 2025/2.
92. Lilla FARKAS: *Learnings from the piloting of indicators for the mandate and independence of equality bodies*, Brussels: European Network of Equality Bodies, 2022, <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2022/07/Report-Learnings-from-the-piloting-of-indicators.pdf>.
93. Sara BENEDI LAHUERTA: Enforcing EU equality law through collective redress: Lagging behind? *Common Market Law Review*, 2018/3, 55, <https://doi.org/10.54648/cola2018070>.
94. Sara BENEDI LAHUERTA – Ania ZBYSZEWSKA: Taking stock of twenty years of EU equality law and policy-making and looking ahead, *International journal of Discrimination and the Law*, 2018/2–3, 55–59, <https://doi.org/10.1177/1358229118788452>.

Körtvélyesi Zsolt
SZAKÍTÓPRÓBA

HATÉKONY JOGI FELLÉPÉS A GYEREKEK CSALÁDBÓL VALÓ
DISZKRIMINATÍV KIEMELÉSÉVEL SZEMBEN*

A jelen tanulmány a rasszalapú megkülönböztetés egy különösen súlyos formáját, a roma gyerekek családból való diszkriminatív kiemelését mutatja be, amely jelenség sajnálatos módon illeszkedik más kisebbségek kapcsán világszerte megfigyelt trendekhez. Az utóbbiak bemutatása alkalmat ad arra is, hogy tanuljunk a máshol lezajlott vitákból, amelyek a kisebbségeket aránytalanul sújtó kiemelések mögött közvetlen diszkriminációt látók és azok között folytak le, akik az adatok mögött inkább tágabb, strukturális okok szerepét gondolják döntőnek. A tanulmány a történelmi háttér és az aránytalanságot jelző számok bemutatása után röviden felvázolja a vitát, majd ennek fényében tárgyalja a jog szerepét. Először az Emberi Jogok Európai Bíróságának roma gyermekek kiemelése kapcsán hozott döntéseit elemzi, majd egy magyar eseten keresztül vizsgálja, hogy milyen szerepet játszhat az egyenlőséget célzó pereskedés a kisebbségeket érintő jogsértő kiemelésekkel szembeni küzdelemben.

A tanulmány két pozitív következtetéssel zár: (1) Az európai egyenlőségi mércék alkalmasak mindkét típusú – a közvetlen, valamint a strukturális okokra visszavezethető – jogellenes megkülönböztetés jogi megragadására. (2) Az egyenlőséget célzó jogérvényesítés fontos szerepet kaphat a rendszerszintű diszkriminációval szembeni küzdelemben, mind a jogsértés feltárásában, mind az azzal szembeni fellépésben.

HÁTTÉR

Az európai és azon belül a magyarországi roma csoportokat sokféleség jellemzi, nyelvtanilag éppúgy, mint

gazdasági és társadalmi helyzetüket tekintve.¹ Ugyanakkor összeköti a csoporthoz tartozókat, hogy a többségi társadalom romaként (cigányként, szintóként, „utazó”-ként vagy „vándor”-ként stb.) azonosítja őket, és ekként különbözteti meg, gyakran jogsértő módon. A történelmi tapasztalatok² ezt ugyanúgy alátámasztják, mint a friss statisztikák.

A romák európai történelmén végighúzódo tömeges jogsértéseknek az Emberi Jogok Európai Bírósága jogi jelentőséget is tulajdonít, ezzel támasztva alá a kiemelt védelem szükségességét.³ Mária Terézia uralkodása alatt például számos olyan rendeletet fogadtak el, amelyek a cigányság különélésének erőszakos felszámolását célozták. A Helytartótanács 1761.

december 10-én határozott arról, hogy a „cigány” népnév használatáért büntetés jár (későbbi szabály a „korábban cigánynak nevezett népesség” fordulatot is használta), és hogy a kóborló életmód felszámolása érdekében a földesuraknak az érintettek letelepítésére kell lépéseket tenniük, földművelésre és más mesterségek végzésére szorítva őket; később arról is határoztak, hogy kiterjed a cigányokra a hadkötelezettség, hogy ruházkozásban is a többséghez kell alkalmazkodniuk, hogy útlevél nem adható nekik, a már kiadottak érvénytelenek, és az elvándorlókat vissza kell toloncolni, a kóborlókat közmunkára kell fogni, kunyhóikat le kell bontani.⁴ Az 1773. február 22-ei rendelkezések között találjuk azt a szabályt, amely szerint a cigány gyerekeket el kell venni a szüleiktől, és nem cigány családokhoz kell adni őket, hogy vallási és egyéb oktatást kapjanak (a katolikus cigány családok gyerekeit csak hely hiányában lehet nem katolikus családhoz adni, és viszont⁵), és hogy használják a többség nyelvét; a cigány nyelv(ek) hasz-

A [...] ROMA GYERMEKEK ESE-
TÉBEN BECSLÉSEK SZERINT
NAGYJÁBÓL TÍZSZERES LEHET
ANNAK ESÉLYE ANNAK. [...] HOGY NEM A CSALÁDJUKBAN
NEVELKEDNEK

* A tanulmány érvelése a Herczog Máriával közösen jegyzett, angolul megjelent könyvfejezetre épít: Mária HERCZOG – Zsolt KÖRTVÉLYESI: Addressing Discrimination in Removal of Romani Children from their Families, in Kristin HENRARD – Lilla FARKAS (szerk.): *The Rights of Roma in European Courts*, Oxford University Press, 2025, 229–256, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198914358.003.0011>. Köszönöm Farkas Lilla és Kristin Henrard felkérését és segítségét, és hogy felhívták a témára a figyelmem.

A tanulmány a „MINOTEE: Minority Rights – Towards Effective European Enforcement” című Maria Skłodowska-Curie kutatás keretében készült, az Európai Unió finanszírozásában (támogatási szám: 101110729 – MINOTEE – HORIZON-MSCA-2022-PF-01).

nálatát büntetni rendelték, a cigány „nép emlékezetének a kiirtása végett”; sőt, a nevüket is elvették, „újjobbágy”-ként (*neocolonus*) kellett őket nyilvántartani.⁶ Házasságot csak engedéllyel köthettek, ha igazolták, hogy úgymond rendes foglalkozásuk van, családjuk eltartására képesek. A jogsértés súlyosságát jelzi, hogy a gyermekek tömeges kiemelése a családjukból a jelenlegi nemzetközi jog szerint népirtásnak minősülne.⁷

A tömeges jogsértések a mai napig jellemzőek,⁸ kifejezetten a családból kiemelések kapcsán is.⁹ A romákat ezen a területen érő hátrányos megkülönböztetéshez nagyon hasonló trendeket látunk más kisebbségek esetén is világszerte.¹⁰ A többségi társadalomban elterjedt rasszista nézetek és a gyarmatosító logika is hozzájárultak a tömeges szenvedéssel járó intézkedések bevezetéséhez, amelyek révén például az őslakos szülőktől elszakították a gyerekeket, hogy úgymond „rendes embert” neveljenek belőlük – az elröbölt nemzedékek, a hírhedt bentlakásos iskolák ügye, az azzal kapcsolatos visszaélések a mai napig feldolgozásra várnak az érintett országokban.¹¹ A helyzet jelenleg is drámai ezen a téren, még ha pontos adatok híján csak körülbelüli képünk a jelenségről. Ausztráliában tizenegyszeres arányt találtak a tekintetben, hogy mekkora a valószínűsége az őslakos gyerekek esetében annak, a többségi társadalomhoz tartozó gyerekekhez képest, hogy kiemelik őket a családjukból; Kanadában ez az arány 4,2-szeres, az előbbi esetben ráadásul az intézetben lévő őslakos gyerekek száma 2037-re megháromszorozódhat.¹² Az európai roma gyerekek esetében – az állami gondozásban élő gyermekek számából kiindulva – becslések szerint nagyjából tízszeres lehet annak esélye annak, a nem romákhoz képest, hogy nem a családjukban nevelkednek, bár e téren jelentősek az eltérések az egyes országok között.¹³

A számokat látva minden országban felmerül a kérdés, hogy az aránytalanság azt mutatja-e, hogy a családvédelemmel foglalkozó intézményrendszer és szakemberek rosszul végzik a dolgukat, azaz rasszalapon különböztetik meg – akár szándékolatlanul – az érintett családokat, vagy a szakmailag helyes, előítéletektől mentes döntéshozatal is közvetíthet olyan tágabb okokat, amelyek eltérő arányokat eredményeznek a családból való kiemelés terén.¹⁴ A vita jelentős részben a jog nyelvén folyik: arról, hogy tiltott diszkriminációt valósítanak-e meg ezek az intézményi gya-

korlatok. A felelősök gyakran azzal védekeznek, hogy indokolatlan a gyermekvédelmi rendszert hibáztatni a tágabb társadalmi egyenlőtlenségekért, és az aránytalanság magyarázható azzal, hogy ezek az egyenlőtlenségek a szabályszerű gyakorlatokban pusztán lecsapódnak. Elizabeth Bartholet, a Harvard Law School professzora egy 2009-es tanulmányában akként érvel, hogy ha a nem megfelelő környezetben nevelkedő gyermekeket egyenlően akarjuk védeni – és a kisebbségi családok gyakrabban tapasztalnak ilyen helyzetet –, éppen azzal kerülnek hátrányos helyzetbe a kisebbségi gyermekek, ha az arányokra figyelve őket ritkábban emelik ki családjukból.¹⁵ Ha a gyermekek kiemelését megelőző helyzetelemzés számos tényező együttes mérlegelését igényli, a származás (etnikai, rasszalapú tényezők) szempontja csak egy elem a sok közül, és a kizárólag e mentén vizsgált aránytalanság félvezető lehet. Magát a csoportszintű összehasonlítást is bíráló érheti olyan kérdések esetében, ahol szigorúan egyéni szempontokat kell vizsgálni, amikor arról kell dönteni, hogy egy gyermeknek valóban érdeke-e, hogy kiemeljék a családjából.

Nehéz ugyanakkor vitatni, hogy a számok önmagukban indokolják a közelebbi vizsgálatot, és megalapoznak ezzel kapcsolatos állami felelősséget. Az egyenlőségi jogban bevett megoldás, hogy a nehezen bizonyítható diszkriminatív intézkedéseknél a csoportok között észlelt aránytalanságot első megközelítésben a jogellenes megkülönböztetés jelének tekintjük, megengedve, hogy a másik fél ellenbizonyítással éljen, és rámutasson, hogy milyen jogszerű magatartás folytán állhattott elő az aránytalanság. A történelmi példák szintén arra intenek, hogy fokozott figyelemmel érdemes követni a kisebbségeket rendszerszinten hátrányosan érintő állami politikákat. A családból való kiemelés olyan nagy súlyú döntés, amelyre csak megfelelő jogállami garanciák mellett, formalizált eljárásban, írásos indokolással kerülhet sor. Ez nem csak az egyéni esetben teszi követhetővé – és jogorvoslati eljárásban vitathatóvá – a jogkorlátozást, hanem alaposabb képet adhat a csoportszintű dinamikákról is. Kevesebb kérdés merülhet fel annak kapcsán, amikor a kiemelésre családon belüli erőszak vagy annak megalapozott veszélye miatt van szükség, mint amikor ennél puhább, esetleg erősen kultúrafüggő okokra hivatkozik a hatóság. Egy kanadai vizsgálat azt találta, hogy az őslakos és többségi családokat érintő kiemelési arányok közötti különbséget legjobban az

elhanyagolásra és az ehhez kapcsolódó, nem megfelelő családi környezetre hivatkozó döntések okozzák, amelyek kapcsán leginkább felmerülhet, hogy kulturálisan részrehajló mércét alkalmaztak, vagyis eltérő lehet az ügy megítélése egy őslakos környezetből érkező és egy többségi társadalomban szocializálódott döntéshozó esetén.¹⁶ Az Egyesült Államokban az utóbbi évtizedek statisztikái alapján készült kutatások szerint az tűnik meggyőző következtetésnek, hogy a döntéshozók rasszalapú percepciója 15–20 százalékban magyarázza a fekete és fehér gyermekek kiemelési aránya közötti különbséget,¹⁷ még ha talá-lunk is más adatokból levont, ezzel ellentétes következtetést, mely szerint a szegénység önmagában magyarázhatja az eltérő arányokat.¹⁸

Kérdés ezzel együtt, hogy a statisztikai adatokkal alátámasztott aránytalanságot mennyiben tudja a jog diszkriminációra, konkrét intézményi felelősségre és megfelelő jogkövetkezményekre lefordítani. Az alábbiakban az európai esetjogon keresztül vizsgálom ezt a kérdést.

EURÓPAI ESETJOG

A családból való kiemelés jogszerűségének kérdése európai és magyar bírói fórumok előtt is számos esetben felmerült. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Európai Emberi Jogi Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 8., magán- és családi életet védő cikkének érvényesülését vizsgálva több alkalommal döntött olyan esetekben, amikor roma családokból emeltek ki gyermekeket.

Barnea és Caldararu Olaszország elleni ügyében a Bíróság egyezményesértőnek találta, hogy egy gyermeket 2009-ben kiemelték a családjából, aki 2016-ig nem is került vissza.¹⁹ A táborban élő, négygyerekes roma család egyik gyermekét azután nyilvánították örökbefogadhatónak, hogy az első, a család számára kedvező szakvélemény után két ellentétes szakvélemény született. A soha nem bizonyított vélelem szerint egy segítő szervezet vezetőjének már korábban odaadták a gyermeket egy lakásért cserébe.²⁰ A gyermek családba való visszahelyezésére akkor sem került sor, amikor 2012-ben bírói döntés született, amely előírta a családegyesítést hat hónapon belül, és ennek érdekében a kapcsolattartást a családdal, beleértve a három testvért. Amikor három évvel később újabb bírósági döntés született, az már – kaffai fordulattal – részben az idő elteltére tekin-

tettel hagyta jóvá, hogy a gyerek örökbeadható, és nem kell további erőfeszítést tenni a családba való visszahelyezésére. Végül egy két évvel későbbi ítélet folytán került mégis vissza a gyerek a családjába. Az Emberi Jogok Európai Bírósága számos fontos megállapítást tett az eset kapcsán. Egyrészt rögzítette, hogy egy gyermek kiemelése a családból olyan súlyos döntés, amelyet mindig ennek megfelelően erős érvekkel kell alátámasztani. A hatóságoknak azt kell igazolni, hogy mindent megtettek, hogy a gyerek a családdal maradhasson. Ha bármilyen területen deprivációt látnak (például anyagi, lakhatási, oktatási területen), ott az elsődleges megoldás a család támogatása. Csak legvégső esetben egyeztethető össze a kiemelés az Egyezménnyel; olyan esetben, amikor a megfelelő támogatás ellenére is úgy tűnik, hogy a családján kívüli elhelyezés áll a gyermek érdekében. Kifejezetten egyezményesértő volt az, hogy a kiemelés fenntartását az idő múlásával indokolták, noha az a hatóságok késlekedésére vezethető vissza.²¹ Az eset megmutatta a gyermekkiemelési ügyek összetettségét, hiszen legalább négy szakvélemény alapján születtek eltérő bírósági döntések, amelyek számos kiemelési okot jelöltek meg, a gyermek oktatása szempontjából kedvezőbb környezet biztosításától a szülők elégtelen érzelmi és pedagógiai képességein át a család megoldatlan lakhatási és anyagi helyzeté-

ig.²² A Bíróság hangsúlyozta, hogy nem merült fel abúzus gyanúja, sőt, az iratok kifejezetten utalnak a család és a gyermek közötti szoros érzelmi kapcsolatra.²³ Ebben az ügyben a diszkrimináció érve nem jelent meg közvetlenül, ugyanakkor a Bíróság utalt a táborban lakó család sérülékenységre, és ez a körülmény még inkább aláhúzza a hatóságok felelősségét.²⁴

Egy romániai roma családot érintő ügyben a Bíróság azért nem talált egyezményesértést, mert a hét gyermek kiemelését követően,

amint a család helyzete javult, az összes gyermeket visszahelyezték a családba.²⁵ A döntésben fontos szerepet játszott, hogy az anyagi helyzet csak egy volt a kiemelésnél mérlegelt okok között, és csak azt követően emelték ki a gyermekeket, hogy a szülőknek nyújtott támogatás ellenére sem javult érdemben a helyzet. A Bíróság összefoglalója szerint:

„a kérelmezők otthona alkalmatlan volt gyermeknevelésre, nem volt elég hely, nem volt megfelelő a felszereltség, [...] a családtagoknál komoly hiányosságok voltak a személyi higiéné és az étkezés terén,

[...] a szülők elhanyagolták a gyermekek egészségét, és nem voltak hajlandók iskolába küldeni őket, vagy elengedni őket más társas alkalmakra, [...] megkésztett volt a gyermekek nyelvi fejlődése; szorongással összefüggő magatartás volt náluk megfigyelhető [...] és az egyik gyermek motoros képessége is megkésztett fejlődést mutatott. [B]ár a kérelmezők kaptak pszichológiai és pedagógiai tanácsot a szülői feladatok ellátásához, nehezükre esett a gyermekek igényeinek felmérése, és továbbra is elhanyagolták a kiskorú gyermekeket.²⁶

Tehát a hatóságoknak egyrészt pozitív kötelezettsége áll fenn, hogy támogatást nyújtsanak, ha nem megfelelő körülményeket tapasztalnak, másrészt a fejlődési, társas, higiénés stb. igények összetett mérlegelését kell elvégezniük, és ezek alapján lehet az Egyezményrel összhangban, jogszerűen elrendelni a családból való kiemelését. Ezt követően a hatósági támogatásnak azt kell elősegítenie, hogy a gyermekek mihamarabb visszakerülhessenek a családba, ahogy ez ebben az esetben meg is történt. A szülők pénzügyi és ügyintézési tanácsokat kaptak, ennek révén lakásfelújítási támogatáshoz jutottak, meg tudták javíttatni a tetőt, és mosdót tudtak beszereltetni.²⁷ A kiemelés jogszerűségéhez emellett szükséges a gyermekek megfelelő elhelyezése, ebben az ügyben például dokumentálták a képességeik és egészségük javulását az ideiglenes gondoskodásba vétel alatt.²⁸ Továbbá, a gyermekeket együtt helyezték el, kivéve a legkisebbet, akinek pedig az életkora megfelelő indokul szolgált arra a Bíróság szerint, hogy külön neveljék.²⁹ Végül biztosított volt a szülők számára a láthatás, ehhez a hatóságok célzott segítséget, például üzemanyag-támogatást is nyújtottak.³⁰ Az ítélet ugyan említi a kérelmezők roma származását, azonban erre a körülményre nem terjedt ki a bírósági vizsgálat.³¹

Egy norvégiai ügyben a gyermeket úgy emelték ki a családból, hogy minden kapcsolatot megszakítottak közte és édesanyja között, arra hivatkozva, hogy erre az erőszakos – többek között késelésért is elítélt – anyai nagypapától való védelem miatt van szükség.³² A kiemelésről szóló norvég bírósági döntésekben a biztonsági aggály mellett, ami miatt az anya segítségért a családtámogatási juttatásból élt, és fizetési hátralék miatt félt volt, hogy nem maradhatnak a lakásban, ahol éltek. A strasbourgi bíróság egyrészt el-

ismerte az okok összefüggő vizsgálatát, de egyezményesértőnek találta, hogy az anyától elszakították a gyermeket, és korlátozták a láthatást, ami az anyagyermek-kapcsolat megszűnésével fenyegetett.³³ (Felvethető lett volna az is, hogy ha fizikai védelemre volt szükség, abban miért nem közösen részesült az anya és gyermeke.)

A kisebbségi vetület annyiban jelent meg az ügyben, hogy felmerült: az anyától való elszakítás tétje volt az is, hogy a gyermek a roma kultúrán kívül nevelkedik. Az eljáró norvég városi bíróság, miközben hivatkozott a nemzeti kisebbségek védelméről szóló európai keretegyezményre, annyival intette el a kérdést, hogy a kapcsolattartás során az anya – korlátozottan ugyan, de – tudna roma kultúrával kapcsolatos ismereteket átadni, és a gyermek ügyis értesül a származásáról a nevelőszülőktől.³⁴ Hasonlóképp, a másodfokú bíróság úgy értékelte, hogy a kultúrára való általános hivatkozásnál fontosabb más tényezőket értékelni, például azt, hogy a pszichológus szerint félt volt, hogy a kapcsolattartás a bizonytalanságot erősíti a gyermekben, és akadályozza, hogy a nevelőszülővel stabil kapcsolat alakuljon ki.³⁵ Ezzel szemben az Emberi Jogok Európai Bírósága a kulturális kötelék elszakadását kifejezetten többletsérelemként értékelte az anyával való kapcsolat elvesztése mellett.³⁶ A Bíróság emellett megemlítette, hogy a romák körében a nemzeti átlaghoz képest gyakrabban fordul elő gyermekrablás, amit

magyarázhat a norvég hatóságokkal szembeni bizalmatlanság, illetve ennek folytán az, hogy a romák hajlamosabbak a maguk kezébe venni a döntést, esetleg egyenesen elrejtteni a gyermekeiket a hatóságok elől.³⁷

Egy 2025-ös, Magyarországot érintő ügyben közvetlenebb módon jelent meg a kiemelések egyenlőségi vetülete.³⁸ A roma anyától a szülés után két nappal, amikor az anyának el kellett hagynia a kórházat, elvették a gyermekét, akit csak két évvel később kaptott vissza. A hatóságok arra hivatkoztak, hogy az anya a terhesség alatt nem vett részt a szükséges vizsgálatokon, dohányzott, továbbá a korábban született gyermekeit már elvették tőle. A Bíróság szerint a rendelkezésre álló adatok alapján nem meggyőző az érv, hogy a jogkorlátozás súlya – a gyermek elvétele a születést követően – arányban állt a felhozott indokokkal, hiszen a döntést megelőzően a körülmények megváltoztak, és az anya egy korábban született gyermekét vissza is kapta.³⁹ Nem találta a Bíróság nyomát annak, hogy a hatóságok elvégezték volna az

arányossági mérlegelést,⁴⁰ vagy hogy a szülők tájékoztatására és meghallgatására sor került volna.⁴¹ Az ítélet ennek folytán megállapította a 8. cikk sérelmét, ugyanakkor nem látta bizonyítottnak, hogy diszkrimináció történt volna.

Ahogy a német bíró különvéleményében⁴² megjegyezte, az ítélet fatálisan félreolvasta az ügyben a Bíróság egyenlőségi mércéjét,⁴³ rasszista szándékot vagy szervezett intézményi gyakorlatot kívánva meg a 14. cikk szerinti jogellenes megkülönböztetés megállapításához, és ez alapján nyilvánította alaptalannak a kérelem diszkriminációra hivatkozó részét.⁴⁴ Ezzel a Bíróság figyelmen kívül hagyott egy teljes jogterületet, a közvetett diszkriminációra alapozott jogsértések körét, amely az európai egyenlőségi jognak, ezen belül a Bíróság joggyakorlatának is fontos része. A statisztikai bizonyítékok fényében – ezeket az adatokat a többségi döntés azzal söpörte le az asztalról, hogy azok az intézményi nevelés terén mutatják a roma gyermekek magas arányát, és a konkrét ügyben a gyermek egyéni nevelésbe került⁴⁵ – az állam terhére esett volna annak bizonyítása, hogy az aránytalanság ellenére a különbségtétel objektív és észszerű okkal igazolható, és legitim cél érdekében alkalmazták. Ez a bizonyítás pedig a többségi döntés szerint is hiányzott. Annak megkövetelése, hogy legyen kimutatható a rasszista szándék vagy a kifejezetten diszkriminatív állami politika létezése, ami a többségi döntésben a 14. cikk kapcsán megjelent, olyan szűkre szabná az egyenlőségi védelmet, hogy azon csak a legnyilvánvalóbb és legközvetlenebb intézkedések akadnának csak fenn, a jól dokumentálhatóan egy bizonyos kisebbséghez tartozókat hátrányosan érintő intézményi gyakorlatok vagy a nehezebben dokumentálható egyéni jogsértések nem. Hozzá kell tenni, hogy a romákkal szembeni intézményes gyakorlat helyi szinten közismert volt a tárgyalat ügyben; a gyermekvédelmi szolgálat helyi vezetőjének tulajdonított nyilatkozat szerint „a kesznyéteni roma gyermekeket nem engedik haza” a kórházból.⁴⁶

Összefoglalva, az Egyezmény alapján kialakított gyakorlat szerint kitüntetett érték a család egységének védelme, és a gyermek kiemelése olyan súlyos jogkorlátozás, amelyet megfelelően erős indokokkal kell alátámasztani, igazolva, hogy az intézkedés nem csak szükséges, de arányos is, tehát valóban nem állt rendelkezésre enyhébb eszköz a kívánt cél – a gyermek érdekének és jogainak biztosítása – eléréséhez. A Bíróság gyakorlata alapján még erőszak esetén is vizsgálendő, hogy az erőszakkal nem vádolt szülőnél való elhelyezés – szükség esetén védelem és támoga-

tás nyújtása ezen szülőnek és a gyermek(ek)nek – nem áll-e inkább a gyermek érdekében. E szerint a logika szerint az alapvetően anyagi okokra visszavezethető kiemelés eleve nem lehet jogszerű, hiszen ilyen esetekben az anyagi támogatás formájában megnyilvánuló állami szerepvállalás meg tudja akadályozni a család szétszakítását. Az anyagi okokból való kiemelés tilalma a magyar joganyagban kifejezetten szerepel,⁴⁷ még ha a gyakorlat esetenként mást is mutat. Kritikai élel jegyezhető meg, hogy a strasbourgi gyakorlat éppen az egyenlőségi kérdést illetően a legvékonyabb: a Bíróság habozik kimondani a jogellenes megkülönböztetést olyan ügyekben, ahol – mint a magyar esetben – a statisztika erős rendszer szintű megkülönböztetést mutat. Ezen a területen találunk előremutató fejleményt a magyar joggyakorlatban, amelyet a következő részben mutatok be.

RENDSZERSZINTŰ DISZKRIMINÁCIÓ A MAGYAR GYAKORLATBAN

Az Európai Roma Jogok Központja kezdeményezte azt a pert – az uniós csatlakozáshoz megkövetelt jogalkotás részeként elfogadott esélyegyenlőségi törvényben biztosított *actio popularis* eljárás keretében⁴⁸ –, amelyben a Fővárosi Törvényszék 2021-es ítélete kormányzati felelősséget állapított meg a gyermekek családból való kiemelése során Nógrád megyében tapasztalható hátrányos megkülönböztetés miatt.⁴⁹ A per előzményeként célzott kutatást végeztek, amelyből többek között kiderült, hogy miközben a megyében a roma gyermekek aránya húsz százalék, az intézetben neveltek körében ez az arány nyolcvan százalék.⁵⁰

A hatvankilenc oldalas ítélet a tágabb kontextust is értékeli, és részletesen ismerteti az arra vonatkozó – ERRC-s, ombudsmani, ENSZ-es, KSH-s és ÁSZ-os – anyagokat, hogy a szegénység és az etnicitás milyen szerepet játszik a gyermekek kiemelésében.⁵¹ A bíróság a statisztikai adatok alapján meggyőzően tudott érvelni a részben alperesi tanúk által is előadott védekezéssel szemben, hogy mivel a származás nem része a hatósági mérlegelésnek, nem is lehet szó diszkriminációról.⁵² Az ítélet azzal marad adós, hogy ha a felperes sikeresen valószínűsítette, hogy a perbeli csoport védett tulajdonsággal rendelkezik, és a csoportot hátrány érte,⁵³ miért csak közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősült a kérdéses gyakorlat. Nem világos, hogy mivel sikerült igazolni azt, hogy az intézményi gyakorlat az egyenlő bánásmód

MIKÖZBEN A MEGYÉBEN A ROMA GYERMEKEK ARÁNYA HÚSZ SZÁZALÉK, AZ INTÉZETBEN NEVELTEK KÖRÉBEN EZ AZ ARÁNY NYOLCVAN SZÁZALÉK

követelményének látszólag megfelel – tekintve, hogy ez az elem különbözteti meg a közvetlen és a közvetett diszkriminációt.⁵⁴ Igaz, ennek a gyakorlatban kisebb a jelentősége ahhoz képest, hogy a bíróság megállapította a hátrányos megkülönböztetést, mind vagyoni helyzet, mind pedig származás alapján.⁵⁵

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla ezt felülbírálvá arra jutott, hogy a származás alapján nem állapítható meg hátrányos megkülönböztetés, csupán vagyoni helyzeten alapuló, mivel a szakértői nyilatkozatok „*azt támasztották alá, hogy az érintett gyermekeket nemzeti származásuk miatt sem [helyesen: nem] érte hátrányos megkülönböztetés*”.⁵⁶ Az okfejtésből csak az maradt ki, hogy pontosan hogyan ingatták meg a szakértői nyilatkozatok a statisztikai adatokkal alátámasztott aránytalanságot: maguk az etnikai arányokra vonatkozó adatok nem helytállóak, esetleg sikerült azt bizonyítani, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megtartása mellett álltak elő a következetesen dokumentált arányok? A hanyagság és hasonló, nehezebben megítélhető okok kapcsán mutat rá a szakirodalom, hogy ezek a fogalmak gyakran olyan részre hajló mérleget jelentenek, amely hátrányosan érinti a kulturális különbségek folytán a többségtől eltérő normák szerint élőket. Ebben a körben szó lehet súlyos anyagi deprivációról ugyanúgy, mint a kisebbségi helyzetben élőknek a többségi társadalomtól eltérő szülői szerepfelfogásáról. Norvégiában bevándorló – például Romániából vagy Csehországból érkező – családoktól elvett gyermekek kapcsán indult tiltakozás a hatóságok kiemelési gyakorlatával szemben.⁵⁷

További kérdés, hogy elegendő-e, ahogy a másodfokú bíróság ítéletében áll, a kizárólag anyagi okokra visszavezethető kiemelésekre fókuszálni. Igaz, hogy ezek valósítják meg a legnyilvánvalóbb jogsértést, tekintve a konkrét törvényi tilalmat, ugyanakkor a vagyoni helyzet miatti hátrányos megkülönböztetés olyan esetekben is megvalósulhat – sőt, ez teheti ki az esetek többségét –, ahol a szülői magatartásra vonatkozó, tipikusan elhanyagolásra utaló indoklás mellett szerepel az anyagi ok. Minden esetben, ahol a nem szegénységben élő családból hasonló indokok mellett nem kerülne sor a kiemelésre, de a szegénységben élőkénél igen, közvetlen hátrányos megkülönböztetés áll fenn, és jogsértő módon kerül sor a gyermekek elvételére.

Ezzel együtt az eljárás fontos eredménye, hogy a statisztikával alátámasztott, célzott kutatási eredmé-

nyek a rendszerszintű diszkriminációról megalapozzák a hátrányos megkülönböztetés és az ezért való kormányzati felelősség megállapítását. A pert egyrészt megalapozta az adatgyűjtés, másrészt az eljárás maga is erősíti az ezzel kapcsolatos garanciákat. A törvényszék kimondta, hogy sértette a fegyveregyenlőség elvét az, hogy a minisztérium nem anonimizált adatokra alapította védekezését, amelyek a felperes az anonimizáltság hiánya miatt nem ismerhetett meg, sőt, maga az adatgyűjtés is jogellenes volt a minisztérium részéről.⁵⁸

A stratégiai perek egymást erősítő hatását mutatja, hogy a kormányzati felelősség megállapításánál a bíróság egy korábbi, roma gyermekek félrediaosztizálásával kapcsolatos ítéletre utalt, amely szintén megállapította a minisztérium mulasztását.⁵⁹ A gyermekek családból való jogellenes kiemelése kapcsán a mulasztást a kereset szerint a felelős minisztérium – a per lezárulásakor a Belügyminisztérium – azzal valószínűsítette meg, hogy a jogsértésre utaló adatok ellenére nem végzett célzott felmérést és ellenőrzést, ennek keretében az etnikai arányokra vonatkozó anonim felmérést, nem dolgozott ki intézkedési tervet, szakmai útmutatót, protokollt, nem biztosított pénzügyi és integrált családsegítő eszközöket. Mindezekkel biztosítható lett volna a lakhatási szegénység és az anyagi depriváció egyéb formái miatt válsághelyzetbe jutott családok egyben tartása, a szegénység miatti (törvény által tiltott) gyermekkiemelések megelőzése, illetve a szegényeket és romákat érő hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése a kiemelési gyakorlatban. A célzott ellenőrzések és vizsgálatok, valamint a szakmai útmutató kidolgozásának elmulasztása miatt is megállt a bíróságok szerint a minisztérium felelőssége.

Jogkövetkezményként a felperes kérte az alperes kötelezését, hogy végezzen a roma gyermekek arányára vonatkozó anonim adatgyűjtést, valamint tágabb felmérést az átmeneti gondoskodást végző intézményrendszerrel; hozzon létre szakmai munkacsoportot a szegénység és a nemzetiségi hovatartozás miatti kiemelésekkel kapcsolatos gyakorlatra vonatkozó problématerkép és szakmai útmutató elkészítésére, civil és szakmai – benne felperesi – részvétellel. A kereseti kérelem szerint továbbá kötelezni kellett az alperest arra, hogy dolgozzon ki olyan intézkedési tervet, amely megfelel az emberi jogi előírásoknak, készítse ennek teljesítéséről beszámolót, valamint a fentiekről tájékoztassa a felperest, illetve a közvéle-

ményt. Ebből az elsőfokú bíróság a célzott vizsgálat és ellenőrzés lefolytatását, valamint az intézkedési terv kidolgozását és a végrehajtási beszámoló elkészítését találta megalapozottnak, a másodfokú bíróság pedig csak a módszertani útmutatás kidolgozására kötelezte az alperest a kizárólag anyagi okokra visszavezethető családból való kiemelés tárgyában.

A per tehát eredményes volt a lényegét illetően: a rendszerszintű jogsértést a bíróság megállapította, és kötelezte a minisztériumot a jogsértő helyzet megszüntetésére, ennek keretében módszertani útmutató kidolgozására. Ennyiben beteljesítette a stratégiai perlés azon küldetését, hogy hivatalos formában rögzítse a megismerhető tényeket, például a kirívó aránytalanságot, felhívja az érintettek és döntéshozók (ideális esetben a szélesebb közvélemény) figyelmét az egyébként háborítatlanul folyó jogsértésekre, a felelősök azonosítása pedig segítheti a jogszerű intézményi gyakorlatok kialakítását. A konkrét intézkedés előírása, és az arra vonatkozó határidő kitűzése fontos eredmény, és ha a változtatás szándéka hiányzik is, az ismételt perindítás és a felelősség újbóli kimondása valamiféle visszatartó erővel bírhat. Az olyan esetekben, mint a családból való kiemelés, ahol minden nappal, amikor a család szétszakítva él, súlyos károkat okoz a jogsértés, a megelőzésnek különösen fontos szerepe van.

A stratégiai pereskedésben jellemzően kisebb szerepet kap a kártérítés – ami polgári perekben bevett jogkövetkezmény –, de fontos üzenetet közvetíthet a jogsértések társadalmi költségéről és annak halmozódásáról, továbbá, függően a felelős intézmény költségérzékenységtől, további motivációt is jelenthet a jogsértő gyakorlat megszüntetésére. Ha egy magyarországi megyére vonatkozóan bírósági ítélet állapítja meg a jogsértések fennállását, az jól jelzi a magyar gyermekvédelmi rendszer gyakorlatával okozott károk mértékét, ha a kártérítési igényeket országosan összesítve lehetne érvényesíteni a felelős minisztériummal szemben. Egy gyermek elvétele a szüleitől, ha jogellenes, bizonyosan jelentős kártérítéssel járna, ezek aggregálva egy költségvetési szerv számára is érzékelhető összeget jelentenének. A folytonos jogsértés ráadásul azt jelenti, hogy a rendszerszintű problémák megszüntetéséig ez az összeg folyamatosan nő. Ha ez elrugaszkodottnak hangzik, érdemes arra gondolni, hogy a kártérítési felelősség megállapításától függetlenül ez a kár ténylegesen előáll a mindennapi jogsértő gyakorlat következtében, az áldozatok – a gyermekek és családjaik – szenvedik el. Másrészt a kár megtérítéséért viselt felelősség nem csak abszt-

rakt jogelv, annak érvényesítésére a nógrádi ügyben eljáró ügyvéd, Kegye Adél gyakorlatában is volt példa,⁶⁰ például a jelentős kormányzati ellenállást kiváltó gyöngyöspatai jogellenes iskolai elkülönítés miatt megállapított csoportos kártérítés ügyében.⁶¹

A jogkövetkezmények kapcsán egy további veszélyt érdemes megemlíteni, mert az a rendszerszintű diszkrimináció körüli vitában is szerepet kapott: a jogvitában kiemelt tényezők szűk orvoslása más jogsértéseket gyakran érintetlenül hagy, vagy akár maga is további jogsértésekhez vezethet.⁶² Nem csak a megtorlás lehet ilyen következmény (bár ennek sze-

repét sem szabad lebecsülni a sérülékeny csoportok és állami szereplők kapcsolatában), hanem az is, ha a diszkriminációtól vagy a statisztika lerontásától való félelem miatt nem kerül sor kiemelésre ott, ahol ez indokolt lenne. Ez a hátrányos megkülönböztetés másik esetét jelentené, amikor egy gyermeket ugyanúgy a csoporthoz

tartozása miatt ér hátrány, de itt a jogsértés abban áll, hogy egy hasonló helyzetben lévő többségi társadalomhoz tartozó gyermeket védelembe vennének, megóvva őt a további veszélytől. A szakmai útmutatók kidolgozása és szakmai kontroll fenntartása éppen arra hivatott, hogy a hibás döntések – különösen egy ilyen, kiemelt érdekeket érintő ügykörben – minél ritkábban fordulhassanak elő, és ha mégis előfordulnak, a rendszer képes legyen a korrekcióra. Ezzel együtt is feltételezhető, hogy a súlyosabb – például a gyermek testi épségét veszélyeztető – helyzetekben továbbra is sor kerülne a kiemelésre, más esetekben pedig éppen az a cél, hogy a döntéshozók nagyobb körültekintéssel döntsenek arról, hogy indokolt-e a kiemelés, különösen a védett csoportokba tartozó gyermekek esetén, ahol arányaiban gyakrabban születnek vitatható indokokkal a családok egy-egy döntését megbontó döntések.

ÖSSZEGRZÉS

A romák, más kisebbségekhez, például az őslakosokhoz vagy az Egyesült Államokban élő feketékhez hasonlóan a rendszerszintű diszkrimináció számos formájának áldozatai. A roma gyermekek felülreprezentáltsága a családjukból kiemelt gyermekek körében felveti a kérdést, hogy a gyermekvédelmi intézményrendszer jogszerű működése áll-e ennek hátterében, és az eltérő arányok a valóban eltérő helyzetből fakadnak (vagyis abból, hogy több kockázati tényező van jelen a roma családok körében), vagy ezek a szá-

mok valójában a jogellenes megkülönböztetés világos bizonyítékai. A történelmi példák, a más ügyekben látható diszkrimináció alapján könnyű arra hajlani, hogy az utóbbiról van szó, de a felelősség jogi megállapításához ennél biztosabb alapon kell ítélni. Ezért van kiemelt szerepe annak, hogy az emberi jogi mércék hogyan ragadják meg az alapvetően csoportszinten megjelenő aránytalanságok kérdését.

A strasbourgi joggyakorlat, miközben számos tartalmi mércét érvényesít, a család egységének védelmétől az anyagi okokból kiemelés tilalmáig, meglehetősen szemérmes az egyenlőségi vetület értékelését illetően. A vizsgált magyar példa viszont rámutat, hogy az európai – elsősorban az uniós csatlakozással a magyar jogrendbe épített – egyenlőségi garanciák révén jogilag megragadható a tágabb, szegénységet és származást büntető gyakorlat. A jogsértés és a kormányzati felelősség megállapításán túlmutató kérdés a megfelelő jogorvoslat, amely elsősorban a helyzet feltárását és a gyakorlat megváltoztatását célzó intézkedések megtételére való kötelezés formájában jelenik meg. Felvethető ugyanakkor, hogy az áldozatok segítségét és a megelőzést nem szolgálná-e jobban, ha ezek mellett az okozott kár megtérítése is megjelenne kötelezettségként, főleg akkor, ha a jogsértés tömeges mértékben és folytatólagosan van jelen. Bár a jogérvényesítés nem képes helyettesíteni az átfogó szakpolitikai intézkedéseket, segíthet abban, hogy a döntéshozók és a közvélemény tisztában legyen a jogsértésekkel, azok súlyával és gyakoriságával, valamint hogy több érve legyen a döntéshozóknak arra, hogy a jogsértést felszámoló lépéseket tegyenek.

JEGYZETEK

1. A közigazgatási és tudományos kategorizálások egy kritikus megközelítése: Mihai SURDU: Why the “Real” Numbers on Roma Are Fictitious: Revisiting Practices of Ethnic Quantification, *Ethnicities* 2019/3, 486–502, <https://doi.org/10.1177/1468796819833424>. Lásd még: Annabel TREMLITT: Making a Difference without Creating a Difference: Super-Diversity as a New Direction for Research on Roma Minorities, *Ethnicities* 2014/6, 830–848, <https://doi.org/10.1177/1468796814542183>.
2. A klasszikus mű a tárgyban: Jean-Pierre LIÉGEOIS: *Roma in Europe*, Council of Europe, 2008. Magyar fókuszú áttekintés az utóbbi évtizedekről: MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI György: *Cigánykérdés Magyarországon 1945–2010*, Budapest, Libri, 2012.
3. „[A] romák viharos történelmük és állandó üldözöttségük folytán külön típusává váltak a hátrányos helyzetű és kiszolgáltatott kisebbségeknek. Amint azt a Bíróság korábbi ügyekben megállapította, ez indokolja esetükben a különleges védelmet” (saját fordítás, eredetiben hivatkozásokkal). *DH és mások Csehország elleni ügye*, 57325/00. sz. kérelem, az EJEB Nagykamara 2007. november 13-ai ítélete, § 182.
4. 1761. december 10-ei helytartótanácsi rendelet. TÓTH Péter: *A magyar cigányság története a feudalizmus korában*, Budapest, Bölcsész Konzorcium, 2006, 49.
5. 1774. június 30-ai helytartótanácsi rendelet. Uo., 52.
6. Mária Terézia 1769-es rendelkezése. MEZEY Barna (szerk.): *A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985*, Kossuth, 1986, 84–85. II. József alatt folytatódta a különálló kultúrák felszámolására tett erőfeszítések. Uo., 85–94. TÓTH (4. vj.) 55–58.
7. A népirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában született egyezmény meghatározása szerint népirtásnak minősül többek között „valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával [...] a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitele”. 1955. évi 16. tvr., II. cikk.
8. European Union Agency for Fundamental Rights: *Roma in 10 European Countries: Main Results: Roma Survey 2021*, Publications Office of the European Union, 2023, <https://doi.org/10.2811/221064>; European Union Agency for Fundamental Rights: *Roma and Travellers in Six Countries: Roma and Travellers Survey*, Publications Office of the European Union, 2020, <https://doi.org/10.2811/30472>.
9. Bernard RORKE: *Blighted Lives: Romani Children in State Care*, European Roma Rights Centre, 2021, 7, http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5284_file1_blighted-lives-romani-children-in-state-care.pdf.
10. Az őslakosok és a romák közötti párhuzam számos forrásban felmerül. Julija Sardelic egyenesen azonosságokra utal a két kisebbségi csoport(típus) között: „In recent years, scholarly research has highlighted the similarities between Indigenous people and Roma in Europe”. Julija SARDELIC: *The fringes of citizenship: Romani minorities in Europe and civic marginalisation*, Manchester University Press, 2021, 15, <https://doi.org/10.7765/9781526143136>. Olivera a gábor romákat írja le őslakos csoportként: Martin OLIVERA: The Gypsies as indigenous groups: the Gabori Roma case in Romania, *Romani Studies*, 2012/1, 19–33, <https://doi.org/10.3828/rs.2012.2>. Találunk érvet amellest, hogy a hátrányos helyzet különböző mérőszámai mentén hasonló mintázatokat találunk romák és az ausztrál aboriginal lakosság esetén: Andrew TAYLOR – Patrik TÁTRAI – Ágnes ERŐSS: Visible minorities in remote areas: a comparative study of Roma in Hungary and Indigenous people in Australia, *Hungarian Geographical Bul-*

- letin, 2018/1, 43–60, <https://doi.org/10.15201/hungeobull.67.1.4>. Takács Bence a rendszerszintű kirekesztés formáit hasonlította össze a büntetőigazságszolgáltatásban, a roma és a maori példán keresztül: Bence TAKÁCS: *Māori and Romani and Juvenile Justice: Approaches and Responses from Different Justice Systems*, PhD thesis, Auckland University of Technology, 2017. Sőt, olyat is találunk, aki az őslakos és roma önrendelkezési törekvések között von merész párhuzamot: Ilona KLÍMOVÁ-ALEXANDER: Transnational Romani and indigenous non-territorial self-determination claims, *Ethnopolitics*, 2007/6, 59–80, <https://doi.org/10.1080/17449050701487413>.
11. Például az ausztrál helyzetről: Andrew GUNSTONE: Reconciliation, reparations and rights. Indigenous Australians and the stolen generations, in *Handbook of Indigenous Peoples' Rights*, eds. Damien SHORT – Corinne LENNOX, Routledge, 2016, 301–312, <https://doi.org/10.4324/9780203119235>; Melissa O'DONNELL – Stephanie TAPLIN – Rhonda MARRIOTT – Fernando LIMAA – Fiona J. STANLEY: Infant removals: The need to address the over-representation of Aboriginal infants and community concerns of another 'stolen generation', *Child Abuse & Neglect*, 2019/4, 88–98, <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2019.01.017>.
 12. Kathomi GATWIRI – Lynne MCPHERSON – Natalie PARMENTER – Nadine CAMERON – Darlene ROTUMAH: Indigenous Children and Young People in Residential Care: A Systematic Scoping Review, *Trauma, Violence, & Abuse*, 2021/4, 829–842, <https://doi.org/10.1177/1524838019881707>.
 13. További hivatkozásokkal: Mária HERCZOG – Zsolt KÖRTVÉLYESI: Addressing Discrimination in Removal of Romani Children from their Families, in *The Rights of Roma in European Courts*, eds. Kristin HENRARD – Lilla FARKAS, Oxford University Press, 2025, 231–232, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198914358.003.0011>.
 14. Például: Dan ALLEN – Victoria HAMNETT: Gypsy, Roma and Traveller children in child welfare services in England, *British Journal of Social Work*, 2022/7, 3904–3922, <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcab265>; Jessica PRYCE – Anna YELICK: Racial disproportionality and disparities among African American children in the child welfare system, in *Racial disproportionality and disparities in the child welfare system*, ed. Alan J. DETTLAFF, Springer International Publishing, 2020, 45–68, https://doi.org/10.1007/978-3-030-54314-3_4.
 15. Elizabeth BARTHOLET: The Racial Disproportionality Movement in Child Welfare: False Facts and Dangerous Directions, *Arizona Law Review*, 2009/4, 871–932.
 16. Cindy BLACKSTOCK – Nico TROCMÉ – Marlyn BENNETT: Child Maltreatment Investigations among Aboriginal and Non-Aboriginal Families in Canada, *Violence Against Women*, 2004/8, 912–913, <https://doi.org/10.1177/1077801204266312>.
 17. Alan J. DETTLAFF: The Evolving Understanding of Racial Disproportionality and Disparities, in *Racial Disproportionality and Disparities in the Child Welfare System*, ed. Uő., Springer, 2021, 16–18, https://doi.org/10.1007/978-3-030-54314-3_2.
 18. Lásd például: Emily PUTNAM-HORNSTEIN – Barbara NEEDELL – Bryn KING – Michelle JOHNSON-MOTOYAMA: Racial and ethnic disparities: A population-based examination of risk factors for involvement with child protective services, *Child Abuse & Neglect*, 2013/1, 33–46, <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2012.08.005>.
 19. *Barnea és Caldararu Olaszország elleni ügye*, 37931/15. sz. kérelem, az EJEB 2017. június 22-én kelt ítélete.
 20. Uo. 9.
 21. Uo. 78 és 88.
 22. Lásd különösen: 16. és 29.
 23. Uo. 73–77.
 24. Uo. 72.
 25. *Achim Románia elleni ügye*, 45959/11. sz. kérelem, az EJEB 2017. október 24-én kelt ítélet.
 26. Uo., 31–32 (saját fordítás).
 27. Uo., 121–25.
 28. Uo., 115.
 29. Uo., 114.
 30. Uo., 116–120.
 31. Uo., 5.
 32. *Jansen Norvégia elleni ügye*, 2822/16. sz. kérelem, az EJEB 2018. szeptember 6-én kelt ítélete.
 33. A norvég hatóságok azt mérlegelték, hogy az anya – egyik partnere erőszakossága miatt – az apja védelmére szorulhat, aki az anya állítása szerint fel is vetette, hogy átveszi a gyermek nevelését, sőt, másoknak arról is beszélt, hogy másik országba vinné a lányát és az unokáját, megölné az előbbi, és magához venné az utóbbi. Uo., 51.
 34. Uo., 25.
 35. Uo., 57.
 36. Uo., 103.
 37. Uo., 47.
 38. *B.T. és B.K.CS. Magyarország elleni ügye*, 4581/16. sz. kérelem, az EJEB 2025. június 10-én kelt ítélete. Az ügyet képviselő Európai Roma Jogok Központjának összefoglalója: ERRC: Az EJEB elítélte Magyarországot, mert elszakítottak egy roma gyermeket családjától, 2025. június 12., https://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5696_file1_az-ejeb-elitelte-magyarorszagot-mert-elszakítottak-egy-roma-gyermeket-csalad-jatol.pdf.
 39. Uo., 86.
 40. Uo., 88.

41. Uo., 92. Az ítélet összefoglalóan azt állapította meg, hogy a döntéshozatal súlyos hiányosságokat mutatott („was seriously flawed”). Uo., 93. A dokumentált jog-sértések olvastán jogosan merül fel a kérdés – ahogy erre a német bíró párhuzamos indokolásában rámutatott –, hogy nem jogszerűtlenség miatt kellett volna-e megállapítani a 8. cikk sérelmét, szemben a többségi döntésben szereplő aránytalanság miatt. A Társaság a Szabadságjogokért összefoglalója az ügyről: BOROS Ilona: Feleslegesen tönkretett életek, *A TASZ jelenti*, 2016. március 31., https://ataszjelenti.blog.hu/2016/03/31/feleslegesen_tonkretett_eletek.
42. Anja Seibert-Fohr bíró részben különvéleményt, részben párhuzamos indokolást fűzött a döntéshez. Uo., 122–125.
43. Uo., 123–125.
44. Uo., 109–113.
45. Uo., 111.
46. ERRC (37. vj.) 3.
47. 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 7. § (1) bek.
48. 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebtv.), 18. §.
49. A Fővárosi Törvényszék 27.Pf.20.939/2020/44. sz., 2021. szeptember 22-ei ítélete, <https://eakta.birosag.hu/anonimizalt-batarozatok?azonosito=P.20939/2020/44>. A másodfokú ítéletet felülvizsgálati eljárásban a Kúria helybenhagyta: a Kúria Pfv.IV.20.857/2022/10. sz., 2023. február 1-jén kelt ítélete, <https://eakta.birosag.hu/anonimizalt-batarozatok?azonosito=Pfv.20857/2022/10>.
50. A kutatási eredményeket a kutatók az *Esély* c. folyóiratban is publikálták: DARVAS Ágnes – FARKAS Zsombor – KENDE Ágnes – VÍGH Katalin: Roma gyerekek a szakellátásban. Gyermekjólét és gyermekvédelem Nógrád megyében, *Esély*, 2016/4, 52–82.
51. Lásd a Fővárosi Törvényszék ítéletének 3–11. oldalain írtakat.
52. Lásd a Fővárosi Törvényszék ítéletének 59. oldalát.
53. Az Ebtv. 19. §-a szerinti bizonyítási szabályokat követve.
54. Az Ebtv. 8. és 9. §-a szerinti meghatározások alapján.
55. Ebtv. 8. § p) (származás) és q) pont (vagyon helyzet).
56. Fővárosi Ítéltábla, 8.Pf.20.817/2021/4/II. sz., 2022. március 22-én kelt ítélete, 120. bek.
57. Tim WHEWELL: Norway’s Barnevernet: They took our four children... then the baby, *BBC*, 2016. április 14., <https://www.bbc.com/news/magazine-36026458>. A Bodnariu-ügyben EJEB-eljárás is folyamatban van (73890/16. számon, 2016. december 1-jén indult, 2019. február 1-jén kommunikált ügy).
58. Lásd a Fővárosi Törvényszék ítéletének 68. bekezdését.
59. Lásd a Fővárosi Törvényszék ítéletének 80., 111. és 143. bekezdését. A hivatkozott határozat: a Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.214/2020/10. sz., 2020. szeptember 24-én kelt ítélete.
60. Lásd például a *Szolcsán Magyarország elleni* ügyét, 24408/16. sz. kérelem, az EJEB 2023. március 30-án kelt ítélete.
61. Az ügyben az utolsó ítélet: a Kúria Pfv.IV.20.199/2020/7. sz., 2021. március 24-én kelt ítélete.
62. Erre példa lehet a „rideg deszegregáció”, amikor a jogellenes elkülönítés felszámolása szakmailag megfelelően előkészített integrációs lépések hiányában – megváltozott, de továbbra is – egyenlő méltóságot sértő helyzetet teremt.

EGYENLŐSÉGGEL FOGLALKOZÓ SZERVEK

– ÚJ STANDARDOK A HATÉKONYABB JOGVÉDELEMÉRT

E tanulmány az EU új, egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó előírásokról avagy standardokról szóló két irányelvnek (továbbiakban: Irányelvek) rövid bemutatására vállalkozik, bár természetesen a terjedelmi keretek nem adnak lehetőséget minden egyes rendelkezés részletes vizsgálatára.

AZ EGYENLŐSÉGGEL FOGLALKOZÓ SZERVEK EREDETE

Noha az európai uniós egyenlő bánásmód joganyag egészen az 1957-es Római Szerződésig vezethető vissza, az abban szereplő rendelkezés a nem alapján történő megkülönböztetés tilalmáról a foglalkoztatás terén nem elsősorban az érintett személyek egyenlőségét, hanem a tagállamok közötti egyenlő versenyfeltételek biztosítását tűzte ki céljául.¹ Az EU Bírósága ítéleteinek és a múlt század hetvenes éveiben elfogadott EU-irányelveknek köszönhetően kiterjesztett értelmezés érvényesül,² ugyanakkor a nemen túli, más védett tulajdonságok EU-jogba történő bevezetésére 2000-ig kellett várni. Az Amszterdami Szerződésben biztosított új jogalkotási lehetőségek kihasználásával ekkor elfogadott Faji Irányelv,³ jelentős újításként, a tagállamok számára egyenlőséggel foglalkozó szervek felállítását írta elő, felismerve, hogy a „faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetéssel szembeni védelem önmagában azáltal is erősödne, ha az egyes tagállamokban olyan szerv vagy szervek léteznének, amelyeknek hatásköre kiterjed a megkülönböztetéssel összefüggő problémák elemzésére, a lehetséges megoldások tanulmányozására és az áldozatoknak biztosított konkrét segítségnyújtásra”.⁴

Noha az EU-jogban újdonságnak számítottak, más, elsősorban angolszász és északnyugat-európai országokban már az 1960-70-es évektől léteztek egyenlőséggel foglalkozó szervek, mint például az Egyesült Államok-béli Equal Employment Opportunity Commission, az Egyesült Királyság-béli Equal Opportunities Commission és Commission for Racial Equality vagy a svéd Jämställdhetsombudsmannen.⁵

Későbbi irányelvek az egyenlőséggel foglalkozó szervek felállításának kötelezettségét a faji vagy et-

nikai származáson alapuló megkülönböztetésen túl kiterjesztették a nemi egyenlőség területére is,⁶ ám egyéb védett tulajdonságokra nem.⁷

AZ EGYENLŐSÉGGEL FOGLALKOZÓ SZERVEK HATÁSKÖREI ÉS POTENCIÁLJA

A Faji Irányelv és a nemi egyenlőséggel foglalkozó irányelvek lakonikusan fogalmazzák az egyenlőséggel foglalkozó szervek vonatkozásában. Elvárják a tagállamoktól egy vagy több szerv kijelölését, és leszögezik, hogy a szervek az emberi jogok vagy az egyének jogainak védelmére nemzeti szinten hivatott intézmények részét képezhetik. A szervek hatáskörének kötelezően tartalmaznia kell az áldozatsegítést a panaszok érvényesítése során (mint látni fogjuk, ennek pontos jelentése az irányelvekben nem részletezett, így tagállamonként eltérő modellek alakultak ki), valamint független vizsgálatok lefolytatásának és független jelentések kiadásának lehetőségét.⁸

Ammer és társai 2010-es tanulmányukban leszögezik, hogy az egyenlőséggel foglalkozó szervek jelentős potenciállal bírnak az egyenlő bánásmód joganyag megfelelő végrehajtása, céljai elérésének biztosítása, valamint a pozitív és gazdasági-szociális előnyökkel kecsegtető társadalmi változás elérése tekintetében.⁹ Az egyenlőséggel foglalkozó európai szervek hálózataként működő Equinet 2012-es tanulmánya felhívja a figyelmet e szervek jelentős potenciáljára, mely szerint három különböző szinten is hozzájárulhatnak a pozitív változáshoz: társadalmi szinten, a szervezetek és intézmények szintjén és egyéni szinten.¹⁰ Figyelembe véve ugyanakkor az irányelvek biztosította tág mozgásteret, kevésbé meglepő, hogy az egyes tagállamok között jelentős különbségek alakultak ki az egyenlőséggel foglalkozó szervek hatásköreit és jogi eszközeit, valós függetlenségét, erőforrásokkal való ellátottságát és hatékonyságát illetően.¹¹ Alapvető különbség, hogy míg egyes tagállamokban – így például Magyarországon – az egyenlőséggel foglalkozó szervek elsősorban (kérelemre vagy hivatalból) hatósági eljárás keretében hoznak kötelező erejű döntést arról, hogy egy adott ügy-

ben megállapítható-e az egyenlő bánásmód sérelme, más országokban e szervek elsősorban a megelőzésre és támogatásra vagy a peres eljárások indítására és azokban való részvételre koncentrálnak.

KIHÍVÁSOK ÉS AZ ELSŐ VÁLASZOK

Különösen – de nem kizárólag – a 2008-ban kezdődött és elhúzódó világgazdasági válság folytán az egyenlőséggel foglalkozó szervek több tagállamban is jelentős nyomás alá kerültek, elsősorban függetlenségüket és erőforrásaikat érintve.¹² Erre reagálva Ammer és társai, valamint az európai egyenlőséggel foglalkozó szerveket tömörítő Equinet hálózat már a 2010-es évek legelején felhívta a figyelmet a függetlenségre, felépítésre és működésre vonatkozó részletesebb standardok kidolgozásának szükségességére.¹³ Fontos megjegyezni, hogy bár az EU-jogban nem, máshol már ebben az időben is léteztek részletesebb standardok. Ezek közé sorolhatóak az ENSZ keretein belül 1993-ban elfogadott Párizsi Alapelvek a nemzeti emberi jogi intézményekről,¹⁴ az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottságának (ECRI) 1997-es ajánlása¹⁵ és az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának 2011-es vonatkozó állásfoglalása.¹⁶ Ezekben a standardokban közös, hogy noha a kiadó szervek presztízsének köszönhetően jelentős a hatásuk és a tekintélyük, és adott esetben nyomkövetési vagy ellenőrző mechanizmus is kapcsolódik hozzájuk, jogilag nem kötelező erejűek.

