

Szajbély Katalin:

**A faji diszkrimináció elleni fellépés az Európai Unióban, a
standardok átültetése Franciaországban, Nagy-Britanniában és
Magyarországon**

Doktori értekezés

(PhD Dissertation)

Szeged

2009.

A faji diszkrimináció elleni fellépés az Európai Unióban, a standardok átültetése Franciaországban, Nagy-Britanniában és Magyarországon

Témavezető: Dr. Tóth Judit egyetemi docens

SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék

Írta: Dr. Szajbély Katalin

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
ALKOTMÁNYJOGI TANSZÉK

Tartalom

<i>A dolgozat tárgya</i>	7
<i>A vizsgált országok kiválasztása során irányadó szempontok</i>	7
<i>Ami a dolgozathoz kimeradt</i>	8
<i>A vizsgálat módszere</i>	9
I. fejezet: A faji diszkrimináció elleni küzdelem az Európai Unióban.....	10
1. <i>A diszkrimináció elleni küzdelem előzményei</i>	10
2. <i>A 13. cikk felhatalmazása alapján hozott intézkedések.....</i>	11
3. <i>A faji és etnikai egyenlőségről szóló 2000/43/EK Irányelv.....</i>	13
3.1. <i>A diszkrimináció alapja.....</i>	13
3.2. <i>Tiltott magatartások.....</i>	13
3.3. <i>Megengedett magatartások.....</i>	15
3.4. <i>Személyi hatály</i>	15
3.5. <i>Tárgyi hatály</i>	16
3.6. <i>Eljárási és szervezeti rendelkezések.....</i>	16
4. <i>A diszkrimináció-tilalom megjelenése az Unió egyéb politikáiban, dokumentaiban</i>	17
4.1. <i>Az Alapjogi Karta</i>	17
4.2. <i>A diszkrimináció tilalma és a szociális kohéziós politikák összefüggései.....</i>	17
4.3. <i>A faji diszkrimináció elleni büntetőjogi fellépés</i>	18
5. <i>Az Európai Unió bővítésének következményei</i>	19
6. <i>Tendenciák, várható fejlemények</i>	20
6.1. <i>Romák a kibővült Európai Unióban.....</i>	20
II. fejezet: Az uniós tagállamokban érvényesülő nemzetközi faji diszkriminációs joganyag	24
1. <i>Az ENSZ vonatkozó dokumentumai</i>	24
2. <i>Az Európa Tanács dokumentumai.....</i>	26
2.1. <i>A Római Egyezmény 14. cikke.....</i>	26
2.2. <i>A 12 számú kiegészítő jegyzőkönyv</i>	27
2.3. <i>A Jegyzőkönyv és a faji Irányelv viszonya.....</i>	29
2.4. <i>Az ECRI általános politikai ajánlásai.....</i>	31
2.5. <i>Az Európa Tanács egyéb dokumentumai.....</i>	32
3. <i>Az EBESZ tevékenysége.....</i>	33
III. fejezet: A diszkrimináció tilalmának szabályozási modelljei.....	34
1. <i>Mely jogág tartalmazza a diszkriminációt tiltó joganyagot?.....</i>	34
1.1. <i>A faji diszkrimináció elleni büntetőjogi fellépés</i>	34
1.2. <i>A diszkrimináció jogkövetkezményei</i>	39
2. <i>Egységes törvény – külön törvények?.....</i>	43
2.1. <i>A diszkrimináció ellen fellépő testületek modelljei.....</i>	44
IV. fejezet: A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések.....	49
1. <i>A jogszabályi tilalom lehetőségei és korlátai.....</i>	49
2. <i>A diszkrimináció elleni küzdelem lehetséges eszközei.....</i>	51
3. <i>Pozitív intézkedések.....</i>	58
3.1. <i>Megerősítő intézkedés.....</i>	60
3.1.1. <i>Jogi alapok.....</i>	62
3.2. <i>Ésszerű alkalmazkodás.....</i>	64
3.3. <i>A pozitív intézkedésekkel szemben támasztható követelmények.....</i>	67
4. <i>Az etnikai adatgyűjtés kérdése az Európai Unióban.....</i>	69

V. fejezet: Franciaország	76
1. Egyenlőség-felfogás és kisebbségpolitika Franciaországban	76
2. A faji diszkrimináció áldozatai	78
2.1. Az etnikai adatgyűjtés kérdése	78
2.2. A „bevándorlók” helyzete	79
3. A francia antidiszkriminációs szabályzás	81
3.1. Alkotmányos alapok és nemzetközi jog	81
3.2. A szabályozás jellege	82
3.3. A faji diszkriminációt tiltó szabályozás történeti alakulása	82
3.4. A diszkrimináció alapja	83
3.5. Tiltott magatartások	84
3.5.1. A diszkrimináció fogalma	84
3.5.2. Kimentés, megengedett különbségtétel	85
3.5.3. Zaklatás	85
3.5.4. A hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás	86
3.6. A szabályozás személyi hatálya: kötelezettek és jogosultak	86
3.7. A szabályozás tárgyi hatálya	87
3.8. Jogérvényesítés - eljárási és szervezeti rendelkezések	88
3.8.1. Az egyenlő bánásmód érvényesítéséért felelős testület	88
3.8.2. Eljárási szabályok	89
3.8.3. A jogérvényesítést segítő eszközök	90
3.8.3.1. Képviselő és közérdekű igényérvényesítés	90
3.8.3.2. A bizonyításra vonatkozó szabályok	91
3.8.3.3. A megtorlás tilalma	93
3.8.4. Szankciók	93
3.8.5. A jogvédelem hatékonysága	94
3.9. A minimális követelményeket meghaladó intézkedések	96
4. A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések	96
4.1. A diszkrimináció felszámolását, az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök	97
4.1.1. Az önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök	97
4.1.2. Mainstreaming	97
4.2. A társadalom attitűdjének megváltoztatása, előítéletek felszámolása	98
4.3. A hátrányos helyzet felszámolása	98
4.4. A kisebbségek speciális igényeihez történő alkalmazkodás (ésszerű alkalmazkodás)	102
5. A vallási jelképek viseléséről szóló törvény Franciaországban	103
5.1. A „laicitás” elve	103
5.2. Laicitás a közoktatásban	103
5.3. Laicitás és az iszlám	105
5.4. A vallási jelképek viselésére vonatkozó szabályozás	105
5.5. A „fátyoltörvény” EU-konformitása	107
5.6. A szabályozás távlati lehetőségei	108
5.7. A laicitás megerősítését szolgáló szabályok és a diszkrimináció elleni küzdelem	108
6. A faji diszkrimináció elleni küzdelem francia modelljének értékelése	110
VI. fejezet: Nagy-Britannia	112
1. Egyenlőség-felfogás Nagy-Britanniában	112
2. A faji diszkrimináció áldozatai	113
2.1. A hatékony szabályozás előfeltétele: a faji származás nyilvántartása	113
2.2. „Kisebbségek” Nagy-Britanniában	113

2.2.1. A népszámlálás során nevesített etnikai kisebbségek	113
2.2.2. A menedékkérők	115
2.2.3. A cigány/utazó kisebbség	116
2.2.4. Vallási csoportok	118
3. <i>A faji diszkrimináció elleni szabályozás</i>	118
3.1. Nemzetközi egyezmények	119
3.2. Magánjogi szabályok	119
3.3. Büntetőjogi szabályok	121
3.4. Diszkriminációs okok, a vallási diszkrimináció	123
3.5. Tiltott magatartások	123
3.5.1. Közvetlen diszkrimináció	123
3.5.2. Közvetett hátrányos megkülönböztetés	124
3.5.3. Zaklatás	126
3.5.3. A hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás	127
3.5.4. Egyéb tiltott magatartások: segítségnyújtás jogellenes magatartás elkövetéséhez, szegregáció	127
3.5.5. Kimentés: valódi és döntő foglalkoztatási követelmények	128
3.6. Személyi és tárgyi hatály	128
3.7. Jogérvényesítés: szervezeti és eljárási rendelkezések	129
3.7.1. Az egyenlő bánásmód előmozdításáért felelős testület	129
3.7.2. Eljárási szabályok	133
3.7.3. A jogérvényesítést elősegítő eszközök	134
3.7.3.1. Egyesületek, szervezetek részvétele az eljárásban	134
3.7.3.2. A bizonyítási teher	135
3.7.3.3. A megtorlás tilalma	135
3.7.4. Szankciók	136
3.7.5. A jogérvényesítés hatékonysága	137
4. <i>A hátrányos megkülönböztetés tilalmán túlmutató intézkedések</i>	138
4.1. A diszkrimináció felszámolását és az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök	138
4.1.1. A mainstreaming sajátos módszere: a hatóságok pozitív kötelezettségei	138
4.1.2. Önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök	140
4.2. A társadalmi toleranciát elősegítő stratégiák	140
4.3. A hátrányos helyzet felszámolására irányuló intézkedések	142
4.3.1. A megerősítő intézkedések	142
4.4. Az ésszerű alkalmazkodás	145
5. <i>Az angol szabályozás értékelése</i>	147
VII. fejezet: Magyarország	150
1. <i>Nemzetfelfogás Magyarországon</i>	150
2. <i>A faji diszkrimináció potenciális áldozatait – a cigány kisebbség</i>	152
2.1. Módszertani problémák	152
2.2. A cigányság helyzete – tények és becslések	155
2.3. Egyéb diszkriminált csoportok	157
3. <i>A magyar antidiszkriminációs szabályozás</i>	158
3.1. Alkotmányos alapok	158
3.2. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség biztosításáról szóló törvény szabályozási koncepciója	163
3.3. A diszkrimináció alapja	164
3.4. Tiltott magatartások	164
3.4.1. Közvetlen diszkrimináció	165

3.4.2. Közvetett diszkrimináció.....	166
3.4.3. Kettős mérce a kimentésben.....	167
3.4.4. Zaklatás	168
3.4.5. Utasítás	168
3.4.6. Egyéb tiltott magatartások.....	169
3.5. Személyi hatály	170
3.5.1. Jogosulti kör	170
3.5.2. Kötelezetti kör	171
3.6. Tárgyi hatály	172
3.7. Jogérvényesítés – eljárási és szervezeti szabályok.....	172
3.7.1. Az egyenlő bánásmód előmozdításáért felelős testületek	173
3.7.1.1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság.....	173
3.7.1.2. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa.....	175
3.7.2. Eljárási szabályok.....	177
3.7.3. A jogérvényesítést segítő eszközök.....	179
3.7.3.1. A megtorlás tilalma	179
3.7.3.2. A bizonyítás szabályai.....	180
3.7.3.3. Képviselő, beavatkozás és közérdekű igényérvényesítés.....	182
3.7.4. Szankciók	183
3.8. Minimális követelmények	186
3.9. A jogérvényesítést segítő szervek, a jogérvényesítés hatékonysága.....	187
4. A magyar szabályozás értékelése	188
4.1. Javaslat a jogérvényesítés hatékonyabbá tételére de lege ferenda	189
5. A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések.....	190
5.1. A diszkrimináció felszámolását és az esélyegyenlőség megvalósítását szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök	193
5.1.1. Önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök.....	193
5.1.2. Mainstreaming.....	194
5.2. A társadalmi toleranciát elősegítő stratégiák.....	196
5.3. A hátrányos helyzet felszámolására irányuló intézkedések	197
5.3.1. Megerősítő intézkedések	198
5.4. Ésszerű alkalmazkodás/kisebbségi jogok?.....	202
5.4.1 Ésszerű alkalmazkodás.....	202
5.4.2. Kisebbségi jogok	203
5.4.3. A kisebbségi törvény hatása a faji diszkrimináció elleni küzdelemre, illetve a cigány kisebbség helyzetére	205
5.5. A jogszabályi tilalmon kívüli intézkedések értékelése	207
Összegzés, tanulságok	210
Felhasznált irodalom.....	216
Measures to combat race discrimination in the European Union and the transposition of EU standards in France, Great-Britain and Hungary.....	234

A faji diszkrimináció elleni fellépés az Európai Unióban, a standardok átültetése Franciaországban, Nagy-Britanniában és Magyarországon

A dolgozat tárgya

Munkám kiindulópontját az Európai Unió Tanácsa által 2000. július 29.-én elfogadott, a személyek közötti faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvét rögzítő irányelv (a továbbiakban: Irányelv) adja. A dolgozat kettős célkitűzés jegyében született.

Egyik célja, hogy az Irányelvet megalapozó, azt kontextusba helyező, esetenként kiegészítő, a tagállamok számára közös háttérrel adó, valamint mozgásteret meghatározó nemzetközi standardokat feltérképezze, majd megvizsgálja, milyen módon ültette át az uniós követelményeket belső jogába három ország, nevezetesen Franciaország, Nagy-Britannia és Magyarország.

A dolgozat másik, tág értelemben vett célkitűzése pedig az, hogy a normatív szabályok mögé tekintve azok tényleges célja felé forduljon. Alapvető kérdés, vajon mi lehet a maximális célja, eredménye a hátrányos megkülönböztetést tiltó jogi szabályoknak, valamint, hogy egyáltalán tűzhet-e ki az állam ezen túlmutató célt a diszkrimináció felszámolása, illetve az egyenlőség megvalósítása terén. Azaz: mire alkalmas a jogszabályi tilalom önmagában, és hogy a jogszabályi tilalom deklarálásán és következetes érvényesítésén kívül mit tehet az állam a hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében. Annak a vizsgálatára is kísérletet teszek tehát, hogy a fenti három ország mennyiben aknázza ki az antidiszkriminációs küzdelem szélesebb értelemben vett eszköztárát.

A dolgozat a következő struktúra szerint épül fel:

A dolgozat első felében áttekintem a faji diszkrimináció elleni szabályozás alakulását az Európai Unióban, majd vázolom a tagállamok közös jogi környezeteként megjelenő nemzetközi jogi normákat, ajánlásokat. Megvizsgálom, hogy az Irányelv rendelkezéseit milyen formában, milyen jogtechnikai megoldásokkal lehet, illetve optimális átültetni a belső jogba. Ezt követően az antidiszkriminációs joganyag valódi céljának meghatározására teszek kísérletet, és feltérképezem, hogy a jogszabályi tilalmon kívül milyen eszközökhöz nyúlhat az állam az egyenlőség megvalósítása érdekében. Ez utóbbiak körében hangsúlyosan kitérek a pozitív intézkedések fogalmára, azok valódi funkciójára.

A dolgozat második részében az első részben tett általános megállapítások nyomán tekintem át Franciaország, Nagy-Britannia és Magyarország antidiszkriminációs szabályait.

A vizsgált országok kiválasztása során irányadó szempontok

Az államok kiválasztásánál két döntő szempontot vettem figyelembe: az elsődleges cél az volt, hogy bizonyos szempontból összehasonlítható, más szempontból viszont eltérő helyzetben levő országokat vizsgáljak. Abból indultam ki, hogy az összehasonlíthatóság ténye egyrészt a probléma – a faji diszkrimináció potenciális áldozati köre, illetve megjelenési formái – összehasonlíthatóságából ered, másrészt pedig az adott állam jogi tradícióiból, egyenlőség-felfogásából. Eredendően a magyar szabályozás elemzése, kritikai értékelése állt érdeklődésem középpontjában, így olyan országokat kellett választanom, amelyek faji diszkriminációs térképe bizonyos megközelítésben Magyarorszáéhoz hasonló képet mutat. A kiinduló gondolatom az volt, hogy a magyarországi cigány népesség hátrányos megkülönböztetésének legjellemzőbb vonása, hogy a megkülönböztetés olyan csoportot sújt, amely már régóta együtt él a többségi lakossággal. E probléma tekintetében tehát a hazaihoz

hasonló államokat kellett keresni. Kézenfekvő megoldás lett volna természetesen azokat az újonnan csatlakozott országokat választani, ahol szintén a cigány kisebbség alkotja a hátrányos megkülönböztetés fő áldozati körét. Ezek az országok azonban – Magyarországhoz hasonlóan – nem rendelkeznek jelentős múltú szabályozással, hiszen antidiszkriminációs szabályaik megalkotására szintén a csatlakozás kapcsán, mintegy uniós nyomásra került sor.

A választási folyamatot jelentősen befolyásolta az a körülmény, hogy míg a hagyományos kisebbségi kérdés a kelet-európai államok jellemzője, a „nyugat-európai rasszizmus elsődleges oka az utóbbi évtizedekben történt nagymérvű immigráció”.¹ Olyan államokat kellett tehát vizsgálnom, ahol a bevándorlók és a többségi lakosság sorsa, történelme már generációk óta összefonódik, és a több évtizedes együttélés sem eredményezte a bevándorlók integrációját, hátrányaik megszűnését. Az a hipotézisem, hogy ezekben az országokban ugyanazon alapproblémával állunk szemben, mint a közép-kelet európai államokban a cigány kisebbség kapcsán, a későbbi munkám során megerősítést nyert. Megfordítva a gondolatmenetet, a helyzet hasonlóságát Kaltenbach Jenő szavaival lehet érzékeltetni: „Kelet-Európa „bevándorlóit” a cigányok. A velük kapcsolatos rasszizmus sok kapcsolatot mutat a nyugat-európaival.”² Az alap-probléma hasonlósága pedig egyben azt is jelenti, hogy a máshol bevált, illetve be nem vált stratégiák nálunk is hasznos tanulsággal szolgálhatnak.

Franciaország és Nagy-Britannia választását – gyarmatosító múltjukon, és az ehhez kötődő több generációs „új kisebbségeken” kívül – az egyenlőség-felfogásukban tapasztalható eredendő különbség motiválta. Érdekes megvizsgálni, vajon milyen stratégiát követ, és milyen eredményre jut az állampolgári egyenlőséget megkérdőjelezhetetlen elvként, mi több, tényként tételező Franciaország, és a faji diszkrimináció tényével már a kezdetektől szembenézni kész Nagy-Britannia, valamint, hogy milyen változásokat idéz elő szabályozásukban, megközelítésmódjukban a 43/2000/EK Irányelv harmonizálására irányuló kötelezettség. Fontos volt továbbá az a tény, hogy mindkét országban – bár csekély létszámban – él cigány kisebbség is. A fentiek mellett az a gyakorlati szempont is közrejátszott választásomban, hogy ezen országok joganyagát, szakirodalmát eredeti nyelven tudtam tanulmányozni.

Ami a dolgozatból kimaradt

A dolgozat első részének áttekintése során szembeűnik, hogy bár fokozott figyelmet fordítok a pozitív intézkedések, a „pozitív diszkrimináció” fogalmának kibontására, tisztázására, nem foglalkozom az egyenlőség, egyenjogúság történeti dimenzióival, illetve nem fejtem ki az e témával kapcsolatos megközelítéseket sem. Nem foglalkozom továbbá e dolgozatban a diszkrimináció fogalmának, fajainak részletes kifejtésével, tisztázásával. E döntésem az indokolta, hogy egyrészt már kiváló és kimerítő munkák születtek e tárgyban³, másrészt a téma megértéséhez, feldolgozásához nem kapcsolódnak elengedhetetlenül e részek. Részletes ismertetésük szétfeszítette volna a dolgozat kereteit, vagy más, a magyar szakirodalomban kevésbé feldolgozott területek tárgyalásának rovására ment volna.

¹ Kaltenbach Jenő: Az ombudsmanok és a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogainak védelmében. In: Belügyi Szemle 2-3/2004. pp. 19-29., p. 19.

² Kaltenbach Jenő: uo.

³ Ld. pl.: Kiss Barnabás: A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében. SZEK JGYF Kiadó, Szeged 2006, Krizsán Andrea: The Hungarian Minority Parliamentary Commissioner and the Anti-Discrimination Principle. Budapest: CEU, Budapest College 2001 (Series: CEU Political Science Department PhD Theses; 2001/1)

A dolgozat háttérében megbúvó végső kérdés az, valójában mi az oka a rasszizmusnak, és ezzel összefüggésben az, hogyan lehetne azt véglegesen felszámolni. E kérdésre – bár számos ponton szembesül vele – a dolgozat (és annak szerzője) nem ad, nem adhat választ, és az ezzel kapcsolatos elméletek, megközelítések elemzése sem fért volna bele egy jogi megközelítésű, jogi végzettséggel rendelkező szerző által készített dolgozat keretei közé.

A vizsgálat módszere

A vizsgált jogterület meglehetősen új, így munkám során a következő szempontokra voltam tekintettel:

- viszonylag kevés a témát hagyományos, tudományos megközelítésben értékelő szakirodalom; a létező irodalom inkább az új szabályok és jogintézmények leírására szorítkozik
- az egyes államok releváns szabályait, intézkedéseit elsődleges forrásokból, így a vonatkozó jogszabályokból illetve joggyakorlatból lehet a legmélyebben megismerni; emellett fontosak a másodlagos források, azaz az adott állam szakértői által nemzetközi szervezetek számára készített értékelések, jelentések
- a források azonban magukban hordozták a vizsgálat legfőbb veszélyét, azaz, hogy a dolgozat túlságosan leíró, részletező jellegűvé válhat
- e veszély elkerülése érdekében volt szükség arra, hogy a munka első részében lefektessem azokat az elméleti alapokat és kereteket, amelyek a későbbiekben az elemzés vezérfonalát adják
- az elemzés során azonban az elméleti keretek rugalmas, az adott ország sajátosságaihoz igazított alkalmazása vált szükségessé.

I. fejezet

A faji diszkrimináció elleni küzdelem az Európai Unióban

1. A diszkrimináció elleni küzdelem előzményei

Az Európai Közösségek alapító szerződése csupán néhány, a hátrányos megkülönböztetést szigorúan gazdasági megfontolásból tiltó rendelkezést tartalmaztak. A Római Szerződés egyrészt önállóan (7. cikk), másrészt a munkaerő szabad áramlásával összefüggésben (48. cikk) deklarálja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A 119. cikkben megjelenik a nők és a férfiak közötti egyenlőség alapelve, szintén a munkához illetve az egyenlő bérezéshez való jog kapcsán.

A nemi diszkrimináció elleni fellépés az 1970-es évektől kezdve került előtérbe – számos irányelvet alkottak meg ettől kezdve a munkabérrel, a munkakörülményekkel és a szociális biztonsággal kapcsolatos diszkrimináció tilalmára. A nemi diszkrimináció elleni intézkedések elsődlegesen az egységes belső piac kialakítását célzó szociálpolitikai törekvések keretében jelentkeztek, fő céljuk a tisztességtelen bérverseny kialakulásának akadályozása volt.⁴ Az Európai Bíróság esetjoga nagymértékben pontosította, erősítette ezt a rendszert – napjainkra a nemi diszkrimináció elleni küzdelem az EU prioritásainak egyikévé vált.⁵

Az antidiszkriminációs törekvések fokozatosan kaptak emberi jogi színezetet.

Az Európai Parlament és számos civil szervezet részéről már az 1980-as évektől jelentkeztek törekvések a faji diszkrimináció elleni fellépésre, azonban egységes politikai akarat hiányában nem került sor konkrét lépésekre. A Parlament 1984-ben bizottságot állított fel a fasizmus és rasszizmus előretörésének vizsgálatára, amely 1985-ben az ún. „Evrigenis-jelentésben”⁶ javasolta, hogy fogadjanak el uniós szintű szabályokat a rasszizmus elleni küzdelemre. A jelentés hatása mindazonáltal korlátozott maradt: a közösségi intézmények kiadtak ugyan egy közös nyilatkozatot a rasszizmus elleni fellépés tárgyában, ebben azonban nem szerepeltek jogalkotási tervek.⁷

Az 1990-es években a kérdés újra előtérbe került. A szélsőjobboldali pártok egyre népszerűbbé, a rasszista megnyilvánulások Európa-szerte egyre gyakoribbá váltak, az egykori jugoszláv tagállamokban kirobbanó etnikai konfliktusok pedig sokkhatást jelentettek az Európai Unió tagországai számára. Szembe kellett nézni továbbá a tagjelölt országokban tapasztalható kirekesztés jelenségeivel is.⁸ 1991-ben a Parlament egy újabb dokumentumban,

⁴ Critical review of academic literature relative to the EU directives to combat discrimination. European Commission Directorate-General for Employment. (A továbbiakban: Critical review) July 2004 p.15 – www.europa.eu.int

⁵ Equality and non-discrimination in an enlarged European Union (Green Paper) European Commission Directorate General for Employment and Social Affairs Unit D3, May 2004 (A továbbiakban: Green Paper) p. 5. – www.europa.eu.int

⁶ Committee of Inquiry into the Rise of Fascism and Racism in Europe. Rapporteur: D. Evrigenis, Report on the findings of the inquiry (European Parliament 1985) (PE A2-160/85)

⁷ European Parliament, Council and Commission „Declaration against racism and xenophobia” – Ld. Shakila Khan: The Making and Future of Article 13 of the Treaty of The European Community and its implications for Muslims in Europe. – www.aml.org.uk

⁸ Mark Bell: Combating racism through european laws: a comparison of the racial equality directive and Protocol 12. In: Isabelle Chopin – Ian Niessen (Eds.): Combating racial and ethnic discrimination: Taking the european legislative agenda further. Brussels, London March 2002, Migration Policy Group, Commission for Racial Equality pp. 7-34, p.8. – www.migpolgroup.com

a Ford-jelentésben hívta fel a közösségi intézmények figyelmét a faji diszkrimináció elleni fellépés szükségességére.⁹

A diszkrimináció elleni küzdelem emberi jogi megközelítésének jogalapjául a Maastrichti szerződés szolgál, amely a közösségi jog általános alapelveinek nyilvánítja az Emberi Jogok Európai Egyezményében szereplő jogokat.¹⁰ A 90-es évek közepére az Európai Parlament illetve több civil szervezet készítésére konszenzus alakult ki az uniós tagállamokban a diszkrimináció elleni közösségi fellépés szükségességéről.¹¹ A faji diszkrimináció elleni fellépés kiemelt jelentőségét mutatja, hogy elsőként az ezzel kapcsolatos lépésekre került sor. Az 1997-es évet az Európai Rasszizmus Elleni Évvé nyilvánították, majd ugyanebben az évben hozták létre Bécsben az Európai Rasszizmust és Idegengyűlöletet Vizsgáló Központot (EUMC). Az EUMC az Európai Unió független testülete volt, melyet 2007-ben általános emberi jogi központként szerveztek újjá.¹²

A fenti folyamat eredményeként az *Amszterdami szerződésbe beiktatták az új 13-as cikket*, amely felhatalmazta a Közösséget arra, hogy megfelelő intézkedéseket hozzon a nemi diszkrimináció mellett a faji vagy etnikai alapú, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékosságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció elleni fellépés tárgyában. Ezen intézkedések meghozatalára a Tanács jogosult, tagjainak egyhangú szavazatával, a Bizottság javaslatára, a Parlamenttel történő konzultációt követően. (E döntéshez tehát már a tizenötök Európájában is jelentős politikai akaratra volt szükség.)¹³ A 13. cikket a Nizzai szerződés módosította: ösztönző intézkedések (amelyek nem vonnak maguk után jogharmonizációt) elfogadásához elegendő a minősített többség is.¹⁴

Az Amszterdami Szerződés más szempontokból is hozzájárult a faji diszkrimináció elleni küzdelemhez. A 29. cikket módosítva a bel- és igazságügyi együttműködés kiemelt céljává tette a rasszizmus elleni küzdelmet. E mellett szankciós eljárást vezetett be az emberi jogok „súlyos és állandó megsértése” eseteire, amely az érintett állam egyetértése nélkül, a tagok egyhangú szavazatával lép életbe, és az adott tagállam szavazati jogának ideiglenes visszavonását vonhatja maga után.¹⁵

2. A 13. cikk felhatalmazása alapján hozott intézkedések

A 13. cikk elfogadását követően aggályok merültek fel a tekintetben, hogy a cikk nem tűz ki határidőt a benne foglalt intézkedések elfogadására.¹⁶ A félelmek azonban nem

⁹ Jan Niessen: The Starting Line and the promotion of EU anti-discrimination legislation. The role of policy-oriented research. – www.international.metropolis.net

¹⁰ Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. In: Acta Humana 2001. No.43 pp. 5-30. p.12.

¹¹ A civil szervezetek körében érdemes említést tenni a Starting Line Group-ról, amely 1989-ben jött létre, mintegy négyszáz non-profit szervezet, szakszervezet, egyház és kutató ernyőszervezeteként, és célja a közösségi faji diszkriminációt tiltó szabályozás kialakítása volt. A csoport 1991-ben egy saját jogszabálytervezetet is elkészített, amelyet a Parlament modell-értékű szabályozásként fogadott el. - Damian Chalmers: The Mistakes of the Good European? In: Sandra Fredman (ed.): Discrimination and human rights: the case of racism. Oxford, Oxford University Press 2001, pp193-250., p.207.; Shakila Khan i.m. pp.1-2.

¹² A „European Union Agency for Fundamental Rights” tevékenységéről bővebben: http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=2

¹³ Connor A. Gearty: Race discrimination and the Role of the European union In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: developing and using a new legal framework: new routes to equality. Oxford, Hart Publishing 2000 pp.113-120, p.118.

¹⁴ Green Paper p. 5.

¹⁵ Bokorné - Környei i.m. p.13.

¹⁶ Elspeth Guild: The European Union and Art.13. of the Treaty establishing the European Community In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: developing and using a new legal framework: new routes to equality.Oxford, Hart Publishing 2000 pp.65-79, p.77.

igazolódott be: a Bizottság 1999. novemberében, azaz kevesebb, mint hat hónappal a 13. cikk hatálybalépését követően elkészítette egy háromelemű intézkedéscsomag tervezetét. A diszkrimináció elleni küzdelem kiemelt jelentőségét mutatja, hogy az újonnan kinevezett Bizottság első lépéseinek egyike az antidiszkriminációs intézkedések kidolgozása volt.¹⁷

Elsőként, 2000 júniusában a faji és etnikai egyenlőségről szóló irányelvet¹⁸, majd ezt követően 2000 novemberében a foglalkoztatással kapcsolatos diszkriminációról szóló ún. keretirányelvet¹⁹, valamint ezzel egyidejűleg egy 6 éves akcióprogramot a két irányelv támogatására fogadták el.²⁰

Az irányelvek végrehajtásának elősegítésére elfogadott Akcióprogram a nemi diszkrimináció kivételével a diszkrimináció 13. cikkben foglalt valamennyi válfaját lefedte. Az Akcióprogram célja az volt, hogy előmozdítsa a diszkriminációhoz kapcsolódó jelenségek megértését, elősegítse a diszkrimináció elleni küzdelem szereplői közötti információcserét, fejlessze e szereplők kapacitását, valamint elősegítse azon megoldások és elméletek közkinccsé tételét, melyek hasznosak lehetnek a diszkrimináció elleni küzdelemben.

Összességében tehát három – részben tartalmában is különböző – modell érvényesül egymás mellett a diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unióban:

- a nemi diszkrimináció tilalma a foglalkoztatás, a képzés és a szociális biztonság egyes aspektusai vonatkozásában, illetve 2004 óta az áruk és szolgáltatások nyújtása terén;²¹
- a faji diszkrimináció tilalma egy sor életviszony (foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem, szociális előnyök, egészségügyi ellátás, árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, lakhatás) vonatkozásában;
- a vallás vagy más meggyőződés, életkor, fogyatékoság és szexuális orientáció alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés tilalma a foglalkoztatás és képzés terén.

A három modell közötti eltéréseket csökkentette a nemi diszkriminációval foglalkozó 76/207/EEC irányelv 2002-es módosítása,²² amely több szempontból a faji egyenlőségről szóló illetve a foglalkoztatási keretirányelvhez igazította a nemi diszkriminációval szembeni védelmet. A különféle modelleknél mindazonáltal eltérően alakulnak a jogérvényesítésre vonatkozó szabályok – az egyenlő bánásmód előmozdításáért felelős szervezet létrehozását eredetileg kizárólag a faji megkülönböztetést tiltó irányelv írta elő. Később a nemi diszkriminációra is kiterjesztették a testület létrehozására irányuló kötelezettséget.²³

E hármas modell nem könnyíti meg a tagállamok és az uniós polgárok számára az antidiszkriminációs joganyagban való eligazodást, és nem teszi lehetővé a többes

¹⁷ Adam Tyson: A Tanács Irányelvei a diszkriminációmentességről az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 13. cikke alapján. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. - Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest 2002 pp. 19-28. pp. 19-20

¹⁸ Faji és etnikai hovatartozástól függetlenül a személyek közötti egyenlő elbánás elvének megvalósításáról szóló 2000. június 29.-i 2000/43/EK tanácsi irányelv (A továbbiakban: Irányelv)

¹⁹ A foglalkoztatásban és a különböző szakmák gyakorlása során az egyenlő elbánásra vonatkozó általános keretrendszer felállításáról szóló november 27.-i 2000/78/EK tanácsi irányelv

²⁰ A diszkrimináció elleni közösségi akcióprogram (2001-2006) megvalósításáról szóló 2000. november 27.-i 2000/750/EK tanácsi határozat

²¹ A Tanács 2004/EK/113 Irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról. (2004. december 13.) – In: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2004/L_373/L_37320041221hu00370043.pdf

²² Directive 2002/73/EC of the European Parliament and the Council of 23. September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions.