2014-es jelentésében a Faji és a Foglalkoztatási Irányelv alkalmazásáról az Európai Bizottság jelezte, hogy szükség van az egyenlőséggel foglalkozó szervek szerepének erősítésére.¹⁷ Ezt követően az Equinet 2016-ban kiadott egy munkaanyagot, felvázolva javaslatait a részletesebb standardok kereteire, négy fejezetre bontva: hatáskör, teljes függetlenség, hatékonyság és intézményi felépítés.¹⁸

2017-ben az ECRI frissítette az 1997-es ajánlását, már kifejezetten használva az egyenlőséggel foglalkozó szervek („equality bodies”) kifejezést,¹⁹ majd 2018-ban az Európai Bizottság is elfogadott egy ajánlást az e szervekre vonatkozó standardokról.²⁰ Emlékeztetőül: noha az Európai Bizottság ajánlása „jogi aktus”, nem kötelező erejű. Ezzel is összefügghet, hogy – mint azt az Európai Bizottság újabb, 2021-es jelentésében megállapítja²¹ – az ajánlásban

foglaltaknak a tagállamok csak korlátozottan és különböző mélységben tettek eleget, ami az egyenlőséggel foglalkozó szerveket korlátozza a szerepük és hatásköreik hatékony végrehajtásában. Összességében ez a diszkrimináció elleni védelem országonként különböző szintjéhez vezet. A Bizottság – utalva számos, 2020-21-ben elfogadott, egyenlőséggel kapcsolatos EU-s stratégiára²² – elkötelezte magát, hogy megvizsgálja, szükséges-e új jogszabály elfogadását kezdeményeznie az egyenlőséggel foglalkozó szervek szerepének megerősítése érdekében.²³

IRÁNYELV-TERVEZETEK ÉS A JOGALKOTÁSI FOLYAMAT

A fenti folyamatok eredményeként az Európai Bizottság 2022. december 7-én két irányelvjavaslatot nyújtott be az egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó normákról: egyet a foglalkoztatás terén a nemek közötti egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozóan,²⁴ valamint egyet a Faji Irányelv által szabályozott élethelyzetekben a faji és etnikai egyenlőséggel, a szociális biztonság és az áruk és szolgáltatások forgalma tekintetében a nemek közötti egyenlőséggel és a foglalkoztatás terén az életkor, val-

lás, fogyatékoság vagy szexuális irányultság szerinti egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozóan.²⁵ Figyelemre méltó, hogy az irányelvjavaslatok szövege – különös tekintettel a rendelkező részre – gyakorlatilag megegyezik, így felmerülhet a kérdés, hogy miért volt szükség két különálló javaslatra. Az ok az eltérő jogalapban rejlik, ugyanis míg az előbbi javaslat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 157. cikke (3) bekezdésén, utóbbi ugyanezen szerződés 19. cikke (1) bekezdésén

alapszik. A helyzetet bonyolította, hogy a 19. cikk szerinti javaslatra az EU működéséről szóló szerződés különleges jogalkotási eljárást ír elő, azaz az Európai Parlamentnek csak véleményezési joga volt, és a Tanácsnak egyhangúan kellett a javaslatot elfogadnia. Ehhez képest a 157. cikk szerinti javaslatot a Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében tárgyalta, és a Tanácsban az elfogadáshoz „csupán” minősített többségre volt szükség.

Amint azt Elizondo-Urrestarazu és Kádár leírja, a jogalkotási folyamat egyik fő kihívása annak biztosítása volt, hogy a két javaslat – eredetileg gyakorlatilag megegyező – szövege egyforma vagy legalább-

is egyenértékű maradjon, és semmiképpen se tartalmazzon egymásnak ellentmondó szabályokat.²⁶ Az érintett uniós elnökségek (Svédország, Spanyolország és Belgium) koordinációs képességeit dicséri, hogy ennek a kihívásnak sikerült eleget tenniük. A két javaslat tárgyalása egyszerre zajlott. A szövegszerű elterés az Irányelvek 6. cikke között a legjelentősebb, mivel a 157. cikkben alapuló irányelv az áldozat fogalmának meghatározásában részletesebb, példalózó felsorolást alkalmaz, leszögezve, hogy bárki lehet áldozat, függetlenül például társadalmi-gazdasági helyzetétől, nemi identitásától, nemi önkifejezésétől vagy nemi jellegeitől. E felsorolás beillesztése az Európai Parlament tárgyalódelegációjának fontos prioritása volt. Amint sejthető, néhány tagállam számára ez a felsorolás – különösen a nemi identitásra, nemi önkifejezésre vagy nemi jellegre vonatkozó elemi – problémát jelentett, és jelentős részben hozzájárulhatott részükről ahhoz, hogy a szavazás során az irányelvet elutasítsák, vagy hogy tartózkodjanak a szavazás során. Noha a 19. cikkben alapuló irányelv ilyen példalózó felsorolást nem tartalmaz, fontos leszögezni, hogy alapvető jelentésében – miszerint bárki lehet diszkrimináció áldozata – nem tér el.

Az EU egyenlő bánásmódot érintő jogalkotási folyamatainak ismeretében az Irányelvek elfogadása jelentős fegyvertény, különös tekintettel a sebességére: a folyamat 2022 decembere és 2024 májusa között, azaz csupán másfél év alatt zajlott le. Ezzel szemben például a nőekkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről szóló irányelv²⁷ elfogadása valamivel több mint két évet, a nyilvánosan működő részvénytársaságok igazgatói körében a nemek közötti egyensúly javításáról és a kapcsolódó intézkedésekről szóló irányelvé²⁸ nem kevesebb mint tíz évet vett igénybe, míg a személyek közötti, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, életkorra vagy szexuális irányultságra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló irányelvjavaslatot 2008 júliusa óta (jelen tanulmány lezárásáig) nem sikerült a tagállamoknak elfogadni,²⁹ mi több, 2025 februárjában az Európai Bizottság azt visszavonásra javasolta.³⁰

Nem érdektelen megjegyezni, hogy míg a 19. cikkben alapuló irányelvet³¹ a tagállamok egyhangúlag, tartózkodás nélkül fogadták el, a 157. cikkben alapuló irányelv³² esetében három ország (Csehország, Olaszország és Szlovákia) tartózkodott, és Bulgária, valamint Magyarország az elfogadás ellen szavazott. A szavazást természetesen a svéd, spanyol, majd belga EU elnökség intenzív, színpadok mögötti koor-

dinációja és egyeztetései előzték meg, biztosítandó a javaslatok elfogadásához szükséges tagállami és európai parlamenti támogatást.

Nem titok, hogy egyes tagállamok meggyőzése különös kihívást jelentett az EU-elnökség számára, nem kis részben azért, mert azok biztosítani próbálták, hogy csak a lehető legminimálisabb változtatásokat kelljen eszközölniük. Példa erre az Ausztria által 2024. április 23-án a javaslattal kapcsolatban tett nyilatkozat, mely többek között leszögezi, hogy „Ausztria az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetés tilalma terén jól működő, a legjobb gyakorlatokon alapuló rendszert alkalmaz, amely évtizedek óta bizonyítja létjogosultságát. Az eredményes és régóta fennálló nemzeti struktúrák megőrzése érdekében rugalmasságot kell biztosítani ezen irányelvek végrehajtása tekintetében. Az új kereten belül nem szűnhetnek meg az eredményes intézmények és a hatékony mechanizmusok.”³³

Ennél jelentősebb és meghökkentőbb a Németország által 2024. április 25-én tett nyilatkozat, mely a vizsgálatok (8. cikk), a vélemények és határozatok (9. cikk), valamint a peres eljárások (10. cikk) vonatkozásában a normaszöveg jelentős újraértelmezésére tesz kísérletet. Eszerint a vizsgálatokra vonatkozó normák teljes mértékben végrehajthatók kizárólagosan olyan alternatív vitarendezési eljárás útján is, amelyben az alperesnek részt kell vennie, továbbá az információkérés teljesítése nem kényszeríthető ki. A nyilatkozat szerint lehetőség van a „10. cikk (3) bekezdése a) pontjának olyan értelmű végrehajtására, hogy az úgynevezett »illetékes szervezetek« – vagyis Németország esetében az ott elismert diszkriminációellenes szövetségek – lehetőséget kapjanak arra, hogy egy vagy több áldozat képviselőjében bírósági eljárást indíthassanak, és ily módon jogi támogatást biztosíthassanak a hátrányos megkülönböztetést elszennedő személyek számára.”³⁴ Könnyen belátható, hogy az Irányelvek ilyen értelmezése jelentősen csökkentené az egyenlőséggel foglalkozó szervek mozgásterét a vizsgálatok vonatkozásában, mert vizsgálatokra csak alternatív vitarendezés keretében lenne lehetőség, míg pert csak az „illetékes szervek”, nem pedig az egyenlőségi testületek indíthatnának. Érdekes, hogy a nyilatkozat szerint a Bizottság a tanácsi munkacsoport ülésén folytatott megbeszélések során biztosította Németországot ezen értelmezések helyességéről. Noha az érintett tanácsi munkacsoport ülésén a szerző nem vett részt, legjobb tudomása szerint a Bizottság nem feltétlenül osztja ezt az értelmezést az ott elhangzottokról. Függetlenül a munkacsoport

ülésén történetektől, leszögezendő, hogy a Németország által tett nyilatkozat jogi kötőerővel nem rendelkezik, így egy esetleges átültetéssel kapcsolatos jogvita során annak használhatósága korlátozott lesz.

Az Irányelvek 2024. június 19-én léptek hatályba, és az átültetési határidő a tagállamok számára 2026. június 19-én jár le.³⁵ Ezt követően a tagállamoknak 2031. június 19-ig, majd ötévente kell információkat biztosítaniuk az Európai Bizottság számára az irányelv alkalmazásával kapcsolatban, melyek alapján a Bizottság jelentést készít, figyelembe véve a jelenleg is kidolgozás alatt álló indikátorokat, illetve más információforrásokat is, mint például civil szervezetek, az Equinet, vagy az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete.³⁶

AZ IRÁNYELVEK TARTALMA

Noha az Irányelvek csupán 26 cikket tartalmaznak, ezek részletes elemzése meghaladja e tanulmány kereteit, így a hangsúlyt néhány különösen jelentősnek vagy problémásnak tekinthető rendelkezésre helyezzük: az Irányelvek céljára, a szervezeti rendre, a függetlenségre, az erőforrásokra, valamint az áldozatsegítésre.

Tekintettel arra, hogy az Irányelveket kevesebb mint másfél éve fogadták el, a jogszabályok pontos hatása egyelőre nem mérhető fel, mivel a tagállamok 2026 júniusáig kötelesek azokat átültetni és értelemszerűen egyelőre nem alakult ki Európai Bírósági esetjog sem. Érdekes ugyanakkor megjegyezni, hogy az Equinet megbízásából a brit székhelyű Equal Rights Trust már készített egy részletes elemzést az Irányelvekről, elősegítendő azok megfelelő és ambiciózus átültetését.³⁷ A Bizottság kifejezett kérésére az elemzés leszögezi a nyilvánvaló tény, miszerint az Equinet nem rendelkezik jogosultsággal az Irányelvek hivatalos értelmezésére.

Fontos megjegyezni, hogy a 20. cikk értelmében az Irányelvek csupán minimumkövetelményeket fogalmaznak meg, amelyeknél a tagállamok elfogadhatnak kedvezőbb szabályokat. Ugyanezen cikk második bekezdése azt is leszögezi, hogy az irányelv végrehajtása semmilyen körülmények között nem jelenthet jogalapot a tagállamoknak, hogy a hátrányos megkülönböztetés ellen eddig biztosított védelmi szintet csökkentsék.

CÉL ÉS SZERVEZETI REND

Az Irányelvek első cikke rendelkezik azok céljáról, ami fontos szervezetének tekinthető az irányelv egésze és egyes rendelkezései szempontjából: a cél az egyenlőséggel foglalkozó szervek hatékonyságának javítása és függetlenségének garantálása, az egyenlő bánásmód elvének megerősítése érdekében. Amint azt az Equal Rights Trust és az Equinet tanulmánya leszögezi, e cikkely alapvető értelmezési keretnek tekintendő, kétely esetén az összes többi cikkely is ezt figyelembe véve értelmezendő.³⁸

A második cikk az egyenlőséggel foglalkozó szervek kijelöléséről szól. E tekintetben a tagállamok jelentős diszkrécióval rendelkeznek, amint azt a cikk és a preambulum is leszögezi. Kijelölhetnek egy vagy több egyenlőséggel foglalkozó szervezetet, illetve megoszthatják a hatásköröket több szerv között például oly módon, hogy valamely szervezet a hátrányos megkülönböztetés megelőzésével, az egyenlő bánásmód előmozdításával és a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak történő segítségnyújtással, egy másik szervezet pedig döntéshozatali feladatokkal bíznak meg.³⁹ Ez a cikk fontos kérdéseket vet fel a tagállamok által kijelölt szervek számát tekintve. Míg Magyarországon az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2021-es – civil szervezetek által széles körben kritizált, megfelelő hatásvizsgálat és társadalmi egyeztetés nélküli – megszüntetése óta csak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala tekinthető egyenlőséggel foglalkozó szervnek, egyes országokban több egyenlőséggel foglalkozó szerv működik, például külön szervek egyes védett tulajdonságok vonatkozásában.⁴⁰ Külön

NEM TITOK. HOGY EGYES TAGÁLLAMOK MEGGYŐZÉSE KÜLÖNÖS KIHÍVÁST JELENTETT AZ EU-ELNÖKSÉG SZÁMÁRA, NEM KIS RÉSZBEN AZÉRT, MERT AZOK BIZTOSÍTANI PRÓBÁLTÁK, HOGY CSAK A LEHETŐ LEGMINIMÁLISABB VÁLTOZTATÁSOKAT KELLJEN ESZKÖZÖLNIÜK

kérdéseket vethet fel a szövetségi berendezkedés egyes országokban, például Ausztriában, Belgiumban vagy Németországban. Az egyes szövetségi államok bizonyos területeken – például az oktatás terén – kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek, és így külön egyenlőséggel foglalkozó szervezet működtetnek.⁴¹ Ilyen esetben a tagállamnak nem feltétlen elegendő egy központi szervezet kijelölnie, mivel az

nem rendelkezne hatáskörrel az Irányelvek által szabályozott minden területen. Bármilyen okból is jelöl ki egy tagállam több egyenlőséggel foglalkozó szervezetet, bizonyos horizontális standardokat – például a függetlenségre vagy a rendelkezésre bocsátandó erőforrásokra vonatkozóan – minden egyes szerv tekintetében teljesíteni kell.⁴²

A harmadik cikk éppen egy ilyen horizontális standardra, a szervek függetlenségére vonatkozik. Az Irányelvek elvárják, hogy e szervek függetlenek és külső befolyástól mentesek legyenek, és hogy ne kérjenek vagy fogadjanak el utasításokat a kormánytól vagy más állami vagy magánszervezettől. Ezen felül jelentős autonómiát várnak el a szervek saját pénzügyi, személyzeti és egyéb erőforrásai kezelése, valamint egyes belső struktúrával vagy elszámoltathatóságukkal kapcsolatos döntései terén – noha ezek korlátjaként, különösebb kifejtés nélkül elvárják, hogy e döntések „az Irányelvek célkitűzéseivel összhangban” legyenek, „az alkalmazandó jogi kereten belül”.⁴³ Az Irányelvek a „külső befolyástól mentesség” (a preambulumban kifejezetten részletezve, hogy ez mind a közvetlen, mind a közvetett befolyásra vonatkozik⁴⁴) elvárásával a 2018-as Európai Bizottsági ajánlásnál erősebb garanciákat fogalmaznak meg,⁴⁵ és az alkalmazott terminológia részben megfeleltethető a GDPR-ban,⁴⁶ illetve az adatvédelmi hatóságokra vonatkozó európai uniós bírósági esetjogban található rendelkezéseknek.⁴⁷ A harmadik cikk további rendelkezései fontos garanciákat tartalmaznak a szervek döntéshozói vagy vezetői pozíciót betöltő személyzetének kiválasztására, kinevezésére, visszahívására és esetleges összeférhetlenségére, valamint a szervek belső struktúrájára vonatkozóan, különös tekintettel a több megbízással is rendelkező szervek (például nemzeti emberi jogi intézmények) esetében.⁴⁸

Az egyenlőséggel foglalkozó szervek függetlenségére vonatkozó rendelkezések a magyar Alapvető Jogok Biztosának Hivatala szempontjából különös jelentőséggel bírhatnak, illetve ideális esetben fontos változásokat eredményezhetnek. A civil szervezetek részéről megjelenő kritikán túl elsősorban a függetlenség nem kielégítő szintje szolgált a nemzeti emberi jogi szervezeteket tömörítő globális szervezet, Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) számára indokul a Hivatal A-ról B-státuszba történő leminősítésére 2022-ben, melynek eredményeként a Hivatal elvesztette önálló részvételi jogát az ENSZ Emberi Jogi Tanácsában és egyéb szervezeteiben, valamint aktív és passzív választójogát a GANHRI-ban. A GANHRI kiemelte, hogy az alapvető jogok biztosa és hivatala nem hallatták kellőképpen hangjukat bizonyos jelentős emberi jogi jogsérelmek esetén (pl. etnikai kisebbsé-

geket érintő, LMBT- vagy menekültügyekben), jeleztek fenntartásaikat az alapvető jogok biztosa megválasztására vonatkozó eljárással kapcsolatban és a civil szervezetekkel való kapcsolat vonatkozásában.⁴⁹ Ezek a kételyek jelentős részben érintették és érintik az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala egyenlő bánásmóddal kapcsolatos munkáját, így az Irányelvek átültetése és végrehajtása szempontjából is jelentőséggel bírnak. Az Irányelvek átültetése elviekben, amennyiben a politikai akarat is megvan hozzá, kiváló lehetőséget teremt a magyar jogalkotó számára e kételyek és problémák megnyugtató rendezésére.

A negyedik cikk az egyenlőséggel foglalkozó szervek erőforrásairól rendelkezik, elvárásként megfogalmazva, hogy azok rendelkezzenek azokkal az emberi, technikai és pénzügyi erőforrásokkal, amelyek szükségesek ahhoz, hogy hatékonyan elássák minden feladatukat, és gyakorolják minden hatáskörüket.⁵⁰ Fontos, minden bizonnyal további értelmezésre szoruló korlátja ugyanakkor e cikknek, hogy a tagállamoknak az erőforrásokat „nemzeti költségvetési eljárásaikkal összhangban” kell biztosítaniuk. Ugyanakkor kifejezett elvárás,

hogy a tagállamok a szükséges erőforrásokat akkor is biztosítsák, ha az egyenlőséggel foglalkozó szerv több megbízással is rendelkező szerv része. Tekintve, hogy jelenleg Magyarországon az alapvető jogok biztosa látja el az egyenlőséggel foglalkozó szerv szerepét is, e részletszabály különös jelentőséggel bír. E rendelkezést ismét érdemes lehet összehasonlítani a GDPR-ral, tekintve, hogy a vonatkozó cikkek megfogalmazása hasonló.⁵¹

Az Irányelvek preambuluma további fontos részteket tartalmaz, többek között elvárva, hogy amennyiben a szervekre új hatásköröket ruháznak, az erőforrások továbbra is lehetővé tegyék a feladatok és hatáskörök ellátását, valamint azt, hogy a pénzügyi erőforrások allokációja stabil maradjon, és több évre előre legyen tervezve. Az erőforrásoknak ezen felül fedezniük kell az esetlegesen nehezen előre látható költségeket is, melyek például a panaszszám és a perköltségek emelkedése vagy az automatizált rendszerek használata esetén merülhetnek fel.⁵²

Noha a jogilag kötelező erejű standardok rendkívül fontos előrelépést jelentenek, különösen a függetlenség és az erőforrások terén a jövő jelentős kérdése, hogy a valóságban milyen hatást tudnak elérni, és milyen garanciákat tudnak nyújtani.

Elvárható és ellenőrizhető, hogy a tagállamok biztosítsák a szervek *de iure* függetlenségét, noha példá-

ul a szervek döntéshozói vagy vezetői pozíciót betöltő személyzetének a kiválasztására, kinevezésére, visszahívására és esetleges összeférhetlenségére vonatkozóan az Irányelvek nem írnak elő részletszabályokat, csupán „átlátható eljárásokat” várnak el, amire az álláshirdetések nyilvános közzétételét hozzák példának.⁵³ Ugyanakkor maguk az Irányelvek is hagynak kiskapukat, például megengedve, hogy a szervek valamely minisztérium részei legyenek, bár biztosítékokat elvárva arra, hogy feladataikat ilyen esetekben is politikai, pénzügyi, vallási vagy egyéb befolyástól függetlenül végezzék.⁵⁴ Álláspontom szerint *de facto* teljes függetlenséget garantálni pusztán az Irányelveken és az azokat a nemzeti jogba átültető jogszabályokon keresztül nem lehetséges. A mindenkori politikai többség a részletszabályokat, valamint az egyenlőséggel foglalkozó szerv erőforrásait alakíthatja oly módon, hogy az a valóságban a függetlenség korlátját képezze, valamint elérheti olyan vezető kinevezését, aki – adott esetben éppen a függetlenségre és autonómiára hivatkozással – a szerv működését bizonyos tekintetben korlátozza, vagy „öncenzúrát gyakorol”, és kényes ügyekben nem, vagy nem megfelelően jár el. A teljes függetlenség biztosításához sokrétű garanciarendszer szükséges, aminek része a jogi környezet, de ugyanúgy része az ország politikai kultúrája, a jogállamisági garanciák rendszere, valamint a külső, nemzetközi szervezetek által történő nyomon követés és ellenőrzés is – e tekintetben az Irányelvek jelentős segítséget jelenthetnek.

Az erőforrások terén is több kérdés merül fel. Egyfelől a tagállamoknak „nemzeti költségvetési eljárásaikkal összhangban” kell az erőforrásokat biztosítani. Ez a kitétel további értelmezésre szorul, de feltételezhető, hogy egyes tagállamok akár az erőforrások korlátozására is felhasználhatják, még nagyobb eséllyel pedig arra, hogy az egyenlőséggel foglalkozó szerveket a költségvetésük megállapítására irányuló folyamatokból kizárják. További fontos kérdés, hogy mi tekinthető a feladatok és hatáskörök „hatékony ellátásához” elegendő erőforrásnak. Feltétlenül üdvözlendő, hogy az Irányelvek nem pusztán „elegendő erőforrások” meglétét írják elő, hanem összekötik az erőforrásokat a feladatok hatékony ellátásával, ilyen módon gyakorlatilag egyfajta eredményességet és tényleges hatást is elvárnak.⁵⁵ Ugyanakkor az Irányelvek nem adnak – figyelembe véve a kérdés bonyolultságát és a szubszidiaritás elvét, talán nem is adhatnak – pontos iránymutatást arra nézvést, hogy mi tekinthető elegendőnek ennek a bizonyos eredm-

UGYANAKKOR AZ IRÁNYELVEK NEM ADNAK [...] PONTOS IRÁNYMUTATÁST ARRA NÉZVÉST, HOGY MI TEKINTHETŐ ELEGENDŐNEK ENNEK A BIZONYOS EREDMÉNYESSÉGNEK ÉS TÉNYLEGES HATÁSNAK AZ ELÉRÉSHEZ

nyességnek és tényleges hatásnak az eléréshez. Az Equinet által kifejlesztett indikátorok⁵⁶ ebben segíthetnek, de kérdéses, hogy ezeket a tagállamok, valamint az átültetés és alkalmazás felügyeletét végző Európai Bizottság mennyiben hajlandóak alkalmazni. Talán megkockáztatható, hogy ha az egyenlőséggel foglalkozó szerv a hatáskörébe tartozó bizonyos feladatait egyáltalán nem látja el, akkor jelezheti, hogy nem rendelkezik elegendő erőforrással. Ilyen esetben is további információkra lehet szükség a kötelezettségszegési eljárás megindítása előtt, mivel nem zárható ki, hogy bizonyos feladatok nem az erőforrások szűkössége, hanem a szerv vezetésének döntése folytán szorulnak háttérbe, a prioritások meghatározására vonatkozó diszkréció pedig a függetlenség garanciáinak fontos része. További veszély lehet, hogy a minden hatáskörre kiterjedő, demonstrálható eredményesség hiányát a kormányzat esetlegesen politikai nyomásgyakorlásra vagy az egyenlőséggel foglalkozó szerv bírálatára használhatja fel olyan esetben is, amikor annak az erőforrások szűkössége az oka.

ÁLDOZATSEGÍTÉS

Az EU egyenlő bánásmóddal foglalkozó azon irányelvei, amelyek elvárják egyenlőséggel foglalkozó szervek felállítását, minden esetben első helyen rendelkeznek a szervek áldozatsegíttéssel kapcsolatos feladatairól. Ez megfigyelhető a szervek jellemző szerepfelfogásában és prioritásaiban, valamint a társadalom – és különösen a hátrányos helyzetű csoportok – elvárásaiban is, miszerint a fő feladatuknak az áldozatok segítésének kell lennie.⁵⁷ Az Irányelvek 6–10. cikke tartalmaz az áldozatsegítéshez közvetlenül kapcsolódó rendelkezéseket, ezzel a normaszöveg gerincét adva.

A 6. cikk elvárja a tagállamoktól, hogy az egyenlőséggel foglalkozó szervek mindenkinek segítséget tudjanak nyújtani, aki diszkrimináció áldozatának érzi magát. Mint azt korábban említettük, az áldozat definíciójában a két irányelv között különbség található, mivel a 2024/1500-as irányelv részletesebb, példaláldozó felsorolást alkalmaz, leszögezve, hogy bárki lehet áldozat, függetlenül például társadalmi-gazdasági helyzetétől, nemi identitásától, nemi önkifejezésétől vagy nemi jellegeitől.⁵⁸ Noha joghatás tekintetében a két irányelv definíciója között aligha lesz különbség, fontos politikai üzenetet hordoz, hogy ezen személyes tulajdonságok felsorolása egy

irányelv rendelkező részében helyet kaphatott. A 6. cikk további rendelkezései előírják, hogy az egyenlőséggel foglalkozó szervek a hozzájuk fordulóknak általános, valamint a helyzetükre speciálisan irányadó tanácsokat is adjanak, beleértve például az eljárásról, a titoktartási szabályokról vagy a más szervektől kérhető pszichológiai támogatás lehetőségéről. Végezetül a cikk azt is elvárja, hogy a szervek észszerű időn belül tájékoztassák a panaszosokat arról, hogy lezárják-e a panaszeljárást, vagy indokolt-e a panasz további vizsgálata.⁵⁹ Megjegyzendő, hogy az Irányelvek tervezete „előzetes értékelés” lefolytatását várta volna el a szervektől, azonban ezt a rendelkezést a jogalkotók végül elvetették. Noha érthető a panaszosok minél pontosabb tájékoztatásának igénye, az Equinet az előzetes értékelésre vonatkozóan tervezett eljárás átgondolása, könnyítése és pontosabb definiálása mellett érvelt, mivel úgy értékelte, hogy a tervezet ezen eleme a szervek autonómiája és hatékonysága ellen hathat, és a túlzott formalitások bevezetése végeredményben a szervekhez forduló kérelmezők érdekeit is sérti.⁶⁰

A 7. cikk elvárja, hogy a szervek biztosítani tudják az alternatív vitarendezés lehetőségét a feleknek. Az Irányelvek nyitva hagyják a lehetőséget arra, hogy ezt a folyamatot egy másik, illetékes szervezet vezesse, de ebben az esetben elvárja, hogy az egyenlőséggel foglalkozó szervek észrevételeket fogalmazhassanak meg. Fontos, a jogalkotási eljárás folyamán bekerült biztosíték, hogy alternatív vitarendezési eljárás esetén biztosítani kell – például az elévülési idő nyugvásával –, hogy annak sikertelensége esetén a felek bírósághoz fordulhassanak.

A 8. cikk széles vizsgálati jogköröket biztosít az egyenlőséggel foglalkozó szervek számára, tényleges jogot biztosítva számukra ahhoz, hogy hozzáférjenek az annak megállapításához szükséges információkhoz és dokumentumokhoz, hogy történt-e hátrányos megkülönböztetés.⁶¹ Noha ez a rendelkezés kevésbé konkrét, mint például az ECRI ajánlása, sokkal tovább megy, mint az EU eddigi egyenlő bánásmóddal foglalkozó irányelvei.⁶² Komoly veszélyt jelenthet ugyanakkor az egyenlőséggel foglalkozó szervek hatásköreire, hogy a 8. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok más illetékes szervet is megbízhatnak a vizsgálatok lefolytatásával – még akkor is, ha az illetékes szervnek a vizsgálat lezárását követően kérésre tájékoztatnia kell az egyenlőséggel foglalkozó szervet a vizsgálat eredményeiről. E vizsgálati jogkör elvétele az egyenlőséggel foglalkozó szervektől komoly, végeredményben a szerv hatékonyságát is érintő korlát lehet.

Az Irányelvek 9. cikke rendelkezik a nem kötelező erejű véleményekről és a kötelező erejű határozata-

tokról, a tagállamok döntésére bízva, hogy melyikkel ruházzák fel az egyenlőséggel foglalkozó szerveket. Legalább az egyik biztosítása kötelező minden tagállam számára, ami a jelenlegi helyzethez képest változást feltételez azokban a tagállamokban, ahol az egyenlőséggel foglalkozó szerv nem rendelkezik döntési jogkörrel.⁶³ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a fentebb említett, 2. cikkhez rendelt preambulum rendelkezései alapján több egyenlőséggel foglalkozó szerv esetén lehetséges a hatáskörök megosztása és ennek keretében a vélemény- vagy határozatkiadási jogkörnek csak az egyik szerv számára való biztosítása.⁶⁴ E rendelkezés gyakorlati átültetése és alkalmazása még a jövő kérdése, ugyanakkor ez a megosztás jó válasz lehet arra a lehetséges feszültségre, amely az egyenlőséggel foglalkozó szerv döntési és pereskedési jogköre között fennáll – míg a döntési pártatlanságot, a pereskedési jellemzően pártosságot feltételez.⁶⁵ Ilyen esetekben a szerv jellemzően nem, vagy csak rendkívül ritkán gyakorolja az egyik jogkört, tipikusan előnyben részesítve a döntési jogkört, különösen akkor, ha kötelező erejű határozatokat hozhat. Erre egyértelműen példa a magyar Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, amely 2021, azaz az egyenlőséggel foglalkozó szerv hatásköreinek átvétele óta eltelt időszakban nem használta pereskedési jogköreit.⁶⁶ Elődje, a 2021. január 1-gyel megszüntetett EBH 15 éves története során mindösszesen egy *actio popularis* pert indított, és egy perben vett részt beavatkozónaként.⁶⁷

Az Irányelvek proaktív felfogásával összhangban előremutató rendelkezést tartalmaz a 9(2) cikk, elvárva, hogy a véleményeknek és határozatoknak nem csak a jogsértés orvoslására kell konkrét intézkedéseket tartalmazniuk, de az ilyen esetek megisméltetésének megelőzésére vonatkozóan is; továbbá, a tagállamok kötelesek megfelelő mechanizmusokat alkalmazni a vélemények nyomom követésére és a kötelező erejű határozatok végrehajtására.

A jogalkotási eljárás során az egyik legtöbbet tárgyalt és vitatott rendelkezés a peres eljárásokról szóló 10. cikk volt. A cikk első bekezdése leszögezi, hogy az egyenlőséggel foglalkozó szerveknek jogosultnak kell lenniük bíróság előtt eljárni, ám egyszerűen limitálja e jogukat polgári és közigazgatási peres eljárásokra. A közelebbről ki nem fejtett „keresetek elfogadhatóságára vonatkozó nemzeti jog és gyakorlat”, valamint az áldozat beleegyezését előíró szabályok is korlátként szolgálnak. A cikk (2) bekezdése szerint minden szervnek jogot kell biztosítani, hogy a nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban észrevételeket nyújtson be a bírósághoz. Az irányelv-tervezetekben ez a bekezdés konkrétan *amicus curiae* benyújtására adott volna jogot a szerveknek, azon-

ban a jogalkotási eljárás során a rendelkezést módosították, biztosítandó, hogy azokban a tagállamokban is alkalmazható legyen, ahol az *amicus curiae* intézménye nem ismert. A 10. cikk (4) bekezdés szerinti pereskedési jog ismert és releváns cikk a magyar Alapvető Jogok Biztosának Hivatala mint egyenlőséggel foglalkozó szerv számára is, ugyanis e rendelkezés szerint jogot kell biztosítani arra, hogy félként járjon el a kötelező erejű határozatok végrehajtására vagy bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárásokban. Noha a magyar szerv számára ez a jog már korábban is adott volt,⁶⁸ egyes tagállamokban azonban jelentősége lehet, amennyiben a szerv határozataival szemben indított vagy azok végrehajtására irányuló perben eddig a szerv nem járhatott el közvetlenül. A 10(3) cikk választási lehetőséget, egyfajta „svédasztalt” kínál a tagállamok számára, mivel legalább egyet kell az alábbi jogok közül biztosítaniuk az egyenlőséggel foglalkozó szervezetnek: a) az a jog, hogy egy vagy több áldozat nevében bírósági eljárást indítsanak; b) az a jog, hogy részt vegyenek bírósági eljárásban egy vagy több áldozat támogatása érdekében; vagy c) az a jog, hogy saját nevükben bírósági eljárást indítsanak a közérdek védelme érdekében.⁶⁹ Érdekes megjegyezni, hogy az Európai Bizottság eredeti javaslatában mindhárom jogot megadta volna a szervezetnek, azonban a jogalkotási folyamatban ezt a tervezett rendelkezést a fentiek szerint szűkítették. Problémát jelenthet, hogy a jogalkotási és az azt követő átültetési folyamat során néhány tagállam világossá tette, hogy a jogrendjükkel nehezen egyeztethető össze bármiféle pereskedési jog biztosítása az egyenlőséggel foglalkozó szerv számára – jó példa erre a fentebb említett nyilatkozat Németország részéről.

FIGYELEMFELHÍVÁS, MEGELŐZÉS ÉS TÁMOGATÁS, VALAMINT MÁS PROAKTÍV RENDELKEZÉSEK

Az Irányelvek 5. cikke komoly jelentőségű, mivel nem pusztán az egyenlőséggel foglalkozó szervektől, de maguktól a tagállamoktól is elvárja, hogy felhívják a lakosság figyelmét az egyenlőséget biztosító jogszabályokra, valamint szervekre.⁷⁰ Ezen felül a cikk fontos követelményeket támaszt a szervezetek proaktív, megelőző és egyenlőséget támogató hatásköreivel kapcsolatban is, beleértve például a képzéseket, megerősítő intézkedéseket, nyilvános viták folytatását

vagy jó gyakorlatok cseréjét.⁷¹ E cikk alapján – követve a bérek átláthatóságáról szóló irányelv úttörő rendelkezését⁷² – az egyenlőséggel foglalkozó szervezetek figyelembe vehetik azon sajátos hátrányos helyzeteket is, amelyek az interszekcionális megkülönböztetésből erednek.⁷³ Az interszekcionális megkülönböztetést a cikk az Irányelvekben megtalálható hat védett tulajdonság kombinációjából eredő diszkriminációként definiálja,⁷⁴ azonban az 5(3) cikk enél is tovább megy. E bekezdés szerint ugyanis a tagállamok és az egyenlőséggel foglalkozó szervezetek figyelembe veszik az egyes célcsoportok számára megfelelő kommunikációs eszközöket és formátumokat, különös figyelmet fordítva azon csoportokra, amelyek tagjainak az információkhoz való hozzáférése – például gazdasági-szociális helyzetük, életko-

ruk, fogyatékoságuk, írástudásuk szintje, állampolgárságuk, tartózkodási jogállásuk vagy az online eszközökhöz való korlátozott hozzáférésük miatt – akadályozott lehet.⁷⁵ Noha e cikk nem terjesztheti ki az EU egyenlőségi joganyagának hatályát új védett tulajdonságokra, a fenti csoportok kifejezett nevesítése figyelemre méltó, mivel a tagállamok és az egyenlőséggel foglalkozó szervezetek nem kerülhetik ki, hogy e csoportokra figyelemmel határozzák meg figyelemfelhívási, megelőzési és támogatási stratégiájukat és tevékenységeiket.

E tanulmány keretei nem adnak lehetőséget az Irányelvek minden egyes rendelkezésének mélyreható vizsgálatára, így itt csak röviden teszünk említést más fontos rendelkezésekről, mint például az eljárási garanciákat biztosító 11. cikk, az egyenlőséggel foglalkozó szervezetek hozzáférhetőségét (beleértve a tagállamok teljes területén nyújtott és a panaszosok számára ingyenes szolgáltatásokat) garantáló 12. cikk, valamint az akadálymentességről és a fogyatékosokkal élők igényeihez való egyszerű alkalmazkodásról rendelkező 13. cikk.

A 14. cikk az egyéb egyenlőséggel foglalkozó szervezetekkel és más – például civil társadalmi – szervezetekkel való együttműködést szabályozza, míg a 15. cikk elvárja a tagállamoktól, hogy megfelelő eljárásokat vezessenek be az egyenlőséggel foglalkozó szervezetekkel való kellő időben történő konzultációra az egyenlő bánásmód irányelvekből eredő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos jogszabályokról, szakpolitikákról, eljárásokról és programokról, beleértve, hogy a szervezetek ajánlásokat fogalmazhassanak meg, tehessenek közzé és azokat nyomon követhessék.

A 16. cikk az egyenlőséggel kapcsolatos adatgyűjtésről rendelkezik. Elvárja, hogy az egyenlőséggel foglalkozó szervek saját tevékenységeikről (anonimizált formában) adatokat gyűjtsenek. A 16(3) cikk fontos eszközt ad a szervek kezébe, mivel elvárja (noha csak „a nemzeti joggal összhangban”, ami korlátot jelenthet), hogy hozzáférhessenek olyan statisztikákhoz, amelyek szükségesek a tagállamban fennálló hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos helyzet átfogó értékeléséhez és a jelentéseik elkészítéséhez. A 16(4) cikk ezt azzal fokozza, hogy az egyenlőséggel foglalkozó szervek ajánlásokat is tehetnek az állami és magánszervezetek, köztük a hatóságok, a szociális partnerek, a vállalatok és a civil szervezetek számára arra vonatkozóan, hogy milyen adatokat gyűjtsenek, továbbá koordinációs szerepet is betölthetnek az adatgyűjtésben. Ehhez kapcsolódik a 17. cikk, amely éves tevékenységi jelentések készítése mellett azt is elvárja, hogy az egyenlőséggel foglalkozó szervek legalább négyévente tegyenek közzé ajánlásokat tartalmazó jelentés(ek)e)t az egyenlő bánásmód és a hátrányos megkülönböztetés helyzetéről tagállamukban, tárgyalva az esetleges strukturális kérdéseket is.⁷⁶

A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Amint azt fentebb említettük, a tagállamok 2026 júniusáig kötelesek az Irányelveket a nemzeti jogukba átültetni. Ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság – előkészítendő a nyomon követést és jelentéstételt – elkezdte az egyenlőséggel foglalkozó szervek emberi, műszaki és pénzügyi erőforrásaira, független működésére, akadálymentességére és hatékonyságára, valamint a megbízatásukat, hatásköreiket vagy strukturájukat érintő fejleményekre vonatkozó mutatók (indikátorok) kidolgozását, az Irányelvek 18(1) cikke szerint.

Egyértelmű, hogy az Irányelvek átültetése során minden tagállam köteles megvizsgálni a jelenlegi szervezeti és jogszabályi környezetet, és valószínűsíthető, hogy a legtöbb tagállamnak lesz tennivalója a megfelelő átültetés és alkalmazás biztosítása érdekében. Világos, hogy egyes tagállamok – és Magyarország is minden bizonnyal ide sorolható – már ma is jó jogszabályi alapokkal rendelkeznek. Ugyanakkor esetükben – és itt ismét valószínűsíthető, hogy Magyarország is ide tartozik – az Irányelvek egyfelől fontos biztosítékot jelenthetnek a visszalépés, a jogi környezet romlása ellen, másfelől pedig segíthetnek a jó szabályozás sikeresebb végrehajtásában. Mint azt fentebb kifejtettük, Magyarországon ilyen szem-

pontból különös jelentősége lehet a függetlenségre vonatkozó rendelkezéseknek.

Összességében az Irányelvek elfogadása mindenféleképpen jelentős előrelépés az egyenlőséggel foglalkozó szervek függetlenségének, hatékonyságának és eredményességének biztosítása érdekében, különös tekintettel arra, hogy ezen szervekre vonatkozó részletes és jogilag kötelező nemzetközi szabályozás korábban nem létezett. Az Irányelvek végrehajtásában fontos szerep hárul az Európai Bizottságra, amely nyomkövetési és jelentéstételi feladatát felhasználva jelentős változásokat kényszeríthet ki (akár kötelezettségszegési eljárások indításával), biztosítva az egyenlőséggel foglalkozó szervek valódi, *de facto* függetlenségét, hatékonyságát és eredményességét. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy valódi – EU-s és nemzeti szintű – politikai akarat hiányában bizonyos standardok kikényszerítése rendkívül nehéznek ígérkezik. Gondolhatunk itt elsősorban a függetlenségre és az erőforrásokra vonatkozó szabályokra, tekintettel az objektív indikátorok hiányára és arra, hogy egyes tagállamok sajnálatos módon jelentős tapasztalatot és tudást halmoztak fel ezek megkerülésére.

JEGYZETEK

1. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés), 119. cikk.
2. Lásd pl.: a Tanács irányelve (1976. február 9.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról 76/207/EGK *HL* L 39., 1976.2.14., 40–42, vagy az EU Bíróságának a *Gabrielle Defrenne kontra Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena* ügyben hozott ítéletét (Case 43-75, ECLI:EU:C:1976:56).
3. A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, *HL* L 180., 2000.7.19., 22–26 (Faji Irányelv).
4. Uo., Preambulum 24. bekezdés.
5. Az egyenlőséggel foglalkozó szervek történetének némiképp részletesebb leírásáért: KÁDÁR Tamás: Equality bodies: A European phenomenon, *International Journal of Discrimination and the Law*, 2018/2–3, 144–162.
6. Lásd pl. a Tanács 2004/113/EK irányelve (2004. december 13.) a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve

- nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról, *HL L* 373., 2004.12.21., 37–43.
7. A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, *HL L* 303, 2000.12.02. 16–22.
 8. Faji Irányelv 13. cikk.
 9. Margit AMMER – Niall CROWLEY – Barbara LIEGL – Elisabeth HOLZLEITHNER – Katrin WLADASCH – Kutsal YESILKAGIT: *Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC*, Utrecht–Vienna, Human European Consultancy in partnership with the Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, 2010. https://www.researchgate.net/publication/48328072_Study_on_Equality_Bodies_set_up_under_Directives_200043EC_2004113EC_and_200654EC
 10. Bővebb kifejtésért ld: Equinet: *Equality Bodies, Current Challenges*, Brussels, Equinet, 2012. <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2012/10/Current-Challenges-Perspective-MERGED-EN.pdf>
 11. Commission Staff Working Document: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies. Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and Council on the application of Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('the Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (the 'Employment Equality Directive'), Brussels, European Commission, 2021, 29.
 12. Sara BENEDI LAHUERTA: *Equality Bodies: Advancing towards more responsive designs?* Dublin, UCD, Sutherland School of Law, 2021. <https://doi.org/10.1017/S1744552321000240>
 13. Uo. és Equinet (10. vj.).
 14. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted 20 December 1993 by UN General Assembly Resolution 48/134.
 15. ECRI General Policy Recommendation No. 2 on Specialised Bodies to Combat Racism, Xenophobia, Antisemitism and Intolerance at National Level, Strasbourg, Council of Europe, 1997.
 16. Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality, Strasbourg, Council of Europe, 2011.
 17. Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('Employment Equality Directive'), Brussels, European Union, 2014, 16.
 18. Equinet: *Developing Standards for Equality Bodies*, Brussels, Equinet, 2016. https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/07/equinet_workingpaper_standardsnebs.pdf
 19. ECRI General Policy Recommendation No. 2 (revised) on Equality Bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level, Strasbourg, Council of Europe, 2017.
 20. A Bizottság (EU) 2018/951 ajánlása (2018. június 22.) az egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó előírásokról.
 21. Commission Staff Working Document (11. vj.) 29.
 22. Például: Az EU Rasszizmus elleni cselekvési terve a 2020–2025-ös időszakra, Brüsszel, Európai Unió, 2020.
 23. Commission Staff Working Document (11. vj.) 30.
 24. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a foglalkoztatás és munkavégzés terén a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség tekintetében az egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó normákról, valamint a 2006/54/EK irányelv 20. cikkének és a 2010/41/EU irányelv 11. cikkének hatályon kívül helyezéséről. 2022/0400 (COD).
 25. Javaslat a Tanács irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód, a foglalkoztatás és a munkavégzés terén a személyek közötti, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, életkorra vagy szexuális irányultságra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód, a szociális biztonság, továbbá az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása terén a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód tekintetében az egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó normákról, valamint a 2000/43/EK irányelv 13. cikkének és a 2004/113/EK irányelv 12. cikkének hatályon kívül helyezéséről. COM(2022) 689 final.
 26. Jone ELIZONDO-URRESTARAZU: *Equality Bodies: New Standards, New Challenges*, *IgualdadES*, 2023, 245–278. <https://doi.org/10.18042/cepc/lgdES.9.08>; Tamás KÁDÁR: *Moving forward the European Commission's proposals for Directives strengthening Equality Bodies*, Brussels, Equinet, 2023. <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2023/02/Moving-forward-the-European-Commissions-proposals-for-Directives-strengthening-Equality-Bodies.pdf>

27. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1385 irányelve (2024. május 14.) a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről, HL L, 2024/1385., 2024.5.24.
28. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2381 irányelve (2022. november 23.) a nyilvánosan működő részvénytársaságok igazgatói körében a nemek közötti egyensúly javításáról és a kapcsolódó intézkedésekről (EGT-vonatkozású szöveg), HL L 315., 2022.12.7., 44–59.
29. COM/2008/0426 végleges – CNS 2008/0140.
30. Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission work programme 2025. Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union. COM(2025) 45 final. Strasbourg, Európai Bizottság, 2025, 25.
31. A Tanács (EU) 2024/1499 irányelve (2024. május 7.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód, a foglalkoztatás és a munkavégzés terén a személyek közötti, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosságra, életkorra vagy szexuális irányultságra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód, a szociális biztonság, továbbá az árukhöz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása terén a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód tekintetében az egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó előírásokról, valamint a 2000/43/EK és a 2004/113/EK irányelv módosításáról, HL L, 2024/1499, 2024.5.29.
32. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1500 irányelve (2024. május 14.) a foglalkoztatás és munkavégzés terén a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség tekintetében az egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó előírásokról, valamint a 2006/54/EK és a 2010/41/EU irányelv módosításáról, HL L, 2024/1500, 2024.5.29.
33. Ausztria nyilatkozata: Feljegyzés az „I/A” napirendi ponthoz. 9005/24 ADD1, Brüsszel, 2024. április 23., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9005_2024_ADD_1.
34. Németország nyilatkozata: Feljegyzés az „I/A” napirendi ponthoz. 9005/24 ADD2, Brüsszel, 2024. április 25., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9005_2024_ADD_2.
35. Irányelvek 24–25. cikk.
36. Uo. 18. cikk.
37. E tanulmány írásakor a részletes elemzés rövidített változata érhető el: Equal Rights Trust for Equinet: *Understanding the New EU Directives on Standards for Equality Bodies. Key principles derived from the Legal Digest on Standards for Equality Bodies*, Brussels, Equinet, 2024. https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2024/10/Key-principles_for-web-DX.pdf
38. Uo. 6.
39. 2024/1499 irányelv, (17) preambulumbekzdés.
40. Például Horvátországban, ahol az általános ombudsman mellett külön ombudsman látja el a fogyatékkal élők védelmét, egy harmadik ombudsman felelős a nemi és szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció elleni küzdelemért, és egy negyedik ombudsman felelős a gyermekek védelméért.
41. Például a belgiumi Flandria régió 2023-ban új egyenlőséggel és emberi jogokkal foglalkozó szervezet állított fel, míg korábban az interfederális szinten működő Unia látta el ezeket a feladatokat: <https://www.vlaamsmensenrechteninstituut.be/>.
42. Equal Rights Trust for Equinet (37. vj.) 7.
43. Irányelvek 3.(1) cikk (1) bekezdés.
44. Lásd a 2024/1499 irányelv (18) preambulumbekzdését.
45. Lásd: Bizottság 2018/951 ajánlása 1.2.1. pont.
46. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet vagy GDPR) 52(2) cikke: „Az egyes felügyeleti hatóságok tagja vagy tagjai az e rendelettel összhangban rájuk ruházott feladatok végzése és hatáskörök gyakorlása során bármilyen – közvetlen vagy közvetett – külső befolyástól mentesen járnak el, és utasítást senkitől sem kérhetnek vagy fogadhatnak el”.
47. A Bíróság ítélete a C-288/12. számú ügyben (ECLI:EU:C:2014:237), 51–53. bekezdés.
48. Irányelvek 3. cikk (2)–(4) bekezdéscikk.
49. Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI): *Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation* (SCA) 14–25 March 2022, 43–47, https://www.obchr.org/sites/default/files/2022-04/SCA-Report-March-2022_E.pdf.
50. Irányelvek 4. cikk.
51. Általános adatvédelmi rendelet (GDPR) 52.(4) cikk (4) bekezdés: „A tagállamok biztosítják, hogy mindegyik felügyeleti hatóság rendelkezésre áll a feladataik és hatásköreik – ideértve a kölcsönös segítségnyújtást, az együttműködést és a Testületben való részvételt – eredményes ellátásához, illetve gyakorlásához szükséges emberi, műszaki és pénzügyi források, helyiségek és infrastruktúra.”
52. 2024/1499 irányelv (21)–(22) preambulumbekzdés.
53. Uo. 3(2) cikk (2) bekezdés és (18) preambulumbekzdés.

54. Uo. (18) preambulumbekzdés.
55. Lásd: Equal Rights Trust for Equinet (37. vj.) 10.
56. Equinet: *Measuring standards for Equality Bodies: indicators for self-assessment*, Brussels, Equinet, 2023. Ez a dokumentum három, 2019 és 2023 között kifejlesztett indikátorcsomagot tartalmaz, az egyenlőséggel foglalkozó szervek hatásköreire, függetlenségére és erőforrásaira vonatkozóan.
57. AMMER–CROWLEY–LIEGL–HOLZLEITHNER–WLADASCH–YESILKAGIT (9. vj.) 79.
58. Irányelvek 6(1) cikk (1) bekezdés.
59. Irányelv 6(4) cikk (4) bekezdés.
60. Kádár (26. vj.) 13.
61. Irányelvek 8(1)–(2) cikk (1)–(2) bekezdés.
62. ECRI (19. vj.) 21. pont.
63. Pl. Németország.
64. 2024/1499 irányelv (17), 2024/1500 irányelv (16) preambulumbekzdés.
65. Niall CROWLEY: *Equality bodies making a difference*, Brussels, European Union, 2018, 9. https://cilvektiesibas.org.lv/media/record/docs/2022/01/27/equality_bodies_making_a_difference.pdf
66. András KÁDÁR: Country report Non-discrimination Transposition and implementation at national level of Council Directives 2000/43 and 2000/78, Hungary, Reporting period 1 January 2023 – 1 January 2024, Brussels, European Union, 2024, 108.
67. Uo. 113.
68. Lásd 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, 13§ (2).
69. Ez utóbbinál a preambulum kifejezetten hivatkozik az EU Bíróságának C-54/07. sz., Feryn néven ismert ügyben hozott ítéletére, mely szerint a közérdek védelmében azonosítható sértett hiányában is megállapítható az egyenlő bánásmód sérelme.
70. Irányelvek 5(1) cikk (1) bekezdés.
71. Uo. 5(2) cikk (2) bekezdés.
72. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/970 irányelve (2023. május 10.) a férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazása elve alkalmazásának a bérek átláthatósága és végrehajtási mechanizmusok révén történő megerősítéséről, *HL L 132.*, 2023.5.17, 3.(2)e) cikk (2) bekezdés e) pont.
73. Irányelvek 5(2) cikk (2) bekezdés.
74. Figyelemre méltó, hogy a cikk írásakor a magyar (és számos más nyelvi, például portugál vagy finn) fordítás nem áll összhangban az angollal és a nyelvek többségével, mivel a 2024/1499 irányelv esetében is elvárja, hogy interszekcionális diszkrimináció esetén a nem legyen az egyik védett tulajdonság. Ezzel szemben az angol (és számos más nyelvi) verzió a hat védett tulajdonság bármilyen kombinációját elfogadó definíciót ad, így például lefedve egy életkor és fogyatékoság szerinti interszekcionális diszkriminációt is. A szerző ezen általa felfedezett anomáliáról 2024. októberében értesítette az Európai Bizottságot.
75. Uo. 5(3) cikk (3) bekezdés.
76. Uo. 17(2)–(3) cikk (2)–(3) bekezdés.

FULLER JOGELMÉLETÉNEK AKTUALITÁSA MA EURÓPÁBAN ÉS NÁLUNK

BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedek egyik lassú, de egyre határozottabban körvonalazódó fejleménye Fuller jogelméletének újrafelfedezése,¹ és azoknak az egyre összetettebb jogelméleti koncepcióknak² a kiformalódása és párbeszéde, amelyek Fuller jogelméletének belátásaiból és azok újragondolásából indulnak ki. Az utóbbi időben ennek a neofulleriánus jogelméleti tendenciának megragadásán és leírásán dolgozom. Ennek a tendenciának a részeként értelmezem azt a nagyszerű fejleményt is, hogy Fuller klasszikus műve immár német nyelven is megjelenik.³ Végre! – lehet mondani. A neofulleriánus diskurzusnak egy meglehetősen gazdag vonulata szól azokról a magyarázatokról, hogy milyen körülmények vezettek oda, hogy Fuller jogelmélete ma „felfedezésre szorul”, és miért csappant meg iránta az érdeklődés az angol-amerikai jogelméletben a hetvenes évektől, és miért volt szinte esélytelen, hogy a kontinentális jogi kultúrákra érdemi hatást gyakoroljon. A legjobban kitárgyalt magyarázatok az analitikus filozófia felemelkedéséhez kötik a fulleri jogelmélet háttérbe szorítását, kapcsolódóan a harti jogpozitivizmus globális térhódításához, amelynek eredménye az lett, hogy Fuller jogelméletének ma is bevett értelmezési sémái a jogpozitivisták hagyományához kötődnek. Akik végül egy érdekes és gondolatgazdag, de alapvetően zsákutcás természetjogi elméletként kanonizálták Fuller jogelméleti törekvéseit, a jog belső erkölcsének koncepcióját pedig a jogállamiság „checklist”-jeként. A fent említett neofulleriánus szerzők már elvégezték a szükséges értelmezési kármentést, és újraakarták ezt a történetet Fuller szempontjainak méltányos figyelembevételével.

Ebben a tanulmányban a recepció akadályainak egy másik típusú magyarázatára fókuszálok; azokra a magyarázatokra, amelyek szerint Fuller jogelmélete azért sem tud érdemi hatást gyakorolni a konti-

mentális jogi kultúrákra, mert az tulajdonképpen a *common law* hagyomány újraértelmezése és jogelmélete, így túl partikuláris ahhoz, hogy a *common law* hagyományán kívül hatást gyakoroljon. Ahogyan látni fogjuk, ezek a magyarázatok különösen Fuller bíráskodásról alkotott felfogásához kapcsolódnak, és nagyrészt igazak. Ebben a tanulmányban mégis amellett érvelek, hogy ezeknek a partikuláris vonásoknak nem kell túl nagy jelentőséget tulajdonítani. Egyfelől a jogelméletek nehezen tudják elkerülni, hogy az az intézményes struktúra, amelyben megfogalmazódtak, ne hagyjon nyomot a fogalmaikon. Ez elkerülhetetlen sajátossága a jogelméletalkotásnak. Jó, ha reflektálunk rá, én is ezt teszem ebben a tanulmányban. De másfelől fontos azt is észben tartani, hogy van egy átfogó intézményes modell, amely összeköti a *common law* és a kontinentális jogrendszerek ma legbefolyásosabb változatait, ez pedig az elkötelezettség a demokratikus jogállam fenntartása iránt. Fuller jogelmélete értelmezhető a demokratikus jogállam olyan jogelméleteként, amelynek a belátásai akár alakíthatnak is a kontinentális intézményes kultúrákon. A tanulmány utolsó fejezetében még ennél is tovább megyek, és egy olyan, Fuller jogelméletét hasznosító koncepciót is megvizsgáló, amely a magyar jogállam önvédő mechanizmusainak erősítésére keres gyógymódot.

A kontinentális és a *common law* közjogi hagyomány nem merev kulturális hagyományokként fejlődtek egymás mellett, hanem folyamatos kölcsönhatásban voltak és vannak egymással.⁴ Ennek megfelelően a javaslatom az, hogy nekünk, európaiaknak – különösen, ha Közép-Európa ciklikusan újrakezdő, folyamatosan megújulni kényszerülő jogrendszereihez kötődünk – érdemes Fuller jogelméletét olyan lehetőségként olvasnunk, amelynek az alapvető belátásait újra komolyabban veheti a jog általános értelmét kereső jogtudományi diskurzus. Amennyiben Fuller jogelméletét úgy értelmezzük, mint amely a

* A szöveg eredeti változata a *Rechtsphilosophie – Zeitschrift für die Grundlagen des Rechts* 2025. őszi Fuller-tematikájú számában jelent meg “Die Aktualität von Fullers Theorie in Europa heute” címmel, <https://doi.org/10.5771/2364-1355-2025-3-295>.

jog olyan implicit tulajdonságairól szól, amelyeknek a résztvevők gyakran nincsenek tudatában, illetve olyan jogelméletként olvassuk, amely a jog mély struktúráit próbálja meg feltárni, lehetővé téve a demokráciára nyitott jogrendszerek sajátos működésének a megértését, akkor képes lehet alakítani jogszemléletünket itt, Európa kontinentális jogrendszereiben is.

AZ AUTOKRÁCIA FELÉ SODRÓDÁS ÉS A *COMMON LAW* HAGYOMÁNY ELLENÁLLÓKÉPESSÉGE

A demokratikus jogállam működtetésében érdekelt két jogi kultúra számunkra fontos közös kérdései Wolfgang Schluchter Max Weber-értelmezéséhez kapcsolódnak.⁵ Schluchter szerint Max Weber töredezt életműve háttérben egy átfogó fejlődéstörténeti koncepció áll a nyugati racionalizmus jövőbeli kilátásairól. E koncepció szerint a modernitás széttöredezi a hagyományos társadalmak nem racionális normáit és gyakorlatát, valamint a szereplők szokásszerű viselkedését, és ennek nyomán az „értelem töredezettsége”, az „elvarázstalanodás” pedig inkább sodor a tekintélyelvűség felé, mint vezet stabil liberális demokráciához. Amint a társadalmi csoportok kiszakadnak hagyományos és megszokott biztonságot adó kötelekeikből, olyan független önérdékű szereplőkké válnak, akik egymással versenyeznek a gazdasági és politikai piacokon. Ennek az egyik fontos következménye az, hogy ezek a modernizálódott társadalmak egyre kevésbé lesznek képesek arra, hogy ellenőrzés alatt tartsák a társadalmi változásokat. E koncepció szerint, ha a szereplők gazdasági és politikai piacokon belüli befolyásért, erőforrásokért és hatalomért folytatott versenyét nem korlátozzák olyan intézményesített normák, amelyek megkérdőjelezzik a szereplők szubjektív érdekeinek felsőbbbbségét, akkor az autokrácia felé sodródás az egyetlen lehetséges kimenetel.⁶

A schluchteri/weberi „sodródás-tézis” aggodalmait nem álltak messze Fuller kiindulópontjától. Érdemes felidézni azt az intellektuális kontextust, amelyben Fuller jogelmélete is megfogalmazódott.⁷ Fuller tudományfelfogására John Dewey volt nagy hatással, aki 1939-ben világosan megfogalmazta, hogy le kell számolni azzal a hittel, hogy a tudomány előrehaladása szabad intézményeket fog létrehozni a tudatlanság és a babonák eloszlásával. A korabeli diktatúrák

keserű tapasztalata megmutatta, hogy a tudomány az emberi szolgáltságnak és az elnyomó kormányzatnak lehet az alappillére.⁸ Hogyan lehet ezt megakadályozni? Dewey szerint a nyílt és szabad vizsgálódás kultúrájának elterjesztésével és a sokszínűséget biztosító, nyilvános, szabad vita védelmével. Fuller nézetei párhuzamosak ezzel, a *common law* azért képes befogadni a demokratikus intézményrendszert és illeszkedni hozzá, mert a kölcsönös elvárások szabad vizsgálatán alapul. Ez a jog interaktív felfogásának a lényege, miszerint a szabad vizsgálódásnak a biztosítása teheti lehetővé egy alapvetően partnerségen alapuló jogi infrastruktúra fenntartását. A jog formális struktúrái a kölcsönös elvárások vizsgálatának az eredményei. A jog ezen tulajdonsága révén várhatjuk el a jog iránti engedelmességet, lojalitást.

Fuller felvetése tehát a következőképpen foglalható össze. Úgy tűnik, hogy a két világháború között csak a *common law* jogrendszerek voltak képesek ellenállni a globális autokrata törekvéseknek. Minek köszönhető a *common law* hagyomány nagyobb ellenállóképessége? Fuller válasza erre: a *common law* hagyomány magja, a kölcsönösség elve hangolja ezt a jogi kultúrát az egyenlő szabadságra, a jogrendszert működtető jogászok felelőssége pedig ennek az elvnek a fenntartása. Ez a felvetés nem veszélytelen, könnyen ahhoz a felszínes hithez vezethet, miszerint a *common law* hagyomány felsőbbrendű a kontinentálishoz képest. A hidegháború korai időszakának lélektanától ez a beállítódás nem állt túl távol. Fullernak voltak is szerencsétlen megjegyzései ezzel kapcsolatban, és kétségtelen, hogy Fuller elfogult a *common law* hagyomány iránt.

AZ ADVERZARIÁLIS ELJÁRÁS ÉS A „TÁRSADALMI STRUKTÚRÁK MÉRNÖKEI”

Fuller tisztában volt elfogultságaival, és azzal, hogy jogfelfogása „rémesen anglo-amerikai”.⁹ Érdemes néhány elfogultságát közelebbről is megvizsgálni. Fuller nagyon erősen kötődött a *common law* bíráskodás bizonyítékokat a tárgyaláson modelljéhez.¹⁰ Olyannyira, hogy talán azzal is lehet vádolni, hogy túlértékelte a felek csatájára épülő eljárás teljesítményét az igazságkeresés terén az inkvizitórius bizonyítási eljárásokkal szemben. Fuller talán legfontosabb érve az adverzariális eljárás mellett az, hogy az inkvizitórius modellben nagy az esélye az előítéletes döntéshoza-

talnak.¹¹ Éppen ezért hangsúlyozta Fuller: „Az ellenérvek bemutatása tűnik az egyetlen hatékony eszköznek, hogy leküzdjük azt a velünk született emberi hajlamot, hogy a még nem teljesen ismert dolgokat a már ismert alapján túl gyorsan megítéljük. Az ügyvéd érvei mintegy két ellentétes értelmezés között tartják az ügyet. Mialatt az ügy megfelelő minősítése megoldatlan marad, van idő minden sajátosságát és árnyalatát feltárni.”¹² Fuller ebben az összehasonlításban nem teljesen kiegyensúlyozott. Amint arra Luban is felhívja a figyelmet, kihagyja a képből az adverzariális eljárás azon hátrányait, amelyek a feleket képviselő ügyvédek túlzásaiból fakadnak, ahogyan az inkvizitórius eljárásnak azt a sajátosságát is, ami kompenzálhatja az egyes bírók előzetes konstrukcióit: hogy a bírók tanácsban járnak el.¹³

Fuller nemcsak más hagyományokkal szemben volt némileg elfogult, hanem az amerikai *common law* hagyományt is sajátos módon értelmezte. Azzal, hogy a bíraskodás középpontjába kizárólag az adverzariális eljárást helyezte, elhomályosította a bíraskodás változásának kortárs fejleményeit. Ezzel volt összefüggésben a bíraskodás határaitól szóló nagy hatású fejtegetése azokkal az ügyekkel kapcsolatban, amelyeket policentrikusnak nevezett.¹⁴ Fuller szerint vannak olyan ügyek, amelyeknek a megítélése során a bíraskodás nem képes felölelni és figyelembe venni mindazon összetett következményeket, amelyekhez az ügy vezethet. Fuller számára ugyanis a bíraskodás lényege, hogy az érintett felek sajátos módon részt vehetnek a döntéshozatalban, mégpedig oly módon, hogy bizonyítékokat és jogi érveket adhatnak elő a számukra kedvező döntés érdekében. Minden olyan körülmény, ami ezt a sajátos részvételi lehetőséget veszélyezteti, magának a bíraskodásnak az integritását fenyegeti, a policentrikus ügyek pedig fenyegetésnek tűnnek ebből a szempontból a bíraskodás számára. A policentrikus ügyekben a probléma az, hogy egymástól függő kapcsolatok kiterjedt és bonyolult hálójából állnak, és az egyik tényező megváltoztatása más tényezők kiszámíthatatlan változássorozatát eredményezi.¹⁵ Ezek az ügyek összetettek, nehezen érthetőek, mert nehéz megállapítani, hogy az egymásra épülő összefüggések és kapcsolatok megváltozása kit érint, és nehéz megállapítani, hogy kit lehet érdekelt félnek tekinteni, illetve kinek lehet megengedni, hogy beavatkozzon az eljárásba. Amennyiben pedig a vitában érintettek köre nem látható előre, akkor nagyon nehéz megszervezni a részvételüket az eljárásban. Mindezek folytán pedig azo-

kat a kérdéseket is nehéz egyértelműen megfogalmazni, amelyekről az eljárás szól. Márpedig Fuller felfogásában egy bírósági eljárásban a bírónak mint döntéshozónak megfelelően informálnak kell lennie ahhoz, hogy átlássa a javasolt döntés összetett következményeit.¹⁶ Híressé lett policentrikus példái közé tartozik az, amikor a bíróságnak azt kellene eldönteni, hogyan ossza el két galéria egymás között egyenlő részesedéssel a rájuk hagyott festményeket,¹⁷ vagy hogyan döntsön a bíróság a rádió- és televíziócsatornák elosztásáról a lehető legkiegyensúlyozottabb műsorkínálat érdekében.¹⁸

Fuller alapvetően attól idegenkedett, hogy a bíró az árak vagy a bérek megállapításával kapcsolatos döntéshozatalra kényszerüljön.

Fuller felfogásának az alapja az, hogy a hozzáférhető társadalmi döntéshozatali formák végesegek, és

mivel a bíraskodást alapvetően az adverzariális modellben tudta elképzelni, nem fért bele az intézményekről alkotott képzeletvilágába ennek a modellnek olyan irányú megújítása, hogy a fenti értelemben policentrikus problémákat bírósági eljárás keretében kezelni lehessen.¹⁹ Éppen ezért úgy vélte, hogy a policentrikus problémákat nem a bíróságoknak, hanem menedzseri irányítás vagy szerződés révén kellene megoldani.²⁰

Fuller az adverzariális eljárásban elsősorban az ügyvédekre fókuszált. A kontradiktórius eljárás ilyen felfogásához szorosan kapcsolódik egy nagyon sajátos ügyvédi hivatás-etika, amelyet Luban „toleráns pártosság”-nak²¹ nevez (illetve, az ügyvédet „partisan collaborator”-nak²² nevezi). Fuller hajlott arra, hogy az ügyvédek a „társadalmi struktúrák mérnökei”-nek tekintse;²³ ez a felfogás onnan ered, hogy bár nagy jelentőségűnek tartotta az ügyvédek tárgyalótermi hozzájárulását az eljáráshoz, de még ennél is fontosabbnak azt, hogy képesek legyenek érdemben hozzájárulni ahhoz, hogy a felek megállapodjanak, és a megállapodás rájuk eső kötelezettségeit teljesítsék. Egy ilyen interakciós struktúra stabilitásán múlnak olyan hétköznapi dolgok, hogy van-e papír törölkenő a benzinkutak mosdóiban.²⁴ Az ügyvédnek mindig ki kell állnia az ügyfele mellett, de ennél általánosabb feladatai is vannak: „Az ügyvéd legfőbb hűsége egyben a legmegfoghatatlanabb is. Ez a hűség nem személyekhez, hanem eljárásokhoz és intézményekhez fűződik. Az ügyvédet arra kötelezi a szerepe, hogy gondoskodjon azoknak az alapvető kormányzati és önkormányzati folyamatoknak a tisztességes működéséről, amelyek társadalmunk sikeres működésének alapját képezik.”²⁵ Azok az ügyvédek,

akik képesek arra, hogy az ügyfelek mellett a jogi eljárásokhoz és intézményekhez is hűségesek legyenek, Fuller szemében „filozófus királyok”.²⁶

Fuller elfoglalt volt az ügyvédekkel, több figyelmet szentelt nekik, mint a bírácoknak. A hetvenes évektől azonban a jogi diskurzus figyelme elsősorban a bírác felé fordult; ez azoknak az ügyeknek volt köszönhető, amelyeket Fuller policentrikusnak minősített. A progresszív jogászság új generációja számára az egyenlőség elvének biztosítása volt a jogi intézmények elsődleges feladata, ez pedig innovációkat követelt meg a bíróságoktól. Megjelentek a sajátos csoportos érdekekhez köthető keresetek az elsőfokú bíróságokon, amelyek nem voltak tárgyalhatóak tisztán adverbáriális keretben, mert olyan közjogi ügyekhez kapcsolódtak, amelyeknek tétje a kormányzati politika végrehajtásának a módja volt.²⁷ Ezekben az ügyekben a ténymegállapításokat nem lehetett kizárólag a felek előadására alapozni, a problémák összetettsége különböző szakértők meghallgatását is megkövetelte, így az ügyek megítéléséhez szükséges tények feltárása egyre inkább a bírác azon belátásától függött, hogy milyen szempontok tisztázását tartották indokoltnak és szükségesnek a döntéshozatalhoz. A jogtudomány érdeklődése ezért egyre inkább a bírác felé fordult. A Fuller jogelmélete iránti érdeklődés hanyatlásához ezek a körülmények is hozzájárultak; nem lehet mindent a jogpozitivistákra és az analitikus filozófia térnyerésére fogni.

Tisztában vagyok tehát azzal, hogy körültekintően kell lennem akkor, amikor egy olyan jogtudós elméletének aktuális relevanciáját akarom hangsúlyozni, aki meglehetősen kötődött a *common law* hagyomány ötvenes-hatvanas években domináns változatához. De azt gondolom, hogy Fuller partikulárisnak tűnő fejtegetéseiben végighúzódik néhány olyan általános belátás, amely megérdemelheti a figyelmünket. Ezek közül az egyik legfontosabb a jog interakciós szemlélete és a kölcsönösség ebből fakadó elve.

FULLER INTERAKTÍV JOGELMÉLETE: A KÖLCSÖNÖSSÉG ELVE ÉS A JOG BELSŐ ERKÖLCSE

Hart és Fuller a jogelméleti gondolkodás különböző iskoláit képviselik. Hart kérdésfelvetése egy általános koncepcionális jogelméletnek nyitott utat, amelynek a filozófiai bázisa az analitikus nyelvfilozófia volt. Fuller kérdésfelvetése sem volt kevésbé általános, de

őt a jog általános lehetőség feltételei érdekelték, kérdései egy olyan jogelmélet felé mutatnak, amely azt állítja, hogy a joggal kapcsolatos konceptuális reflexiók elválaszthatatlanok azoktól a normatív elvárásoktól, amelyek a joghoz való hűség alapjai lehetnek. Fuller jogszerűségről és törvényességről mindig csak egy összetett intézményes gyakorlat összefüggésében beszél.

Hart 1956–57-ben a Harvardon töltött egy tanévet, és ennek a csúcspontja volt az a Holmes-előadás, amely később a *Harvard Law Review*-ban Fuller válaszával együtt megjelent.²⁸ Hart előadása azért vált klasszikussá, mert évtizedekre meghatározta azt,

hogy mi legyen a jogelmélet alapkérdése. Hart a jog legitimitásának kérdését összekapcsolta a jogi érvényesség fogalmával, amelyről azt állította, hogy az erkölcsből függetlenül is megállapítható. Így elválasztotta egymástól a jogi és az erkölcsi kötelezettségeket. Hart előadása a jogpozitivizmus és a jogelmélet megújításának korszakváltó eseménye volt,²⁹ de Fuller nem véletlenül járkált fel-alá orozslánként Hart Holmes-előadása alatt a terem hátsó részében,³⁰ ugyanis teljességgel elhibázottnak tartotta Hart kérdésfelvetését.³¹ Fuller szerint a jogelméletnek inkább azt a kérdést kellene a középpontba állítani, hogy mikor mondhatjuk legitimeknek a törvényeknek. Hogyan kell működni az intézményesült törvényességnek, hogy a polgárok méltónak találják arra, hogy engedelmességgel és hűséggel legyenek iránta?³²

Ez a kérdésfelvetés Fullert a jog interakciós felfogásán alapuló válasz megfogalmazására készítette, amelyet a jog belső erkölcsével kapcsolatos koncepcióként fejtett ki.

A jog interakciós felfogása szerint a kölcsönös függőség és a kölcsönös alkalmazkodás gyakorlata hatja át az egész jogrendet.³³ A jog interakciós felfogása szoros kapcsolatban volt Fuller azon vállalkozásával, amelyet *Eunomika* projektnek nevezett, és amelynek keretében a társadalom rendezésének megfelelő formáit kívánta kutatta.³⁴ Ennek a kutatási projektnek az összefüggésében a jogrendet nem úgy fogta fel, mint ami egy bizonyos társadalmi rendezési módon alapul, mint például a menedzseri irányításon, hanem a társadalmi rendezés különböző típusainak kiegyensúlyozott kombinációjaként. Fuller az *Eunomika* projekt keretében a különböző társadalmi rendezési módok működési feltételeit és a közöttük fennálló kölcsönös függőségi viszonyokat vizsgálta.³⁵ A jog ezen interakciós felfogásában a formális intézmények és folyamatok alkotják az értelmes társadalmi interakció, illetve társadalmi rend módozatait és

mintáit. De a fulleri koncepció szerint ezeknek a formalizált, intézménysült társadalmi interakcióknak a jelentése, legitimitása és hatékonysága az interakció mélyebb és szélesebb körű formáin nyugszik.

Ennek alapján az jogalkotás folyamatának is van egy implicit társadalmi dimenziója: a jogalkotó és a jogalany közötti összetett, interaktív kapcsolat. A jog a maga sajátos módján csak akkor tud hatékonyan kormányozni, ha az íratlan, szokásszerű kötelezettségvállalásokat, amelyek struktúráját és stabilitását adnak ennek az együttműködésen alapuló vállalkozásnak, nagyjából tiszteletben tartják.³⁶

Az interakció horizontális dimenziója a közhivatalt betöltők gyakorlatát jelenti; a jogalkotás, a bíraskodás és a hatóság egymás közti viszonyait. De Fuller szerint a jog tartalma, hatékonysága és létezése a törvényhozó és a jogalany közötti stabil interakciós elvárások kialakulásától függ.³⁷

A jog természeténél fogva úgy akarja elérni a lényegi céljait, hogy racionális, önirányító cselekvők számára nyújt útmutatást.³⁸ Ebből következően, ahogyan azt Postema is hangsúlyozza, hogy a jogszabályok értelmezése sem egy olyan folyamatot jelent, amelynek során a jogszabályból kivesszük azt, amit a jogalkotó beletett; az értelmezés részben – különböző mértékben – a jogszabály azon társadalom implicit követelményeihez és értékeihez való igazításának folyamata is, amelyre alkalmazni kell.³⁹ Amint látni fogjuk, ez a jogértelmezés-felfogás a bírói szerep nagyon sajátos értelmezését jelenti.

A jog interakciós felfogásából következik Fuller másik fontos belátása: a jog belső erkölcsére vonatkozó. Ez Fuller legtöbbször vitatott koncepciója,⁴⁰ de a viták során többnyire nem veszik figyelembe azt, hogy a jog belső erkölcsiségéről alkotott felfogás a jog interakciós felfogásán alapszik.⁴¹

A szabályok nyilvánossága nemcsak azt teszi lehetővé, hogy megítélhető legyen azok igazságossága; Fuller szerint a lényege inkább az, hogy a nyilvánosság elve azon elvek megfogalmazására kényszeríti a jogalkotót, amelyek alapján cselekszik. Ez az összefüggés vezeti el Fullert a legfontosabb állításaihoz. A jogalkotóktól elvárható a jogszerűség iránti erős elkötelezettség, a nyilvánosság elve is erre mutat rá.⁴² Azért terheli ez a nagyobb felelősség, mert a jog belső erkölcsi követelményeinek betartása az emberi élet általánosabb céljait szolgálja; ezek az elvek sok összefüggésben semlegesnek tűnnek, de nem semlegesek az emberről alkotott nézetek tekintetében.⁴³ Ha belevágunk ebbe a vállalkozásba, és az emberi ma-

gattásokat általános szabályok alá rendeljük, akkor ez Fuller szerint magában foglalja azt a meggyőződést is, hogy az emberek felelős cselekvők, akik képesek megérteni és betartani a szabályokat, és felelősséggel tartoznak a mulasztásaikért. A jog belső erkölcsi elveitől való minden eltérés sérti az emberi méltóságot, a felelősen cselekvő ember méltóságát.⁴⁴

A szabad, felelős egyén fogalma beágyazódott a nyelvünkbe, és áthatja társadalmi gyakorlatainkat, kódexeinket és hiedelmeinket. Az állampolgároknak a törvény betartására vonatkozó kötelezettségei attól függenek, hogy az illetékesek a jogot úgy alkotják és alkalmazzák-e, hogy tiszteletben tartják az állampolgárokkal való viszonyuk kölcsönös jellegét és azt a felfogást, miszerint az állampolgárok önirányító, racionális ágensek.⁴⁵

Fuller jogfelfogásának egy fontos további vonása, hogy azok az elvek, amelyek alapján a társadalmi gyakorlatokat megítélik, nem külső forrásokból származnak, hanem magukból a gyakorlatokból, azok mögöttes céljaiból, valamint azokból az emberi szükségletekből, amelyeket szolgálnak.⁴⁶ Ezzel összefüggésben a jogrend nem pusztán a társadalmi viselkedés ellenőrzésére és irányítására szolgáló hatalom szisztematikus gyakorlása. A jogrend intézményes funkciója, hogy elősegítse a polgárok részvételét a közösségi döntéshozatalban.⁴⁷ A jog a személyre mint autonóm cselekvőre tekint, de nem negatív értelemben: nem békén akarja hagyni, hanem elő akarja segíteni, hogy saját elképzelései szerint vezesse az életét, de ez csak akkor lehetséges, ha a személyt bevonjuk a döntéshozatali folyamatokba.⁴⁸ A jogi szabályokat tehát úgy kell megalkotni, hogy számítani lehessen a saját életét autonóm módon alakítani kívánó személy támogatására a szabályok iránt; illetve az együttműködésére. Fuller szerint ebben segíthet a kölcsönösség, a kölcsönös bizalom. Postema szerint a kölcsönösségen alapuló kormányzási forma interakciókban gazdag intézményes gyakorlatot hoz létre, amely egymással összefonódó elvárásokon alapul, illetve kölcsönös egymáshoz alkalmazkodások hálózatát feltételezi. Ezek az interakciók egyfajta partnerséget feltételeznek, és a felek között morális kapcsolatokat hoznak létre.⁴⁹

A kölcsönösség azonban nem tévesztendő össze a kölcsönös egyetértéssel; valójában az utóbbi szöges ellentétéről van szó. Ahogyan Eleftheriadis is hangsúlyozza, a kölcsönösség okai éppen akkor mutatják meg erejüket, amikor nincs egyetértés.⁵⁰ Eleftheriadis tanulmányában Platón Kritón-dialógusát idézi fel,

amelyben Szókratész azt sugallja, hogy azért marad hűséges Athén törvényeihez, mert ezek a törvények segítettek neki abban, hogy az legyen, aki; mert ezek tartották fenn azt a társadalmat, amelyben született és nevelkedett, és amelyben azzá vált, aki.⁵¹ Eleftheriadis értelmezése szerint a szókratészi érvelés megfelelően világít rá arra, hogy a joghoz való hűségünk nem abból fakad, hogy a jog eredendően egy morális eszme. A törvény eszméjére vonatkozó absztrakt érvelés semmi fontosat nem mond arról, hogy az eszme hogyan valósulhat meg, vagy hogyan nem valósult meg itt és most.

A törvények betartásának kötelezettsége melletti valódi érv tehát a kölcsönösségből fakad, vagyis abból a feltételezésből, hogy az embernek valóban megvolt a lehetősége arra, hogy egy legitim jogrendszerben boldoguljon.⁵² A kölcsönösség elve kifejezetten a jog erkölcsi minőségéhez kapcsolódik, és önmagában megalapozhatja a jognak való engedelmisséget, még olyan esetekben is, ha a jogi döntést más erkölcsi érvek alapján igazságtalannak tartja valaki.

Fuller szerint a kritikusan azért nevezik a jog belső erkölcsének elveit hatékonysági elveknek, mert a jogot nem az állampolgár és kormánya közötti céltudatos orientációk kölcsönhatásaiból vezetik le, hanem a hatalom egyirányú kivetülésének tartják, amely a kormánytól ered, és képes az állampolgárok igazgatására.⁵³ Fuller a *Morality of Law*-ban meséli el Rex történetét, aki nyolcféleképpen vallott kudarcot a törvényeivel. Először azon fáradozott, hogy szabályaiban megfelelő általánosságot érjen el. Azután nem sikerült következetesnek maradnia a szabályokkal kapcsolatos döntéseiben. Ami még rosszabb, hogy egyes törvényei titokban maradtak, míg másokat visszamenőlegesen alkalmaztak. Ráadásul borzalmas jogszabály-előkészítőnek bizonyult, törvényei homályosak és zűrzavarosak voltak, és túl gyakran változtatták meg őket. Végül, ami még nagyobb sérelmet okozott, bírói minőségében olyan véleményeket adott ki, amelyeknek kevés köze volt azokhoz a meghozott törvényekhez, amelyeken állítólagosan alapultak. Rex kiábrándult és az alattvalói lázadásával szembesülve feladta a törvényhozás feladatát, és szerencsétlen királyként halt meg.

Fuller a jogrendszer fenntartásának nyolc patológikus jellemzőjét különböztette meg: (1) az általános szabályok alkotásának kudarca, (2) a polgárok által betartandó szabályok nyilvánosságra hozatalának vagy hozzáférhetővé tételének elmulasztása, (3) a visszamenőleges hatályú jogalkotással való visszaélés,

A JOGI SZABÁLYOKAT TEHÁT
ÚGY KELL MEGALKOTNI,
HOGY SZÁMÍTANI LEHESSEN
A SAJÁT ÉLETÉT AUTONÓM
MÓDON ALAKÍTANI KIVÁNÓ
SZEMÉLY TÁMOGATÁSÁRA A
SZABÁLYOK IRÁNT; ILLETVE
AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSÉRE

(4) a szabályok érthetővé tételének elmulasztása, (5) ellentmondásos szabályok megalkotása, (6) olyan szabályok megalkotása, amelyek az érintett fél hatáskörét meghaladó magatartást követelnek meg, (7) a szabályok túl gyakori változtatása, és (8) a meghirdetett szabályok és tényleges alkalmazásuk közötti összhang hiánya. E kudarcok átfogalmazhatóak a jogrendszer működőképességének nyolc alapelvevé: a jognak általánosnak, nyilvánosan kihirdetettnek, világosnak, ellentmondásmentesnek, betarthatónak, időben viszonylag állandónak, nem visszaható hatályúnak kell lennie, valamint a hivatalos cselekvés és a kinyilvánított szabály között összhangnak kell fennállnia. Fuller megfogalmazása szerint ez a nyolc elv együttesen alkotja a jog belső erkölcsiségét.

Fuller érvelése szerint a nyolc alapelv közül öt természetes otthonra talál a vezetői irányítás kontextusában. A vezető utasításainak is észszerűen világosnak, ellentmondásmentesnek, végrehajthatónak kell lenniük, és nem szabad olyan gyakran változtatni azokat, hogy az megghiúsítsa az alárendeltnek a végrehajtásukra irányuló erőfeszítéseit.⁵⁴ Ha ezt az öt alapelvet nem tartják be, akkor komolyan sérülhet a vezetői vállalkozás hatékonysága a kívánt célok elérését illetően.⁵⁵

Fuller azonban azt állítja, hogy ugyanez nem mondható el a fennmaradó három elvről, azaz az általánosság követelményéről, a visszaható hatály tilalmáról, valamint az általános szabályok és a hatósági intézkedés közötti összhangról. Egy működő vezető-alárendelt viszony létrejöttéhez nem szükséges a jog belső erkölcsének alapelvei közül azok betartása, amelyek az alárendelt azon elvárását védik, hogy a felettesnek a felette gyakorolt hatalmát előre kinyilvánított, mindenkire általánosan érvényes szabályok közvetítsék. A nyolc alapelv közül a kölcsönösség a legnyilvánvalóbb formában a hivatalos cselekvés és a korábban kihirdetett szabály közötti összhang elvében jelenik meg. Valójában a kormányzat azon kötelezettségvállalása, hogy hűségesen alkalmazza azokat a szabályokat, amelyeket korábban az állampolgárok jogait és kötelezéseit meghatározónak nyilvánított, magában foglalja a jogállamiság eszméjét.⁵⁶

Fuller érvelése szerint a jog pozitivistá felfogása tehát jobban illeszkedik a vezetői irányításhoz, mint a joghoz, mivel nem ismeri el, hogy a jogrendszer fenntartása a kormányzatnak az állampolgárokkal szemben, valamint az állampolgároknak a kormányval szemben fennálló, egymásra épülő felelősségei-

nek teljesítésétől függ.⁵⁷ Azon érv szerint, amelyet ez az elemzés szolgáltni hivatott, a pozitivisták csak akkor tekintheti a jog belső erkölcsiségének elveit pusztán célszerűségi tanácsoknak, ha ez utóbbi három elvnek, amelyek szükségszerűen kölcsönösségi viszonyt feltételeznek, nincs helye a jog pozitivisták látásmódjában.⁵⁸ Fuller szerint tehát a jog egy olyan vállalkozás, amelynek létezése a törvényhozó és a jogalany közötti hatékony és felelősségteljes együttműködésen alapul.⁵⁹ A Fuller híres tanmeséjében szereplő Rex azért vallott kudarcot, mert nem tudott megfelelni a személyekkel szembeni különleges felelősséggel járó erkölcsi követelményeknek, amelyek a törvényhozásból fakadnak.⁶⁰

Kristen Rundle nagyszerű könyvéből tudjuk, hogy Fuller a magánleveleiben komolyan elgondolkodott azon, hogy hajlandó lenne az erkölcs („morality”) kifejezést az ethosz, a lelkiismeretes hozzáállás vagy „trusteeship” kifejezésekre cserélni.⁶¹ Rundle értelmezése szerint Fuller ahhoz a sajátos jogtudományi gondolkodáshoz illő kifejezést kerestett, amely a jog formáját tekinti kiindulópontnak, és amely a jogalanyok között fennálló viszonyokat és egymással szembeni felelősségüket vizsgálja ezen a formán belül. A jog belső elvei azért erkölcsiek, mert a jogalkalmazás ethoszát artikulálják, gyakorlati kifejezést adnak annak az erkölcsi szempontból jelentős gondolatnak, amely megkülönbözteti a jog általi uralmat az emberek általi uralomtól: a jogalany mint cselekvő tiszteletben tartása iránti belső, nem opcionális elkötelezettségnek.⁶²

A jog belső erkölcsének értelmezése szempontjából fontosnak tartom, hogy tekintettel legyünk ezekre az értelmezési kísérletekre. A jog intézményes működésének a megragadása során ugyanis Fuller nagy hangsúlyt fektet annak megértésére, hogy a jog „egy emberi vállalkozás”, és az intézményes gyakorlat fennmaradását illetően a gyakorlatban résztvevőknek milyen erkölcsi felelőssége van. De Fuller azt is hangsúlyozza, hogy ezek a felelősségi viszonyok a kölcsönösség elvének megfelelően feltételeznek egy meglévő közösségi gyakorlatot. A jogi formák csak ezekre a közösségi gyakorlatokra épülhetnek rá. Fuller éppen ezért nagyon óvatos és skeptikus volt azokkal a jogi reformmechanizmusokkal szemben, amelyekről azt gondolták, hogy általuk jogállamokká alakíthatóak az autokráciák.⁶³

A Fuller iránti érdeklődés visszatérésének egyik motívuma a jogállam válsága Közép-Európában, különösen Magyarországon. Ezzel kapcsolatban két jogtudóst érdemes megemlíteni, akik tudatosan használják a fulleri elmélet elemeit: Martin Krygiert és Sajó Andrást. Ez azért nagyon érdekes, mert noha Fullernek voltak elejtett megjegyzései a jogállami átmenetek nehézségeiről, nem foglalkozott a témával különösebben. Megjegyzéseiből annyi azonban kiolvasható, hogy skeptikus volt a jogállami átmenetek sikerességét illetően. Egy termelési technológiát könnyebb átültetni, mint egy interakciós gyakorlatot. Márpedig a jól működő jogrendszer – ezt tanultuk Fullertől az előző fejezetekben – a kölcsönösség

A JOG POZITIVISTA FELFOGÁSA [...] JOBBAN ILLESZKEDIK A VEZETŐI IRÁNYÍTÁSHOZ, MINT A JOGHOZ. MIVEL NEM ISMERI EL, HOGY A JOGRENDSZER FENNTARTÁSA A KORMÁNYZATNAK AZ ÁLLAMPOLGÁROKKAL SZEMBEN, VALAMINT AZ ÁLLAMPOLGÁROKNAK A KORMÁNNYAL SZEMBEN FENNÁLLÓ, EGYMÁSRA ÉPÜLŐ FELELŐSSÉGEINEK TELJESÍTÉSÉTŐL FÜGG

elvét tiszteletben tartó interaktív gyakorlat. Egy olyan közös vállalkozás, amely csak akkor lehet sikeres, ha a résztvevők elfogadják a közös célt. De mi is ez a közös cél? Krygier szerint a kérdés az, hogy „hogyan hozunk létre olyan jogi környezetet, amely képes a hatalommal való visszaélést korlátok közé szorítani, illetve kezelni az ilyen visszaéléseket”.⁶⁴ Fuller elmélete ezzel kapcsolatban arra figyelmeztet bennünket, hogy a jól működő jogrendszer feltételei partikulárisak, nincsenek általános használati utasítások. A jog belső erkölcsi elvei természetesen segíthetnek a megfelelő intézményi változatok megtalálásában, de nem működnek akkor, ha a jogra továbbra hierarchikus vezetési mechanizmusként tekintünk, és ha a jogászok elsősorban a központi hatalom bürokratájaként tekintenek önmagukra.

Amikor Krygier a jog intézményes gyakorlatának az értelmére kérdez rá, akkor fulleriánus módon a jog belső teloszát keresi, nem a demokrácia megvalósítását vagy a gazdasági növekedés elősegítését tekinti célnak. Ez a belső telosz pedig Krygier szerint az, hogy a jog úgy járuljon hozzá a közhatalom gyakorlásához és a közpolitikai célok megvalósításához, hogy csökkentse az önkényes hatalomgyakorlás és a hatalommal való visszaélés lehetőségét.⁶⁵ Ezt követően kell feltenni a kérdést, hogy milyen feltételeknek kell megfelelniük az intézményeknek ahhoz, hogy képesek legyenek egy ilyen cél elérését segíteni. S végül a harmadik fázisban azt is kénytelenek vagyunk megkérdezni, hogy pontosan mire van szükségünk ahhoz, hogy elérjük, amit akarunk, az esz-

közök ugyanis sokkal esetlegesebbek és változóknabbak, mint a célok.⁶⁶ Krygier jogtudósi missziója az, hogy a jogállamiság elvével kapcsolatos kortárs vitákban megőrizzük a jog interaktív természetének a belátásait.

Sajó András egy közelmúltban megjelent írásában alapvetően szintén fulleriánus motívumokat használ, különösen akkor, amikor az „önvédő jogállam”⁶⁷ koncepcióját igyekszik kifejteni. Ha feltesszük a Krygier által megfogalmazott kérdéseket, azt mondhatjuk, hogy Sajót alapvetően a harmadik fázis érdekli, és az „önvédő jogállam” egy olyan koncepció, amely már pontos iránymutatásokat kíván adni a jogállam helyreállításához. Sajó gyakorlati célpontja ennek megfelelően a magyar rendes bírászkodás.

Megpróbálom a magyar jogrendszer állapotát fulleri nyelvzetre hangoltan leírni. A magyar jogállamisági problémák sajátossága, hogy a közhatalom kizárólagos gyakorlása érdekében egy politika csoport minden hatalmi ágat az ellenőrzésre alá vont. Az államszervezet működését ezt követően ennek a kizárólagos hatalomnak a megtartása mozgatja. Minden más általános kormányzati funkció ennek van alárendelve. Igen ám, de ezt a politikai törekvését a hatalmon lévő nem akarja nyilvánosságra hozni, mert az magával az alkotmány szövegével is ellentétes célok felfedését jelentené, ezért a nyilvánosságban azt képviseli, hogy a demokratikus alkotmány fenntartása iránti elkötelezettsége töretlen. A társadalom irányítása azonban valójában a hatalom kizárólagos gyakorlását szolgáló központi vezetői irányítási modellben történik. Ez pedig rombolja, ellehetetleníti annak a lehetőségét, hogy a vertikális interakciókban a közhivatalnokok és az állampolgárok között a kölcsönösség elvének megfelelő viszonyok alakuljanak ki. Ez a dinamika közvetlenül hatást gyakorol a jogalkotás módjára: megjelennek a visszaható hatályú törvények, a jogrendszert átfogják a kivételek, a törvények tartalmáról nem folytatnak nyilvános vitát, a szűk politikai elitre bizonyos törvények nem vonatkoznak, a politikai hatalmat korlátozó nemzetközi és európai jogi normákat figyelmen kívül hagyják. A hatalomgyakorlásnak ez a módja azonban úgy van megtervezve, hogy ne váltson ki olyan mértékű elégedetlenséget, amely a vezetői irányítás által megalkotott szabályoknak való nyílt és általános ellenszegüléshez vezetne. Ezért odafigyelnek a közszolgáltatások kiszámítható működésének a fenntartására és a megélhetősi

költségek elviselhetőségére. A politikai vitákat úgy keretezik, hogy közellenségnek nyilvánítanak olyan sérülékeny, kis létszámú csoportokat, amelyek a tényleges hatalomgyakorlásra nem jelentenek veszélyt, de az irántuk keltett gyűlölethez politikai hasznot lehet húzni. A hatalmi rendszert nem zavarja, hogy ennek következtében ezek a csoportok jogfosztottá válnak. Például a menekültek, transzszexuálisok. Ez a hatalomgyakorlási mód a jogviták rendezésére is hatással van. A rendes bírósági szervezet egy nagy létszámú, összetett struktúra, amelyet a bírói függetlenség elve szerint szerveztek meg korábban. A politikai hatalom csak a kis létszámú testületeket tudja hatékonyan befolyásolni, így a bírósági rendszer vezetésén keresztül próbál hatással lenni a bírászkodásra. Különösen a bírói gyakorlat azon területe fontos számára, ahol a jogviták közvetlenül kihatással lehetnek a hatalom kizárólagos gyakorlásának a megőrzésére. Ezért úgy szervezi át az ítélezést, hogy a választójogi, népszavazási, gyülekezési joghoz, valamint a közérdekű információkhoz való hozzáféréshez kapcsolódó joggyakorlat egy politikailag ellenőrizhető bírói szervezet ellenőrzésre alatt formálódjon. Ezekhez a törekvésekhez illeszkedően

A JOG BELSŐ ERKÖLCSI ELVEI TERMÉSZETESEN SEGÍTHETNEK A MEGFELELŐ INTÉZMÉNYI VÁLTOZATOK MEGTALÁLÁSÁBAN, DE NEM MŰKÖDNEK AKKOR, HA A JOGRA TOVÁBBRA HIERARCHIKUS VEZETÉSI MECHANIZMUSKÉNT TEKINTÜNK, ÉS HA A JOGÁSZOK ELSŐSORBAN A KÖZPONTI HATALOM BÜROKRATAJAKÉNT TEKINTENEK ÖNMAGUKRA

ezen ügyek nagy részében a végső döntéseket a legfelső bíróság elnöke által összeállított tanácsokban hozzák. A bírászkodás alsóbb szervezeti struktúrái a közvetlen politikai befolyás által nem érintettek, de a központi vezetői irányítás nem tisztességes szándécai alapján hozott törvényeket alkalmazniuk kell. Ezeket a törvényeket a bírósági eljárásokban a tisztességes eljárás elvei szerint, pártatlanul, függetlenül ítélező bírók vagy bírói tanácsok kötelesek alkalmazni a jogviták eldöntése során.

Az itt elmesélt történet alapvetően párhuzamos azzal a helyzetleírással, amelyre Sajó vonatkoztatni akarja „önvédő jogállam”-felfogását.⁶⁸ Sajó „nem annyira rossz” („Not so Bad Law”) jogrendszerként írja le azt a hatalomgyakorlási mechanizmust, amelyet fent bemutatam. Ennek az értékelésnek az a következménye, hogy a bírácoknak, akiknek a központi vezetői irányítás nem tisztességes jogszabályait kell alkalmazniuk, nincsenek erős érveik arra, hogy ezeknek a szabályoknak az érvényességét megkérdőjelezzék, ugyanis azokat a legalapvetőbb formális felhatalmazási szabályokat betartva hozták létre.⁶⁹ Azonban a kizárólagos hatalomra törekvő politikai rendszer egy többszintű jogrendszer keretei között működik, ahol csak a nemzeti jog tartalmára tud

döntő hatással lenni. A jogrendszer európai és nemzetközi szintjei olyan tartalmú szabályokat írnak elő, amelyek nem összeegyeztethetőek a hatalom kizárólagos gyakorlásával, valamint a kiszolgáltatott személyek és szervezetek jogfosztásának lehetőségével. Mivel annak túl nagy gazdasági és politikai költségei lennének, hogy a jogrendszer többszintűségét megszüntessék, a kizárólagos hatalomgyakorlásnak ez a formája sajátos módon egy olyan jogrendszer keretei között kénytelen működni, amelynek a tartalma csak korlátozottan befolyásolható. Éppen ezért az európai és a nemzetközi jogforrásoknak a hatását és jelentőségét kívánja befolyásolni a jogviták eldöntését illetően. Ennek jegyében olyan mechanizmusokat fejlesztettek ki a bíróságok vonatkozásában, amelynek célja, hogy kivegyék ezeket a jogforrásokat a bírák által alkalmazható jog köréből: ezek lehetnek alkotmánybírói doktrínák, bírósági igazgatási intézkedések vagy a joggyakorlat központi irányítását szolgáló, jogegységet kézben tartó eljárások. De ahhoz, hogy ezek a mechanizmusok működőképesek legyenek, a bírák együttműködése szükséges. Sajó erre a bírói felelősségre hívja fel a figyelmet. A bírának még van mozgásteret annak kifejezésre juttatására, hogy felfogásuk szerint mi az a jogrendszer, amelynek keretében jogszerűen lehet eldönteni a jogvitákat. Ezt a mozgásteret kell a lehető legjobban kihasználniuk.⁷⁰

Sajó elvárásai hasonlóak ahhoz, ami Fuller felfogásában a bíró feladata. Fuller felfogásában az ítékezés a jogszabályok értelmére és céljára vonatkozó gyakorlati érvek konstruálásának folyamata. Az ítékezés jogi döntései és szabályai nem választhatóak el az indokolástól, azok is az egységes érvelési folyamat részei. A bírói döntés Fuller felfogásában „mindig egy megmagyarázott dolog”.⁷¹ A precedensalapú bíráskodás mindig a múltbeli döntések újragondolásán alapul, azokat alakítják a későbbi bíróságok az éppen aktuális társadalmi körülmények és igények követelményeihez.⁷² A bíráskodás ezen fulleri felfogásában a bírának kapcsolódnia kell azokhoz az implicit normákhoz, amelyek az ítékezés társadalmi környezetét képezik.⁷³

A bíráskodás ilyen felfogása az indokok szélesebb hozzáférhetőségét feltételezi, mint ami a kontinentális intézményes környezet bírói szerepfelfogásából következik. Ha jól értem Sajót, az „önvédő jogállam” bírói szerepfelfogása a jogszabályok célját és értelmét értelmező *common law* rendszerben ítélező bíró au-

tonómiáját helyezi szembe a közép-európai „hivatalnokbíró” szerepfelfogásával. Lényegében amellettt érvel, hogy a jogállami kultúra megőrzése érdekében el kellene sajátítani egy olyan bírói szerepfelfogást, amely (eddig) leginkább a *common law* bíráskodásra volt jellemző. Ezzel az új szerepfelfogással megőrizhetik a többszintű jogrendszer érvényességi igényét és az egyenlő méltóság elvét tiszteletben tartó jogi kultúra folyamatosságát, és, nem mellékesen, a bírói jogértelmezés eszközeivel rámutathatnak a központi vezetés legitimációs hiányosságaira. Azoknak a bíráknak, akik fenn akarják tartani a kölcsönösség elvének megfelelő jog kultúráját, bátran kell alkalmazni azokat a jogértelmezési eszközöket, amelyeket a többszintű jogrendszer biztosít számukra.

De azt illetően, hogy ennek az eszköztárnak az alkalmazása kiérdemli-e az „önvédő jogállam” elnevezést, erős kétségeim vannak. A rendes bírák jogértelmezési eszköztárának hatékonysága meglehetősen szerény; döntéseiket befolyásolni lehet formálisan törvényeknek nevezett központi vezetői irányítási szabályokkal, felül tudja vizsgálni és meg tudja semmisíteni a kizárólagos politikai hatalmat megtartani kívánó csoport egyoldalú befolyása alatt álló testület,

amelyet Alkotmánybíróságnak hívnak. Ha a jogalkotást meghatározó politikai viszonyok nem változnak, a bírák nagyon korlátozott hatást tudnak elérni. Ugyanakkor Dyzenhaus tanulmányaiból⁷⁴ tudhatjuk, hogy bár a független bíráskodás intézményes kultúrájának a fenntartása önmagában hozzájárulhat a joguralom jövőbeli helyreállításának a lehetőségéhez, szükség van hősies bírákra is, akik fátylát tartanak a sötétségben.

ÖSSZEGZÉS

Miben áll Fuller jogelméletének a jelentősége ebben az összefüggésben?

Először is, amikor kénytelenek vagyunk szembe-sülni egy olyan joggyakorlattal, mint a magyar, jól láthatóvá válnak Fuller jogpozitivizmus-kritikájának az erényei. Elsősorban a jogpozitivizmusnak arra a fogyatékoságára mutat rá, hogy nem tud különbséget teremteni a vezetői irányítás és a kölcsönösség elvét tiszteletben tartó gyakorlat között. A jogi normák érvényességi feltételeire fókuszáló felfogása képtelenné teszi erre. Ennek a különbségtételnek pedig kulcsfontosságú jelentősége van az önkényes, kizáró-

lagos hatalomra törő törekvések veszélyének előrejelzésében.

Ehhez kapcsolódó második fontos tanulság, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint Fullernek igaza volt: a jog belső erkölcsének a tiszteletben tartása az általánosság elvének, az egyenlőségnek és az egyéni szabadságnak az esélyét növeli, megsértése pedig az önkényes hatalomgyakorlás előjele lehetnek. Nem ismerünk olyan autokráciát, amely a közhatalomgyakorlás lényeges vonatkozásaiban tiszteletben tartja a kölcsönösség elvét. Hart (Raz) és Dworkin ilyen autokráciát feltételező, hipotetikus példák alapján Fuller kritikáinak – amelyek szerint elképzelhető olyan autokrácia, amely tiszteletben tartja ezt az elvet – eddig nem tapasztalhattuk meg a tényleges megvalósulásait, történelmi példáit.

Nem kell attól félni, hogy Fuller elfogult a *common law* rendszerek iránt. Egyfelől fontos belátni, hogy minden jogelmélet magán viseli annak az intézményes kultúrának a nyomait, amelynek a problémáira válaszolva megfogalmazódott, ez igaz Kelsenre, Hartra és Fullerre is. Ezek a partikuláris vonások nem vonják kétségbe az elméletek általánosságigényét. Fullernek az az alapkérdése, hogy a *common law* rendszer milyen tulajdonsága tette ellenállóvá ezt a rendszert az autokratikus tendenciákkal szemben, és tette alkalmassá egy demokratikus kormányzási rendszer fenntartására. Az ezzel a kérdéssel kapcsolatos meglátásai jó szempontokkal szolgálhatnak a kontinentális jogrendszer bizonyos vonásainak, történelmi örökségeinek az újragondolására. A két jogrendszer folyamatosan, kölcsönösen befolyásolta egymást. Annak újragondolása, hogy hogyan tegyük ellenállóbbá a joggyakorlatot a korlátlan hatalomra törő politikai törekvésekkel szemben, szükségessé teheti a jogról való gondolkodásunk újrahangolását. A jog interaktív gyakorlatként való felfogása egy olyan általános elmélet, amely új távlatokat adhat a demokratikus intézményes gyakorlatokhoz illeszkedni igyekvő jogfelfogásoknak. De nemcsak ebben segíthet.

A demokrácia hanyatlását és a demokratikus intézményes gyakorlatok visszaélésszerű működését beazonosítani és előrejelezni törekvő akadémiai diskurzusnak komoly nehézségeket okoz a visszaélésszerű gyakorlatok megragadása. Az új autokráciák megtartják az alkotmányos demokratikus intézményi struktúrákat, és azokat a saját céljaikra használják. Nem lerombolják, hanem lassan mérgezik és elkábítják azokat. Minél tovább rejtteni kívánják azt, hogy a rendszer már elvesztette demokratikus karakterét.

A folytonosság látszata az új autokráciák számára stratégiai jelentőségű.

Azok az összehasonlító alkotmányjogászok, akik a demokratikus visszaélésekre fókuszálnak, az alkotmányos rendszerek olyan módosításaira érzékenyek, amelyek a demokratikus elszámoltathatóság struktúráit veszélyeztetik.⁷⁵ De mindeközben lemondanak arról, hogy azt vizsgálják, hogy a kizárólagos hatalomra való törekvés milyen változást okoz a jog intézményes működésében, racionalitásgényében és interaktív jellegében. Bizonytalanok abban, hogy a

jogot pusztán a demokratikus politika eszközeként értelmezzék, vagy olyan intézményes gyakorlatként, amelynek önálló erkölcsi értékei vannak.⁷⁶ Fuller felfogása szerint a jog belső erkölcsi elvei egyben a demokrácia előfeltételei is. A fulleri elmélet szerint a jog interaktív jellegének megsértései jelzik előre az autokratikus tendenciák erősödését. De ahhoz, hogy az interakció megsértéseit észrevegyük, a társadalomtudományokra nyitottabb jogfelfogásra van szükség.

A tapasztalatom az volt, hogy a német akadémiai jogi diskurzus nagyon lassan ébredt rá, és értette meg a magyar jogrendszer autokratikus átalakulásának a mélységét és jelentőségét. Ehhez a lassú megvilágosodáshoz álláspontom szerint hozzájárult a német jogi gondolkodás alapvetően jogpozitivistá alaphangoltsága, és az, hogy Fuller jogelméletének belátásai nem aktív részei a jogi gondolkodásnak. Fuller művének megjelenése segíthet abban, hogy elmélyítse ezt az érzékenységet. Vannak olyan vonásai az ötvenes évekbeli „harvardi jogtudomány”-nak, amelyek ma is érdemesek arra, hogy átmentsük azokat az európai jogi kultúrába.

JEGYZETEK

1. *Rediscovering Fuller. Essays on Implicit Law and Institutional Design*, eds. Willem J. WITTEVEEN – Wibren VAN DER BURG, Amsterdam University Press, 1999; *The Hart–Fuller Debate in the Twenty-First Century*, ed. Peter CANE, Oxford, Hart Publishing, 2010, <https://doi.org/10.5040/9781472564993>.
2. Nigel SIMMONDS: *Law as Moral Idea*, Oxford University Press, 2007; David DYZENHAUS: *Hard Cases in Wicked Legal Systems. Pathologies of Legality*, Oxford University Press, 2010; Jutta BRUNNÉE – Stephen J. TOOPE: *Legitimacy and Legality in International Law. An Interactional Account*, Cambridge University Press, 2010, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511781261>; Evan

- Fox-DECENT: *Sovereignty's Promise. The State as Fiduciary*, Oxford University Press, 2011, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199698318.001.0001>; Kristen RUNDLE: *Forms Liberate. Reclaiming the Jurisprudence of Lon L. Fuller*, Oxford University Press, 2014, <https://doi.org/10.5040/9781472565983>; Wibren VAN DER BURG: *The Dynamics of Law and Morality. A Pluralist Account of Legal Interactionism*, Ashgate, 2014, <https://doi.org/10.4324/9781315615769>; Mátyás BÓDIG: *Legal Doctrinal Scholarship. Legal Theory and the Inner Workings of a Doctrinal Discipline*, Edward Elgar, 2021, <https://doi.org/10.4337/9781788114066>; David DYZENHAUS: *The Long Arc of Legality. Hobbes, Kelsen, Hart*, Cambridge University Press, 2022, <https://doi.org/10.1017/9781009049054>.
3. Lon FULLER: *Die Moral des Rechts*, Übersetzt, eingeleitet und herausgegeben von Christoph BEZEMEK, Meiner Verlag, 2025.
 4. Lásd John W.F. ALLISON: *Continental Distinction in the Common Law. A Historical and Comparative Perspective on English Public Law*, Oxford, Clarendon, 1996.
 5. Lásd Wolfgang SCHLUCHTER: *The Rise of Western Rationalism: Max Weber's Developmental History*, Berkeley, University of California Press, 1981, 20–23. Ennek relevanciájára David Sciulli hívta fel a figyelmet – lásd David SCIULLI: *Theory of Societal Constitutionalism*, Cambridge University Press, 1992, 40–46. – és hozzá hasonlóan David Dyzenhaus – lásd David DYZENHAUS: *The Legitimacy of Legality*, *The University of Toronto Law Journal*, 1996/1, 129–180, különösen 134–135, <https://doi.org/10.2307/825889>; David DYZENHAUS: Fuller's Novelty, in *Rediscovering Fuller. Essays on Implicit Law and Institutional Design*, eds. Willem J. WITTEVEEN – Wibren VAN DER BURG, Amsterdam University Press, 1999, 78–99, 99.
 6. Schluchter értelmezése nagy hatást gyakorolt Habermas és Luhmann társadalomelméleteire, de a Max Weber-irodalomban komoly kételyekkel is fogadták, mert lényegében Max Weber módszertani felfogásával elentétesen értelmezte a tördékes Max Weber-korpuszt egy átfogó fejlődéstörténeti keretben. Lásd erről: Sandro SEGRE: *On Wolfgang Schluchter's Interpretation of Weber*, *Max Weber Studies*, 2013/1, 65–80, <https://doi.org/10.1353/max.2013.a808740>.
 7. William M. WIECEK: *American Jurisprudence After the War: "Reason Called Law"*, *Tulsa Law Review*, 2002/4, 857–878, 863–866; Gary PELLER: *Neutral Principles in the 1950's*, *University Michigan Journal of Law Reform*, 1988, 561–622.
 8. John DEWEY: *Freedom and Culture*, New York: G.P. Putnam's Sons, 1939, 131.
 9. Lásd John W.F. ALLISON: *Legal Culture in Fuller's Analysis of Adjudication*, in *Rediscovering Fuller*, 346–363, 350.
 10. David LUBAN: *Rediscovering Fuller's Legal Ethics*, *Georgetown Journal of Legal Ethics*, 1998, 801–829.
 11. „In a very real sense it may be said that the integrity of the adjudicative process itself depends upon the participation of the advocate. [...] It is small wonder, then, that failure generally attends the attempt to dispense with the distinct roles traditionally implied in adjudication. What generally occurs in practice is that at some early point a familiar pattern will seem to emerge from the evidence; an accustomed label is wanting for the case and, without awaiting further proofs, this label is promptly assigned to it. It is a mistake to suppose that this premature cataloguing must necessarily result from impatience, prejudice or mental sloth. Often it proceeds from a very understandable desire to bring the hearing into some order and coherence, for without some tentative theory of the case there is no standard of relevance by which testimony may be measured. But what starts as a preliminary diagnosis designed to direct the inquiry tends, quickly and imperceptibly, to become a fixed conclusion, as all that confirms the diagnosis makes a strong imprint on the mind, while all that runs counter to it is received with diverted attention.” Lon L. FULLER: *The Forms and Limits of Adjudication*, *Harvard Law Review*, 1978/2, 353–409, 382, 383, <https://doi.org/10.2307/1340368>.
 12. Uo. 383.
 13. LUBAN (10. vj.) 823.
 14. FULLER (11. vj.) 394–404.
 15. Fuller a policentrikusság fogalmát Polányi Mihálytól kölcsönözte. Lásd: Michael POLANYI: *The Logic of Liberty. Reflections and Rejoinders*, London: Routledge, 1951.
 16. ALLISON (9. vj.) 347–348.
 17. FULLER (11. vj.) 394.
 18. Uo. 402–403.
 19. ALLISON (9. vj.) 353–355. Lásd még erről: Jeff KING: *Judging Social Rights*, Cambridge University Press, 2012, 189–210, <https://doi.org/10.1017/cbo9781139051750>.
 20. FULLER (11. vj.) 398.
 21. LUBAN (10. vj.) 826.
 22. Uo. 829.
 23. FULLER: *The Lawyer as Architect of Social Structure*, in *The Principles of Social Order. Selected essays of Lon L. Fuller*, ed. Kenneth I. WINSTON, Duke University Press, 1981, 269; LUBAN (10. vj.) 801.
 24. LUBAN (10. vj.) 816.
 25. FULLER (11. vj.) 384.
 26. Lon L. FULLER: *Philosophy for the Practicing Lawyer*, in *The Principles of Social Order*, 290; illetve Luban (10. vj.) 827.
 27. Lásd erről Abram CHAYES: *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, *Harvard Law Review*, 1976/7, 1281–1316; Mirjan R. DAMASKA: *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal*

- Process*, New Haven, Yale University Press, 1986, 147–180, 226–239.
28. Herbert HART: Positivism and the Separation of Law and Morals, *Harvard Law Review*, 1958/4, 593–629, <https://doi.org/10.2307/1338225>; Lon F. FULLER: Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart, *Harvard Law Review*, 1958/4, 630–672, <https://doi.org/10.2307/1338226>.
 29. Lásd erről: GYÖRFI Tamás: *A kortárs jogpozitivizmus perspektívái*, Miskolc, Prudentia, 31–38.
 30. Joel Feinberg megjegyzése. „Joel Feinberg [...] remembered Fuller pacing ‘back and forth at the back of the lecture hall like a hungry lion’ and leaving half way through the question session.” Nicola LACEY: *A Life of H.L. A. Hart: The Nightmare and the Noble Dream*, Oxford University Press, 2004, 198, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199202775.001.0001>.
 31. RUNDLE (2. vj.) 58.
 32. DYZENHAUS: The Legitimacy of Legality (6. vj.) 130.
 33. „With all its subtleties, the problem of interpretation occupies a sensitive, central position in the internal morality of the law. It reveals, as no other problem can, the cooperative nature of the task of maintaining legality. If the interpreting agent is to preserve a sense of useful mission, the legislature must not impose on him senseless tasks. If the legislative draftsman is to discharge his responsibilities he, in turn, must be able to anticipate rational and relatively stable modes of interpretation. This reciprocal dependence permeates in less immediately obvious ways the whole legal order. No single concentration of intelligence, insight, and good will, however strategically located, can insure the success of the enterprise of subjecting human conduct to the governance of rules.” Lon L. FULLER: *Morality of Law*, Revised edition, Yale University Press, 1969, 91.
 34. Lásd Kenneth I. WINSTON: Introduction, in *The Principles of Social Order. Selected essays of Lon L. Fuller*, ed. Kenneth I. WINSTON, Duke University Press, 1981, 15.
 35. Uo. 27–33.
 36. Gerald J. POSTEMA: *Legal Philosophy in the Twentieth Century: The Common Law World*, Springer, 2011, 150–151.
 37. „The positivist sees the law at the point of its dispatch by the lawgiver and again at the point of its impact on the legal subject. He does not see the lawgiver and the citizen in interaction with one another, and by virtue of that failure he fails to see that the creation of an effective interaction between them is an essential ingredient of the law itself.” FULLER (33. vj.) 193. Lásd POSTEMA (36. vj.) 151.
 38. „[I]f the law is intended to permit a man to conduct his own affairs subject to an obligation to observe certain restraints imposed by superior authority, this implies that he will not be told at each turn what to do; law furnishes a baseline for self-directed action, not a detailed set of instructions for accomplishing specific objectives.” FULLER (33. vj.) 210. Lásd még POSTEMA (36. vj.) 151.
 39. POSTEMA (36. vj.) 152.
 40. Herbert HART: Lon L. Fuller: The Morality of Law (1965), in H. H.: *Essays in Jurisprudence and Philosophy*, Oxford, Clarendon, 1983, 343–364; Joseph RAZ: The Rule of Law and its Virtue, in J. R.: *Authority of Law. Essays on Law and Morality*. Second Edition, Oxford University Press, 2009, 210–229, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198253457.003.0011>.
 41. POSTEMA (36. vj.) 153–154.
 42. FULLER (33. vj.) 159. Lásd még Lon L. FULLER: A Reply to Professors Cohen and Dworkin, *Villanova Law Review*, 1965/4, 655–666, 663.
 43. FULLER (33. vj.) 162.
 44. Uo.
 45. Lásd RUNDLE (2. vj.) 130.
 46. „Rather, Fuller’s principal concern is the second aspect of the tradition: the discovery of natural laws of social order, that is, the compulsions and opportunities necessarily contained in particular domains of objective social reality, in certain ways of organizing men’s relations with one another.” WINSTON (34. vj.) 12. Lásd még POSTEMA (36. vj.) 155.
 47. Lon L. FULLER: Freedom as a Problem of Allocating Choice, *Proceedings of the American Philosophical Society*, 1968/2, 101–106.
 48. Fuller saját szabadságfelfogását John Stuart Mill kárelven alapuló szabadságfelfogásával állítja szembe, amit annak idején Hart képviselt a Harvardon... FULLER (33. vj.) 168. Dan Priel republikánusnak tartja Fuller szabadságfelfogását. Lásd: Dan PRIEL: Lon Fuller’s Political Jurisprudence of Freedom, *Jerusalem Review of Legal Studies*, 2014/1 18–45, 31–34, <https://doi.org/10.1093/jrls/jlu003>.
 49. POSTEMA (36. vj.) 157–158.
 50. Pavlos ELEFThERiADiS: Legality and Reciprocity: A Discussion of Lon Fuller’s The Morality of Law, *Jerusalem Review of Legal Studies*, 2014/1, 1–17, <https://doi.org/10.1093/jrls/jlu002>.
 51. PLATÓN: *Kritón*, 50c–52a, in *Platón Összes Művei kommentárokkal, Euthüphrón, Szókratész védőbeszéde, Kritón*, ford. GELENCZEY-MIHÁLTZ Alirán, Budapest, Atlantisz, 2005, 172–176.
 52. ELEFThERiADiS (50. vj.) 16–17.
 53. FULLER (33. vj.) 207.
 54. FULLER (33. vj.) 208.
 55. RUNDLE (2. vj.) 127.
 56. FULLER (33. vj.) 208–209.
 57. „This follows from the basic difference between law and managerial direction; law is not, like management, a matter of directing other persons how to accomplish tasks set by a superior, but is basically a matter of providing the citizenry with a sound and stable framework for their interac-

- tions with one another, the role of government.” FULLER (33. vj.) 210.
58. RUNDLE (1. vj.) 129.
59. FULLER (33. vj.) 216.
60. Uo. 239.
61. RUNDLE (2. vj.) 115.
62. Uo. 116.
63. „If the conception here advanced is sound, it follows that in extending »the rule of law« to international relations, law and community of purpose must develop together. It is also apparent that a community of purpose which consists simply in a shared desire to avoid reciprocal destruction is too impoverished to furnish a proper basis for meaningful adjudication. Where the only shared objective is the negative one of preventing a holocaust, there is nothing that can make meaningful a process of decision that depends upon proofs and reasoned argument. It is of course conceivable that, moved by a desire to prevent such a holocaust, two nations (say, Russia and the United States) might submit a dispute to arbitration, but they would do so in much the same spirit that they might resort to a throw of the dice unless there were perceived by both some body of principle, however vague, that might control and give rationality to the decision. Such a body of emergent principle would have to derive from one of the two basic principles of order. In practice this would mean that it would have to derive from relationships of reciprocity.” FULLER (11. vj.) 378.
64. Martin KRYGIER: The Hart–Fuller Debate, Transitional Societies and the Rule of Law, in *The Hart–Fuller Debate*, 2010, 107–134, 127.
65. „I argue that this telos involves a state of affairs in which (at a minimum, and this could be added to and elaborated) law contributes in salutary ways to constraining and channelling uses of power—political, social and economic—so that the possibilities of its arbitrary exercise and abuse are significantly diminished.” Uo. 130–131.
66. Uo.
67. András SAJÓ: Militant Rule of Law and Not-so-Bad Law, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2024, 525–549, <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00221-8>.
68. Ez az én összefoglalásom, Sajó más fogalmi nyelvezetet használ. Sajó nyelvhasználatán, sajnos, erős nyomott hagyott a jogpozitivistá hagyomány Fuller-értelmezése, ezért az érvényesség fogalmára építve keretezi a patológus jogrendszer problémáit.
69. SAJÓ (68. vj.) 536.
70. „As to interpretation, even assuming that a law is valid, the presumption of its fraudulent application is compatible with the idea of a legal order. Given that extreme versions of NSB law should not be assumed to be impartial nor enacted in good faith, the judge should go the extra mile when applying the recognized techniques of interpretation in order to reach the most impartial meaning possible, for example where the law allows discretion intended to favor government cronies.” Uo. 545.
71. Lásd Gerald POSTEMA: Implicit Law, *Law and Philosophy, Special Issue on Lon Fuller*, 1994/3, 361–387, 378, <https://doi.org/10.1007/bf01001679>.
72. Ahogy Postema Fullert is idézve fogalmaz: „Proceeding case by case, the collaborative enterprise of adjudicative law fit(s) and refit(s) its prescriptions to the configurations of life as they reveal themselves in litigation.” Uo. 379.
73. „it must maintain communication with standards implicit in the social environment in which it functions, for they provide the raw stuff of (adjudicative) law.” Uo.
74. David DYZENHAUS: Judicial independence, Transitional Justice and the Rule of Law, *Otago Law Review*, 2003, 345–369, 364.
75. Lásd Jan PETROV: How to Detect Abusive Constitutional Practices, *European Constitutional Law Review*, 2024, 191–221, <https://doi.org/10.1017/S1574019624000142>.
76. Ez a bizonytalanság jellemzi Petrov fent idézett tanulmányát is. Uo. 206.