²³ Amended Second Equal Treatment Directive – Council Directive 2002/73/EC Art.8(a)

diszkrimináció eseteinek rugalmas kezelését sem.²⁴ E megoldás hátrányainak és hiányosságainak csökkentésére folyamatban van egy olyan horizontális irányelv kidolgozása, amely a foglalkoztatási irányelv által védett csoportok számára nyújtott jogvédelmet kiterjesztené a faji irányelv által lefedett valamennyi jogviszonyra.²⁵

3. A faji és etnikai egyenlőségről szóló 2000/43/EK Irányelv

3.1. A diszkrimináció alapja

A dokumentum címében szereplő „faji vagy etnikai származás” kifejezés jelentős vitákat váltott ki az előmunkálatok során. Több ország küldöttei tiltakozásukat fejezték ki a „faji” jelző ellen, azzal érvelve, hogy a rasszizmus elutasítása egyben azon ideológiák elutasítását is megköveteli, amelyek szerint az emberiség külön fajokra bontható. Más államok pedig azzal érveltek, hogy a „faji származás”-kifejezés elhagyása jelentős kibúvót engedne az Irányelv végrehajtása alól.²⁶

Végül, kompromisszumként a „faji származásra” való hivatkozás bekerült az Irányelv szövegébe, a preambulumba azonban beiktattak egy olyan rendelkezést, amelynek értelmében „az Európai Unió elutasít minden olyan elméletet, amely különböző emberi fajok létezésének meghatározására irányul. A „faji származás”-kifejezés tehát az irányelvben nem jelenti az ilyen elméletek elfogadását.”²⁷ Ez a megfogalmazás összhangban áll a széles körben elfogadott megközelítéssel is, amely szerint a faj nem más, mint társadalmi képződmény, amely bizonyos csoportok felsőbbrendűségének legitimálását célzó kísérletek eredményeként született.²⁸

Az etnikai származás sem kevésbé bizonytalan fogalom, hiszen maga az etnikai hovatartozás többarcú, sokelemű jelenség: összetevői többek között a megjelenés, az önmeghatározás, a kulturális és a vallási tényezők, az adott csoportra vonatkozó sztereotípiák, de akár a társadalmi kirekesztettség is. Az etnicitás meghatározó elemei országonként is eltérőek lehetnek.²⁹ Az Irányelv e problémát úgy küszöböli ki, hogy nem definiálja az etnicitást, az Amszterdami szerződés 13. cikkével együttes olvasatban azonban kifejezetten kizárja a védett okok köréből a vallási diszkriminációt. Nem tartozik az Irányelv által védett tulajdonságok körébe a nemzetiség sem.

3.2. Tiltott magatartások

Az Irányelv által tiltott magatartások a közvetlen és a közvetett diszkrimináció, a zaklatás valamint a megkülönböztetés fenti formáira adott utasítás.³⁰

Közvetlen megkülönböztetésről akkor beszélünk, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának.

²⁴ Sandra Fredman: Double Trouble: multiple discrimination and EU-law. In: European Anti-Discrimination Law Review. Issue No.2. Oct. 2005. pp.12-19.

²⁵ European Parliament backs new anti-discrimination directive. (Press release) 02.04.2009. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/019-53201-091-04-14-902-20090401IPR53200-01-04-2009-2009-false/default_en.htm

²⁶ Bell i.m. p.12.

²⁷ Irányelv Preambulum (6) bekezdés

²⁸ Sandra Fredman: Combating Racism with Human Rights: The Right to Equality. In: Sandra Fredman (ed.): Discrimination and human rights: the case of racism. Oxford, Oxford University Press 2001, p.19.

²⁹ T. Moodood, R. Berthoud, J. Nazroo, P. Smith, Virdee & S. Beishon: Diversity and Disadvantage: Ethnic minorities in Britain. (Policy Studies, Institute London, 1997) – Hivatkozik rá: Elspeth Guild i.m. p.75.

³⁰ Irányelv 2. cikk

Közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint(het)³¹, kivéve, ha e rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.

A közvetett diszkrimináció fogalma először a személyek szabad mozgása kapcsán jelentkezett az Európai Bíróság gyakorlatában, majd a nemi diszkrimináció kapcsán alakult ki jelentős joggyakorlat a meghatározásában. A nemi diszkriminációs szabályozás illetve gyakorlat igen merev, nehezen teljesíthető mércét dolgozott ki a közvetett diszkrimináció bizonyítására. Így a bizonyítási teherről szóló irányelv értelmében a közvetett diszkrimináció megállapításának feltétele, hogy az adott rendelkezés lényegesen nagyobb arányban érintse hátrányosan az adott nemhez tartozó személyeket.³² A Bíróság kezdetben az irányelv betűjéhez ragaszkodva statisztikai bizonyítékokat követelt meg a lényegesen nagyobb hátrány igazolására, a későbbiekben azonban rugalmasabbá vált.³³ Az áttörés egy, a személyek szabad mozgásával kapcsolatos ügyben, az O'Flynn-ügyben³⁴ következett be, amikor a közvetett diszkrimináció megállapítása során arra helyezték a hangsúlyt, hogy az adott rendelkezés önmagában alkalmas hátrány okozására.³⁵

A faji irányelv közvetett diszkrimináció-fogalmát a nemi diszkriminációs irányelvek mintájára alakították ki, de az O'Flynn-ügy megállapításai nyomán – azokhoz képest – egyszerűsítették. Így *elegendő, ha az adott feltétel, magatartás vagy gyakorlat alkalmas hátrány okozására*. A hátrány vonatkozásában pedig nem feltétel, hogy az lényegesen nagyobb arányban érintse az adott csoporthoz tartozó személyeket, *elegendő, ha különösen hátrányosan érinti*. Ez ugyan nehezen számszerűsíthető különbség, ám egyértelműen jelzi a fogalom rugalmasabbá, illetve a bizonyítás egyszerűbbé válását. A statisztikai bizonyítékokra való hivatkozás nem kizárt a közvetett faji diszkrimináció bizonyítása esetén sem, ezt azonban csupán lehetővé teszi, de nem követeli meg az Irányelv.³⁶

A zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki. A zaklatás definíciójával szemben több fenntartás is felmerült. Néhányan például sérelmezik, hogy az Irányelv túlságosan széles körű diszkrecionális jogkört biztosít a tagállamoknak. Mások szerint egyáltalán nem megfelelő megoldás a diszkrimináció tilalma körében reagálni a zaklatásra – a zaklatás eredhet ugyan diszkriminatív tényezőkből, azonban célszerűbb lenne általános jelleggel tiltani azt.³⁷

³¹ A hivatalos magyar fordítása szerint a közvetett diszkrimináció fogalma úgy szól, hogy „(...)egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest hátrányosan érint(...)”. E fordítás azonban elfedi az eredeti angol szövegből, illetve a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti értelmezéséből következő lényegi megállapítást, amely szerint a közvetett diszkrimináció megállapításához az is elegendő, ha az adott feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat alkalmas arra, hogy hátrányosan érintsen meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyeket. („Indirect discrimination shall be taken to occur where an apparently neutral provision, criterion or practice would put persons (...) at a particular disadvantage compared with other persons (...)”) A francia szöveg szintén azt támasztja alá, hogy elegendő, ha az adott rendelkezés alkalmas hátrány okozására: „(...)est susceptible d’entraîner un désavantage particulier” – A hivatalos szövegeket lásd www.europa.eu.int/eur-lex

³² Directive 97/80/EC Article 2 (2)

³³ Robin Allen: From Outlawing Discrimination to Promoting Equality. (European Conference on Data to Promote Equality) Helsinki, 9-10. December 2004.p.5.

³⁵ John O'Flynn v. Adjudication Officer (1996) Case C-237/94 ECR I-2617 – www.europa.eu.int

³⁶ Irányelv, Preambulum (15) bekezdés.

³⁷ Critical review p.24.

3.3. Megengedett magatartások

Az Irányelv lehetővé teszi az olyan *különleges intézkedések elfogadását és fenntartását*, amelyek a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére vagy ellensúlyozására irányulnak.³⁸

Diszkriminatívnak tekinthetők szintén az Irányelv 4. cikkében nevesített *valódi és döntő foglalkoztatási követelmények is*. A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az eltérő bánásmód nem jelent megkülönböztetést, amennyiben az adott konkrét foglalkozási tevékenység természetéből vagy végzésének a körülményeiből adódóan ez a tulajdonság valódi és döntő foglalkoztatási követelménynek számít, feltéve, hogy a cél jogszerű, és a követelmény arányos. Egyes szerzők alapvetően kérdőjelezik meg, hogy a faji, etnikai származás megalapozhat ilyen körülményt, mások pedig azt kritizálják, hogy a tagállamok nem kötelesek időről időre felülvizsgálni e követelmények alkalmazását.³⁹

3.4. Személyi hatály⁴⁰

Az Irányelv személyi hatálya kiterjed az Európai Unió területén tartózkodó valamennyi személyre, így az európai uniós állampolgárok mellett a harmadik országok állampolgáraira és a hontalanokra is. Nem vonatkozik azonban a nemzetiség alapján történő diszkriminációra, illetve kifejezetten nem érinti a bevándorlók illetve harmadik országok állampolgárainak jogállására vonatkozó szabályokat. Azonban – ahogy azt Adam Tyson megállapítja – az állampolgárság alapján megvalósuló diszkrimináció bizonyos formái közvetett faji diszkriminációnak minősülhetnek.⁴¹ A nemzetiség alapján történő megkülönböztetés megengedhetőségének problémás voltára hívja fel a figyelmet Chalmers, még hozzá a „nemzetiség” fogalmának sokrétűsége kapcsán. A szabályozás ugyanis lehetővé teszi akár a saját állampolgárokkal szembeni megkülönböztetést is, amennyiben azok más nemzetiségűek, de nem tartoznak eltérő etnikai csoporthoz. Így véleménye szerint például egy londoni étteremben uniós jog által szankcionálatlanul szerepelhet a „No Turks” kiírás mellett a „No Scots and Welsh” tábla is.⁴²

Mark Bell az Irányelv személyi hatályának további korlátaira hívja fel a figyelmet.⁴³ Kérdés, hogy miként érvényesül a diszkriminációval szembeni védelem a nem jogszerűen az Unió területén tartózkodó személyek illetve a bizonytalan jogállású személyek vonatkozásában. Az Európai Unió Alapjogi Kartája érdekes, bár nem túl biztató támpontot nyújt ebben a kérdésben. A Kartában foglalt jogok legtöbbje ugyanis valamennyi személyre korlátlanul vonatkozik, bizonyos jogok viszont – így például a munkafeltételekkel kapcsolatos egyenlő bánásmód joga – kizárólag a jogszerűen az Unió területén tartózkodó személyeket illetik meg. Ez az értelmezés a faji Irányelv értelmezésére is kihatással lehet.⁴⁴

Kötelezett körét illetően az Irányelv mind a magán-, mind a közszektorra kiterjed. Némi korlátozást jelent, hogy az áruk és szolgáltatások nyújtása kapcsán csupán a nyilvánosság számára hozzáférhető áruk és szolgáltatások nyújtására vonatkozik, e körben említve a lakhatást is. Így az egyenlő bánásmód követelménye nem vonatkozik például egy lakás olyan módon történő bérbeadására, hogy a tulajdonos is ott lakik.⁴⁵ Ezt az értelmezést erősíti a preambulum azon rendelkezése is, amely felhívja a figyelmet a magán- és családi

³⁸ Irányelv 5. cikk

³⁹ Critical review p.25.

⁴⁰ Irányelv 3. cikk

⁴¹ Tyson i.m. p.21.

⁴² Chalmers i.m.p.219.

⁴³ Bell i.m. p. 19.

⁴⁴ Bell i.m. p.19.

⁴⁵ Bell i.m. p.23.

élethez való jog, valamint az ezek körében végzett ügyletek tiszteletben tartásának fontosságára.

3.5. Tárgyi hatály

Az Irányelv túllép a nemi diszkriminációra vonatkozó szabályozás egységes tárgyi hatályán, illetve a más tagállamok állampolgáraival szemben alkalmazandó egyenlő bánásmódra vonatkozó követelményeken, tekintve, hogy azok nem terjednek ki az áruk, szolgáltatások nyújtására.⁴⁶

Az Irányelvben foglaltakat a 3. cikk szerint a következők vonatkozásában kell alkalmazni:

- a nem önálló és az önálló keresőtevékenységhez, illetve a foglalkoztatáshoz való hozzáférés feltételei
- hozzáférés pályaválasztási tanácsadáshoz, szakmai továbbképzéshez, átképzéshez, szakmai gyakorlathoz
- foglalkozási és munkakörülmények, beleértve az elbocsátásokat és a munkabért
- tagság és részvétel munkaadói és munkavállalói szervezetekben, vagy bármely szervezetben, amelynek tagjai meghatározott foglalkozásokat űznek
- szociális védelem, szociális biztonság, egészségügyi ellátás
- szociális előnyök
- oktatás
- a nyilvánosság számára hozzáférhető árukhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférés, azok nyújtása, beleértve a lakhatást is

*A rendkívül széles tárgyi hatályt szűkíti azonban, hogy az csupán a Közösségre átruházott hatáskörök területén érvényesül. A foglalkoztatás területén ez nem jelent problémát, annál nagyobb bizonytalanságot teremt azonban az egészségügy és az oktatás területén. Az Irányelv ugyanis nem ad egyértelmű útmutatást a tekintetben, hogy ezek mely aspektusaira kell, illetve nem kell alkalmazni az egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezéseket.*⁴⁷

3.6. Eljárási és szervezeti rendelkezések

Az Irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy *bírószábi és/vagy közigazgatási eljárás keretében illetve akár békéltető eljárás útján is tegyék lehetővé a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett magánszemélyek számára jogaik érvényesítését, annak a viszonyoknak a megszűnte után is, amelyben a megkülönböztetés állítólag történt.*⁴⁸ Mivel azonban a diszkriminációt elszenvedett személy általában a megkülönböztetés tényéből, illetve a diszkrimináció okául szolgáló körülményhez kapcsolódó egyéb okokból (pl. társadalmi marginalizáció) adódóan eleve hátrányos helyzetben van az őt diszkrimináló személyhez képest, ennek ellensúlyozására *speciális eljárási garanciák* szükségesek. A hatalmi egyensúly helyreállítását szolgálja *a bizonyítási teher megosztása,*⁴⁹ *a megtorlás tilalma*⁵⁰, valamint az *a rendelkezés, amely lehetővé teszi, hogy meghatározott egyesületek*

⁴⁶ Chalmers i.m. p.214.

⁴⁷ Bell i.m. p. 21.

⁴⁸ Irányelv 7. cikk (1) bekezdés

⁴⁹ Irányelv 8. cikk

⁵⁰ Irányelv 9. cikk

illetve szervezetek beavatkozhatnak az eljárásba, és segítséget nyújtsanak az adott személynek – annak beleegyezésével – jogai érvényesítésében.⁵¹

A fenti rendelkezéseken túlmenően az Irányelv előírja, hogy a tagállamok jelöljenek ki egy vagy több, az egyenlő bánásmód előmozdításáért felelős független szervezetet, amely(ek)nek feladatai az áldozatoknak való segítségnyújtás a megkülönböztetés miatti panaszaik érvényesítése során, független vizsgálatok folytatása a megkülönböztetés tárgyában, valamint független jelentések kiadása, és javaslattétel a megkülönböztetéssel összefüggő kérdésekben.⁵²

Az Irányelv a hátrányos megkülönböztetés esetén alkalmazandó szankciók vonatkozásában előírja, hogy azok magukban foglalhatják az áldozat számára fizetendő kártérítést is, és hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.⁵³

4. A diszkrimináció-tilalom megjelenése az Unió egyéb politikáiban, dokumentumaiban

4.1. Az Alapjogi Karta⁵⁴

A 2000 decemberében elfogadott Alapjogi Karta 20. cikke a törvény előtti egyenlőség általános elvét fogalmazza meg, míg a 21. cikk a diszkrimináció-tilalom elvével foglalkozik. A 21. cikk kimondja, hogy: „Tilos minden olyan megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

Azaz a Karta a 13. cikkben rögzített okokon kívül további hét jellemzőn alapuló diszkriminációt tilt. A Karta 51. cikkének megfelelően a dokumentumban foglalt rendelkezések célja, hogy iránymutatásul szolgáljon az Európai Unió törekvéseinek kialakítására, illetve a közösségi rendelkezések belső jogba való átültetése során. A Karta fontos vonatkoztatási dokumentum az Európai Bíróság jogértelmezésében.⁵⁵

Fontos továbbá, hogy 2005 tavaszán a Bizottság kidolgozott egy olyan új eljárást, amely biztosítja, hogy valamennyi uniós jogszabály-javaslatot vizsgáljanak meg az Alapjogi Kartával való összeegyeztethetőség szempontjából, illetve végezzék el e joganyagok emberi jogi szempontú hatásvizsgálatát.⁵⁶

4.2. A diszkrimináció tilalma és a szociális kohéziós politikák összefüggései

A diszkriminációellenes irányelvek megalkotása az egyenlőség, mint emberi jog biztosításán kívül további, gyakorlati szempontból is nagy jelentőségű az Európai Közösség számára. A közösségi szintű antidiszkriminációs szabályozás egyik indokát ugyanis annak felismerése adta, hogy „a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés alááshatja az EK-Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását, különösen a magas foglalkoztatási szint és szociális védelem elérését, az életszínvonal és életminőség emelését, a gazdasági és szociális

⁵¹ Irányelv 7. cikk (2) bekezdés

⁵² Irányelv 13. cikk

⁵³ Irányelv 15. cikk

⁵⁴ Az Alapjogi Karta – annak elfogadása esetén az Európai unió Alkotmányának részévé vált volna. Az el nem fogadott alkotmány-tervezet szintén nagy – az alapszerződéseket meghaladó – hangsúlyt helyezett a diszkrimináció tilalmára.

⁵⁵ Green Paper p. 10 – E.g. Case C-245/01 – RTL Television GmbH v. Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk ECR (2003) 0000; Cases T-116/01 & T-118/01 – P&O European Ferries (Vizcaya) & SA v and Diputación Foral de Vizcaya v. Commission of the European Communities ECR (2003)

⁵⁶ Brussels, 30.06.2005 COM (2004) 280 final – In: European Anti-Discrimination Law Review Issue No.2. Oct. 2005. p.38.

kohéziót és szolidaritást.”⁵⁷ Így tehát a diszkrimináció-mentes lét a fenti célkitűzések zavartalan megvalósulásának előfeltétele.

Nem csupán a diszkrimináció megszüntetése segíti elő a szociális kohézió megteremtését, hanem fordítva is érvényesül ez az összefüggés: a szociális kohézió léte, a hátrányos helyzetű csoportok gazdasági-szociális integrációja is csökkentheti a diszkriminációt. A kirekesztettség önmagában is fokozhatja a diszkrimináció előfordulásának valószínűségét (ld. a cigányság helyzetét). A legelesettebb, a diszkrimináció mellett gazdasági kirekesztettséggel, szegénységgel küzdő személyek jogérvényesítő képessége továbbá jóval kisebb, mint az ilyen jellegű problémákkal nem küzdő embereké. A fenti összefüggések indokolják, hogy a foglalkoztatást illetve társadalmi beilleszkedést elősegítő politikákban megjelenjen a diszkriminációval szembeni fellépés, illetve a leginkább érintett csoportok helyzetére való fokozott figyelem is.

A Tanács lisszaboni ülésén 2000 márciusában komplex 10 éves stratégiát fogadott el a hosszú távú gazdasági növekedés, a teljes foglalkoztatottság, a szociális kohézió és a fenntartható fejlődés elérésére.⁵⁸ A Lisszabonban elfogadott prioritások között van azon csoportok foglalkoztatási szintjének növelése, amelyek jelenleg aránytalanul kismértékben vannak jelen a munkaerő-piacon, köztük az etnikai kisebbségek és a migránsok.⁵⁹ E stratégia körében jelenik meg az Európai Foglalkoztatási Stratégia és az Európai Unió társadalmi kirekesztés megszüntetésére irányuló tevékenysége is.

A diszkrimináció tilalmának a társadalmi kohézió kérdésével való összefonódását mutatja, hogy a 2006-ban véget ért Akcióprogram diszkrimináció elleni fellépést elősegítő intézkedéseit 2007-től a Progress foglalkoztatási és társadalmi szolidaritást szolgáló közösségi programban foglalt intézkedések váltják fel. A Progress program céljai között kiemelt helyen szerepel a sokszínűség és a diszkriminációmentesség előmozdítása.⁶⁰ 2006 januárjában pedig a Bizottság antidiszkriminációs keret-stratégiájának⁶¹ megfelelően magas szintű tanácsadó testületet állított fel az etnikai kisebbségek társadalmi és munkaerőpiaci integrációjának elősegítésére.⁶²

4.3. A faji diszkrimináció elleni büntetőjogi fellépés

A Tanács 1996-ban együttes álláspontra fogadott el a rasszizmus és az idegengyűlölet ellen, és ennek keretében hatékony igazságügyi együttműködésre hívja fel a tagállamokat a rasszista jellegű bűncselekményekkel szemben.⁶³ Az Európai Unió Bizottsága 2001-ben egy rasszizmus- és idegengyűlölet elleni kerethatározat-tervezetet készített meghatározott rasszista magatartások büntetőjogi szankcionálására,⁶⁴ az Amszterdami szerződés 29. cikkének

⁵⁷ Az Irányelv bevezető rendelkezései, ezek jelentőségét hangsúlyozzák: Annual report on equality and non-discrimination 2003. Towards diversity (European Commission) p.3. – www.europa.eu.int

⁵⁸ Green Paper p.11.

⁵⁹ Green Paper p.11.

⁶⁰ Community programme for employment and solidarity – PROGRESS (2007-2013). – In: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11332.htm>

⁶¹ 'Non-discrimination and Equal opportunities for All – A Framework Strategy.' (COM 2005) 224.) – In: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10313.htm>

⁶² Commission Decision of 20 January 2006 establishing a high level advisory group on social integration of ethnic minorities and their full participation in the labour market. (2006/33/EC – Official Journal L21 of 25/01/2006.) – In: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10313.htm>

⁶³ Mészáros Ádám: A rasszizmus elleni büntetőjogi fellépés lehetőségei, különös tekintettel az Interneten történő elkövetés problematikájára. In: Jogelméleti Szemle 3003/4. szám – <http://jesz.ajk.elte.hu>

⁶⁴ A kerethatározat a közös kül- és biztonságpolitika és a bel- és igazságügyi együttműködés eszköze az Európai Unióról szóló szerződés szerint. Az irányelvvel rokon eszköz annyiban, hogy az elérendő célok tekintetében kötelező, a cél elérését szolgáló módszereket azonban a tagállam választja meg. Nincsen viszont közvetlen

felhatalmazása alapján. A kerethatározat elfogadására évkig nem került sor, mivel több tagállam is aggályosnak tartotta, hogy a büntetőjogi szankcionálás csorbítja a véleménynyilvánítás szabadságát.⁶⁵ A kérdés 2006-ban ismét napirendre került az Unióban,⁶⁶ és 2007 tavaszán a Tanács egységes politikai döntést hozott a kerethatározat elfogadásáról, valamint újabb konzultációt kezdeményezett a Parlamenttel.⁶⁷ A rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló kerethatározatot a Tanács 2008 novemberében fogadta el.⁶⁸ (A Kerethatározatról ld. 3.fejezet.)

5. Az Európai Unió bővítésének következményei

Az új illetve leendő tagállamok szempontjából több tekintetben is jelentős az egyenlő bánásmód követelménye. Egyrészt, a csatlakozási tárgyalások előfeltételeként a Koppenhágai Tanács által meghatározott politikai követelmények szerves részét képezi az emberi valamint a kisebbségi jogok tiszteletben tartása. Másrészt, az új tagállamok a közösségi joganyag részeként a diszkriminációt tiltó Irányelveket is kötelesek nemzeti jogukba átültetni.

Az Unió bővítésének a diszkrimináció-tilalom által kezelni kívánt problémákra is jelentős hatása van, mind mennyiségi, mind szerkezeti szempontból. A bővítés nyomán ugyanis a roma kisebbség vált az Európai Unió legnagyobb létszámú kisebbségévé,⁶⁹ így az antidiszkriminációs szabályozás legnagyobb célcsoportjává. A romák problémái már a bővítési folyamat kezdetétől uniós prioritásnak számítanak, a Bizottság éves jelentésében rendszeresen foglalkozott a romák integrációjának kérdésével. A kutatások azonban egyöntetűen azt mutatják, hogy a bővítés nem új problémát hozott be az Unióba, hanem a meglévő problémával való foglalkozást tette elodázhatatlanná: a romák a „rég” tagállamokban, csakúgy, mint az új tagállamokban egyaránt diszkrimináció és társadalmi kirekesztés áldozatai.⁷⁰

Emellett fontos hatása a bővítésnek, hogy amennyiben a 13. cikkben megállapított döntéshozatali mechanizmust nem módosítják, a diszkrimináció tárgyában hozott további közösségi jogi intézkedések a tagállamok egyhangú szavazatát teszik szükségessé, azaz erős és egységes politikai akaratot tételeznek fel.⁷¹

hatálya (direct effect), és a benne foglaltak nem teljesítése miatt a Bizottság nem indíthat eljárást a közösségi jog megsértése miatt.

⁶⁵ Mészáros Ádám i.m.

⁶⁶ Briefing on combatting racist crimes. The need for an EU level instrument on Racism and Xenophobia 16. June 2006. CRE

⁶⁷ Council of the European Union. Framework decision on racism and xenophobia. Luxembourg 19. April 2007 8665/07 (Presse 84) - http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/93739.pdf

⁶⁸ A Tanács 2008/913/IB kerethatározata (2008. november 28.) a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről Hivatalos Lap L 328 , 06/12/2008 o. 0055 – 0058 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008F0913:HU:HTML>

⁶⁹ The Situation of Roma in an Enlarged European Union. European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs 2004. p.1.

⁷⁰ The Situation of Roma in an Enlarged European Union p.1., p.6., Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area. Organisation for Security and Cooperation in Europe. High Commissioner on National Minorities. p.4. – www.osce.org

⁷¹ Green Paper p. 14.

6. Tendenciák, várható fejlemények

A diszkrimináció elleni fellépés továbbra is kiemelt jelentőségű a kibővült Európai Unióban. Mi sem jelzi ezt jobban, mint hogy a Bizottság keret-stratégiát⁷² dolgozott ki a megkülönböztetés elleni fellépés tárgyában. Ennek értelmében a 2007-es év az „Egyenlő esélyek mindenkinek” éve,⁷³ 2008 pedig az interkulturális kommunikáció éve volt. A megkülönböztetés elleni fellépés szükségességét és aktualitását a különféle megkülönböztetések gyakoriságát vizsgáló Eurobarometer-kutatások is évről évre alátámasztják.⁷⁴ A kutatás értelmében az európai állampolgárok szerint a diszkrimináció leggyakrabban előforduló formája az etnikai diszkrimináció,⁷⁵ és a megkérdezettek közel fele érzi úgy, hogy az etnikai diszkrimináció növekvő tendenciát mutat az 5 évvel korábbi állapothoz képest.⁷⁶ Ennek egyik oka a terrorizmus elleni harc következtében az etnikai-vallási kisebbségekkel szemben megnövekedett intolerancia lehet, amely általános jelenséggé vált az Európai Unióban.⁷⁷ A másik, fokozottan megkülönböztetett csoportot a romák alkotják: a válaszadók 77%-nak megítélése szerint romának lenni hátrányt jelent ma Európában.⁷⁸

6.1. Romák a kibővült Európai Unióban

Amint az előzőekben láthattuk, az Unió bővítésének egyik legfontosabb következménye a diszkrimináció elleni küzdelem szempontjából, hogy a roma kisebbség az Európai Unió legnagyobb létszámú kisebbségévé vált.

Felmerül a kérdés, vajon a faji diszkriminációt tiltó Irányelv rendelkezései teljes mértékben alkalmasak-e a roma kisebbséggel kapcsolatos speciális problémák megoldására. Az Európai Unió Emberi Jogi Szakértői Hálózata 2004 májusában nyilvánosságra hozott jelentésében⁷⁹ arra a következtetésre jutott, hogy az Irányelv nem megfelelő eszköz a romák speciális problémáinak kezelésére – nem csupán az új tagállamok roma lakossága, de a régi tagállamokban élő romák szempontjából sem. *A Hálózat véleménye szerint a faji Irányelvet érintetlenül hagyva szükség lenne egy, speciálisan a roma kisebbség integrációjával foglalkozó irányelv megalkotására a 13. cikk felhatalmazása alapján.* (Fenti álláspontját a Hálózat későbbi jelentéseiben is változatlanul fenntartotta, illetve a 2005 áprilisában

⁷² „Non-discrimination and Equal opportunities for All – A Framework Strategy.” (COM 2005) 224.) – In: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10313.htm>

⁷³ Decision No. 771/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 establishing the European Year of Equal Opportunities for All (2007) – towards a just society. (Official Journal L146 of 31/05/2006)

⁷⁴ Discrimination in the European Union. Eurobarometer. (Fieldwork: June-July 2006.; Publication: January 2007.) In: http://www.stop-discrimination.info/fileadmin/pdfs/Reports/Eurobarometer/eurob07_en.pdf; Discrimination in the European Union. Eurobarometer. (Fieldwork: June-February-March 2008.; Publication: July 2008.) In: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_en.pdf

⁷⁵ Eurobarometer 2007 p.36., Eurobarometer 2008. p.8.

⁷⁶ Eurobarometer 2007 p.38., Eurobarometer 2008., p.8.

⁷⁷ Report on the situation of fundamental rights in the European Union and its Member States in 2005. – EU Network of independent experts on fundamental rights. (CFR-CDF/Conclusions 2005) – http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm#

⁷⁸ Eurobarometer 2007 p. 42.

⁷⁹ Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union for 2003 – EU Network of independent experts on fundamental rights. (CFR-CDF.repEU.2003) – http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_en.pdf

elfogadott, a kisebbségek védelméről szóló tematikus jelentés⁸⁰ is tartalmaz ezirányú javaslatokat.)

A Hálózat szerint a következő problémák miatt lenne fontos az új szabályozás megalkotása: Az Irányelv egyrészt nem specifikusan a régóta kirekesztett csoportok, másrészt pedig nem az eltérő kulturális hagyományokkal rendelkező csoportok integrációját célozza. Eltérő kulturális hagyománynak minősül például a romák esetén a nomád életmód. Ezzel összefüggésben az utazó romák szempontjából önmagában nem elegendő például a lakhatással kapcsolatos diszkrimináció tilalma. A szakértők szerint a lakhatáshoz való jogot ténylegesen az biztosítaná az utazó roma közösségek számára, ha kötelező lenne megfelelő táborhelyeket is kijelölni a romák számára. Ugyanígy az oktatáshoz való diszkriminációmentes hozzáférést is az biztosítaná az utazó közösségek számára, ha igényeiknek megfelelő rugalmas oktatási formák bevezetésére köteleznék az államokat. Azaz a diszkrimináció pusztán tilalma, a formális egyenlőség biztosítása ez esetben nem elegendő, speciális, az adott közösség szükségleteihez alkalmazkodó intézkedésekre, az ésszerű alkalmazkodás fogalmának (ld. III. fejezet) a roma közösségre való kiterjesztésére van szükség. Az Irányelv nem tartalmazza továbbá a szegregáció tilalmát sem, annak ellenére, hogy a romákat jelentősen érintő problémáról van szó. Emellett nem elég széles a tárgyi hatálya, így nem nyújt megoldást arra az esetre sem, amikor a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést a személyazonosító okmányok hiánya gátolja. (Véleményem szerint az utóbbi problémára a közvetett diszkrimináció fogalma jelenthet megoldást.)

A Szakértői Hálózat koncepcióban nem tartja megfelelő eszköznek a meglévő szabályozást az európai romák helyzetének megoldására. E helyett alapvetően eltérő, kulturális és történelmi tényezőket is figyelembe vevő, bizonyos szempontból a nemzeti kisebbségekre vonatkozó szabályokkal rokonítható uniós szabályozást tartana célravezetőnek. Alternatívaként azonban felveti azt is, hogy nyílt koordinációs intézkedésekkel kellene összehangolni a tagállamok romákra vonatkozó intézkedéseit, és ennek elősegítése érdekében ösztönző intézkedést kellene elfogadni az Amszterdami szerződés 13. cikke alapján. A tagállamok rendszeres jelentést készítenének az általuk elfogadott intézkedésekről, különös tekintettel az ésszerű alkalmazkodás körébe tartozóakra.⁸¹

Az Európai Unió Bizottságának 2004-ben elkészült szakértői jelentése a romák helyzetéről a kibővült Európai Unióban⁸² megfontolandónak tartja a roma-irányelv elfogadására irányuló javaslatot. Jogi kötelezettség hiányában ugyanis nem biztos, hogy a tagállamok elegendő ösztönzést éreznek tényleges és hatékony intézkedések meghozatalára a romák helyzetének javítása érdekében. E borúlátás nem alaptalan, hiszen eddig sem volt hiány nemzetközi ajánlásokban, javaslatokban e területen, áttörő javulás azonban egyik államban sem észlelhető. Így van ez annak ellenére, hogy a különféle nemzetközi dokumentumok lényegében hasonló jellegű intézkedéseket javasolnak, melyeket a tagállamok rendre nem fogadják el. Fragmentált kezdeményezéseket találunk ugyan, azonban – ahogy erre az Európai Bizottság is rámutat szakértői jelentésében, – a romákkal kapcsolatos intézkedések nagy része ad hoc, rövid távú kezdeményezésnek tekinthető, melyek nem alkotnak átfogó, összetett stratégiát.⁸³

⁸⁰ Thematic Comment No. 3: the protection of minorities in the European Union. - E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights 25. April 2005 (CFR-CDF.Them.Comm2005en) - http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/thematic_comments_2005_en.pdf

⁸¹ Thematic Comment No.3: the protection of minorities in the European Union. - E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights pp.55-57

⁸² The Situation of Roma in an Enlarged European Union. European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs 2004 – www.europa.eu.int

⁸³ The Situation of Roma in an Enlarged European Union. p.40.