FÓRUM

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDHOZ KAPCSOLÓDÓ
JOGGYAKORLAT HIÁNYOSSÁGAIRÓL

A Fórum rovatban szereplő írások kritikusan értékelik azokat a közelmúltbeli, az egyenlő bánásmódhoz való joggal szembeni jogalkotói és jogalkalmazói támadásokat, amelyek a Nők 40 nyugdíjprogramot, a hatósági jogsértésekkel szemben rendelkezésre álló szankciókat és az LMBTQI emberek státuszát érintik.

Balogh Lídia – Drinóczi Tímea:
A GONDOSKODÁS ELISMERÉSE
VAGY DISZKRIMINÁCIÓ?

GONDOLATOK A „NŐK 40” NYUGDÍJLEHETŐSÉGRŐL TÁRSADALMI
EGYENLŐSÉGI ÉS ALKOTMÁNYJOGI SZEMPONTBÓL

2025-től szigorodnak a nők karkedvezményes nyugdíjazási lehetőségének, közismert nevén a „Nők 40”-nek a jogosultsági feltételei – roppent fel a sajtóban 2024 őszén a hír, amit azután néhány nappal később a Pénzügyminisztérium kacsának minősített.¹ A(z ál)hír amiatt volt különösen figyelemreméltó, mert a népszerű nyugdíjkonstrukció részleteit² a bevezetése óta eltelt tizenöt év során több ízben is módosították ugyan, ám ez mindig az igénybevétele könnyítése, illetve ösztönzése jegyében történt. Az alapkoncepció viszont nem változott, hiába érték – amint azt az alább vázoljuk – kritikák különböző forrásokból és szempontokból. A jelen írás keretei között nem célozzuk sem a közgazdasági vonatkozások részletezését, sem a magyar nyugdíjrendszer átfogó elemzését: társadalmi egyenlőségi és alkotmányjogi szempontokra összpontosítunk. Elsősorban normatív kérdések vizsgálatára vállalkozunk, aminek során – a politikai és gazdasági kontextusból adódóan – meghatározó jelentőségűek az európai uniós standardok és elvárások. Nem hagyhatunk figyelmen kívül azonban empirikus módszerekkel megválaszolható kérdéseket sem: hogy vajon hatékony-e a „Nők 40” a kimondott társadalmi célját tekintve, illetve hogy milyen társadalmi hatásokkal jár.

A „NŐK 40” BEVEZETÉSE
ÉS FELTÉTELRENDSZERE

2010 novemberében – még ugyanabban az évben, amikor a Fidesz másodszor is választást nyert – a kormány törvényjavaslatot nyújtott be egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú törvények módosításáról,³ többek között az öregségi nyugdíj egy új formájának bevezetéséről. Ez később „Nők 40” néven vált ismertté, tekintettel arra a két alapelemre, miszerint kizárólag nők vehetik igénybe, mégpedig negyven év ún. jogosultsági idő megszerzését követően; adott esetben a rájuk vonatkozó nyugdíjkorhatár betöltése előtt.

ALACSONYABB NYUGDÍJAT
EREDMÉNYEZ AZ IGÉNYBEVEVŐK
SZÁMÁRA. MINT AMIT
AKKOR KAPTAK VOLNA, HA
A RÁJUK VONATKOZÓ NYUGDÍJ-
KORHATÁR ELÉRÉSÉIG
DOLGOZNAK

2010. december 20-án az Országgyűlés elfogadta a törvényjavaslatot, a módosító jogszabályt még az éve vége előtt kihirdették,⁴ és a karkedvezményes nyugdíj lehetősége pedig 2011. január 1-jével kezdődően meg is nyílt az érintettek számára.

A koncepció kulcseleme, hogy ebben a kontextusban jogosultsági időnek minősül nemcsak a fizetett munka ideje („kereső tevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszony”), hanem

azok az időszakok is, amelyek alatt az illető gyermekgondozással kapcsolatos ellátásban (a jelenleg⁵ hatályos felsorolás szerint: „terhességi-gyermekágyi segélyben, csecsemőgondozási díjban, örökbefogadói díjban, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozást segítő ellátásban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, gyermekek otthongondozási díjában és a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekére tekintettel megállapított ápolási díjban”) részesült.⁶

Alapesetben a negyven év jogosultsági időbe legfeljebb nyolc év gyermekneveléssel töltött idő számítható be, vagyis feltétel a minimum harminckét évnyi keresőtevékenység. Azoknál az anyáknál, akik súlyosan beteg vagy fogyatékossgal élő gyermek(ek)ről gondoskodtak, két évvel módosul ez az arány a gyermekneveléssel töltött idő javára.⁷ Külön szabály vonatkozik azokra a nőkre, akik öt vagy több gyermeket neveltek: az ő esetükben gyermekenként egy-egy évvel – de legfeljebb hét évvel – csökken a keresőtevékenységgel töltött idő minimálisan elvárt mértéke.⁸ (Vagyis, a fizetett munkával töltött évek abszolút minimuma huszonhárom év.)

A „Nők 40” koncepciójának a megítélését tekintve kulcsfontosságú eleme, hogy alacsonyabb nyugdíjat eredményez az igénybevevők számára, mint amit akkor kaptak volna, ha a rájuk vonatkozó nyugdíjkorhatár eléréséig dolgoznak. Egy kritikus véleményt megfogalmazó szakértő szerint: „Az érintettek valószínűleg nem vagy széles körben nem tudnak a rejtett veszteségről. [...] A rejtett veszteség figyelmen kívül ma-

radását erősíti az a tájékoztatás, hogy a »Nők 40«-et igénybe vevők teljes nyugdíjat kapnak. Ez igaz is a nyugdíj megállapításakor. A nyugdíjvesztés csak az általános korhatár elérése után következik be.”⁹

Az is fontos eleme ugyanakkor a szabályozásnak, hogy noha a „Nők 40” mellett eredetileg nem lehetett biztosítási jogviszonyt fenntartani,¹⁰ ezt a tilalmat az évek során több lépésben enyhítették, illetve az érintettek jelentős része számára teljesen eltörölték. Jelenleg a közsféra egy körülhatárolt területét kivéve¹¹ gyakorlatilag bárhol dolgozhatnak a kerkedvezménnyel nyugdíjba vonult, teljes öregségi nyugdíjban részesülő nők, felső jövedelmi korlát nélkül, kedvező – a munkavállalásukat, illetve foglalkoztatásukat ösztönző – adózási feltételek mellett. Ez azt jelenti, hogy a bruttó bérükből nem vonnak társadalombiztosítási járulékot – csak személyi jövedelemadót –, a munkáltatójuknak pedig nem kell a bérük után szociális hozzájárulási adót fizetnie.

A „NŐK 40” CÉLCSOPORTJA

A kormány által 2010 novemberében benyújtott törvényjavaslat általános indokolása szerint a bevezetendő „Nők 40” jelentősége két szinten is érvényesül: *„A törvényjavaslat legfontosabb célja a hosszú munkavisztonnyal rendelkező nők nyugdíjkezdvezményének megteremtése, a nők kettős – családi és munkahelyi – szerepvállalásának, a családi helytállás mellett elért hosszú munkavisztonnyának elismerése. A nyugdíjkezdvezmény a fiatalabb korban megadott nyugdíjazási lehetőség révén elősegíti az érintett nők további családi szerepvállalását, ezáltal a fiatalabb gyermeces anyák munkaerő-piaci részvételi feltételei is javulhatnak.”*¹²

2019 januárjában ugyanezeket a gondolatokat ismételte meg, még közvetlenebbül az Emberi Erőforrások Minisztériumának parlamenti államtitkára, amikor egy sajtótájékoztatón kifejtette, hogy a „Nők 40” nyugdíjprogram *„a kormány azon alapértékét tükrözi, hogy a legnagyobb mértékben azokat kívánják támogatni, akik munkát is vállalnak és gyermeket is nevelnek. Ez a program sokkal inkább családtámogatási intézkedés, mintsem nyugdíjpolitikai lépés, mivel a családoknak segít abban, hogy például a nagymama részt vállalhasson az unokák nevelésében – hangsúlyozta az államtitkár.”*¹³

A fenti indokolások relevanciáját azonban erőteljesen megkérdőjelezi az a körülmény, hogy a „Nők 40” igénybevételenek soha nem volt feltétele az, hogy

az illető nőnek gyermeke legyen – akár biológiai, akár örökbefogadott –, illetve az, hogy fel tudjon mutatni gyermekneveléssel töltött időszakot a pályája során. Az utóbbi esetben ugyanis nincs minimális időtartam meghatározva, ellentétben a keresőtevékenységgel töltött idővel: úgy is jogosulttá válhat egy nő a kerkedvezményes nyugdíjra, ha mind a negyven évet keresőtevékenységgel töltötte. Másfelől az sem feltétel, hogy a nyugdíjba vonuláskor legyen unokája, vagy akár esélye arra, hogy nagyszülővé váljon – tekintve, hogy olyanok is igénybe vehetik, akiknek soha nem volt gyermekük. Továbbá, a 2019-es sajtónyilatkozat második kijelentését – miszerint a nők aktívabb, akár „főállású” nagyszülői szerepvállalását szolgálja a „Nők 40” – már az a körülmény is aláássa némiképp, hogy ebben az időszakban már a jogosultak jelentős része számára nyitva állt a lehetőség, hogy a kerkedvezményes nyugdíj igénybevétele mellett fizetésért dolgozzanak, akár teljes munkaidőben (adott esetben a korábbi fizetésüknél magasabb nettó összegért).

Leszögezhetjük tehát, hogy a hivatalos narratíva ellenére – ám az elnevezéséhez hűen – a „Nők 40” általában a nőknek szól, és nem kifejezetten az anyáknak. Ha a feltételeket mégis az utóbbiak csoportjának vonatkozásában vizsgáljuk, akkor pedig azt találjuk, hogy

akkor pedig azt találjuk, hogy a konstrukció kedvezőtlen a sokgyermekes anyák számára: egy-négy gyermek esetén nyolc év a maximálisan beszámítható gyermekgondozási idő, az ötödik gyermektől kezdve (a tizenegyedikig) azonban csak gyermekenként egy-egy évvel nő ez az időtartam.¹⁴ Valójában nehéz is elképzelni, hogy valaha volt olyan nő Magyarországon, aki élni tudott a maximális gyermekgondozási idő (tizenhét év) beszámításának

lehetőségével: vagyis olyan nő, aki tizenegy (vagy több) gyermeket nevelt, akik között súlyosan beteg vagy fogyatékossgal élő is volt, és emellett még a munkaerőpiacion is aktívan jelen tudott lenni huszonhárom évig, mielőtt a rá egyébként vonatkozó öregségi korhatárt betöltötte volna. Nyilvánvaló, hogy a „Nők 40” egyike azoknak a tágan értelmezett családtámogatási formáknak, amelyeknek a kritériumrendszere a kedvező, de legalábbis konszolidált körülmények között élő réteget rajzolja ki célcsoportként,¹⁵ miközben a hátrányos helyzetű társadalmi csoportoknak¹⁶ – körükben a magyarországi romák jelentős részének – esélye sincs azokból részesülni.

Itt említhető meg, hogy a 2020-es években felmerült még egy célcsoport, akikre viszont aligha gon-

dolt a jogalkotó 2010-ben a nők kordedvezményes nyugdíj koncepciójának kialakításakor: a magukat nőként azonosító transzneműek.¹⁷ Egy érintett ügyben, aki férfiként született, és évtizedeken át férfiként élt, majd 2013-ban sikeresen kérvényezte, hogy jogilag nőként ismerjék el, a Veszprémi Törvényszék kimondta, hogy az illető jogosult a „Nők 40” kordedvezményes nyugdíj igénybevételére.¹⁸ A bírósági döntés jogerőre emelkedett, ennek megfelelően a területileg illetékes nyugdíjbiztosítási szerv megállapította a jogosultsági időt. A felügyeleti szerv, a Magyar Államkincstár azonban hatályon kívül helyezte a döntést, arra hivatkozva, hogy nem egyértelmű, vajon figyelembe vehető-e a jogilag nőként való elismerést megelőzően szerzett jogosultsági idő a „Nők 40” program keretében, és utasította a regionális nyugdíjbiztosítási szervet a határozat módosítására, ami meg is történt: az új határozat kizárólag a jogi nemváltoztatást követő időszakot vette figyelembe a jogosultsági idő megállapításakor. Az érintett személy ismét bírósághoz fordult, megtámadva a módosított határozatot, ám a Veszprémi Törvényszék 2024-ben elutasította keresetét.¹⁹ Feltehetően ez az ügy motiválta azt a kormánypárti képviselők által 2023-ban benyújtott törvényjavaslatot, amely jogszabályba foglalta volna, hogy a „Nők 40”-re való jogosultság megállapításakor csak a „nőként folytatott” kereső tevékenységet, valamint „nőként eltöltött” gyermekgondozási időt lehessen figyelembe venni.²⁰ Néhány hónappal később a benyújtók indoklás nélkül visszavonták a törvényjavaslatot. A kérdés gyakorlati jelentőségével kapcsolatban megjegyzendő, hogy 2020 óta nincs lehetőség Magyarországon a nem jogi megváltoztatására.²¹ Továbbá, elérhető hivatalos adat hiányában is feltételezhető, hogy elenyésző lehet az érintettek száma (vagyis azon férfiként születetteké, akik korábban sikeresen kezdeményezték, hogy jogilag nőként ismerjék el őket, és adott esetben élni is kívánának a „Nők 40” kordedvezménnyel).

A MAGYARORSZÁGI NYUGDÍJPOLITIKAI KONTEXTUS

A „Nők 40” szűkebb nyugdíjpolitikai kontextusát illetően három jelentős elem emelhető ki. Először is, a bevezetésekor már hatályban volt az a törvényi rendelkezés, amelyet az előző kormány idején, 2009-ben

fogadtak el az öregségi nyugdíjra vonatkozó korhatár lépcsőzetes emeléséről.²² A végpontként mindkét nemre vonatkozóan kitűzött 65. életévet időközben (2022-re) már elérte a rendszer²³ – ugyanakkor a „Nők 40” *de facto* csökkenti a nők számára nyugdíjkorhatárt, hiszen jelentős részük hatvanöt éves kora előtt megszerzi a szükséges jogosultsági időt. Másrészt, a „Nők 40” bevezetésének évében, 2011-ben, egy kormányzati kezdeményezésű törvényjavaslat elfogadása révén szinte teljesen megszüntették a korhatár előtti nyugdíjba vonulás különböző lehetőségeit 2012-től²⁴ – a nők kordedvezményes nyugdíja kivételével. Harmadrészt, ezzel egyidőben – 2011 vé-

gén –, egy ugyancsak kormányzati kezdeményezésű jogszabály révén megszüntették a korábbi rokkantsági nyugdíjakat.²⁵ E három intézkedés együttesen azt eredményezte, hogy miközben a nyugdíjhoz való hozzáférés feltételei általánosságban szigorodtak, az újonnan bevezetett, „Nők 40” konstrukció mintegy kiemelt státuszhoz jutott.

Ezt a hangsúlyt rögzítette a lehető legmagasabb szinten az ugyancsak kormányzati kezdeményezésű, ugyancsak 2011-ben elfogadott Alaptörvény, amelynek XIX. cikke szerint: „Magyaror-

szág az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”²⁶

A MAGYARORSZÁGI ALKOTMÁNYPOLITIKAI KONTEXTUS

E védelmi igény meghatározása egyedi. Egyrészt azért, mert az Alkotmány korábban nem rendelkezett kifejezetten a nők időskori védelméről. Megmaradt az általános egyenlőségi és diszkriminációs klauzula megfogalmazásánál. Emellett rögzítette, hogy az anyáknak a gyermek születése előtt és után külön rendelkezések szerint támogatást és védelmet kell nyújtani. Az öregség esetén szociális biztonsághoz való jogot pedig általánosan, állampolgári jogként fogalmazta meg.²⁷ A nyugdíjjogosultság kérdésében az Alkotmánybíróság határozatai²⁸ azt mutatták, hogy a testület egyszerre próbálta a nők speciális védelmét

és a férfiak hátrányos megkülönböztetésének tilalmát érvényesíteni. A gyakorlatban azonban a formális egyenlőség elvét alkalmazta, ami a társadalmi valóság figyelmen kívül hagyásával, a nők korábbi kedvezményeinek felszámolásával, valamint a társadalmi erőforrások egyenlőtlen, illetve nem fair felhasználásának legitimálásával járt.²⁹ E határozatokból azonban nem következik semmi a tartalom alkotmánybeli rögzítése tekintetében. Az idézett alaptörvényi szabály másrészt összehasonlító alkotmányjogi szempontból is egyedi. Bár a gazdasági és szociális jogokat a nemzeti alkotmányok egyre inkább elismerik,³⁰ konvergencia nem figyelhető meg.³¹ Az alkotmányok a nőket vagy egyenjogú személyekként, vagy esélyegyenlőségi intézkedések alanyaiként, vagy védelemre érdemes csoportként (terhes nő, dolgozó nő, anya) határozzák meg.³² Az Alaptörvény e rendelkezésének egyedisége felveti a kérdést, hogy mi volt az indoka a megfogalmazásának. Kézenfekvő forrás a válasz fellelésére az Alaptörvény tervezetéhez benyújtott indokolás. Az azonban, követve az indokolásokkal kapcsolatos puszta formai megközelítést, csak ezt tartalmazza: „*A Javaslat lehetővé teszi továbbá azt, hogy az állami nyugdíjrendszer kialakítása tekintetbe vegye a nők sajátos helyzetét, és a nyugdíjjogosultság szabályait a nők fokozott védelmére tekintettel alakítsa ki.*”³³

A fentiek alapján elkerülhetetlen a kérdés, hogy mennyiben felel meg a „Nők 40” a hátrányos megkülönböztetés tilalmának. Ezt az elvet az Alaptörvény XV. cikke az alapvető jogok kapcsán rögzíti, többek között a nemek vonatkozásában,³⁴ és azt is, hogy a „*nők és a férfiak egyenjogúak*”.³⁵ De ugyanebben a cikkben szerepel az is, hogy Magyarország „*az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás³⁶ megvalósulását külön intézkedésekkel segíti*”,³⁷ valamint „*külön intézkedésekkel védi a családokat,*³⁸ *a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékosággal³⁹ élőket*”.⁴⁰ Ez utóbbi rendelkezések tekinthetők azon megközelítés alkotmányi szintű alapjának, amire Magyarországon leginkább a „pozitív diszkrimináció” kifejezés terjedt el, nem pedig a jelenleg nemzetközi szinten elfogadott angol kifejezések fordítása: „pozitív intézkedés” vagy „megerősítő intézkedés”.⁴¹ Az mindenesetre kérdésként merül fel a jogalkotói szándékot tekintve, hogy ha nevesítve vannak a nők mint külön intézkedésekkel védendő jogalanyok, mi indokolja néhány cikkel alább a „*védelmük követelményére tekintettel*” megállapítható nyugdíjjogosultsági feltételek specifikálását. Talán a választ szintén a rendelkezés fentiekben említett egyediségének értelmezése adja meg. Figyelemmel a mind magyar, mind összehasonlító

ELKERÜLHETLEN A KÉRDÉS, HOGY Mennyiben FELEL MEG A „NŐK 40” A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILAL- MÁNAK

alkotmányjogi szempontból újító jellegére és a részletes indokolás hiányára, az alaptörvényi szabályozás feltehető célja az volt, hogy a „Nők 40” típusú intézkedések hosszú távú politikai és társadalmi legitimitását biztosítsa, és azokat az alkotmány szintjén megerősítve kiemelve a nyugdíjpolitikai eszközök közül. Ez a megoldás tehát inkább politikai és értéküzenetet hordoz, mintsem koherens alkotmányjogi indokoltságon alapul. Ez azt is jelenti, hogy nem lehet kizárni a diszkrimináció formáinak kiküszöbölésére irányuló nemzetközi és alkotmányi kötelezettségek sérelmét. Mindez átvezet minket a magyar antidiszkriminációs szabályok áttekintésére.

A MAGYAR ANTIDISZKRIMINÁCIÓS SZABÁLYOK KONTEXTUSA

A magyar jogrendszerben a diszkriminációval kapcsolatos kérdésekről alkotmányi szint alatt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló – 2003-ban, Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásának keretében elfogadott – átfogó törvény rendelkezik.⁴² Ez a törvény egyrészt széles körben tiltja a hátrányos megkülönböztetés közvetlen és közvetett formáit, többek között nemi alapon,⁴³ és külön nevesíti, hogy az egyenlő bánásmód követelményét érvényesíteni kell a társadalombiztosítási rendszerekből finanszírozott ellátások – ebbe beletartozik a nyugdíj is – vonatkozásában.⁴⁴ Másrészt, ez a törvény rendelkezik a pozitív intézkedésekről is, „*előnyben részesítés*” címszó alatt, kimondva, hogy nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az olyan rendelkezés, „*amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten [...] alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól*”.⁴⁵ Ám kiköti azt is, hogy az ilyen rendelkezés „*nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését*”.⁴⁶

A „Nők 40” konstrukció diszkriminatív voltának kérdését 2015-ben egy szakszervezeti vezető (a Vasutasok Szakszervezete ügyvivő testületének tagja), Bodnár József vetette fel a nyilvánosság előtt, amikor magánszemélyként népszavazási kezdeményezést indított annak érdekében, hogy a férfiak is ugyanolyan feltételekkel mehessenek nyugdíjba, mint a nők. A Nemzeti Választási Bizottság azonban – a

népszavazások kezdeményezéséről szóló törvény alapján⁴⁷ – elutasította a kezdeményezést.⁴⁸ A határozat indokolása két fő ponton alapult: a népszavazásra bocsátani szánt kérdés nem volt kellően egyértelmű, továbbá az állami költségvetést érintette, márpedig az Alaptörvény értelmében népszavazás nem tartható olyan kérdésben, amely az állami költségvetéssel, illetve annak végrehajtásával kapcsolatos.⁴⁹ A Nemzeti Választási Bizottság döntését azonban a Kúria megváltoztatta, és a kérdést népszavazásra bocsáthatónak minősítette, azon az alapon, hogy kellően világos, és a központi költségvetéshez való kapcsolódása csak közvetett jellegű.⁵⁰ Szakszervezetek és az ellenzéki pártok szervezésében aláírásgyűjtés indult a népszavazás kiírása érdekében. Már megvolt a szükséges 200 000 aláírásnak több mint a fele, amikor az akciót fel kellett függeszteni, mivel több, magánszemélyektől és szervezetek részéről érkezett beadvány alapján eljárás indult az Alkotmánybíróság előtt a tervezett népszavazás jogszerűségét illetően.⁵¹ Az ügyet példátlanul gyorsasággal, egyesített eljárásban bírálták el, és végül az Alkotmánybíróság – megosztott döntéssel (a tizenhárom alkotmánybíró közül három párhuzamos indokolást,⁵² négy pedig különvéleményt fogalmazott meg⁵³) – megengedhetetlennek minősítette a népszavazást. A határozat egyrészt arra hivatkozott, hogy a népszavazás költségvetési vonatkozású kérdésről szólna, továbbá hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés elfogadhat olyan jogszabályokat, amelyek a nők védelmét szolgálják, a társadalombiztosítási nyugdíjakra vonatkozó szabályozást illetően pedig külön felhatalmazást ad az Alaptörvény „a nők fokozott védelmét” célzó rendelkezések megalkotására, a népszavazás pedig, eredményessége esetén, kiüresítené ezeket a rendelkezéseket.⁵⁴

A határozat indokolása nem utalt európai uniós vagy nemzetközi jogi forrásokra az egyenlő bánásmóddal vagy a nyugdíjegyenlőséggel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság – eltérően korábbi, nyugdíjjal kapcsolatos határozataitól⁵⁵ – nem a formális egyenlőség megközelítését alkalmazta. Ugyanakkor nem vette figyelembe, hogy az intézkedés a nőkre nézve (pénzügyi és karrierszempontról) hátrányos lehet, és diszkriminatív a szülői szabadságot igénybe vevő férfiakkal szemben. Ez utóbbi vonatkozásában az Alkotmánybíróság, ahogyan a korábbi határozataiban is, láthatóan érzéketlen maradt a férfiak és nők társadalmi szerepeinek változó valóságára.⁵⁶

A VONATKOZÓ EURÓPAI UNIÓS NORMÁK

Az Európai Unióhoz való csatlakozással Magyarországra nézve is kötelezővé vált normák közül a legközvetlenebbül releváns a „Nők 40” kerkedvezményes nyugdíj megítélése szempontjából a 79/7/EGK irányelv, amely a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szól. Ez a tagállamoknak jogot biztosít arra, hogy az irányelv hatálya alól kizárják „az öregségi nyugdíjrendszer keretében azoknak a személyeknek biztosított előnyöket, akik gyermekeket neveltek; a munkavégzés gyermeknevelés miatti megszakításainak időszakai utáni jogosultság megszerzését”, ám ilyen esetekben a tagállamoknak időről

időre meg kell vizsgálniuk az érintett területeket, megállapítandó, „hogy az érintett területekkel kapcsolatos társadalmi fejlődés indokolja-e a kivételek további fenntartását”.⁵⁷

Mindazonáltal, a 79/7/EGK irányelv szempontjából a „Nők

40” kerkedvezményes nyugdíj több szempontból is problematikus. Először is, mivel valójában nemcsak olyanok számára érhető el, akik gyermeket neveltek, hanem minden nő számára, míg férfiak számára egyáltalán nem, nemi alapú diszkriminációnak tekinthető, amit az irányelvnek való megfelelés értelmében fel kell számolni. Az különösen problematikus az irányelv szempontjából, ha újonnan vezetnek be nemi alapon diszkriminatívnak tekinthető nyugdíjkorhatárt. Az ilyen intézkedés az irányelvet sértőnek tekinthető⁵⁸ mint visszalépés a kitűzött célt – a nők és férfiak egyenlőségét – illetően.⁵⁹ Egyébként nemcsak Magyarországon, de Olaszországban, Bulgáriában és Lengyelországban is a 2010-es években vezettek be a nők számára a nyugdíjhoz való hozzáférést megkönnyítő szabályokat.⁶⁰ A magyar helyzet sajátossága, hogy a „Nők 40” konstrukcióját nemcsak törvényi szinten tartják fenn, hanem az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése kifejezetten felhatalmazást ad a nők fokozott védelmének nyugdíjjogosultságban való érvényesítésére. Ez az alkotmányos rendelkezés ugyan közvetlenül nem írhatná felül az uniós jog elsőbbségét, a jelenlegi kormány számára azonban erős belső legitimációs érvet szolgáltathat az uniós kritikákkal szemben. Egy jövőbeli új kormány számára pedig politikai kockázatot jelenthet a megváltoztatása még alkotmányozói többség esetében is. Anélkül pedig kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság a törvényi szabályozás esetleges reformját egyáltalán alkotmányosnak fogadná el.

Az Európai Unió Bírósága vonatkozó esetjogát tekintve az sem elfogadható, ha a társadalombiztosítási rendszer a nyugdíjazáshoz kapcsolódóan olyan kedvezményt nyújt korábbi gyermeknevelésre való tekintettel, ami csak anyák számára érhető el (és apák számára nem) – ezt mondta ki egy 2023-as ítélet.⁶¹ A Bíróság már jóval korábban, 1988-ban arra az álláspontra helyezkedett, hogy – a biológiai meghatározottságú anyai szerepen túl – a szülői szerep, illetve az ahhoz kapcsolódó jogosultságok nem korlátozódhatnak a nőkre;⁶² 2002-ben pedig arra, hogy az anyák munkaerőpiaci hátrányait csökkentendő pozitív intézkedés csak akkor megengedhető, ha abból a gyermeküket egyedül nevelő apák is részesülhetnek.⁶³ A munka és magánélet közötti egyensúlyt célzó intézkedések kialakításakor ugyanakkor figyelembe veendő a szülői szerepek

aszimmetrikus voltának valósága; az, hogy a nők jellemzően sokkal több feladatot látnak el a gyermekgondozás-nevelés terén, mint a férfiak.⁶⁴ A munka és magánélet egyensúlyáról szóló, 2019-ben elfogadott európai uniós irányelv⁶⁵ már kifejezetten olyan jogi és közpolitikai keretek kialakítását szorgalmazza a tagállamok számára, amelyek ösztönzik az apák fokozott részvételét a gyermeknevelésben,⁶⁶ illetve mindkét nem számára megkönnyítik az egyéb (beteg, idős) családtagokkal kapcsolatos gondozási feladatokat ellátását. Ezzel a megközelítéssel szembemegy a „Nők 40”. Egyrészt, mert csak a gyermekekről való gondoskodást veszi figyelembe – holott például az idősgondozás kérdése a demográfiai folyamatok folytán egyre nagyobb jelentőségűvé válik a magyar társadalomban. Másrészt, mivel nem ösztönzi az apák fokozottabb bevonódását a gyermeknevelésbe, hiszen a kerkedvezmény nem érhető el azon férfiak számára, akik korábban gyermeknevelés miatt függesztették fel keresőtevékenységüket.

Visszatérve az 79/7/EGK irányelv vonatkozó rendelkezéseire: csakis a társadalmi hatások figyelemmel kísérése mellett lehetne fenntartani olyan nyugdíjkonstrukciókat, amelyek kedvezményt nyújtanak gyermekgondozáshoz kapcsolódóan. A „Nők 40” kapcsán ilyen monitorozás nem zajlik, illetve nem érhető el információ arról, hogy sor került-e a bevezetése óta akár csak egyszer is olyan átfogó vizsgálatra, amely a hatásának vizsgálatára irányult. Egyedül arra vonatkozóan érhető el a nyilvánosság számára

A MUNKA ÉS MAGÁNÉLET EGYENSÚLYÁRÓL SZÓLÓ, 2019-BEN ELFOGADOTT EURÓPAI UNIÓS IRÁNYELV KIFEJEZETTEN OLYAN JOGI ÉS KÖZPOLITIKAI KERETEK KIALAKÍTÁSÁT SZORGALMAZZA A TAGÁLLAMOK SZÁMÁRA, AMELYEK ÖSZTÖNZIK AZ APÁK FOKOZOTT RÉSZVÉTELÉT A GYERMEKNEVELÉSBEN, ILLETVE MINDKÉT NEM SZÁMÁRA MEGKÖNNYÍTIK AZ EGYÉB (BETEG, IDŐS) CSALÁDTAGOKKAL KAPCSOLATOS GONDOZÁSI FELADATOK ELLÁTÁSÁT. EZZEL A MEGKÖZELÍTÉSSEL SZEMBEMEGY A „NŐK 40”

adat, rendszeresen frissítve, hogy hányan vették igénybe ezt a kerkedvezményes nyugdíjlehetőséget: a számok azt mutatják, hogy a „Nők 40” nagyon népszerű. Illusztrációként: 2024 januárja és decembere

között a Magyarországon öregségi nyugdíjba vonuló 102 180 fő közül (ez az adat nem érhető el nemi bontásban) 28 822-en a „Nők 40” programot vették igénybe, ami az összes nyugdíjazott 28,2%-át teszi ki.⁶⁷ Hogy milyen motivációi vannak azoknak, akik igénybe veszik, arról átfogó felmérés alapján kaphatnánk pontos képet. Mindenesetre számos ok sejtethető: „az egészség romlása, a munkavégző képesség csökkenése, különösen a rokkantsági nyugdíj megszüntetése után, családi teendők, elsősorban az unokák és idős szülők ellátása, illetve abban való részvétel, a munkáltatók és a kollégák »ösztökélése« (Te már elmehetsz nyugdíjba!), egyszerűen a munkától,

munkahelytől való menekülés, az ideális életvitel megteremtése.”⁶⁸ Azt a szempontot sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy mennyire más az élethelyzete egy megeröltető, előmenetelt nem ígéro fizikai munkát végző nőnek egy középosztálybeli kortársához képest, akinek lehetősége van valódi karrierépítésre, kiteljesedésre a szakmájában.

Gyakran elhangzó kritika, hogy a „Nők 40” mintegy konzerválja a hagyományos nemi szerepeket általában, hogy nemcsak a gyermeknevelés, de az unokák gondozásának feladatát is a nőkre osztja. Pont ez az utóbbi eleme teszi hungarikummá, legalábbis a politikai retorika szintjén, „hogy – más országokban nem ismert módon – összeköti a nyugdíjrendszert a népesedéspolitikával, hiszen kimondott célja a nagyszülői (nagyanyai) gondoskodás elősegítése és így a fiatal generáció gyermekvállalásának megkönnyítése”.⁶⁹ De valójában nincs információ arról (sem), hogy a kerkedvezmény nyel nyugdíjba vonult nők aktívabb nagyszülők-e, mint akik nem éltek ezzel a lehetőséggel;⁷⁰ a kérdés megítélését ráadásul az is bonyolítja, hogy a „Nők 40” mellett széles körben lehet keresőtevékenységet folytatni. Az is megemlíthető, hogy egy európai szintű összehasonlító elemzés – amely a gyermekgondozásra vonatkozó különböző szakpolitikai megközelítéseket figyelembe véve vizsgálta, hogy a foglalkoztatottság hogyan hat a napi szintű nagyszülői aktivitásra – bizonyos országok esetében nem talált negatív összefüggést, főleg a nők esetében nem. Vagyis nem minden kontextusban nyert megerősítést az intuición,

miszerint a dolgozó nagymamák kevésbé vesznek részt az unokák gondozásában.⁷¹

Ha a nemek közötti egyenlőség gazdasági dimenziójának nézőpontját alkalmazzuk, a „Nők 40” aligha tekinthető progresszívnek, hiszen – azáltal, hogy a korai nyugdíjba vonulás a nő számára nyugdíjvesztéshez vezet, ami hosszabb távon jelentős mértékű lehet – hozzájárul annak a jelenségnek a fenntartásához, hogy a nők átlagnyugdíja alacsonyabb, mint a férfiaké. Ezt e megállapítást adatokkal és számításokkal is alá lehet támasztani.⁷²

A GAZDASÁGI FENNTARTHATÓSÁGI SZEMPONT

Keveset tudunk tehát a „Nők 40” tényleges hatásairól a magyarországi társadalmi folyamatokat illetően, kivéve azt, hogy tényező a nők és férfiak átlagnyugdíja közötti különbség – a „nyugdíjrés” – szempontjából. Ezzel megérkeztünk a makrogazdasági kérdésekhez, ezek között is ahhoz az aggasztó kérdéshez, amellyel kapcsolatban sok kalkuláció került nyilvánosságra az elmúlt másfél évtizedben: fenntartható-e a „Nők 40” a magyar nyugdíjrendszer kontextusában, amely a „felosztó-kirovó” típust képviseli? (Vagyis olyan rendszer, ahol a jelenleg dolgozó, nyugdíjjárulékot fizető népesség biztosítja a jelenlegi nyugdíjasok ellátását.) Nem meglepő az a jelenség, amelyre a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 2022-ben kiadott jelentése rámutat. Eszerint Magyarországon a nők és a férfiak foglalkoztatási rátája közötti különbség a késő ötvenesek, kora hatvanasok körében megnő, és kézenfekvő a magyarázat is, hogy a női foglalkoztatottság erőteljes visszaesése ebben a korosztályban a „Nők 40”-nek tudható be.⁷³ Ami a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát illeti, ennek jelentőségére már a 2010-es közepén rámutatott egy elemzés: *„a kedvezőtlen demográfiai folyamatok, a munkanélküliség, valamint a szürke- és feketegazdaság miatt romló pénzügyi helyzetben levő nyugdíjrendszerünk helyzetét tovább rontotta a Nők 40 program bevezetése 2011-ben”*.⁷⁴

A magyar nyugdíjrendszer reformja a 2020-as években akkor került napirendre, amikor a Covid-járványt követően az Európai Bizottság gazdasági segítséget ajánlott a nehéz gazdasági helyzetbe jutott tagállamoknak,⁷⁵ azzal a feltétellel, hogy dolgozzanak ki helyreállítási tervet.⁷⁶ Ezzel összefüggésben rendelt meg a magyar kormány az OECD-től egy javaslatokat is tartalmazó jelentést a nyugdíjrendszer kihívásairól. Az eredeti ütemterv szerint ez alapján

HA A NEMEK KÖZÖTTI EGYENLŐSÉG GAZDASÁGI DIMENZIÓJÁNAK NÉZŐPONTJÁT ALKALMAZZUK, A „NŐK 40” ALIGHA TEKINTHETŐ PROGRESSZÍVNEK

dolgozott volna ki és bocsátott volna társadalmi vitára nyugdíjreform-konceptiót 2024. június 30-ig, és a módosításokat 2025. március 31-ig kellett volna törvénybe iktatni Magyarországon. Az

OECD helyzetjelentése és javaslatcsomagja el is készült. A dokumentum részletesen elemzi a „Nők 40” – amelyet az alapul vett adatok szerint az érintett nők közel fele igénybe vesz – hatásait a nyugdíjrendszerre, arra a következtetésre jutva, a fenntarthatóságot szem előtt ezt a kordedzvényt fokozatosan fel kell számolni.⁷⁷ A magyar nyugdíjrendszer reformjának előkészítése azonban nem kezdődött el 2024-ben, szakértői vélemény szerint azért, mert *„[k]özben kiderült, hogy az EB és a magyar kormány közti ellentétek éleződése kizárja Magyarországot a segélyalapból, ezért a kormány számára érdektelenné vált a program”*.⁷⁸

BELPOLITIKAI KONTEXTUS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiek alapján elmondható, hogy a „Nők 40” társadalmi hasznáról, illetve kimondott társadalmi céljának érvényesüléséről csak sejtéseink lehetnek, kifogások azonban emelhetők a konstrukcióval szemben, makrogazdasági hátrányai pedig megkérdőjelezhetetlenek. A statisztikai adatok azonban tanúskodnak a népszerűségéről, és ez alighanem kulcsfontosságú a nyugdíjkonstrukció (közel)jövőjét illetően.

Szakértők már a 2010-es derekán figyelmeztettek arra, hogy a „Nők 40” programot leginkább megszüntetni lenne érdemes, méghozzá mielőbb, mert *„minél tovább halogatja a kormányzat a törvénymódosítást, annál nagyobb feszültségek keletkeznek”*.⁷⁹ Már ekkoriban látható volt az a dinamika is, hogy a nyugdíjrendszer koherenciája és működése szempontjából problematikus konstrukciót *„a politikai körülmények tartják életben: a kormányzati retorika kiemeli a Nők40 nagyvonalúságát, és az ellenzék inkább szeretné kiterjeszteni ezt a »nagyvonalúságot« a férfiakra is, mintsem egy nemzetközileg szokásos uniszex rugalmas korhatárt javasolna”*.⁸⁰ A fenntarthatatlanság nyilvánvalóságából fakad ugyanakkor az az elemzői várakozás is, hogy a „Nők 40” feltételei *„a 2026-os választást követően szigorodni fognak”*⁸¹ – előbb azonban nem.

Az Alaptörvényben való rögzítés és a társadalmi népszerűség következtében a „Nők 40” politikai és alkotmányos eszközzé vált, amely ugyan rövid távon erős legitimitást élvez, ám ténylegesen nem alkalmas sem a nők és férfiak közötti egyenlőség előmozdítására, sem pedig a hosszú távon felelős és az uniós normákkal is összhangban álló nyugdíjpolitika biztosítására.

JEGYZETEK

1. STUBNYA Bence: A Pénzügyminisztérium szerint kacska a Nők 43+-ról szóló hír, marad a Nők 40, *Telex G7*, 2024. október 5., <https://telex.hu/g7/2024/10/05/a-penzugyminiszterium-szerint-kacska-a-nok-43rol-szolo-hir-marad-a-nok-40>.
2. 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról 18. § (2a)–(2d).
3. T/1745. számú törvényjavaslat egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról. Előadó: dr. Réthelyi Miklós nemzeti erőforrás miniszter. Budapest, 2010. november., <https://www.parlament.hu/irom39/01745/01745.pdf>.
4. 2010. évi CLXX. törvény egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról, 1. §.
5. A kézirat zárásának időpontja: 2025. augusztus.
6. 1997. évi LXXXI. törvény, 18. § (2b).
7. 1997. évi LXXXI. törvény, 18. § (2c).
8. 1997. évi LXXXI. törvény, 18. § (2d).
9. A szakértő kalkulációkkal támasztja alá az állítást; lásd GERENCSÉR László: Nyugdíjvita: A „Nők 40” hibás nyugdíjtermék, *Új Egyenlőség*, 2018. december 9., <http://ujegyenloseg.hu/nyugdijvita-a-nok-40-hibas-nyugdijtermek/>.
10. Egészen 2018. július 25-ig; ezt a szabályt módosította: 2018. évi XL. törvény Magyarország 2019. évi központi költségvetésének megalapozásáról, 22. § (2).
11. A közszférában munkát vállalók esetében főszabályként szünetel a nyugdíj folyósítása, kivéve a gyermekvédelmi, a gyermekjóléti, a köznevelési, a szakképzési és a szociális ágazatot – ennek jogszabályi alapja: 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról, 73/B. §. Ha egészségügyi szolgálati jogviszonyban dolgozik a nyugdíjas, akkor a nyugdíjának folyósítása szünetel ugyan, ám azzal megegyező nettó összegű jövedelemkiegészítést igényelhet – ennek szabályairól lásd: 124/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elveknek az egészségügyi dolgozók vonatkozásában történő érvényesítéséről és végrehajtásáról.
12. T/1745. számú törvényjavaslat, 11.
13. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Parlamenti Államtitkárság: Több mint 240 ezren vették igénybe a Nők40 programot 2011 óta, *Kormány.hu*, 2019. január 12., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/emberi-eroforasok-miniszteriuma/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/tobb-mint-240-ezren-vettek-igenybe-a-nok40-programot-2011-ota>.
14. Erről a szempontról lásd: MORVAYNÉ BAJAI Zsuzsanna: Mi köze a nyugdíjnak a más gyerekéhez, in *Nyugdíj és gyermekvállalás 2.0: Nyugdíjreform elképzelések*, szerk. BANYÁR József – NÉMETH György, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 210–213.
15. Lásd erről pl. SZIKRA Dorottya: Welfare for the Wealthy. The Social Policy of the Orbán-regime, 2010–2017 (Working Paper), Budapest, Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14209.pdf>.
16. Ennek kapcsán felidézhető a KSH által használt definíció, miszerint hátrányos helyzetűnek számít az a „gyermek, nagykorúvá vált gyermek vagy fiatal felnőtt, aki esetében az alábbi körülmények közül egy fennáll: a szülő vagy a családba fogadó gyám alacsony iskolai végzettséggel rendelkezik, alacsony foglalkoztatottságú [...]” Lásd: <https://www.ksh.hu/sdg/1-22-sdg-1.html>.
17. A transzneműség kérdése és a női jogok kifejezett összekapcsolása csak később jelent meg a nemzetközi aktivizmus színterén; ez a koncepció a 2020-as évek elejére azután már európai uniós, illetve közpolitikai szinten is megjelenik, lásd pl. Európai Bizottság: Egyenlőségközpontú Unió: a 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia, Brüsszel, 2020.3.5., COM(2020) 152 final, 1–2. A nemi identitáson alapuló jogkövetelések és a női jogok viszonyáról lásd még: BALOGH Lídia: A gender mint jogi fogalom – és egy kérdés: mit adott a nőknek a gender? *Fundamentum*, 2023/1, 38–55.
18. Veszprémi Törvényszék 101.K.701.331/2022/7. sz. ítélet. Az ítélet indokolása hivatkozott a vonatkozó hazai jogszabályokra, az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) egyik ítéletére – *Christine Goodwin Egyesült Királyság elleni ügye*, 28957/95. sz. kérelem, az EJEB 2002. július 11-én kelt ítélete –, valamint egy európai uniós irányelv rendelkezéseire: Tanács 79/7/EGK irányelve (1978. december 19.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról, 7. cikk.
19. Veszprémi Törvényszék 101.K.701.506/2023/16. sz. ítélet.
20. T/4659. törvényjavaslat a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról. Benyújtó: Dr. Semjén Zsolt (KDNP), Gulyás Gergely (Fidesz). 2023. július 13., <https://www.parlament.hu/irom42/04659/04659.pdf>.
21. Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény megváltoztatása – 2020. évi XXX. törvény egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról, valamint ingyenes vagyonjuttatásról, 33. §. –, továbbá az Alaptörvény kilencedik módosításának (2020. december 22.) 1. és 3. cikke folytán.
22. 2009. évi XL. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról, 1. §.
23. 1997. évi LXXXI. törvény, 18. § (1).
24. 2011. évi CLXVII. törvény a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátás-

- ról és a szolgálati járandóságról. Kivételként megmaradt a táncművészek és a föld alatti munkát végző bányászok speciális, nyugdíjkorhatár előtt igénybe vehető ellátása; lásd: 333/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a korhatár előtti ellátás, a szolgálati járandóság, a balettművészeti életjáradék és az átmeneti bányászjáradék eljárási szabályairól, valamint egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról.
- 25 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról.
 26. Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése.
 27. 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya 66. § (2), 70/E. §.
 28. Pl. 32/1997 (V. 16.) AB határozat, 7/1998 (III. 18.) AB határozat.
 29. BALOGH Lídia – DRINÓCZI Tímea: The missing arc of a backlash? Thirty years of constitutional debate on ‘women’s equality’ in Hungary, *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2022/4, 112–131, <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v8i4.969>.
 30. DRINÓCZI Tímea: Szociális jogok, in *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, szerk. JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.), 2019 (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András, <http://ijoten.hu/szocikk/szocialis-jogok>).
 31. Lásd pl. *A Global Context, International and Comparative Perspectives*. ed. Bob HEPPLÉ, Cambridge University Press, 2002; Courtney JUNG – Ran HIRSCHL – Evan ROSEVEAR: Economic and social rights in national constitutions, *The American Journal of Comparative Law*, 2014/4, 1043–1093; *Social rights as fundamental rights: XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare*, ed. Krzysztof WOJTYCZEK, The Hague, Eleven International Publishing, 2016.
 32. Lásd a Comparative Constitutions Project honlapját, ahol globális összehasonlításban érhető el az egyes országok alkotmányai: <https://www.constituteproject.org/>.
 33. Részteles indokolás a XVIII. cikkhez (a tartalom ebben a cikkben volt a benyújtáskor). T/2627., 2011. március 14., <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>.
 34. „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” – Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése.
 35. Alaptörvény XV. cikk (3) bekezdése.
 36. A „társadalmi felzárkózás” mint cél az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 21. cikk (1) bekezdés e) pontja folytán került bele a felsorolásba.
 37. Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése.
 38. A „családok” mint védendő csoport az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 21. cikk (1) bekezdés f) pontja folytán került bele a felsorolásba.
 39. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény ezen bekezdésének szövege időközben változott, a tizenötödik módosítása (2025. április 14.), 9. cikke folytán: „Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében a »fogyatékkal« szövegrész helyébe a »fogyatékosággal« szöveg lép.”
 40. Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése.
 41. Angolul legtöbbször: „positive action” vagy „affirmative action”.
 42. 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.
 43. 2003. évi CXXV. törvény, 8–9. §.
 44. 2003. évi CXXV. törvény, 24. §.
 45. 2003. évi CXXV. törvény, 11. § (1).
 46. 2003. évi CXXV. törvény 11. § (2).
 47. 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról, 11. §.
 48. 83/2015. NVB határozat, 2015. április 30.
 49. Alaptörvény 8. cikk (3b) bekezdése.
 50. Kvk.IV.37.467/2015/2. számú határozat.
 51. Alkotmánybírósági ügyek: IV/02774/2015. (benyújtva: 2015. augusztus 27.); IV/02779/2015. (benyújtva: 2015. augusztus 28.); IV/02822/2015. (benyújtva: 2015. szeptember 3.).
 52. Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla, Salamon László.
 53. Kiss László, Lévy Miklós, Stumpf István, Szalay Péter.
 54. 28/2015. (IX. 24.) AB határozat.
 55. Lásd 26. vj.
 56. BALOGH–DRINÓCZI (27. vj.).
 57. A Tanács 79/7/EGK irányelve, 7. cikk.
 58. Az irányelv transzpozíciójának, illetve a vonatkozó esetjognak a bemutatását és átfogó elemzését lásd: Anja ELEVELD – Erik WESSELIUS: *Gender equality in statutory social security: the future of Directive 79/7*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2025, 52–53, <https://doi.org/10.2838/7229857>.
 59. Kapcsolódó esetjog: Bíróság (hatodik tanács) 1993. július 1-i ítélet, C-154/92. sz. ügy, *Remi van Cant kontra Rijksdienst voor pensioenen*. Előzetes döntéshozatal – Belgium, ECLI:EU:C:1993:282.
 60. ELEVELD–WESSELIUS (58. vj.) 53.
 61. Bíróság (második tanács) 2023. szeptember 14-i ítélet, C-113/22. sz. ügy, *DX kontra Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)*. Előzetes döntéshozatal – Spanyolország, ECLI:EU:C:2023:665.
 62. Bíróság 1988. október 25-i ítélet, C-312/86. sz. ügy, *Bizottság kontra Franciaország*. Kötelezettségzegési eljárás – 76/207/EGK irányelv – A férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elve. ECLI:EU:C:1988:485.

63. Bíróság 2002. március 19-i ítélet, C-476/99. sz. ügy, *H. Lommers kontra Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Előzetes döntéshozatal – Hollandia, ECLI:EU:C:2002:183.
64. Aileen McCOLGAN: *Measures to address the challenges of work-life balance in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015, <https://www.equalitylaw.eu/downloads/3631-reconciliation>.
65. Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.
66. Miguel DE LA CORTE-RODRÍGUEZ: EU National Systems of Child-Related Leave: A Maternalist Approach, Despite the Work-Life Balance Directive, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2024/3, 275–302, <https://doi.org/10.54648/ijcl2024011>.
67. Forrás: saját számítás a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatai alapján, 25.2.1.3. „Új nyugdíj és egyéb ellátás megállapítások a teljesítő határozatok alapján [db]”, https://www.ksh.hu/stadat_files/szo/hu/szo0053.html.
68. GERENCSÉR László: Nyugdíjvita: A „Nők 40” hibás nyugdíjtermék, *Új Egyenlőség*, 2018. december 9., <http://ujegyenloseg.hu/nyugdijvita-a-nok-40-hibas-nyugdijtermek/>.
69. SZIKRA Dorottya: Társadalombiztosítás, nyugellátások: A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta, in *Magyar társadalom- és szociálpolitika (1990–2015)*, szerk. FERGE Zsuzsa, Budapest, Osiris, 2017, 306.
70. Egy friss tudományos publikáció például összetett módon vizsgálja a nagyszülői bevonódás mintázatait Magyarországon, de a „Nők 40” szerepéről nem esik szó az elemzésben: ÖKRÖS Fruzsina: Többgenerációs gyermekfelügyelet: A nagyszülők szerepe a kisgyermeket nevelő családok életében, *Korfa* 2025/1, 1–4, <https://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/korfa/article/download/2892/2786>.
71. Ginevra FLORIDI: Daily grandchild care and grandparents’ employment: a comparison of four European child-care policy regimes. *Ageing and Society*, 2022/2, 448–479, <https://doi.org/10.1017/S0144686X20000987>.
72. SZIKRA, Dorottya – KISS, Diána: Beyond nationalization: Assessing the impact of the 2010–2012 pension reform in Hungary, *Review of Sociology*, 2017/4, 100, http://szociologia.hu/dynamic/2017_04_83_107_oldal.pdf.
73. OECD: *Reducing the Gender Employment Gap in Hungary, Gender Equality at Work*, Paris, OECD Publishing, 2022, 38–39, <https://doi.org/10.1787/fe5bc945-en>.
74. MIHÁLYI Péter – VINCZE László: A „Nők-Férfiak 40” nyugdíjkonceptió pénzügyi következményeinek szemléltetése a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerben, *Gazdaság és Pénzügy*, 2016/1, 23.
75. A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról.
76. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.
77. OECD: *Strengthening the Hungarian Pension System*, 2024, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/structural-reforms/country-tailored-policy-reforms/Strengthening-the-Hungarian-Pension-System.pdf>.
78. SIMONOVITS András: A 2024-es OECD nyugdíjjelentés, *Biztosítás és Kockázat*, 2025/1–2, 15, <https://doi.org/10.18530/BK.2025.1-2.14>.
79. CZEGLÉDI Tibor – SIMONOVITS András – SZABÓ Endre – TIR Melinda: Nyugdíjba vonulási szabályok Magyarországon: nyertesek és vesztesek, *Közgazdasági Szemle*, 2016/12, 1281.
80. SIMONOVITS András – TIR Melinda: A Nők40 program dilemmái, in *Munkaerőpiaci tükör 2017*, szerk. FAZEKAS Károly – SZABÓ-MORVAI Ágnes, Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2018, 197.
81. FARKAS András: Fenntarthatatlan a Nők 40 – Így lehetne módosítani a jelenlegi rendszert, *Portfolio.hu*, 2024. február 16., <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20240216/fenntarthatatlan-a-nok40-igy-lehetne-modositani-a-jelenlegi-rendszert-668769>.

VISSZA A JÖVŐBE

A SZEMÉLYISÉGI JOGI PER MINT A STRUKTURÁLIS HÁTRÁNYOS
MEGKÜLÖNBÖZTETÉS ORVOSLÁSÁNAK ESZKÖZE

A STRUKTURÁLIS BÍRÓSÁGI KÖTELEZÉSEKRŐL

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.) 7. § (2) bekezdése sorolja fel azokat a magatartásokat, amelyek sérthetik az egyenlő bánásmód követelményét. A jogalkotó előrelátó módon határozta meg ezek körét, kifejezetten a lista részévé téve olyan, a strukturális diszkrimináció miatt ezen a jogterületen nagy jelentőségű fogalmakat, mint a „feltétel” vagy a „gyakorlat”, de ide tartozik a „mulasztás” is, hiszen a rendszer szintű, kiterjedt hátrányos megkülönböztetés nagyon gyakran az intézkedésre jogosultak (illetve kötelezettek) mulasztásai miatt jön létre, vagy marad fent. Az egyik legkézenfekvőbb példa erre a magyar kontextusban az iskolai szegregáció problémája, amely sok esetben azzal függ össze, hogy az oktatás szervezéséért felelős szervek nem tesznek intézkedéseket a lakhatási szegregáció oktatási hatásainak ellensúlyozására. Ha a lakókörnyezet szegregálttá válik, a földrajzi alapon meghatározott beiskolázási körzetek megfelelő beavatkozás és intézkedések nélkül elkerülhetetlenül roma és nem roma iskolák létrejöttéhez vezetnek.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a hátrányos megkülönböztetés „hagyományos” szankciói több okból sem feltétlenül alkalmasak az ilyen helyzetek kezelésére. Amint arra Halberstam és Van den Bogaert rámutat, „[a]z ilyen széles körű diszkriminációt, különösen akkor, amikor az a szervezeti struktúrákból, folyamatokból és normákból fakad, nem tudják orvosolni az olyan egyszeri intézkedések, mint a jogsértés bírósági megállapítása, egy kártérítés vagy egy bírság. Ezekben az esetekben az EU jogából fakadó kötelezettség az egyenlőség »helyreállítására« [...] és a jogsértés következményeinek »semmissé tételére« »hatékony, arányos és visszatartó erejű« szankciók [...] révén megoldhatatlannak tűnő feladatot jelent.”¹ Ráadásul az ilyen, strukturális diszkrimináció felszámolását célzó intézkedések politikailag rendkívül

népszerűtlenek lehetnek a jobb érdekérvényesítési képességű többségi társadalom körében, és ezért elképzelhető, hogy a döntéshozóknak jobban megéri vállalni a „szokványos” szankciókat (pl. megfizetni egy, az Ebktv. alapján kiszabott bírságot), mint kísérletet tenni a hátrányos megkülönböztetést megvalósító helyzet megszüntetésére.

Kulcskérdés ezért, hogy milyen eszközökkel lehet hatékonyan rászorítani az illetékes szereplőket az adott esetben spontán módon kialakult szegregáció felszámolására. Halberstam és Van den Bogaert hangsúlyozza azt is, hogy a strukturális diszkrimináció esetén „a jogorvoslat hatékonyságának biztosításához kreativitásra és elköteleződésre van szükség annak érdekében, hogy létrejöjjön egy

olyan állapot, amely a fennálló tényekből nem következik, és talán soha nem is létezett.”² A szerzőpáros a megoldást a „strukturális bírói kötelezésekben” (*structural injunctions*) látja, azaz olyan bírói döntésekben, amelyek a rendszerszintű diszkrimináció megszüntetésére alkalmas specifikus intézkedések megtételét írják elő az érintett szervezetek, szereplők számára. Azonban elismerik, hogy az ilyen kötelezésekre rendkívül kevés példát látunk Európában, mivel „a közvélekedés szerint ezek kívül esnek a helyesen értelmezett bírósági hatókörön. Ez [a vélekedés] számos tényezőből fakad – a hatalmi ágak elválasztásával kapcsolatos alkotmányos aggályoktól kezdve az intézményi kompetenciákon, így az igazgatási tevékenységgel kapcsolatos bírói szakértelem hiányán át a nemzeti bíróságok történelmileg kialakult szerepfelfogásáig bezárólag.”³

Azt, hogy ezek a szankciók Európa más országa-ihoz hasonlóan Magyarországon sem tartoznak a kiforrott dogmatikájú, jó bejártott jogintézmények közé, jól szemlélteti, hogy bár az Európai Parlament és a Tanács 2009/22/EK számú irányelve⁴ kifejezetten az ilyen bírói kötelezésekről szól a fogyasztóvédelem kontextusában, a hivatalos magyar fordítás nem tartalmaz jól használható *terminus technicus*t ezekre, és ami az irányelv angol szövegében egyszer-

rűen „injunction”-ként szerepel, azt a magyar verzióknak a „jogsértés megszüntetésére irányuló eljárás” kifejezéssel kell körülírnia.

Az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány (Chance for Children Foundation, CFCF) többek között ennek a problémának a megoldására tett kísérletet a roma diákok rendszerintű oktatási elkülönítése miatt indított közérdekű igényérvényesítési pereiben. A szervezet arról próbálta meggyőzni a polgári bíróságokat, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (rég. Ptk.) 84. § (1) bekezdés d) pontjában szereplő azon felhatalmazás, amelynek értelmében a személyiségi jogi perben döntő bíróság kötelezheti a jogsértőt a sérelmes helyzet megszüntetésére, lehetővé teszi a bíróság számára, hogy ítéletében a szegregáció felszámolására irányuló konkrét intézkedéseket írjon elő az alperesek számára, így alkalmas arra, hogy a magyar jogrendszerben betöltse a „strukturális bírósági kötelezések” funkcióját. Az alapítvány erre irányuló próbálkozásai végül a kaposvári Pécsi utcai iskolával kapcsolatos perben vezettek eredményre.

A KAPOSVÁRI PER ÉS TANULSÁGAI⁵

A kaposvári Pécsi utcai általános iskola egy több önkormányzat társulása által fenntartott iskola tagiskolájaként működött Kaposvár egy erősen szegregált városrészében, amelybe a 20. század folyamán több hullámban telepítettek roma családokat.⁶ Így az intézményhez tartozó beiskolázási körzetben jelentős számban éltek romák, és ennek megfelelően az iskola tanulóinak túlnyomó többsége (több mint 80%-a) is roma vagy egyes házasságból származó gyermek volt. Az iskola oktatási mutatói messze elmaradtak a többi tagiskola eredményeitől. Így például magasabb volt az évfolyamisméltés, a lemorzsolódás aránya, valamint a hiányzások száma, az országos kompetenciamérés során elért eredmény és a továbbtanulók aránya pedig alacsonyabb volt, mint a többi tagiskolában.

Ennek a helyzetnek a megváltoztatása érdekében indított eljárást a CFCF az Ebktv. 20. §-a alapján, amely szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt személyiségi jogi pert indíthat valamely, az érintett csoport jogvédelmével foglalkozó civilszervezet, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése vagy annak közvetlen veszélye olyan védett tulajdonságon alapul, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés

[A] KÜRIA ÉSZLELTE: A JOGSÉRTÉS MEGÁLLAPÍTÁSA, ILLETVE A JOGSÉRTÉS ABBAHAGYÁSÁRA VALÓ ÁLTALÁNOS KÖTELEZÉS, A VÉGREHAJTÁSRA IRÁNYULÓ (POLITIKAI) AKARAT HIÁNYÁBAN NEM JELENTI KELLŐEN HATÉKONY ORVOSLÁSÁT A RENDSZERSZINTŰ DISZKRIMINÁCIÓNAK

vagy annak közvetlen veszélye személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

Keresetében a CFCF annak megállapítását kérte a bíróságtól, hogy az alperesi önkormányzat fenntartásában működő Pécsi utcai iskolában a meglévő beiskolázási körzetrendszer fenntartásával a roma gyermekeket a nem ro-

máktól jogellenesen elkülönítik, az így elkülönített roma tanulóknak pedig alacsonyabb színvonalú oktatást biztosítanak, mint a többi iskolában. Az alapítvány kérte az alperes kötelezését a jogsértés abbahagyására és a jogsértő helyzet megszüntetésére a Pécsi utcai iskolába járó roma gyermekeknek a fenntartásában működő más iskolák közötti szétosztása és integrációja útján. A kereseti kérelmek között megjelent tehát egy strukturális bírósági kötelezés iránti kérelem, amely a régi Ptk. 84. § (1) bekezdés d) pontjára támaszkodva nem pusztán annak kimondását várta volna a bíróságtól, hogy az alperesnek meg kell szüntetnie a jogsértő helyzetet, hanem konkrét deszegregációs intézkedések bírósági előírására irányult.

A perben az eljáró bíróságok túlnyomórészt a CFCF-nek adtak igazat, megállapítva a jogellenes elkülönítés megtörténtét, és számos, a további hasonló perek szempontjából előremutató megállapítást tettek. A másodfokon eljáró Pécsi Ítéletábla például kimondta, hogy a beiskolázási körzetek „*meghatározásáért felelős helyi önkormányzat [...] a közoktatás szervezésével kapcsolatos fenntartói irányítási tevékenysége körében a szándékától függetlenül kialakult ún. spontán szegregáció ellen is köteles lett volna fellépni. A jogellenes elkülönítés [...] annak fenntartásával is megvalósul, ezért nem fogadható el az alperesnek az a védekezése, hogy a tanulók származás szerinti elkülönítését eredményező magatartást nem tanúsított.*”⁷ A Legfelsőbb Bíróság osztotta ezt az értelmezést, és 2010. november 24-én kelt, Pfv.IV.21.568/2010/5.számú ítéletében kimondta: az, hogy „*az alperes nem tett eleget az integrációs kötelezettségének, eltúrte és fenntartotta azt a helyzetet, amely a spontán szegregáció folytán a perbeli iskolában kialakult*”,⁸ olyan „mulasztásnak” minősül, amely az Ebktv. alapján megalapozza az alperesi önkormányzat felelősségét.

Abban viszont már eltérő álláspontot képviselt az ítéletábla és a Legfelsőbb Bíróság, hogy milyen módon kötelezheti a személyiségi jogi perben eljáró polgári bíróság az önkormányzatot a jogsértő helyzet megszüntetésére. Az ítéletábla szerint bár ilyen helyzetekben van helye a kötelezésnek, ez csupán általá-

nos kötelezés lehet, a bíróság nem határozhatja meg a jogsértő helyzet megszüntetésének módját, mivel „a perbeli iskolában a szegregáció nem polgári jogi, hanem közjogi viszonyban alakult ki, ezért a polgári jog a maga szabályozási rendjével nem alkalmas a szegregáció felszámolásának módjáról rendelkezni. Ezeknek az intézkedéseknek a meghatározása a közjog szférájába tartozik, azaz a kialakult jogsérelem kizárólag közjogi eszközökkel szüntethető meg.”⁹ Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy „[a] Ptk. 84. § (1) bekezdés d) pontja alapján [...] megfelelően előterjesztett kereset esetén – függetlenül a kétségkívül fennálló közjogi jogviszonytól – a bíróság kötelezheti a jogsértőt a sérelmes helyzet megszüntetésére”, amennyiben a felperes a keresetben megjelöli ennek „a személyiségi jogi per keretein belül érvényesíthető reális, végrehajtható módját”.¹⁰ A Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor 2010-ben még arra jutott: nem tekinthető ilyennek a CFCF azon kereseti kérelme, hogy a bíróság rendelje el a gyermekek szétosztását a város más iskoláiba (ami végső soron a szegregáló iskola bezárását jelentené), mivel „az ilyen rendelkezés konkrét meghatározottság hiányában egyrészt bírósági úton nem lenne végrehajtható, másrészt beláthatatlan következményekkel járna annak teljesítése”.¹¹

Három évvel a Legfelsőbb Bíróság döntése után a Pécsi utcai iskola helyzete változatlan volt: hiába állapította meg három fokon is a bíróság, hogy az önkormányzat a spontán lakhatási szegregációt tükröző jogellenes oktatási elkülönítés felszámolásának elmulasztásával megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, sem a kaposvári önkormányzat, sem az oktatási rendszer reformja következtében időközben fenntartói helyzetbe került kormányhivatal, sem pedig az oktatás központi irányításáért felelős minisztérium nem tett lépéseket a szegregáció felszámolása érdekében. Erre tekintettel a CFCF 2013 decemberében újra közérdekű személyiségi jogi pert indított, amelyben ismét felmerült a „strukturális bírósági kötelezés” alkalmazhatóságának kérdése.

A Kaposvári Törvényszék mint elsőfokú bíróság újfent megállapította az egyenlő bánásmód követelményének mulasztással megvalósított sérelmét, azonban a Legfelsőbb Bíróság 2010-es döntésére hivatkozva úgy ítélte meg, hogy a kaposvári iskolarendszer átalakítása, amely az az egyetlen hathatós megoldás lenne, bírói ítélettel nem rendelhető el.¹² A másodfokon eljáró Pécsi Ítéltábla viszont – ugyancsak a korábbi legfelsőbb bírósági ítélet alapján – arra a következtetésre jutott, hogy kellően konkrét és végrehaj-

ható egy olyan bírói rendelkezés, amely felmenő rendszerben megtiltja a Pécsi utcai iskolának új első osztály indítását és új tanulók felvételét, kötelezi az önkormányzatot a Pécsi utcai iskola beiskolázási körzetének más körzetek közötti felosztására, az iskola-fenntartókat pedig arra, hogy közoktatási esélyegyenlőségi szakértő bevonásával készítsenek deszegregációs intézkedési tervet a Pécsi utcai iskola körzetében lakó tanulók beilleszkedéséhez, és azt hozzák nyilvánosságra.¹³

Az alperesek – egyebek mellett – vitatták azt is, hogy ilyen értelmű bírósági kötelezés jogszerűen hozható lenne, ezért az ügy a Kúriára került, amely 2017. október 4-én kelt, Pfv.IV.20.085/2017/9. számú ítéletében hatályában fenntartotta az ítéltábla döntését. A Kúria hangsúlyozta: arra, hogy a sérelmes helyzet megszüntetése „milyen módon történhet meg, taxatív felsorolást a Ptk. nem tartalmaz. A Kúria szerint tehát a jogszabály nem tiltja a megszüntetés módjának meghatározását”.¹⁴

Ez jelentős fordulat volt a Legfelsőbb Bíróság hét évvel korábbi döntéséhez képest, amely a szegregált iskola bezárását még végrehajthatatlannak és beláthatatlan következményekkel járónak ítélte. Kétégtelen, hogy erre 2017 októberében nehéz lett volna hivatkozni, hiszen eddigre az alperesek már be is zárták a Pécsi utcai iskolát, amit a kúriai döntés maga is felhoz a kötelezés ellen érvelő alperesi védekezés cáfolatául: „A Kúria nem értett egyet a konkrét esetben a jogerős döntés végrehajthatatlanságára való hivatkozással. Az alperes [...] felülvizsgál-

ati ellenkérelmében bejelentette, hogy a döntés aktuális része teljesítésre került, vagyis 2017 szeptemberében nem indult új első osztály, kijelölték az új körzethatárokat, és elkészült a konkrét deszegregációs terv is.”¹⁵

A fordulat azonban nem csupán ennek tudható be, sokkal inkább annak, hogy a Kúria észlelte: a jogsértés megállapítása, illetve a jogsértés abbahagyására való általános kötelezés, a végrehajtásra irányuló (politikai) akarat hiányában nem jelenti kellően hatékony orvoslását a rendszerszintű diszkriminációnak. Ez a felismerés nem jelenik meg kifejezetten a kúriai ítéletben mint a jogértelmezési fordulat indoka. Sőt, a döntés valójában megpróbálja elkerülni, hogy a megszüntetés módjának meghatározásával kapcsolatos álláspont mint új értelmezés jelenjen meg, de a szöveg alaposabb vizsgálata erre mutat. Az ítélet szerint „a Legfelsőbb Bíróságnak az előzményi eljárásban hozott döntése az adott helyzetben konkrét intézkedések meghozatalára nem látott okot. Ez a helyzet azonban

azóta érdemben megváltozott, hiszen ugyanezen határozatában kötelezte az alpereseket a jogellenes helyzet felszámolására. Ennek a kötelezésnek azonban az alperesek ezt követően érdemben nem tettek eleget.¹⁶ Valójában a 2010-es ítéletben nem arról volt szó, hogy a Legfelsőbb Bíróság ne látott volna *okot* a konkrét intézkedések meghozatalára, hanem arról, hogy az utóbb mégis elrendelt megoldást (azaz az iskola bezárását) akkor még végrehajthatatlannak találta, a megfogalmazásból így arra lehet következtetni, hogy a 2017-es döntésben az alperesek makacs tétlensége és a korábbi bírósági döntések teljes semmibevétele is szerepet játszott. Ennek a jogszociológiai szempontokból sem érdektelen körülménynek a „kemény” jogi leképeződése a szankciók „hatékonyságának” problematikája, amely nem kap kiemelt szerepet a kúriai ítéletben, de érintőlegesen megjelenik, amikor a döntés rögzíti: „a Kúria a jogszabályokkal összhangban álló és a helyi körülményeket kellően figyelembe vevő, hatékony intézkedéseket elrendelő [másodfokú] ítéletet hatályában fenntartotta” [kiemelés a szerzőtől].¹⁷

A CFCF a per során többször (pl. az iskola bezárására irányuló konkrét kötelezést mellőző elsőfokú ítélet elleni fellebbezésben) indítványozta, hogy az eljáró bíróságok intézzenek előzetes kérdést az Európai Unió Bíróságához arra vonatkozóan, hogy a régi Ptk. 84. §-ának hazai bírói értelmezése összhangban van-e a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv 15. cikkével,¹⁸ amelynek értelmében a tagállamoknak „hatékony, arányos és visszatartó erejű” szankciókat kell bevezetniük az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének eseteire. A másodfokú bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben a Ptk. 84. § (1) bekezdésének d) pontja lehetővé teszi akár a szegregáló iskola bírósági bezárását és a tanulók más iskolák közötti szétosztásának elrendelését is, úgy a hazai szankciórendszer megfelel a 15. cikkben foglalt követelménynek. Amikor a Kúria hangsúlyozta a másodfokú ítélet által elrendelt intézkedések hatékonyságát, akkor erre az – e tanulmány szerzője szerint helytálló – értelmezésre nyomta rá a felsőbbírósági pecsétet, még ha az uniós jogi aspektust, vagy általában a szankciók hatékonyságával kapcsolatos szempontokat nem is fejtette ki részletesen.

A kaposvári döntést azután több olyan ítélet követte, amely a közhatalmat gyakorló szereplők mulasztásai miatt létrejött és/vagy fennmaradó rendszerszintű diszkrimináció felszámolása érdekében

konkrét intézkedéseket írt elő a régi Ptk. 84. § (1) bekezdés d) pontja alapján. Így például amikor a CFCF beperelte az Emberi Erőforrások Minisztériumát amiatt, hogy a minisztérium nem tett intézkedéseket közvetlenül vagy – az irányítása alatt álló államigazgatási szerveken keresztül – közvetve a roma gyerekek közel harminc magyarországi általános iskolában folyamatosan fennálló jogellenes elkülönítése ellen, az elsőfokon eljáró

Fővárosi Törvényszék rendkívül részletes strukturális bírósági kötelezést bocsátott ki ítéletében, ideértve egyes iskolák felmenő rendszerben való bezárását, részletes deszegregációs tervek elkészítését, az egyenlő bánásmód követelménye kapcsán folytatott hatósági ellenőrzéshez készített minisztériumi útmutató módosítását, valamint a kormányhivataloknak a módosított szempontrendszer alapján történő vizsgálatok lefolytatására való utasítását is.¹⁹ Bár a másodfokon eljáró Fővárosi ítélet e kötelezések nagy részét hatályon kívül helyezte, és csak a deszegregációs intézkedési tervek elkészítésére vonatkozó utasítás kapcsán találta az elsőfokú bíróság által kibocsátott kötelezést jogszerűnek, sem azt nem vonta kétségbe, hogy a kialakult szegregáció „minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megalapozhatja a jogsértés megállapítását”, sem pedig azt, hogy hozható marasztalásra irányuló és végrehajtható ítéleti rendelkezés „a jogsértő helyzet felszámolására a megszüntetés konkrét módját egyértelműen meghatározó, realisan teljesíthető, a személyiségi jogi per keretein belül érvényesíthető kereset” alapján.²⁰

A „TÁMOGATOTT LAKHATÁSI ÜGY”-BEN SZÜLETETT ELSŐ- ÉS MÁSODFOKÚ ÍTÉLETEK

A joggyakorlat radikális fordulata az ügynevezett „támogatott lakhatási ügy”-ben következett be. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc. tv.) 75. §-a értelmében a támogatott lakhatás a fogyatékossgal élő személyek, a pszichiátriai betegek és a szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosít különböző komplex szolgáltatásokat, így – egyebek mellett – lakhatási szolgáltatást, a közszolgáltatások és a társadalmi életben való részvételt segítő más szolgáltatások igénybevételében való segítségnyújtást, erre vonatkozó igény esetén a felügyeletet, étkeztetést, gondozást, készség-

fejlesztést, szállítást és háztartási segítségnyújtást. A rendelkezés azt is előírja, hogy a lakhatási szolgáltatás legfeljebb tizenkét fő számúra kialakított lakásban vagy házban biztosítható, vagy pedig olyan lakás-, illetve épületegyüttesben, amely legfeljebb ötven fő elhelyezésére szolgál.

A Társaság a Szabadságjogokért Egyesület (TASZ) segítségével hét, fogyatékossgal élő felnőtt gyermekét otthon gondozó budapesti anya és négy ellátásra jogosult érintett indított pert a Belügyminisztérium és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság ellen azok mulasztása miatt. Ugyanis, noha a jogalkotó 2013. január 1-jei hatállyal kötelezettségként állapította meg a magyar állam számára, hogy szervei útján megszervezze és fenntartsa a fogyatékossgal élő személyeket megillető szakosított ellátásokat, ezen belül a támogatott lakhatást, a főváros területén is, Budapesten a fogyatékossgal élő felperesek által igénybe vehető támogatott lakhatás még 2019-ben sem volt elérhető. Sőt, annak ellenére nem volt tervbe véve férőhelyek létrehozása a fővárosban, hogy a kérdéses időszakban ilyen lakóegységek kialakítására irányuló európai uniós projekt is futott.

2021. december 7-én kelt, 27.P.21.357/2019/76. számú ítéletében az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszék alaposnak találta a keresetet, és megállapította, hogy az alperesek megsértették a felperesek emberi méltóságát, magánélethez fűződő személyiségi jogát és az egyenlő bánásmódhoz való jogát. A Főigazgatóság azáltal követte el a jogsértést, hogy a jogszabályban meghatározott kötelezettségeit megszegve nem létesített támogatott lakhatást Budapesten, a minisztérium pedig azáltal, hogy egyrészt elmulasztotta a támogatott lakhatást biztosító intézményrendszer kereteinek megfelelő kialakítását, másrészt pedig nem utasította a Főigazgatóságot, mint az irányítása alatt álló szervet, a törvényi kötelezettségeinek teljesítésére.

Az egyenlő bánásmód követelményének sérelme kapcsán az elsőfokú ítélet rögzítette: az egyenlő bánásmód követelménye nem csak tartózkodási kötelezettséget jelent, hanem „pozitív, állami kötelezettségként is megjelenik a hátrányos helyzetben levő személyek hátrányainak ledolgozását szolgáló intézkedések megtételére”,²¹ és noha egy esélykiegyenlítő intézkedés meghozatalának kikényszerítésére nincs jogi lehetőség, amennyiben már megszületett a hátrányok kiküszöbölését célzó állami intézkedés, úgy az „jogosultságként már kikényszeríthető”, így elmulasztása „alapja lehet egyenlő bánásmód sérelmére alapított személyiségi igénynek is”.²² A konkrét ügyre vetítve ez azt jelentette a bíróság szerint, hogy a felperesek a „támogatott lakhatás – mint a fogyatékkal élő emberek

hátrányos helyzetének kompenzálására alkalmas, jogszabályon alapuló szakosított ellátás – elmaradásában megtestesülő alperesi mulasztás következtében szenvedtek el fogyatékossgukra [illetve a felperes anyák esetében a gyermekeik fogyatékossgára] visszavezethető, emberi méltóságukat sértő hátrányokat”.²³

A strukturális diszkrimináció megszüntetésére irányuló bírósági kötelezéssel kapcsolatban a bíróság a következőket rögzítette: „A sérelmezett helyzet megszüntetése iránti igény egyaránt lehet végrehajtható marasztalást nem tartalmazó, az ítélet végrehajtására vonatkozó kötelezettséget általánosságban hangsúlyozó ítéleti rendelkezés [...], de tartalmazhat végrehajtható rendelkezést is [...]. A Legfelsőbb Bíróság [...] ítéletében rámutatott arra, hogy az általános kötelezésen túlmenően a jogsértés megszüntetése konkrét módját is meghatározhatja a bíróság, ennek nem akadályja, hogy az alperes nem polgári jogi, hanem közjogi viszonyban köteles az egyenlő bánásmódhoz fűződő személyiségi jog tiszteletben tartására”. A bíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „erre megfelelően előterjesztett, így különösen a végrehajthatóság követelményének megfelelő kereseti kérelem esetében van lehetőség”.²⁴ Ez alapján az elsőfokú bíróság – amellett, hogy többek között felperesenként 5 millió forint nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezte az alpereseket – a sérelmes helyzet megszüntetését is előírta számukra, mégpedig oly módon, hogy Budapest területén biztosítsanak a fogyatékossgal élő felpereseknek támogatott lakhatási ellátást, „melynek elérhetőségéig is biztosítsák részükre a lakhatási szolgáltatáson kívüli további szolgáltatásokat”.

A döntést a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla gyakorlatilag teljes egészében helyben hagyta, jelezve, hogy az alperesek által a jogsértő helyzet megszüntetése érdekében kifejtendő magatartás az alperesek számára nem lehet kérdéses, „hiszen Magyarországon már léteznek támogatott lakhatást biztosító intézmények. Így az ilyen intézmények létrehozására, megszervezésére, működtetésük szakmai, egészségügyi, adatkezelési és egyéb szabályaira kiterjedő ítéleti rendelkezés megfogalmazása szükségtelen”, a lakhatási szolgáltatáson kívüli egyéb szolgáltatásokra való bírósági utalás pedig kétséget kizáróan értelmezhető a Szoc. tv. vonatkozó rendelkezéseinek alapján.²⁵

A KÚRIA ÍTÉLETE A TÁMOGATOTT LAKHATÁSI ÜGYBEN ÉS A DÖNTÉS ÁLTAL FELVETETT PROBLÉMÁK

Ilyen előzmények után került az ügy a Kúriára, amely – több szempontból radikálisan szakítva a 2010 után

kialakult következetes ítélkezési gyakorlattal – elutasította a felperesek keresetét. A Kúria nem vonta kétségbe, hogy a felpereseket megillette a szociális ellátás támogatott lakhatás formájában történő igénybeviteléhez való jog, és hogy e joggal az alperesek mulasztása miatt nem tudtak élni. Ugyanakkor arra az álláspontra helyezkedett, hogy személyiségi jogsértés csak „a jogsértő és a sérelmet szenvedett fél között fennálló kapcsolat esetén” képzelhető el, tekintettel arra, hogy „a személyiségi jogot a személyiséget közvetlenül támadó, az egyén magánautonómiájába jogtalanul behatoló magatartás sérti, ami a jogsértő és a sérelmet szenvedett személy között egyfajta közvetlen kapcsolatot feltételez. Ez a kapcsolat, amelyben a személyiségi érdekkörbe a jogtalan behatolás történik, teremti meg a relatív szerkezetű jogviszonyban a személyiségi igényérvényesítés jogalapját.”²⁶ Mivel pedig az alperesek nem állnak ilyen közvetlen kapcsolatban a felperesekkel, nem következhet be köztük olyan, a felperesek „személyisége ellen irányuló közvetlen támadás” sem, amely a Ptk. személyiségvédelmi intézményrendszerét esetükben alkalmazhatóvá tenné.

A Kúria általános érvennyel szögezte le: „A központi kormányzati szerveknek az általános és az absztrakt szinten maradó tevékenysége, illetve állított mulasztása a személyek adott csoportját érintheti, de a személyiségvédelmi per eszközeivel ezek az érdeksérelmek nem orvosolhatók, mert az a közjogi jogviszonyokba történő felhatalmazás nélküli beavatkozást jelentene, sértve egyben az államhatalmi ágak közötti megosztás alkotmányos elvét is. [...] A személyiség általános védelmére hivatkozással az állam közjogi tevékenysége nem kérhető számon, polgári jogviszony hiányában a polgári perben eljáró bíróság az I. és II. rendű alperest a közjog területére tartozó intézkedésekre nem kötelezheti.”²⁷

A Kúria azt elismerte, hogy a jogalkotó adhat felhatalmazást az állam közjogi jellegű tevékenységének a polgári – így a személyiségi jogi – perekben való vizsgálatára, azonban rögzítette, hogy ennek a felhatalmazásnak kifejezettnek kell lennie. Ebben a körben elismerte azt is, hogy az Ebktv. tartalmaz ilyen felhatalmazó rendelkezést, hiszen a 12. § kimondja: az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igények – egyebek mellett – személyiségi jogi perben érvényesíthetőek. Azonban a Kúria szerint ez „nem általánosságban, hanem a törvény keretei között teremt lehetőséget [...] a személyiségvédelmi eszközök igénybevitelére”, márpedig az Ebktv. 4. §-a szerint az ott meghatározott szervek (amelyek közé az alperesek is tartoznak) csak jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során (a törvény megfogalmazásában együtt: jogviszony) kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét, de „a perbeli esetben [...] a felperes

és az alperesek között nem volt olyan jogviszony, amelynek keretében az [...] alperesek [...] a felperesek ügyében eljárak, intézkedtek volna”, így az alperesek „azon tevékenységei, amelyeket a felperesek a keresetükben sérelmeztek, az Ebktv. sajátos felhatalmazó rendelkezése alapján sem képezhetik a személyiségi jogi per alapját”.²⁸

A Kúria ezen túlmenően kifejtette azt is az ítéletben, hogy „az emberi jog, az állampolgári vagy alkotmányos jog (alaptörvényben biztosított jog), és a személyiségi jog tartalmukban egymást nem teljesen átfedő fogalmak. A nemzetközi közjogban használt emberi jog a személyiségi jognál szélesebb fogalom, magában foglalja egyrészt az ember személyiségéhez kapcsolódó, emberi mivoltából következő jogok, másrészt az ember társadalomban elfoglalt helyzetével összefüggésben álló jogok (politikai, polgári, gazdasági, szociális és kulturális jogok) védelmét”,²⁹ azonban – a másodfokú bíróság és a Kúria álláspontja szerint az ügyre alkalmazandó új Ptk.³⁰ – „kodifikációja során megfogalmazott elvi célkitűzés szerint »[a] Ptk. el kívánja kerülni, hogy az alkotmányos szabadságok, a nemzetközi egyezményekben foglalt emberi jogok közül azokat is a magánjogi kódex tartalmazza, amelyeknek érvényesülését az államnak közjogi eszközökkel kell biztosítania, és amelyeknek védelmére a polgári jogi eszközök egyáltalán nem vagy csak kevésbé alkalmasak« [...]».³¹ A Kúria álláspontja szerint ilyen, polgári jogi védelemben nem részesíthető jogot tartalmaz az Alaptörvénynek a felperesek és az alsóbb fokú bíróságok által hivatkozott XIX. cikke is, amelynek értelmében anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

A Kúria döntésében – amelynek messzeható következményei lehetnek többek között Magyarország nemzetközi emberi jogi és európai uniós jogi kötelezettségeinek teljesítésére – számos probléma és következetlenség azonosítható.

Talán a legszembetűnőbb ezek közül az Ebktv. 4. §-ának hiányos alkalmazása/értelmezése, amely még akkor is problematikus lenne, ha elfogadnánk az ítélet azon kiindulópontját, hogy kifejezett jogalkotói felhatalmazás hiányában nincs lehetőség az állam közjogi tevékenysége által okozott személyiségi jogi jogsértések polgári jogi szankcionálására.

Az ítélet szövegében idézi a 4. §-t, azaz nem csupán az Ebktv. személyi hatálya alá eső, a szakaszban felsorolt szervek és intézmények „jogviszonyaira” utal, hanem azt is rögzíti, hogy a 4. § értelmében ezek az entitások „eljárásaik és intézkedéseik során” is kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. Azonban összemosza a fogalmakat, amikor azt

mondja, hogy a peres felek között „nem volt olyan jogviszony, amelynek keretében az [...] alperesek [...] a felperesek ügyében eljárak, intézkedtek volna”. Valójában azonban az Ebktv. 4. §-a egymás mellé rendelt, egymástól független fogalmakként hivatkozik ezekre: a szakaszban felsorolt szervek „jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során” kötelesek tiszteletben tartani az egyenlő bánásmód követelményét. Vagyis a kötelezettség nem csak az Ebktv. hatálya alá tartozó szervek és intézmények azon intézkedései és eljárásai vonatkozásában áll fent, amelyekre valamely konkrét közvetlen jogviszony keretében kerül sor, hanem valamennyi eljárásuk és intézkedésük során. Ellenkező esetben a 4. §-nak utalnia kellene valamilyen módon arra, hogy csak a közvetlen jogviszonyhoz kötődő eljárások és intézkedések kapcsán érvényesül az egyenlő bánásmód követelménye, például ilyen szövegezéssel: a „jogviszonyaikban és a jogviszonyaik keretében lefolytatott eljárásaik és intézkedéseik során”. Ráadásul a közvetlen jogviszony az Ebktv. 4. §-a alá tartozó szervek és intézmények esetén szinte minden esetben feltételez, illetve magában foglal valamilyen eljárást és intézkedést. Tehát ha valóban ilyen szűken kellene értelmezni a 4. §-t, akkor az „eljárásaik és intézkedéseik során” kitétel felesleges lenne, hiszen ha a kérdéses szerveknek meg kell tartaniuk az egyenlő bánásmód követelményét a jogviszonyaikban, akkor ez a kötelezettség szükségszerűen kiterjedne az adott jogviszony keretei közé eső intézkedésekre és eljárásokra is.

Így valójában nem volt (illetve lett volna) szükség a felperesek és az alperesek között közvetlen jogviszonyra ahhoz, hogy az alperesek mulasztása (tehát azon eljárásuk, illetve intézkedésük elmaradása, amely a törvényi kötelezettségük teljesítéséhez szükséges lett volna) még a Kúria rendkívül szigorú mércéje alapján is személyiségi jogi per tárgya lehessen. Itt érdemes emlékeztetni arra, hogy az Ebktv. 7. §-a kifejezetten nevesíti a mulasztást mint olyan magatartást, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértéséért való felelősséget megalapozza.

Különösen nyilvánvalóvá válik a Kúria érvelésének problematikus volta, ha figyelembe vesszük, hogy a Szociális és Gyermekevédelmi Főigazgatóság feladat- és hatáskörébe tartozik a Szoc. tv. hatálya alá tartozó állami intézményrendszer fenntartói feladatainak ellátása.³² Ezért amennyiben a főigazgatóság a törvényi kötelezettségének megfelelően kialakítja a

támogatott lakhatás feltételeit a fővárosban, úgy a fogyatékosokkal élő felperesek kérhették volna, hogy biztosítsák számukra a lakhatási szolgáltatást, és ezáltal (akár a kérelem elutasítása, akár a teljesítése esetén) létrejött volna a Kúria által hiányolt közvetlen jogviszony a felperesek és legalább a főigazgatóság mint II. rendű alperes között. A Kúria értelmezésének így tehát az az eredménye, hogy a főigazgatóságot éppen a saját mulasztása vonja ki a személyiségi jogi jogsértésért való felelősség hatálya alól, kissé hasonlóan ahhoz a – szerencsére jogértelmezéssel, majd szabályozással – meghaladott munkáltatói érveléshez, amely szerint a diszkriminatív elutasításra panaszkodó jelentkező azért nem indíthat az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatos munkaügyi jogvitát, mert nem jött létre munkaviszony közte és a munkáltató között. Ez az értelmezés a perbeli esethez hasonló helyzetekben gyakorlatilag lehetetlenné teszi, hogy érvényesüljön az Ebktv. azon rendelkezése, amelynek értelmében a 4. §-ban felsorolt szervek és intézmények felelősséget viselnek a mulasztásaikkal megvalósított vagy fenntartott diszkriminációért.

További jelentős hiányossága a kúriai döntésnek, hogy valójában nem vesz tudomást az Alaptörvény XV. cikkében előírt diszkriminációtilalomról és annak az ügygel kapcsolatban kétségtelenül fennálló relevanciájáról. Elsősorban abba kapaszkodik, és azt fejti ki hosszasan, hogy a szociális biztonsághoz való jog miért tartozik az alapjognak nem minősülő alkotmányos jogok közé, amelyekből „az alkotmány alapján közvet-

len alanyi jogosultság nem keletkezik”, és ennél fogva miért nem eshet a polgári jogi védelem körébe tartozó alapjogok körébe sem.³³ Am eközben nem ejt szót a hátrányos megkülönböztetés XV. cikkben szabályozott tilalmáról, amelynek pedig megvan a kifejezett Ptk.-beli leképeződése, hiszen az új Ptk. 2:43. §-a megjeleníti a személy hátrányos megkülönböztetésének tilalmát a nevesített személyiségi jogok között. Jól szemlélteti az ítélet ezen hiányosságát, hogy az „Alkalmazott jogszabályok és az alkalmazott gyakorlat” cím alatt a Kúria csak az Alaptörvény XIX. cikkét jeleníti meg, a XV. cikket nem, és hogy – szemben a XIX. cikkel, amelyet az ítélet számos alkalommal említ és hivatkozik – a 21 oldalas döntésben a XV. cikk egyetlenegyszer szerepel, akkor is csak az elsőfokú ítélet ismertetésekor. Saját elemzésében a Kúria tulajdonképpen egyáltalán nem veszi figyelembe, hogy itt egy védett tulajdonságon alapu-

EZ AZ ÉRTELMEZÉS [...] GYAKORLATILAG LEHETETLENNÉ TESZI, HOGY ÉRVÉNYESÜLJÖN AZ EBKTV. AZON RENDELKEZÉSE, AMELYNEK ÉRTELMÉBEN A 4. §-BAN FELSOROLT SZERVEK ÉS INTÉZMÉNYEK FELELŐSÉGET VISELNEK A MULASZTÁSAIKKAL MEGVALÓSÍTOTT VAGY FENNTARTOTT DISZKRIMINÁCIÓÉRT

ló hátrány ellensúlyozása céljából kifejezetten rögzített törvényi kötelezettség megszegéséről, azaz egy egyértelműen diszkriminációs tényállásról is szó van az egyéb megsértett személyiségi jogok (emberi méltósághoz való jog, magán- és családi élethez való jog) mellett.

Ellentmondás az is, ahogy a Kúria a sérelemdíj tekintetében eljár, hiszen maga hivatkozik egyetértőleg egy korábbi kúriai döntésre, amely szerint „*az állam közjogi jellegű tevékenysége a polgári perben csak akkor vizsgálható, ha erre a jogalkotó kifejezetten felhatalmazást ad. Ilyen jogkörnek minősül a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség elbírálása, a Ptk. 6:548. § és 549. §-ai alapján*”.³⁴ Márpedig az új Ptk. 2:52. §-a értelmében a sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire, különösen a sérelemdíj fizetésére köteles személy meghatározására és a kimentés módjára, a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, így szükségszerűen a 6:548. §-t is, amely kifejezetten rendelkezik a közhatalom gyakorlásának elmulasztásával okozott károkért való felelősségről is. Emiatt külön magyarázatot igényelt volna, hogy ha az objektív szankciókat nem is látja alkalmazhatónak a Kúria, a sérelemdíj tekintetében miért utasítja el a felperesek keresetét, amikor pedig annak vonatkozásában megvan a kifejezett jogalkotói felhatalmazás is.

A kúriai ítélet alaptétele azonban még jelentősebb, az egész magyar jogrendszerre kiterjedő problémát eredményez. A döntés elvi tartalma szerint „[a] polgári perben, polgári jogviszonyok alapján eljáró bíróságnak – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nincs hatásköre a közjogi viszonyok körébe tartozó intézkedések megtételére kötelezni az alpereseket. Az állam végrehajtó szerveiként eljáró alpereseknek a közjogi feladataik ellátása körében a felperesek által állított mulasztása személyiségi jogviszonyt nem keletkeztet.” Ha ez így van, akkor az alapvető jogok védelmére vonatkozó pozitív állami kötelezettségek teljesítésének elmulasztása számos esetben hatékony jogorvoslat nélkül marad, és nem csak az antidiszkriminációs jog területén.³⁵

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése az állam számára nem csak az alapjogok megsértésétől való tartózkodást írja elő, hanem *elsőrendű* kötelezettségévé teszi az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelmét is. E kötelezettség megsértése – azaz a pozitív állami kötelezettségek teljesítésének elmulasztása – esetére rendelkezésre kell állnia valamiféle hatékony jogorvoslatnak a XXVIII. cikk alapján, akár a szorosan vett jogorvoslatihoz való jog,

akár a bírósághoz fordulás joga alatt tételezzük ezt a követelményt. Ezen túlmenően, amennyiben nincs olyan fórum, amely az ilyen mulasztásokat megvizsgálhatná, és orvoslásuk érdekében hatékony lépéseket tehetne, az az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) foglalt jogokkal összefüggésben sérti az egyezmény 13. cikkét, amely szerint akinek az

egyezményes jogait megsértették, annak joga van a jogsérelem hatékony orvoslását kérni valamely hazai hatóság előtt. Azokban az esetekben pedig, amelyeknek kellően szoros európai uniós jogi kapcsolódása van, a pozitív állami kötelezettségek megszegésének esetére igénybe vehető jogvédelem hiánya egyúttal az Európai Unió Alapjogi Chartájának (Alapjogi Charta) 47. cikkébe is ütközik,

amelynek értelmében mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslatihoz.

A felperesek pontosan erre, az alapjogvédelmi kötelezettség közjogi kontextusban megvalósított elmulasztásával szemben igénybe vehető jogorvoslat hiányára hivatkoztak a Kúria döntésével szemben benyújtott alkotmányjogi panaszukban, de hiába.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA A TÁMOGATOTT LAKHATÁSI ÜGYBEN ÉS A DÖNTÉS ÁLTAL FELVETETT PROBLÉMÁK

Alkotmányjogi panaszukban a felperesek (az alkotmányjogi panasz eljárásban: indítványozók) – egyebek mellett – úgy érveltek, hogy az Alaptörvény állami alapjogvédelmi kötelezettségét rögzítő I. cikk (1) bekezdését és a jogorvoslatihoz való jogot biztosító XXVIII. cikk (7) bekezdését sérti, ezért alaptörvényellenes az a kúriai álláspont, amely szerint a személyiségi jogi per nem alkalmas az állami kötelezettségek nemteljesítésével okozott alapjogséremlmek orvoslására, mivel „*az alapjogsértésből fakadó személyiségi jogi igény érvényesítése esetén éppen a közhatalmat gyakorló állami szerveket privilegizálja, – az összes többi jogalannyal szemben –, és felmenti őket a felelősség alól, következmények nélkül hagyva az állami szerv alapjogsértését, még ha az olyan súlyos sérelmet okoz is, mint ami az indítványozókat érte*”.³⁶ Az indítványozók jelezték azt is, hogy „*amennyiben az Alkotmánybíróság álláspontja egyezik a Kúria álláspontjával, miszerint az állami szervek nem vonhatók felelősségre polgári perben az*

alapjogsértő magatartásukért, úgy ez esetben megállapítható, hogy az indítványozóknak nem volt megfelelő jogérvényesítési lehetőségük alapjogsérelmük orvoslására”,³⁷ ami – bár ez nem szerepel az indítványban – értelemszerűen mulasztásos alkotmány sértés megállapítását tenné szükségessé.

Az Alkotmánybíróság a panasz ezen részét hajmeresztő mutatvánnyal utasította vissza, kihasználva, hogy szemben az EJEE-nek és az Alapjogi Chartának a hatékony jogorvoslathoz való jogra vonatkozó rendelkezéseivel, amelyek a jogorvoslat biztosításának kötelezettségét valamely alapvető jog megsértésével szemben írják elő, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése csak a jogsértő bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés elleni jogorvoslat jogát tartalmazza kifejezetten. Az indítványozók egyértelműen megfogalmazzák: panaszuk alapja, hogy a Kúria értelmezése szerint az állam által közjogi kontextusban elkövetett, személyiségi jogokat érintő törvénysértő mulasztással szemben nem lehet személyiségi jogi védelmet igénybe venni, és mivel más jogi lehetőség sem mutatkozik a mulasztó állami szervek felelősségének megállapítására és cselekvésre kötelezésére, ezért az ilyen alapjogsértésekkel kapcsolatban – a Kúria álláspontja szerint – nincs az érintettek által igénybe vehető jogorvoslat. E körben hivatkoztak a 18/2017. (VII. 18.) AB határozat [12] pontjában kimondott azon tételre, hogy „a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése tevékeny közreműködést követel az állam részéről. Egyrészt a jogalkotónak meg kell alkotnia azokat az eljárási szabályokat, melyek szerint ez az alapjog gyakorolható, másrészt pedig a jogalkalmazók kötelesek e szabályokat követve eljárni”.

Ehhez képest az Alkotmánybíróság – mintegy értetlenséget színlelve – rögzíti: mivel az indítványozók számára nyitva állt a lehetőség, hogy az ügyben született különböző bírósági döntések felülvizsgálatát kérhessék egy magasabb fokú bírói fórumtól, ezért megfelelően érvényesült a jogorvoslathoz való joguk: noha „a peres eljárás során jogorvoslattal nem ők, hanem az I. rendű és a II. rendű alperes éltek”, „az indítványozók a személyiségi joguk megsértése iránti peres ügyekben nem voltak elzárva attól, hogy a jogorvoslati jogukkal élhessenek [...]. A »valamely más szervezethez, vagy ugyanazon szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás« [...] lehetősége [...] a konkrét személyiségi jogi perben valamennyi peres fél számára biztosított volt.” Még a jogorvoslathoz való jog e szűk – valamely konkrét döntéssel és nem az alapul fekvő jogsértéssel szem-

beni jogorvoslati jogként való – értelmezésének elfogadása mellett is rendkívül problematikus lenne ez a megközelítés, hiszen az indítványozók által sérelmezett döntés a jogorvoslati lánc legutolsó pontján mondta ki tulajdonképpen azt, hogy a pert eleve meg sem indíthatták volna, mivel a kérdéses mulasztással szemben személyiségi jogi jogvédelem nem vehető igénybe.³⁸

Ha azonban a jogorvoslathoz való jogot nem a jogsértésről hozott első (vagy többedik) döntéssel szembeni jogorvoslathoz való jogként értelmezzük, hanem magával a jogsértéssel szembeni fellépés lehetőségeként (ahogy azt az indítványozók is tették, amint ez a beadványukból teljesen nyilvánvaló), akkor a helyzet még csalódást keltőbb, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság valójában érzékelt a problémát. A testület ugyanis rögzíti, hogy amikor az indítványozók a jogorvoslati joguk sérelmét állítják, az tartalma szerint valójában „az igényérvényesíthetőségük hiányára alapított sérelmet” jelent, amely „a tisztességes hatósági eljárásához való joguk[at], továbbá a bírósághoz fordulás jogát érinthetné”, azonban – így az Alkotmánybíróság – ez jogalkotási mulasztás, „amely mint előzmény, csak igen távoli kapcsolatban áll a konkrét, általuk kifogásolt személyiségi jogi perben meghozott kúriai felülvizsgálati részítéssel”.³⁹

Ezen a ponton számos kérdés tolt fel a határozatot olvasó jogászbán. Az első, hogy vajon miért nem vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy valóban történt-e jogalkotási mulasztás, vagy a jogalkotó megteremtette ugyan az alapvető jogok megsértésével

szembeni hatékony jogorvoslat lehetőségét a személyiségi jogok Ptk.-beli szabályozásával, ám ezt a szabályozást a Kúria alaptörvényellenes értelmezése lerontja, különös tekintettel arra, hogy a korábbi konzisztens joggyakorlat alapján a hatékony jogorvoslat elérhető volt, így az alapvető jogok védelmi szintje lényegesen magasabb volt, mint a Kúria döntése után. A második kérdés az, hogy – amennyiben az Alkotmánybíróság osztja a Kúria álláspontját a személyiségi jogi jogvédelem igénybevételének korlátairól (aminek a tisztázásával az AB határozat egyébként adós marad) – miért nem vizsgálja a mulasztásos alkotmány sértést, amelynek eredményeként fogyatékosan élő emberek százai nem tudnak hatékony jogorvoslatot kapni egy egyértelmű törvényi kötelezettségnek a legalapvetőbb jogaik csorbulásával járó elmulasztására. Végül pedig kérdés az is, hogy lehet-e tényleg olyan „távoli” a kapcsolat a jog-

A FELPERESEK PONTOSAN ERRE, AZ ALAPJOGVÉDELMI KÖTELEZETTSÉG KÖZJOGI KONTEXTUSBAN MEGVALÓSÍTOTT ELMULASZTÁSÁVAL SZEMBEN IGÉNYBE VEHETŐ JOGORVOSLAT HIÁNYÁRA HIVATKOZTAK A KÚRIA DÖNTÉSÉVEL SZEMBEN BENYÚJTOTT ALKOTMÁNYJOGI PANASZUKBAN, DE HIÁBA

alkotási mulasztás és a kúriai ítélet között, ha az alkotmányjogi panasznak az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos részét az Alkotmánybíróság éppen a kúriai ítéletnek a személyiségi jogi igény érvényesíthetőségének hiányára vonatkozó végkövetkeztetése alapján utasította el.

Az Alkotmánybíróság ugyanis az általa érdemben elbírált diszkriminációs panasszal kapcsolatban arra jutott, hogy a felperesek, akik fogyatékossgal élő emberek és ilyen embereket gondozó személyek, azért nincsenek összehasonlítható helyzetben az ezen védett tulajdonsággal nem bíró (és ennek következtében a felpereseket érő súlyos hátrányokkal sem szembesülő) személyekkel, mert „*az indítványozók fogyatékosága nem bírt relevanciával, miután a Kúria a döntését nem arra, hanem a peres felek közötti a személyiségvédelmi igényt megalapozó, polgári jogi jogviszony hiányára alapította*”, így „*sem a fogyatékos indítványozók, sem azok szülei [...] nem hasonlíthatóak össze az általuk megjelölt nem fogyatékos emberek csoportjával*”, és „*[ö]sszehasonlíthatóság hiányában az indítványozók által állított hátrányos megkülönböztetés a bírói döntés folytán nem áll fenn*”.⁴⁰

Úgy tűnik, az Alkotmánybíróság nem érti, vagy nem akarja érteni, hogy a diszkrimináció meglete nem azon áll vagy bukik, hogy a Kúria a fogyatékossga alapította-e a felperesekre kedvezőtlen döntését, hanem azon, hogy nyújtott-e megfelelő bírói védelmet a felpereseket a fogyatékossgal összefüggésben érő hátrányok csökkentésére előírt törvényes intézkedések állami elmulasztása ellen egy olyan jogszabályi környezetben, amely korábban (és az első két fokon eljáró bíróság szerint is) lehetővé tette a bírói védelem igénybe vételét hasonló helyzetekben. De ha el is tekintünk ettől, a fent említett ellentmondás mellett nehéz szó nélkül elmenni: a határozat egyfelől azt állítja, hogy azért nem vizsgálható az Alaptörvény XV. cikkének sérelme, mert a Kúria jogértelmezése alapján az indítványozók eleve nem élhettek volna a személyiségi jogi védelem eszközével a per tárgyává tett állami mulasztás kapcsán; másfelől meg azt, hogy az a jogalkotási mulasztás, amelynek eredményeként sem a személyiségi jogi per, sem más jogvédelmi eszköz nem áll rendelkezésre az ilyen állami mulasztásokkal szembeni fellépéshez, csak távoli kapcsolatban áll a kúriai ítélettel.

A TOVÁBBI LEHETSÉGES LÉPÉSEKRŐL

Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint valójában nem foglalkozott az indítványozók panaszának érdemével, tehát azzal a kérdéssel, hogy alkotmányos-e a

Kúria azon értelmezése, amely szerint az alapjogok védelmére a személyiségi jogi per a közhatalmat gyakorló szervek, valamint az utóbbiak tevékenységével vagy annak hiányával érintett személyek közötti közvetlen jogviszony hiányában nem – vagy csak nagyon erős megszorításokkal – alkalmas a közjogi kontextusban, így ez a kérdés nem tekinthető lezártnak. Ez a mulasztás egyben jó hír is, hiszen azt jelenti: a hazai eljárási rendszerben is van – legalábbis elvi – lehetőség az álláspont felülvizsgálatára jogegységi eljárás keretében.

Nyitva maradt az a kérdés is, hogy a Kúria álláspontja irányadó-e az Ebktv. közérdekű igényérvényesítésre vonatkozó rendelkezései alapján indított személyiségi jogi perekre. Az Ebktv. fent ismertetett 20. §-a értelmében ugyanis akkor indítható ilyen per, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése vagy annak közvetlen veszélye személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

Ez a kialakult bírói gyakorlat szerint olyan helyzeteket is magába foglal, amikor nem egyszerűen csak nem azonosíthatók egyenként az egyébként tudottan létező érintettek, hanem olyanokat is, amikor az érintettek létezése vagy jövőbeli érintetté válása bizonytalan. Ha például egy iskola szegregáló gyakorlatot folytat, akkor a múltban vagy az adott pillanatban érintett diákok köre pontosan meghatározható, még akkor is, ha a csoport nagyon nagy létszámú, de a közérdekű igényérvényesítés alapja éppen a szegregáció rendszerszintűsége és gyakorlatjellege, vagyis az, hogy az iskola jövőbeli diákjait is fenyegeti a szegregáció veszélye: azokat is, akikről nem lehet még tudni, hogy az adott településen fogják-e megkezdeni a tanulmányaikat, sőt, azokat is, aki esetleg még meg sem születtek. Ebben a helyzetben nem értelmezhető a Kúria által alkalmazott azon megközelítés, amely szerint „*a személyiségi jogot a személyiséget közvetlenül támadó, az egyén magánautonómiájába jogtalanul behatoló magatartás sérti, ami a jogsértő és a sérelmet szenvedett személy között egyfajta közvetlen kapcsolatot feltételez*”,⁴¹ hiszen a közvetlen kapcsolat (illetve a Kúria által az Ebktv. alkalmazhatóságának feltételeként meghatározott jogviszony) létrejötte bizonytalan, és éppen ez a bizonytalanság az, ami a törvény alapján lehetővé teszi a közérdekű igényérvényesítést.

Ha a hazai joggyakorlatban a támogatott lakhatási ügyben elfoglalt kúriai álláspont szilárdul meg, de a gyakorlat az Ebktv. 20. §-át olyan speciális rendelkezésnek fogja tekinteni, amellyel a jogalkotó kifejezetten felhatalmazza a polgári bíróságokat az állam közjogi jellegű tevékenységének polgári perben való vizsgálatára, akkor – bár számos dogmatikai és gyakorlati probléma fog felvetődni, így például a szemé-

lyiségi jogi perek és a közérdekű személyiségi jogi perek ilyen mesterséges szétválasztása kizárja az állami szervek „kárfelelősségét” a rendszerszintű, gyakorlat-jellegű diszkriminációért, hiszen közérdekű személyiségi jogi perben kár- és sérelemdíjigény nem érvényesíthető, a jogsérelmet szenvedett egyének pedig nem fognak tudni pert indítani közvetlen jogviszony hiányában –, de legalább a közérdekű igényérvényesítés keretében megmarad a strukturális bírósági kötelezések kibocsátásának lehetősége, amely nélkül például Kaposváron még mindig szegregált iskolába járnának a Pécsi utcai iskola körzetében élő tanulók.

Reményeink szerint azonban nemzetközi eljárások keretében érvényteleníthető az indokolatlanul korlátozó kúriai megközelítés. A TASZ honlaphíre⁴² alapján várható, hogy a támogatott lakhatási ügyben döntés születik majd az Emberi Jogok Európai Bíróságán. Ez a döntés valószínűleg nem fog választ adni arra, hogy pontosan miként kell/lehet alkalmazni a személyiségi jogi pereket az állami szervek mulasztással elkövetett törvénysértéseinek szankcionálására és az ezekből fakadó rendszerszintű alapjogsértések kiküszöbölésére. Viszont arra talán jó lesz, hogy egyértelművé tegye: ha – akár jogalkotási mulasztás, akár téves jogalkalmazói értelmezés miatt – nincs a jogrendszerben megfelelő eszköz erre, az az Egyezmény hatékony jogorvoslathoz való jogot rögzítő 13. cikkének (és a jogsértéssel érintett önálló egyezményes jognak) a csorbítását jelenti.

Azokban az ügyekben pedig, amelyek kellően szorosan kapcsolódnak az európai uniós joghoz, előzetes kérdés feltételével tisztázható, hogy mi a magyar jogi szabályozásnak az Európai Unió jogával konform értelmezése. A fent már említett 2000/43/EK irányelv a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés elleni fellépés eszközeit határozza meg a tágran értelmezett foglalkoztatás, a szociális védelem (beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást is), a szociális juttatások, az oktatás, valamint az árukhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés területein. A 2000/78/EK irányelv⁴³ pedig a vallási vagy más meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteit határozza meg. Mindkét irányelv előír olyan kötelezettséget a tagállamok számára, hogy biztosítsanak a jogrendszereikben hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat az egyenlő bánásmód követelményének megsértése eseteire.⁴⁴

Az európai uniós jog közvetett hatályának követelménye azt jelenti, hogy amennyiben lehetséges, a nemzeti bíróságoknak az irányadó uniós normákkal összhangban kell értelmezniük a hazai jogot az eléjük kerülő jogvitákban.⁴⁵ A korábbi, közérdekű igényérvényesítési perekben eljáró bíróságok ezt a kötelezettséget, kifejezetten vagy hallgatólágoosan, de figyelembe vették a személyiségi jogi szankciók értelmezése és alkalmazása során. Az Emberi Erőforrások Minisztériumával szemben folyó eljárásban például abban a körben, hogy miért tartja lehetségesnek – a hatalmi ágak elválasztásának követelménye mellett is – egy központi államigazgatási szerv meghatározott cselekvésre kötelezését a jogsértő helyzet megszüntetése érdekében, az elsőfokú bíróság „tekintettel volt arra [...], hogy a 2000/43/EK irányelv [...] 15. cikkének értelmezése szerint hatékony, arányos és visszatartó erejű bírói jogorvoslatra van szükség az ilyen típusú jogsérelmek orvoslása érdekében”.⁴⁶

A támogatott lakhatási ügy kívül esik az uniós jog hatókörén, hiszen a szociális védelem és a szociális juttatások során érvényesítendő egyenlő bánásmódra csak a faji vagy etnikai hovatartozás tekintetében vonatkozik uniós irányelv, a fogyatékoság tekintetében nem. Így nem tudható, hogy a Kúria egy, az irányelvek hatálya alá eső ügyben más álláspontot foglalt volna-e el, és tekintettel lett volna-e az uniós jog közvetett hatályára. A következő olyan esetben azonban, ahol a per tárgyának kellően szoros uniós jogi kapcsolódása fennáll, mindenképpen érdemes lesz az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezni annak tisztázására, hogy miként kell a személyiségi jogvédelem intézményeit az uniós normákkal konform módon alkalmazni az állami szervek strukturális, rendszerszintű mulasztásainak esetén, és hogy az ezekkel szembeni hatékony bírói jogorvoslat irányelvi követelményével összeegyeztethető-e a Kúria megszorító értelmezése.