A speciális roma-irányelv kapcsán azonban felmerül néhány kérdés. Egyrészt kérdéses, hogy közös nevezőre hozhatóak-e – a cigányság igen nagy belső kulturális tagoltságától eltekintve is – a régi és az új uniós tagállamokban élő romák kulturális és szociális hagyományai egymással, másrészt nem világos, hogy mennyiben tudná a különbségeket egyetlen irányelv megnyugtatóan kezelni. A javaslat törekszik ugyan a differenciálásra, kiemelve az olyan intézkedések szükségességét, amelyek lehetővé teszik, hogy a roma személyek válasszanak, utazó, félig letelepedett vagy letelepedett életmódot kívánnak-e folytatni, kérdés azonban, hogy mindez elegendő-e. Nem biztos ugyanis, hogy Európa valamennyi roma közösségének szüksége van a kultúrájához meghatározott életviszonyok vonatkozásában alkalmazkodó intézkedésekre, illetve, hogy ugyanolyan jellegű alkalmazkodást kívánnak-e meg valamennyi roma közösség. Az Európai Bizottság is felhívja a figyelmet annak veszélyére, hogy a roma közösségeket gyakran akkor is nomádként kezelik, ha valójában letelepedett életmódot szeretnének folytatni.⁸⁴

A roma-irányelv javaslattal szemben támasztható másik aggály abban foglalható össze, hogy egyelőre ugyan nincs az Unióban más olyan kisebbségi csoport, amelynek problémái mennyiségi és minőségi szempontból ugyanolyan súllyal jelennének meg, mint a roma kisebbségé, idővel viszont (sajnálatos módon) nem zárható ki, hogy mások, például az iszlám kisebbség problémái is olyan jelentőssé válnak, melyek a létező irányelvek keretei között már nem lesznek majd megoldhatóak. Ekkor megfontolandó lehet újabb specifikus irányelv alkotása, hasonlóan az Európa Tanács rasszizmus és intolerancia elleni bizottsága (ECRI) külön ajánlásához, amelyet az iszlám hívőkkel szembeni rasszista megnyilvánulások tárgyában fogadott el.⁸⁵ Amint ezt a fentiekben láttuk, a közösségi szintű antidiszkriminációs intézkedések meghozatalához a tagállamok egyhangú döntése szükséges. Több mint kétséges azonban, hogy a kollektív jogok elismerését alapvetően tagadó tagállamok, köztük Franciaország megszavaznák az egyes csoportok védelmét szolgáló irányelveket. Az Európai Bizottság is felteszi a kérdést, vajon tényleg célszerű lenne-e egy adott kisebbség vonatkozásában külön irányelvet elfogadni illetve, hogy nem orvosolhatóak-e a fenti problémák a meglévő szabályozás módosításával és teljes körű végrehajtásával?⁸⁶

Véleményem szerint a speciálisan romákra vonatkozó irányelv megalkotása helyett célravezetőbb lenne az Irányelv rendelkezéseinek módosítása oly módon, hogy az lehetővé tegye a roma kisebbség(ek) eddig megoldatlan problémáinak hatékonyabb kezelését (pl. szegregáció tilalmának beiktatásával). A faji szegregációt tiltó szabályozás elfogadását a Bizottság is támogatná, akár külön „deszegregációs irányelv” formájában.⁸⁷ Célszerű lenne beiktatni az ésszerű alkalmazkodás követelményét a faji irányelvbe. Megfontolandó továbbá egy nyílt koordináción alapuló, összehangolt közösségi roma-stratégia kialakítása is, amint arra a Szakértői Hálózat is javaslatot tett. Arra a kérdésre azonban, hogy adható-e egyetlen irányelvben közös stratégia a kibővült Európai Unióban élő valamennyi roma közösség problémáinak megoldására, valójában az érintettek adhatnak autentikus választ.

A Bizottság a speciális irányelven túl számos jogalkotásra vonatkozó javaslatot tett a romák helyzetének javítása érdekében. Így többek között javasolta a szegregáció tilalmának kodifikálását, valamint azt, hogy az antidiszkriminációs és társadalmi beilleszkedést elősegítő intézkedések célcsoportjaként kifejezetten nevesítsék a roma kisebbséget.⁸⁸ Számos szervezeti intézkedésre is javaslatot tett, mint például a roma ügyekért felelős bizottság és szakértői testületek felállítására. Ajánlja továbbá a mainstreaming módszerének alkalmazását, azaz,

⁸⁴ The Situation of Roma in an Enlarged European Union. p.36.

⁸⁵ ECRI General Policy Recommendation No.5.: Combating Intolerance and discrimination against Muslims. Strasbourg, 27.April 2000

⁸⁶ The Situation of Roma in an Enlarged European Union. p.45.

⁸⁷ The Situation of Roma in an Enlarged European Union. p.48.

⁸⁸ The Situation of Roma in an Enlarged European Union. p.48.

hogy valamennyi uniós intézkedést már annak kidolgozása során vizsgáljanak meg abból a szempontból, hogy az milyen hatással lesz a marginalizált helyzetű csoportokra, és javasolja az intézkedések utólagos értékelését. A mainstreaming mellett azonban a célzott intézkedések fontosságára is felhívja a figyelmet.⁸⁹

Az Európai Parlament tevékenysége is kiemelt figyelmet érdemel a roma kisebbség helyzetével összefüggésben. A Parlament 2005. április 8.-án állásfoglalást fogadott el a romák európai uniósbeli helyzetéről, amelyben mind a tagállamok, mind az Unió részéről erőfeszítéseket sürget a romák helyzetének javítására, és felhívja a Tanácsot, a Bizottságot, a tagállamokat, a tagjelölt országokat, hogy fontolják meg a romák európai kisebbségként való elismerését. Felhívja továbbá a Bizottságot egy olyan cselekvési terv elfogadására, amely útmutatást adhat a tagállamok és a tagjelölt országok számára a romák gazdasági, társadalmi és politikai integrációjának javítására.⁹⁰

Mindezen törekvések ellenére a mai napig nem történtek valóban hatékony, előremutató lépések az európai romák helyzetének javítására. 2007 novemberében ezt felismerve – román állampolgárságú romák Olaszországból történt tömeges kiutasítását követően – az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el a személyek szabad mozgása tárgyában, amelyben hangsúlyozza a roma lakosság integrációjának fontosságát és felkéri az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki összeurópai roma integrációs stratégiát, mellérendelve a szükséges anyagi forrásokat. Javaslatot tett továbbá a romák integrációjáért dolgozó szervezetek hálózatának létrehozására, valamint a tagállamok integrációs jó gyakorlatainak összegyűjtésére is.⁹¹

⁸⁹ The Situation of Roma in an Enlarged European Union. p.50.

⁹⁰ Az Európai Parlament állásfoglalása a romák európai uniósbeli helyzetéről. – www.romaweb.hu

⁹¹ European Parliament resolution of 15 November 2007 on application of Directive 2004/38/EC on the right of EU citizens and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States The European Parliament- <http://www.indymedia.org.uk/en/2007/11/386090.html>

II. fejezet

Az uniós tagállamokban érvényesülő nemzetközi faji diszkriminációs joganyag

Ebben a fejezetben áttekintem, hogy milyen közös kötelező és nem kötelező nemzetközi dokumentumok befolyásolják illetve befolyásolhatják az EU tagállamainak faji diszkrimináció elleni szabályait, intézkedéseit.

1. Az ENSZ vonatkozó dokumentumai

Az ENSZ Alapokmány 1. cikkének 3. bekezdése értelmében az ENSZ egyik célja, hogy „(...) az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen.” Az 55. cikk értelmében az ENSZ előmozdítja „az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását”. Az Alapokmány tehát – a nemzetközi dokumentumok körében elsőként – a nemzetközi jog tárgyává tette az alapjogokat,⁹² így a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is.

Az Alapokmánnyal összhangban, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a Nyilatkozatban biztosított jogok vonatkozásában a Közgyűlés által 1948. december 10-én elfogadott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* is több helyütt⁹³ rögzíti. A Nyilatkozat – bár jogi kötőerővel nem bír –, mégis nagy jelentőségű, az emberi jogokat elsőként átfogó jelleggel deklaráló nemzetközi dokumentum.⁹⁴

Az 1966. decemberében elfogadott *Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*, valamint a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* az általuk biztosított jogok tekintetében rögzítik a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a Nyilatkozat szövegezését átvéve.⁹⁵ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában ezenkívül egy, a diszkrimináció-mentes bánásmódon túlmutató rendelkezés is megjelenik: a 27. cikkben az államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek tagjaitól nem tagadják meg azt a jogot, hogy „csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

Kifejezetten a faji diszkrimináció tilalmát érinti a népirtás (genocídium) büntetéséről és megtorlásáról szóló 1948-as egyezmény, amely a népirtást a nemzeti, népi, faji vagy vallási alapú hátrányos megkülönböztetés válfajaként tiltja. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1963-ban Nyilatkozatot adott ki a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről, 1965-ben pedig elfogadták a *faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezményt*. Az Egyezmény a nemzetközi jogban elsőként határozza meg a hátrányos megkülönböztetés fogalmát, azáltal, hogy az „minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi

⁹² Thomas Buergenthal: Nemzetközi emberi jogok. Helikon Kiadó 2001. pp-32-33

⁹³ 1. cikk., 2. cikk, 7. cikk, 21. cikk

⁹⁴ Egyes álláspontok szerint azonban mégis tulajdonítható valamiféle normatív kötőerő a Nyilatkozatnak, egyrészt mivel az a nemzetközi jog által elismert jogelvek illetve szokásjog részévé vált, másrészt pedig azért, mert autentikus értelmezését adja az ENSZ Alapokmányában rögzített alapjogoknak. Ld. Buergenthal: i. m. pp.38–41.

⁹⁵ Bokorné– Környei: i.m. p.8.

jogok és alapvető szabadságok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása.” A nemzetiség alapján történő különbségtétel azonban nem azonos az állampolgárság alapján történő megkülönböztetéssel – az utóbbit az Egyezmény nem tiltja. A Nemzetközi Bíróság a fenti meghatározást az ENSZ Alapokmány megkülönböztetést tiltó rendelkezése hiteles értelmezéseként fogadta el.⁹⁶ Az Egyezmény kiveszi a tiltott magatartások köréből a pozitív intézkedéseket. (ld. IV. fejezet)

Az Egyezmény tárgyi hatálya a következőkre terjed ki: egyenlő bánásmódhoz való jog az igazságszolgáltatásban; személyes biztonsághoz és az állami védelemhez való jog; politikai jogok; polgári jogok; gazdasági, szociális és kulturális jogok; a nagyközönség céljára szolgáló minden hely vagy szolgáltatás (közlekedés, szállodák, éttermek, kávéházak, színházak, közterek) igénybevételéhez való jog⁹⁷. Az érintett jogok köre meglehetősen széles tehát, és a hátrányos megkülönböztetés fenti definíciójával akár az Irányelvvel konkuráló jogi eszközzé is tehetné az Egyezményt. Annál is inkább így van ez, mivel az Egyezmény kötelezi a részes államokat, hogy megfelelő eszközökkel tiltsák és szüntessék meg a hátrányos megkülönböztetést.⁹⁸ Nemzeti bíróságok és egyéb állami intézmények útján hatékony védelmet és jogorvoslatot kell biztosítani a faji megkülönböztetés ellen, és biztosítani kell azt a jogot, hogy az elszenvedett kárért mindenki igazságos és megfelelő jóvátételt vagy elégtételt kérjen.⁹⁹

Az Egyezmény egy Bizottság felállításáról is rendelkezik, amely országjelentéseket készít az egyezmény betartásáról és államközi, valamint egyéni panaszokat is vizsgálhat¹⁰⁰. A Bizottság számos általános ajánlást adott ki az Egyezmény értelmezése kapcsán.

A faji diszkrimináció tárgyköréhez kapcsolódik az *apartheidet emberiség elleni bűncselekménynek nyilvánító 1973-as egyezmény* is.

Az 1989-ben elfogadott, a *Gyermek Jogairól szóló Egyezmény* a gyermekek mindennemű, így faji alapú vagy bőrszín miatti hátrányos megkülönböztetését is tiltja.¹⁰¹

Bár nem részese valamennyi tagállam, érdemes megemlíteni a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által 1958-ban elfogadott *111.-es számú Egyezményt*, amely a foglalkoztatás területéhez kapcsolódóan tiltja többek között a faji alapú hátrányos megkülönböztetést.¹⁰²

Említést érdemel az *oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló 1960-as UNESCO egyezmény* is, bár nem csatlakozott hozzá valamennyi tagállam, így az abban megfogalmazottak nem minősülnek közös európai standardnak, mégis. Az Egyezmény azért jelentős, mert a megkülönböztetés fogalmát a szegregáció jelenségeire is kiterjeszti. Az 1. cikk értelmében megkülönböztetésnek minősül „a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen más véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen:

- a.) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;
- b.) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása;

⁹⁶ Buergenthal i.m. p.59.

⁹⁷ 5. cikk

⁹⁸ 2. cikk (1)d)

⁹⁹ 6. cikk

¹⁰⁰ Buergenthal i.m. p.61.

¹⁰¹ 2. cikk

¹⁰² 1. cikk

- c.) bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen Egyezmény 2. cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával; vagy
- d.) valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe juttatása.”

A 2. cikk értelmében nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek – egyéb megszorítások mellett – külön oktatási rendszer fenntartása a két nembeli tanulók számára, a vallási vagy nyelvi okból megvalósuló külön oktatás, valamint a magán tanintézetek létesítése. Biztosítani kell azonban a szabad választás és a részvétel egyenlő lehetőségét.

Az ENSZ működése során – az egyezmények elfogadásán túlmenően is – kiemelt figyelmet szentel a rasszizmus elleni küzdelemnek. Így 1973-tól három egymást követő évtizedet nyilvánított a rasszizmus elleni küzdelem évtizedévé, és fogadott el ezekhez kapcsolódó cselekvési terveket. Négy alkalommal szerveztek rasszizmus elleni világkonferenciát: 1978-ban, 1983-ban, 2001-ben,¹⁰³ majd 2009-ben.¹⁰⁴

2. Az Európa Tanács dokumentumai

2.1. A Római Egyezmény 14. cikke

Az 1950-ben Rómában elfogadott, az *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Egyezménynek* valamennyi uniós tagállam részese. Az Egyezmény 14. cikke értelmében: „A jelen egyezményben foglalt jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

A 14. cikk tehát nem önálló, saját jogon is érvényesíthető diszkrimináció-tilalmi rendelkezést tartalmaz, hanem az Egyezményben foglalt jogok vonatkozásában tiltja a hátrányos megkülönböztetést. E rendelkezés járulékos jellegét azonban valamelyest enyhítette a Bíróság jogértelmezése. Már igen korán, az ún. belga nyelvi ügyben kimondta a Bíróság, hogy a 14. cikk ugyan nem alkalmazható önmagában, ha azonban az Egyezmény egy másik rendelkezésével összefüggésben hivatkoznak rá, akkor is megalapozhatja az Egyezmény sérelmét, ha a másik rendelkezés sérelme nem állapítható meg.¹⁰⁵ Azaz elegendő, ha az adott tényállás az Egyezmény valamely rendelkezésének hatókörébe esik.¹⁰⁶ A Bíróság tehát lehetőségei szélső határáig terjeszkedve tágította ki a 14. cikk alkalmazási körét.

Ugyanakkor a Bíróság – másik szempontból – viszont szűkítette is a 14. cikk hatókörét. Azt a gyakorlatot alakította ugyanis ki, hogy amennyiben egy adott ügyben megállapítható egy érdemi rendelkezés sérelme, általában nem szükséges a 14. cikk sérelmének további vizsgálata, sőt nem is szolgál hasznos jogi célt.¹⁰⁷ A Bíróság ezáltal járulékos, kiegészítő szerepre fokozta le a 14. cikket. A gyakorlat azonban nem ilyen

¹⁰³ Christopher McCrudden: International and European Norms Regarding National Legal Remedies for Racial Inequality. In: Sandra Fredman (ed.): Discrimination and Human Rights: The Case of Racism, pp. 251-307. Oxford Univ. Press, 2001. p.261.

¹⁰⁴ <http://www.un.org/temp/drc2009/index.shtml>

¹⁰⁵ „Belgian Linguistic Case” 23. July 1968, para 9. – www.echr.coe.int

¹⁰⁶ Case of Abdulaziz et al v. the United Kingdom 28. May 1985, para 71. – www.echr.coe.int

¹⁰⁷ Case of Airey v. Ireland, 9. October 1979, para 30; Case of Dudgeon v. the United Kingdom, 22. October 1981, para 69. – www.echr.coe.int

következetes: egyes esetekben a Bíróság egy konkrét rendelkezés sérelmének megállapítását követően is vizsgálja a diszkrimináció-tilalom érvényesülését.¹⁰⁸

A Bíróság tevékenységétől függetlenül szűkítette viszont a 14. cikk alkalmazását az a tény, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének középpontjában a polgári és politikai jogok állnak. Ennek következtében a szociális jogokkal, például az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutással kapcsolatos diszkriminációs panaszok eleve ki voltak zárva a bírói kontroll alól.

Az Egyezményben foglalt tilalom nem bizonyult hatékony eszköznek a faji diszkrimináció elleni fellépés szempontjából: 2004-ig az Emberi Jogok Európai Bírósága egyetlen esetben sem állapított meg faji diszkriminációt.¹⁰⁹ (Elsőként a Nachova kontra Bulgária ügyben¹¹⁰ került sor faji alapú hátrányos megkülönböztetés megállapítására.¹¹¹)

2.2. A 12 számú kiegészítő jegyzőkönyv

Már a 60-as években felismerték, hogy a 14. cikk járulékos jellege folytán a hátrányos megkülönböztetés tilalma nem érvényesül megfelelő módon. Ekkor jelentkeztek törekvések a védelmi szint növelésére: mind az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, mind pedig kormányközi szakértői bizottságok készítettek e témával foglalkozó tanulmányokat és javaslatokat.¹¹² A politikai légkör csupán a 90-es évekre érett meg a változásra. A kiegészítő jegyzőkönyv első tervezetét az ECRI (ld. később) dolgozta ki, a diszkrimináció rasszizmussal összefüggő okaira (faj, bőrszín, nyelv, vallás, etnikai vagy nemzetiségi származás) koncentrálna. A diszkrimináció általános tilalmát kiterjesztő jegyzőkönyv végső tervezetét az Emberi Jogi Főbizottság készítette el.¹¹³ E tervezet 2000. június 26.-án kapta meg a szükséges támogatást a Miniszterek Bizottságában.¹¹⁴ A Jegyzőkönyv hatályba lépéséhez szükséges 10 ratifikáció 2005. áprilisára gyűlt össze. A kibővült Unió tagállamai közül azonban mindössze Ciprus, Finnország, Luxemburg, Hollandia, Románia és Spanyolország ratifikálta a Jegyzőkönyvet, néhány tagállam, nevezetesen Bulgária, Dánia, Franciaország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Svédország és az Egyesült Királyság pedig alá sem írta.¹¹⁵

Annak ellenére, hogy egyelőre nem minősül közös uniós normának, újszerűsége és jelentősége miatt érdemes megismerni a Jegyzőkönyvvel.

Az 1. cikk értelmében:

„1. A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, bőrszín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi

¹⁰⁸ Sia Spiliopoulou Akermark: The limits of pluralism – Recent jurisprudence of the European Court of Human Rights with Regard to Minorities. Does the Prohibition of Discrimination add Anything? In: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 3/2002, p. 21. - www.ecmi.de

¹⁰⁹ Claude Cahn: Towards Realising a Right to Positive Action for Roma in Europe: Connors v. UK. In Roma Rights Quarterly 1/2005 – www.errc.org

¹¹⁰ Case of Nachova and Others v. Bulgaria 26. February 2004. – www.echr.coe.int

¹¹¹ Ezt követően nőtték a faji diszkriminációs ügyek esélyei a bíróság előtt: 2007 novemberében egy oktatási szegregációs ügyben állapította meg a faji diszkriminációt a Bíróság. (D.H. and Others v. the Czech Republic.) - http://www.soros.org/newsroom/news/echr_20071113

¹¹² Rapport explicatif – Protocole No. 12 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. (A továbbiakban: Rapport explicatif)– www.humanrights.coe.int

¹¹³ Rapport explicatif

¹¹⁴ Michael Head: Diszkrimináció elleni védelem az ECHR alapján. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzetközi konferencia, Budapest 2001. december 6-7. Nemzeti és Etnikai kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest 2002 pp. 11-18., pp. 12-13.

¹¹⁵ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=8&DF=&CL=ENG> (Status as of 08/07/2009)

származás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

2. Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon.”

Mielőtt a fentiek értelmezésébe bocsátkoznánk, érdemes néhány fogalmat tisztázni:

A megkülönböztetés (az angol illetve francia szöveg szerint „diszkrimináció”¹¹⁶) jelentése azonos az Egyezmény 14. cikkében foglalt fogalommal, így azt a strasbourgi bíróság vonatkozó gyakorlata fényében kell értelmezni.¹¹⁷

A diszkriminációra okot adó körülmények szintén megegyeznek a 14. cikkben felsoroltakkal, így körük az életviszonyok változásának megfelelően bővíthető. A Bíróság élt is ezzel a lehetőséggel.¹¹⁸

Fontos kérdés, hogy mit takar az 1. cikk második bekezdésében szereplő „hatóság” fogalma. Az Európa Tanács által adott értelmezés szerint e fogalom azonos az Egyezmény 8. cikk 2. bekezdésében, illetve 10. cikk 1. bekezdésében szereplő fogalommal, így nem csupán a közigazgatási hatóságok, hanem a bíróságok és a jogalkotó szervek is ide tartoznak.

A Jegyzőkönyv – a két bekezdést együttesen olvasva – a következő alaphelyzetekre terjeszti ki a diszkrimináció tilalmát: amikor egy személynek nem teszik lehetővé, hogy éljen a hatályos nemzeti törvények által biztosított valamely jogával; amikor egy állami hatóság nem tesz eleget a nemzeti törvényi előírásokból eredő hatályos jogi kötelezettségének; illetve amikor diszkrecionális jogkörben jár el; valamint a hatóság bármely más cselekményére illetve annak elmulasztására.¹¹⁹

Felvetődik a kérdés, hogy *a részes államok mennyiben kötelesek a diszkrimináció tilalmát biztosító intézkedések hozatalára, akár magánszemélyek közötti jogviszonyok vonatkozásában is (ún. horizontális hatás, azaz teremt-e pozitív cselekvési kötelezettséget a Jegyzőkönyv.*

A Jegyzőkönyvhöz fűzött magyarázó rendelkezések értelmében a dokumentum elsődleges célja annak a negatív tartalmú kötelezettségnek a rögzítése, hogy az államok nem alkalmazhatnak diszkriminációt magánszemélyekkel szemben. A rendelkezés alapján azonban – kivételes jelleggel – meghatározott mértékű pozitív cselekvés is számon kérhető lehet az államon. Amikor ugyanis a magánszemélyek közötti jogviszonyok vonatkozásában a diszkriminációval szembeni védelem hiánya kirívóan súlyos, az az állam felelősségét vonhatja maga után a Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelme miatt.¹²⁰ Gyakorlatilag akkor lehetséges ilyen helyzet, ha pozitív cselekvés hiányában meghatározott területekre egyáltalán nem terjedne ki a diszkriminációval szembeni védelem. Mark Bell példájával élve:¹²¹ amennyiben az egészségügy nagyrészt a magánszféra kezében lenne, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való diszkrimináció-mentes hozzáférés érdekében elkerülhetetlen lenne az ezt garantáló szabályok megalkotása. Magánszemélyek egymás közötti jogviszonyai vonatkozásában a Jegyzőkönyvhöz fűzött magyarázat egy további – az előző logikához illeszkedő – támpontot is nyújt az állami szabályozási kötelezettség tekintetében. Eszerint csak olyan jogviszonyokban kérhető számon az állam pozitív cselekvése, amelyekben az állam is jelen van a háttérben, illetve amelyek vonatkozásában az állam is visel bizonyos felelősséget. (Ilyen

¹¹⁶ A terminológia vonatkozásában érdemes néhány értelmező megjegyzést tenni: a francia szövegben a 14. cikkben a „megkülönböztetés” (distinction), míg a Jegyzőkönyvben a „diszkrimináció” (discrimination) kifejezés szerepel. Ez azonban csak a terminológia „javítását”, az Egyezmény angol szövegéhez való igazítását jelenti, nem pedig lényegi, tartalmi változást.

¹¹⁷ Rapport explicatif

¹¹⁸ Például a szexuális irányultság kapcsán – Salneiro de Silva Monta v. Portugal, 21. December 1999.

¹¹⁹ Head i.m. pp. 14-15.

¹²⁰ Ld. X et Y c. Pays Bas, 26. mars 1985, Art.23, 24., 27., 30

¹²¹ Bell i.m. p.24.

pl. a munkaviszony, a közszolgáltatások, a köz számára nyitva álló létesítményekbe történő belépés.)¹²²

Morawa ezzel kapcsolatban egy másik szempontot hangsúlyoz:¹²³ véleménye szerint annak megítélésénél, hogy az államok kötelesek-e pozitív cselekvésre a 12. kiegészítő jegyzőkönyv alapján, az elesettség, a kiszolgáltatottság tekinthető döntő tényezőnek. Akkor köteles ugyanis az állam gondoskodni egy adott személy védelméről, amikor az helyzetéből adódóan nem képes erre. Az egyén helyzetét azonban nem csupán szubjektív tényezők határozzák meg, hanem az adott jogviszony jellege is hatással lehet arra (pl. orvos-beteg viszony).

A 12. számú kiegészítő jegyzőkönyv összességében tehát igen erős eszköze lehet a megkülönböztetés elleni fellépésnek. Jelenleg ugyan még igen messze van attól, hogy kötelező normává váljon az Unió valamennyi tagállamában, mégis érdemes áttekinteni, hogy mennyiben nyújt többet, kevesebbet, esetleg mást az Irányelvben foglaltaknál.

2.3. A Jegyzőkönyv és a faji Irányelv viszonya

Elsődleges különbség, hogy míg az Irányelv kizárólag a faji alapú megkülönböztetés vonatkozásában tartalmaz rendelkezéseket, a Jegyzőkönyv a diszkrimináció okainak nyílt felsorolását adva bármilyen alapon történő hátrányos megkülönböztetésre kiterjed.

További eltérés a két szabályozási eszköz között, hogy míg a Jegyzőkönyv elsődlegesen negatív kötelezettséget teremt a részes államok számára, addig az Irányelv konkrét, pozitív tartalmú szabályozási kötelezettséget hordoz. *Tárgyi hatály* tekintetében az Irányelv konkrétan nevesített életviszonyokra vonatkozik, míg a 12. számú kiegészítő jegyzőkönyv tárgyi hatálya ennél szélesebb, mivel általában a nemzeti törvényekre és az állami hatóságok intézkedéseire vonatkozik.

Védelmi körét tekintve – ahogy ezt az I. fejezetben láttuk – az Irányelv elvileg minden, az Európai Unió területén tartózkodó személyre, így az európai uniós állampolgárok mellett a harmadik országok állampolgáraira és a hontalanokra is kiterjed. Nem vonatkozik azonban a nemzetiségen alapuló diszkriminációra, és kifejezetten nem érinti a bevándorlók valamint harmadik országok állampolgárainak jogállására vonatkozó szabályokat. A Jegyzőkönyv nem tartalmaz kifejezett rendelkezést személyi hatályára vonatkozóan. A 3. cikk viszont kimondja, hogy a Jegyzőkönyv az Egyezmény kiegészítésének minősül, és eszerint alkalmazandó. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. cikke rögzíti, hogy az Egyezmény hatálya a szerződő felek joghatósága alá tartozó valamennyi személyre kiterjed. E rendelkezés különösen akkor válik jelentőssé, ha figyelembe vesszük, hogy a Jegyzőkönyv a nemzetiség alapján történő megkülönböztetést is tiltja. A Jegyzőkönyvhöz fűzött magyarázat is reagál erre az államok többsége számára meglehetősen ijesztő következtetésre, elismerve, hogy a tagállamok többsége nemzeti származás alapján ténylegesen különbséget tesz meghatározott juttatásokhoz való hozzáférés tekintetében. A Jegyzőkönyvhöz való csatlakozás nem vonja automatikusan maga után e rendelkezések felszámolását – a különbségtétel megmaradhat, amennyiben nem minősül a Bíróság által meghatározott kritériumok (ld. alább) szerint diszkriminációnak.¹²⁴

A *kötelezett kör* vonatkozásában viszont az Irányelv alapján kialakított nemzeti szabályozás nyújt nagyobb fokú védelmet, mivel a védett életviszonyok vonatkozásában magánszemélyeket is kötelez, míg a 12. számú kiegészítő jegyzőkönyvből csak másodlagosan származhat a magánszemélyekre vonatkozó tilalom. A magánszemélyek egymás közötti

¹²² Rapport explicatif

¹²³ Alexander H. E. Morawa: The Concept of Non-Discrimination: An Introductory Comment. In: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 3/2002 – www.ecmi.de

¹²⁴ Rapport explicatif

viszonyaiban is potenciálisan érvényesülő diszkrimináció-tilalom területei közötti eltérés azonban nem olyan nagy, mint amekkorának első pillantásra tűnik – az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó szinte valamennyi jogviszony ugyanis olyan jellegűnek tekinthető, amelynek a háttérében jelen van az állam.

Érdemes megvizsgálni, hogyan viszonyulnak egymáshoz az Irányelv és a Jegyzőkönyv alapján tiltott magatartások, azaz hogyan jelenik meg *a diszkrimináció fogalma* a két szabályozó eszközben.

Ahogy azt már jeleztem, a Jegyzőkönyvben megjelenő diszkrimináció-fogalom azonos a 14. cikkben szereplő fogalommal, azaz vonatkozik rá a Bíróság jogértelmezése. Eszerint nem minden eltérő bánásmód minősül diszkriminációnak. *Diszkriminatív az eltérő bánásmód akkor, ha az ésszerű és tárgyilagos módon nem indokolható, azaz nincs legitim célja és az alkalmazott eszközök nem állnak ésszerű arányban az elérendő céllal*¹²⁵. A legitim cél tekintetében a tagállamok széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. E mérlegelési jogkör jelentősen gyengítheti a diszkrimináció-tilalmi rendelkezés hatékonyságát¹²⁶. Szűkül az államok mérlegelési lehetősége viszont olyankor, amikor a különbségtétel ún. „gyanús okokon”, így nemzetiségen, születésen, valláson vagy nemi hovatartozáson nyugszik. Ilyen esetekben a legitim cél szigorúbb bírósági vizsgálat alá esik, és az államoknak igen nyomós okot kell felmutatniuk az eltérő bánásmód megengedhetősége védelmében.¹²⁷

Az Irányelv – ahogy fent láttuk – a tiltott megkülönböztetés két fő típusát különbözteti meg – a közvetlen és a közvetett diszkriminációt. Közvetlen megkülönböztetés valósul meg, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának. *Az Irányelv közvetlen megkülönböztetés fogalma tehát két szempontból is szigorúbb az Emberi Jogok Európai Bírósága által kimunkált fogalomnál. Egyrészt a hipotetikus eltérő bánásmód is megalapozhatja a közvetlen diszkrimináció megállapítását. Másrészt a közvetlen diszkrimináció fogalma nem tartalmaz kimentési lehetőségeket, azaz a nyílt megkülönböztető bánásmód e fogalom szerint minden esetben diszkriminációnak minősül, a pozitív intézkedések, valamint valódi és döntő foglalkoztatási követelmények kivételével.*

Az Irányelv szerint közvetett diszkrimináció valósul meg, „ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érinthet, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek”¹²⁸. A közvetett diszkrimináció definíciója tehát magában foglalja a kimentés lehetőségét is: a jogszerű céllal történő objektív igazolhatóság követelménye gyakorlatilag megegyezik az Emberi Jogok Európai Bírósága által felállított mércével. Az Európai Bíróság a megfelelés és szükségesség követelményét az arányosság elvével összefüggésben értelmezi: az arányosság elve megköveteli, hogy az elfogadott intézkedések legyenek megfelelőek és szükségesek egy legitim cél eléréséhez. Amikor több lehetséges megfelelő eszköz áll rendelkezésre, azt kell választani, ami a legkisebb sérelmet okozza, és az okozott sérelemnek arányban kell állnia az elérendő céllal.¹²⁹ Az Irányelv illetve az Európai Bíróság gyakorlata tehát szigorúbbnak tűnik, mivel a lehető legenyhébb eszköz alkalmazását írja elő.

¹²⁵ Belgian Linguistic case, 23. July 1968, para 10.; Case of Willis v the United Kingdom, 11. June 2002 para 39.; Case of Abdulaziz et al v. the United Kingdom 28. May 1985

¹²⁶ Endre Sebok: The Hunt for Race Discrimination in the European Court. – In: The ECHR and the future of Human Rights in Europe. Online Journal, 2002 – www.eumap.org

¹²⁷ Morawa i.m.

¹²⁸ Irányelv 2. cikk (2) bekezdés b)

¹²⁹ Case R v. MAFF ex parte NFU C-157/96 para 60.

Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága nem a közvetett diszkrimináció, hanem általában a hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában állította fel e követelményeket. *Lényeges kérdés azonban, hogy a Bíróság miként viszonyul a közvetett diszkrimináció jelenségéhez.* Spiliopoulou Akermark megállapítása szerint a közvetett diszkrimináció fogalmát annak ellenére nem alkalmazza a Bíróság, hogy ennek a 14. cikkben nincs szövegszerű akadálya.¹³⁰

Nem precedens nélküli azonban, hogy a Bíróság tartalmilag a közvetett diszkriminációnak megfelelő jelentéssel ruházta fel a 14. cikket. Így a Thlimmenos kontra Görögország-ügyben a Bíróság megállapította, hogy a diszkrimináció tilalma abban az esetben is sérül, ha objektív és ésszerű indok nélkül azonosan kezelnek olyan személyeket, akik lényegesen eltérő helyzetben vannak.¹³¹ Ezáltal a 14. cikk pozitív kötelezettséget teremt annyiban, hogy az államnak az eltérő helyzetekre jogalkotásában reagálni kell. Az Abdulaziz-ügyben viszont a Bíróság igen szűk értelemben alkalmazta a közvetett diszkrimináció fogalmát, annak ellenére, hogy eredendően nem zárkózott el annak alkalmazásától. Az adott ügyben a kérelmezők ugyanis többek között azzal érveltek, hogy az Egyesült Királyság bevándorlási szabályai közvetett diszkriminációt valósítanak meg, mivel sokkal nagyobb számban érintenek meghatározott etnikai csoporthoz tartozó személyeket, mint másokat. A Bíróság kifejtette: az a tény, hogy bizonyos szabályok nagyobb mértékben érintenek meghatározott etnikai csoportokat, nem a szabályok tartalmából, hanem abból adódik, hogy a bevándorolni szándékozók között nagyobb számban vannak jelen az adott etnikai csoport tagjai. Mark Bell felhívja a figyelmet arra, hogy a fenti érvelés nincs összhangban a közvetett diszkrimináció Irányelvben meghatározott fogalmával, amellet, hogy esetleg objektív okokkal igazolva az Irányelv alapján sem valósítana meg közvetett diszkriminációt az adott szabály.¹³² A közvetett diszkrimináció fogalmának rendezetlenségére azonban a 12. számú kiegészítő jegyzőkönyv sem ad megfelelő megoldást.¹³³

Az Irányelv az egyenlő bánásmód sérelmének két további formáját is nevesíti: a zaklatást és a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítást.¹³⁴ A Jegyzőkönyvben e magatartásokra nincs utalás, amellet, hogy nem kizárt, a Bíróság értelmezése szerint e magatartások diszkriminációnak minősülnek.¹³⁵

A két dokumentum tehát egymást kiegészítő eszköznek tekinthető. Michael Head, az ECRI elnöke viszont felhívja a figyelmet arra, hogy a Jegyzőkönyvet ratifikáló államokat esetlegesen az Irányelvekkel teljesen összhangban álló szabályozás esetén is elmaraszthatja a strasbourgi bíróság a Jegyzőkönyvnek nem megfelelő védelmi szint biztosítása okán.¹³⁶

2.4. Az ECRI általános politikai ajánlásai

Az Európa Tanács tagállamai 1993-ban Bécsben, első állam- és kormányfői csúcsértekezletükön hozták létre az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságát (ECRI). Az ECRI az Európa Tanács fő szakértői intézménye a faji megkülönböztetés és intolerancia elleni fellépésben.¹³⁷ Tagjait kormányok nevezik ki, kiemelkedő szaktudással és erkölcsi tekintéllyel rendelkező jogászok, politikusok, szociológusok, pszichológusok illetve újságírók köréből. A szervezet statútuma értelmében a

¹³⁰ Sia Spiliopoulou Akermark i.m. p. 22.

¹³¹ Case of Thlimmenos v. Greece 6. April 2000 para 41.

¹³² Bell i.m. p. 18.

¹³³ Sia Spiliopoulou Akermark i.m. p.22.

¹³⁴ Irányelv 2. cikk (3) és (4) bekezdés.

¹³⁵ Bell i.m. p. 18.

¹³⁶ Head i.m. p.17.

¹³⁷ Head i.m. p.11

tagok eljárásukat tekintve a kormányuktól függetlenek, semmiféle utasítást nem fogadhatnak el.¹³⁸

Az ECRI jelentéseket készíti az egyes tagállamokról; tematikus, ún. általános politikai ajánlásokat (general policy recommendations) fogad el, emellett a diszkrimináció elleni küzdelem terén bevált „jó gyakorlatokat” tartalmazó dokumentumokat szerkeszt.

Eddig összesen tizenkét általános politikai ajánlást¹³⁹ fogadott el a Bizottság, ezek jogi kötőerővel ugyan nem bírnak, de – mivel szakmai konszenzust tükröznek – hozzájárulnak ahhoz, hogy közös európai standard alakuljon ki a diszkrimináció elleni jogalkotásban, és zsinórmértékül szolgálhatnak az egyes tagállami szabályozások elemzéséhez.

2.5. Az Európa Tanács egyéb dokumentumai

Az 1961-ben elfogadott Európai Szociális Charta preambulumban tartalmaz egy diszkriminációt tiltó klauzulát, amelyet a Független Szakértők Bizottsága úgy értelmezett, hogy azt valamennyi, a Kartában biztosított jog vonatkozásában alkalmazni kell.¹⁴⁰ Az 1996-ban elfogadott módosított Szociális Karta azonban már a preambulumban sem tartalmaz ilyen általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezést.¹⁴¹

Az 1992-ben elfogadott Regionális és Kisebbségi Nyelvek Kartáját 14 tagállam (köztük Magyarország és az Egyesült Királyság) ratifikálta,¹⁴² további 4 (köztük Franciaország) írta alá, de nem ratifikálta. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, 1995-ben elfogadott Keretegyezményt a legtöbb tagállam (köztük Magyarország és az Egyesült Királyság) ugyan aláírta és ratifikálta, három tagállam azonban nem ratifikálta,¹⁴³ Franciaország pedig teljes mértékben elzárkózott az egyezménytől.

¹³⁸ COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS Resolution Res(2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/about/ECRI_statute_en.asp

¹³⁹ General Policy Recommendation No.1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance; General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level; General Policy Recommendation No.3.: combating racism/intolerance against Roma/Gypsies; General Policy Recommendation No.4.: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims; General Policy Recommendation No.5.: Combating Intolerance and discrimination against Muslims; General Policy Recommendation No.6.: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet; General Policy Recommendation No.7. National legislation to combat racism and racial discrimination; General Policy Recommendation No.8.:Combating racism while fighting terrorism; General Policy Recommendation No.9.: The fight against antisemitism; General Policy Recommendation No.10.: Combating racism and racial discrimination in and through school education; General Policy Recommendation No.11.: Combating racism and racial discrimination in policing; General Policy Recommendation No.12.: Combating racism and racial discrimination in the field of sport

¹⁴⁰ Bokorné – Környei i. m.p.10.

¹⁴¹ Revised European Social Charter 1996 – www.coe.int

¹⁴² Ratifikálók: Ausztria, Ciprus, Csehország, Dánia, Finnország, Németország, Magyarország, Hollandia, Luxemburg, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Egyesült Királyság. Aláírók, de nem ratifikálók: Franciaország, Olaszország, Málta, Lengyelország – www.coe.int

¹⁴³ A Keretegyezményt aláíró, de nem ratifikáló államok: Belgium, Görögország, és Luxemburg. – www.coe.int

3. Az EBESZ tevékenysége¹⁴⁴

Az Európai Biztonsági Együttműködési Értekezlet illetve Szervezet számos általános, illetve speciális dokumentumban foglalkozik az egyenlőség és diszkrimináció-mentesség kérdésével.¹⁴⁵ Mivel e dokumentumok általában deklaratív, általános jellegű célkitűzéseket tartalmaznak az egyenlőség megteremtése, az alapvető jogokból való egyenlő részesülés és a faji alapú gyűlölet és intolerancia felszámolása érdekében, ismertetésüktől és elemzésüktől ehelyütt terjedelmi okokból eltekintek.

Az EBESZ két speciális intézménye foglalkozik kiemelten a kisebbségi jogokkal és a diszkrimináció elleni küzdelemmel. Az ODIHR (Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala) kiemelt hangsúlyt helyez a rasszista motívumból elkövetett bűncselekmények elleni fellépésre, az emberi jogi és interkulturális megértést elősegítő oktatásra, képzésekre és a lelkiismereti és vallásszabadsággal kapcsolatos problémákra.¹⁴⁶ A Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa pedig szerepet vállal a kisebbségi vetülettel is rendelkező konfliktusok megelőzésében, csillapításában, jelentéseket készít a kisebbségek helyzetéről, illetve ajánlásokat fogalmaz meg egyes államok számára.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kialakulásáról, szerveiről és funkcióiról ld. Buergenthal: i.m. pp.140-152.

¹⁴⁵ Az általános dokumentumok körében ld. pl.: Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States, Helsinki, 1975 principle VII, par 1.; Questions relating to Security in Europe, Vienna, 1989, par 13.7, 13.8; Copenhagen, 1990, par 5, 5.9; Human Rights, Democracy and Rule of Law, Paris 1990, par 3, 5. ; Summit Declaration, Budapest 1994, par.7. ; Summit Declaration, Istanbul 1999, par 2.; Summit Declaration, Helsinki, 1992, par. 12.; The CSCE as a Community of Values, Stockholm, 1992, Decisions, par.5.; Budapest, 1994 (Decisions, chapter VIII, par 1., 25.); Lisbon, 1996 (Summit Declaration, par. 9.), A speciális dokumentumok körében ld. pl. : Ljubljana Ministerial Decision No. 10 on tolerance and non-discrimination: promoting mutual respect and understanding(6 December 2005); Ljubljana Ministerial Decision No. 11 on the promotion of human rights education and training in the OSCE area (6 December 2005)

¹⁴⁶ Az ODIHR tevékenységét ld. bővebben: www.osce.org/odihr

¹⁴⁷ A Kisebbségi Főbiztos tevékenységét ld. bővebben: www.osce.org/hcnm

III. fejezet

A diszkrimináció tilalmának szabályozási modelljei

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának szabályozásával kapcsolatban két alapvető kérdés merül fel: egyrészt, hogy *mely jogág* illetve jogágak keretein belül jelenjen meg a tilalom, másrészt, hogy *milyen szabályozási technikát* érdemes választani. A szabályozási technikák tekintetében alapvetően három megoldás lehetséges: (1) szektorális törvények elfogadása (pl. a foglalkoztatás vagy az oktatás területén); (2) az egyes diszkriminációs okok (pl. nem, kisebbségi származás) tekintetében külön-külön átfogó, az élet valamennyi területére alkalmazandó törvények megalkotása; (3) a diszkrimináció tilalmának egységes és átfogó törvényben történő kodifikálása. (A fentiek mellett lehetséges, hogy az egyes anyagi és eljárási jogszabályokban külön-külön jelennek meg a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezések, e megoldás azonban alapvetően nem alkalmas az uniós szabályozás megfelelő végrehajtására, tekintettel az abban foglalt szervezeti és eljárási szabályokra.)

1. Mely jogág tartalmazza a diszkriminációt tiltó joganyagot?

A szabályozás jellege tekintetében három lehetőség adódik: a *büntetőjogi*, a *magánjogi* és a *közigazgatási jogi* tilalom. Az ECRI a faji diszkriminációt tiltó nemzeti jogszabályokról szóló 7. számú általános politikai ajánlásában¹⁴⁸ előírja, hogy az egyenlő bánásmód elvét, illetve az annak előmozdítására irányuló állami felelősségvállalást alkotmányos szinten kell rögzíteni. Emellett meghatározza, hogy mely tárgykörök tekintetében optimális a polgári vagy közigazgatási jogi illetve a büntetőjogi szabályozás. Az ajánlás kevés kivétellel (ld. később) a magán- vagy közigazgatási jogi szabályozás körébe utalja a megkülönböztetést megvalósító valamennyi magatartás tilalmát mind a köz-, mind a magánszférában, valamint a megfelelő eljárási szabályok és szankciók kialakítását. Azaz az Irányelv által lefedett tárgykörökben a magánjogi jellegű szabályozást tekinti célszerűnek. Főszabálynak a magánjogi jellegű szabályozást tekintve érdemes megvizsgálni, hogy mely körben írják elő az Európai Unió szempontjából releváns dokumentumok a diszkrimináció büntetőjogi szankcionálását.

1.1. A faji diszkrimináció elleni büntetőjogi fellépés

A diszkrimináció elleni fellépés egyik lehetséges – és több tagállamban is alkalmazott – eszköze a büntetőjog.

Elsőként egy fogalmi különbségtétel szükséges. A rasszista cselekmények illetve a faji diszkrimináció nem tetteles formái lényegüket tekintve ugyanazon társadalmi probléma megnyilvánulásai ugyan, mégis indokolt különbséget tenni a két jelenség között, és a szűk értelemben vett faji diszkrimináció büntetőjogi szabályozásának kérdésére fókuszálni a további vizsgálódás során. Külön kell tehát választanunk azon cselekményeket, amelyek meghatározott csoportokat és személyeket támadnak, valamint azokat, amelyek meghatározott

¹⁴⁸ ECRI general policy recommendation N°7 on national legislation to combat racism and racial discrimination. Adopted by ECRI on 13 December 2002 /CRI (2003) 8/ - In: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%2Decri/3%2Dgeneral_themes/1%2Dpolicy_recommendations/recommendation_n7/3-Recommendation_7.asp#TopOfPage

személyeket és csoportokat hátrányosan megkülönböztetnek.¹⁴⁹ Míg az előbbieknél, azaz a rasszista jellegű cselekmények elkövetési magatartásának eredendően, a motívum figyelembe vétele nélkül is büntetőjogi relevanciája van, addig a hátrányos megkülönböztetés általános jelleggel nem feltétlenül bűncselekmény. A legsúlyosabb rasszista jellegű bűncselekmények szankcionálását külön nemzetközi egyezmények írják elő, amelyeknek valamennyi uniós tagállam részese.¹⁵⁰

Az Európai Unió maga is rendelkezik büntetőjogi eszközzel a rasszista cselekmények elleni fellépésre: *a Tanács 2008 novemberében, 8 évvel az első tervezetet követően fogadta el a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló kerethatározatot*. A preambulum értelmében a Kerethatározat célja, hogy „ugyanaz a magatartás minden tagállamban bűncselekménynek minősüljön, és hogy a büntető jogszabályok az ilyen bűncselekményeket elkövető vagy ezekért felelős természetes és jogi személyek ellen hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetéseket irányozzanak elő.” A büntetőjog azonban nem kizárólagos eszköze e cél elérésének: „A tagállamok elismerik, hogy a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem egy átfogó keretben végrehajtott, többféle intézkedést követel meg és nem korlátozódhat kizárólag büntetőügyekre. E kerethatározat – a büntetőjog eszközei révén – a rasszizmus és az idegengyűlölet különösen súlyos formái elleni küzdelemre korlátozódik.”

A büntetni rendelt magatartások a fenti elvekkel összhangban a következők:

Szándékos elkövetés esetén büntetőjogi következményekkel jár (1.cikk, 2. cikk):

- nyilvánosság előtt erőszakra vagy gyűlöletre uszítás faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek csoportjával vagy e csoport valamely tagjával szemben; e cselekmény elkövetése röpiratok, képek vagy egyéb anyagok nyilvános terjesztése vagy forgalmazása útján;
- a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumában meghatározott népiirtás, emberiség elleni vagy háborús bűncselekmény nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek egy csoportja vagy e csoport valamely tagja ellen irányuló módon, amennyiben az adott cselekményt olyan módon valósítják meg, hogy az e csoport vagy annak valamely tagja ellen erőszakra vagy gyűlöletre való uszításra alkalmas, valamint az ezekre való felbujtás és az ezekben való bűnrészesség;
- valamint meghatározott bűncselekmények nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek egy csoportja vagy e csoport valamely tagja ellen irányuló módon, amennyiben az adott cselekményt olyan módon valósítják meg, hogy az e csoport vagy annak valamely tagja ellen erőszakra vagy gyűlöletre való uszításra alkalmas, valamint az ezekre való felbujtás és az ezekben való bűnrészesség;

¹⁴⁹ A szétválasztás jelentőségére Mészáros Ádám: A rasszizmus elleni büntetőjogi fellépés lehetőségei, különös tekintettel az Interneten történő elkövetés problematikájára c. tanulmányában hívja fel a figyelmet (Jogelméleti Szemle 2003/4. szám, www.jesz.ajk.elte.hu)

¹⁵⁰ Pl. A népiirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény, 1973 ENSZ Egyezmény az apatheid felszámolásáról és megtorlásáról.

A tagállamok azonban dönthetnek úgy, hogy a fenti körben kizárólag azt a cselekményt büntetik, amely a közrend megzavarására alkalmas vagy fenyegető, gyalázkodó vagy sértő jellegű.

A Kerethatározat deklarálja továbbá, hogy a benne foglaltak végrehajtása nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy alkotmányos elveikkel konfliktusba kerüljenek: „semmilyen tekintetben nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek ellentétesek az egyesülési szabadságra és a véleménynyilvánítási szabadságra, így különösen a sajtószabadságra, illetve az egyéb médiumokon keresztüli véleménynyilvánítási szabadságra vonatkozó alapvető elvekkel, ahogyan azok az alkotmányos hagyományokból vagy a sajtó, illetve egyéb médiumok jogaira, kötelezettségeire és eljárási biztosítékaira irányadó, a felelősség megállapítására vagy korlátozására vonatkozó szabályokból erednek.” (7.cikk (2) bekezdés)

A Kerethatározatban tehát nem a hátrányos megkülönböztetést büntetőjogi szempontból tiltó rendelkezésekről van szó, hanem meghatározott, a diszkriminációhoz járulékosan kapcsolódó rasszista bűncselekmények egységes szankcionálásáról.

Az elfogadott Kerethatározatról azt mondhatjuk, a közös minimum elvén nyugszik. Az eredeti, 2001-es tervezetben még szerepeltek olyan magatartások, mint a rasszista vagy idegengyűlölő motívumból eredő, nyilvánosan elkövetett becsületsértés vagy fenyegetés; a rasszista tartalmat hordozó röpiratok, képek vagy más hasonló tárgyak terjesztése, rasszista vagy idegengyűlölő csoport vezetése, az abban való részvétel, az ilyen csoport támogatása a csoport általi bűncselekményben való közreműködés céljából.¹⁵¹

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló ENSZ-egyezmény 4. cikke szerint a részes államok „törvény által büntetendő cselekménnyé nyilvánítják a faji felsőbbrendűsége vagy gyűlöletre alapozott eszmék terjesztését, a faji megkülönböztetésre való izgatást, valamint bármely faj, illetve más színű vagy más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló minden erőszakos cselekedetet vagy arra való izgatást, továbbá fajgyűlölő tevékenység mindenféle támogatását, annak pénzelését is beleértve” (a)pont), illetve „törvényellenessé nyilvánítanak és betiltanak minden olyan szervezetet, valamint szervezett és minden egyéb propagandatevékenységet, amely a faji megkülönböztetést előmozdítja vagy arra izgat, az ilyen szervezetekben vagy tevékenységekben való részvételt pedig a törvény által büntetendő cselekménynek tekintik.” (b)pont). Az Egyezmény végrehajtásáért felelős Bizottság a 4. cikk értelmezéséről szóló ajánlásában kifejti, hogy a „büntetendő” kifejezés használata a fenti esetben azt jelenti, hogy kifejezetten büntetőjogi szankcionálást követel meg az Egyezmény.¹⁵² A fenti magatartások nem minősülnek ugyan szűkebb értelemben faji diszkriminációt megvalósító magatartásnak, relevánsak lehetnek azonban a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás és a zaklatás tilalma szempontjából.

Az ENSZ Főtitkára által 1992-ben megszövegezett antidiszkriminációs jogalkotási modell-javaslat igen széles körben javasolja a büntetőjog eszközének alkalmazását, így a foglalkoztatás, az oktatás, a lakhatás, valamint az áruk és szolgáltatások igénybevétele terén elkövetett diszkrimináció esetén is.¹⁵³ A 2001-ben Durbanben megrendezett Rasszizmus Elleni Világkonferencia megállapításai már komplexebb megközelítést alkalmaznak a

¹⁵¹ Javaslat az Európai Unió Tanácsának a rasszizmus és idegengyűlölet elleni Kerethatározatára. (A továbbiakban: Tervezet) 4. cikk (kézirat)

¹⁵² McCrudden i.m. p.268.

¹⁵³ McCrudden i.m. p.276.

rasszizmus elleni küzdelemben, azaz nem kizárólag a büntetőjogi szankcionálásra helyezik a hangsúlyt.¹⁵⁴

Az ECRI 7. számú általános politikai ajánlása – bár alapvetően a magánjogi megközelítésre helyezi a hangsúlyt – számos cselekmény büntetőjogi üldözését tartja szükségesnek. Így szándékos elkövetés esetén büntetni javasolja az erőszakra, gyűlöletre vagy diszkriminációra történő nyilvános felhívást, becsületsértést vagy rágalmazást, fenyegetést, a faji felsőbbrendűséget hordozó ideológiák nyilvános hangoztatását, az emberiesség elleni bűncselekmények nyilvános tagadását, igazolását vagy megbocsátását, valamint a fenti tartalmakat hordozó anyagok terjesztését, előállítását vagy tárolását. Ezen kívül szándékos elkövetés esetén büntetni rendeli rasszista csoport létrehozását, vezetését, támogatását, és azt, ha valaki azzal a szándékkal vesz részt a csoport tevékenységében, hogy elkövesse a fent felsorolt bűncselekményeket. Büntetőjogi szankciót javasol az ajánlás a közhivatal gyakorlása körében elkövetett szándékos faji diszkrimináció tekintetében is. A fentieken kívül büntetni rendeli azokat is, akik szándékosan felhívnak a fenti bűncselekményekre vagy segítséget nyújtanak azok elkövetéséhez. Javasolja e mellett, hogy az egyéb, közönséges bűncselekmények vonatkozásában a rasszista motívum minősüljön minősítő körülménynek.¹⁵⁵

Az ECRI tehát a faji diszkriminációt önmagában kizárólag akkor tekintené bűncselekménynek, ha azt közhivatal/közfeladat gyakorlása során követik el, egyéb esetben a magánjogi szabályozást tekinti célszerűnek. Az Irányelv által tiltott magatartások köréből a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás vonatkozásában releváns, hogy az ajánlás a diszkriminációra történő nyilvános felhívás büntetőjogi szankcionálását írja elő, illetve a fenti magatartások némelyike kimerítheti a zaklatás fogalmát is.

Témánk szempontjából marginálisabb jelentőségű az Európa Tanács számítástechnikai bűnözésről szóló egyezményéhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyv¹⁵⁶, amely a rasszista tartalmak számítógépes rendszeren keresztül történő továbbításához kapcsolódó bűncselekmény-típusokat határozza meg. A Jegyzőkönyv a következő magatartások büntetendővé nyilvánítását írja elő: rasszista tartalmak terjesztése vagy elérhetővé tétele, rasszista tartalmú fenyegetés, rasszista vagy idegengyűlölő motívumból elkövetett becsületsértés, a népirtás és az emberiesség elleni bűncselekmények tagadása, jelentőségének csökkentése, igazolása vagy helyeslése. A Jegyzőkönyv a fenti elkövetési magatartásokhoz kapcsolódó részesi magatartásokat is büntetni rendeli.

Összegezve a fentieket, *a támadó, erőszakos jellegű rasszista bűncselekmények következetes és szigorú szankcionálása alapköve, elengedhetetlen előfeltétele egy diszkriminációmentes jogrend és társadalom kialakításának.*

Emellett a büntetőjog az alábbi szerepeket töltheti be a diszkrimináció elleni küzdelemben:

Épülhet maga a diszkrimináció-tilalom büntetőjogi alapra, tehát minősülhet maga a diszkrimináció (vagy annak bizonyos formái, illetve az arra való felhívás) bűncselekménynek. Így a faji megkülönböztetés minden formáját tiltó ENSZ-egyezmény büntetni rendeli a faji megkülönböztetésre történő izgatást, az ECRI 7. számú ajánlása pedig a diszkriminációra történő nyilvános felhívást, valamint a közhivatal gyakorlása során elkövetett szándékos diszkriminációt.

Lehetséges megoldás a 2000/43/EK Irányelvben zaklatásként meghatározott egyes magatartások büntetőjogi szankcionálása. E körbe illik bele a rasszista motívumú fenyegetés,

¹⁵⁴ Karima Zahi – Tansy Hutchinson: A Framework for EU Action to Combat Racism and Xenophobia as a Crime. In: European Strategies to combat racism and xenophobia as a crime, pp. 27-29., p.29., - European Network Against Racism; April 2003 – www.enar-eu.org

¹⁵⁵ ECRI General Policy Recommendation No.7 (IV. Criminal law 18.-21.)

¹⁵⁶ 2001. november 1-én az Európa Tanács által elfogadott nemzetközi egyezmény a számítástechnikai bűnözésről (Convention on Cybercrime); 2003. június 28.-án elfogadott kiegészítő jegyzőkönyv 3-7. cikk

becsületsértés, de akár a rasszista tartalmak nyilvánosság elé tárása, és az emberiség elleni bűncselekmények tagadása, megbocsátása is. Ilyen magatartásokról mind az ENSZ Egyezménye, az ECRI 7. számú ajánlása, mind a Kerethatározat, és a számítástechnikai bűnözésről szóló egyezményhez fűzött jegyzőkönyv rendelkezik.

Büntetőjogilag tilthatóak a *diszkriminációhoz kapcsolódó másodlagos cselekmények*, így a diszkriminatív tartalmak terjesztése, nyilvánosságra hozatala, diszkriminációt megvalósító csoportosulások létrehozása, a gyűlöletbeszéd-szerű magatartások. E magatartások büntetendővé nyilvánításáról az ENSZ Egyezmény és az ECRI ajánlása egyaránt rendelkezik.

-Végül lehet *kiegészítő szerepe a büntetőjogi eszközöknek* annyiban, hogy azáltal hangsúlyozzák a megkülönböztetés tilalmának jelentőségét, hogy minősítő, illetőleg a büntetés kiszabása vonatkozásában súlyosító körülményként szerepeltetik meghatározott bűncselekmények vonatkozásában a faji, a vallási és az egyéb diszkriminatív motívumot. Erre mind az ECRI, mind a Kerethatározat (3 cikk) felhívja a figyelmet.

A fenti keretek között a tagállamoknak igen nagyfokú szabadsága van annak meghatározásában, hogy mennyiben kívánják igénybe venni a büntetőjog eszközét a faji diszkrimináció szankcionálására. Rainer Nickel megállapítása szerint három koncepció létezik a rasszista és az idegengyűlölő cselekmények büntetőjogi megközelítése kapcsán: a büntetőjog eszközét maximális illetve minimális mértékben alkalmazó megoldások, valamint a „középút”.¹⁵⁷

A büntetőjog eszközét maximálisan igénybevevő államok a rasszista tartalmak kifejezésének minden formáját büntetik, gyakorlatilag a rasszista attitűdöket szankcionálják, amennyiben azok bárhol és bármilyen módon is nyilvánosságra kerülnek. Az e megoldást választó államok gyakran magát a faji diszkriminációt is büntetőjogilag értékelik. A másik végletet képviselő nézetek szerint a büntetőjog funkciójával alapvetően összeférhetetlen, hogy a motívumot szankcionálja – a büntetőjog feladata nem meghatározott attitűdök, hanem a káros társadalmi cselekmények tiltása és büntetése. A rasszista megnyilvánulásokat a szólás- és egyesülési szabadság, valamint más alapvető jogok védelme érdekében csupán akkor szankcionálják – és ekkor sem speciális bűncselekményként – ha azok egyben egy közönséges bűncselekményt is megvalósítanak. E nézet képviselői szerint a rasszizmus és idegengyűlölet leküzdésének színtere a „vélemények piaca”.

A két véglet között helyezkedik el az a megközelítés, amely – bár nem a büntetőjog eszközeire helyezi a hangsúlyt a rasszizmus elleni küzdelemben – nem is zárkózik el mereven ezen eszköz alkalmazásától. Így egyrészt elismeri, hogy a büntetőjog alapvetően nem alkalmas komplex társadalmi problémák orvoslására, azonban rugalmas eszközt jelenthet a társadalomban megjelenő veszélyes szélsőséges tendenciák leküzdésére.

A fenti szabályozási modellek közötti választást több tényező motiválhatja. Paul Lappalainen¹⁵⁸ a diszkrimináció büntetőjogi szankcionálása mögött azt az elképzelést látja meghúzódni, hogy az előítéletek, attitűdök jogszabályok útján nem küzdhetők le, így az állam nem tehet mást, mint jelzi a diszkrimináló személy morális elítélését azáltal, hogy bűncselekménnyé nyilvánítja annak egyes formáit. (Másodlagos motivációként pedig rámutat arra, hogy az egyes államok így igen könnyen eleget tehetnek a diszkrimináció valamennyi formájának tilalmáról szóló ENSZ-egyezménynek is.) A széleskörű büntetőjogi szabályozás mellett további érv lehet annak elrettentő hatása.

¹⁵⁷ Rainer Nickel: The current standards of protection through criminal legislation in the EU Member States: A general overview. In: European Strategies to combat racism and xenophobia as a crime. - European Network Against Racism; April 2003 – www.enar-eu.org

¹⁵⁸ Paul Lappalainen: US Anti-Discrimination Law Remedies and Sanctions: Lessons and Pitfalls for the EU. In: Discrimination in Working Life. Remedies and Enforcement. (Report of the Fourth Experts' Meeting, hosted by the Swedish Ombudsman against Ethnic discrimination, 14-15. October 2003) pp. 26-35 p.27.

Érdekes kérdés, hogy *mennyiben bír visszatartó erővel a diszkrimináció bűncselekménnyé nyilvánítása*. Önmagában az a tény, hogy a hátrányos megkülönböztetéssel a diszkrimináló bűncselekményt követ el, meglehetősen elrettentő lehet. A visszatartó erő azonban nagymértékben függ attól, hogy milyen bizonyossággal követi megtorlás a jogsértést. Mivel a büntetőjog súlyos eszköz, illetve a büntetőjogi szankciók is meglehetősen súlyosak, így előfordulhat, hogy a hatóságok vonakodnak eljárást indítani. A tilalom deklaratív volta pedig erodálhatja a tényleges visszatartó erőt.

Lappalainen figyelemre méltó szempontból közelíti meg a büntetőjog alkalmasságát a diszkrimináció elleni fellépésre. Megítélése szerint a büntetőjog azért nem alkalmas eszköze a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemnek, mert fogalmilag néhány deviáns személy magatartásának szankcionálására szolgál. A diszkrimináció viszont nem csupán szélsőséges társadalmi csoportokhoz, hanem jóval szélesebb réteghez kötődik, akik többé-kevésbé elfogadott normák és viselkedési minták szerint járnak el.¹⁵⁹

Az a kérdés azonban, hogy mely jogágban legyen az antidiszkriminációs szabályozás súlypontja, átvezet bennünket a jogkövetkezmények, a szankciók területére – a jogág megválasztása ugyanis meghatározó e tekintetben is. A szankciók pedig a tilalom érvényesítésének hatékonysága szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak.

1.2. A diszkrimináció jogkövetkezményei

A szankcióknak két alapvető típusát, a jogérvényesítő jellegű (teljesítési vagy reparatív) szankciót, valamint megtorló jellegű, represszív szankciót különböztetjük meg. Míg a teljesítési szankció a sérelmet szenvedett személyt kívánja méltányos helyzetbe hozni, addig a represszió nem a sértett számára kínál megfelelő megoldást, csupán valamiféle hátránnyal sújtja az elkövetőt.¹⁶⁰

A szankciókról az Irányelv 15. cikke rendelkezik. E rendelkezés nagyrészt a tagállamok szabad belátására bízta a jogkövetkezmények meghatározását, és csupán azt a kikötést tartalmazza, hogy a „szankcióknak, amelyek az áldozat számára fizetendő kártérítést is magukban foglalhatnak, *hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűnek* kell lenniük.” E rendelkezés igen nagy szabadságot ad a tagállamoknak, azonban a szankciórendszer kialakítása során nem hagyható figyelmen kívül az Európai Bíróság esetjoga sem.¹⁶¹

Az Európai Bíróság nemi diszkriminációval kapcsolatos gyakorlata két alapvető kritériumot határozott meg a szankciók tekintetében – az Irányelvben is nevesített hatékonyság valamint az ekvivalencia követelményeit. A hatékonyság követelményét a Bíróság a következőképpen vezeti le: Az EK-szerződés 189. cikke előírja, hogy az irányelvek végrehajtása során a tagállamoknak el kell fogadniuk a szükséges rendelkezéseket annak biztosítására, hogy az irányelvek rendelkezései megvalósuljanak, és végső soron az uniós szabályozás célja érvényesüljön. Így, amennyiben a szabályozás célja az egyenlő bánásmód megvalósulása, csupán *olyan szankciók minősülnek hatékonyak, amelyek helyreállítják a megsértett egyenlőséget, azaz megfelelő elégtételt nyújtanak a sértett számára*. Eszerint például a munkavállalással kapcsolatos nemi diszkriminációs ügyekben a kártérítés, illetve (elbocsátás esetén) az állásba való visszahelyezés az egyenlőség helyreállításának alkalmas eszközei. A kártérítéssel kapcsolatos követelmény, hogy annak megfelelőnek kell lennie, így például nem egyeztethető össze a hatékonyság szempontjával, ha a belső jog meghatározza a

¹⁵⁹ Paul Lappalainen i.m. pp.27-28.

¹⁶⁰ Kántás Péter: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. In: Belügyi Szemle, 2003/5. pp 45-65., p.45.