REMÉNYEINK SZERINT AZONBAN NEMZETKÖZI ELJÁRÁSOK KERETÉBEN ÉRVÉNYTELENÍTHETŐ AZ INDOKOLATLANUL KORLÁTOZÓ KÚRIAI MEGKÖZELÍTÉS

JEGYZETEK

1. DANIEL HALBERSTAM – SINA VAN DEN BOGAERT: *A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond: The Untapped Possibility of Structural Injunctions*, University of Michigan Public Law Research Paper (March 6, 2023), No. 23-012, 2, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4381492>.
2. HALBERSTAM – VAN DEN BOGAERT (1. vj.) 2–3.
3. HALBERSTAM – VAN DEN BOGAERT (1. vj.) 3.

4. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/22/EK irányelve (2009. április 23.) a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról.
5. A tényállást és a felek álláspontját a Legfelsőbb Bíróság 2010. november 24-én kelt, Pfv.IV.21.568/2010/5. számú ítélete alapján rekonstruálom.
6. Lásd: NEUMANN Eszter – ZOLNAY János: *Esélyegyenlőség, szegregáció és oktatáspolitikai stratégiák Kaposváron, Pécsen és Mohácson*, Műhelytanulmány 38., Budapest, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 40–41, <https://real.mtak.hu/104877/1/Zolnay-Neumann2008.pdf>.
7. A Legfelsőbb Bíróság 2010. november 24-én kelt, Pfv.IV.21.568/2010/5. számú ítélete.
8. Uo.
9. Uo.
10. Uo.
11. Uo.
12. A Kaposvári Törvényszék 2015. november 11-én kelt, 11.P.21.553/2013/70. számú ítélete.
13. A Pécsi Ítéltábla 2016. október 13-án kelt, Pf.III.20.004/2016/4. számú ítélete.
14. A Kúria 2017. október 4-én kelt, Pfv.IV.20.085/2017/9. számú ítélete, [42] pont.
15. Uo. [47] pont.
16. Uo. [42] pont.
17. Uo. [48] pont.
18. A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.
19. A Fővárosi Törvényszék 2018. április 18-án kelt, 40.P.23.675/2015/84. számú ítélete.
20. A Fővárosi Ítéltábla 2019. február 14-én kelt, 2.Pf.21.145/2018/6/I. számú ítélete.
21. A Fővárosi Törvényszék 2021. december 7-én kelt, 27.P.21.357/2019/76. számú ítélete, [132] pont.
22. Uo. [133] pont.
23. Uo. [137] pont.
24. Uo. [149] pont.
25. A Fővárosi Ítéltábla 2022. április 12-én kelt, 8.Pf.20.047/2022/5/II. számú ítélete.
26. A Kúria 2023. április 15-én kelt, Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítélete, [70] pont.
27. Uo. [86] pont.
28. Uo. [86]–[87] pont.
29. Uo. [71]–[72] pont.
30. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
31. A Kúria 2023. április 15-én kelt, Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítélete, [74] pont.
32. Lásd a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 4. §-át.
33. A Kúria 2023. április 15-én kelt, Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítélete, [77]–[79] pont.
34. Uo. [86] pont.
35. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 4. §-ában szabályozott mulasztási pert a szerző nem tartja a cikkben tárgyalt, strukturális diszkriminációból fakadó helyzetek orvoslására alkalmas eszköznek, mivel azt csak egyedi döntéssel, egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezéssel (amely csak az egyedi döntéssel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya) és közigazgatási szerződéssel kapcsolatban lehet indítani.
36. Az Alkotmánybíróság 3141/2024. (V. 3.) AB határozata, [19] pont.
37. Uo. [19] pont.
38. Uo. [33] pont.
39. Uo. [34] pont.
40. Uo. [51] pont.
41. A Kúria 2023. április 15-én kelt, Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítélete, [70] pont.
42. <https://tasz.hu/tamogatott-lakbatast/>
43. A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.
44. 2000/43/EK irányelv, 15. cikk, 2000/78/EK irányelv, 17. cikk.
45. Lásd pl. az Európai Unió Bíróságának 1990. november 13-án kelt, C-106/89 sz. ítéletét a *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA* ügyben, 8. §.
46. A Fővárosi Törvényszék 2018. április 18-án kelt, 40.P.23.675/2015/84. számú ítélete.

AKI ELMULASZTJA EGY EMBER MELTÓSÁGÁNAK MEGVEDESET, AZ A VILÁGOT HAGYJA ELVESZNI

I. BEVEZETÉS

Több mint húsz évvel ezelőtt lépett hatályba az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény. 2025-ben pedig már negyed évszázada lesz annak, hogy az Alapjogi Karta és két antidiszkriminációs irányelv elfogadásával megindult az Európai Unió „alapjogi forradalma”. E fordulópontok miatt érdemes számot vetni azzal, hogy hol tartunk.

Írásomban – Phillip Ayoub és Kristina Stoeckl tanulmányát felhasználva – bemutatom, hogy milyen jellegű az LMBTQI-emberek² jogait is érintő válság.³ A két társadalomtudós tanulmánya többször utal (negatív) példaként Magyarországra. Ennek kapcsán megvizsgálom az alapjogvédelmi gyakorlatot hazánkban. Sorba veszem az LMBTQI-emberek jogait érintő legkomolyabb, jogalkotással okozott jogkorlátozásokat. Elemzem a releváns alapjogvédelmi intézmények hanyatlását, és kitérek arra, hogy az LMBTQI-jogok korlátozása a magyar rezsimben valójában nem cél, hanem egy jogellenességgel beárazott politikai „költség”. Bemutatom továbbá, hogy a magyar, valamint a magyarhoz hasonló illiberális, autoriter rezsimek nem ideológia alapon vezéreltek ebben a tekintetben sem. Felhasználják az LMBTQI-emberek jogait és azok korlátozását politikai céljaik elérésére, nem törődve azzal, hogy mindeközben milyen alapjogsérelmet okoznak. Ezt követően visszatálok Ayoub és Stoeckl tanulmányára, bemutatom, hogy a globális trend emberek méltóságának sérelmével, azaz szenvedéssel jár.

Végül arra a kérdésre is választ keresek a tanulmányban, hogy mit lehet tenni. Mit tehet egy jogvédő szervezet vagy az alapvető jogok mellett elkötelezett, esetleg érintettként jogkereső polgár, ha szembe kíván menni a globális trenddel? A probléma nem alapjogi, hanem elsősorban jogállami, hiszen a jogkorlátozás nem cél, és nem elhibázott lépés, hanem a hatalom megtartásáért vívott antidemokratikus küzdelem mellékhatása. A megoldásnak pedig ehhez kell illeszkednie.

Az írás mozaikokból áll össze, mert az volt a célom, hogy több részletet, több különböző nézőpon-

tot fűzzek fel egy gondolati láncra. Bízom benne, hogy ez nem nehezíti meg az olvasó helyzetét, hanem izgalmasabbá teszi a téma feldolgozását.

II. ELLENÁLLÁS AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVÁRÁSÁVAL SZEMBEN

Phillip Ayoub és Kristina Stoeckl amellel érvelnek a cikkükben, hogy az LMBTQI-jogokkal szembeni globális ellenállás komoly veszélyt és kihívást jelent a liberális demokrácia számára. Szerintük ugyanis aláássa az emberi jogok iránti liberális elkötelezettséget, gyengíti a nemzetközi intézményeket, polarizálja a társadalmakat – a jogkiterjesztéssel és jogvédelemmel szemben fellépő államok, kormányok pedig tulajdonképpen fegyverként használják ezen a téren a demokratikus legitimitációjukat.

Ayoub és Stoeckel szerint ez részben azért van így, mert az LMBTQI-emberek jogainak védelme nem nyúlik vissza történelmi távlatokba. Az Egyesült Államokban például 2003-ig nem tiltották be a „szodómiaellenes” törvényeket, nem legalizálták szövetségi szinten az azonos neműek házasságát 2015-ig, egészen 2020-ig nem terjesztették teljesen ki a munkahelyi védelmet az LMBTQI-emberekre, és még ma is van hatályban vannak a transzszexuális emberek jogait korlátozó rendelkezések. Azaz, a jogvédelmi szint még ma sem tekinthető szilárdnak az USA-ban. Ezzel összefüggésben a politikai homoszexuális transzfóbia továbbra is hasznos eszköz a választói csoportok mozgósítására. Ez a világ több országában is hasonlóképp van. A különböző választások jelöltjei gyakran a meglévő sztereotípiákra és homofób előítéletekre rájátszva láttatják az LMBTQI-jogokat a demokrácia veszélyes oldalának – mutatnak rá a szerzők. Az erre hivatkozó jelöltek és pártok, jelöltszervezetek jogi, sőt részben alapjogi érveket hoznak fel a korlátozás mellett: vallásszabadságra, a nemzeti összetartozásra, gyerekek és nők jogaira valamint a családra, a családok jogaira hivatkozva mondják azt, hogy az LMBTQI-csoportokba tartozó emberek jogait korlátozni kell.

A két szerző részletesen bemutatja, hogy ilyen, LGBTQI-jogokat korlátozó vagy korlátozni szándékozó retorika söpört végig Afrikán is az elmúlt években. Éles és tanulságos példa, amit Ayoub és Stoeckel hoz, miszerint a 2023-as homoszexualitás-ellenes törvényről Yoweri Museveni ugandai elnök kijelentette: „Afrikának vezető szerepet kell vállalnia, hogy megmentse a világot ettől a degenerációtól és dekadenciától, amely valóban nagyon veszélyes a világra és az emberiségre nézve.” „A homoszexuálisok a normálistól való eltérések. A nyugati országok ne vesztegessek tovább az emberiség idejét azzal, hogy megpróbálják ráerőltetni [a jogvédő] gyakorlatukat más emberekre.”

Hasonlóképpen húsbavágó, hogy a Kreml gyakran támaszkodott a LGBTQI-ellenes retorikára, hogy felépítse erkölcsi alapját Ukrajna inváziójának indoklásához. Azt állította, hogy az ortodox keresztényeket védi Ukrajnában a nyugat „erkölcsi hanyatlásától” és a „Pride-felvonulásoktól”. Ayoub és Stoeckel szerint a nyugati közönségben csak a közelmúltban tudatosult, hogy Oroszország Kirill pátriárka háborús prédikációit és Putyin beszédeiben a „romlott” nyugati társadalom ábrázolását használja fel a háború igazolására.

Az LGBTQI-jogok elleni globális támadások áttekintése után a szerzők rámutatnak, hogy a jobboldali és a szerzők által erkölcsi konzervatívnak nevezett csoportok egyre inkább határokon átnyúló hálózat(ok)ba tömörülnek, valójában a transznacionális emberi jogi szervezetekhez hasonló módon. Céljuk pedig, hogy befolyásolják a nemzetközi szervezeteket, valamint a nemzeti parlamenteket, kormányokat és más intézményeket. Csak nem az alapjogok védelme, hanem azok korlátozása mellett érvelnek.

A szerzők bemutatják, hogy a kapcsolatépítés személyesen és online is zajlik. Például az amerikai székhelyű Nemzetközi Szervezet a Családért (International Organization for the Family, IOF) egyik célja, hogy elősegítse az erkölcsi konzervatív csoportok és aktivisták közötti személyes kapcsolatokat épülését, fenntartását. Ez a szervezet több mint húsz éve szervezi meg a Családok Világkongresszusát (World Congress of Families, WCF), amelyre 2017-ben Budapesten került sor.

Az IOF segíti egy transznacionális konzervatív hálózat bővítését, és felgyorsítja új szervezetek létrehozását is. A hálózat részei magyarországi, olaszországi, lengyelországi és spanyolországi nem kor-

mányzati szervezetek csakúgy, mint a kenyai, mexikói és nigériai aktivisták – mondják a tanulmány szerzői. Ezeknek a folyamatoknak az eredményeképpen az erkölcsi konzervatív csoportok olyan módon szerveződnek globális hálózatba, ahogyan a liberális emberi jogi NGO-k összekapcsolódnak és együttműködnek egymással.

Ezzel a szervezéssel és szerveződéssel párhuzamosan az illiberális államok vezetői bünbakként állítják be az LGBTQI-embereket. Sőt, azt is mondják, hogy a liberális demokráciák csak korrupciós okokból állnak ki az előbbieket jogai mellett. A politikai homofóbia ráadásul segíti a nem demokratikus, illiberális kormányokat abban, hogy megosszák a társadalmakat, vagy megosszák akár a velük szemben álló ellenzéki erőket is. Az LGBTQI-emberek elleni gyűlölet így gyakorlatilag olyan pengévé válik a kezükben, amivel a társadalom szövetét tovább tudják hasogatni.

A közvetlen hatalommegőrzés mellett, Ayoub és Stoeckel szerint, a kis és közepes méretű államok és a hanyatló hatalmak azért is állítják be magukat erkölcsösnek, az erkölcsökért kiállónak, mert így töreksenek világpolitikai státuszra. Ezzel szereznek maguknak státuszt, elismertséget. Különösen visszataszítást keltő ez a státuszszerező törekvés, hiszen eredetileg éppen azoknak az államoknak voltak hasonló törekvései, amelyek a progresszív értékeket illetően – mint a környezetvédelem, a faji igazságosság vagy éppen a női és az LGBTQI-jogok – igyekeztek úttörő szerepet betölteni. Ilyen törekvést mutató, kisebb állam volt például sokáig Hollandia.

A szerzők rámutatnak, hogy a Szovjetunió bukásakor Oroszország óriási státuszvesztést szenvedett el. A 2010-es évekre azonban megtalálta és megragadta a lehetőséget, hogy ismét ideológiai vezetőserepet töltsön be – ezúttal az úgynevezett hagyományos értékeket támogató globális szövetségi rendszerben. Magyarország némileg hasonló helyzetben van Ayoub és Stoeckel szerint, hiszen a hagyományos értékekre való – álságos – hivatkozás (migrációellenesség, LGBTQI-emberek jogainak korlátozása stb.) eszköz a kormány számára arra, hogy látszólag „erős” identitást alakítson ki az EU-ban. Ez pedig segíthet abban, hogy a gazdasági, földrajzi méreteinél jelentősebb tényező lehessen. Példaként említik a szerzők, hogy miután az Európai Unió Bizottsága bejelentette, hogy az Európai Unió Bírósága elé viszi a 2021-es magyar LGBTQI-ellenes törvényt,⁴ több konzervatív amerikai politikus Ma-

... A JOBBOLDALI ÉS A SZERZŐK ÁLTAL ERKÖLCSI KONZERVATÍVNAK NEVEZETT CSOPORTOK EGYRE INKÁBB HATÁROKON ÁTNYÚLÓ HÁLÓZAT(OK)BA TÖMÖRÜLNEK, VALÓJÁBAN A TRANSZNACIONÁLIS EMBERI JOGI SZERVEZETEKHEZ HASONLÓ MÓDON

gyarországra utazott, hogy támogatásáról biztosítsa a törvényt kezdeményező magyar kormányt.

Azokban az államokban, ahol a választások még mindig számítanak valamit (például választási autokráciákban), az LMBTQI-jogok korlátozása – a család védelmére, a nemzeti identitásra vagy a keresztény értékekre való hivatkozással – segítheti a kormányokat, kormánypártokat, még ha csak kis mértékben is, a hatalom megtartásában, a nemzetközi státusz és befolyás bővülése mellett – érvelnek a szerzők. A tanulmányban hivatkozott kutatások azt támasztják alá, hogy a hagyományos értékeket valló egyének nagyobb valószínűséggel vesznek részt a politikai életben, azaz megéri hozzájuk beszélni, nekik politizálni.

A szerzők arra is rámutatnak, hogy sem az LMBTQI-jogok külföldről történő előmozdítása, sem pedig a társadalmi szereplők témától való elzárkózása, hallgatása nem javít a helyzeten, sőt potenciálisan veszélyes is. Emiatt a jog- és érdekvédelem körütekintően kell végezni, mindig átgondolva azt, hogy milyen lépésnek mi lehet a társadalmi visszhangja. Bizonyos taktikák pedig nemzetközi szinten működnek jól a szerzők szerint. Például az autokráciáknak az LMBTQI-ellenes álláspontjuk vagy cselekedeteik miatt történő megnevezése és megszégyenítése („naming and shaming”) visszatartó erővel bírhat bizonyos esetekben, mondják. Abban például biztosan segíthet ez, hogy a normasértő államok ne vonódhassanak be jobban a globális társadalomba, és ne kerülhessék el a megbélyegzést. Sok esetben pedig nem a nyílt kritika, hanem a kulisszák mögötti, puha diplomáciának kell átvennie a szerepet, mert lehet, hogy egy adott helyzetben ez a hatékonyabb – vélik a szerzők. Ami viszont kifejezetten fontos: a helyi szereplők és a civil társadalom bevonása. Nem feltétlenül jól látható kampányokra van szükség: a Pride-felvonulások vagy a szivárványos zászlók kitűzése helyett olyan módszerek kellenek, amelyekkel valóban elérjük a szélesebb nyilvánosságot is az érintett országokban. Ennek érdekében pedig a helyi szószólók vallási vagy nemzeti szimbólumokat is használhatnak az ügy hazai tradícióinak és az LMBTQI-közösség helyi gyökereinek hangsúlyozására, eloszlatva ezzel az idegenség vádját. A jogvédelemnek azonban mindenképpen láthatónak kell lennie, hogy az érintettek érezzék: van, aki kiáll mellettük.

Ayoub és Stoeckel tehát azt mondják, hogy az elmúlt években létrejött egy jól felépített nemzetközi hálózat, amely segített abban, hogy a nemzetközi

A KÖZVETLEN HATALOMMEGŐRZÉS MELLETT, AYOUB ÉS STOECKEL SZERINT, A KIS ÉS KÖZEPES MÉRETŰ ÁLLAMOK ÉS A HANYATLÓ HATALMAK AZÉRT IS ÁLLÍJTÁK BE MAGUKAT ERKÖLCSÖSNEK, AZ ERKÖLCSÖKÉRT KIÁLLÓNAK, MERT ÍGY TÖREKSZENEK VILÁGPOLITIKAI STÁTUSZRA

közösségben is részes államok korlátozhatják az LMBTQI-emberek jogait. Ez persze sok kormánynak (nem?) kapóra jött a saját ideológiai vagy hatalmi céljaihoz is.

Később amellet fogok érvelni, hogy Magyarországon ennek elsősorban hatalmi természetű okai vannak. Mindenekelőtt azonban azt mutatom be a következő részben, hogy a globális trend helyben és napjainkban

hús-vér emberek jogait, életét érinti. Akármilyen álljon tehát az egyes államok korlátozást célzó megfontolása mögött, ez azzal jár, hogy nemzeti szinten lépül az LMBTQI-jogok védelme; sőt, az érintettek támadásnak lesznek kitéve.

III. MAGYARORSZÁG: NINCS MIRE BÜSZKENEK LENNI

Három szempontból érdemes áttekinteni azt, hogy hogyan korlátozta a magyar állam az LMBTQI-emberek jogait. Ez a jogkorlátozás nyilvánvalóan összefüggésben van azokkal a nemzetközi trendekkel, amelyeket Ayoub és Stoeckel cikke ismertet. Először bemutatom, hogy milyen releváns jogalkotás történt Magyarországon az elmúlt négy évben, ezt követően azt, hogy hogyan esett szét a jogvédelmi intézményrendszer és végül pedig azt, hogy álláspontom szerint mi áll ezek mögött a folyamatok mögött, mi a legfontosabb magyarázat.

A. Jogkorlátozás jogalkotással

Az nem kérdés, hogy a globális trendek Magyarországon is érvényesülnek. Egyrészt a politikatudós Ayoub és Stoeckel is rámutatnak erre a cikkükben, másrészt ezt bővegesen igazolja a hazai jogalkotás, és mint majd később rámutatok, az intézményvédelem változása is.

A jogalkotás összefüggéseinek részletes elemzésétől eltekintek, mert ahogyan később rámutatok majd, álláspontom szerint nem az egyes intézkedésekben, jogszabályi célokban rejlik a jogalkotó valódi célja. Sőt, a lentebb felsorolt szabályok megalkotásának valójában nem is jogalkotási célja volt. Nem magatartásszabályokat akart alkotni a jogalkotó, és ezzel valamilyen társadalmi célt elérni, hanem a kormányzati propagandához akart témát gyártani. A magatartásszabály, a joginak tűnő norma csak forma ehhez. Olyanok ezek a szabályok, mint egy közle-

mény vagy egy újságcikk, csak ezeknél (mivel általánosan kötelező magatartási szabályoknak néznek ki) sokkal veszélyesebbek. Ilyen értelemben nem „jogalkotói célok”-ról van szó. A jogalkotás valódi, mögöttes célja a hatalom megtartása volt minden esetben.

Ennek ellenére a jogalkotás intenzitását fontosnak vélem ismertetni, ezért felsorolásszerűen ismertetem azokat a jogszabályokat, amelyek az elmúlt négy évben azzal kívánták ezt a célt szolgálni, hogy befolyásolták a nyilvánosságot az LMBTQI-emberekkel szemben; úgy, hogy közvetlen tartalmukban korlátozták is az LMBTQI-csoportokba tartozó emberek jogait.⁵

(i) A 2020. évi XXX. törvény módosította az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvényt. A módosítás folytán a jogszabályba belekerült a következő meghatározás: „születési nem: az elsődleges nemi jelleg, illetve kromoszóma alapján meghatározott biológiai nem” – 3. § x).

Ezzel párhuzamosan pedig meghatározták, hogy anyakönyvezni csak a gyermek születési nemének megfelelő utónevet lehet, illetve, hogy a személyazonosító adatok nyilvántartása tartalmazza a polgár születési nemét, és ez az adat nem változtatható meg. A jogszabálymódosítást az Alkotmánybíróság a 3058/2023. (II. 16.) számú határozatával tulajdonképpen jóváhagyta.

A jogszabálymódosítás eredménye, hogy a korábbi helyzettel szemben ma már a transz emberek az anyakönyvi nyilvántartásban nem változtathatják meg a nemüket. Ez természetesen nagyon súlyosan korlátozza a transz emberek önrendelkezési jogát.⁶ Ez a jogalkotó számára elfogadható volt annak érdekében, hogy ezzel befolyásolni tudja a közbeszéd alakulását, és ezzel egyben tudja tartani a kormányzó párt mögötti választói tömböt.

(ii) Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása nyomán, amelyet az Országgyűlés 2020 decemberében fogadott el, s amelyet már korábbi módosítások is megelőztek az Alaptörvény L) cikke így szól: „Magyarország védi a házasság intézményét mint egy férfi és egy nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. Az anya nő, az apa férfi.” Továbbá, XVI. cikk (1) pedig ekkortól tartalmazza, hogy: hogy „Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.”

Az alkotmánymódosításnak értelme, célja valójában az volt a jogalkotó számára, hogy felkorbácsolhatta az indulatokat egy kisebbségben lévő csoport ellen, és ezzel választói támogatást gyűjthetett. Emellett persze a jogalkotás eredményeképpen az érintettek korlátozva érezhették, és érzik is, magukat a családi életükben és a magánszférájukban. Illetve, ha közülük valaki az alapvető jogainak védelmében az Alkotmánybírósághoz fordul, akkor a testület immár újabb évrre tud hivatkozni a jogkorlátozás mellett, és a jogalkotó is könnyebben tud, akár hasonló valódi, illetve mögöttes céllal újabb, alacsonyabb szintű jogszabályokat megalkotni.

(iii) A 2020. évi CLXV. törvény a Polgári Törvénykönyv örökbefogadásra vonatkozó szabályait változtatta meg. Ennek nyomán a 4:121. § szerint: „(1) Gyermeket – a rokonok és a szülő házastársa általi örökbefogadás, valamint a (4) bekezdésben foglalt eset kivételével – csak házastársak fogadhatnak örökbe. [...] (4) Kivételesen – törvényben meghatározott, különös méltánylást érdemlő esetben és kormányrendeletben meghatározott eljárás lefolytatásával –, az ott szabályozott egyedül örökbe fogadni szándékozó személy örökbefogadásra való alkalmassága is megállapítható.” A vonatkozó szabály értelmében az illetékes miniszter önkényesen dönthet az utóbbi körbe tartozó esetekben.

A jogszabálymódosítás célja, álláspontom szerint, ez esetben sem az, hogy az azonos nemű párok örökbefogadását ellehetetlenítse – párként egyébként korábban sem fogadhattak örökbe. Ez egy mellékhatás, amit a jogalkotó vállal annak érdekében, hogy a kormányzati propaganda céljainak meg tudjon felelni. Az elsődleges eredmény ezért az, hogy a hatalom megtartása folyamatos. Az eredmény egyébként a nem LMBTQI-csoportba tartozó egyedülálló egyenlő bánásmódhoz való jogát is korlátozza, továbbá súlyosan sérti azon, örökbefogadásra váró gyermekek jogait is, akik e miatt nem vagy csak később kerülnek örökbefogadó szülőkhöz.⁷

(iv) A 2020. évi CLXV. törvény az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról úgy módosította az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt, hogy ennek eredményeképpen megszűnt az egyenlő bánásmódot védeni hivatott, szakosított alapjogvédő szerv, az Egyenlő Bánásmód Hatóság. Erre a változásra a következőkben külön kitérek.

(v) A pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi

LXXIX. törvény úgy módosította a Büntető törvénykönyvet és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt, hogy az komoly társadalmi vitát váltott ki. Beszédes, hogy jogvédő civil szervezetek, így a TASZ is homo- és transzfób propagandatörvényként nevezték el a jogszabályt. „[Az] elfogadott rendelkezések azt üzenik, hogy erkölcstelen azok magánélete, akik a heteroszexuálistól eltérő szexuális irányultsággal, a cisz-neműségtől eltérő nemi identitással rendelkeznek. Az LMBTQ+ emberek egyenlő emberi méltóságához való jogán túl a törvény előtti egyenlőséghez való joguk is sérül azzal, hogy a törvény a gyerekekre nézve veszélyesnek nyilvánítja őket.”⁸ Ennek kapcsán e szervezetek jogi lépéseket is tettek.

Talán egyébként ennek a jogszabálynak a kapcsán a legegyszerűbb a valódi cél: nyilvánvaló, hogy a jogalkotó nem az általa feltüntetett hatást várja a magatartási szabályoktól, hanem azt, hogy a közbeszédben a kormányzó párt számára hatalmi szempontból felhasználható témák legyenek napirenden. Semmilyen információ, kormányzati kommunikáció nincsen arról, hogy a jogszabály elfogadásának eredményeképpen jobb helyzetbe kerültek volna a Magyarországon élő gyermekek. A jogszabályról, az Európai Bizottság által indított kötelezettség-szegési eljárás összefüggésében, az Európai Unió Bírósága dönt majd.⁹

(vi) A 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről, valamint ennek későbbi módosításai vezettek a sajtóban is elhíresült könyv fóliázásokhoz. A jogszabálytervezet véleményező Háttér Társaság az eredeti jogszabályról ezt írta: „[a] módosítás a propaganda-törvényvel összhangban a csomagküldő kereskedelemre is kiterjesztendő a tájékoztatási kötelezettséget az olyan termékekre, amelyeknek meghatározó eleme a nemi sokszínűség és homoszexualitás ábrázolása (megjelenítése vagy népszerűsítése a jogalkotó megfogalmazásában)”. A szervezet értékelése szerint pedig „[a]z LMBTQI tartalmak »felicímizése« stigmatizálja nemcsak a szexuális sokszínűséget vagy homoszexualitást megjelenítő termékeket, de erősíti a szexuális és nemi kisebbségekkel szembeni társadalmi előítéletet, és tovább marginalizálja az LMBTQI közösség tagjait.”¹⁰ Továbbá, talán még ennél is jelentősebb társadalmi kárral jár, hogy a szabály el akarja titkolni az LMBTQI-emberek létezését. A szabály (maradék) betartása esetén) azt eredményezheti, hogy csak a propaganda állításai jussanak el a társadalomhoz, az LMBTQI-emberek

számára pedig megnehezíti az önazonosságuk megélését, és helyük megtalálását a társadalomban.

Érdeemes azonban itt is megismételni: a cél nem ezeknek a jogsértő helyzeteknek az előállítása volt, hanem a fentebb többször említett választói csoport egyben tartása a közbeszéd jogalkotással történő tematizációja révén.

Anélkül tehát, hogy az egyes jogszabályok és módosítások elemzésébe belemenénk, az biztosan megállapítható, hogy az elmúlt négy évben intenzív jogalkotás zajlott a szóban forgó területen. Álláspontom célja ennek nem valamilyen alkotmányos érték vagy alapjog védelme volt, hanem a propagandagépezet működtetése és a hatalom ez által történő megtartása. Ha ez nem így lett volna, és a valódi cél a gyerekek, a házasság vagy valamilyen elvont tradicionális érték védelme lenne, akkor erre alkalmas jogszabályokat és intézményeket lehetett volna megalkotni. Érdeemi hatásvizsgálatok egyik említett jogszabályhoz, jogszabály-módosításhoz sem készültek.

B. Szentesi intézményvédelem

Mint az előző részben említettem, a 2020. évi CLXV. törvény az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról önálló intézményként megszüntette az egyenlő bánásmódot védeni hivatott, szakosított alapjogvédő szervezet, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot azzal, hogy beolvasztotta azt az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába (AJBH). A változást követő nyolc hónap elteltével a Háttér Társaság így értékelte a fejleményt: „[a]z EBH AJBH-ba történő beolvasztása inkább »leminősítette« az egyenlő bánásmód kérdését, mintsem javította végrehajtásának hatékonyságát [...]. Az a tény, hogy nem neveztek ki főigazgatót, illetve főigazgató-helyettest, hogy több munkatárs elhagyta az EBF-et, hogy vannak betöltetlen állásbelyek, hogy a bejelentéseket nem az egyenlő bánásmódról szóló törvény, hanem a sokkal kevésbé szabályozott biztosi eljárás keretében vizsgálják, és különösen a bejelentések számának drasztikus csökkenése azt mutatja, hogy a beolvasztás komoly aggályokat vet fel az egyenlő bánásmód elvének magyarországi érvényesülése kapcsán.”¹¹

Ez volt a leginkább releváns változás a vizsgált négyéves intervallumban. Ezt a változást, valamint általában véve az érintett időszakot, a TASZ is részletesen elemezte. Az elemzés eredménye a civil szervezet szerint a hatóság munkájának egyértelmű leomlás az utóbbi években.¹² A jogvédő szervezet a

saját ügyei, illetve a beérkező jogsegélykérek alapján abból indult ki, hogy annak ellenére csökken jelentősen a hatósághoz érkező panaszok száma, hogy hazánkban ilyen mértékben bizonyosan nem csökkent az egyenlő bánásmódot sértő incidensek száma.

A TASZ fő megállapítása szerint az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) 2021-es beolvadása óta az Egyenlő Bánásmódot Felelős Főigazgatóság (EBFF) gyengébb minőségben és kisebb intenzitással végzi feladatát. A TASZ szerint az EBH legjobban egy évtizeddel ezelőtt működött, de már a beolvadást megelőzően is érezhető volt a kormányzati befolyás növekedése és így a jogvédelmi szint romlása. A leromlást az ügyek számában, eredményességében és az eljárási határidők meghosszabbodásában is tapasztalta a szervezet. Az EBFF regionális irodái nem tudják ellátni a vidéken élő érintettek panaszait, és a politikailag érzékeny ügyekben, például szexuális irányultsággal és nemi identitással kapcsolatosakban, immáron nem jár el a hatóság.¹³ A TASZ szerint az EBFF kidolgozott egy új jogértelmezést, ami alapján a kormányzati szervek már nem vonhatóak vizsgálat alá, nem tartoznak az Ebktv. hatálya alá. A TASZ álláspontja szerint ez a jogértelmezés egyáltalán nem következik sem a jogszabályból, sem a mögött álló európai uniós normákból, sem pedig az alapjogok védelmének dogmatikájából. Emiatt a TASZ jogi eljárásban támadja az EBFF jogértelmezését.

Az EBH korábban egyébként helyesen értelmezte a törvényt: úgy, hogy a minisztériumok költségvetési szervként, illetve – bizonyos esetekben – hatósági jogkört gyakorló szervként kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét a jogviszonyaikban. Ez alapján állapította meg az EBH, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma megkülönböztetést alkalmazott az azonos nemű párokkal szemben (EBH/450/2017., EBH/456/2017.), ahogy az EBFF is ezt az értelmezést követve folytatott le érdemi eljárást a Pénzügyminisztériummal (EBF-AJBH-66-6/2022.), a Belügyminisztériummal és az Emberi Erőforrások Minisztériumával (EBF-AJBH-36-27/2022.), az Innovációs és Technológiai Minisztériummal (EBF-AJBH-25-5/2021.), valamint a Miniszterelnöki Kabinetirodával (EBF-AJBH-29-9/2021.) szemben is. A jogértelmezés hirtelen változása érthetetlen, hiszen a törvényszöveg nem változott, ráadásul az új gyakorlatnak rendkívül súlyos következményei vannak az egyenlő bánásmód kikényszerítése szempontjából. A jogértelmezés változása nagyon súlyosan

korlátozza az LMBTQI-emberek jogérvényesítési lehetőségeit is.

Az EBH-hoz 2012-ben 2738 ügy érkezett be, 2015-ben ez 402-re csökkent, de 2017-ben ismét 1160 ügyük volt. Az EBFF-hez viszont 2021-ben 351, 2022-ben 355, 2023-ban 359 beadvány érkezett, tehát az EBFF ügyszáma jelentősen alacsonyabb. Az EBH 2018-ban 427, 2019-ben 412, 2020-ban 484 érdemi eljárást indított, míg az EBFF 2021-ben 173, 2022-ben 188, 2023-ban 149 közigazgatási eljárást folytatott le. Az érdemi döntések száma is csökkent: 2018-ban 38 esetben állapított meg jogsértést az EBH, 2023-ban viszont az EBFF már csak 21 esetben. Megjegyzendő, hogy az adatok közérdekű adatigénylésekből származnak, hiszen – sajnálatos és egyben szimptomatikus módon – az EBFF már nem közli a statisztikáit.¹⁴

A TASZ elemzésében arra jutott, hogy az ügyszám csökkenésének okai között szerepel az EBH referenci hálózatának – ami korábban megkönnyítette a vidéki állampolgárok panaszainak eljuttatását – megszűnése. Az EBFF regionális irodái nem tudják hasonló hatékonysággal kezelni ezeket az ügyeket. Az EBFF-nek jelenleg 12 munkatársa van, szemben az EBH korábbi 24 fős létszámával. Az alacsonyabb munkatársi létszám miatt az eljárások is hosszabb ideig tartanak. A TASZ tapasztalata szerint az EBFF gyakran túllépi az eljárásokra vonatkozó törvényi határidőt.

Emellett az EBFF hozzáférhetősége is romlott, mivel megszűnt a korábbi felhasználóbarát honlap, és az új platform nem tartalmazza az összes korábbi döntést, ami ugyancsak akadályozza a sérülékeny csoportokat és jogi képviselőiket az informálódásban.

Továbbá nagyon súlyos probléma, hogy az immár az egyenlő bánásmódot is felelős AJBH gyakorlatilag negligálja azokat az ügyeket, amelyek politikai értelemben rizikósak. Később bemutatom, hogy miért definíciószerűen ilyenek az LMBTQI-emberek jogait érintő ügyek, most azonban csak azt kívánom bizonyítani, hogy az AJBH negligens működése ellehetetleníti a jogérvényesítést még azokban az esetekben is, amelyekben volna anyagi jogi, illetve alapjogi alapja a jogérvényesítésnek.

A TASZ létre is hozott egy gyűjteményes weboldalt, ahol összegyűjti azokat a fontosabb ügyeket, amelyek évek óta várnak válasza az AJBH-tól.¹⁵ A leghosszabb ideje válasza váró ügy már több mint 14 éve(!) indult.¹⁶ Az ügyek között számos olyan van,

amely az LMBTQ-csoportokat érinti.¹⁷ A hosszú várakozás, negligálás okozta jogi és morális problémára a TASZ nyílt levélben hívta fel a hivatalt vezető ombudsman figyelmét. A levélben a TASZ így fogalmazott: „[e]zek a beadványok súlyosan kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek rendszerint más úton nem orvosolható alapjogselelmire hívják fel a figyelmet. Azért fordultunk ezekben az ügyekben az alapvető jogok biztosához, mert az általában rendszerszintű jogsértések orvoslására az ombudsmannál hatékonyabb jogérvényesítési eszköz a magyar jogrendszerben sajnos nem áll rendelkezésre”.¹⁸

Az AJBH a nyílt levélre semmilyen formában nem reagált, az ügyek többsége azóta is válaszra vár. Ez tulajdonképpen azt mutatja, hogy bizonyos rendszerszintű tényezőkkel kapcsolatos, politikailag is téttel bíró ügyekben az AJBH-n keresztüli jogérvényesítésre ma nincsen lehetőség Magyarországon. Az LMBTQI-csoportok ügyei pedig mind ilyenek: rendszerszintű tényezőkkel kapcsolatosak és politikai téttel bírnak.

Mindez szerepet játszott abban, hogy a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetségének Akkreditációs Albizottsága (Global Alliance of National Human Rights Institutions, Sub-Committee on Accreditation) 2022-ben véglegesen is „B” státuszba sorolta az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát. Ez azt jelenti, hogy a magyar ombudsmannak immár nincs szavazati joga és nem viselhet tisztséget a világszövetségben. 2022-től csak megfigyelőként vehet részt a világszövetség találkozóiin, és nem vehet részt aktívan az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának munkájában sem.¹⁹ Jól mutatja az intézmény és ezzel összefüggésben az LMBTQI-jogok védelmének hanyatlását ez a leminősítés.

C. MI ÁLL MINDEZEK (ILLETVE E JELENSEGEK) MÖGÖTT?

Azt láthatjuk tehát, hogy számos olyan jogszabály, illetve -módosítás lépett hatályba, amelyek súlyosan korlátozzák az LMBTQI-csoportba tartozó emberek méltóságát és önrendelkezési jogát. Ezzel párhuzamosan pedig látható visszalépések történtek az intézményvédelem terén is. Annak megválaszolásához, hogy mit lehet tenni ezen folyamatok ellen, fontos azt a kérdést is megválaszolni, hogy mi áll e mögött ezen folyamatok mögött.

Ayoub és Stoeckel a cikkében amellet érvelt, hogy az LMBTQI-jogok védelme globális trendjének megfordulása sok állam számára kapóra jött a saját ideológiai

vagy hatalmi céljaihoz. Amellet szeretnék érvelni, hogy Magyarországon ezt a folyamatot elsősorban nem ideológiai, hanem hatalmi motivációk dinamikizálták. Ha ez így van, akkor viszont nem elsősorban alapjogi kérdéstről van szó, hanem jogállamisági kérdéstről. Hiszen a Magyarországon alkotmányozó többséggel kormányzó párt és a kormány (tulajdonképpen a miniszterelnök személye köré épülő hatalmi centrum²⁰) a jogállamisági normákat teszi félre akkor, amikor úgy alakítja a jogszabályokat és a jogalkalmazást, hogy alapjogok sérülésének eltűrése, megsértése árán is fenntartsa a népszerűségét.

Nem arról van tehát szó, hogy a különböző alapjogok és ideológiai értékek konfliktusát a magyar kormány és jogrendszer nem helyesen, következetesen az LMBTQI-emberek kárára oldja

fel. Ez egy jogállamban, jogállami keretek között kezelhető probléma volna: a jog- és értékkonfliktusokat nem megfelelően kezelő jogkorlátozásokat ki kellene és ki lehetne iktatni a jogrendszerből. Magyarországon azonban másról van szó: a mindent átható, a kormányzati tevékenység lényegét adó propagandacélokat szolgálják ezek az intézkedések, nem pedig a jog- és értékkonfliktusok kezelését. A cél pedig a hatalom mindenáron való megtartása, a soron következő választás megnyerése. Ennek érdekében használ rengeteg manipulatív technikát a hatalom,²¹ és ezek közül egy az, hogy bűnbakokat, bűnbakcsoportokat képez. Lényegében erről szólt a migráns- vagy a civilelles kampány is. Ha csak az előbbit megnézzük, akkor látható, hogy miközben a kormányzat bűnbaknak használja fel a bevándorló háttérű embereket, addig más csatornákat (letelepedési államkötvény, munkavállalási engedély stb.) megnyit a külföldiek számára, és ennek folytán egyre több külföldi is él Magyarországon.²²

Vagy még egy példát megemlítve, a hajléktalanságot sem azért kriminalizálta a jogalkotó, mert elvi okokból korlátozni szeretné az „életvitelszerű közterületen tartózkodás”-t, vagy ezzel oldana fel valamilyen alapjogi konfliktust, hanem azért, mert ezzel a lépéssel húzott magához közel bizonyos választói csoportokat. Ezért is történhetett az meg, hogy valójában nem indultak meg tömegével azok az eljárások, amelyek ténylegesen szankcionálták volna a hajléktalan emberek közterületen tartózkodását.²³

A cél tehát nem egy alapjog korlátozása ideológiai alapon, hanem a választók meggyőzése hatalomtechnikai alapon. Ugyanez a helyzet az LMBTQI-jogok korlátozása esetében is. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a probléma kisebb lenne; sőt, talán még nagyobb is. Ha ugyanis a különböző alapjogok

és ideológiai értékek közötti konfliktusról lenne szó, akkor ezek a konfliktusok bírósági és egyéb jogvédelmi mechanizmusok segítségével kezelhetőek lennének. A probléma azonban jogállami természetű: a hatalom használja a jogalkotási, jogalkalmazási és alapjogvédelmi intézményeket is a hatalmi, választási céljai eléréséhez. Ez egy alkotmányos demokráciában nem történhet meg,²⁴ nálunk azonban megtörténik.

Érdekes ezen a ponton eltávolodni a jogi-alkotmányos megközelítéstől, és filozófiai perspektívából is kontextusba helyezni a problémát. Tamás Gáspár Miklós írja az *Öt tanács a hazának* című esszéjében, hogy „[...] ha maga a fasizmus nem is él, csak az általam 2000-ben jelzett (nem totalitárius, nem paramilitáris, nem genocidális) posztfasizmus formájában mint beállítottág, korhangulat és hajlandóság (és persze mint biopolitikailag kirekesztő állami gyakorlat), ám problémát jelent mind a polgári társadalomnak, mind a radikális kritikai értelmezés körében affektív és közösségi élelet élő, vitális szubkulturáknak.

Következésképpen az 1945 után kibarcolt konszenzus még mindig érvényes, amely minden nagy hatalmi-birodalmi tömbbel elfogadtatta elvben, hogy az emberi méltóság és az emberi jogok a pozitív jogtól függetlenül fennállnak és megilletnek mindenkit tekintet nélkül nemzetiségére és egyéb hasonló determináltságaira. A menekültkérdés és a szexuális egyenjogúság problémái azonban a nemzetállami pozitív jog kihívó és alapjogellenes gyakorlatait átszínezték a posztfasizmus eszmetartalmával (azaz az egyenlőség agresszív fölmondásával), és tárgyai lettek a hatalmi politika ma első számú módszerének, az országos törvényhozási és helyhatósági/regionális, döntésre jogosult többségek választásos létrehozásának, amely egyben médiatúlsúlyt igényel (valamelyik irányban).

Ezt az erőszakmódszertant passzív mozgósításnak nevezhetjük, amennyiben csak a doxát (a közvéleményt) mozgatja meg, nem okoz politikai szerveződést, ellenhatalmat, érintkezést, valóságos társadalmi konfliktust (forradalmat).

A fasizmus gondolatartalmainak föltámadásával az ún. demokrácia spektakulárisan jellegadó fő eljárása, a »választás« (meg a vele párhuzamos közvélemény-kutatások, fölmérések, propaganda) egyre határozottabban irányul az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az ENSZ Alapokmánya meg az európai emberi jogi nyilatkozat ellen, ami a hallgatóságos játékszabályok megsértése, s így látszik nem csupán a nyugati polgári (még mindig eszmeileg meghatározó) »liberális középén«, hanem mindenütt, hiszen néhány radikális államalakulat – Irán, Afganisztán – kivételével erre a biztosítékra mindenkinél szüksége van, hiába mondja az ENSZ-főtítékár, hogy a nyolcmilliárd mai ember léte veszélyben forog

a környezeti válság miatt, és a fiktív »nemzetközi közöség« tehetetlen az energialobbik és hasonló ellenében a tőkeérdekeltségek és a megmérgezett polgári eszmélkedés félelemkomplexusainak beidegződése folytán.²⁵

Azért fontos ismernünk ezt a tágabb kontextust, hogy megértsük, a magyar közhatalom jellege (nevezetesen, hogy posztfasizma, mint a világ, amiben élünk) nem véletlen, hanem történetileg meghatározott. Történeti tény, mondja Tamás Gáspár Miklós, hogy ahogyan távolodunk a II. világháború utáni humanista, emberi jogi konszenzustól, úgy erősödik egyre jobban a fasizmus, illetőleg a posztfasizmus. Minden más, így az alapjogok semmibevétele is ebből fakad, ennek következménye. Ezt nem hagyhatjuk figyelmen kívül akkor, amikor alapjogok érvényesüléséért küzdünk.

Fontos azonban azt is számba venni, hogy a korsszellem nem homogén, és a hatalmat gyakorlók ezt megfogláló intézkedései nem maradtak teljesen visszahangtalanul. A nélkül, hogy részletekbe menően elemeznénk: Magyarországon is egyre elfogadottabb az azonos neműek házassága,²⁶ aktivisták léptek fel a jogkorlátozást eredményező intézkedésekkel szemben,²⁷ és civil szervezetek elérték, hogy az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága is vizsgálja az ezeket megalapozó jogszabályokat. A helyzet tehát nem totális, és így nem is reménytelen.

A tanulmány utolsó fejezetében válaszolok arra a kérdésre, hogy mit lehet kezdeni ezzel a problémával, de előbb megvizsgálom, hogy a magyar helyzet hogyan is illeszkedik pontosan az Ayoub és Stoeckel által leírt nemzetközi folyamatokba.

IV. GLOBÁLIS TREND, LOKÁLIS SZENVEDES

Fontosnak tartom, hogy ne csak a trendeket vizsgáljuk. A trendek ugyanis gyakran eltakarják a mögöttes lévő emberi sorsokat. Az Ayoub és Stoeckel által bemutatott folyamatokat úgy is lehet olvasni, hogy most éppen egy másik ideológiai, filozófiai megközelítés kerekedik fölül a korábbi emberi jogi konszenzussal szemben. Az értelmezésemben a szélsőjobboldali politikai szereplőknek éppen ez a célja: annak hangsúlyozása, hogy az LMFTQI-emberek jogainak védelme, az esélyegyenlőségük érdekében tett intézkedések politikai választás kérdései. Ezek a szereplők azt mondják, hogy az LMFTQI-emberek jogainak különös védelme egy, a (korábbi) nyugati konszenzus következménye, de a konszenzus változhat, és lehet is tenni a változásért.

Ezzel szemben, én amellett kívánok érvelni, hogy az alapjogok védelme nem politikai irányultság kérdése.²⁸ A dogmatikai elvek mellett azért sem, mert az LMBTQI-emberek jogainak védelme nélkül az e csoportba tartozó emberek szenvednek: nem élhetnek méltósággal teli magánéletet, nem fogadhatnak örökbe gyereket, nem vállalhatják fel nyilvánosan az érzéseiket, nem tölthetnek be bizonyos pozíciókat úgy, hogy ne kelljen rejtőzködniük, és nem kereshetnek jogvédelmet, ha jogtalanul bántva érzik magukat.

A globális trendek tehát azt jelentik, hogy helyben, az egyes jogvédelmi rezsimekben embertársaink olyan szenvedéseket élnek át, amelyeket nem volna szabad átélniük. Nem csak azért, mert ez morálisan, természetjogi értelemben helytelen, hanem azért sem, mert a II. világháborút követő emberi jogi konszenzus, az ebből fakadó nemzetközi, emberi jogi egyezmények nem egy politikai választás termékei voltak, hanem egy belátás eredményei. Annak a belátásnak az eredményei, hogy *az emberiség családja minden egyes tagja méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése alkotja a szabadság, az igazság és a béke alapját a világon*. A társadalmi békét pedig nemcsak globálisan garantálja ez a konszenzus és belátás, hanem lokálisan is. Ha ez elvész, akkor ugyanoda süllyedünk vissza, ahol a felvilágosodás előtt tartottunk. A trendek tehát globálisak, de a tétek nagyon is individuálisak és lokálisak.

V. MIT TEHETÜNK? MIT KELL TENNÜNK?

A trendek soha nem determinisztikusak, a történelem menete változtatható. Ayoub és Stoeckel is fogalmaznak meg ajánlásokat a tanulmányuk végén arra vonatkozóan, hogy mit lehet tenni a változásért.

Megismételve, ők azt mondják, hogy *sem az LMBTQI-jogok külföldről történő előmozdítása, sem pedig a társadalmi szereplők témától való elzárkózása, csendben maradása nem javít a helyzeten*. A tapasztalat azt mutatja, hogy a szerzőknek igazuk van: a küzdelmeket helyben kell megvívni. Ennek azonban nem csak azt kell jelentenie, hogy néhány professzionális jogvédő kiáll a jogaikban korlátozott csoportok mellett, hanem azt is, hogy az érintettek és a jogaikért küzdők együtt próbálnak minél több nem érintettet is megszólítani a társadalomban. Ennek persze legitim eszköze a Pride felvonulás is, de biztos, hogy ezen túl kell menni. Civil jelenlétre van szükség azokban a terekben, ahol ez még lehetséges: fesztiválok, rendezvények, közösségek, baráti körök. Az

CIVIL JELENLÉTRE VAN SZÜKSÉG AZOKBAN A TEREKBE, AHOL EZ MÉG LEHETSÉGES

LMBTQI-emberek jogairól, az őket érő sérelmekről, a fájdalomokról minden lehetséges közvetlen csatornán keresztül beszélni kell,

mert ahogyan kimutattam, nem az egyes alapjogkorlátozó intézményekkel van a probléma, hanem azzal, hogy a posztfasiszta hatalom nem tartja be a jogállamisági normákat. Ez a helyzet pedig csak akkor változhat, ha ennek következményeivel egyre többen lesznek tisztában. Akkor, ha változik a történelem. Ez pedig csak akkor fog megtörténni, ha helyben változtatunk a korszellemen.

Ígaza van Ayoubnak és Stoeckelnek abban is, hogy ennek a célnak az érdekében a helyi szószólók vallási vagy nemzeti szimbólumokat is használhatnak az ügy hazai tradícióinak és az LMBTQI-közösség helyi gyökereinek hangsúlyozására. Meg kell mutatni, hogy az egyenlőtlenségek ellen Magyarországon is kétszáz éve küzdünk már. Ez a küzdelem a sajátunk és mindig is változott, hogy éppen kiknek a szabadságáért zajlott (jobbágyok, nők, munkások, fogyatékkal élők stb.). Fel kell építeni annak a narratíváját, hogy ez a küzdelem része a nemzeti tradícióinknak.

A két politikatudós azt is tanácsolja, hogy *az autokráciákat az LMBTQI-ellenes álláspontjuk vagy cselekedeteik miatt a nemzetközi térben néven kell nevezni, és meg kell szégyeníteni (naming and shaming)*. Szerintük *ez bírhat visszatartó erővel bizonyos esetekben*. Természetesen lehet, hogy ez így van, de ez a taktika vissza is üthet, hiszen pont az első módszer legitimitációját gyengíti. Azt üzenheti ugyanis, hogy nem bízunk abban, hogy a belső erők képesek érvényt szerezni az LMBTQI-jogok védelmének. Nem biztos, hogy minden esetben valós ez a veszély, de érdeemes átgondolni az ez irányú lépéseket.

Összességében, ha az LMBTQI-jogok védelméért akarunk tenni Magyarországon, akkor a fa mögötti erdőt kell látnunk, tudni kell rámutatni arra, hogy a jelenlegi kormány nem demokratikus, jogállami módon működik, és bármikor feláldozhatónak tartja a sérülékeny helyzetben lévő emberek alapvető jogait a hatalom megtartása érdekében. Az LMBTQI-emberek jogai is úgy védhetőek meg a leghatékonyabban, ha ez a helyzet megváltozik, és a jogállam és az alapvető jogok védelme megkérdőjelezhetetlenné válik. Ehhez viszont nem elég jogi eljárásokat indítani, és nem elég a nemzetközi intézményrendszerre támaszkodni, hanem a jogállam és az alapvető jogok fontosságáról kell tudnunk meggyőzni polgártársainkat. Ez nem csak civil, jogvédői feladat, de a civil, jogvédő szervezetek szerepe megkérdőjelezhetetlen ebben a folyamatban. Természetesen ehhez szükség van stratégiai perekre, a körük

épülő kommunikációra, az egyes emberi sorsok elmesélésére, utcai jelenlétre és bizonyos esetekben még advocacy-munkára is. A célt azonban ne tévesszük szem elől: a nemzetközi trendek megtörése is az egyes közösségekben kezdődik.

A cselekvés pedig nem csak lehetőség, hanem kötelezettség is. A Talmud szerint „aki megment egy életet, az a világot menti meg”. Ennek parafrázisa lehet, hogy aki elmulasztja egy ember méltóságának megvédését, az a világot hagyja elveszni. Jó volna, ha ez lehetne az állami anyagi, eljárási és intézményi jogvédelem mottója, de amíg nem az, addig aktív polgárként ennek szellemében kell küzdenünk.

Húsz évvel ezelőtt olyan volt a közhatalmi helyzet, hogy az ország nekifuthatott az egyenlő bánásmód garanciái javításának. Ma nem ilyen a helyzet, de az nem kizárt, hogy ma nekifuthatunk a korszalemegváltoztatásának.

JEGYZETEK

1. A szerző az írás elkészítéséhez nyújtott segítségükért köszönetét fejezi ki a TASZ jogsegélyszolgálatánál dolgozó kollégáinak: Asbóth Mártonnak, a TASZ Magánszféra-programja vezetőjének, Boros Ilonának, a TASZ Egyenlőség-programja vezetőjének és Szabó Máténak a TASZ szakmai igazgatójának.
2. A szerzők az angol nyelvű cikkben az „LGBTQI” rövidítést használják. Magyarul ezért én az LMBTQI fordítást alkalmazom, de érdemes itt leszögezni, hogy ennél szélesebb érintetti körről van szó. Vannak olyan emberek, akiket ezek az intézkedések szintén érintenek, de nem azonosulnak a rövidítés egyik betűjével sem. Ehhez lásd pl. KANICSÁR Ádám András: „Mégis miért kell ennyi betű a melegeknek?” – Minden, ami az LMBTQ betűszó mögött van, *WMN.hu*, 2022. november 15., <https://wmn.hu/ugy/58801-megis-miert-kell-ennyi-betu-a-melegeknek--minden-ami-az-lmbtq-betuszoo-mogott-van>.
3. AYOUB, Phillip – STOECKL Kristina: The global resistance to LGBTQI rights, *Journal of Democracy*, 2024/1, 59–73. <https://doi.org/10.1353/jod.2024.a915349>
4. 2021. évi LXXIX. törvény a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról.
5. A gyűjtésért köszönettel tartozom az Amnesty International Magyarország munkatársának, dr. Mihály Eszternek.
6. Ehhez lásd például: Háttér Társaság: Több mint 60 magyar transznemű fordult a strasbourgi bírósághoz, 2023. november 16., <https://batter.hu/birek/tobb-mint-60-magyar-transznemu-fordult-a-strasbourgi-birosaghoz>.
7. Ehhez lásd: SZABÓ Attila: Azonos nemű párok lehetősége gyermek örökbefogadására, *Forum: Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, Szeged, 2020, 189–199. https://acta.bibl.u-szeged.hu/72793/1/forum_doctorandorum_2020_189-199.pdf
8. Társaság A Szabadságjogokért: Mindenki jogain átgázol a homo- és transzfőb propagandatorvény, 2021. augusztus 5., <https://tasz.hu/cikkek/mindenki-jogain-atgazol-a-homo-es-transzfob-propagandatorveny/>.
9. Európai Bizottság kontra Magyarország, C-769/22. sz. ügy.
10. Háttér Társaság: A Háttér Társaság véleménye a 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet módosításáról, 2024. április, <https://batter.hu/kiadvanyaink/a-batter-tarsasag-velemeny-a-2102009-ix-29-korm-rendelet-modositasarol>.
11. A megállapításokat a Háttér Társaság részletes adatokkal támasztja alá: Háttér Társaság: Az Egyenlő Bánásmód Hatóság Megszűnésének Értékelése - A Velencei Bizottság szakértőinek 2021. szeptember 15-én benyújtott vélemény, <https://batter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/batter-velenceibizottsag-ebb.pdf>. A megállapítások meg is jelennek a más forrásokból is dolgozó Velence Bizottság jelentésében: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission: Hungary: Opinion on the Amendments to the Act on Equal Treatment and Promotion of Equal Opportunities and to the Act on the Commissioner for Fundamental Rights as Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020, Strasbourg, 18 October 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)034-e).
12. Társaság A Szabadságjogokért: Az egyenlő bánásmód védelmére hivatott hatóság működésének kritikája, 2024. március 20., <https://tasz.hu/cikkek/az-egyenlobanasmod-vedelmere-hivatott-hatosag-mukodesenek-kritikaja/>.
13. 2021-ben még voltak kivételes esetek, mint például az EBF-AJBH-187/2021 számú ügy, amelyben a hatóság egy transz ember hátrányos megkülönböztetését állapította meg. Lényeges azonban, hogy ebben az esetben is a munkáltató és nem egy állami szerv jogsértését állapította meg a hatóság.
14. A TASZ 2023 decemberében nyújtott be közérdekű adatigénylést, amely kiegészítette a Háttér Társaság korábbi adatigénylésének adatait. Ezek az adatigénylések szolgáltak alapul az EBH és az EBFF működésére vonatkozó elemzésekhez, különösen az ügyek száma és a hatósági eljárások kapcsán. Emellett az EBH korábbi éves beszámolóit és az AJBH főtítkárnak a TASZ kérdéseire adott válaszai is felhasználásra kerültek a szervezet által végzett kutatásban. Ezek szintén adatforrásként szolgálnak a hatóság működésére.