¹⁶¹ Christa Tobler: Remedies and Sanctions in EU non-discrimination law. European Commission Directorate – General for Employment, Social affairs and Equal Opportunities Unit D.3., June 2005 p.4.

kártérítés felső határát.¹⁶² A kártérítés célja, hogy olyan helyzetbe hozza a sértettet, amelyben akkor lenne, ha nem történt volna meg a diszkrimináció. Azaz *a hatékony szankció a Bíróság álláspontja szerint a reparatív jellegű szankció – elsődleges funkciója tehát nem a jogsértő megbüntetése, hanem a sértett jogainak orvoslása.*

A hatékony szankcióval szemben azonban egy további feltételt is állít a Bíróság. Nem elegendő, hogy kellő kompenzációt nyújt a sérelmet szenvedett személynek – helyreállítva ezáltal a sérült egyenlőségi pozíciót – , emellett visszatartó erővel kell bírnia.¹⁶³ E követelmény nem önmagában, hanem a megfelelő elégtétel elvével együtt nyer valódi jelentőséget – *a hatékony szankció a Bíróság gyakorlata szerint egyszerre nyújt kellő elégtételt a sérelmet szenvedett személynek és gyakorol visszatartó hatást az elkövetőre.*

Az *ekvivalencia*, vagy diszkrimináció-mentesség követelménye pedig azt jelenti, hogy a közösségi jogon alapuló sérelem szankcionálása álljon arányban a pusztán belső jogon alapuló jogsértés szankcionálásával¹⁶⁴.

Bár a fenti feltételeket a nemi diszkrimináció kapcsán dolgozta ki a Bíróság, vélhetően a faji megkülönböztetés elleni szankciók vonatkozásában sem fog eltérő standardokat megállapítani. Azaz az Irányelv által felállított követelményeknek a Bíróság esetjoga fényében való értelmezése a következő eredményre vezet: az Irányelv megköveteli, hogy a szankció hatékony, arányos és visszatartó erejű legyen. E megfogalmazás a Bíróság gyakorlatához képest a hatékonyság követelménye alól kivette, és önálló kritériumként szerepelteti a visszatartó erőt. Ez azt jelenti, hogy *a hatékonyság jelentése a sérelmet szenvedett személy tényleges egyenlősége helyreállításának követelménye, azaz számára megfelelő kompenzáció nyújtása.* A hatékonyság követelményének tehát kizárólag reparatív szankciók útján lehet eleget tenni.

Fontos támpontot adnak a szankciók kapcsán a tagállamokban érvényesülő nemzetközi dokumentumok is. A *faji megkülönböztetés valamennyi formáját tiltó ENSZ Egyezmény* 6. cikke előírja, hogy a „részes államok az illetékes nemzeti bíróságok és egyéb állami intézmények útján a joghatóságuk alá tartozó minden személynek hatékony védelmet és jogorvoslatot biztosítanak faji megkülönböztetést célzó minden olyan cselekmény ellen, amely a jelen Egyezménnyel ellentétben emberi jogait és alapvető szabadságjogait sérti, biztosítják továbbá mindenkinek azt a jogot, hogy az ilyen bíróságoknál a megkülönböztetés eredményeképpen elszenvedett minden kárért igazságos és megfelelő jóvátételt vagy elégtételt kérjen.” Azaz a szankciókkal szemben támasztott feltétel, hogy azok *igazságos és megfelelő jóvátételt vagy elégtételt* adjanak. E kitételt értelmezi a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság 26. számú általános ajánlásában. Az ajánlás értelmében *a sértettnek járó elégtételt illetve jóvátételt nem biztosítja szükségképpen az elkövető megbüntetése, a bíróságnak illetve eljáró egyéb hatóságnak mérlegelnie kell az erkölcsi illetve anyagi kárért járó kártérítés nyújtását.*¹⁶⁵ A Bizottság továbbá arra is felhívja a figyelmet, hogy nem szabad alábecsülni azt a sérelmet, amelyet az elszenvedett diszkrimináció az áldozat önbecsülésében okoz.¹⁶⁶

Az ENSZ égisze alatt elfogadott további, kötelező erővel nem bíró dokumentumok is nagy súlyt fektetnek a reparáció elvére. 1975-ban, a faji diszkrimináció áldozatai részére nyitva álló jogérvényesítési eljárásokról szóló szemináriumon hangsúlyozták az áldozatoknak nyújtandó teljes és azonnali kártérítés elvét.¹⁶⁷ A Főtitkár által a faji diszkrimináció tárgyában

¹⁶² Case C271/91 Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (1993) ECR I-4367, paras 24-25

¹⁶³ Case Sabine van Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein- Westfalen; Case 14/83 (10. April 1984)

¹⁶⁴ Mark Bell i.m. p. 26.

¹⁶⁵ General recommendation No.26:Article 6. of the Convention (24.03.2000) Para 2. –In: www.unhcr.org

¹⁶⁶ General recommendation No.26 Para 1.

¹⁶⁷ McCrudden i.m. p.275.

1992-ben készített jogalkotási modell-tervezet is kiemeli a pénzübeni valamint a természetbeni reparáció elvét, valamint egyéb, az áldozatok érdekét szolgáló jogorvoslati eszközök jelentőségét.¹⁶⁸ A 2001-es durbani világkonferenciát megelőző szakértői találkozóan elfogadott dokumentum szintén hangsúlyozza, hogy a szankciók meghatározásánál mindig figyelembe kell venni az áldozatok szempontjait.¹⁶⁹

Az ECRI 7. számú a faji megkülönböztetés elleni nemzeti jogalkotásról szóló ajánlásához fűzött magyarázat¹⁷⁰ a szankciórendszer kapcsán rögzíti a hatékonyság, az arányosság illetve a visszatartó erő követelményét, illetve – új elemként – hangsúlyozza a jogérvényesítő szankciók, kiemelten a reparáció nem pénzübeni formáinak, és az adott életviszonyhoz képest specifikus szankciók fontosságát. Ezen kívül egy kifejezetten preventív jellegű szankciót is ajánlatosnak tart: nevezetesen, hogy pozitív intézkedésekkel kapcsolatos kötelezettséget rójanak a jogsértést elkövető személyre. Ilyen például a jogsértő alkalmazottai részére diszkriminációellenes képzés szervezésének kötelezettsége az egyenlő bánásmód biztosításáért felelős intézménnyel együttműködve. Ez a típusú kötelezettség hosszú távon is változásokat okozhat a jogsértő diszkriminatív attitűdjében. E megközelítés átvezet bennünket a hatékonyság fogalmának egy tágabb értelmezéséhez.

Az Európai Bíróság által megfogalmazott „hatékonyság” kritériuma egy adott „diszkriminációs jogviszonyon” belül, azaz egy adott diszkrimináló és sértett viszonylatában érvényesül. A szankciók hatékonysága azonban tágabb kontextusban is vizsgálható. Barbara Cohen szerint a szankciók (hétköznapi, azaz nem a Bíróság által használatos értelemben vett) hatékonyságát, valamint visszatartó erejét nagymértékben befolyásolja, hogy kinek a szemszögéből vizsgáljuk azokat. Így vizsgálhatjuk többek között az eljárást indító sértett, az adott cselekmény további sértettjei, a potenciális jövőbeni áldozatok, az adott diszkrimináló, valamint a mögötte álló testület (vállalat, szakszervezet), egyéb, az adott területen működő szervek, vállalatok és a közvélemény szempontjából. Az ideális szankciók pedig azok, amelyek a fentiek közül minél több szereplő vonatkozásában érik el a kívánt hatást. E körben jelentősek az ECRI által javasolt, az egyenlőség megteremtésére kötelező proaktív intézkedések, így a munkatársak képzésére, az adott vállalat tevékenységének monitorozására irányuló kötelezettségek.¹⁷¹

Amennyiben egy tagállam a szankciók visszatartó erejére is különös hangsúlyt kíván helyezni (azaz nem elégszik meg a hatékony szankciók önmagában is meglévő visszatartó hatásával), elsődlegesen azt kell végiggondolnia, mit féltenek leginkább a potenciális diszkriminálók, azaz mi a legérzékenyebb pontjuk. Ez általában a pénz, a hírnév, illetve az üzleti, gazdasági életben való részvételi lehetőség.¹⁷² Észak-Írországban például a diszkrimináció az állammal illetve a közszolgáltatókkal kötendő szerződésekből való kizárásra vezet. A hírnév kapcsán hatékony lehet a jogsértést megállapító határozat nyilvánosságra hozatala.¹⁷³ A nyilvánosságra hozatalnak azonban veszélyei is lehetnek – ezekre Kántás Péter figyelmeztet, mivel a „modern kommunikációs lehetőségek forradalmi gyorsaságú terjedésével a „megbélyegzésre” okot adó körülmény publikussá válása veszélyes

¹⁶⁸ McCrudden i.m. p.276.

¹⁶⁹ ReportA/Conf189/PC.1/8 Genova, Switzerland 16-18. Feb.2000

¹⁷⁰ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No.7: On national legislation to combat racial discrimination. – In: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%2DDecri/3%2Dgeneral_themes/1%2Dpolicy_recommendations/recommendation_n7/3-recommendation_7.asp#P169_15311

¹⁷¹ Barbara Cohen: Positive Obligations: Shifting the Burden in Order to Achieve Equality. In Roma Rights Quarterly 1/2005 – www.errc.org

¹⁷² Cohen II.p.23.

¹⁷³ Janet Cormack (ed.): Discrimination in Working Life: Remedies and enforcement. – 4th Expert meeting report. Migration Policy Group 2004. p.41 – In: <http://www.migpolgroup.com/documents/2491.html>

fegyverré válhat, és hatásában adott esetben messze túlléphet az adott jogsértés súlyosságán.”¹⁷⁴ A „legjobban féltett dolog” logikai szükségszerűségét felismerve érvel a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is olyan jogkorlátozó intézkedések alkalmazása mellett, „amelyek a jogsértő tevékenységre, annak helyére, tárgyára, eszközére kívánnak közvetlenül hatni, ily módon csökkentve a jogsértés megismétlésének, folytatásának esélyeit”.¹⁷⁵ E körben jön számításba az engedély-visszavonás, a működés ideiglenes felfüggesztése, az engedélyezett tevékenységek körének korlátozása stb. E szankciók egyrészt anyagi jellegű hátrányt jelentenének, másrészt pedig a kivívott piaci pozíciót is veszélybe sodornák.

A fentiekből kirajzolódik azonban egy *látszólagos ellentmondás a Bíróság értelmezése szerinti hatékonyság (azaz a sértett jogainak teljes körű helyreállítása) és a visszatartó erő szempontja között*. Azaz, hogy nem feltétlenül az a szankció éri meg a legkevésbé a diszkriminálónak, ami a sértett számára is a legkedvezőbb. Az ellentmondást némileg oldja az a körülmény, hogy egy jogkövetkezmény visszatartó erejét nem feltétlenül annak súlya, hanem bekövetkezésének elkerülhetetlensége határozza meg.¹⁷⁶ Így a szankciók *preventív hatása nagymértékben függ az azok érvényesítését szolgáló eljárási szabályoktól*. Emellett az *optimális szankciórendszer fokozatos*: az esetleg (bár nem törvényszerűen) kisebb terhet jelentő reparatív szankciót, illetve proaktív, nevelő jellegű szankciót ismételt jogsértés esetén az adott jogviszonyhoz kötődő, jogfosztó jellegű represszív szankció követheti.

Az ideális szankciórendszer a következő tényezők kombinációjából építkezne tehát:

Elsődlegesen a *sértett helyzetének helyreállítását* tartaná szem előtt, ahol lehet, a reparáció nem pénzbeli formáinak alkalmazásával, ahol ez nem lehetséges, illetve a sértett nem kívánja, ott kártérítés fizetése útján.

Másodlagos prioritás a *tágabb értelemben vett visszatartó erő* lenne. Ez szükség szerint a reparáció mellett a nevelő jellegű szankciók alkalmazásában nyilvánulna meg. (Azaz első lépésként a kifejezést szoros értelemben véve nem „szankcionálná”, csupán helyreállíttatná az okozott kárt illetve megkísérelné „megnevelni” az elkövetőt.) A nevelő jellegű szankciók visszatartó hatása a végrehajtásukból eredő „kellemetlenségek” mellett abban rejlene, hogy valós attitűd-változást érhetének el.

Amennyiben a fentiek nem bizonyulnak hatékonyak, illetve különösen nagy súlyú vagy ismételt jogsértés esetén *valódi represszív szankciók* alkalmazására is sor kerülhetne. Ezek elsősorban az adott jogviszonyhoz kötődő jogkorlátozó intézkedések lennének, másodsorban pedig bírság, büntetés illetve a határozat nyilvánosságra hozatala is lehetséges lenne.

A fenti szankció-skála alapján a jogági szabályozás kérdésére is egyértelmű válasz adható tehát: a diszkrimináció-tilalom büntetőjogi megközelítése helyett a magánjogi szabályozást érdemes előtérbe helyezni, a büntetőjog eszközeinek szerepét pedig célszerű járulékosra korlátozni. Érdemes azonban különválasztani magának a diszkriminációnak, illetve az Irányelv szerinti zaklatást megvalósító magatartásoknak a büntetőjogi szankcionálását. *Míg a szűk értelemben vett diszkrimináció büntetőjogi szankcionálása a*

¹⁷⁴ Kántás Péter i.m. p.52

¹⁷⁵ Szakvélemény az IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472.szám alatt közzétett, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról. In: A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2002. évi beszámolója (3. számú melléklet)

¹⁷⁶ „A bűnök egyik legerősebb fékje nem a büntetések kegyetlensége, hanem azok elmaradhatatlansága, következetlenség a bírák ébersége és a hajlíthatatlan ítész ama szigora, melyet, hogy hasznos erény legyen, mérsékelt törvényhozásnak kell kísérnie.” – Cesare Beccaria: A bűnökről és a büntetésekről. (ford.: Madarász Imre) Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 1998 p. 42.

fentiek szerint valóban nem tűnik célravezetőnek, a zaklatás fogalmi körébe tartozó egyes magatartásokra célszerű lehet a büntetőjogi reakció, többek között azért is, mert míg a diszkriminatív magatartás valóban nem csupán néhány deviáns személy sajátja, a zaklatást megvalósító magatartásformák – aktívabb, támadóbb jellegük miatt – társadalmilag kirívó, deviáns magatartást tételeznek fel. Szintén célszerűnek tűnik a rasszista motívum minősítő illetve súlyosító körülményként történő értékelése is.

A fenti okfejtés azonban csupán akkor helytálló, ha igaz az a hipotézis, amelyet e dolgozat szerzője a rasszizmus valós természetét illetően helyesnek vél: azaz hogy az előítéletek, és az ebből eredő rasszizmus illetve diszkrimináció a társadalom egészében rejlő, általános jelenségek, nem pedig egyedi, kirívó devianciák. *A hátrányos megkülönböztetés elleni anyagi jogi, eljárási és szervezeti szabályok kialakításának és koherens meghatározásának előfeltétele ugyanis, hogy egy adott állam tisztában legyen azzal, hogy milyen koncepciót fogad el a rasszizmus illetve faji diszkrimináció valós természete vonatkozásában.* A koncepció gyakorlatilag meghatározza a célkitűzést, az pedig a cél elérése érdekében elfogadott intézkedéseket.

Minél inkább egyéni devianciának tekintjük a diszkriminációt, annál inkább annak pusztá visszaszorítása lesz a cél, amelyre a legalkalmasabb eszköznek a represszió tűnik. Így az e nézetet valló államok szemében alkalmas eszköznek tűnhet a büntetőjog, és az egyéb szigorú szankcionálással járó jogi megoldások. Minél inkább úgy véli azonban az adott állam, hogy a diszkrimináció társadalmi tünet, esetleg a többség tipikus reakcióformája, annál inkább előtérbe kerül a nevelés, a prevenció és a kooperatív mechanizmusok szerepe. (E megközelítés vélhető helyességét támasztja alá a számos tudományterület kiemelkedő képviselőiből álló ECRI álláspontja mellett a diszkrimináció elleni küzdelem francia illetve angol útjának elemzése is, amelyekről a későbbiekben lesz szó) Amennyiben ezek az intézkedések nem vezetnek eredményre, természetesen szigorúbb fellépésre van szükség, akár a társadalom kollektív beidegződései ellenében is.

Felmerül azonban egy lényeges kérdés: ha a rasszista előítéleteket a társadalom mélyén rejlő jelenségnek tekintjük, vajon ugyanez-e a helyzet a diszkrimináció egyéb formái (nemi diszkrimináció, stb...) vonatkozásában is? E kérdés megválaszolásában nem vagyok kompetens, csupán jelzem, hogy e kérdés átgondolása is szükséges a jogi szabályozás kialakítását megelőzően.

2. Egységes törvény – külön törvények?

Részben szabályozás-technikai, részben viszont fontos tartalmi kérdés, hogy külön-külön törvények tartalmazzák-e a különféle okokból megvalósuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát, vagy pedig egységes, átfogó törvény nyújtson-e védelmet a bármely okból elkövetett diszkriminációval szemben. Az uniós szabályozás nyitva hagyja a kérdést – ahogy az előzőekben láttuk, három modell érvényesül egymás mellett a diszkriminációra okot adó egyes körülmények vonatkozásában.

A hátrányos megkülönböztetés valamennyi formáját tiltó, átfogó törvény mellett számos szakértő érvel. Így a durbani rasszizmus elleni világkonferenciát megelőző európai szakértői találkozó során a résztvevők arra a megállapításra jutottak, hogy célszerű lenne, hogy az egyes országok átfogó jogszabályok útján tiltsák a diszkrimináció meghatározott formáit.¹⁷⁷ Colm O'Cinnéide szerint az általános egyenlőségi stratégiák összességében hatékonyabbak, mint a konkrét, speciális problémákat megcélzó modellek. Azzal érvel, hogy az általános stratégia keretében kidolgozott gyakorlat (good practice) nem pusztán egy adott

¹⁷⁷ ReportA/Conf189/PC.1/8 Genova, Switzerland 16-18. Feb. 2000

terület vonatkozásában érvényesül, hanem általában a diszkrimináció ellen hat. Emellett az átfogó megközelítésmódnak fontos nevelő hatása is van – az embereket ösztönzi az egyenlőség elvének tiszteletben tartására: ha néhányan el is fogadják a hátrányos megkülönböztetés meghatározott formáit, más formáit azonban vélhetően elítélik, és azokon keresztül érthetőbbé és megfoghatóbbá válhat számukra a diszkrimináció egyéb formáinak elítélendő és káros volta is. Emellett a több tényezőhöz köthető hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemhez is jobb alapot teremt az egységes szabályozás: a diszkrimináció valamennyi formájával foglalkozó ír, kanadai és ausztrál testületek sokkal könnyebben kezelnek egy többes diszkriminációt¹⁷⁸ felvető problémát, mint az Egyesült Királyság specializált bizottságai. Mindazonáltal O’Cinnéide elismeri, hogy bizonyos esetekben, például a romákat ért hátrányos megkülönböztetés esetében konkrét, célzott stratégiák szükségesek.¹⁷⁹

Közvetve az egységes törvény koncepciója mellett érvel Hepple is, amikor azzal a kritikával illeti az Európai Unió antidiszkriminációs irányelveit, hogy azok fragmentáltak, és bonyolulttá teszik az áldozatok helyzetét. A többes diszkrimináció jelenségére hivatkozik akkor is, amikor azt az esetet említi, hogy ha egy fogyatékkal élő roma nőt nem vesznek fel egy adott munkahelyre, nem lehet biztosan tudni, mi volt az oka az elutasításnak. Amennyiben a sértett rossz jogszabályra hivatkozik, elveszti az ügyet. Azonos védelmi szintet nyújtó, egységes szabályozás mellett ez nem fordulhat elő.¹⁸⁰ Jan Niessen és Janet Cormack szintén amellett érvelnek, hogy mind az uniós jogszabályokban, mind pedig a nemzeti jogalkotásban meg kell szüntetni a diszkrimináció különböző okaira vonatkozó eltérő standardokat – egységes védelmi szint szükséges.¹⁸¹

Ehelyütt azonban ismét szembetaláljuk magunkat az előző rész végén felmerült, és megválaszolatlanul hagyott kérdéssel: vajon ugyanolyan jellegű-e a diszkrimináció valamennyi formája, és ugyanolyan jellegű szabályozással lehet-e a leghatékonyabban felvenni ellenük a harcot? Bár e kérdésre ismét nincs egyértelmű válasz, támpontul szolgálhatnak az egységes (azaz a diszkrimináció valamennyi oka tekintetében hatáskörrel rendelkező), és a specializált antidiszkriminációs testületek működésének tapasztalatai.

2.1. A diszkrimináció ellen fellépő testületek modelljei

Az Irányelv 13. cikke értelmében a tagállamok akár egy, akár több szervet kijelölhetnek, amelyek „feladata annak ösztönzése, hogy a személyek faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódja megvalósuljon.” Az Irányelv lehetővé teszi, hogy e szervek „az emberi jogok vagy az egyének jogainak védelmére nemzeti szinten hivatott intézmények” részét képezzék. A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a testületek hatásköre kiterjedjen arra, hogy „önálló segítséget nyújtsanak a megkülönböztetés áldozatainak a megkülönböztetés miatti panaszaik érvényesítése során”, „hogy független vizsgálatokat folytassanak a megkülönböztetés tárgyában” illetve, hogy „független jelentéseket adjanak ki, és javaslatot tegyenek bármely kérdésben, amely összefügg az ilyen megkülönböztetéssel.”

¹⁷⁸ A többes diszkrimináció jelenségéről ld. Bővebben: Tackling multiple discrimination. Practices, policies and laws. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. 2007

¹⁷⁹ Colm O’Cinnéide: The Racial Equality Directive as a basis for strategic enforcement. In: Strategic Enforcement and the Equal Treatment Directives. (Report of the Sixth Experts’ Meeting, Hosted by the Irish Equality Authority, 4-5 March 2004) pp.48-53., p.50.

¹⁸⁰ Bob Hepple: A Unified Approach to Equality Law. In: Roma Rights Quarterly No.1-2/2003

¹⁸¹ Jan Niessen – Janet Cormack: National Specialised Equality Bodies in the Wake of the EC Anti-Discrimination Directives. In: Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation. (Report of the Seventh Experts’ Meetings, Hosted by the Equality Commission for Northern Ireland, 17-18. June 2004.) pp.20-29. p.29.

Az Irányelv tehát nem határozza meg, hogy a fenti funkcióit hogyan, milyen eszközök, eljárások igénybe vételével alkalmazza/alkalmazzák az adott szervezet/ek. Az Irányelv szükségessége miatt fokozott jelentőséghez jut egy másik dokumentum¹⁸², az ECRI 2. számú ajánlása a rasszizmus, idegengyűlölet, antiszemitizmus és intolerancia ellen fellépő nemzeti szintű szervekről.¹⁸³ Az ajánlás hivatkozik az Emberi Jogok Védelmére és Érvényesítésére Szolgáló Nemzeti Szervezetek Párizsi Első Nemzetközi Találkozásán 1991-ben elfogadott elvekre, a Párizsi Elvekre,¹⁸⁴ amelyek egy sor minimális követelményt rögzítettek a faji diszkrimináció ellen küzdő testületekre nézve. Az ajánlás 7 alapelvet tartalmaz a létrehozandó független szervezettel kapcsolatosan.

Az 1. elv rögzíti, hogy a szervezet legfontosabb szervezeti és hatásköri jellemzőit alkotmányban vagy törvényi szinten kell rögzíteni. A *törvényi szintű meghatározottság* már a Párizsi Elvekben is kiemelt szerepet kap, és az Európai Unió Bizottsága is hangsúlyozza e szempontot az egyenlő bánásmód biztosításáért felelős szervekről szóló 2002-es jelentésében.¹⁸⁵ E követelmény lényege, hogy biztosabb és stabilabb egy magasabb szintű jogforrásban rögzített szervezet függetlensége és hatásköre, míg a másodlagos jogforrások útján létrehozott szervek jogállása kevésbé stabil.

Az ECRI ajánlás 2. elve hangsúlyozza, hogy e specializált testületeket az adott állam jogi és közigazgatási rendszerének, hagyományainak figyelembevételével célszerű kialakítani. Számos alternatívát kínál, így különálló bizottság felállítását vagy az ombudsman intézményét is. Nem zárja ki, hogy e testületek olyan szervek keretei között működjenek, amelyek feladata általában az emberi jogok érvényesítése.

A 3. elv a testület feladatait és hatásköreit¹⁸⁶ rögzíti, kiemelve, hogy ezek közül minél többel célszerű azt felruházni. E hatásköröket Krizsán Andrea¹⁸⁷ három kategóriába sorolja: jogalkotói illetve jogszabály-előkészítő feladatok, jogalkalmazó-jogorvoslati funkciók, valamint promóciós és nevelő jellegű feladatok. Az ECRI a jogalkalmazó-jogorvoslati funkciók, körében szól az áldozatok jogérvényesítéséhez nyújtott segítségről a bíróságok és más intézmények előtt. Emellett a testület saját jogkörben is eljárhat panasz esetén és békés megegyezés kialakítására törekszik vagy kötelező jellegű döntéseket hozhat. Rendelkezik továbbá a bírósághoz és más hatóságokhoz való fordulás jogáról. A fenti funkciók érvényesítéséhez megfelelő vizsgálódási jogkörrel bír.

A jogszabály-előkészítő feladatok körébe tartozik a jogszabályok és azok érvényesülésének monitorozása, illetve javaslat-tétel a jogszabályok módosítására, valamint a jogalkotó és végrehajtó szerveknek történő tanácsadás. A jogalkotó és promóciós funkció határára helyezkedik el az egyes életviszonyokhoz kapcsolódó antidiszkriminációs jó

¹⁸² Az ECRI ajánlása természetesen nem az egyetlen releváns dokumentum, azonban ez tartalmazza a legrészletesebb útmutatásokat a létrehozandó szervezet tárgyában. Így például a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Nemzetközi Egyezmény végrehajtásáért felelős Bizottság is javasolta a rasszizmus elleni küzdelemért felelős nemzeti testületek felállítását 17. számú általános ajánlásában. (General Recommendation No.17.: Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention. 25/03/1993 – www.unhchr.ch)

¹⁸³ ECRI general policy recommendation N°2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level. Adopted by ECRI on 13 June 1997 /CRI (97) 36/ In: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%2DDecri/3%2Dgeneral_themes/1%2Dpolicy_recommendations/recommendation_n2/1-Recommendation_n%20B02.asp#TopOfPage

¹⁸⁴ First International Meeting of the National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in Paris (7-9. Octobre 1991) „Paris Principles”

¹⁸⁵ Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. Final report. May 2002 www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights

¹⁸⁶ A 2. számú ajánlásban foglaltakkal összhangban határozza meg a független testület funkcióit egy későbbi dokumentum, a 7. számú általános politikai ajánlás 24. pontja is.

¹⁸⁷ Krizsán Andrea: Diszkrimináció-tilalom a kisebbségi biztos gyakorlatában. In: Fundamentum 2/2001 p. 24-39., p.32.

gyakorlat kialakítása, amely akár kötelező akár javasolt magatartás is lehet. A promóciós tevékenység körébe sorolható az információk nyújtása és a tanácsadás minden olyan szervnek, amelynek erre szüksége van, illetve bizonyos csoportok továbbképzéséhez való hozzájárulás. Ide tartozik a közvélemény folyamatos tájékoztatása, és ennek érdekében dokumentumok szerkesztése, és a hasonló területen dolgozó egyéb szervezetek támogatása.

Az ECRI ajánlás által javasolt hatáskörök köréből azonban kimaradt egy, az Irányelvben megjelenő és a gyakorlatban is igen jelentős funkció: a független vizsgálatok folytatásának joga, amely akár a hivatalból történő vizsgálatindítás jogát is magában foglalhatja. Barbara Cohen az angol szabályozás kapcsán hangsúlyozza a hivatalbóli eljárás jelentőségét: már az 1970-es évek közepén világossá vált, hogy az áldozatok igen nagy része nem tesz panaszt, nem indít eljárást, így igen sok jogsértés szankcionálatlan marad, ha egyéni panasztól tesszük függővé a vizsgálat folytatását.¹⁸⁸

Az 4. elv javasolja, hogy a létrehozandó szervek a társadalom sokszínűségét leképező testületi formában működjenek, az 5. elv pedig a függetlenség garanciáit rögzíti. A függetlenség garanciái körében jelenik meg a megfelelő finanszírozás, és az önállóság a munkatársak megválasztásában, a források felhasználásban és az a lehetőség, hogy nyilvánosan kifejezhessék a nézeteiket. A testületek független jelentéseket készítenek tevékenységükről, melyeket a parlament vitat meg. A testületet létrehozó szabályok rögzítsék a tagok kinevezésének szabályait és tartalmazzanak megfelelő garanciákat az önkényes elbocsátással szemben. A 6. elv a testület panaszosok számára való hozzáférhetőségével kapcsolatosan tartalmaz javaslatokat, így például azt, hogy szükség esetén helyi kirendeltségeket hozzanak létre. A 7. elv a működés hatékonyságával kapcsolatos rendelkezéseket rögzíti.

Az egyenlő bánásmód biztosításáért felelős testület vonatkozásában számos kérdés merül fel mind elméletben, mind gyakorlatban.

Alapvető kérdés, hogy az egyenlő bánásmód biztosításáért felelős testület *állami szervként vagy a hátrányos helyzetű csoportok képviselőjeként* működjön inkább, illetve, hogy működésében melyik szerep domináljon. Az ECRI-ajánlás olyan bizottság létrehozását javasolja, amely a társadalom sokszínűségét képezi le, azaz a hátrányos helyzetű csoportok képviselőjének tekinti a testületet.¹⁸⁹ O'Cinnéide azonban felhívja a figyelmet annak a veszélyére, ha túlságosan előtérbe kerülnek a csoport-érdekek a testületnél. Ez egyrészt azzal a következménnyel járhat, hogy a tágabb értelemben vett közvélemény szemében marginalizálódhat az intézmény szerepe, másrészt pedig visszaszorulhatnak a kisebbségek saját szerveződése. Példaként említi a brit Faji Egyenlőség Bizottságot, amelynek két, egymással ellentétes körülményt is felrónak: egyrészt azt, hogy hátráltatta a kisebbségi civil szféra kialakulását, másrészt viszont azt, hogy nem kellően reprezentatív. Colm O'Cinnéide tehát azt tartaná optimálisnak, ha a testület mind a kormányzattól, mind pedig a hátrányos helyzetű csoportok érdekeitől függetlenül működne.¹⁹⁰

Logikailag részben az egységes vagy éppen specializált szabályozás kérdéskörével függ össze az intézmény koncepciójához kapcsolódó következő kérdés: az, hogy a tiltott diszkrimináció valamennyi formájára kiterjedő, *egységes anti-diszkriminációs testület vagy pedig a diszkrimináció egyes okai vonatkozásában hatáskörrel rendelkező speciális testületek* működése célszerűbb-e. Bár elméletileg az egységes szabályozás érvényesíthető különböző szervezetek útján is, illetve különböző szabályok érvényesítésért is lehet felelős ugyanazon szervezet, általában az egységes standardot alkalmazó országok azok, amelyek egységes

¹⁸⁸ Barbara Cohen: Positive Obligations: Shifting the Burden in Order to Achieve Equality. In Roma Rights Quarterly 1/2005, - www.errc.org

¹⁸⁹ Principle 4.

¹⁹⁰ Colm O'Cinnéide i.m. pp.50-51.

testület létrehozása mellett döntenek.¹⁹¹ Az egységes illetve a több, speciális szervezet létrehozása azonban koncepcionális, elvi kérdéseken túl szervezés-technikai, gyakorlati megfontolásokat is felvet.

Annak ellenére, hogy az EU nem követeli meg komplex szervezetek felállítását, sőt kizárólag a faji valamint nemi diszkriminációra nézve hatáskörrel rendelkező testületek működtetését¹⁹² írja elő, egyre több ország dönt úgy, hogy a foglalkoztatási keretirányelvben szabályozott okok alapján, esetleg azokon túlmenően is intézményi támogatást nyújt a diszkrimináció tilalmának érvényesítéséhez.¹⁹³

Az uniós testületeket áttekintve a következőket állapíthatjuk meg: gyakoribbak a kifejezetten az egyenlő bánásmód előmozdításával foglalkozó szervezetek, mint az általános emberi jogi kérdésekkel foglalkozó testületek. Úgyszintén gyakoribbak a több diszkriminációs okra nézve hatáskörrel rendelkező testületek a specializált testületeknél.¹⁹⁴

A több ok tekintetében hatáskörrel rendelkező testületeknek számos stratégiai előnye van – ezek részben egybecsengenek az egységes szabályozási koncepció előnyeivel. Az Európai Bizottság diszkrimináció-tilalom végrehajtásáért felelős szervezet vizsgáló jelentése¹⁹⁵ szerint egyetlen intézmény létrehozása előnyös, mert egységes, következetes jogalkalmazáshoz vezet. Hatékony továbbá abból a szempontból, hogy az egyik típusú diszkriminációra kidolgozott módszerek a többi típusú diszkrimináció esetén is alkalmazhatóak lehetnek, s mindez nem elhanyagolható az intézmény tekintélyének növelése illetve ismertsége szempontjából sem. E szempontok kiegészíthetők Niessen és Cormack megállapításaival: eszerint az egységes testületek hatékonyabbak a többes diszkrimináció eseteiben, könnyebben megközelíthetőek az áldozatok számára – az áldozat akkor is fordulhat egy ilyen testülethez, ha nem tudja, hogy milyen okból érte hátrányos megkülönböztetés. Megfelelőbb partnerek a munkáltatók, állami szervek számára, hiszen egyértelmű, hogy hová fordulhatnak információért, tanácsért. Erőteljesebb az üzenetük a közvélemény felé is. Valószínűleg népszerűbbek, mint egyes specializált szervezetek, hiszen szinte mindenki azonosulni tud a hátrányos megkülönböztetésre alapot adó valamely helyzettel – a specializált szervekkel ezzel szemben előfordulhat, hogy népszerűtlenek. Az egységes testület működtetése költség-kímélőbb megoldás, mint több, különálló speciális testületé. (Becslések szerint egyetlen testület fenntartása 15-25%-al kevesebbe kerülne, mint hat különböző testületé.)¹⁹⁶

Az egységes testületnek azonban hátrányai is lehetnek. Másként megfogalmazva: bizonyos kihívásokkal kell szembenéznük e szerveknek. Az Európai Bizottság jelentése kiemeli, hogy az egyes diszkrimináció-típusokra nem jut kellő figyelem az intézményen belül (tehát kevésbé lehet finom módszereket kidolgozni a hátrányos megkülönböztetés egy-egy típusára), illetve hogy a diszkrimináció egyes alfajai nem kapnak kellő politikai és közéleti figyelmet. A legfontosabb tehát az, hogy meg kell találni a megfelelő egyensúlyt az egyenlő bánásmód átfogó megközelítése és az egyes problémák speciális kezelése között. Niessen és Cormack az egységes testületek kihívásai körébe sorolják azt is, hogy kezelni kell a diszkrimináció egyes eseteinek szembenállásából eredő konfliktusokat.¹⁹⁷ Ilyen például a szexuális irányultság és a vallás (egy adott vallási szervezet meggyőződésével ellentétes lenne a homoszexuális személyek alkalmazása), vagy az etnicitás és a nem (egy adott közösség

¹⁹¹ Számos ellenpélda is létezik azonban, például Észak-Írország, Hollandia vagy Ciprus: Ezen országokban azonban általában először létezett a testület, és a későbbiekben kerültek a szabályozásba az egyes okokra vonatkozó eltérő standardok.