- sével kapcsolatban, különösen a szervezeti és eljárási kérdések vonatkozásában.
15. Lásd: <https://www.valaszoltekozmaakos.hu/>.
 16. Lásd: <https://www.valaszoltekozmaakos.hu/ugyek/ellatas-visszautasitanak-joga>.
 17. Részletes leírás található ezekről az ügyekről a hivatkozott weboldalon. LMBTQ-szempontról relevánsak: <https://www.valaszoltekozmaakos.hu/ugyek/a-nem-jogi-elismeresenek-betiltasa-amnesty-international>, <https://www.valaszoltekozmaakos.hu/ugyek/meseország-mindenkie>, <https://www.valaszoltekozmaakos.hu/ugyek/a-nem-jogi-elismereset-ellehetetlenito-33-al-kapcsolatos-ugy-hatter-tarsasag>, <https://www.valaszoltekozmaakos.hu/ugyek/a-nem-jogi-elismereset-ellehetetlenito-33-al-kapcsolatos-ugy-2-hatter>, <https://www.valaszoltekozmaakos.hu/ugyek/homofob-propagandatorveny> <https://www.valaszoltekozmaakos.hu/ugyek/2020-ev-vegi-homofob-es-transzfob-jogalkotas>.
 18. Lásd: <https://www.valaszoltekozmaakos.hu/nyilt-level>.
 19. Global Alliance of National Human Rights Institutions: Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation, 14-25 March 2022, 43–47, https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/SCA-Report-March-2022_E.pdf.
 20. KÖRÖSÉNYI András: Weber és az Orbán-rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 2017/4, 7–28, <https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3500/1/korosenyi.pdf>.
 21. UNGER Anna: A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény, *Fundamentum*, 2018/2–3, 5–16, <https://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-18-2-3-01.pdf>.
 22. A Magyarországon tartózkodó külföldiek száma 2015 óta 146 ezerről 246 ezerre emelkedett. KSH: Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok, az állampolgárság országa és nem szerint, január 1., https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0023.html. A témához lásd még pl.: NAGY Boldizsár: *In whose interest? Shadows over the Hungarian residency bond program*, Investment Migration Council, 2016, <https://investment-migration.org/news/whose-interest-shadows-hungarian-residency-bond-program/>; SZABÓ Attila: A menekültek integrációjának ellehetetlenítése Magyarországon 2015–2018 között, *Állam- és Jogtudomány*, 2019/4, 88–104, https://real.mtak.hu/107952/1/AJT_2019_04_07_Szabo.pdf.
 23. SZABÓ Attila: Hiába a nagy vihart kavart törvény, nem igazán büntetik a hajléktalanokat Magyarországon. *Qubit.hu*, 2021. január 11., <https://qubit.hu/2021/01/11/biaba-a-nagy-vihart-kavart-torveny-nem-igazan-buntezik-a-hajlektalanokat-magyarorszagon>.
 24. A témához lásd legújabbban és legátfogóbban: TÓTH Gábor Attila: *Nemdemokrácia*. Budapest, Oriold, 2024.
 25. TAMÁS Gáspár Miklós: Öt tanács a hazának, in T. G. M.: *A túlsó pólus. Utolsó írások a filozófiai politikáról*, Budapest, Kijárat Kiadó, 2023, 102–103.
 26. D. KOVÁCS Ildikó: Tíz év alatt jelentősen nőtt melegházasságot elfogadó magyarok aránya. *24.hu*, 2023. július 2., <https://24.hu/belfold/2023/07/02/melegbazassag-homoszexualitas-lmbt-kozvelemenykutatas-ipsos-magyarorszag/>.
 27. Lásd például Papp Éva és Kovács Domokos akcióját. JELINEK Anna: Libri-könyvesboltban tépték le a fóliát a Budapest Pride szervezői. *444.hu*, 2023. október 4., <https://444.hu/2023/10/04/libri-konyvesboltban-szagattak-foliat-a-budapest-pride-szervezoik>.
 28. Az évszázados dilemmát remekül összefoglalja: TÓTH (23. vj.).

JOGVÉDŐK

A Magyar Helsinki Bizottság képviseletében Szajbély Katalin azokról a stratégiai perekről számol be, amelyek a fogyasztókkal élők helyzetét hivatottak előmozdítani a büntetés-végrehajtási intézményekben.

Dombos Tamás és Polgári Eszter írása az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetésének következményeit feltáró kutatási eredményeket ismerteti.

EGYENLŐ BÁNÁSMÓD A BÜNTETÉS- VÉGREHAJTÁSBAN?

EGY VAK FOGVATARTOTT SZEMÉLYISÉGI JOGI PERÉNEK BEMUTATÁSA¹

Az egyenlő bánásmód követelménye nem csak az egyes érintett személyek vonatkozásában, hanem strukturális, a társadalom szélesebb rétegeit érintő jelentőséggel is bír. A jogi szabályozás akkor tekinthető valóban hatékonynak, ha az egyéni, elszigetelt diszkriminációs esetek orvoslása mellett arra is alkalmas, hogy az egyenlő bánásmód követelményét érintő rendszerszintű problémákra is reagáljon. Ilyen rendszerszintű kérdésnek tekinthető, hogy miként képes a társadalomban korrekciós és prevenciós funkciót betöltő büntetés-végrehajtási rendszer kezelni a fogvatartott személyek azon jellemzőit, amelyek az antidiszkriminációs jogban „védett tulajdonság”-nak számítanak.

A büntetés-végrehajtás intézményeiben való huzamosabb tartózkodás fogalmilag nem önkéntes, a fogvatartottakat azonban a szigorúan szabályozott keretek között is megilletik azok az alapvető jogok, amelyeket a fogva tartás ténye nem korlátoz szükségképpen és értelemszerűen.² Az egyenlő bánásmód követelménye tehát a börtönökben sem szűnik meg emberi jogi követelményként létezni, és ennek különös jelentősége van annak folytán, hogy a társadalom sokszínűsége a fogvatartotti populációban is érvényesül. A bezártság, a kényszerű, alternatíva nélküli ottlét fokozza a fontosságát annak, hogy a személyközi viszonyok és a tárgyi feltételek által egyaránt biztosított legyen az egyenlő emberi méltóság érvényesülése. A büntetés-végrehajtás működési rendje és elhelyezési körülményei azonban jellemzően nem alkalmazkodnak megfelelően a speciális igényekkel, védett tulajdonságokkal rendelkező fogvatartottak szükségleteihez, annak ellenére, hogy ezt hazai és nemzetközi jogszabályok is előírják.

A börtönökben annak ellenére találunk fogyatékossgal élő elkövetőket, hogy a szakmai javaslatok szerint őket csak a legelkerülhetetlenebb esetekben kellene szabadságvesztésre ítélni, hiszen számukra speciális helyzetüknél fogva jelentősen nehezebb

helyzetet teremt a fogva tartás.³ Kérdésként merül fel ezért, hogy a fogyatékos fogvatartottak helyzetéhez igazodó elhelyezési körülmények és a velük való speciális bánásmód hiánya mennyiben ragadható meg sikerrel a diszkriminációt tiltó jogszabályok, e körben különösen az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. év CXXV.

törvény (a továbbiakban: Ebktv.) rendelkezései alapján. Kérdés ezzel összefüggésben, hogy miként minősülhet az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából egy olyan helyzet, amikor az azonos tárgyi és személyi körülmények okán a fogvatartottak számos jogukat nem tudják nem fogyatékos fogvatartott-társaikkal azonos módon gyakorolni. Ilyen helyzet például, amikor egy járókerettel közlekedő fogvatartott emeleti elhelyezés esetén –

megfelelő segítség hiányában – lényegében el van zárva a napi séta lehetőségétől, ahogy megfelelő segítség nélkül akár a tisztálkodás is nehézséget okoz számára.

Ilyenkor, amellett, hogy – amint arra az Emberi Jogok Európai Bírósága is számos ítéletében rámutatott⁴ – sérül a megalázó, embertelen bánásmód tilalma, adott esetben felmerülhet az egészséghez való jog, valamint különösen az emberi méltóság, az egyenlő bánásmód követelményének a sérelme is. Kérdés, hogy a jogalkalmazás az egyenlő bánásmód követelményéről szóló hazai jogi szabályozás hatálybalépésétől számított két évtized elteltével mennyiben tudja megfelelően értékelni az ilyen jellegű ügyeket. A Helsinki Bizottság ügyvédei több olyan ügyfelet is képviselnek, akik fogyatékos fogvatartottként számos hátránnyal, megalázó helyzettel szembesülnek és élnek együtt nap mint nap, és csak fogvatartott-társaik segítségére és jóindulatára számíthatnak.

A Helsinki Bizottság gyakorlati tapasztalatai szerint nem biztosított, hogy minden fogyatékossgal élő személyt megfelelő, akadálymentesített cellában helyezzenek el, emellett gondot jelent a büntetés-vég-

rehajtási állomány szűkössége és leterheltsége, valamint a speciális képzettség hiánya is körükben.⁵ A megfelelő szakmai személyzet hiányát illusztrálja, amiről 2023-ban egy bírósági ügyben tanúként meghallgatott börtönpszichológus számolt be: az általa említett börtönben egy börtönpszichológusra körülbelül 250 fogvatartott jutott, miközben a fogvatartottak közel fele pszichésen sérülékenynek minősült.⁶

Az alábbiakban egy konkrét, folyamatban lévő bírósági ügyön keresztül vizsgálom meg, hogy az egyenlő bánásmóddhoz való jog érvényesüléséért felelős szabályrendszer és az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazói tevékenység mennyire tud érdemben reagálni egy ilyen helyzetre.

A JOGI SZABÁLYOZÁS

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) értelmében a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának rendjét az elítélt egyéni körülményeinek a figyelembevételével kell kialakítani.⁷ A Bv. tv. szerint a szabadságvesztés végrehajtása során biztosítani kell az elítélt jogainak e törvény szerinti gyakorlását.⁸ A törvény rögzíti továbbá, hogy a szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt az alapvető jogait és a jogszabályok által biztosított egyéb jogosultságait a büntetés végrehajtása során is gyakorolhatja, kivéve, ha azok szüneteléséről, illetve korlátozásáról az ítélet vagy törvény rendelkezik, vagy amelyek gyakorlásában, illetve teljesítésében az elítélt akadályozva van. A büntetés-végrehajtási szervezet biztosítja, illetve elősegíti az elítélt jogainak gyakorlását.⁹ A törvény deklarálja továbbá a „fogyatékkal” élő fogvatartottak sajátos védelemhez való jogát.¹⁰ E rendelkezések együttes értelmezéséből tehát valamiféle speciális bánásmód, egyéniesítés követelménye olvasható ki a fogyatékossgal élő fogvatartottak vonatkozásában, amelynek a célja, hogy alapvető jogaik gyakorlásában és elhelyezési körülményeik tekintetében ne szenvedjenek hátrányt. A fogyatékos fogvatartottakat tehát mind a fogvatartás során tovább élő alapvető jogaik, mind pedig speciális fogvatartotti jogaik tekintetében megilleti az egyenlő bánásmód, az említett jogaik gyakorlása nem korlátozható a fogyatékossgukra tekintettel.

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) az állam kifejezett kötelezettségévé teszi olyan körülmények létrehozását, amelyek között a fogyatékos emberek fogyatékossgukból fakadó terhei csökkenthetőek, és rögzíti, hogy fogyatékos személyekkel kapcsolatos magatartás, tevékenység során úgy kell eljárni, hogy a fogyatékos állapot rosszabbodását megelőzzék, annak következményeit enyhítsék.¹¹ Kimondja, hogy „[a] *fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes [...] és biztonságos épített környezetre*”.¹² Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény szerint akadálymentes „*az épített környezet akkor, ha annak biztonságos használata minden ember számára biztosított*”.¹³

A Fot. kifejezetten előírja, hogy a fogyatékos személy számára – figyelembe véve a különböző fogyatékossgai csoportok eltérő speciális szükségleteit – biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést.¹⁴ Bár sajátosnak tűnhet a büntetés-végrehajtás rendszerére közszolgáltatásként tekinteni, a törvény értelmező rendelkezései szerint közszolgáltatásnak minősül¹⁵ minden közhatalmi tevékenység – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, igazságszolgáltatási tevékenységet –, valamint egyebek mellett a rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenységet. Emellett a büntetés-végrehajtás által

nyújtott egyes szolgáltatások más szempontból is közszolgáltatásnak minősülnek; ekként minősül ugyanis például az állam által fenntartott intézmény által nyújtott oktatási, közművelődési, kulturális, tudományos, szociális, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység.

A fentiek alapján tehát a fogyatékos személyeknek biztosítani kell, hogy a büntetés-végrehajtás során társaikkal egyenlő esélyű hozzáférést kapjanak. Az ál-

lamnak tehát – az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség előmozdításának követelményével összhangban – pozitív intézményvédelmi kötelezettsége van a büntetés-végrehajtásban is arra, hogy a fogyatékos fogvatartottak hátrányait enyhítse, a helyzetüket más rabokéhoz hasonlóvá tegye.

Ezt az értelmezést támasztja alá a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény

(CRPD), amelynek 2. cikke szerint „A »fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetés« a fogyatékoságon alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen. Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását. Az »ésszerű alkalmazkodás« az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékosággal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkire megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.”¹⁶

A CRPD 5. cikk 3. pontja szerint „az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő lépést megtesznek, így biztosítva az ésszerű alkalmazkodást”. A CRPD 14. cikkének 2. pontja szerint a részes államok kötelezettsége, hogy ha „fogyatékosággal élő személyeket megfosztanak szabadságuktól, [...] másokkal azonos alapon jogosultak garanciákra, továbbá [...] megfelelő elbánásban részesülnek, beleértve az ésszerű alkalmazkodásról szóló rendelkezést is”.

A CRPD fenti rendelkezései tehát beemelik az ésszerű alkalmazkodás követelményét az antidiszkriminációs keretrendszerbe, hasonlóképpen ahhoz, ahogy ezt a 2000/78/EK irányelv tette a foglalkoztatási jogviszonyok tekintetében.¹⁷ Problémát jelent ugyanakkor a magyar jogi szabályozás tekintetében az, hogy az alapvetően csak a munkajog és a köznevelés területén¹⁸ tartalmazza az ésszerű alkalmazkodás követelményét, más életviszonyokban nem írja azt elő, annak ellenére, hogy az „a részes államokban horizontális, azaz mindenfajta állami cselekvést átható elvként kellene, hogy működjenek”.¹⁹

Az ésszerű alkalmazkodás követelménye tehát jellemzően hiányzik a magyar jognak a foglalkoztatás és a köznevelés területén túlmutató szabályaiból, és – amint arra az Ebktv. indokolása rámutat – az esélyegyenlőség előmozdítását szolgáló intézkedésekre jogosultságként kikényszeríthető igénye senkinek sincsen. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a fogyatékos fogvatartottaknak a többi fogvatartottal

AZ A HELYZET, AMIKOR EGY FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLY AMIATT KERÜL HÁTRÁNYBA EGYES JOGAI TEKINTETÉBEN, MERT A TÖBBI FOGVATARTOTTÉVAL AZONOS KÖRÜLMÉNYEKET BIZTOSÍTANAK SZÁMÁRA, A KÖZVETETT DISZKRIMINÁCIÓ KÖRÉBEN ÉRTÉKELHETŐ, HISZEN LÁTSZÓLAG SEMLEGES FELTÉTELEK KÖZEPETTE ÉRI – NEM FELTÉTLENÜL SZÁNDÉKOLT MÓDON, PUSZTÁN A HATÁSOKBÓL, A KÖRÜLMÉNYEKBŐL ADÓDÓAN – HÁTRÁNY

azonos körülmények között történő fogva tartása ne lenne az antidiszkriminációs jog keretei között értelmezhető. Az a helyzet, amikor egy fogyatékosággal élő személy amiatt kerül hátrányba egyes jogai tekintetében, mert a többi fogvatartottéval azonos körülményeket biztosítanak számára, a közvetett diszkrimináció körében értékelhető, hiszen látszólag semleges feltételek közepette éri – nem feltétlenül szándékolt módon, pusztán a hatásokból, a körülményekből adódóan²⁰ – hátrány. Az Ebktv. 9. § értelmében ugyanis közvetett hátrányos

megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely meghatározott védett tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. Közvetett hátrányos megkülönböztetésről tehát akkor beszélünk, amikor semlegesnek és elfogulatlanak tűnő (és esetleg valóban annak is szánt) intézkedések végrehajtása során kiderül, hogy azok egy bizonyos körülírható, védett tulajdonsággal jellemezhető csoporthoz tartozó személyek számára hátrányokhoz vezetnek.²¹

A KONKRÉT ESET

A Magyar Helsinki Bizottság egyik ügyfele 98%-os gyengénlátó, gyakorlatilag a születésétől fogva vak. A mindennapi életben állandó segítségre szorul, mert önállóan csak a saját jól behatárolt, mindig szigorúan változatlan állapotban tartott belső lakótérben képes tapogatózás útján tájékozódni és közlekedni, e területen kívüli biztonságos tájékozódáshoz és közlekedéshez azonban már segítségre szorul. Önállóan csak akkor tud öltözködni, étkezni és tisztálkodni, ha a ruháját, az ételét és a tisztálkodáshoz szükséges szereket és eszközöket számára elérhetővé teszik, a személyes higiénié terén a látás nélkül kivitelezhetetlen teendőket (például a körömvágást) nem tudja egyedül elvégezni. Önállóan takarítani, megágyazni, rendet tartani szintén nem képes. Otthonán kívüli mozgásában, ételmezésében, ügyei intézésében segítségre utalt. Elítélését megelőzően a rokonaitól, majd a párjától kapott segítséget.

A büntetés-végrehajtási intézetben egy átlagos cél-
lában helyezték el, és ugyanolyan napi rutinja és kö-
telezettségei voltak, mint a többieknek. Nem tudott
a cellatársai segítsége nélkül szabadon mozogni, zu-
hanyozni, vásárolni, az ételosztásnál ételhez jutni.
A mozgásában, helyváltoztatásában több szempont-
ból is akadályoztatva volt: a helyváltoztatást olyan
módon tudta csak megoldani, hogy fogvatartott-tár-
sait kérte meg, hogy vállukra támaszkodva közleked-
hessen. Mivel a lift használatára nem kapott engedé-
lyt, a helyváltoztatása során többször kellett lépcsőt
használnia, ami további nehézségeket okozott szá-
mára.

Nem tudta elolvasni a leveleit, nem tudott levelet
és írásos kérelmeket, beadványokat sem előterjeszteni.
Látássérülése miatt az intézet házirendjét sem
tudta megismerni, ami további hátrányokkal járt.
Fogvatartott-társainak kellett végezni helyette a takarítást,
az ágyneműhuzat cseréjét és más hasonló feladatokat is,
mert ő nem tudta ezeket megfelelően végrehajtani.
Nem vehetett részt a szabadidős tevékenységek egyikében
sem, nem dolgozhatott, nem kapott rádiót, sem fehér botot,
sem segítő kutyát, sem Braille-könyvet. Előfordult, hogy a fog-
vatartottak számára biztosított napi szabad levegőn tartózkodás
lehetőségével sem tudott élni, mert az intézet nem volt akadály-
mentesített, a személyi állomány pedig nem nyújtott segítséget
neki.

Zavaró volt a számára, hogy a felügyelet zárkába lépésekor fel
kellett állni, ugyanakkor ő nem érzékelte, hogy személyi állományi tag vagy fogva-
tartott érkezett-e a zárkába, ezért minden egyes be-
lépéskor vigyázállásba ugrott. Ez további nehézsé-
get jelentett akkor, amikor emeletes ágyon volt
elhelyezve, mert többször beverte a fejét.

A kapcsolattartása is nehezített volt: egy tanú el-
mondása szerint fogva tartása első négy hónapjában
nem tudott a hozzátartozóival kapcsolatot tartani,
mert egy olyan nyilatkozatot kellett volna ehhez ki-
küldenie, amit nem tudott elkészíteni segítség hi-
ányában. Nem tudta igénybe venni a büntetés-vég-
rehajtás által biztosított mobiltelefont, mert az
kisméretű volt, így önállóan eleve nem tudta volna
pontosan kezelni a billentyűket, továbbá félt attól,
hogy ha a telefont véletlenül elejti, akkor fenytést
kap, és kártérítést követelnek tőle. A mobiltelefon hi-
ánya korlátozta abban, hogy a döntése szerinti idő-
pontban hívja fel a családtagjait, holott erre a szabá-
lyok szerint jogosult lett volna. A fali telefonhoz nem

tudott önállóan eljutni. A telefonáláshoz szükséges
„spejzkártyát” egyedül nem tudta használni, így
ennek kapcsán is rabtársaira kellett hagyatkoznia.
A kapcsolattartás skype-os formájához szintén csak
zárvatársai kíséretével volt hozzáférése, ezen kívül a
járványidőszakban csak a magas percdíjas telefonon
tudott hozzátartozóival kapcsolatot tartani.

Látássérülése miatt nem tudott olyan tevékenysé-
get végezni, ami a börtönben jutalommal jár, ezért a
rezsim-felülvizsgálat, fokozatváltás, értékelés során
szintén hátrányban volt. Nem kapott semmilyen
mentességet a szabályok alól. Soha nem kapott segít-
séget a börtön személyzetének egyik tagjától sem, így
kénytelen volt a zárvatársait megkérni, hogy segítsen
neki a tevékenységeiben. A börtön nem volt aka-
dálymentes egy vak személy számára, és a börtön sze-
mélyzetének egyik tagja sem volt kiképezve arra,
hogy egy ilyen fogyatékos személyt segítsen, igényei
kezelje. Szóban és írásban is többször kérte a látás-
sérült állapotának figyelembevételét, így az ügyvédje
útján kérelmet nyújtott be a büntetésének félbesza-
kítása iránt, amelyet elutasítottak, személyesen pedig

az áthelyezését szeretne volna el-
érni egy olyan büntetés-végrehaj-
tási intézetbe, ahol a látássérültek
speciális igényeit kezelni tudják.
Átszállítási kérelmét azonban el-
utasították, továbbá nem engedé-
lyezték a vallási részlegre történő
áthelyezését sem. A büntetés-vég-
rehajtási intézet pszichiátriai rész-
legén rögzítették, hogy nehezen
bírná a börtönt, szorong, hiányzik
neki a családja.

Az országos parancsnok tájé-
koztatása szerint a büntetés-végrehajtási intézetben
látássérült fogvatartottak részére nem állt rendelkez-
ésre speciális akadálymentesítés, ezért szállították
át – de csak közel két év elteltével – a Szegedi Fegy-
ház és Börtön III. (Nagyfai) Objektumába, amely a
büntetés-végrehajtás krónikus utógondozó részlege-
ként működik, ahol a börtön személyzete és a kije-
lölt rabtársak („házik”) segítik őt. Ez az egység a
vakok számára ugyanakkor szintén nem akadálymen-
tesített, nincsenek rájuk szabott tevékenységek és el-
látások. A fogvatartott az ombudsmanhoz fordult,
továbbá a Magyar Helsinki Bizottság segítségével
személyiségi jogi pert indított a büntetés-végrehaj-
tási intézettel szemben, azt kifogásolva, hogy ugyan-
úgy bántak vele, mint bármely más fogvatartottal.
Arra kérte a bíróságot, hogy állapítsa meg: azzal,
hogy a büntetés-végrehajtási intézet nem biztosítot-
ta számára az egészségi és fizikai állapotának meg-
felelő fizikai feltételeket és bánásmódot, megsértették

az emberi méltósághoz, a testi és lelki egészséghez, magánszférához, valamint egyenlő bánásmódhoz való jogát.

A törvényszék a keresetet elsőfokon elutasította,²² a felperes azonban fellebbezett a döntés ellen. 2024. március 14-én a Debreceni Ítéltábla elvi jelentőségű másodfokú ítéletében²³ megállapította, hogy a büntetés-végrehajtási intézet megsértette a felperes emberi méltósághoz, magánélethez, egyenlő bánásmódhoz és egészséghez fűződő jogát azzal, hogy szabadságvesztés-büntetésének végrehajtása során nem biztosította számára azt az elbánást, amelyet a látássérült állapota indokoltá tett. A büntetés-végrehajtási intézet a Kúriához fordult az ítélet felülvizsgálata érdekében, a Kúria azonban a jogerős ítéletet hatályában fenntartva újfent a felperesnek adott igazat.

Érdeemes röviden áttekinteni, hogy milyen jogértelmezési kérdések merültek fel az ügyben, tekintettel arra, hogy azok a konkrét ügyön túlmutatóan is egyfajta „láttelelet” adhatnak az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos joganyag érvényesülésének jelenlegi helyzetéről. (A következőkben az ítéleteknek kizárólag az egyenlő bánásmód sérelmével kapcsolatos vetületére fókuszálok, az Ítéltábla, illetve a Kúria által megállapított többi személyiségi jogi jogsértésre nem térek ki.)

Összehasonlítható helyzet: releváns-e a látássérült személy korábbi életvitel, jelentőséggel bírnak-e a szabad életében életvitelével kapcsolatosan hozott döntései?

Az egyenlő bánásmód sérelme megállapításának döntő jelentőségű eleme az összehasonlítható helyzet követelménye. A hátrányos megkülönböztetés fogalmilag valamely védett tulajdonsághoz kapcsolódik; a lényege, hogy az adott tulajdonsághoz kapcsolódóan történik a különbségtétel egyébként ténylegesen vagy potenciálisan hasonló helyzetben lévő személyek között – az összehasonlítható helyzet pedig éppen abból ered, hogy a védett tulajdonságon kívül más szempontból hasonló helyzetben vannak az érintettek, így például mindannyian fogvatartottak. Nem lehet megfelelő összehasonlítható csoport a fogyatékos fogvatartotthoz képest a szabadlábban élő személy, akár fogyatékos, akár nem az. Az összehasonlításra kerülő csoportok tehát főszabály szerint éppen a védett tulajdonság tekintetében térnek el egymástól. Árnyalja, illetve tovább tágitja ezt a megközelítést az az Európai Unió Bírósága által hozott döntés, amely-

ben a Bíróság hangsúlyozta, hogy bár a „fogyatékosan alapuló hátrányos megkülönböztetés esetei általános szabályként olyan esetek, amikor fogyatékosággal élő személyeket kedvezőtlenebb bánásmódban részesítenek, vagy amikor e személyek hátrányos helyzetbe kerülnek a nem fogyatékosággal élő személyekhez képest, [a 2000/78] irányelv által biztosított védelem csökkenne, ha azt kellene megállapítani, hogy egy olyan helyzet, amikor ilyen hátrányos megkülönböztetés olyan személyek csoportján belül valósul meg, akik valamilyen fogyatékosággal élnek, per definitionem, azon egyetlen oknál fogva kívül esik a hátrányos megkülönböztetés irányelv által kimondott tilalmának hatályán, hogy az eltérő bánásmódra fogyatékosággal élő személyek között került sor”.²⁴ A szabályozás rendeltetése

ugyanis éppen az, hogy a „fogyatékosággal élő munkavállalót védje az e fogyatékoságon alapuló minden hátrányos megkülönböztetéssel szemben nem csupán a nem fogyatékosággal élő munkavállalóhoz képest, hanem a többi fogyatékosággal élő munkavállalóhoz képest is”.²⁵ A döntés tárgyát képező ügyben tehát a Bíróság arra hívta fel a nemzeti bíróságot, hogy azt vizsgálja, a vitatott gyakorlat bizonyos fogyatékosággal élő munkavállalókat hátrányos helyzetbe hozott-e fogyatékoságuk sajátos jellege, például feltűnő volta miatt, vagy annak folytán, hogy e fogyatékoság észszerű alkalmazkodási intézkedéseket tett szükségessé, például a munkakör vagy a munkaidő módosítását.²⁶

A konkrét fogvatartott ügyében ugyanakkor nem a jogvédelem körét tágitotta az elsőfokú bíróság, amikor azt vizsgálta és értékelte, hogy a vak fogvatartott a korábbi, szabad életéhez képest nehezebb helyzetbe került-e a büntetés-végrehajtás során. Ennek során hivatkozott arra, hogy a felperes testvérei az elítélését megelőző időszakra vonatkozó hétköznapi életvezetését érintően előadták, hogy a felperes „tapogató” életmódot folytatva a hétköznapi életvezetésében is állandó segítségre szorult, fehér botot, illetőleg vakvezető kutyát soha nem használt, nem is igényelt, jóllehet ezekkel a lehetőségekkel önmaga előadása szerint is tisztában volt. Emellett a bíróság hangsúlyozta, hogy a fogvatartott a saját megszokott lakókörnyezetében részlegesen eligazodott, önállóan fogyasztotta el a neki felkínált ételeket, illetőleg tisztálkodott, a lakáson belül közlekedett, de minden egyéb tekintetben segítségre, illetőleg irányításra szorult. A bíróság ezért rögzítette, hogy ez az életmód és életminőség a büntetés-végrehajtási intézeten belül ugyancsak adott volt számára.

Vagyis az elsőfokú bíróság ahelyett, hogy a fogyatékossgal nem élő fogvatartottak helyzetével vetette volna össze a vak fogvatartott helyzetét, azt az érintett saját, a fogva tartást megelőző helyzetéhez hasonlította. Lényegében tehát az elsőfokú bíróság azért nem tartotta sérelmesnek, hogy a fogvatartott csak fogvatartott-társai segítségével boldogult a mindennapi élet tevékenységeiben, mivel szabad életében is hozzátartozói segítségére szorult. Amellett tehát, hogy a bíróság nem határozta meg megfelelően az összehasonlítható csoportot, azt sem vette figyelembe, hogy az otthoni, a családtagok vagy a fogyatékos személy által kiválasztott más személyek által nyújtott személyes segítség minőségében eleve eltér a börtönben kényszerűen mellette lévő fogvatartottak általi segítségnyújtástól, tehát ilyen tekintetben sem összevethető a két helyzet.

Az Ítéletábra ugyanakkor ítéletében rámutatott: az elsőfokú bíróság jogsértően utasította el az egyenlő bánásmód megsértése miatt előterjesztett keresetet (is). Noha az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a felperes védett tulajdonsággal rendelkezett, a helyzetét nem a vele összehasonlítható helyzetben lévő, de védett tulajdonsággal nem rendelkező többi fogvatartott helyzetével, hanem a felperes korábbi helyzetével vetette össze, ami már önmagában is jogsértő. Annak, hogy a felperes milyen helyzetben volt a fogva tartása előtt, nem volt jelentősége, mert a felperes börtönbeli helyzetét nem a korábbi helyzetével, hanem a látó fogvatartottak helyzetével kellett volna összevetni. Az Ítéletábra ezért rögzítette: vitán felül áll, hogy sérült a felperes egyenlő bánásmóddal való joga is. Ennek oka az, hogy a felperes az Ebktv. 8. §-ának g) pontjában szereplő védett tulajdonsággal (fogyatékossgal) rendelkezett, ezért nem lehetett őt ugyanúgy kezelni, mint a vele összehasonlítható helyzetben lévő, de védett tulajdonsággal nem rendelkező személyeket, azaz a látó fogvatartottakat.

A másodfokú ítélet tehát helyesen értékelte, hogy az egyenlő bánásmód követelményének a megsértésével összefüggésben nem az bír relevanciával, hogy a látássérült fogvatartott milyen döntéseket hozott a korábbi, szabad életében, hanem a helyzetét a vele összehasonlítható helyzetben (azaz fogva tartásban) lévő, de védett tulajdonsággal nem rendelkező többi fogvatartott helyzetével kell összevetni. Erre a Kúria is rámutatott: „Az adott esetben nem a két – a fogva tar-

tás előtti és alatti – életmódot, hanem a fogvatartással érintett egészséges és fogyatékos személyek helyzetét kellett összehasonlítani.”²⁷

Elegendő-e a speciális intézkedések hiánya a jogsérelem megállapításához?

A fogvatartott keresetében arra hivatkozott, hogy miután a büntetés-végrehajtási intézet a látó fogvatartottakkal azonos módon kezelte őt, az ennek nyomán kialakult helyzetek megalázó jellegük folytán sértették a személyiségi jogait, így egyenlő bánásmóddal fűződő jogát. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint ugyanakkor a büntetés-végrehajtás során bekövetkezett személyiségi jogi jogsértés megállapíthatóságához a fogvatartott felperesnek azt kellett volna bizonyítania, hogy a büntetés-végrehajtási intézet a fogva tartása során – az abból szükségszerűen következő korlátozásokon és tilalmakon túl – olyan jogsértő magatartást tanúsított, vagy olyan mulasztást követett el, amely a felperes testi épségét, egészségét sértette vagy közvetlen veszélynek tette ki. Az elsőfokú bíróság tehát lényegében a közvetett diszkrimináció fogalmának a lényegi elemét nem azonosította: azt, hogy az azonos módon történő kezelés – a minden fogvatartott számára azonos, látszólag semleges feltételek megteremtése – hozta hatásában hátrányos helyzetbe a nem látó fogvatartottat látó társaihoz képest.

Az Ítéletábra ugyanakkor rámutatott: önmagában azzal, hogy az alperes tudott arról, hogy a felperes gyakorlatilag teljesen vak, tisztában kellett lennie ennek köztudomású következményeivel is, ami azt jelenti, hogy tudnia kellett: a felperes a fogva tartása során nem lesz képes ön maga önálló ellátására, tehát segítségre fog szorulni. Nem lehet vitás, hogy ezt a segítséget az alperesnek pozitív intézkedésekkel biztosítani kellett volna a felperesnek, hiszen egyrészt a fogyatékossgal élő fogvatartottakra vonatkozó speciális jogszabályi rendelkezések, másrészt pedig a szabadságvesztés végrehajtására vonatkozó általános szabályok is erre kötelezték az alperest. A büntetés-végrehajtási intézet kötelezettsége volt tehát, hogy biztosítsa a felperes egyenlő bánásmóddal fűződő jogát, ami nem azt jelenti, hogy ugyanúgy kell kezelnie őt, mint a látó fogvatartottakat, hanem épp ellenkezőleg: arra kö-

telezi a büntetés-végrehajtási intézetet, hogy tegyen pozitív intézkedéseket a látássérültségből eredő köz-tudomású hátrányok kiküszöbölése érdekében.

A bíróság ezt egyrésztől a Bv. tv. 122. §-ának j) pontja alapján vezette le, amely szerint a felperes – fogyatékkal élőként – a rá vonatkozó szabályok szerint sajátos védelemre jogosult. Ez a sajátos védelem a CRPD 14. cikkének 2. pontja értelmében magában foglalja az észszerű alkalmazkodás kötelezettségét, vagyis azt, hogy az alperes a CRPD 2. cikkének megfelelően hozzon olyan – aránytalan és indokolatlan teherrel nem járó – intézkedéseket, amelyek szükségesek a felperest fogvatartottként megillető jogok (például: étkezés, tisztálkodás, meghatározott korlátok közötti közlekedés, szabad levegőn tartózkodás, képzésben való részvétel, tanulás, vallásgyakorlás, kapcsolattartás) akadálymentes gyakorlásához. Ugyanerre kötelezte az alperest a Bv. tv. 122. §-ának j) pontja alapján megfelelően alkalmazandó Fot. 7/A. §-ának (1) bekezdése is, hiszen annak előírása szerint az alperesnek egyenlő esélyű hozzáférést kellett volna biztosítania az általa nyújtott közszolgáltatásokhoz a felperes részére, ami – egyebek mellett – a Fot. 4. §-ának fa) és fb) pontjai értelmében a saját közhatalmi tevékenységéhez (például az ennek keretében biztosított fogvatartotti jogokhoz), valamint az intézet oktatási, kulturális és szociális programjaihoz való hozzáférést jelentette, méghozzá a felperes számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető, érzékelhető, biztonságosan megközelíthető és elhagyható, továbbá rendeltetésszerűen használható módon [Fot. 4. §-ának h) pontja].

Az Ítélőtábla hangsúlyozta: a vak fogvatartottnak a látó fogvatartottakkal azonos kezelése nyilvánvalóan hátrányosabb helyzetbe hozta őt a látó fogvatartottakhoz képest, hiszen ők ezen bánásmód mellett képesek voltak önállóan ellátni magukat, és önállóan gyakorolni tudták a fogvatartotti jogait, ugyanerre azonban a felperes a védett tulajdonsága miatt önállóan nem volt képes. Ezért az alperes közvetett hátrányos megkülönböztetést valósított meg a felperes sérelmére. Megjegyzést érdemel, hogy az Ítélőtábla nem tért ki arra az ítéletében, hogy kimenthető-e a büntetés-végrehajtási intézet mulasztása útján megvalósuló közvetett hátrányos megkülönböztetés az Ebkvtv.-ben rögzített szabályok szerint (habár meggyőződés szerint a konkrét esetben a kimentés lehetőségének vizsgálata sem vezetett volna eltérő eredményre).

A Kúria ítéletében megerősítette, hogy a pozitív intézkedések elmaradása miatt a fogvatartottat közvetett diszkrimináció érte. A felperest az ítélet értelmében a fogyatékkossága alapján ugyanis eltérő bánásmódban kellett volna a büntetés-végrehajtási intézetnek részesítenie, ami egyrészt bizonyos tevékenységek során – például öltözködés, mosakodás, étkezés – nyújtott segítségben nyilvánult volna meg, másrészt pedig bizonyos kötelezettségek – például zárkatarítás – számonkérésének mellőzésében.

Kell-e az érintettnek panaszt tennie, az akadálymentes környezetet kérnie?

Alapvető jelentőségűnek tekintette az elsőfokú bíróság e körben azt, hogy a fogvatartott a börtönben való elhelyezése során tett-e panaszt, fogalmazott-e meg kérelmeket az elhelyezési körülményei kapcsán.

A fogvatartott felperes álláspontja szerint a büntetés-végrehajtási intézetnek tevőleges magatartást kellett volna kifejeznie az intézeten belüli optimális elhelyezés és az egyenlő bánásmód elvén alapuló

fogvatartási körülmények kialakítása során, akkor is, ha ő ezt külön nem kéri. Súlyos látássérültsége ugyanis nyilvánvalóan ismert volt már az intézetbe történő befogadáskor. (Emellett egyébként a felperes azzal érvelt – és érveit alátámasztó okirati bizonyítékokat is nyújtott be –, hogy több alkalommal kérte áthelyezését, és panaszolta a pszichés állapotrosszabbodását a helyzetéből fakadó sérelmei folytán.)

Az elsőfokú bíróság annyiban osztotta a fogvatartott érvelését,

hogy a büntetés-végrehajtási intézet az intézeten belüli életvitelét, fizikai adottságait és igényeit figyelembe véve korábban is megvizsgálhatta volna, hogy a hátrányai kompenzálhatók-e bármilyen intézkedéssel, illetve korábban is kezdeményezhette volna olyan büntetés-végrehajtási intézetbe történő végleges átszállítását, ahol az ellátási feltételek és az elhelyezési körülmények optimálisabbak lettek volna. A bíróság ugyanakkor az intézet oldalán értékelte, hogy a felperes csupán állította, de a tényállásban rögzíteteken túl – a bíróság értékelése szerint – nem igazolta, hogy elhelyezésével és más körülményeivel összefüggésben bármiféle panasz tett, avagy többletigényt jelzett, például mozgásegítő bot vagy vakvezető kutya irántit.

Az Ítéletábla ezzel szemben hangsúlyozta: külön bizonyítást nem igénylő ténynek minősült, hogy a felperes nem képes önmaga önálló ellátására, hiszen egész egyszerűen nem lát. Mivel az alperes tudott arról, hogy a felperes gyakorlatilag teljesen vak, tisztában kellett lennie ennek köztudomású következményeivel is, ami azt jelenti, hogy tudnia kellett: a felperes a fogva tartása során nem lesz képes önmaga önálló ellátására, tehát segítségre fog szorulni. A büntetés-végrehajtási intézet tehát a fogyatékossgal élő fogvatartottakra vonatkozó speciális szabályok és a szabadságvesztés végrehajtására vonatkozó általános szabályok által előírt pozitív intézkedési kötelezettségét külön panasz nélkül is köteles volt teljesíteni, hangsúlyozta az Ítéletábla. Ennek oka az, hogy e szabályok kifejezetten az alperest kötelezték a feltétlen segítségnyújtásra, amelyet nem ruházhatott át másra, különösen nem a többi fogvatartottára. Nem várhatott tehát a büntetés-végrehajtási intézet arra, hogy az önmaga önálló ellátására és a fogvatartotti jogainak önálló gyakorlására képtelen felperes ellátását és a fogvatartotti jogainak biztosítását megoldja-e a többi fogvatartott, mint ahogy nem tehetette függővé a felperes ellátását és fogvatartotti jogainak biztosítását attól sem, hogy a felperes emel-e panaszt amiatt, hogy a büntetés-végrehajtási intézet semmibe veszi a segítségnyújtási kötelezettségét.

Az Ítéletábla rámutatott: az ezzel ellentétes jogszabály-értelmezés sértené az Alaptörvénynek a jogszabályok értelmezésére vonatkozó 28. cikkét, mert akadályozná a CRPD 1. cikkében és a Fot. preambulumban foglalt célok érvényre jutását – a fogyatékkal élők esélyegyenlőségének biztosítását –, továbbá nem lenne összeegyeztethető a józan ésszel és a közérkölcssel sem, amelyekből szintén levezethető, hogy egy fogyatékkal élő fogvatartott ellátását és jogainak biztosítását nem lehet a többi fogvatartott jóindulatára bízni, hanem arról – külön panasz nélkül is – a büntetés-végrehajtási intézetnek kell gondoskodnia.

A másodfokú bíróság ezért az emberi méltósághoz és a magánélethez való jog sérelme mellett az egyenlő bánásmód sérelmét is megállapította. Az ítélet értelmében ennek oka, hogy *„a felperes az Ebktv. 8. §-ának g) pontjában írt védett tulajdonsággal rendelkezett, ezért nem lehetett őt ugyanúgy kezelni, mint a vele összehasonlítható helyzetben lévő, de védett tulajdonsággal nem rendelkező személyeket, azaz a látó fogvatartottakat. Mindez ugyanis nyilvánvalóan hátrányosabb helyzetbe hozta őt, mint amilyen helyzetbe a látó fogvatartottak kerültek, hiszen ők ugyanilyen bánásmód mellett képesek voltak önállóan ellátni magukat és önállóan gyakorolni tudták a fogvatartotti jogukat, ugyanazt azonban a felperes a védett tulajdonsága miatt ön-*

*lőan nem tudta megtenni.”*²⁸ Az Ítéletábla ítéletének elvi tartalma szerint tehát: *„Ha a büntetés-végrehajtási intézet a látássérült fogvatartott részére nem biztosítja a szabadságvesztés büntetésének végrehajtása során azt az elbánást, amelyet a látássérült állapota indokoltá tesz, az még akkor is alkalmas az emberi méltósághoz, magánélethez, egyenlő bánásmódhoz és egészséghez fűződő személyiségi jog megsértésére, ha a fogvatartott panaszt emiatt nem terjeszt elő.”*²⁹

ÖSSZEGZÉS

A fentiek alapján jól látható tehát, hogy bár a büntetés-végrehajtásra vonatkozó jogszabályok nem tartalmaznak *expressis verbis*, egyértelműen számonkérhető rendelkezést a fogyatékossgal élő fogvatartottak igényeihez történő észszerű alkalmazkodásra, az elvárás egyértelműen kiolvasható a kérdéskört tágabb értelemben szabályozó hazai és nemzetközi jogforrásokból. A jogalkalmazó büntetés-végrehajtási intézetek ugyanakkor – legalábbis a Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint – rendszerint nem tekintik feladatuknak azt, hogy pozitív intézkedésekkel biztosítsák a fogyatékossgal élő fogvatartottak elhelyezési körülményeinek és jogainak megfelelő biztosítását. A fent ismertetett ügy mellett egy másik per is folyamatban van, amelyben egy testi fogyatékossgal élő, fogva tartott személy (akinek az egyik lábát combtöből amputálták) elhelyezési körülményei képezik a per tárgyát. Ebben a perben a fogvatartottnak – egyebek mellett – a lépcsőzéshez sem nyújtottak segítséget annak ellenére, hogy emeleti elhelyezése azt elkerülhetlenné tette bizonyos esetekben. A bírói jogalkalmazás ugyanakkor bizakodásra ad alapot, hiszen az ezen írásban ismertetett ügyben mind a másodfokú bíróság, mind pedig a Kúria az egyenlő bánásmód követelményét érintő lényeges kérdésekben a diszkriminációmentes bánásmód érvényesülését támogatva foglalt állást. Nyitott kérdés ugyanakkor, hogy vajon hány további perre vagy más jellegű fellépésre lesz szükség ahhoz, hogy a proaktív intézkedési kötelezettség ténylegesen beépüljön a büntetés-végrehajtási intézetek gyakorlatába.

JEGYZETEK

1. A szerző a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa, az írásban a szervezet egyik folyamatban lévő bírói ügyének anonim bemutatására kerül sor, az eljáró ügyvéd dr. Ivány Borbála. Az ügy BDT2024. 4778. számon került közzétételre.

2. Vö. bővebben: 32/2014. (XI. 3.) AB határozat; 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (a továbbiakban: Bv. tv.), 118. § (2).
3. KOMORÓCZKI Tünde – TÓTH Balázs: *Tentatív javaslatok a büntetékiszabási mérlegeléshez*, Magyar Helsinki Bizottság, 2022, 13, https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2022/12/MHB_javaslatok_a_buntetesekiszabasi_merlegeléshez_221207.pdf.
4. Vö. például: *Price Egyesült Királyság elleni ügye*, 33394/96. számú kérelem, a Bíróság 2001. július 10-én kelt ítélete; *Engel Magyarország elleni ügye*, 46857/06. számú kérelem, a Bíróság 2010. május 20-án kelt ítélete; *Z.H. Magyarország elleni ügye*, 28973/11. számú kérelem, a Bíróság 2012. november 8-án kelt ítélete; *D.G. Lengyelország elleni ügye*, 45705/07 számú kérelem, a Bíróság 2013. február 12-én kelt ítélete.
5. Communication from the Hungarian Helsinki Committee concerning the cases of Istvan Gabor Kovacs and Varga and Others v. Hungary, Budapest, 17 December 2023, 33–34, https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/12/HHC_Varga_Rule_9_FINAL_171223.pdf.
6. Uo. 34.
7. Bv. tv. 97. § (2).
8. Bv. tv. 98. § (1) d).
9. Bv. tv. 118.§ (2)–(3).
10. Bv. tv. 122. § j).
11. 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról, 2. § (1)–(2).
12. Fot. 5. § (1).
13. 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről, 2. § (1).
14. Fot. 7/A. §.
15. Fot. 4. § f).
16. A 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott egyezményt Magyarországon a 2007. évi XCII. törvény hirdette ki.
17. A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, 5. cikk.
18. 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről, 47. §.
19. HALMOS Szilvia: Az ésszerű alkalmazkodás követelménye a magyar munkajogban, *Hungarian Labour Law E-Journal*, 2014/1, 126, https://hlj.hu/leto/2014_1/06.pdf.
20. Christa TOBLER: *Indirect discrimination under Directives 2000/43 and 2000/78*. Directorate-General for Justice and Consumers, Publications Office of the European Union, 2022, 60, <https://doi.org/10.2838/93469>.
21. PAP András László: Diszkrimináció, in *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Kriminológia rovat, rovat szerkesztő: BARABÁS A. Tünde), szerk. JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor, 2021, <http://ijoten.hu/szocikk/kriminologia-diszkriminacio>.
22. Az ügyben született ítéletek anonimizált változatai a Magyar Helsinki Bizottság oldalán elérhetőek: <https://helsinki.hu/jogesetek/vak-fogvatartott-elhelyezesi-kozulmenyeivel-kapcsolatos-per/>.
23. BDT2024. 4778.
24. A Bíróság ítélete (Nagytanács) a C-16/19. sz. ügyben, 2021. január 26., 35, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0016>.
25. Uo. 36.
26. Uo. 57.
27. Pfv.IV.20.527/2024/4. számú ítélet [48].
28. BDT2024. 4778. [33].
29. BDT2024. 4778. I.

HANYATLÓ JOGVÉDELEM: AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDÉRT FELELŐS FŐIGAZGATÓSÁG¹

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) megszüntetését a vonatkozó törvényjavaslat benyújtásától kezdve erős hazai és nemzetközi kritika övezte, hiszen ezzel az egyenlő bánásmód védelmének legfontosabb garanciája veszett el. A helyét átvevő Egyenlő Bánásmódot Felelős Főigazgatóság (EBFF) munkájának áttekintése megerősíti, hogy az EBH beolvasztása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába (AJBH) jelentősen gyengítette a diszkrimináció áldozatainak biztosított jogvédelmet.

A tanulmányban szereplő információk alapja a vonatkozó jogszabályok elemzése, különös tekintettel az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényre; valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság és az Alapvető Jogok Biztosának (AJB) éves beszámolóit; az EBH korábbi honlapja és az AJB jelenlegi honlapja; a Háttér Társaság által az AJB-hez 2021. augusztusban, 2023. januárban és 2024. július-augusztusban benyújtott adatkérésekre adott válaszok;² az EBH korábbi munkatársaival – akik közül néhányan az összevonást követően is az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában (AJBH) dolgoztak – 2021. augusztus-szeptemberben készített interjúk,³ valamint a 2024. augusztusban végzett online kérdőíves kutatás, amelyben 28, az egyenlő bánásmód területén dolgozó civil szervezet vett részt.⁴

A KORÁBBI EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság egy 2005-ben létrehozott független állami szerv volt, amely az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv. vagy egyenlő bánásmódról szóló törvény) 8. § a)–t) pontjában foglalt védett tulajdonságokon alapuló diszk-

rimináció és zaklatás eseteit vizsgálta. Bár az EBH jogállása a 2020-as reformot megelőzően többször változott, ezek egyike sem befolyásolta jelentősen az EBH függetlenségét. 2012-ben „autonóm közigazgatási szerv”-vé minősítették át, amely „független, csak a törvénynek [volt] alárendelve, feladatkörében nem [volt] utasítható, a feladatát más szervektől elkülönül-

ten, befolyásolástól mentesen [látta el]. A hatóság számára feladatot csak törvény [állapíthatott meg]”. Költségvetése – akárcsak 2012 előtt – az Országgyűlés költségvetésében külön címen szerepelt, csökkentésére csak az Országgyűlés volt jogosult.⁵ Az AJBH-ba történő beolvasztásakor az EBH költségvetése 459,6 millió forint volt, az Ebkvtv. szerinti alapfeladatait 9 munkatárs látta el.⁶

Az EBH-t a diszkriminációval és zaklatással szembeni eljárása során nagyon autonóm, elvszerű megközelítés jellemezte. Kifejezetten magas standardokat alakít-

tott ki, és hatékonyan küzdött a nemzeti és etnikai hovatartozás, kor, nem, politikai vélemény, fogyatékoság, szexuális irányultság és nemi identitás alapján történő hátrányos megkülönböztetés ellen. Csak néhány példa a gyakorlatából: 2015-ben az EBH bíróságot szabott ki Miskolc városára, mert az diszkriminálta az ún. számozott utcákban élő romákat, amikor a gettók felszámolására irányuló program tervezésekor nem gondoskodott megfelelő lakhatásukról.⁷ Az EBH megállapította, hogy egy állami kórház ellenséges és fenyegető környezetet teremtett egy roma nő körül, amikor a személyzet becsmérlő megjegyzéseket tett rá, megsértve ezzel a kérelmező emberi méltóságát és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.⁸ Azt is kimondta, hogy a polgármester, aki felszólította településének lakóit, hogy ne adják el ingatlanjukat máshonnan érkező romáknak, megsértette az egyenlő bánásmód elvét.⁹ Az EBH következetesen elítélte a bárók és egyéb vendéglátóhelyek arcellenőrzési („face control”) gyakorlatát.¹⁰ Szank-

ciót szabott ki egy bankra is, amely megtagadta nyugdíjasoktól a hitelkártya igénylését, továbbá az adóhatóságra, mert olyan álláshirdetést tett közzé, amelyre csak negyven év alattiak jelentkezését várta.¹¹ Az EBH politikailag érzékeny ügyekben is határozottan fellépett. Megbírságot például a Debreceni Egyetemet politikai véleményen alapuló diszkrimináció miatt, amikor az egyetem tiltakozott Facebook-oldaláról azt a diákot, aki tiltakozott Putyin elnök díszpolgári címe ellen.¹² Végül pedig különösen figyelemre méltó volt az EBH szexuális irányultságon és nemi identitáson alapuló megkülönböztetéssel és zaklatással kapcsolatos gyakorlata: nemcsak a munkáltatók, oktatási intézmények, egészségügyi és egyéb szolgáltatók által elkövetett hátrányos megkülönböztetés esetén nyújtott jogorvoslatot az áldozatoknak, hanem az állami szervek, köztük minisztériumok és helyi önkormányzatok által elkövetett diszkrimináció ellen is védelmet biztosított.¹³

A 2021-ES REFORM: „INTEGRÁCIÓ”

Az Országgyűlés 2020. december 1-jén fogadta el az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényt, amellyel – többek között – megszüntette a korábban működő Egyenlő Bánásmód Hatóságot, és annak feladatait az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala alá rendelte. Annak ellenére, hogy az EBH AJBH-ba történő integrálása jelentős strukturális változást jelentett, beleértve a hivatalok fizikai költözését is, a jogalkotó nem hagyott megfelelő felkészülési időt a szükséges lépések végrehajtására: az Ebktv. módosításai 2021. január 1-jén hatályba léptek.

A reform nem érintette a korábbi EBH mandátumát és eljárásait, de az EBH feladatait az AJBH vette át. Az újonnan létrehozott Egyenlő Bánásmódot Fellelős Főigazgatóság (EBFF) – többek között – a kérelmezők panaszára vagy bizonyos esetekben hivatalból vizsgálja a diszkriminációs eseteket; pert kezdeményez a jogsérelem áldozatává vált személyek és csoportok jogainak védelmében; véleményezi az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogszabálytervezeteket; javaslatokat tesz az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kormányzati döntésekre és jogszabályokra; valamint tájékoztatást nyújt a diszkrimináció áldozatai, illetve a nyilvánosság számára az egyenlő bánásmódról.¹⁴

A 2020-as reformot gyorsított parlamenti eljárás keretében fogadta el az Országgyűlés, a törvényjavaslat előterjesztője az Igazságügyi Bizottság volt. Az a tény, hogy a törvényjavaslatot nem a kormány vagy

annak tagjai nyújtották be, lehetővé tette, hogy megkerüljék a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényben előírt nyilvános konzultáció megszervezésére vonatkozó törvényi kötelezettséget, hiszen az csak a miniszterek által előkészített törvényjavaslatokra vonatkozik.

Az EBH AJBH-ba történő beolvasztására irányuló szándékukról a kormánypártok nemcsak a nyilvánosságot nem tájékoztatták, de magát az érintett hatósággal sem konzultáltak. Az EBH megkérdezett volt munkatársai mind megerősítették, hogy csak a médiából vagy az Országgyűlés honlapjáról értesültek a javaslatról; a beolvasztásra vonatkozó terveket nem osztották meg az EBH-val a törvényjavaslat benyújtása előtt.¹⁵ A törvény elfogadása előtt tizennyolc civil szervezet, köztük az egyenlő bánásmód területén aktívan tevékenykedő szervezetek, valamint az ILGA-Europe (az International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association európai tagszervezete) is kifejezte ellenérzését a reformmal szemben, de aggályaikat a jogalkotási eljárásban figyelmen kívül hagyták.¹⁶

A független EBH megszüntetését elrendelő módosítás nem tartalmazott érdemi indokolást arra vonatkozóan, hogy a két szerv (EBH és AJBH) összevonása hogyan javítaná az egyenlő bánásmód érvényesülését. A törvény indokolása homályos utalásokat tett más hasonló „sikeres” kezdeményezésekre, amelyek eredményeképpen az AJBH átvett más létező jogvédelmi mechanizmusokat (ilyen volt például a korábban önálló parlamenti biztosok alárendelése az AJB-nek). Az indokolás kifejezetten jó példaként említette a Független Rendészeti Panasztestületnek az AJBH-ba való integrálását. Már a beolvasztások idején is nyilvánvaló volt, utólag pedig egyértelműen bebizonyosodott, hogy ezeket az összevonásokat „sikertörténet”-ként ábrázolni erős torzítás: ahogyan a Magyar Helsinki Bizottság és a Háttér Társaság kutatása is bizonyítja, mindezek az összevonások a jogvédelem gyengülését eredményezték, amint erre az érintett területeken működő civil szervezetek az intézkedések elfogadásakor figyelmeztettek is.¹⁷

Az AJBH különböző alkalmakkor más-más indokkal igazolta a beolvasztást. 2021 augusztusában az AJBH honlapján megjelent egy hír, amely szerint az EBH átszervezésére a közpénzek hatékony elköltése miatt volt szükség, ennek alátámasztására az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jelentését idézték. Azonban az ÁSZ ellenőrzése csupán kisebb szabálytalanságokat talált az EBH-nál, ráadásul a hivatkozott vizsgálat csak 2021 márciusában indult, és 2021 augusztusában, hónapokkal az EBH megszüntetését követően zárult le. Ezen jelentés megállapításai tehát

nem szolgálhattak a reform meggyőző megalapozásaként, csak utólagos igazolásként értelmezhetők. Az ÁSZ jelentése továbbá kifejezetten megjegyzi, hogy a vizsgálati jelentés megállapításait megküldték az AJBH-nak, és az utóbbi „intézkedéseket tett, amivel a gazdálkodásban rejlő kockázatokat csökkentette”, minek köszönhetően „a közpénzügyi helyzet jelentősen javult”.¹⁸ Még ha el is fogadjuk, hogy a közpénzek felhasználása észszerűbbé és hatékonyabbá vált az EBH AJBH-ba való integrálását követően, arra a megállapítás nem ad magyarázatot, hogy ez miképpen járul hozzá a diszkrimináció elleni védelem erősítéséhez.¹⁹

Az EBH megszüntetésében és különösen annak időzítésében szerepet játszhatott az is, hogy az EBH elnökének kilencéves megbízatása 2021. január 1-jén járt volna le. Az EBH integrálása lehetővé tette a kormány számára, hogy elkerülje a korábbi elnök megbízatásának megújítását vagy új elnök kinevezését. A kormány már az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület esetében is hasonlóan járt el: a Tanácsadó Testület tagjainak hatéves mandátuma 2011 júniusában járt volna le, új tagok kinevezése helyett a Tanácsadó Testületet 2011 májusában megszüntették. Az a tény, hogy több mint 5 és fél éve nem neveztek ki főigazgatót az Egyenlő Bánásmódi Felelős Főigazgatóság élére (lásd alább), megerősíti a feltételezést, hogy a jelenlegi helyzet megfelel a beolvasztás mögött álló politikai szereplők elvárásainak: az AJB a kormányprogram hűséges kiszolgálója, és nem áll fenn annak a veszélye, hogy az EBFF független szereplővé válik, amely (pro)aktívan védi a kormányzó többség bünbakképzési kísérleteinek célpontjává vált kisebbségi csoportokat.

Ezen túlmenően, mivel az összeolvasztás idején és azóta sem került nyilvánosságra kézzelfogható és egyértelmű bizonyíték annak alátámasztására, hogy az EBH megszüntetése a diszkrimináció elleni jogi védelem megerősítése érdekében volt szükséges, vagy hogy a reformot valóban a közpénzek hatékonyabb felhasználásának szándéka vezérelte, nem lehet más észszerű okot találni, mint hogy a kormány meg akart szabadulni az egyik utolsó autonóm, jól működő állami szervtől. Az EBH ugyanis nem volt hajlandó alávetni magát a politikai nyomásnak, és még akkor is függetlenül járt el, amikor a véleménye nem felelt meg a politikai elvárásoknak. A volt munkatársakkal készített interjúk is ezt erősítik meg: mindannyian úgy vélekedtek, hogy az EBH tevékenysége

ellentétes volt a kormányzó többség politikai irányvonalával, különösen az LMBTQI-jogokkal és a romák iskolai szegregációjával kapcsolatos ügyek terén, és ezért a kritikus független szerv léte terhesé vált a kormány számára.²⁰

Az interjúalanyok azt is megerősítették, hogy az EBH megszüntetésében nagy szerepet játszott azon közösségek jogainak aktív védelme, amelyek ellen a kormány nagyszabású gyűlölet- és félelemkeltő kampányokat indított:²¹ „a kormány nem akarja, hogy független testületek létezzenek. Az LMBT és a roma szegregációs ügyek közvetlenül szembementek azszal az iránnyal, amit a kormány a közelmúltban képviselt”. Egyikük azt is elmondta, hogy – miután az EBH-tól az AJBH-hoz került – az alapvető jogok biztosa kifejezetten a függőben lévő, szexuális irányultsággal

és nemi identitással kapcsolatos ügyek számáraól kérdezte őt, miközben nem tisztázta, hogy az LMBTQI-kérdéseknek miért lenne kiemelt jelentősége.²² Az EBH megszüntetése tehát a kormány politikai stratégiájának részét képezte, amelynek célja a magyar társadalom polarizálása, a közvélemény figyelmének elterelése volt a mindennapi, sürgető

kérdésekről, mint például a jogállamisággal kapcsolatos aggályok, a rendszerszintű korrupció vagy a pénzügyi nehézségek, hogy csak néhányat említsünk. Egy olyan hatóság, amely kiállt a romák vagy az LMBTQI emberek jogaiért, jelentős politikai kockázatot jelentett a kormánypártok számára.