¹⁹² Amended Second Equal Treatment Directive – Council Directive 76/207/EEC Art.8(e)

¹⁹³ Niessen–Cormack i.m. p.21.

¹⁹⁴ Niessen–Cormack i.m. p.23.

¹⁹⁵ Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. p.8, p.60

¹⁹⁶ Niessen – Cormack i.m. pp.27-28.

¹⁹⁷ Niessen – Cormack i.m. p.28.

szokásaiból következik, hogy bizonyos jogok nőket nem illetnek meg) között potenciálisan feszülő konfliktus. Véleményem szerint e konfliktusokra elsősorban a jogalkotásnak kell reagálnia. Fontosnak tartom azonban azt, hogy az *egységes testület alapvetően akkor célszerű választás, ha egyrészt egységes a szabályozás, másrészt pedig a testület működésének súlypontja a diszkrimináció-tilalom érvényesítésén van.* Az ezen túlmenő stratégiák kidolgozásához már kevésbé tűnik szerencsés választásnak az egységes szerv, hiszen a diszkrimináció egyes megjelenési formái esetleg gyökeresen más jellegű stratégiai megközelítést igényelhetnek (pl. fogyatékkal élők és romák).

Látható tehát, hogy mind az egységes, mind a specializált testületeknek vannak előnyei és hátrányai. *Felmerül a kérdés, hogy érdemes-e mereven szétválasztani e két működési formát, és vajon nem lenne-e célszerűbb rugalmas, az adott ország „diszkriminációs súlypontjait” tekintetbe vevő szervezeti megoldást alkalmazni.* Így például azonos épületben működnének a diszkrimináció különböző formáiért felelős szervek, amelyek felbontása arra is tekintettel lenne, hogy számszerűen a megkülönböztetés mely formái a leggyakoribbak egy adott országban, illetve melyek azok az okok, amelyek azonos stratégia alapján közelíthetők meg. Így például ha egy adott országban a faji vagy éppen nemi alapú hátrányos megkülönböztetés a legjellemzőbb, azokkal külön szerv foglalkozna, míg a többi megkülönböztetés esetében akár egységes szerv is eljárhatna. Az átláthatóságot és a közös reputációt biztosítaná az, hogy fizikailag egy helyen lehetne megtalálni az egyes szerveket. Ugyanez könnyítené a tapasztalatok cseréjét az egyes ügyekben és a hosszabb távú stratégiákban való rugalmas együttműködést. Egyszerűsítene a panaszosok helyzetét is többes diszkrimináció esetén, illetve akkor, amikor nem egyértelmű, hogy milyen okból érte őket hátrányos megkülönböztetés. Ilyen jellegű megoldás bizonyult működőképesnek Svédországban, ahol a faji diszkriminációval foglalkozó ombudsman a szexuális orientációval foglalkozó ombudsmannal azonos épületben, azonos infrastruktúrát használva működik.¹⁹⁸

A testületre vonatkozó megállapítások rugalmasan alkalmazhatóak lehetnek az átfogó illetve a specializált szabályozás kérdéskörére is. *Az átfogó szabályozás előnyeinek érvényesítésére érdemesnek tűnik egységes jogszabályban rögzíteni a hátrányos megkülönböztetés különféle formáit tiltó és e tilalom érvényesítését szolgáló rendelkezéseket. A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések vonatkozásában azonban bizonyos körben indokolt lehet a speciális szabályozás.* A következőkben azt vizsgálom, hogy a hátrányos megkülönböztetés jogszabályi tilalmán kívül milyen további intézkedések szolgálhatják az egyenlőség megvalósulását.

¹⁹⁸ Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. p.6.

IV. fejezet

A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések

1. A jogszabályi tilalom lehetőségei és korlátai

A faji diszkrimináció elleni küzdelem alapvető kérdése, hogy milyen célt tűz ki maga elé a jogalkotó: pusztán a diszkriminatív magatartás-formák vagy a diszkrimináció hátterében rejlő attitűdök, előítéletek felszámolását is. Egyes nézetek, így Earl Warren, az amerikai Legfelsőbb Bíróság egykori elnökének vélekedése szerint a faji diszkrimináció megszüntetésének nem elengedhetetlen feltétele az attitűd-váltás, hiszen a jogszabályi tilalom önmagában is képes megakadályozni, hogy az előítéletek a felszínre törve diszkriminatív cselekményekben nyilvánuljanak meg.¹⁹⁹ A kontinentális európai gondolkodásmód viszont sokáig kizárólag az előítéletek, negatív sztereotípiák felszámolásában látta a hátrányos megkülönböztetés megszüntetésének eszközét. Nagyrészt ennek köszönhető, hogy az 1990-es évekig alig vagy egyáltalán nem voltak anti-diszkriminációs törvények Európában, illetve a létező szabályozás inkább erkölcsi deklarációként, mint a viselkedés megváltoztatásának hatékony eszközeként működött.²⁰⁰

A diszkrimináció elleni fellépés kézenfekvő módja a jogi tilalom, amelynek *következetes érvényesítése általában a diszkriminatív magatartás-formák visszaszorításához vezet. Kérdés azonban, hogy hatással van-e a tilalom a többségi társadalom attitűdjeire is, vagy az előítéletek rejtett, burkolt formában, a törvény által nem szankcionált magatartásokban továbbélnek-e?*

Elliot Aronson szociálpszichológus biztatóan nyilatkozik e kérdésről: „Az én véleményem szerint a fajok közötti harmónia megteremtésének legcélravezetőbb módja az, ha az embereket olyan helyzetbe hozzuk, hogy kénytelenek legyenek megváltoztatni a viselkedésüket. Továbbá, és ez a leglényegesebb – minél előbb felismerik: az integráció elkerülhetetlen, annál inkább kezdik megváltoztatni előítéletekkel terhes attitűdjeiket... 1942-ban a fehér lakosságnak csak 30, 1956-ban pedig már 48 százaléka támogatta az integrált iskolákat, 1970-ben pedig hetvenöt százalék nyilatkozott úgy, hogy egyetért vele. Az utóbbi években egyre nyilvánvalóvá vált, hogy a faji elkülönítés megszüntetése elkerülhetetlen: 1980-ban már a fehér lakosság kilencven százaléka támogatta.”²⁰¹ E megállapításnál sötétebb képet festenek viszont az angol tapasztalatok, amelyekről a későbbiekben részletesen is szó lesz. A mintegy harminc éves múlta visszatekintő jogi tilalom valóban csökkentette a nyilvánvalóan diszkriminatív cselekmények számát,²⁰² azonban idővel egyre bonyolultabb ügyek merültek fel, a diszkrimináció egyre rejtőzködőbbé vált. Továbbra is óriási hátrányokkal küzdenek a faji kisebbségek az élet különféle területein.²⁰³ Az angol jogalkotóknak szembe kellett néznie az intézményes diszkrimináció fogalmával.

Az intézményes diszkriminációról, bár kifejezetten az angol gyakorlatban merült fel, általános jelentősége miatt érdemes mégis ehelyütt szólni. Intézményes diszkriminációról

¹⁹⁹ Paul Lappalainen: US Anti-Discrimination law. Remedies and Sanctions: Lessons and Pitfalls for the EU. In: Discrimination in Working Life. Remedies and Enforcement. (Report of the Fourth Experts' Meeting, hosted by the Swedish Ombudsman against Ethnic discrimination, 14-15 October 2003) pp. 26-35 p.27.

²⁰⁰ Lappalainen i.m. p.27.

²⁰¹ Elliot Aronson: A társas lény. KJK-Kerszöv, 2002 Budapest

²⁰² Elis Barry B.L.: Strategic Enforcement – From Concept to Practice. In: Strategic Enforcement and the Equal Treatment Directives. (Report of the Sixth Experts' Meeting, Hosted by the Irish Equality Authority, 4-5 March 2004) pp.4-17, p.7.

²⁰³ Razia Karim: A legal strategy to combine and coordinate different tools available. In: Strategic Enforcement and the EC Equal Treatment Directives pp.26-35, p.28.

akkor beszélünk, amikor egy adott szervezet kollektív módon nem nyújt megfelelő és professzionális szolgáltatást meghatározott faji származású személyek számára. Az intézményes diszkrimináció gyakran nem egyetlen cselekedetben, tevékenységben ölt testet, hanem a szervezet tevékenységének, működésének egészét hatja át. Az intézményes megkülönböztetés az adott szervezet tagjainak kollektív magatartásmintái, előítéletei, tudatos és tudattalan attitűdjei következtében valósul meg, és állandósulhat a működésében, ha a szervezet nem képes megfelelően felismerni és kezelni e mechanizmusokat.²⁰⁴ *Az intézményes diszkrimináció voltaképpen a társadalom egészében rejlő diszkriminatív attitűdöknek egy adott szervezet működésében való leképeződése.* Olyan jelenség, amely áthatja a társadalom egészét, annak intézményeit, és amely szegregatív és diszkriminatív eljárásokban jelenik meg. Ezen eljárások pedig meghatározzák és fenntartják a kisebbségi csoportok marginalizált és hátrányos helyzetét.²⁰⁵

Figyelmet érdemel, hogy az intézményes diszkrimináció fogalmával 1999-ban, 23 évvel a faji diszkriminációt tiltó törvény megszületését követően kellett szembenéznie Nagy-Britanniának. Az intézményes diszkrimináció fogalma már azon a felismerésen alapul, amely szerint a rasszizmus, illetve az annak hátterében rejlő előítéletek valójában a társadalom egészében, annak struktúrájában jelennek,²⁰⁶ és ezeket széles körű, hallgatólagos társadalmi konszenzus övezi.²⁰⁷ Arról van tehát szó, hogy *a diszkrimináció részben a társadalom „kollektív tudattalanjából” ered, azaz – annak ellenére, hogy emberi jogi szempontból elítélendő – nem minősül deviáns jelenségnek a társadalom nagy része számára.* Ez az esetek többségében nem jelent nyílt rasszizmust, inkább tudattalanul, rejtőzködő módon vannak jelen az előítéletek. Így például annak ellenére, hogy a legtöbb ember nem tenne általános érvényű rasszista kijelentéseket, azt habozás nélkül vállalja, hogy nem támogatja a bevándorlásra vonatkozó szabályok enyhítését.²⁰⁸

Hasonlóan nyomon követhetőek az önmagában vett jogi tilalom korlátai a nők egyenlőségéért folytatott küzdelem terén az Európai Unióban: több, mint harmincévnyi jogszabályi tilalom és számos uniós ajánlás ellenére a nők napjainkban sincsenek a férfakkal azonos pozícióban a munkaerőpiacon.²⁰⁹

A jogszabályi tilalom hatékonyságának egyik legfőbb korlátja, hogy utólagos, általában egyéni jogorvoslatot biztosít, amely a múltban elkövetett jogsértésre irányul, ahelyett, hogy proaktív módon a diszkriminatív gyakorlat és attitűdök felismerésére és felszámolására törekedne.²¹⁰ (E vonása azonban a jogorvoslati- és szankciórendszer megfelelő kialakításával pozitív irányban is alakítható.) A hátrányos megkülönböztetés jogszabályi tilalma mindazonáltal a diszkrimináció elleni fellépés alapköve. Razia Karim a brit Faji Egyenlőség Bizottság tapasztalataira alapozva leszögezi, hogy olyan országokban, ahol frissek a hátrányos megkülönböztetést tiltó jogszabályok, különösen fontos eleme az egyenlőség megteremtését szolgáló stratégiáknak a tilalom nyomán az egyedi diszkriminációs

²⁰⁴ W. Macpherson et al: The Stephen Lawrence Inquiry (Stationery Office, 1999) In: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>

²⁰⁵ Veronique de Rudder, Francois Vourc'h, Christian Poirer: Les enjeux politiques de lutte contre le racisme: discrimination justifiée, *Affirmative Action*, discrimination positive, parle-t-on de la même chose? In: Les Cahiers du Cériem No.7, Juin 2001 (Centre d'étude et de Recherche sur les Relations Inter-Ethniques et les Minorités) pp.5-15, p.6.

²⁰⁶ Sandra Fredman: Combating Racism with Human Rights: The Right to Equality. In: Sandra Fredman (ed.): Discrimination and human rights: the case of racism. Oxford, Oxford University Press 2001. pp. 9-44.; p.17., Dimitrina Petrova: Racial Discrimination and the Rights of Minority Cultures. In: Sandra Fredman (ed.): Discrimination and human rights: the case of racism. Oxford, Oxford University Press 2001 pp. 45-76.; p.46.,

²⁰⁷ Yazid Sabeg – Laurence Méhaignerie: Les oubliés de l'égalité des chances. Janvier 2004, Institut Montaigne pp. 143-144. In: <http://www.institutmontaigne.org>

²⁰⁸ Petrova i.m. pp.48-49.

²⁰⁹ Az alacsony jövedelmű munkavállalók mintegy 77%-a nő. Ld. bővebben Elis Barry B.L. i.m. p.6.

²¹⁰ Elis Barry B.L. i.m. p.8.

ügyekben történő eljárás, annak érdekében, hogy mindenki számára világossá váljék a tiltott illetve megengedett magatartások köre.²¹¹

A jogszabályi tilalom, amennyiben nem csupán az egyéni sérelmekre fókuszál, hanem a kisebbségi csoportok szempontjait is figyelembe veszi, bizonyos korlátok között akár a csoportok közötti, társadalmi szinten vett egyenlőség megteremtését is szolgálhatja. E megközelítés jelenik meg a Christopher McCrudden által alkotott rendszerben is. McCrudden a faji diszkrimináció tilalmának három lehetséges szintjét illetve funkcióját különbözteti meg: az egyéni igazságosság-modellt, a csoport-igazságosság-modellt és a részvétel által megvalósuló egyenlőség modelljét. Az egyéni igazságosság-modell célja, hogy egy adott döntési folyamat során senkit ne érhessen (közvetlen) megkülönböztetés.²¹² A csoport-igazságosság-modell ezzel szemben a döntéshozatal eredményére koncentrál, célja az adott csoport társadalomban elfoglalt helyzetének relatív javítása. A csoport-igazságosság modell a jogszabályi tilalom szintjén a közvetett diszkrimináció tilalmában jelenik meg.²¹³ A közvetett diszkrimináció tilalma a lehetséges jogszabályi tilalom szélső határát jelenti, hiszen voltaképpen „eredményfelelősséget” teremt, amely alól azonban lehetőség van kimentésre. (A részvétel egyenlősége pedig a jogszabályi tilalom kérdéskörén túlmutatóan annyit jelent, azáltal garantáljuk a döntések igazságos és hátrányos megkülönböztetéstől mentes voltát, hogy biztosítjuk a kisebbségi csoportok részvételét a döntések meghozatalában és végrehajtásában.)

Összefoglalva a fentieket, a jogi tilalom egyéni szinten, az áldozatok számára minden esetben hasznos jogaik érvényesítésére. Emellett társadalmi szempontból is fontos a tilalom, illetve annak következetes érvényesítése a nyilvánvalóan diszkriminatív magatartások felszámolása szempontjából. A közvetett diszkrimináció tilalma pedig a rejtett megkülönböztetés ellen is hatékony eszköz lehet. Abban azonban nem bízhatunk, hogy a jogszabályi tilalom önmagában alkalmas lehet a diszkriminációt megalapozó attitűdök és előítéletek felszámolására.

A tilalom „mindenhatóságának” hiánya azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne fontos kiaknázni a benne rejlő hosszabb távú lehetőségeket – erről a dolgot szankciókról szóló részében már volt szó. A diszkrimináció felszámolásához azonban további jogi és nem jogi lépések szükségesek. Ahhoz, hogy lássuk milyen jellegű intézkedésekről van szó, érdemes néhány nemzetközi dokumentumot, nemzetközi szervezet ajánlásait, illetve a témával foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek megállapításait segítségül hívni.

2. A diszkrimináció elleni küzdelem lehetséges eszközei

A nemzetközi dokumentumokban kiemelt szerepet kap az *oktatás és nevelés*.

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló ENSZ Egyezmény 7. cikke értelmében a „részes államok vállalják, hogy haladéktalanul hatékony intézkedéseket tesznek, különösen az oktatás, nevelés, kultúra és tájékoztatás területén, abból a célból, hogy a faji megkülönböztetésre vezető előítéleteket leküzdjék és a nemzetek és a faji vagy etnikai csoportok közötti megértést, türelmességet és barátságot előmozdítsák (...)”. E rendelkezés előzményének tekinthető az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 8. cikke és a 26 cikk (2) bekezdése.²¹⁴ Az oktatás, nevelés, valamint rendőrök és más kényszerintézkedéseket fogantató személyek antidiszkriminációs képzésének fontosságára az Egyezmény érvényesítésével foglalkozó Bizottság is felhívja a figyelmet általános

²¹¹ Karim i.m. p.29.

²¹² McCrudden i.m. p.255.

²¹³ McCrudden i.m. p. 255.

²¹⁴ Nathan Lerner: The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination. Sijthoff&Noordhoff 1980, Alphen aan den Rijn, The Netherlands Rockville, Maryland, USA p.64.

ajánlásaiban.²¹⁵ Az UNESCO antidiszkriminációs egyezményének 5. cikke, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 13. cikke szintén hangsúlyozza az iskolai oktatás kiemelkedő jelentőségét a békés és kölcsönös tolerancián alapuló társadalmak kialakításában.

Az Európai Tanács 1995-ben határozatot fogadott el, amelyben deklarálta az oktatási rendszer szerepét a rasszizmus és idegengyűlölet elleni fellépésben.²¹⁶ Az ECRI 1. számú általános ajánlásában a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni küzdelem tárgyában²¹⁷ hangsúlyozza, hogy a címében szereplő jelenségek leküzdésére a jog eszközei önmagukban nem elegendők. Ennek megfelelően az ajánlás két részre tagolódik: a jogi szabályozással, jogérvényesítéssel kapcsolatos ajánlások mellett számos egyéb intézkedésről szól. Hangsúlyozza a közép- és hosszú távú oktatási és ismeretközvetítő intézkedéseken alapuló, preventív jellegű stratégiák kulcsfontosságát a rasszizmus elleni küzdelemben. Hivatkozik az Európa Tanács R.(84)18. számú ajánlására a tanárok interkulturális képzéséről, illetve az R(85)7. számú ajánlásra az emberi jogok iskolarendszer keretében történő oktatásáról.

Az ECRI-dokumentum hangsúlyozza a rasszizmus és intolerancia okainak, természetének és megjelenési formáinak tudományos igényű feltárása fontosságát, mind helyi, mind regionális, mind országos szinten. Javasolja továbbá a diszkrimináció jogi megítéléséről, az előítéletek felismeréséről és leküzdéséről szóló tanfolyamok szervezését mindazok számára, akik a felvételi és előléptetési eljárásokban felelős szerepet töltenek be, vagy közvetlen kapcsolatban állnak ügyfelekkel. Különösen fontos az ilyen tréningek szervezése a rendőrök, illetve az igazságszolgáltatás többi szereplője számára.

Az EBESZ dokumentumaiban, így például az 1992-es Helsink-i csúcson elfogadott határozatban is megjelenik a kultúrák közötti megértést elősegítő emberi jogi oktatás, kutatás és képzések fontossága. A Budapesten, 1994-ben elfogadott határozatok hangsúlyozzák, hogy az integrációs és oktatási politikák szerves részévé kell tenni a rasszizmus elleni küzdelmet.²¹⁸

Az oktatás, a képzések és a felvilágosító munka jelentősége egyértelműen kitűnik a fenti dokumentumokból.²¹⁹ Véleményem szerint ezen eszközök szerepét nem lehet eléggé hangsúlyozni. *Kettős szerepük lehet: a gyermekkori, iskolai nevelés a diszkriminatív attitűdök kialakulása ellen veheti fel a harcot. A kulcsfontosságú pozíciókat betöltő személyek megfelelő ismeretekkel való ellátása pedig – ha mélyen berögződött attitűdjeik gyökeres megváltoztatása nem minden esetben lehetséges – elősegítheti azok jogkövető magatartását azáltal, hogy segít felismerni a diszkriminatív elemeket saját magatartásukban és viszonyulásukban. A fenti eszközök egy harmadik szempontból is fontosak: a diszkrimináció ellen küzdő szervezetek képzése hatékonyabbá teheti a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni jogi fellépést is.*

E ponton érdemes rövid kitérőt tenni: az oktatás, nevelés hatékonyságában kétkedők legfőbb érve az, hogy a rasszizmus nem az egyén, hanem a társadalom egészének sajátossága,

²¹⁵ General Recommendation No.5.: Reporting by States Parties (Art.7.) 14/04/77; General Recommendation No.29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 47.; General Recommendation No.13: Training of law enforcement officials in the protection of human rights. 21/03/93 1.-3. - www.unhchr.ch

²¹⁶ Resolution of the Council and the representatives of Member States governments meeting within the Council of 23. octobre 1995 on the response of educational systems to the problems of racism and xenophobia. – www.europa.eu.int

²¹⁷ ECRI General policy recommendation no. 1.: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance. Strasbourg, 4. October 1996.

²¹⁸ Budapest, 1994 (Decisions, chapter VIII, par 1., 25.)

²¹⁹ A fent idézettekén kívül számos szakértői vélemény és ajánlás hangsúlyozza a nevelés, oktatás szükségességét, így az Európai Bizottság szakértői jelentése a romák helyzetéről (The Situation of Roma in an Enlarged European Union. European Commission Directorate- General for Employment and Social Affairs 2004., p.21.) , az ECRI 3. számú általános politikai ajánlása a romák helyzetéről és 5. számú általános politikai ajánlása a muszlimokkal szembeni diszkrimináció és intolerancia leküzdéséről.

a társadalmi-gazdasági rend egésze vonatkozásában értelmezhető jelenség. Így amennyiben feltételezzük, hogy rasszizmust gazdasági természetű okok motiválják,²²⁰ annak felszámolásához a teljes társadalmi-gazdasági berendezkedés megkérdőjelezésén keresztül nyílna csupán meg az út. Ebben az esetben az egyének „nevelése” nem lehet hatékony, csupán ürügyül szolgálhat lelkiismeretünk megnyugtatóására. Ezt az érvet – bármilyen reménytelenséget hordoz is – nem lehet félresöpörni. Akár a rabszolgatartás, akár a gyarmatosítás legitimálásához szükség volt annak a meggyőződésnek a kialakítására a többségi társadalomban, hogy az alávetettek megérdemlik hátrányos helyzetüket, illetve alacsonyabb rendűek a domináns pozícióban elhelyezkedő csoportnál. Hasonló példák hozhatók a II. világháborút követő időszakból a nyugat-európai államokból, ahol olyan munkák elvégzésére, amelyek az adott állam polgárainak „derogáltak”, afrikai vagy török vendégmunkásokat „hívtak” az országba, majd amikor már nem volt szükség rájuk, a bevándorlási és munkavállalási szabályok szigorításával igyekeztek csökkenteni az érkezők számát.²²¹

Az aktuális gazdasági diszkriminációs érdekekkel szemben voltaképpen semmiféle érv nem lehet eléggé hatékony, így ilyen esetben a maximum, amit tehetünk, az, hogy jogi korlátokat szabunk a diszkriminációnak. Azaz amennyiben egy adott államnak érdeke fűződik ahhoz, hogy minél több külföldi munkavállalót foglalkoztasson alacsony pozíciókban, vagy éppen ahhoz, hogy ne érkezzen több migráns munkavállaló, nem lesznek hatékonyak azok az intézkedések, amelyek a bevándorlók egyes munkaerő-piaci szektorok közötti arányos eloszlását célozzák. Ekkor kizárólag azok a nemzetközi illetve közösségi törekvések lehetnek valóban sikeresek, amelyek a gazdaságpolitika diszkriminatív megfontolásoktól való függetlenítését célozzák. Előfordulhat azonban olyan helyzet, amikor egy ilyen - gazdasági érdekből adódóan rasszista - periódus lezárultával a társadalom kollektív tudattalanjában, és ezzel együtt az egyének tudatában is tovább élnek a diszkriminatív sémák, beidegződések. Ebben az esetben ismét előtérbe kerül az oktatás, a nevelés, az egyes magatartásformák tényleges mozgatórugóival való szembesítés.

Az oktatás-nevelés eszközén kívül számos egyéb eszköz szolgálhatja a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülését.

Elis Barry stratégiai jogérvényesítéséről szóló előadásában három, az egyéni jogérvényesítésen túlmutató jogérvényesítési eszközt nevesít: a mainstreaming, a pozitív kötelezettségek, valamint a szerződéses feltételek eszközei.²²² A mainstreaming a faji egyenlőség szempontjának figyelembe vételét jelenti az általános, nem faj-specifikus ügyekben. Barry a mainstreaming két elemét emeli ki: a hatásvizsgálatot, azaz annak vizsgálatát, hogy egy adott intézkedés hogyan érinti a meghatározott csoportba tartozó személyeket, illetve az érintettek bevonását a döntések előkészítésébe, végrehajtásába valamint ellenőrzésébe.

A *mainstreaming* lényege, hogy a jogalkotás és jogalkalmazás valamennyi szintjén és szakaszában figyelembe kell venni az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség, illetve a feszültségmentes társadalmi viszonyok szempontrendszerét. Azaz a diszkrimináció felszámolását és az esélyegyenlőség megteremtését nem szektorális kérdésként kezeli, amely néhány speciális tilalom és intézkedés útján oldható meg, hanem olyan horizontális prioritásként, amely az élet valamennyi területén figyelmet kíván. Ha ugyanis nem helyezünk speciális hangsúlyt a diszkrimináció-mentesség szempontjaira, azok könnyen elsikkadnak a pragmatikus, mindennapi megfontolások mellett.²²³ A mainstreaming módszerét az Európai

²²⁰ Fredman: Combating racism with Human Rights: The Right to Equality. p.10.

²²¹ Fredman: Combating racism with Human Rights: The Right to Equality. p.10.

²²² Elis Barry B.L. i.m. pp. 9-10.

²²³ McCrudden i.m. p. 257.

Közösség már 1996-ban javasolta a nők és férfiak esélyegyenlősége megteremtése céljából.²²⁴ E követelmény ma is kizárólag a nemi diszkrimináció elleni küzdelemben érvényesül, bár a Bizottság az európai romákról szóló jelentésében javasolta annak kiterjesztését a roma kisebbséggel kapcsolatos kérdésekre is.²²⁵ Barryhez hasonlóan McCrudden is hangsúlyozza a mainstreaming kapcsolódását a részvétel kérdéséhez: a döntéseket az érintett, korábban kirekesztett csoportok aktív közreműködésével kell meghozni.²²⁶ E szempontot ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottságának 29. számú általános ajánlása is hangsúlyozza.²²⁷

A pozitív kötelezettségek gyakorlatilag a mainstreaming megvalósítási módjaiként jelennek meg az ECRI 7. számú általános politikai ajánlásában, amely javasolja, hogy az államok kötelezzék a nemzeti hatóságokat az egyenlő bánásmód előmozdítására funkcióik gyakorlása során.²²⁸

A szerződéses feltételek támasztása gazdasági szabályozó eszköz: kizárólag olyan vállalatok részesülhetnek közpénzekből, amelyek nem diszkriminálnak, illetve megfelelő esélyegyenlőségi politikát folytatnak.²²⁹ Részben a diszkrimináció szankcionálásához, részben pedig a gazdasági szabályozóeszközök kérdéséhez kapcsolódik az elv, amely szerint „minél drágább a diszkrimináció, annál kifizetődőbb a sokszínűség”. E stratégia alkalmazásának különböző fokozatai lehetségesek: egyrészt, amennyiben a tilalom megszegéséért járó szankciók érzékenyen érintik a diszkriminálót, inkább önkéntes jogkövetésre törekszik a szankció elkerülése érdekében. Másrészt, esélyegyenlőségi intézkedések bevezetésére is motiválhatóak a vállalatok, ha ez a feltétele az állami megrendeléseknek.²³⁰ Az állammal, állami szervekkel kötött szerződések, állami juttatások vonatkozásában az ECRI 7. számú ajánlása is javasolja a diszkriminációmentesség feltételének alkalmazását.²³¹ A gazdasági motivációs eszközök alkalmazását az ILO hátrányos megkülönböztetés elleni egyezményéhez kapcsolódó ajánlás is fontosnak tartja, méghozzá a közbeszerzési szerződések feltételeként, illetve a magán-munkaközvetítők és szakképző intézmények működési feltételeként.²³²

A gazdasági motivációs és szabályozási eszközök jelentőségét növelheti az a fentebb említett elmélet, amely szerint a rasszizmus részben gazdasági mozgatórugókból ered.

A témával foglalkozó szakértők egyöntetűen fontosnak találják a jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések elfogadását. Így például Colm O’Cinneide szerint az egyéni jogérvényesítés mellett olyan proaktív eszközök is szükségesek, amelyek az adott csoport hátrányos helyzetének megszüntetésére illetve az intézményes diszkrimináció felszámolására irányulnak. Véleménye szerint fontos, hogy nagyobb arányban legyen jelen a proaktív, mint a reaktív megközelítés.²³³ Gay Moon szerint a diszkrimináció ellen csak többfrontos harcban lehet felvenni a küzdelmet: szükséges a jogszabályi tilalom, emellett az esélyegyenlőséget megteremtő intézkedések, az intézményes és tudattalan diszkrimináció elleni fellépés,

²²⁴ Commission of the European Communities: „Communication from the Commission: Incorporating Equal Opportunities for Women and Men into all Community Policies and Activities” COM 96(67) final of 21. 02. 1996.

²²⁵ The Situation of Roma in an Enlarged European Union. p.50.

²²⁶ McCrudden i.m. p. 257.

²²⁷ General Recommendation No.29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 27. – www.unhchr.ch

²²⁸ ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and racial discrimination. Strasbourg 13. December 2002.8. - www.coe.int

²²⁹ Lappalainen i.m. p.27.

²³⁰ Lappalainen i.m. p.33.

²³¹ ECRI General Policy Recommendation No 7..9.

²³² R 111 Para 3.

²³³ Colm O’Cinneide: Taking Equal Opportunities Seriously, Equality and Diversity Forum, p.30. – Idézi Elis Barry B.L. i.m. p.9.

valamint a mainstreaming módszerének általános alkalmazása is.²³⁴ Sandra Fredman szerint a rasszizmus három tényezőn alapul. Ezek egyrészt a rasszista megnyilvánulások, a gyűlöletbeszéd, az előítéletek és sztereotípiák, másrészt az etnikai csoportok hátrányos helyzete, illetve a kisebbségi kultúrák, nyelvek, vallások háttérbe szorítása vagy létjogosultságuk tagadása. Egy hatékony stratégiának mindhárom területen fel kell lépnie.²³⁵ Fredman tehát további két fontos szempontra hívja fel a figyelmet: a kisebbségek hátrányos helyzetére, valamint a kisebbségek sajátos kultúrájával kapcsolatos kérdéskörre.

A fenti megközelítések is jelzik, hogy egy ambiciózus antidiszkriminációs stratégia nem elégedhet meg pusztán a diszkrimináció megnyilvánulási formáinak háttérbe szorításával. A kisebbségeket ugyanis az élet számos területén hátrányos megkülönböztetés éri, emellett pedig több szempontból hátrányos helyzetben vannak a lakosság meghatározott csoportjaival szemben. Az egyes országok vizsgálatának eredményét megelőlegezve mindenütt beigazolódott az előfeltevés, amely szerint „a kisebbségi lét egyben sajátos, jól megkülönböztethető hátrányosabb szociális és társadalmi helyzetet jelent”.²³⁶ Abban, hogy a kisebbségi csoportok kevésbé sikeresek az élet különféle területein, mind a – részben a múltbeli diszkriminációnak felróható - hátrányos kiindulási helyzet, mind az adott életviszonyban aktuálisan megvalósuló diszkrimináció szerepet játszik. E kettősség arra vezet, hogy a szociális problémák gyakran etnicizálódnak, illetve a valójában hátrányos megkülönböztetésből adódó problémák szociális kérdésként jelentkeznek. Kikerülhetetlen az egyes problémák eredetének, okainak tisztázása annak érdekében, hogy megfelelő intézkedéseket lehessen alkalmazni az orvoslásukra – míg a pusztán szociális problémák kezelésére szociálpolitikai intézkedések szükségesek, a diszkrimináció nyomát hordozó problémák felszámolására pozitív intézkedések alkalmazása lehet az adekvát reakció.

A széles értelemben vett antidiszkriminációs politika célja tehát az esélyegyenlőség. Esélyegyenlőségről akkor beszélhetünk, ha az etnikai származás nem releváns tényező az egyén jövőbeni kilátásai, élet-esélyei szempontjából: tehát ha mind az aktuális diszkrimináció, mind pedig a hátrányos helyzet megszűnik. Ennek eléréséhez viszont olyan összetett intézkedések szükségesek, amelyek nem befolyásolják hátrányosan a többség-kisebbség közötti kapcsolatokat.

Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 29. számú általános ajánlásában olyan átfogó nemzeti stratégia kidolgozására hív fel, amely speciális intézkedéseket tartalmaz, és ezzel kapcsolatban hangsúlyozza annak szükségességét, hogy tájékoztassák a közvéleményt e stratégiák fontosságáról.²³⁷

A kisebbségeknek azonban gazdasági-társadalmi hátrányaik felszámolását követően is lehetnek olyan, kultúrájukból, vallásukból eredő sajátosságaik, amelyek nem diszkriminatív szabályozás mellett is hátrányos helyzetbe hozzák őket. E tulajdonságokkal vélhetően már a hátrányok felszámolása során konfrontálódik a jogalkotó. Ilyen például a fejfedő viselésének kötelessége a szikhek körében, amely lehetetlenné teszi, hogy bizonyos munka- és közlekedés-biztonsági előírásokhoz alkalmazkodjanak. A valós esélyegyenlőség megteremtésének ilyen esetekben az is feltétele, hogy a kulturális, vallási különbségeket figyelembe vegyék a szabályok kialakítása során. A cél tehát egy olyan stratégia megalkotása, amely lehetővé teszi a különbségek pozitív szempontú figyelembevételét, de elzárja az utat a

²³⁴ Gay Moon: Conclusions and Recommendations. In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: developing and using a new legal framework: new routes to equality, Oxford, Hart Publishing 2000 pp. 121-128 pp.127-128.

²³⁵ Fredman: Combating Racism with Human Rights. p.13.

²³⁶ Kovács András György: A romák helyzete és a faji kapcsolatokról szóló törvény gyakorlata Nagy-Britanniában. In: Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban. Kisebbségkutatás könyvek (Szerk.: Majtényi Balázs), Lucidus Kiadó Budapest 2003. pp. 133-186, p.139. E jelenségre hívja fel a figyelmet McCrudden is: i.m. p.255

²³⁷ General Recommendation No.29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 5.,6.,8. – www.unhchr.ch

a kisebbségek alacsonyabb rendűként való kezelés előtt.²³⁸ Ezzel párhuzamosan lehetnek jelen a kisebbségi jogok, azaz a kisebbségek önazonosságához, a kisebbségi identitás megőrzéséhez és fejlesztéshez fűződő jogosítványok, amelyek azonban nem tartoznak a fenti értelemben szigorúan vett esélyegyenlőség körébe.

Végül, az esélyegyenlőség megvalósítása érdekében hozott intézkedések, illetve az anti-diszkriminációs szabályozás hatékonyságának előfeltétele, hogy *pontos adatokkal, ismeretekkel* rendelkezünk a hátrányos megkülönböztetést elszenvedőkről, tényleges helyzetükről, valamint a többségi társadalom előítéleteinek mélységéről.

A következőkben a fentieket összegezve egy lehetséges komplex stratégia modelljét vázolom, majd részletesebben elemzem két részterületét: a pozitív intézkedésekre, valamint az etnikai adatgyűjtésre vonatkozó szabályozást.

²³⁸ Fredman: Combating Racism with Human Rights. p.30.

A komplex antidiszkriminációs stratégia elemei:

Előfeltételek:

-Megfelelő *adatok* és pontos ismeretek a diszkrimináció alanyairól és elszenvedőiről, az előítéletek mélységéről és eredőiről az adott országban.

*) A diszkrimináció *áldozati körébe tartozó csoport(ok)* hozzávetőleges létszáma, társadalmi-gazdasági mutatóik, a csoport kulturális, vallási, és egyéb jellemzői, tekintettel a csoport tagoltságára (szociológusi, kultúr-antropológusi feladat, illetve nagyon fontos az adott csoporthoz tartozó személyek bevonása)

*) A *többségi társadalom* nézetei, előítéleteik jellege és foka, ennek összefüggései gazdasági, társadalmi és egyéb jellemzőikkel (szociológusi feladat)

Az aktuális diszkrimináció megszüntetése:

- *jogsabályi tilalom*

*) a szankció elkerülése érdekében önkéntes jogkövetést eredményez

*) önkéntes jogkövetés hiányában kikényszeríthető (egyén, közösség, állam)

Nagyrészt a jelenben hat, főként az áldozatok védelme és jogérvényesítése szempontjából jelentős, azonban a gondosan megválasztott szankció-készlet attitűd-változtatást is eredményezhet.

(Nagyrészt magánjogi jellegű szabályozás, a büntetőjog eszközeinek kiegészítő jelleggel történő alkalmazása.)

- *a diszkrimináció felszámolását, az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök*

*) önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök:

- gazdasági motivációs és szabályozó eszközök
- magatartási kódexek, információ, tanácsadás
- képzések, továbbképzések

*) mainstreaming:

Ennek módja: - állami szervek pozitív kötelezettségei

- érintett csoportok képviselőinek bevonása a döntéshozatalba és a végrehajtásba

- a meghozott intézkedések folyamatos monitorozása, vizsgálata a faji egyenlőségre gyakorolt hatásuk szempontjából

Az intézményes diszkrimináció felszámolásának és az esélyegyenlőség megteremtésének eszközei.

Társadalom attitűdjének megváltoztatása, az előítéletek felszámolása:

(az önkéntes jogkövetést is segíti, de főként a jövőre van kihatással)

-) *Oktatás, nevelés, média* kiemelt szerepe – a *mainstreaming elvének* alkalmazása célszerű itt is, hiszen valamennyi oktatásban, képzésben meg kell jelennie e szempontnak

A hátrányos helyzet felszámolása – az esélyegyenlőség megteremtése

- Szociálpolitikai intézkedések:

- *Pozitív intézkedések, ezek körében a kulturális sajátosságok figyelembevétele: ésszerű alkalmazkodás*

3. Pozitív intézkedések

A hátrányos helyzetű csoportok tényleges egyenlőségének megteremtését célzó speciális – azaz nem az általános szociálpolitika körébe tartozó – intézkedéseket közkeletű kifejezéssel pozitív diszkriminációnak²³⁹ nevezik. Az e körbe tartozó fogalmak tényleges jogi tartalma azonban – ahogy erre Bossuyt is felhívja a figyelmet e témával foglalkozó jelentésében – bizonytalan, és nincs egységes meghatározásuk sem.²⁴⁰ Ennek megfelelően alkalmazásuk esetlegessé, sőt az alkalmazás jogszerűsége is kérdésessé válhat. További problémát jelenthet, hogy a különböző típusú intézkedéseket, illetve az azokon belüli differenciákat egybemosva általános véleményt alkotunk a „pozitív diszkriminációról”, egységesen pártolva vagy elvetve azt.

Az e körbe tartozó intézkedéseknek két kategóriáját célszerű megkülönböztetni: a *megerősítő intézkedés* és az *ún. ésszerű alkalmazkodás* kategóriáit.²⁴¹

A megerősítő intézkedések kialakulásában szociális szempontok domináltak. A polgári forradalmakat követően az állampolgárok között fennálló társadalmi egyenlőtlenségek miatt nem sikerült a tényleges egyenlőség megvalósítása azokon a területeken sem, ahol formálisan jogegyenlőség érvényesült.²⁴² Ezen intézkedések alapja, hogy a fennálló objektív különbségek miatt az azonos tárgyi jog önmagában nem elegendő a tényleges, tartalmi egyenlőség elérésére, ehhez adott csoportok vonatkozásában további, speciális szabályok is szükségesek. *Tehát a megerősítő intézkedés eredendően valamely szociális jellegű hátrány kompenzálására szolgál.* Lehet viszont egy másik, a hátrányos megkülönböztetés tilalmához további ponton is kapcsolódó alkalmazása ezen intézkedéseknek, méghozzá az, amikor a kompenzálendő hátrány oka a többség korábbi diszkriminatív magatartása. (Gyakorlatilag e kategória sem választható el élesen az előzőtől, hiszen mondhatjuk például azt, hogy a polgári forradalmakat követően fennálló társadalmi különbségek a feudális jogegyenlőtlenség kihatásainak is tekinthetők.)

A faji diszkriminációval sújtott csoportokra szűkítve a kérdést, a jövőbeni diszkrimináció leküzdése érdekében alkalmazott represszív illetve preventív eszközök mellett további intézkedések szükségesek a múltban, illetve azóta folyamatosan elszenvedett megkülönböztetés hatásainak orvoslására. A meghatározott ideig, szisztematikusan elszenvedett diszkrimináció ugyanis marginalizálja az adott csoport tagjait a társadalmi-gazdasági életben, halmozottan hátrányos helyzetet idézve elő. *A megerősítő intézkedéseknek tehát a faji diszkrimináció vonatkozásában ezen, egy adott csoport tagjainak származásához közvetve, a diszkrimináció hatásaként kötődő hátrány orvoslása a feladata.* Az adott kisebbség tagjai tehát nem közvetlenül azért részesülnek a megerősítő intézkedésekben, mert

²³⁹ Szinte közhely, mégis szükséges világossá tenni, hogy e fogalom használata nem szerencsés, hiszen olyan hatást kelt, mintha más személy vagy csoport hátrányára valósulna meg a célcsoport számára előnyös intézkedés. Így „a pozitív diszkrimináció” kifejezést annak ellenére nem, vagy csak idézőjelesen használom, hogy a magyar Alkotmánybíróság korai határozataiban rendszeresen él e kifejezéssel.

²⁴⁰ Prevention of Discrimination: The concept and practice of affirmative action. Final Report submitted by Mr. Marc Bossuyt, Special Rapporteur, in accordance with Sub-Commission resolution 1998/5 (E/CN.4/Sub.2/2002/21) 17. June 2002. – A jelentés az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának az Emberi Jogok Védelméért és Előmozdításáért Felelős Albizottsága megbízásából készült. (A továbbiakban: Bossuyt)

²⁴¹ Egy korábbi munkámban logikai megfontolásokból a pozitív intézkedések körében tárgyaltam a közvetett diszkrimináció felszámolására irányuló kötelezettséget is, e dolgozatban azonban terjedelmi okokból nem térek ki erre az inkább elméleti, fogalmi jelentőségű kérdésre, hanem a dolgozat céljai elérése érdekében ismertetem a pozitív intézkedéseket. Ld. bővebben: Szajbély Katalin: A pozitív intézkedések fogalma és alkalmazásuk lehetősége a faji diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unió tagállamaiban. In: Jogelméleti Szemle 2004/3, www.jesz.ajk.elte.hu

²⁴² A polgári forradalmak, bár egy sor jog vonatkozásában megteremtették a jogegyenlőséget, sok területen nem értek el sikert e téren: így a nemek közti illetőleg a vallások közötti egyenlőség kérdése formális szempontból is megoldatlan volt.

a kisebbséghez tartoznak, hanem mert az őket emiatt ért diszkrimináció következményeképpen hátrányos helyzetbe kerültek. *A megerősítő intézkedések ideiglenes jellegűek: a hátrányos helyzet megszűnéséig alkalmazhatóak. Ebben az esetben tehát az egyes csoportok különböző helyzetére addig reagálunk speciális intézkedésekkel, amíg el nem érjük a végső célt: a kiinduló helyzetek azonosságát.*

Nem csupán akkor van azonban szükség pozitív intézkedésekre, ha az adott csoport tagjai ténylegesen, mérhetően hátrányos helyzetben vannak. Életszerű az az eset is, amikor egy adott tulajdonsággal rendelkező csoporthoz való tartozás meghatározott szabályozási környezetben önmagában hátránnyá válik. Azaz nem egy járulékos hátrány felszámolására kell irányulnia az intézkedésnek, hanem azt kell elérnie, hogy az adott tulajdonság ne hozza hátrányos helyzetbe az adott személyt. Ebből az alapfeltevésből indul ki részben a *közvetett diszkrimináció* fogalma, illetve az *ésszerű alkalmazkodás* követelménye.

Adott tehát egy látszólag semleges szabályozási környezet, amely meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyeket más személyekhez képest hátrányos helyzetbe hoz. Ennek tipikus példája, amikor egy állás betöltésére meghatározott testmagasságú személyeket keresnek, hátrányos helyzetbe hozva ezzel az ázsiai származású személyeket vagy nőket.²⁴³ Egy másik példa az, amikor az oktatási rendszerben való részvétel bejelentett tartózkodási helyhez való kötése sérti az utazó életmódot folytató romák érdekeit.²⁴⁴ E kiinduló helyzetnek két megoldása lehetséges.

Az első esetben, azaz, amikor a kitűzött feltétel nem igazolható törvényes céllal, objektív módon, és a cél elérésére irányuló eszközök nem megfelelőek illetve szükségesek, közvetett diszkrimináció valósul meg a faji irányelv értelmében. Azaz, amennyiben a munkáltató nem bizonyítja, hogy a testmagasságra vonatkozó előírás a munka jellegéből adódó lényegi követelmény, akkor köteles e kritérium törlésére. Ez esetben nem ésszerű alkalmazkodásnak, hanem a látszólag semleges egységes mérce megváltoztatásának, azaz a *közvetett diszkrimináció felszámolásának* van helye.

Abban az esetben viszont, ha az adott egységes mérce törvényes céllal, objektíve igazolható, és a cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek, nem valósul meg diszkrimináció. Így több legitim ok is felhozható az iskolalátogatás tartózkodási helyhez kötése mellett, és vélhetően szükséges és megfelelő eszköznek minősülne e követelmény. Egy adott csoport viszont ténylegesen hátrányt szenved meghatározott tulajdonságai alapján. Ez esetben szükséges lehet az *ésszerű alkalmazkodás*, tehát a meglévő feltételeknek az adott csoporthoz való igazítása olyan módon, hogy megszűnjön e csoport hátrányos helyzete.²⁴⁵ (Létezik olyan megközelítés is, amely tagadja a diszkrimináció-tilalom /főként a közvetett diszkrimináció tilalma/ és az ésszerű alkalmazkodás fogalmának elválasztását, ez azonban nagyrészt a kimentési okok meghatározásának bizonytalan voltára, illetve bizonytalan bírói alkalmazására vezethető vissza.²⁴⁶)

Ésszerű alkalmazkodás esetében a hátrány gyakorlatilag meghatározott tulajdonság és az állami szabályozás konfliktusából adódik. Így a kiindulási helyzetek az ésszerű alkalmazkodás sikeres megvalósítását követően is eltérőek maradnak, a hátrány azonban megszűnik, azaz az eltérő tulajdonságokkal rendelkező személyek (csoportok) egyforma mértékben, bár esetleg más-más módon gyakorolhatják az adott jogokat. Ezen intézkedések – mivel nem a kiindulási helyzet azonosságára, hanem a kiindulási esélyek egyenlőségére törekszenek, nem lehetnek csupán ideiglenes jellegűek. Azaz eltérő kiindulási helyzetekre különböző szabályokat alkalmazunk, állandó jelleggel. Az ésszerű alkalmazkodás tehát nem a

²⁴³ Bossuyt 19.

²⁴⁴ Report on the situation of fundamental rights in the European Union in 2003.

²⁴⁵ Report on the situation of fundamental rights in the European Union in 2003.

²⁴⁶ Christine Jells: Antidiscrimination and Accommodation (2001) In: Christopher Mc Crudden (ed.): Antidiscrimination law. Aldershot: Ashgate 2003, pp. 388-444

diszkrimináció-tilalom alkotórészét képező intézkedés, hanem az egyenlő bánásmód, a tényleges egyenlőség biztosításának a hátrányos megkülönböztetés tilalmán túllépő garanciája.

Összefoglalva e két intézkedés-típus egymáshoz fűződő viszonyát, a következőket állapíthatjuk meg. Közös jellemzőjük, hogy alkalmazásuk általában nem kötődik automatikusan bizonyos tulajdonsághoz, alkalmazásuknak szükségszerű feltétele valamely hátrány, akár kiindulópontként (megerősítő intézkedés), akár eredményként (ésszerű alkalmazkodás). E hátrány eredhet: a múltbeli diszkrimináció hatásaiból (megerősítő intézkedés), illetve egy nem diszkriminatív szabályozás és egy adott tulajdonság konfliktusából (ésszerű alkalmazkodás). (Kivétel a főszabály alól, hogy az ésszerű alkalmazkodást megalapozó fogyatékoság önmagában is hátrányként jelentkezik.)

Azt, hogy melyik intézkedés adekvát, a hátrány jellege, illetve ezzel kapcsolatban az elérendő cél határozza meg. Míg a megerősítő intézkedés a hátrányból adódó különbségek felszámolására törekszik, emiatt ideiglenes, addig az ésszerű alkalmazkodás a ténylegesen különböző helyzetekhez alkalmazkodó szabályok alkotásával szünteti meg a hátrányos eredményt.

A következőkben azt vizsgálom, hogy milyen lehetőségek és kötelezettségek vannak ezen intézkedések alkalmazására az Európai Unió tagállamaiban.

3.1.Megerősítő intézkedés

A megerősítő intézkedések két nagy kategóriáját kell elkülönítenünk, különösen azért, mert ezek szabályozási szinten elválaszthatóak egymástól: az esélyegyenlőségre illetve az eredmények egyenlőségére törekvő intézkedések.²⁴⁷ Az *esélyegyenlőségre* irányuló intézkedések lényege, hogy míg a döntéshozatali mechanizmusból kizárják a faji, nemi vagy egyéb tulajdonságon alapuló szempontokat, a meghatározott tulajdonságokkal rendelkező csoportok tagjainak egyenlő esélyeit azáltal segítik elő, hogy képességeik fejlesztésére, a meglévő szociális-társadalmi különbségek hatásainak csökkentésére irányuló intézkedéseket alkalmaznak. *Azaz gyakorlatilag a hátrány kompenzálásához szükséges feltételeket biztosítják.*²⁴⁸ Ezen intézkedéseket nevezi Bossuyt megerősítő mobilizációs intézkedésnek.²⁴⁹ Az esélyegyenlőségi intézkedések másik válfaja, amikor nem csupán a kisebbségek számára biztosítanak támogatást az azonos kritériumok (pl. felvételi-követelmények) teljesítéséhez, hanem adott esetben magukat a szelekciós követelményeket módosítják.²⁵⁰

Az *eredmény-egyenlőség* (arányossági egyenlőség) nem a kiindulási esélyek egyenlőségére, hanem az eredmény arányosságára helyezi a hangsúlyt. Így például arra, egy adott beosztásban dolgozó személyek körében a társadalmon belüli arányuknak megfelelő arányban legyenek jelen a különböző csoportok. Az eredmény-egyenlőségi intézkedések módszere a *megerősítő preferenciális intézkedések*²⁵¹ - tipikusan kvóták – alkalmazása, illetve meghatározott számú hely fenntartása az adott csoport tagjai számára. További eszközei, hogy például az adott csoport tagjai automatikusan több pontot kapnak a felvételi eljárások folyamán, valamint alacsonyabb követelményi szint érvényesül velük szemben. Radikális formában érvényesül az eredmény-egyenlőségi megközelítés akkor, ha kifejezetten megtiltják az adott csoporthoz nem tartozó személyeknek, hogy egy adott posztra jelentkezzenek, és abban az esetben is a preferált csoport tagját részesítik előnyben, ha az adott csoporthoz nem

²⁴⁷ Bossuyt 30-39.

²⁴⁸ Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. In: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A Jog lehetőségei és korlátai. AduPrint Indok Kiadó 1998. p. 204.

²⁴⁹ Bossuyt 72.

²⁵⁰ Fredman: Combating racism with Human Rights: The Right to Equality. p.21.

²⁵¹ Bossuyt 75-80.

tartozó jelentkező egyébként jobb kvalitásokkal bír.²⁵² E megközelítés jellemzője, hogy azon eredményekre koncentrál, amelyeket rövid távon szeretne elérni.²⁵³

A két megközelítés különbségét illusztrálja, hogy milyen megoldást választanak ugyanazon cél elérésére az egyik, illetve a másik elv hívei. Amennyiben a roma tanulók számát kívánják növelni a felsőoktatási intézményekben, az esélyegyenlőségi egyenjogúság követői vélhetően azt a megoldást választanák, hogy speciális, ingyenes felvételi előkészítő tanfolyamokat szerveznek a rászoruló középiskolás diákok számára. Az eredményegyenlőség követői pedig egy bizonyos keretszámot, határoznának meg, amelyet kizárólag roma diákok tölthetnének be, vagy esetleg csökkentenék a velük szemben támasztott felvételi követelményeket. (E két megoldásnak természetesen nem csupán „vegytisztá” válfajai, hanem számos kombinációja is létezik.)

A főként az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott, bizonyos elemeiben azonban Európában is fellelhető eredmény-szemléletnek számos hátulütője van. Egyrészt csupán a rendszerbe (munkahely, iskola) való bejutást biztosítja, nem pedig a felkészült, alkalmas bekerülést. Így – nem feltételezve, hogy minden kedvezményes módon bekerülő alkalmatlan – egyrészt a sikeres helytállás lehetőségét csökkenti, másrészt pedig növeli a társadalmi feszültségek lehetőségét. Nem csupán a többség és kisebbség közti súrlódásokat növelheti e módszer túlzott mértékű alkalmazása, hanem a társadalom egyéb hátrányos helyzetű csoportjaiban is feszültséget gerjeszthet amiatt, hogy csupán bizonyos csoportoknak jár ilyen jelentős kedvezmény.²⁵⁴ (E tényezők felismerése vezette arra az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságát, hogy kizárólag akkor tekintette megengedhetőnek az eltérő bánásmódot, ha annak következményei előnyösek az érintett kisebbség számára. Megengedhetetlennek minősítette tehát azon intézkedéseket, amelyek „igazságtalan következménnyel” jártak, azaz az érintett csoportra az alsóbbrendűség stigmáját rakták.²⁵⁵) A társadalmi ellentétek fokozódása mellett további, objektív veszéllyel is jár ez a megközelítés – szélsőséges alkalmazása diszkriminációt valósíthat meg, amely pedig megengedhetetlen.

Az eredményegyenlőségi szemlélet egy további hátulütőjére figyelmeztet Sandra Fredman, nevezetesen arra, hogy pusztán az eredményeket, azaz a kimeneti oldalt tekintve hamis képet kaphatunk az egyenlőség tényleges megvalósulásáról. Az intézkedéseket követően kialakult állapot ugyanis nem árulkodik arról, hogy mennyiben az asszimilációs folyamatok eredményeként mutatkozik egyenlőség a kimeneti oldalon.²⁵⁶ Így például nem mindegy, hogy a nők gyakoribb alkalmazása egy adott szektorban minek köszönhető: annak-e, hogy a nők gyakorlatilag „férfias” mintákat vesznek át, azaz nem szülnek, reggeltől késő estig dolgoznak stb.; vagy pedig annak, hogy a munkáltatók elfogadják a „női lét” specifikumait, és rugalmasabb struktúrák kialakításával segítik őket.

Kétségtelenül látványosabb és kevésbé komplex feladat azonban kvótákat kitűzni az adott csoport tényleges egyenlőségének elérése érdekében, mint a problémák tényleges okainak feltárását követően adekvát megerősítő intézkedéseket alkalmazni az esélyegyenlőség megteremtésére.²⁵⁷ Bossuyt felhívja a figyelmet arra, hogy a legtöbb ország eleinte olyan programokat alkalmazott, amelyek az esélyegyenlőséget célozták, azonban politikai vagy társadalmi okokból fokozatosan áttértek az eredmények egyenlőségét szolgáló intézkedésekre. Gyakran a két elv egymás mellett, nem következetes módon érvényesül.²⁵⁸

²⁵² Bossuyt 77.

²⁵³ Tausz Katalin i.m. p. 204.

²⁵⁴ Bossuyt 36.

²⁵⁵ Bossuyt 8.

²⁵⁶ Sandra Fredman: Combating racism with Human Rights: The Right to Equality. p.20.

²⁵⁷ Report on the World Social Situation 1997 – The United Nation's Department for Economic and Social Information and Policy Analysis; (E/1997/15), 115-116.

²⁵⁸ Bossuyt 38.

A következőkben áttekintjük, hogyan viszonyulnak az Európai Unió tagállamaiban közös mércét jelentő nemzetközi dokumentumok, illetve maga a közösségi jog a megerősítő intézkedés egyes formáinak lehetőségéhez a faji alapú diszkrimináció vonatkozásában.

3.1.1. Jogi alapok

A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* nem tesz kifejezett említést a pozitív intézkedések lehetőségéről. Az Emberi Jogi Bizottság azonban kimondta, hogy a megerősítő intézkedések a tényleges egyenlőség eléréséig nem minősülnek diszkriminációnak, azaz mindaddig, amíg a hátrányt ki nem küszöbölték.²⁵⁹ Nem nyilatkozott viszont a Bizottság arról, hogy mennyiben következik a hátrányos megkülönböztetés tillamából a megerősítő intézkedések elfogadásának kötelezettsége. A jelentéstételi eljárás során azonban a Bizottság gyakran felteszi a kérdést, hogy az adott tagállam milyen pozitív intézkedéseket alkalmaz a hátrányok felszámolására.²⁶⁰

A *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* sem rendelkezik kifejezetten a megerősítő intézkedésekről. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának állásfoglalása értelmében mindazonáltal a megerősítő intézkedések alapvetően nem állnak ellentétben az Egyezségokmánnyal.²⁶¹ Az Egyezmény meghatározott rendelkezéseit vizsgálva viszont azt látjuk, hogy azokkal *kizárólag az esélyegyenlőségi egyenjogúságra irányuló intézkedések állhatnak összhangban*: A 7. cikk b) pontja, illetve a 13.2 cikk c) pontja nem zárják ki a „versenyhelyzetbe hozó” intézkedéseket, azonban egyértelműen tiltják, hogy az előléptetésnél és a felsőoktatáshoz való hozzáférésnél a szenioritáson, a szakértelmen és a képességeken kívül más szempontok is szerepet játszanak.²⁶²

A *faji megkülönböztetés valamennyi formájának felszámolására irányuló ENSZ-Egyezmény* arra kötelezi a részes államokat, hogy fogadjanak el speciális intézkedéseket meghatározott faji csoportok vagy az ezekhez tartozó személyek megfelelő fejlődése és védelme érdekében, abból a célból, hogy teljes mértékben és egyenlő módon gyakorolhassák az emberi jogokat és alapvető szabadságokat.²⁶³ Ezen intézkedések azonban csupán az adott cél megvalósulásáig folytathatók, és nem vezethetnek egyes faji csoportok külön jogainak fenntartásához.²⁶⁴ Az Egyezmény érvényesítéséért felelős Bizottság általános ajánlásaiban szintén hangsúlyozza a megerősítő intézkedések fontosságát.²⁶⁵ Ami az esélyegyenlőségi illetve eredmény-egyenlőség kérdését illeti, sem az Egyezmény, sem az ajánlások nem tartalmazznak útmutatást e tekintetben.

Az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* nem szól kifejezetten a megerősítő intézkedések kérdéséről. A Bíróság gyakorlata azonban megengedő – már az antidiszkriminációs mércét megalapozó ún. belga nyelvi ügyben kimondta, hogy bizonyos esetekben az eltérő szabályozás célja a ténylegesen fennálló egyenlőtlenségek korrekciója. E megállapítással összhangban a Bíróság a 14. cikkel összeegyeztethetőnek ítélte a férjezett nők

²⁵⁹ OSCE: Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area 2000 (Organisation for Security and Cooperation in Europe – High Commissioner on National Minorities p. 31 – www.osce.org)

²⁶⁰ Jonathan Cooper: Applying Equality and Non-Discrimination Rights through the Human Rights Act 1998. In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: developing and using a new legal framework: new routes to equality, Oxford, Hart Publishing 2000 pp.39-64., p. 45.

²⁶¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No.1., para 3. in United Nations Document HRI/Gen/Rev.4 (2000) . Hivatkozik rá: Bossuyt 42.

²⁶² Bossuyt 43-44.

²⁶³ 2. cikk 2. bekezdés

²⁶⁴ 1. cikk 4. bekezdés

²⁶⁵ General Recommendation No.14.: Definition of discrimination. (Art.1., Par.1.) 22/03/93- www.unhchr.ch, General Recommendation No.29.: Art.1, paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002 6., 8.

munkába állását elősegítő adókedvezményt.²⁶⁶ A hátrányos megkülönböztetés tilalmának kiterjesztéséről szóló 12. számú kiegészítő jegyzőkönyv nem szól kifejezetten a megerősítő intézkedésekről, preambuluma azonban elfogadhatónak nyilvánítja a tényleges és teljes egyenjogúságot szolgáló intézkedéseket, feltéve, hogy ezeknek ésszerű és tárgyilagos oka van. Az e rendelkezéshez fűzött magyarázó jelentés egy további kritériumot is felvet, még hozzá az arányosság követelményét.²⁶⁷ E kritériumok gyakorlatilag az Emberi Jogok Európai Bírósága által felállított diszkrimináció-teszt követelményei. Azaz a Jegyzőkönyv szerint lehetőség van megerősítő rendelkezések alkalmazására, ha azok lényegében megfelelnek azon kritériumoknak, amelyek bármely (tehát nem csupán a pozitív) intézkedés diszkriminatív jellegét kizárják.

A megerősítő intézkedések szükségességére az ECRI is felhívja a figyelmet általános politikai ajánlásaiban, így ilyen intézkedéseket javasol a romák oktatása terén, valamint annak érdekében, hogy a munkahelyek képezzék le a társadalom sokszínűségét.²⁶⁸ Az utóbbi célkitűzés az eredmény-egyenjogúsági személethez közelít. Az antidiszkriminációs jogalkotásról szóló 7. számú ajánlásban pedig elvi éllel rögzíti, hogy ideiglenes jelleggel lehetőség van pozitív intézkedések elfogadására meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek hátrányainak kiküszöbölésére vagy kompenzálására, és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételük elősegítésére.²⁶⁹ Az ajánláshoz fűzött magyarázatból kitűnik, hogy az ECRI nem idegenkedik az eredmény-egyenjogúsági szemlélettől, így a lehetséges pozitív intézkedésekre példaként hozza fel, hogy a munkáltató, amennyiben a magasabb beosztásban lévő munkavállalói körében nincs fekete munkavállaló, speciálisan a fekete alkalmazottak számára szervezzen továbbképzést.²⁷⁰

Ami kifejezetten az *uniós szabályozást* illeti, a faji megkülönböztetést tiltó irányelv 5. cikke, amely a „faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére vagy ellensúlyozására” irányuló pozitív intézkedések lehetőségéről szól, nem jelent kötelezettséget, azonban nem is képezi akadályát a megerősítő intézkedések elfogadásának.

Határokat szab azonban e nagyfokú szabadságnak az *Európai Bíróság gyakorlata*. E gyakorlat az 1976-os, a nők és férfiak egyenlőségének megteremtéséről szóló irányelv²⁷¹ 2.§ (4) bekezdéséből indul ki, amely lehetővé teszi a tényleges esélyegyenlőség előmozdítására irányuló intézkedéseket. 1984-ban a nők esélyegyenlősége érdekében alkalmazandó pozitív intézkedések tárgyában a Miniszterek Tanácsa ajánlást fogadott el.²⁷² Ebben többek között olyan pozitív intézkedések elfogadását javasolta, amelyek a nők szakmai életben tapasztalható egyenlőtlenségeinek felszámolására irányulnak, illetve elősegítik, hogy az egyes foglalkozásokban egyaránt jelen legyenek nők és férfiak, valamint bátorítják a nők részvételét azon munkakörökben, ahol jelenleg alulreprezentáltak.

Az Európai Bíróság megerősítő intézkedésekkel kapcsolatos álláspontja elsőként a Kalanke-ügyben²⁷³ jelent meg. Arra a kérdésre kellett választ adnia a Bíróságnak, hogy jogszerű-e az a szabályozás, amely azonos képzettségű jelentkezők közül automatikusan előnyt biztosít a nőnemű pályázók számára, amennyiben az adott területen kevesebb nő

²⁶⁶ Case of Lindsay v. United Kingdom, (Application no. 11089/84), Commission decision of 11 November 1986

²⁶⁷ Rapport explicatif – Protocole No. 12 à la convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales. 16. – www.humanrights.coe.int

²⁶⁸ ECRI General Policy Recommendation No.3, ECRI General Policy Recommendation No.5.

²⁶⁹ ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and racial discrimination. 5. – www.coe.int

²⁷⁰ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No.7.

²⁷¹ Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions.