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDÉRT FELELŐS FŐIGAZGATÓSÁG SZERVEZETE ÉS STÁTUSZA

A 2020. évi CXXVII. törvény úgy rendelkezett, hogy az AJB esélyegyenlőséggel kapcsolatos feladatait az AJBH-n belül egy külön főigazgatóság – az EBFF – fogja 2021 januárjától ellátni. Ez nagyfokú autonómiát biztosított volna az AJBH-n belül, a módosítás szerint az EBFF munkáját az AJB által kinevezett, a nyilvánosságban ismert és látható főigazgató irányítaná. Azóta azonban sem főigazgatót, sem főigazgató-helyettest nem neveztek ki annak ellenére, hogy ezek a pozíciók szerepelnek az AJBH szervezeti felépítését bemutató ábrán.²³ Ez eltér a korábbi gyakorlattól: amikor a nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a jövő nemzedékek biztosait,

valamint a Független Rendészeti Panasztestület integrálták, a biztoshelyetteseket, illetve a főigazgatót haladéktalanul kinevezték. Ahogy a Háttér Társaság egyik interjúalánya 2021-ben megállapította: „Nincs igazgató. Még arról sincs információ, hogy keresnek-e egyáltalán. Szerintem nem is volt tervben, csak azért írták bele, mert a főigazgatóság mint új intézményi forma elfogadhatóbbá tette a beolvasztást, így úgy tűnt, megmaradhat az autonómia.” Egy másik interjúalány is megerősítette, hogy soha nem volt akarat arra, hogy kinevezzék a főigazgatót: „Megmondták: hát itt nem lesz főigazgató, az csak egy lehetőség”.²⁴ A Háttér Társaság 2023 januárjában kifejezetten megkérdezte az AJBH-t, hogy kiírtak-e pályázatot az főigazgatói és főigazgató-helyettesi pozíciók betöltésére, és ha igen, miért volt sikertelen a pályázat. Az adatkérés arra is rákérdezett, hogy ha a fenti kérdésre nemleges a válasz, akkor mikor tervezik a pályázatot kiírni és pozíciókat betölteni. Az AJBH 2023. február 10-én kelt válaszában nem adott tájékoztatást ezekre a kérdésekre.²⁵ Az AJBH az ugyanezen kérdést illetően pontosítást kérő, ismételt benyújtott adatkérésre adott válaszában arról tájékoztatta a Háttér Társaságot, hogy a kérdéses álláshelyek vonatkozásában az alapvető jogok biztosa a munkáltatói jogok gyakorlója, ezért azok betöltéséről is ő határoz: „a Hivatal vezetője és irányítójaként dönt arról, hogy miként valósítja meg a feladatok folyamatos és szakmailag magas színvonalú ellátását”. Az AJBH válaszában azonban leszögezte, hogy „az emberi jogok és az egyenlő bánásmód védelmét szolgáló munka a Főigazgatóságon zavartalan”.²⁶

A főigazgató és a főigazgató-helyettes hiánya súlyosan aláássa az EBFF belső autonómiáját és függetlenségét: az AJB, illetve a gyakorlatban az AJBH főtitkára közvetlen ellenőrzése alatt áll, aki meghatározhatja a működés irányát, vagy akár beavatkozhat az EBFF mindennapi működésébe is. Mindezek pusztán lehetősége is dermesztő hatással bírhat, és gyengítheti az EBFF-be vetett közbizalmat. A Velencei Bizottság a véleményében azt is hangsúlyozta, hogy „[az EBFF főigazgatója] nélkül nehéz elképzelni az egyenlőség védelmére vonatkozó mandátum erősítését és láthatóságát”, és ezért sürgette „a magyar hatóságokat, hogy biztosítsák [a főigazgató] és helyettese időben történő kinevezését a törvényben meghatározott világos és átlátható kritériumoknak megfelelően”.²⁷

Az AJBH-ba történő integráció következtében az EBFF a pénzügyi függetlenségét is elveszítette, ame-

lyet korábban az Ebktv. rendelkezései biztosítottak számára. A 2020-as reformot megelőzően az EBH az Országgyűlés által elfogadott költségvetésen belül az Országgyűlés fejezetébe tartozó önálló költségvetéssel rendelkezett, és mivel csak az Országgyűlés csökkenthette a finanszírozását, viszonylagos pénzügyi biztonságot élvezett.²⁸ Az EBFF költségvetése teljes mértékben az AJBH költségvetésébe tartozik, külön alfejezet nélkül. Az alapvető jogok biztosa teljes mértékben ellenőrzi a források elosztását a hivatalán belül, így nincsenek az EBFF pénzügyi stabilitására biztosítékok.²⁹ A Velencei Bizottság emlékeztette a magyar hatóságokat arra, hogy amennyiben nincs a hatékony működését biztosító elkülönített költségvetése az EBFF-nek, veszélybe kerülhet a mandátumának független és hatékony végrehajtása, ezért csupán remélni lehet, hogy a jelenlegi helyzet nem fenyegeti az EBFF működését.³⁰

Működése során az EBH jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a hátrányos megkülönböztetés elleni eljárásait mindenki számára hozzáférhetővé tegye; ennek egyik fontos eszköze volt az egyenlő bánásmód referensek országos hálózata, akik segítséget nyújtottak a kérelmezőknek a diszkriminációs panaszuk összeállításában és azoknak az EBH-hoz való eljuttatásában. A referensek gyakorló ügyvédek voltak, akik az EBH-val kötöttek szerződést; ennek keretében havonta körülbelül 16 órát dolgoztak. Megbízatusuk elsősorban arra szolgált, hogy segítséget nyújtsanak az EBH-hoz címzett panaszok megfogalmazásában, de alapjogi tanácsokat is adtak azoknak, akiknek az ügye nem tartozott az Ebktv. hatálya alá. Az AJBH-val való egyesülést követően ez a hálózat megszűnt: bár az integrációról folytatott megbeszélések során még nyitott volt a hálózat fenntartásának kérdése, végül erről nem született döntés, ezért az EBH a törvény elfogadását követően megszüntette az ügyvédekkel kötött szerződéseket, és a referensi hálózatot azóta sem állították vissza.

AZ EBFF SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA

Az AJBH és az EBFF akkor tudja a feladatait a szakmai előírásoknak és elvárásoknak megfelelő módon ellátni, ha hozzáértő és motivált munkatársakat foglalkoztat. Az AJBH-tól 2021-ben kapott információk szerint az egyesülés időpontjában (2021. január 1-jén) 24 fő dolgozott az EBH-nál, 4 üres

álláshely volt. Az egyesülés során 6 személy vesztette el állását az AJBH-nál a feladatok megkettőződése miatt, 2 álláshelyet teljesen megszüntettek, 4 személy pedig nem fogadta el a felajánlott állást. Az EBH beolvasztását megelőzően 9 személy kezelt ügyeket az Ebktv. alá tartozó eljárásokban; közülük 6 személy az EBFF-nél dolgozott tovább. Az adatkérésre kapott válaszok megerősítették, hogy az ügyekkel foglalkozó alkalmazottak száma összességében nem csökkent, azonban egy interjúalany felidézte, hogy az új alkalmazottak felvétele nem volt zökkenőmentes.³¹

Az EBFF személyzeti létszámáról kapott legfrissebb információk igazolják, hogy az EBH-nak az AJBH-ba történő beolvadása óta nem történt változás: az EBFF-en belül továbbra is 9 munkatárs foglalkozik ügyekkel, és továbbra sem neveztek ki főigazgatót, illetve főigazgató-helyettest.³²

A PANASZOK SZÁMA

Az integráció a panaszok számának drasztikus csökkenését eredményezte. Az EBH-hoz az utolsó évben, 2020-ban 994 ügy érkezett; az EBFF esetében az első három évben (2021–2023) az ügyszám a korábbinak valamivel több mint harmadára – 351-re, 355-re, illetve 368-ra – csökkent.³³

Bármilyen strukturális változás – mint például az itt vizsgált integráció – átmenetileg a kapott panaszok számának csökkenését eredményezheti, mivel a jogsérelem áldozatainak meg kell szokniuk az új intézményi keretet. Az a tény azonban, hogy a bejelentések száma a kezdeti, átmeneti időszakot követően sem nőtt jelentősen, inkább csak stagnált az elmúlt három évben, arra utal, hogy az alacsony ügyszám valószínűleg tartósan fennmarad, hacsak az AJBH nem fogad el proaktívabb kommunikációs stratégiát. Ráadásul 2024 első felében az esetek száma tovább esett: mindössze 144 kérelem érkezett, ami 22%-os csökkenést jelent a 2023 ugyanezen időszakában jelentett esetekhez képest.³⁴

Az EBFF által kezelt ügyek számának radikális csökkenését nem sokkal az egyesülést követően egy korábbi munkatárs is érzékelte. Felidézte, hogy korábban 15-20 ügyet vizsgáltak egyszerre, míg amikor 2021-ben elhagyta az EBFF-et, már csak 2-3 eljárásan dolgoztak egy időben. A Háttér Társaság interjúalanyai a következő okokat sorolták fel a panaszok számának ilyen drasztikus csökkenésére:

- az egyenlő bánásmód referensek hálózatának megszüntetése;
- az aktív kommunikáció hiánya;

– nem egyértelmű információk a weboldalon (a weboldal „nem informál arról, hogy mit kell tenniük a panaszosoknak, hogy kérni kell az EBFF eljárását”).³⁵

Fontos megjegyezni, hogy az EBH integrálásával az AJBH a korábbiakhoz képest megváltoztatva az éves esetszámra vonatkozó jelentés módszertanát. A 2020-tól kezdődően az adott évi ügyteherrel kiadott jelentés az adott évben ellátott ügyekre vonatkozik, míg 2020 előtt ugyanezen mutató csak az újonnan beérkezett ügyek számát jelezte. Bár mindkét szám elfogadható és informatív az EBH/EBFF által végzett munka mennyiségének leírásában, a módszertanváltás pontosan az intézményi változással (és az ügyek számának jelentős csökkenésével) egy időben történt, és ez lehetővé tette az AJBH számára, hogy részben „elfedje” a fent bemutatott csökkenést. Annak érdekében, hogy a jelen tanulmány céljából az összehasonlítás lehetséges legyen, a 2021–2023-as évekre vonatkozóan a beérkezett ügyek száma nem az éves beszámolókon, hanem az AJBH-nak címzett adatkérésre adott válaszon alapul.³⁶

Az EBFF-hez beadott panaszok száma nem egyenlő a megindított jogi eljárások számával: az EBFF elvégzi a panaszok előzetes szűrését, és ha nincs elegendő információ annak megítéléséhez, hogy sérült-e az egyenlő bánásmód elve, akkor vagy hiánypótlást kér, vagy tájékoztató levelet küld, amelyben értesíti a panaszost, hogy az ügy nem tartozik az EBFF hatáskörébe. Ezt a gyakorlatot már az EBH működése alatt is alkalmazták, és emiatt mind a civil szervezetektől, mind akadémiai körökből kaptak bírálatot.³⁷ A tájékoztató levelek nem közigazgatási határozatok, nem kell megfelelniük az ilyen határozatokra vonatkozó formai követelményeknek, nem tartalmaznak jogorvoslati záradékot, és előfordul, hogy még a jogi eljárás megindítását mellőző döntés indokolását sem tartalmazzák. A közigazgatási határozatokkal ellentétben az ilyen tájékoztató levelek nem hozzáférhetők a nyilvánosság számára, az ilyen ügyekről nem tesznek közzé ügyösszefoglalókat, és – tudomásunk szerint – nem készült kutatás annak felmérésére, hogy az EBH/EBFF nem utasít-e el idő előtt ügyeket.

A beérkező ügyek számának csökkenését ellensúlyozhatná, ha „jobb minőségű” panaszok érkeznének, ezzel pedig csökkenne a tájékoztató levéllel lezárt esetek száma. Ez azonban nem így történt: a tájékoztató levéllel lezárt ügyek aránya viszonylag magas maradt, csupán az esetek mintegy felében indul jogi eljárás. Az 1. táblázat a beérkezett ügyek számát, a megindított jogi eljárások számát és az eljárások lezárásának módját mutatja.

1. táblázat. A beérkezett ügyek száma és kezelése 2020–2024 között

év	beérkezett ügyek	hatósági eljárások	jogsértés megállapítása	egyezség	nincs jogsértés	határozat nélkül lezárt ügy
2021	351	173	13	6	46	18
2022	355	188	8	4	31	35
2023	368	151	14	7	40	34
2024 első félév	144	76	2	4	12	11

A PANASZOK KEZELÉSE

Az AJBH-n belül jelenleg kétféle eljárás létezik, ezek nagyon különböznek egymástól. Az Ebktv. hatálya alá tartozó eljárásban a panaszokat az EBFF vizsgálja egyértelmű határidőkkel, bírságok és egyéb szankciók kiszabására vonatkozó hatáskörrel, valamint a bírósági felülvizsgálat lehetőségével, ha a panaszos nem elégedett az eljárás eredményével. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény szerinti eljárások esetében az AJB csak ajánlásokat tehet, kötelező erejű határozatokat nem hozhat, és az eljárás befejezésére nincsenek határidők.³⁸ A Velencei Bizottság ezzel kapcsolatban rávilágított: az AJB hatásköreinek esetleges ütközése „egyértelműen olyan kockázatot jelent, amely alááshatja az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem terén végzett munka hatékonyságát”.³⁹ A gyakorlatban is előfordulnak belső viták arról, hogy melyik eljárást indítsák el. A megkérdezett munkatársak felidéztek olyan eseteket, amikor a panasz egyértelműen az EBFF hatáskörébe tartozott, ennek ellenére „AJB-eljárást csináltak belőle, így nem lesz kötelező hatósági

döntés, és sokkal jobban elhúzódik az eljárás”.⁴⁰ A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) továbbá megjegyezte, hogy „a hirtelen intézményi változás zavart kelt az áldozatokban azzal kapcsolatban, hogy hol, mikor és hogyan forduljanak a bírósághoz, és ezáltal kevésbé hatékonyan támaszkodhatnak az igazságszolgáltatásra”.⁴¹

A megkérdezett volt EBH munkatársak más eseteiről is beszámoltak, amelyek azt igazolják, hogy az alapvető jogok biztosja kevésbé hajlandó minden lehetséges lépést megtenni az egyenlő bánásmód érvényesítése érdekében. Például, ha egy bírósági felülvizsgálat az EBFF egy határozatát jogellenesnek találja, az EBFF a Kúriához fordulhat. Legalább egy, az EBH által hivatalból indított, romákat érintő diszkriminációs ügyben az alapvető jogok biztosja úgy döntött, hogy nem folytatja az ügyet a Kúrián: „Volt egy ügy, amiben hivatalból indult vizsgálat, ezt korábban [az EBH létezése alatt] vittük volna a Kúriára, most nem fellebbezett az AJB”.⁴²

A fent vázolt aggodalmakat a kérdőív kitöltésében részt vevő civil szervezetek is nagyrészt osztották:

2. táblázat. A civil társadalom véleménye az EBFF működéséről (a kérdőív eredményei)

	jelentősen javult	valamennyit javult	nem változott	valamennyit romlott	jelentősen romlott	nem tudom
kérelmek benyújtásának, eljárások megindításának egyszerűsége	1	0	4	0	3	19
eljárások hossza	0	1	1	3	3	19
tárgyalások tartásának gyakorisága	0	0	0	0	5	22
az eljárások költségei	0	0	1	0	1	25
döntések szakmai színvonala	0	0	2	1	4	20
döntések nyilvánossága	0	1	3	0	8	15
jogalkalmazók tájékoztatása, tudatosságának növelése	0	1	2	0	8	16
(potenciális) áldozatok tájékoztatása, tudatosságának növelése	0	1	2	1	8	15

amint azt a 2. táblázat mutatja, bár a legtöbb válaszadó azt mondta, hogy nincs abban a helyzetben, hogy értékelje az EBFF tevékenységét (ők azok a válaszadók, akiknek sem a múltban nem volt, sem a jelenben nincs közvetlen tapasztalata az egyedi ügyek kezelésével kapcsolatban), mégis figyelemre méltó, hogy csak egy szervezet képviselője említett bármiféle javulást, míg a többiek az eljárások megindításának nehézségeiről, az eljárások elhúzódásáról, a meghallgatások számának csökkenéséről, az eljárások költségeinek növekedéséről és a határozatok minőségének romlásáról számoltak be.

A válaszokban említett egyetlen pozitív változás a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményre (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) való gyakoribb hivatkozás volt. Az eljárás megindításának egyszerűségével kapcsolatban néhány válaszadó megemlítette, hogy az EBFF az eljárás előfeltételeként rendre hiánypótlásra hívja fel a panaszosokat, ami elriaszthatja az áldozatokat attól, hogy folytassák az ügyet. Több válaszadó megemlítette, hogy míg az EBH szinte minden ügyben tartott meghallgatást, ez mára megváltozott, és az EBFF még azokban az ügyekben sem tart tárgyalást, ahol esély lenne az egyezségre, pedig ilyen esetekben egyszerűbb lenne az összes érintett fél jelenlétében megfogalmazni a megállapodást. Az eljárások hosszával kapcsolatos aggályokra válaszolva az AJBH arról számolt be, hogy nem gyűtenek adatokat a törvényben előírt 75 napos határidő elmulasztásának gyakoriságáról.⁴³

AZ ÜGYEK ÉS A HATÁROZATOK ÁTLÁTHATÓSÁGA

Az EBH a weboldalán anonimizált összefoglalókat tett közzé minden olyan ügyről, amelyben jogsértést állapított meg vagy egyezséggel zárt le. Azokban az esetekben, ahol az EBH nem talált jogsértést, az ügy összefoglalójának közzétételéről kollektívan döntöttek, attól függően, hogy a határozat tartalmazott-e olyan jogi érvelést, amely más ügyekben is releváns lehetett. Az EBH által vezetett adatbázis év, védett tulajdonság, a diszkrimináció típusa és a diszkrimináció területe szerint szűrhető volt. Az EBH honlapja ma már nem elérhető, még archivált formában sem, ami eltér a korábbi összevonási gyakorlattól: például a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának korábbi honlapja archivált formában még mindig hozzáférhető az AJBH honlapjának láblécéből.

Az AJBH honlapja szintén tartalmaz ügyösszefoglalókat, beleértve az EBH által a beolvastás előtt eldöntött ügyeket, de csak a 2012 és 2024 közötti időszakra vonatkozóan. A 2005 és 2011 között eldöntött ügyek nem érhetők el, annak ellenére, hogy ez az időszak döntő jelentőségű volt az Ebktv. alkalmazására vonatkozó standardok kialakítása szempontjából. Az ügyek összefoglalói nem egy szűrhető adatbázisban találhatóak meg, hanem egy egyszerű, évenként mappákba rendezett fájllistában. A fájlnév tartalmazza a védett tulajdonságot és a megkülönböztetés területét, ami lehetővé teszi a kézi kere-

3. táblázat. 2012–2020-as EBH-ügyek az AJBH weboldalán

védett tulajdonság ⁴⁴	közzétett	közzétett, bár nem tervezték közzétenni ⁴⁵	tervezték közzétenni, de nem tették közzé	nem tervezték közzétenni, de nem tették közzé	a közzétennitervezett, de nem közzétett döntések aránya
faj, etnikai hovatartozás	43	1	11	0	20%
nem	16	1	2	2	10%
életkor	19	6	2	0	7%
fogyatékossg	126	5	26	0	17%
szexuális irányultság, nemi identitás	11	1	16	0	57%
vallás, hit	4	1	0	0	0%
politikai vagy egyéb vélemény	11	1	4	0	25%
egészségi állapot	37	2	8	0	17%
anyaság (terhesség), apaság	36	1	8	0	18%
egyéb	30	1	10	2	23%
nincs védett tulajdonság	7	6	0	0	0%
összesen	340	26	87	4	19%

sést, de ez a megoldás sokkal kevésbé felhasználóbarát, mint amit a korábbi komplex adatbázis biztosított. A 2012–2020 közötti időszakra vonatkozóan az EBH honlapja 430 esetösszefoglalót tartalmazott, az AJBH honlapja jelenleg csak 349 esetösszefoglalót listáz ugyanerre az időszakra vonatkozóan. Bár az AJBH azt állítja, hogy minden olyan ügy összefoglalóját közzétették, amelyben az EBH/EBFF jogserést állapított meg, és – bírósági felülvizsgálat esetén – a bíróságok helybenhagyták a határozatot, vagy amelyben egyezés született, ez valójában nem igaz: 87 olyan ügy van, amely megfelel ezeknek a kritériumoknak, de nem került fel az AJBH honlapjára.⁴⁶ A 3. táblázat tartalmazza az EBH honlapon egyszer már közzétett határozatok bontását, feltüntetve az AJBH-honlapon való közzétételük státuszát védett tulajdonságok szerinti bontásban. A nem közzétett határozatok aránya különösen magas a szexuális irányultság és a nemi identitás esetében.

A 4. táblázat tartalmazza az AJBH honlapján közzétett összefoglalókat azokról az ügyekről, amelyeket az EBFF már kivizsgált és eldöntött. A táblázat azt mutatja, hogy a fogyatékossgal és az anyasággal kapcsolatos ügyek esetében a közzétett összefoglalók aránya meghaladja az ezeken a védett tulajdonságon alapuló beérkezett panaszok arányát, míg a faji, etnikai hovatartozás, nem és életkor esetében a közzétett ügyek aránya alacsonyabb a beérkezett panaszok arányánál.

A kérdőívünket kitöltő civil szervezetek által leggyakrabban felvetett aggályok közé tartozott a határozatok nyilvánosságának hiánya, valamint az, hogy az AJBH honlapján nehéz megtalálni a statisztikákat és esetösszefoglalókat.

Az esetösszefoglalók strukturált közzétételének hiánya kevésbé átláthatóvá teszi az EBFF munkáját, és szinte teljesen megakadályozza a működésének alapos elemzését. Az, hogy nincs elvszerű és átlátható megközelítés arra, hogy mely ügyeket hozzák nyilvánosságra, hamis benyomásokat kelt az EBFF által kezelt ügyek típusairól. Mivel az EBFF munkájának vizsgálatokor csak a honlapon elérhető összefoglalókra lehet támaszkodni (az éves beszámolók nem tartalmazzák az esetek védett tulajdonságok szerinti bontását), az ügyek hiányos és esetleges publikálása közvetve a diszkrimináció különböző típusainak a társadalomban való elterjedtségéről is félrevezető képet ad.

Az EBH az esetösszefoglalókon túl a különösen figyelemre méltó esetekről hírcikkben is tájékoztatta a honlapjának nyitóoldalán és a közösségimédia-felületén. Az AJBH honlapjának nyitóoldalán négy különböző blokkban található a hírek: az egyik az eseményeknek, a másik a nyilatkozatoknak, a harmadik az esetekről szóló beszámolóknak, a negyedik pedig az általános híreknek van fenntartva.⁴⁸ Az esetjelentések rovatának tartalma az alapvető jogok biztosáról szóló törvény szerinti eljárások részeként készült jelentésekre korlátozódik, és nem tartalmazza az Ebktv. alapján vizsgált eseteket. Az EBH beolvastása óta megjelent 339 hírcikk közül egyetlen egy sem foglalkozik az EBFF tevékenységével vagy tágabb értelemben az egyenlő bánásmód témájával. A 77 közzétett nyilatkozat közül mindössze egy foglalkozik az EBFF-fel: egy 2021. január 1-jén közzétett nyilatkozat arról, hogy az AJBH átvette az EBH feladatait. Az AJBH tehát nem fektet látható energiát az általa kezelt ügyekkel kapcsolatos kommunikációba.

4. táblázat. 2021–2024-es esetek az AJB honlapján

védett tulajdonság ⁴⁷	2021	2022	2023	2024	a közzétett esetek aránya	a beérkezett esetek aránya
faj, etnikai hovatartozás	1	2	2		5%	18%
nem	1				1%	4%
életkor	1	1	1		3%	6%
fogyatékossg	18	24	23	9	69%	36%
vallás vagy meggyőződés						2%
politikai vagy egyéb vélemény						4%
szexuális irányultság, nemi identitás	2	1			3%	4%
egészségi állapot	2	1	2		5%	9%
anyaság (terhesség), apaság	5	7	2	1	14%	9%
egyéb	1				1%	7%
nincs védett tulajdonság	1				1%	1%
összesen	32	36	30	10	100%	100%

Az esetekről való tájékoztatás – különösen azokról, amelyekben az EBFF jogsértést állapított meg – növelheti a panaszok benyújtására irányuló hajlandóságot, a sikeres esetekről szóló beszámolók arra ösztönözhetik az áldozatokat, hogy a saját ügyükben eljárást kezdeményezzenek. Ez építhetné a bizalmat az intézmény felé, de az AJBH nem él ezzel a lehetőséggel, és ennek hatása egyértelműen megmutatkozik a benyújtott panaszok számának csökkenésében.

KAPCSOLATÉPÍTÉS ÉS KOMMUNIKÁCIÓ

A beolvasztás egyik közvetlen hatása az volt, hogy megszűnt az egyenlő bánásmód referensek hálózata, így ha 2021-ben az áldozat személyesen akart bejelentést tenni egy diszkriminációs vagy zaklatási ügyben, akkor Budapestre kellett utaznia, mivel az AJBH-nak nem volt hasonló helyi kapcsolatrendszere. Az AJBH később – „Európában egyedülálló kezdeményezésként” –, 2022-ben hat magyarországi városban nyitott regionális irodát. Jelenleg is hat kirendeltség működik Budapesten kívül: Győrben, Szegeden, Debrecenben, Székesfehérváron, Miskolcon és Pécsen.⁴⁹ A korábbi egyenlő bánásmód referensek hálózatával ellentétben ezek a regionális irodák csak néhány nagyvárosban működnek, és nem csak az egyenlő bánásmóddal összefüggő ügyekre szakosodnak, a mandátumuk az AJBH hatáskörébe tartozó tevékenységek teljes körét lefedi. A kirendeltségek ugyan hosszabb nyitva tartással érhetőek el, mint az egyenlő bánásmód referensek irodái egykor, de az új hálózatnak csak hat irodája van, szemben azzal, hogy korábban minden megyében elérhető volt helyi referens. Noha a költséghatékonysági szempontok valóban a párhuzamosan működő vidéki hálózatok (egyenlő bánásmód referensek és az AJBH vidéki irodái) fenntartása ellen szólnak, azonban a két vidéki hálózat integrálása az EBH és az AJBH összevonása nélkül is megvalósulhatott volna.

Az AJBH-tól kapott információk szerint a budapesti irodát 2021-ben 300 alkalommal keresték fel, míg 2022-ben az ügyfelek 271 esetben kértek tájékoztatást, nyújtottak be panaszt vagy hiánypótlást (a válaszból nem derült ki, hogy ezek az ügyek mind az Ebktv. hatálya alá tartoztak-e, vagy néhányat más eljárások keretében kezelték azokat). 2022-ben a regionális irodák 151 olyan ügyben jártak el, amely az Ebktv. hatálya alá tartozott, így egy regionális iroda évente átlagosan 25 egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esettel foglalkozott.⁵⁰

Az EBFF mandátuma kifejezetten tartalmazza, hogy „az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad

és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez” [Ebktv. 14. § (1) g)]. Az EBH értékes, könnyen érthető általános útmutatásokat adott ki az EBH előtti eljárásról, valamint a szolgáltatásokhoz való hozzáférés során, a munkahelyen vagy az oktatásban történő hátrányos megkülönböztetésről; külön kiadványokban dolgozta fel a joggyakorlatot a védett tulajdonságok mentén (például a nők, a fogyatékosokkal élők vagy a romák elleni diszkriminációt bemutató),⁵¹ és útmutatókat publikált arról, hogy a kötelezettek miképpen felelhetnek meg a jogszabályoknak, vagyis kerülhetik el vagy előzhetik meg az zaklatást az iskolákban és a munkahelyeken, a diszkriminációt az oktatásban és az egészségügyben, illetve hogyan lépjenek fel a többszörös diszkrimináció ellen.⁵² Az Európai Unió által finanszírozott, 2008–2014 között végrehajtott nagyszabású projekt részeként az EBH 80 többnapos képzést tartott az egyenlő bánásmódról szóló törvény végrehajtásáról, amelyeken több mint 2000 ember vett részt. Az EBH 2011–2012-ben több reprezentatív felmérést rendelt meg a jogtudatosságról és a különböző kisebbségi csoportokkal szembeni társadalmi attitűdökről,⁵³ 2014-ben pedig óriásplakátokból, rádió- és televíziós tartalmakból álló kampányt folytatott az Ebktv.-vel kapcsolatos tudatosság növelése érdekében.⁵⁴

Az AJBH egy adatkérésre adott válaszában azzal érvelt, hogy „a jogszabályi kötelezettségen túlmenően” segítik az ügyükben igazságot keresőket azzal, hogy az AJBH honlapján közzéteszik az Ebktv.-re és az EBFF működésére vonatkozó tájékoztató anyagokat.⁵⁵ A valóságban azonban csak a korábbi Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület által kiadott állásfoglalások érhetőek el, más anyag nem áll rendelkezésre az AJBH által megjelölt honlapon, nem csak újak nem, de még azok sem, amelyeket korábban az EBH már közzétett. Az EBFF-hez eljutó ügyek alacsony száma azzal is magyarázható, hogy az áldozatok egyszerűen nem ismerik jogaikat, vagy túlságosan bonyolultnak találják a honlapon található – nagyrészt a jogszabályi rendelkezésekre hivatkozó – leírást az eljárásról. A felmérésünkben részt vevő civil szervezeteknél dolgozó válaszadók közül többen megjegyezték, hogy az EBFF tudatosság-növelésre irányuló tevékenységei csökkentek, és ez hátrányosan hat a bejelentett esetek számára. Az AJBH 2023 februárjában egy adatkérésre adott válaszában elismerte, hogy az EBH és EBFF honlapon közzétett esetjogát nem lehet ugyanúgy keresni, mint az EBH korábbi adatbázisában (például védett tulajdonságok alapján), és ígéretet tett arra, hogy a közeljövőben olyan felületet hoz létre, amely lehetővé teszi az összetett keresést is⁵⁶ – ez a fejlesztés azóta sem valósult meg.

Az EBFF mandátuma azt is kifejezetten tartalmazza, hogy feladatai ellátása során együtt kell működni civil szervezetekkel [Ebkvtv., 14. § (1) bekezdés f) pont]. Adatkérésben kérdeztünk rá az AJBH-nál a 2021. január 1. és 2024. június 31. között civil szervezetekkel tartott találkozók számára, azonban a válasz csupán a civil társadalmi szereplőkkel való szoros kapcsolat fenntartása melletti elkötelezettségüket ismétli meg, nem részletezve, hogy mely civil szervezetekkel konzultáltak és hányszor. Az AJBH válasza említi a kormány által működtetett Emberi Jogi Kerekasztal keretében civil szervezetekkel szervezett találkozokat, valamint egy konkrét találkozót 2024-ből: a Fogyatékosügyei Tanácsadó Testület civil társadalmi tagjai számára konzultációt szerveztek az Ebkvtv. szerinti eljárásokról és jogorvoslatokról, különösen arról, hogy a fogyatékos személyek hogyan élhetnek ezekkel.⁵⁷

A civil társadalommal való együttműködés csökkenése a kérdőívre adott válaszokból is jól érzékelhető. Bár a civil szervezetek az EBH-val sem tartottak fenn szoros kapcsolatot (7 válaszadó nem jelentett együttműködést az EBH-val, még olyan formában sem, hogy áldozatokat irányítottak volna az EBH-hoz), az EBFF esetében ez a szám 13-ra nőtt. Különösen a konzultációk száma csökkent: csak egy válaszadó számolt be gyakori vagy rendszeres együttműködésről, míg a 27 válaszadóból 23 egyáltalán nem jelentett ilyet.

A konzultációk nem azért maradnak el, mert a civil szervezetek erre ne lennének nyitottak. Amikor például 2023 februárjában az AJBH egy adatkérésre adott válaszában azt írta, hogy „[a]z alapvető jogok

biztosra nyitott minden a civil szervezetek irányából érkező megkeresésre és a velük való párbeszédre, ezen belül a működésükkel, helyzetükkel kapcsolatos felvetésekre is”,⁵⁸ a Háttér Társaság 2023. augusztus 20-án hivatalos találkozót kért az AJB-től. A kérésre a mai napig nem érkezett válasz, még a 2023. október 26-án küldött emlékeztető levél után sem.

JOGSZABÁLYTERVEZETEK VÉLEMÉNYEZÉSE

Mind az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, mind pedig az Ebkvtv. felhatalmazza az AJB-t jogszabálytervezetek véleményezésére és javaslatok megfogalmazására, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az adott területen jogszabályalkotásra van szükség. Az

alapvető jogok biztosáról szóló törvény 2. § (2) bekezdése alapján az AJB „véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, [...] valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalko-

tására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére”. Ugyanezen törvény 39/O. § (5) bekezdés a) pontja lehetőséget ad az AJB-nek a fogyatékos-sággal kapcsolatos jogszabálytervezetek véleményezésére. Az Ebkvtv. 14. § (1) bekezdésének c) pontja hasonlóképpen megteremti az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogszabályok véleményezésének lehetőségét. Az AJBH által közzétett éves beszámolók rövid áttekintést tartalmaznak a jogszabályok véleményezésére vonatkozó kérelmek, az elkészített vélemények, valamint az AJBH által elkészített jogalkotási

AZ EBH BEOLVASZTÁSA AZ AJBH-BA INKÁBB CSÖKKENTETTE, MINT JAVÍTOTTA AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK HATÉKONYSÁGÁT

5. táblázat. Az EBH/EBFF együttműködése a civil társadalommal (a kérdőív eredményei)

az együttműködés formái	gyakran	rendszeresen	néha	ritkán	soha	
Egyenlő Bánásmód Hatóság	áldozatok közvetítése	1	3	5	5	13
	áldozatok képviselete	0	2	3	2	20
	közérdekű igényérvényesítés	0	1	4	5	17
	szakmai konzultáció, egyeztetés	2	1	3	5	16
egyéb	1	0	0	3	18	
Egyenlő Bánásmóddért Felelős Főigazgatóság	áldozatok közvetítése	1	2	2	3	19
	áldozatok képviselete	0	1	0	3	23
	közérdekű igényérvényesítés	0	0	2	4	21
	szakmai konzultáció, egyeztetés	1	0	1	2	23
egyéb	0	0	0	1	22	

javaslatok számára (anélkül, hogy az elkészített vélemények számát tovább bontanák az érintett terület alapján). A jogszabályok véleményezésére vonatkozóan az AJBH-hoz beérkezett kérelmek száma 2019 óta jelentősen csökkent (108-ról indulva 30-33-65-re esett vissza a 2019-et követő három évben) – ez részben magyarázható azzal, hogy a COVID-19 járvány, a tömeges migráció és az ukrajnai háború miatt azóta folyamatosan veszélyhelyzet van érvényben, és rendeleti kormányzás működik.

Az AJBH 2023 februárjában egy adatkérésre válaszolva megerősítette, hogy az EBFF két jogszabálytervezethez adott – inkább szimbolikus – véleményt. A közoktatással kapcsolatos kormányrendeletek módosításait illetően „esélyegyenlőségi szempontból” üdvözölte azokat a változtatásokat, amelyek lehetővé teszik a fogyatékkal élő diákok számára, hogy a vizsgák gyakorlati részét szóbeli résszel váltsák fel. A jelnyelvi tolmácsok működésére vonatkozó módosításokkal kapcsolatban az EBFF észrevétele az volt, hogy nem tesz észrevételt.⁵⁹

Az AJB-nek joga van jogalkotási javaslatokat is benyújtani: a 2019 és 2023 közötti években 19, 27, 26, 24, illetve 17 javaslatot nyújtottak be. Az AJBH beszámolóit csak nagyon általános és nagyrészt egymást átfedő leírásokat tartalmaznak ezekről a javaslatokról: ezek mindegyik vizsgált évben a gyermekek jogaira, a gyermektámogatási szolgáltatásokra és a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkoztak.⁶⁰

ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉS

A civil szervezetek már akkor felszólaltak az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetése ellen, amikor a törvényjavaslatot benyújtották az Országgyűlésnek. Az EBFF munkájának áttekintése megerősítette, hogy az akkor megfogalmazott félelmek és aggodalmaik nem voltak alaptalanok. Az EBH beolvasztása az AJBH-ba inkább csökkentette, mint javította az egyenlő bánásmód érvényesítésének hatékonyságát, bár a beolvasztást tartalmazó törvény címe az utóbbira utalt. Az, hogy a mai napig nem neveztek ki főigazgatót és főigazgató-helyettest az EBFF élére, hogy több munkatárs elhagyta az EBFF-et, hogy a panaszokat esetenként nem az egyenlő bánásmódról szóló törvény, hanem a sokkal enyhébb AJB-eljárás alapján vizsgálják ki, és ami a legfontosabb, hogy az ügyek száma drasztikusan csökkent, mind azt mutatja, hogy a beolvasztás komoly aggodalomra ad okot az egyenlő bánásmód elvének magyarországi érvényesítésével kapcsolatban. Az EBFF munkájának minden aspektusában megfigyelhető a védett tulajdonságok hierarchizálása: a fogyatékos és az anya-

ság egyértelműen magasabb prioritást élvez, míg a szexuális irányultság, a nemi identitás, a faji/etnikai hovatartozás és a politikai vélemény háttérbe szorul.

Ezt az értékelést a civil szervezetek széles körben osztják: a kérdőívünket kitöltő 28 szervezet közül egy sem vélekedett úgy, hogy az EBH AJBH-ba történő beolvasztása javította volna a diszkrimináció elleni jogvédelmet. Két szervezet szerint az egyesülés nem hozott változást, kettő szerint a védelem szintje némileg, míg tizenkét szervezet szerint jelentősen csökkent.

JEGYZETEK

1. Jelen írás a Magyar Helsinki Bizottság felkérésére készült, és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához tartozó eljárásokat vizsgáló nagyobb tanulmány részét képezi. A kutatást a Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit támogatta. A szerzők a tanulmány megírásakor támaszkodtak a Háttér Társaság által az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetéséről 2021 szeptemberben és 2023 januárban készített két jelentésére. A 2023-as jelentés elkészítését a Német Szövetségi Köztársaság Külügyminisztériumának nagylelkű támogatása tette lehetővé. Az írást a 2024 októberéig elérhető adatok alapján készült.
2. AJBH-válaszok a közérdekű adatkérésekre: AJB-4945-2/2021, 2021. szeptember 10.; AJB-812-2/2023, 2023. február 10.; AJB-812-6/2023, 2023. június 30.; AJB-2762-3/2024, 2024. augusztus 26.; AJB-2762-5/2024, 2024. szeptember 11. Valamennyi válaszlevél elérhető a szerzőknél.
3. A Háttér Társaság az EBH három volt munkatársával készített interjúkat 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között. Az interjúkról készült feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
4. A kérdőívet megkapta az Emberi Jogi Kerekasztal (a kormány által létrehozott konzultációs fórum) valamennyi, az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos tematikus munkacsoportban tevékenykedő tagja; valamennyi, az egyenlő bánásmód területén dolgozó magyar ernyőszervezet; a Social Platformban (<https://www.socialplatform.org>) tagsággal rendelkező, az egyenlő bánásmód területén működő európai szintű ernyőszervezet magyar tagjai; valamint valamennyi olyan civil szervezet, amely nyilvánosan hangot adott az EBH és az AJBH egyesülésével kapcsolatos aggályainak. A kérdőívet 123 szervezet központi e-mail címére küldtük el, ezek közül 28 szervezet válaszolt. A kitöltők közül 22 szervezet hozzájárult ahhoz, hogy nevüket a jelentésben közzétegyük, ezek a következők: Védegylet Egyesület; Társaság a Szabadságjogokért (TASZ); Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület; Autonomia

- Alapítvány; Német Kör; Emberség Erejével Alapítvány; Magyar Nők Szövetsége; ÉTA Országos Szövetség; Emma Egyesület; Három Királyfi, Három Királylány Alapítvány; Budapest Pride (Szivárvány Misztió Alapítvány); Autisták Országos Szövetsége; Szubjektív Értékek Alapítvány; Magyar Női Unió Egyesület; Utcáról Lakásba! Egyesület; Amnesty International Magyarország; Prizma Közösség; Magyar Helsinki Bizottság; Pedagógusok Szakszervezete; Rosa Parks Alapítvány; Család, Gyermek, Ifjúság Közhasznú Egyesület; Élményakadémia KHE.
5. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 2011. évi CLXXIV. törvénnyel módosított 33–34. §-a, hatályban volt 2012. január 1. és 2019. december 31. között.
 6. Lásd az AJBH 2023. február 10-én kelt válaszát a Háttér Társaság által benyújtott adatkérésre (ügyszám: AJB-812-2/2023); elérhető a szerzőknél.
 7. Az EBH határozatai csak szelektíven érhetőek el az AJBH honlapján, így amennyiben a szerzők nem rendelkeztek a hivatkozott határozattal, csak másodlagos forrásokra támaszkodhattak. Ehhez az ügyhöz lásd: N.T.: Miskolc fideszes vezetése magasról tesz az Egyenlő Bánásmód Hatóság véleményére, *Index.hu*, 2015. július 24., https://index.hu/belfold/2015/07/24/miskolc_fideszes_vezetese_magasrol_tesz_az_egenlo_banasmod_hatosag_velemenyerere/.
 8. Lásd: Miklósi Gábor: Ti, cigányok úgyis csak a pénzért szültök! *Index.hu*, 2017. február 4., https://index.hu/belfold/2017/02/04/ti_ciganyok_ugyiscsak_a_penzert_szultok/.
 9. Lásd: Domschitz Mátyás: Nem akart cigány lakókat a polgármester, bírságot kapott *Index.hu*, 2016. november 16., https://index.hu/belfold/2016/11/16/nem_akart_cigany_lakokat_a_polgarmester_birsagot_kapott/.
 10. Lásd például: Index: Nem küldheti el a Morrison's 2 a cigányokat, *Index.hu*, 2013. augusztus 15., 2016. június 23., https://index.hu/belfold/2013/08/15/morrison_s_2_elkuldték_a_ciganyokat/.
 11. Lásd: Index: Nyugdíjas volt, úgyhogy nem kapott hitelkártyát, *Index.hu*, 2016. február 23., https://index.hu/gazdasag/bankbiztositas/2016/02/23/nyugdijas_volt_ugyhogy_nem_kapott_hitelkartyat/; Előd Fruzsina: Csak 40 év alatti adminisztrátor kellett a NAV-nak, *Index.hu*, 2015. december 11., https://index.hu/gazdasag/2015/12/11/csak_40_ev_alatti_adminisztrator_kellett_a_nav-nak/.
 12. Társaság a Szabadságjogokért: Diszkriminált a Debreceni Egyetem, amikor kitiltotta oldaláról a Putyint kritizáló kommentelőt, 2018. március 1., <https://tasz.hu/cikkek/diszkriminalt-a-debreceni-egyetem-amikor-kitiltotta-oldalarol-a-putyint-kritizalo-kommentelot/>.
 13. Például: EBH/322/2017. (az LMBTQI témák megvitatásának korlátozása az egyetemen); EBH/456/2017. (bejegyzett élettársak nem említése a kormány által kiadott tájékoztató anyagokban); EBH/157/2019. (az LMBTQI tartalmakhoz való hozzáférés korlátozása a Főpolgármesteri Hivatalban); EBH/203/2017. (egy LMBTQI sportegyesület számára az uszodában egy sáv bérbeadásának megtagadása); vagy EBH/168/2016. (egy transz nő felvételének megtagadása egy olyan ruházati üzletben, amely csak nőket keresett – többszörös diszkrimináció).
 14. Az EBFF hatáskörét az Ebktv. 14. §-a részletezi.
 15. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetőek a szerzőknél.
 16. A Civilizáció nyilatkozata az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetésével kapcsolatban: Abolishing the Equal Treatment Authority and transferring its tasks to the Ombudsperson may further weaken human rights protection in Hungary, 2020. november 26., https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Equal-Treatment-Authority_Civilizacio-statement_26112020.pdf. Az ILGA-Europe nyilatkozata: ILGA-Europe is alarmed by Hungarian Parliament's moves to abolish the national Equal Treatment Authority, 2020. november 11., <https://www.ilga-europe.org/news/ilga-europe-alarmed-hungarian-parliaments-abolish-equal-treatment-authority/>.
 17. Lásd: Magyar Helsinki Bizottság és Háttér Társaság: The Last Piece of the Puzzle? An Assessment of the NHRI's performance, 2025. február 3., <https://helsinki.hu/en/the-last-piece-of-the-puzzle/>.
 18. Az ÁSZ jelentése az EBH 2017–2019-es pénzügyi gazdálkodásáról elérhető itt: https://www.asz.hu/dokumentumok/21075_ismet.pdf.
 19. Az AJBH válasza a Háttér Társaság 2023. február 10-én kelt közérdekű adatkérésére (ügyszám: AJB-812-2/2023); a válasz a szerzők rendelkezésére áll.
 20. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetőek a szerzőknél.
 21. A kormányzat 2019–2020-ban indított gyűlöletkeltő kampányt a roma közösség ellen. Ekkoriban születtek olyan bírósági ítéletek, amelyek jelentős sérelemdíjat ítélték meg a felpereseknek, akiket szegregált iskolákban oktattak. A diszkriminációs ügyekben alkalmazható pénzügyi kompenzáció kérdése bekerült a nemzeti konzultációba is, amely végül a COVID-19 járvány miatt nem valósult meg. Kormányhoz közel álló politikusok és a kormánypárti média 2020 óta összehangolt politikai támadást folytat az LMBTQI emberek ellen: ennek része volt a nem jogi elismerésének (azaz a nem- és névváltoztatásnak) betiltása, a nem házások általi örökbefogadás korlátozása, valamint a

- homoszexualitást és a transznemű identitásokat „megjelenítő vagy népszerűsítő” tartalmakhoz való hozzáférés korlátozása kiskorúak számára.
22. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 23. Elérhető itt: <https://www.ajbh.hu/en/a-hivatal-szervezete>.
 24. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 25. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
 26. Az AJBH válasza: AJB-812-6/2023., 2023. június 30., elérhető a szerzőknél.
 27. Venice Commission: On the Amendments to the Act on Equal Treatment and Promotion of Equal Opportunities and to the Act on the Commissioner for Fundamental Rights as Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020, Strasbourg, 18 October 2021, 44. bek., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)034-e).
 28. Az Ebktv. 34. §; hatályban volt 2020. december 31-ig. A legutóbbi, az EBH-t is tartalmazó költségvetést lásd: 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről, I.I.21., <https://njt.hu/jogszabaly/2020-90-00-00>.
 29. Az AJB 2024-re vonatkozó költségvetését lásd (1. melléklet, I.IV. rész): https://njt.hu/document/6d/6de7EJR_3885486-3X05394.pdf.
 30. Venice Commission (27. vj.) 48–49. bek.
 31. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 32. Az AJBH 2664-3/2024. számú válasza, 2024. augusztus 13., elérhető a szerzőknél.
 33. A 2005–2017 közötti adatok forrása: Kiss Valéria: Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése Magyarországon, különös tekintettel az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésre (PhD értekezés), Budapest, ELTE, 222. https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/44468/1b_Kiss%20Val%C3%A9ria_disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf. <https://doi.org/10.15476/ELTE.2019.250>. A 2017–2020-as időszakra vonatkozó adatok forrásai: az EBH/EBFF éves jelentései. A 2021–2024-es időszakra vonatkozóan az adatokat az AJBH-től kaptuk: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26. A fájl elérhető a szerzőknél.
 34. Az AJBH válasza: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26., elérhető a szerzőknél.
 35. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 36. Az AJBH válasza: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26., elérhető a szerzőknél.
 37. Kiss (33. vj.) 166.
 38. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.
 39. Venice Commission (27. vj.) 59. bek.
 40. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 41. ECRI: Az ECRI jelentése Magyarországról (Hatodik ellenőrzési ciklus), elfogadva 2022. december 6, közzétéve 2023. március 9., 7–8, https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-hungary-translation-in-hungarian-/1680_aab821.
 42. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 43. Társaság a Szabadságjogokért: Az egyenlő bánásmód védelmére hivatott hatóság működésének kritikája, 2024. március 20., <https://iasz.hu/cikkek/az-egyenlobanasmod-vedelmere-hivatott-hatosag-mukodesenek-kritikaja>.
 44. Az olvashatóság érdekében több védett tulajdonságokat összevontunk (pl. faj, etnikai hovatartozás, nemzetiség és bőrszín; szexuális irányultság és nemi identitás). Továbbá azokban az esetekben, ahol több védett tulajdonság is releváns volt, azokat csak egy kategóriába soroltuk (a „klasszikus” védett tulajdonság szerinti kategóriába az „egyéb helyzet” figyelmen kívül hagyásával, vagy ha több „klasszikus” védett tulajdonság is jelen volt, az adott esetben legdominánsabb védett tulajdonság szerintibe).
 45. Az AJB-2762-3/2024. számú válaszában az AJBH azt állítja, hogy az AJBH honlapján minden olyan ügyről összefoglalót tesznek közzé, amely egyezség-gel vagy jogsértés megállapításával végződik.
 46. A hiányzó ügyek tényleges száma alacsonyabb lehet, mivel előfordulhatott, hogy a bíróságok hatályon kívül helyezték az EBH határozatát, de az ügyet nem távolították el az EBH honlapjáról.
 47. Lásd 45. vj.
 48. Lásd: <https://www.ajbh.hu/en/kezdolap>. A honlap angol nyelvű változata nem tartalmazza az esetleírásokat: <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/>.
 49. Lásd: <https://www.ajbh.hu/en/teruleti-irodak>.
 50. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
 51. Az Internet Archívum által 2021. április 10-én archivált publikációk listája: <https://web.archive.org/web/20210410142853/http://www.egyenlobanasmod.hu/hu/kiadvanyok>. Ebben az archívumban a kiadványok közül egy érhető el teljes terjedelemben: EBH: A többszörös

- diszkrimináció megjelenése az Egyenlő Bánásmód Hatóság joggyakorlatában, EBH Füzetek 5., Budapest, EBH, 2018, https://web.archive.org/web/20200601145042/https://www.egyenlobanasmod.hu/sites/default/files/kiadvany/5_teljes_HU.pdf.
52. Az Internet Archívum által 2021. március 6-án archivált útmutatók listája elérhető: <https://web.archive.org/web/20210306170843/https://www.egyenlobanasmod.hu/hu/ebb-fuzetek>.
53. A TÁMOP-5.5.5/08/1. számú projekt keretében végrehajtott tevékenységekkel kapcsolatos további információkért. projektről lásd: Tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2014. évi tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXCV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól, Budapest, EBH? 2015, 52, https://web.archive.org/web/20160406024641f_/http://www.egyenlobanasmod.hu/app/webroot/files/img/articles/8cbae26bdceff0cbfb3837d34dc68ef0a/EBH_besz%C3%A1mol%C3%B3_2014_magyar.pdf.
54. A kampány címe „Egyenlő bánásmód – Mindenkit megillet” volt, 2014 februárja és áprilisa között zajlott. A kampány célja az volt, hogy felhívja a figyelmet a diszkrimináció és zaklatás elleni jogorvoslati lehetőségekre, és arra próbálta ösztönözni az áldozatokat, hogy jelentsék ügyeiket a helyi egyenlő bánásmód referenseknek vagy az EBH-nak. Lásd pl. MTI: Kampányt indított a társadalom jogtudatosságának növeléséért az EBH, 2013. február 18., <https://hirado.hu/2013/02/18/kampanyt-indtott-a-tarsadalom-jogtudatossaganak-no/>.
55. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
56. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
57. Az AJBH válasza: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26., elérhető a szerzőknél.
58. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
59. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
60. Az AJBH éves beszámolóit a következő címen érhető el: <https://www.ajbh.hu/en/ev-es-beszamolok>.

ABSTRACTS

ESSAYS

Farkas analyzes three significant debates in the scholarship on EU and Hungarian equality law, namely scope, intersectionality, and enforcement. She finds that fragmentation within EU equality law is primarily due to economic considerations and a lack of political consensus, and these reasons explain, on the one hand, the unnecessarily narrow material scope and, on the other hand, the asymmetric personal scope in the case of certain characteristics. The hierarchy between the protected characteristics in terms of material scope and its resolution has become one of the most important issues in research, but this has not led to a comprehensive exploration of the possibly necessary differences in levels of protection - especially in measures outside the anti-discrimination directives - and to a resolution of the issue by the legislators. The debate has another important hiatus: the analysis of personal scope, intersectionality, wider EU policies and legal instruments, as well as the enforcement hierarchy. The separate examination of the hierarchy stemming from material and personal scope suggests that the latter does not benefit the same groups as the former. Personal scope protects members of majority groups to a higher degree than minorities in many cases, in that it is more likely to extend to them the legal protections intended for minorities, ignoring the inherent asymmetry in power and resources between the two groups. Finally, enforcement hierarchy seems to run counter to the original claim concerning a hierarchy of protected grounds.

Körtvélyesi studies the overrepresentation of Roma children among those forcibly removed from their families, in light of global trends showing similar disparities among minority children. The data provide prima facie evidence of discrimination, though it remains debated whether these are more direct acts of discrimination by family services or rather the results of indirect and systemic discrimination, where minority status and deprivation are further sanctioned. The article contends that European anti-discrimination law can cover both types of discrimination, and existing case law makes strategic litigation a powerful tool for establishing an official account of the facts, raising awareness of this particularly cruel violation, providing effective remedies, and making the case for policy changes that can prevent further disproportionate removal of Romani children from their families.

Kádár provides an overview of EU law provisions applying to national equality bodies. It summarizes the main provisions of the new directives, the legislative procedure leading to their adoption, and the surrounding debates. It concludes by a discussion of the implementation requirement and argues that the independence requirement has particular relevance in Hungary now.

Sólyom's study discusses Lon Fuller's book 'Morality of Law', in connection with the recently published first German edition. The author argues that although Fuller's legal theory is strongly linked to the institutional structure of the common law tradition, the general insights of the theory could also be fruitfully applied in European continental legal cultures. Among these general insights, the study highlights the importance of the principle of reciprocity, the concept of the internal morality of law, and Fuller's conception of adjudication. The study concludes that Fuller's conception of law is more helpful than legal positivism in understanding the difficulties of transitions to the rule of law and in recognising the pathological symptoms of legal systems drifting towards autocracy.

FORUM

Lídia Balogh and Tímea Drinóczi take a close look at the narrowing scope of the “Women 40” pension scheme that offers beneficial conditions based on sex. They focus on equal treatment and constitutional aspects, providing a deeper dive into normative questions that connect the analysis to EU standards. Finally, they engage with empirical concerns, i.e. the efficiency and impact of the pension scheme.

András Kádár offers a critical assessment of the regressive judicial interpretation of sanctions and remedies against the wrongdoing of public authorities that result in civil rights violations, and more specifically in structural discrimination.

Situating the issue in the context of global trends and seeking out viable strategies to counter these trends, Attila Szabó analyses the rule of law crisis in Hungary as concerns LGBTQI rights

HUMAN RIGHTS DEFENDERS

Katalin Szajbély from the Hungarian Helsinki Committee reports on strategic lawsuits aimed at improving the situation of persons with disabilities in penal institutions.

The article by Tamás Dombos and Eszter Polgári presents research findings exploring the consequences of the abolition of the Hungarian Equal Treatment Authority.

E SZÁMUNK SZERZŐI

BALOGH LÍDIA
kisebbségvédelmi szakértő
ELTE TK JTI

DOMBOS TAMÁS
szociológus
Háttér Társaság

DRINÓCZI TÍMEA
jogász
Mykolas Romeris University,
Vilnius, Litvánia

FARKAS LILLA
jogász
ELTE TÁTK

KÁDÁR ANDRÁS
KRISTÓF
jogász
Magyar Helsinki Bizottság

KÁDÁR TAMÁS
jogász
EQUINET, az egyenlőségi
testületek európai
ernyőszerkezete

KÖRTVÉLYESI ZSOLT
jogász

ELTE TÁTK,
ELTE TK JTI

POLGÁRI ESZTER
jogász
Háttér Társaság

SÓLYOM PÉTER
jogász
DE ÁJK, ELTE TK JTI

SZABÓ ATTILA
jogász
TASZ

SZAJBÉLY KATALIN
jogász
Magyar Helsinki Bizottság

FUNDAMENTUM

Az emberi jogok folyóirata

AZ ELTE TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR LAPJA

XXIX. évfolyam 2. szám

Nemzetközi tanácsadó testület: Andrew Arato, Bódig Mátyás, Catherine Dupré, Györfi Tamás,
Lech Garlicki, Jan-Werner Müller, Kim Lane Scheppele

Főszerkesztő: Halmi Gábor • Szerkesztők: Farkas Lilla, Kazai Viktor Zoltán, Kállai Péter, Körtvélyesi Zsolt, Kovács Ágnes, Lux Ágnes,
Majtényi Balázs, Mészáros Gábor, Nagy Alíz, Salát Orsolya
Olvasószerkesztő: Balogh Lídia

Korábbi szerkesztők: Balogh Lídia, Bodnár Kriszta, D. Tóth Balázs, Javorniczky István, Kardos Gábor, Kovács Kriszta, Köves Nóra,
Majtényi László, Molnár Noémi Fanni, Novoszádek Nóra, Pap András László, Polgári Eszter, Polyák Gábor, Sólyom Péter, Tordai Csaba,
Tóth Gábor Attila, Uitz Renáta, Vissy Beatrix, Zsugyó Virág

Kiadja az Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány • Felelős kiadó: Majtényi Balázs
A szerkesztőség és a kiadó címe: 1117 Budapest, Pázmány sétány 1/a. • Telefon: 372-2907 • E-mail: indok.fundamentum@gmail.com
Honlap: <http://www.fundamentum.hu>, <http://ojs.elte.hu/fundamentum> • Lapterv: Pintér József • Tördelte: Compositio Libri

ISSN 1417-2844 (nyomtatott), ISSN 1588-0508 (online)

E szám megjelenését az ELTE Folyóiratfejlesztési Alap támogatta.