²⁷² 13. décembre 1984, J.O.C.E. no.L 331/34 du 19. décembre 1984. In: Daniele Pourtaud: Rapport d’information no 293 (Égalité entre hommes et femmes.) 27.03.1997 p.19. - www.sénat.fr

²⁷³ Case C-450/93 Kalanke v.Bremen [1995] ECR I-3051

dolgozik, mint férfi. Az Európai Bíróság ezen – eredményorientált megközelítésmódú - megoldást a közösségi joggal összeegyeztethetetlennek ítélte, a Bizottság pedig közleményt adott ki a határozat értelmezéséről. A közlemény leszögezte, hogy a Bíróság kizárólag automatikus, feltétlen és abszolút volta miatt ítélte el a fenti szabályozást, tehát azért, mert az nem tette lehetővé az egyedi szempontok mérlegelését. Azaz önmagában a kvóták alkalmazása nem lenne összeegyeztethetetlen a közösségi jog előírásaival.²⁷⁴

A következő, megerősítő intézkedésekkel kapcsolatos eset a Marshall-ügy²⁷⁵ volt. Ez annyiban különbözött a Kalanke-esettől, hogy főszabály szerint ugyan ez esetben is elsőbbséget élveztek a női jelentkezők, ez azonban módosulhatott, ha bizonyos speciális körülmények mégis a másik jelentkező irányába billentették el a mérleg nyelvét. Tehát a nők előnyben részesítése nem feltétlen és automatikus módon valósult meg e szabály értelmében. A Bíróság e rendelkezést a közösségi joggal összeegyeztethetőnek ítélte.

A Badeck-ügyben²⁷⁶ a Bíróság – eddigi gyakorlatához híven – leszögezte, hogy a megerősítő intézkedések összhangban állnak a közösségi joggal, amennyiben azok nem biztosítanak automatikus és feltétlen előnyt, és nem zárják ki az egyéni szempontok objektív mérlegelését. Az Abrahamsson ügyben²⁷⁷ egy svéd szabályozás automatikus elsőbbséget biztosított a kisebb arányban jelen lévő nemhez tartozó személynek, amennyiben annak megfelelő képzettsége volt, még akkor is, ha a többi jelentkezővel összehasonlítva kevésbé volt kvalifikált. A Bíróság – következetesen – a közösségi joggal ellentétesnek ítélte ezt a megoldást. Az Abrahamsson-ügyben jelenik meg a megerősítő intézkedések arányosságának követelménye is.

Összefoglalva az Európai Bíróság gyakorlatát, illetve a Bizottság álláspontját, a megerősítő intézkedést igen tág körben lehetővé teszi, elfogadja az arányossági egyenjogúsági megközelítést, a következő feltételekkel: a megerősítő intézkedés csak azonos kvalifikációjú személyek vonatkozásában lehetséges, ebben az esetben sem biztosíthat azonban feltétlen és automatikus előnyt és nem zárhatja ki az egyéni szempontok objektív mérlegelését. A megerősítő intézkedésnek arányban kell állnia az orvosolni kívánt társadalmi problémával. Tehát rugalmas kvóták alkalmazására lehetőség van. Mindezek a nők egyenjogúságával összefüggésben leszögezett elvek vélhetően azonos módon érvényesülnek majd a faji irányelv pozitív intézkedésekre lehetőséget adó rendelkezéseiben is.

Az Unió tagországai számára tehát kettős mérce érvényesül – a szigorúbb a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, amely csupán az esélyegyenlőségi egyenjogúsági intézkedéseket teszi lehetővé, valamint az Európai Bíróság megengedőbb vonatkozó gyakorlata.

3.2. Ésszerű alkalmazkodás

Ésszerű alkalmazkodásra lehetőséget adó rendelkezéseket elsősorban nem a faji diszkrimináció, hanem a fogyatékkal élő személyek vonatkozásában találunk.

A *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából* hiányzik ugyan a közvetlenül erre irányuló rendelkezés, a Bizottság állásfoglalásából egyértelműen

²⁷⁴ Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur l'interprétation de l'arrêt rendu le 17. octobre 1995 par la Cour de Justice dans l'affaire C450/93 Kalanke/Freie Hansestadt Bremen – In: Daniele Pourtaud: Rapport d'information no.293 (Égalité entre hommes et femmes)27.03.1997 p.21. – www.senat.fr

²⁷⁵ Case C-490/95 Marschall v Land Nordrhein-Westfalen, [1997] ECR I-6363

²⁷⁶ Case C-158/97 Badeck v Hessischer Ministerpräsident, [2000] All ER (EC) 289.

²⁷⁷ Case C-407/98 Abrahamsson v Fögequist, Judgement of 6 July 2000

kiderül, hogy implicit módon az Egyezségokmányból folyó kötelezettségnek tekintik a fogyatékkal élő személyek igényeihez történő ésszerű alkalmazkodást.²⁷⁸

A *faji diszkrimináció valamennyi formájának megszüntetéséről szóló ENSZ-Egyezmény* értelmében az emberi jogok és alapvető szabadságok egyenlő gyakorlása érdekében hozott speciális intézkedések mindaddig nem minősülnek faji diszkriminációnak, amíg nem vezetnek a különböző csoportok vonatkozásában különböző jogok biztosításához. E rendelkezés önmagában olvasva nem tűnik összeegyeztethetőnek az ésszerű alkalmazkodás koncepciójával. Az Egyezmény értelmében viszont csupán azon cselekvések minősülnek diszkriminációnak, amelyek célja vagy eredménye „az emberi jogok és szabadságok elismerésének egyenrangú élvezetének, gyakorlásának megsemmisítése illetve csorbítása”.²⁷⁹ Véleményem szerint a személyek egy csoportja vonatkozásában alapos okból, éppen alapvető jogaik gyakorlásának lehetővé tétele céljából fenntartott speciális mérce, amely nem csorbítja más csoport jogait, fogalmilag nem minősülhet diszkriminációnak, azaz megengedhető az Egyezmény szellemisége fényében. E megközelítést erősítik az Egyezmény elfogadásának körülményei is – a pozitív intézkedésekről szóló cikk kialakítása során néhány állam képviselője kifejezte aggályait a tekintetben, hogy meghatározott államok e rendelkezést egyes csoportok elkülönítésére fogják felhasználni.²⁸⁰

Az ésszerű alkalmazkodás mellett foglal állást a *Nemzetközi Munkaügyi Szervezet* 1958-ban elfogadott, *111-es számú egyezménye* a diszkrimináció tilalmáról.²⁸¹ Az Egyezmény kifejezetten megengedi olyan speciális segítő vagy védelmi intézkedések alkalmazását, amelyek célja az olyan személyek speciális igényeinek kielégítése, akik nemük, koruk, fogyatékoságuk, családi kötelezettségeik, szociális vagy kulturális helyzetük nyomán erre rászorulnak.²⁸²

Szintén az ésszerű alkalmazkodás elfogadásaként értékelhető az *UNESCO 1960-ban elfogadott, az oktatás terén megvalósuló hátrányos megkülönböztetést tiltó egyezményének* 2. cikke, amely bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi a vallási vagy nyelvi alapon történő elkülönített oktatást. Ugyanígy értékelhető az *Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezményének* 4. cikkének (2) bekezdése is, amely azonban szintén nem alkot közös európai mércét.

Az *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Római Egyezmény* nem tartalmaz az ésszerű alkalmazkodásra vonatkozó rendelkezést. Érdekes viszont ebből a szempontból az Emberi Jogi Bíróság gyakorlata. A Bíróság a Buckley kontra Egyesült Királyság-ügyben kimondta, hogy a magán-és családi élethez való jognak részét képezi a hagyományos életvitelhez való jog,²⁸³ így az utazó életmód folytatásának joga is. Továbbítve e gondolatot a Chapman kontra Egyesült Királyság-ügyben a Bíróság, deklarálva, hogy a magán-és családi élethez való jog biztosításának kötelezettsége alapján az államok kötelesek a romák életvitelének könnyítésére.²⁸⁴ (Ennek ellenére sem állapította viszont meg az Egyezmény sérelmét az adott ügyben, bár statisztikai adatokkal alátámaszthatóan hiányoztak a vándorló életmódot folytató romák számára a megfelelő táborhelyek. A Chapman-ügyhöz hét bíró által fűzött különvélemény kétségesse teszi továbbá, hogy adott esetben valójában „közvetett diszkriminációról”²⁸⁵ vagy az ésszerű alkalmazkodás hiányáról volt-e szó, azaz hogy a hatályos angol szabályozás legitim cél megvalósítása érdekében megfelelő és

²⁷⁸Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No.5., para 9. in United Nations Document HRI/GEN/Rev.4 (2000) Hivatkozik rá: Bossuyt 45.

²⁷⁹ 1. cikk 1. bekezdés

²⁸⁰ Bossuyt 60.

²⁸¹ www.ilo.org

²⁸² 6. cikk

²⁸³ Case of Buckley v. The United Kingdom (26. Sept. 1996)

²⁸⁴ Case of Chapman v. the United Kingdom (18. Jan.2001)

²⁸⁵ A jelenséget tartalma szerint nevezem, az Emberi Jogok Európai Bírósága nem alkalmazza e fogalmat.

szükséges eszközöket alkalmazott-e. Az ügyből levonható végső következtetés azonban az, hogy meghatározott alapjog érvényesítése érdekében nem elképzelhetetlen, hogy akár ésszerű alkalmazkodásra is kötelezze a Bíróság az államokat.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága illetve az ECRI szintén nyitottak az ésszerű alkalmazkodás irányában. A Miniszterek Bizottságának jelentése a roma gyerekek oktatásáról kifejezetten javasolja olyan rugalmas struktúrák kidolgozását, amelyek tekintetbe veszik egyes roma közösségek utazó illetőleg félig utazó életmódját.²⁸⁶ Az ECRI 3. számú ajánlásában²⁸⁷ szintén megjelenik az utazó életmódhoz való ésszerű alkalmazkodás követelménye, azáltal, hogy javasolja, a letelepedéssel és városszervezéssel kapcsolatos szabályokat olyan módon alakítsák az államok, hogy azok ne képezzék akadályát az utazó életvitel folytatásának. Az Európa Tanács által készített, a roma nők egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférését vizsgáló jelentés is javasolja az ésszerű alkalmazkodást.²⁸⁸ Az ECRI 5. számú, a muszlim vallású személyekkel szembeni diszkrimináció és intolerancia leküzdéséről szóló ajánlásában arra hívja fel a részes államokat, biztosítsák, hogy a közigazgatási intézmények mindennapi gyakorlatuk során vegyék figyelembe a multikulturális és több vallású társadalomban felmerülő igényeket.²⁸⁹

Az EBESZ a romák helyzetéről szóló jelentésében szintén felhívja a figyelmet arra, hogy az oktatásnak a roma kulturális identitást is figyelembe véve kellőképpen rugalmasnak kell lennie.²⁹⁰

Látható tehát, hogy az ésszerű alkalmazkodás lehetősége számos, az Európai Unió illetve a tagállamok többsége által alkalmazandó nemzetközi dokumentumban megjelenik. Most lássuk, hogy *van-e, és amennyiben igen, milyen tartalommal uniós szabály ezen eszköz alkalmazására.*

Az ésszerű alkalmazkodás követelménye jelenleg csupán a 2000/78/EC Irányelvben szerepel a fogyatékkal élők javára. Az Irányelv 5. cikke kimondja: „Az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra.” A 2000/43/EK irányelv 5. cikke, amely a „faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére vagy ellensúlyozására” irányuló pozitív intézkedések lehetőségéről szól, nem teszi kötelezővé, azonban nem is képezi akadályát az ésszerű alkalmazkodást megvalósító intézkedések elfogadásának.

Az Európai Unió Független Szakértői Hálózatának 2004. januárjában megjelent jelentése²⁹¹ azonban felhívja a figyelmet arra, hogy az ésszerű alkalmazkodás fogalma nem csupán a fogyatékkal élők, hanem más, például faji vagy vallási alapon diszkriminált

²⁸⁶ Recommendation No. R (2000) 4 of the Committee of Ministers to member states on the education of Roma/Gypsy Children in Europe (3. February 2000) – Appendix 1.: Guiding principles on an education policy for Roma/Gypsy Children in Europe – www.coe.int

²⁸⁷ ECRI General Policy Recommendation No. 3. – Combating Racism and Intolerance Against Gypsies (6. March 1998) – www.coe.int

²⁸⁸ Breaking the Barriers – Romani Women and Access to Public Healthcare – September 2003, (Az Európa Tanács, az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa, az ODIHR és az EUMC együttműködésének eredményeképpen jött létre a jelentés) – www.coe.int

²⁸⁹ ECRI General Policy Recommendation No. 5. – Combating Intolerance and Discrimination Against Muslims (27. April 2000) – www.coe.int

²⁹⁰ OSCE: Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area 2000. p. 164.

²⁹¹ Report on the situation of fundamental rights in the European Union in 2003.

személyek vonatkozásában is alkalmazható lehetne, sőt kifejezetten kívánatosnak tartaná ezt a megoldást.²⁹² (ld I. fejezet)

3.3. A pozitív intézkedésekkel szemben támasztható követelmények

*A pozitív intézkedésekkel szemben támasztott alapvető elvi követelmény, hogy azok ne valósítsanak meg diszkriminációt.*²⁹³

A pozitív intézkedéseket, mivel azok eltérő bánásmódot valósítanak meg az adott életviszony vonatkozásában összehasonlítható helyzetben levő, de bizonyos tulajdonságokkal (nem) rendelkező személyekkel szemben, ugyanúgy alá kell vetni diszkrimináció azonosítására szolgáló tesztnek, mint a többi eltérő bánásmódot megvalósító intézkedést. Azt, hogy milyen tesztet alkalmazunk, alapvetően az adott jogrendszerben alkalmazott diszkrimináció-fogalom dönti el. Az Európai Unió területén faji diszkrimináció vonatkozásában egyrészt *a faji irányelv által alkalmazott tesztet, másrészt, kiegészítő jelleggel az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatát* indokolt figyelembe venni.

Az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának figyelembe vételére abban az esetben lehet szükség, amennyiben az adott pozitív intézkedés nyílt, közvetlen megkülönböztetést alkalmaz, például alacsonyabb ponthatárt állapít meg egy bizonyos faji kisebbséghez tartozó tanulók számára. Ez esetben - látszólag – a közvetlen diszkrimináció esetével állunk szemben. A pozitív intézkedések azonban az Irányelv szerint – amennyiben azok a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére vagy ellensúlyozására irányulnak – nem minősülnek diszkriminációnak.²⁹⁴ Az Irányelv tehát egy általános, legitim célt fogalmaz meg, amelynek követése önmagában diszkriminációt kizáró ok, anélkül, hogy bármiféle szükségességi-arányossági követelményt állítana az alkalmazott eszköz, az elérendő cél és az okozott hátrány vonatkozásában. Azaz elvben bármiféle, az adott célt követő intézkedés is megfelelőnek minősülne az Irányelv mércéje szerint, még akkor is, ha az a másik oldalról diszkriminációt valósítana meg. Az uniós tagállamok azonban az Európa Tanács tagállamai is egyben, így intézkedéseiknek az Európai Emberi Jogi Bíróság mércéjének is meg kell felelniük. Eszerint tehát diszkriminatív az eltérő bánásmód akkor, ha az ésszerű és tárgyilagos módon nem indokolható, azaz nincs legitim célja és az alkalmazott eszközök nem állnak ésszerű arányban az elérendő céllal.²⁹⁵ Tehát önmagában a legitim cél nem elegendő ahhoz, hogy az Irányelv alapján meghozott intézkedés az Európai Bíróság előtt is megállja a helyét – szükséges az eszközök arányossága is. Azaz az uniós tagállamok jogába az Emberi Jogi Bíróság gyakorlata közvetíti e mércét.

Van néhány olyan helyzet, amely mintegy előre vetíti, hogy a pozitív intézkedés a diszkrimináció tilalmába fog ütközni. Az eredmény-orientált megerősítő intézkedések fokozottan magukban hordozzák a diszkrimináció tilalmát, hiszen az adott életviszony szempontjából kevésbé releváns mércét (a kisebbséghez tartozás tényét) az adott életviszony saját mércéje (tudás, szakértelem stb.) elé helyezik, ezzel gyakran behozhatatlan hátrányt idézve elő az adott kisebbséghez nem tartozó személyek vonatkozásában. Ez eleve gyanússá teszi az intézkedést az alkalmazott eszköz arányossága vonatkozásában. Ilyen szempontból kevésbé kockázatos az esélyegyenlőségi megközelítés, amelynek eszköze nem az adott életviszony mércéjének megváltoztatása, hanem az adott mércének való megfelelés elősegítése. Azaz valóban azon a ponton kezeli különbözőként a helyzeteket, ahol e különbség releváns.

²⁹² Report on the situation of fundamental rights in the European Union in 2003. p. 96.

²⁹³ Bossuyt V.

²⁹⁴ 2000/43/EK Irányelv 5. cikk

²⁹⁵ Belgian Linguistic case, 23. July 1968, para 10.; Willis v the United Kingdom, 11. June 2002 para 39.; Abdulaziz, Cabales et Balhaurdali c. Royaume Uni 25. Mai 1985

Valósíthat-e meg diszkriminációt az ésszerű alkalmazkodás? Az ésszerű alkalmazkodás alapja, ahogy láttuk, hogy meghatározott, nem diszkriminatív szabályozási környezetben egy adott jog gyakorlása vonatkozásában hátrányos helyzetbe kerülnek meghatározott tulajdonságú személyek. Azaz itt a szabályozás, illetve a tulajdonság együttthatásaként kialakult hátrányos helyzet. A kiindulási helyzetek különbsége az adott életviszony vonatkozásában jelentkezik, tehát ebben a vonatkozásban indokol eltérő bánásmódot, illetve annak a lehetőségét. Az ésszerű alkalmazkodás lényege, hogy olyan előnyt kínál, amely az adott tulajdonsággal nem rendelkező személyek számára nem releváns, így nem jelentkezhethet előnyként. Így az ésszerű alkalmazkodás önmagában mentes a diszkrimináció kockázatától.

Diszkriminatívvá teheti viszont az ésszerű alkalmazkodást az alanyok nem kellően átgondolt megválasztása. Ügyelni kell arra, hogy az egymással az adott életviszony vonatkozásában összehasonlítható helyzetben lévő, azaz hasonló hátránnyal küzdő csoportok közül valamennyivel szemben éljünk az ésszerű alkalmazkodás eszközével. Így például ha csupán az utazó romák számára tesszük lehetővé a mobil oktatást, egyéb vándorló életmódot folytató csoportok számára nem, úgy további – esetleg az adott életviszonyon túlmenő módon – különbséget eredményező tényező hiányában diszkriminatív módon gyakoroljuk az ésszerű alkalmazkodást.

A pozitív intézkedések azonban nem csak abban az esetben okozhatnak hátrányt meghatározott csoportoknak, ha diszkriminációt valósítanak meg. Hiszen, ahogy létezhet olyan megkülönböztetés, amely annak ellenére, hogy hátrányos helyzetbe hoz meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyeket, nem diszkriminatív, ugyanígy létezhet ilyen hatású pozitív intézkedés is.

Azt kell tehát vizsgálni, jelentkezhethet-e hátrány a megerősítő intézkedések, illetve az ésszerű alkalmazkodás következtében valamely másik csoportnál. A hátrány lehet abszolút (pl. a kisebbséghez tartozó csoportok tagjait részesítik előnyben a többséghez tartozóval szemben), és relatív (a többség nem részesül azokban a többlet-juttatásokban, amelyekben a kisebbség. A hátrányt általában a többségi csoport oldalán lokalizálják, van azonban egy másik lehetőség is – a relatív hátrány, azaz az előny hiánya jelentkezhethet más csoportnál is.

A megerősítő intézkedések vonatkozásában azt mondtuk, hogy az eltérő kiindulási alapok azonossá tétele a céljuk. E tekintetben két esetet különböztethetünk meg. Az első esetben ezek az intézkedések a múltbeli diszkrimináció eredményeként kialakult eltérő helyzethez kötődő formában jelentkeznek, azonban minden, azonos helyzetben levő személyhez szólnak, nem csupán azon csoport tagjaihoz, ahol a hátrányos helyzet diszkrimináció folytán keletkezett. Ilyen például speciális felvételi előkészítő tanfolyam a szegény és iskolázatlan szülők gyermekei számára, amely gyakorlatilag általános társadalom-politikai intézkedés. Ekkor senki nem kerül hátrányos helyzetbe, hiszen e speciális szolgáltatásban mindazok részesülnek, akik helyzete ezt indokolja. Tegyük fel azonban, hogy csupán egy adott kisebbséghez tartozó szegény és iskolázatlan szülőktől származó gyerekeknek biztosítunk ingyenes felkészítő tanfolyamot, más hasonló helyzetben levő, de nem az adott kisebbséghez tartozó gyerekeknek nem. Utóbbiakat így valós hátrány érheti, annak ellenére, hogy az intézkedés nem minősül diszkriminatívnak, hiszen az adott kisebbség egyéb jellemzői – így a múltban elszenvedett diszkrimináció – indokolhatják azt, hogy szűkös források mellett őket preferálják. Azaz az esélyegyenlőségi megközelítést alkalmazó megerősítő intézkedés akkor jár hátrány-ozással, ha az alanyok kiválasztása nem a szociális hátrányos helyzet mentén, hanem az azt okozó, múltban elszenvedett diszkrimináció mentén történik. Hasonlóan hátrányozással járnak a diszkriminációt meg nem valósító eredmény-orientált megerősítő intézkedések, mind a többségi társadalom, mind egyéb kisebbségi csoportok vonatkozásában.

Azaz megfelelő intézkedések megválasztása során tekintettel kell lenni arra, hogy az adott kisebbség problémái hogyan helyezkednek el a társadalom egészének problémái körében. (Nem azonos reakciót igényel az a helyzet, amikor a társadalom egészét sújtó munkanélküliség fokozottan sújt egy adott kisebbséget, illetve az, amikor az általában alacsony munkanélküliségi ráta mellett kiugróan alacsonyak a kisebbség foglalkoztatási mutatói.) A kisebbséget, illetve problémáit nem szabad tehát önmagában, az őt diszkrimináló társadalom összefüggéseiből kiragadva vizsgálni. Általában célszerűbbnek tűnik tehát az általános szociálpolitikai intézkedések alkalmazása a kisebbség-specifikus megerősítő intézkedések helyett. Az etnikai többlettartalomtól megfosztott intézkedés a közvélemény szempontjából is elfogadhatóbb lehet, hiszen nem a „nem szeretett csoport” számára nyújtott többlettájjal kell szembenéznie. Az általános intézkedések kidolgozása és végrehajtása során azonban kulcsfontosságú a mainstreaming, azaz az adott intézkedés kisebbségre gyakorolt hatásának folyamatos vizsgálata és értékelése.

Az általános jellegű intézkedések alkalmazása mellett szól továbbá az a gyakorlati érv is, hogy gyakran nem lokalizálható pontosan a kisebbségi csoport, azaz a megerősítő intézkedések potenciális alanyi köre. A következőkben az erre vonatkozó uniós szabályokat tekintem át.

4. Az etnikai adatgyűjtés kérdése az Európai Unióban

A diszkrimináció felszámolása érdekében elengedhetetlen, hogy megfelelő ismeretekkel rendelkezünk a megkülönböztetésről, annak potenciális alanyairól, valamint az, hogy felismerjük az egyes életviszonyokban megjelenő diszkriminatív mintákat.

Az Európai Unió tradicionálisan nagy gondot fordít a statisztikai adatok gyűjtésére, összehasonlítható mutatók kidolgozására. A szegénységről, társadalmi kirekesztettségről szóló uniós kutatásokból viszont rendre kimaradnak a kisebbséghez tartozásra, etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok.²⁹⁶ Annak ellenére így van ez, hogy a személyes jellegűtől megfosztott, etnikai bontásban megjelenő adatok nem tartoznak az uniós adatvédelmi szabályozás hatálya alá. (Az uniós szabályozás értelmében csupán az azonosított, illetve azonosítható természetes személyre vonatkozó adatok minősülnek személyes adatnak.²⁹⁷) A faji irányelv szempontjából releváns statisztikai adatokat jelenleg Nagy-Britannia és Hollandia gyűjtik az uniós tagállamok körében.²⁹⁸ A rendelkezésre álló „adatok” teljes körű pontatlanságát és bizonytalanságát jelzik például az európai cigányság lélekszámára vonatkozó becslések: Európában egyes nézetek szerint 7-8 millió, más becslések szerint 10 millió cigány kisebbséghez tartozó személy él.²⁹⁹

Az etnikai bontásban megjelenő statisztikai adatok fontosságára számos nemzetközi dokumentum felhívja a figyelmet:

Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 4. számú általános ajánlásában³⁰⁰ hangsúlyozza, hogy a faji diszkrimináció elleni nemzetközi egyezmény³⁰¹ 9.

²⁹⁶ Claude Cahn: Void at the Centre: (The Lack of) European Union Guidance on Ethnic Data – In: Roma Rights Quarterly 2/2004 – www.errc.org

²⁹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK Irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. 2. cikk a) pont – In: www.europa.eu.int/eur-lex

²⁹⁸ Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands. European Commission August 2004 (A továbbiakban: Comparative study) p.6.

²⁹⁹ OSCE: Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area 2000. p.5., The Situation of Roma in an Enlarged European Union., p.6

³⁰⁰ General Recommendation No. 04: Demographic composition of the population (Art. 9) : . 25/08/73.

Gen. Rec. No. 04. (General Comments)

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/5786c74b85372739c12563ee003d8c89?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/5786c74b85372739c12563ee003d8c89?Opendocument)

cikke alapján a tagállamok kötelesek részletes és informatív jelentések benyújtására. E beszámolóknak az államoknak törekedniük kell arra, hogy a társadalom összetételét is megfelelően bemutassák, faj, a szín, leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás szerint.

Ugyanez a Bizottság a 24. számú általános ajánlásban³⁰² is deklarálja, hogy a tagállamok rendszeresen kötelesek beszámolni a területükön élő csoportokról, olyan módon rögzítve az ott élő kisebbségek és őslakosok helyzetét, hogy az ne adjon módot a többségi társadalomtól vagy más kisebbségi csoportoktól való a hátrányos megkülönböztetésre. Megismétli továbbá a 4. sz. ajánlásban foglaltakat a tekintetben, hogy a tagállamok beszámolóiban ki kell térni a társadalom demográfiai összetételére, tekintettel a faji, etnikai, nemzetiségi származásra és a bőrszínre is.

Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 25. számú általános ajánlásában a nőkkel szembeni diszkrimináció orvoslása keretében is foglalkozik az etnikai adatgyűjtés kérdéskörével.³⁰³ kitér arra, hogy a tagállamoknak lehetőségeikhez mérten rögzíteniük kell mindazokat a mennyiségi és minőségi tényezőket és körülményeket, illetőleg nehézségeket, amelyeket a nőket érintő egyenlő bánásmód követelményének megvalósítása során tapasztaltak, elkülönítve e körben a faji vagy etnikai diszkrimináció miatt tapasztalt hátrányokat.³⁰⁴ Ennek során a tagállamok számára engedélyezett a nemi alapú, valamint a faji és etnikai alapú adatok elkülönítése és összehasonlítása, továbbá olyan lépések megtétele, amelyek azonosítják, összehasonlíthatóvá teszik és orvosolják a faji alapú hátrányos megkülönböztetés kifejezetten nőket sújtó eseteit.

Az ENSZ fenti Bizottságának 27. számú általános ajánlása³⁰⁵ a tagállamok rendszeres jelentéskészítési kötelezettsége kapcsán hangsúlyozza, hogy a részes államoknak a joghatóságuk alá tartozó roma közösségekről is információkat kell szolgáltatniuk. Statisztikai adatokra van szükség a romák politikai életben való részvételéről, valamint gazdasági, szociális és kulturális helyzetükről, különös tekintettel a roma nőkre. A Bizottsága 29. számú általános ajánlásában³⁰⁶ ismét utal annak fontosságára, hogy bizonyos időközönként kutatások készüljenek a kisebbségi csoportok valós körülményeiről, földrajzi elhelyezkedéséről és gazdasági-társadalmi helyzetéről, tekintettel a nők helyzetére is. Emellett kutatásokat kell folytatni a származáson alapuló diszkrimináció és szegregáció mértékéről is.

A Bizottság 31. számú általános ajánlása³⁰⁷ pedig kiemeli az etnikai bontásban megvalósuló adatgyűjtés szükségességét a büntető igazságszolgáltatásban.

Az Európai Rasszizmus és Intolerancia-ellenes Bizottság (ECRI) 4. számú általános ajánlása³⁰⁸ értelmében fontos, hogy rendszeres időközönként készüljenek nemzeti felmérések

³⁰¹ 1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

³⁰² General Recommendation No. 24: Reporting of persons belonging to different races, national/ethnic groups, or indigenous peoples (Art. 1) : . 27/08/99.

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/9ce4cbfde77a452a8025684a0055a2d0?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/9ce4cbfde77a452a8025684a0055a2d0?Opendocument)

³⁰³ General Recommendation No.25.: Gender related dimension of racial discrimination. 20/03/2000 – [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/76a293e49a88bd23802568bd00538d83?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/76a293e49a88bd23802568bd00538d83?Opendocument)

³⁰⁴ Az ajánlásokban gyakran lefektetett tény, hogy a faji vagy etnikai származású nőket kétszeresen érinti a hátrányos megkülönböztetés.

³⁰⁵ General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma : . 16/08/2000.

Gen. Rec. No. 27. (General Comments)

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?Opendocument)

³⁰⁶ General Recommendation No.29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 10. – www.unhchr.ch

³⁰⁷ General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system. http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/GC31Rev_En.pdf

a rasszizmus és diszkrimináció potenciális áldozatainak tapasztalataival kapcsolatban. Az ECRI 11. számú általános ajánlásában javasolja, hogy a tagállamok gyűjtsenek adatokat a kisebbségek helyzetéről a közvetlen és közvetett diszkrimináció módozatainak azonosítására. Ennek során fontos az adatok nemzetiségi, etnikai származáson alapuló csoportosítása, különösen a rendőrségi eljárások vizsgálata során. Az ajánláshoz fűzött magyarázat jelzi, hogy nagyon kevés kutatás készül ebben a témában, mert a legtöbb tagállamban nem gyűjtenek a nemzetiségi-etnikai származás szerinti bontásban adatokat, annak ellenére, hogy az egyes országokról készült jelentéseiben az ECRI rendre javasolja a tagállamoknak az ilyen jellegű adatgyűjtést.

Az Irányelvben is felmerül az etnikai adatgyűjtés problémaköre: bár nem teszi kötelezővé, de a bizonyítás körében lehetőségként ajánlja a statisztikai adatok bizonyítékként való alkalmazását a közvetett diszkrimináció megállapítása során.

Az adatgyűjtés fontosságára az EBESZ is felhívja a figyelmet.³⁰⁹

Érdeemes áttekinteni, hogy milyen főbb szempontokból bírnak kiemelkedő jelentőséggel az adatok:³¹⁰

- Megfelelő anti-diszkriminációs és esélyegyenlőségi intézkedések kidolgozása csak a tények, a valós problémák ismeretében lehetséges. Különösen fontosak az adatok a közvetett és intézményi diszkrimináció felismerése és orvoslása,³¹¹ valamint a pozitív intézkedések elfogadása kapcsán, és az elfogadott intézkedések hatékonyságának értékelése során.
- Az ésszerű alkalmazkodásnak közvetlenül ugyan nem feltétele egy adott csoport létszámának, jellemzőinek ismerete, csupán az egyén adott tulajdonságának ismerete a követelmény. Az Európai Bizottság megállapításai szerint elképzelhető azonban, hogy az alkalmazkodás „ésszerű” voltának elismerése részben a vallási csoportok számszerű nagyságától függ.³¹²
- A megfelelő adatok azért is nagyon fontosak, mert statisztikai bizonyítékok hiányában kevésbé igazolható a közvélemény előtt a diszkrimináció léte, illetve az etnikai hovatartozás determináló hatása. Amennyiben pedig a közvélemény e feltevéseket nem fogadja el, az anti-diszkriminációs intézkedések indokoltságát kevésbé ismerheti el.³¹³
- Gyakran egyedi ügyekben, a diszkrimináció illetve közvetett diszkrimináció bizonyítása kapcsán is fontos szerephez juthatnak az adatok. A megkülönböztetés bizonyítása során felmerülhet a kérdés, hogy az adott személy vajon valóban az adott csoport tagja-e. (Ennek kiküszöbölésére különféle technikai megoldások alkalmazhatóak, így a „vélt vagy valós csoport-tagság” megkövetelése.)

³⁰⁸ ECRI General Policy Recommendation N°4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N4/REC4-1998-30-HUN.pdf

³⁰⁹ OSCE Report p.5.

³¹⁰ E felsorolás nagy mértékben támaszkodik Timo Makkonen megállapításaira. Ld: Timo Makkonen: Data as an Opportunity to Promote Equal Rights. (Document de Fond Premier Atelier Plénier „Données en tant qu’Opportunité pour Promouvoir des Droits Égaux”) European Conference on Data to Promote Equality. 9-10. December 2004 pp.4-7

³¹¹ A statisztikai adatok megkerülhetetlenségéről a közvetett és intézményi diszkrimináció eseteiben ld. bővebben: Comparative Study.

³¹² Comparative Study p.73.

³¹³ The Situation of Roma in an Enlarged European Union p.39.

- Fontosak az adatok mikro-szinten is, annak érdekében, hogy az elkötelezett szervezetek, munkaadók és vállalatok hatékony antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi intézkedéseket fogantathassanak.
- Megfelelő adatok hiányában a nemzeti és nemzetközi emberi jogi szervezetek tevékenységének hatékonysága is csökken.
- Az adatoknak szimbolikus funkciói is lehetnek: azt az üzenetet közvetítik a társadalom felé, hogy a diszkrimináció elítélendő dolog, és a diszkriminatív cselekmények nem maradnak észrevétlenek.
- A diszkrimináció elleni küzdelem tárgykörétől némiképp eltávolodva a kisebbségi csoportok kulturális és önrendelkezési jogának gyakorlása során is kiemelt jelentősége van a csoport tagságára, létszámára, földrajzi elhelyezkedésére vonatkozó adatoknak.

A Bizottság többször felvetette már az etnikai szempontú adatgyűjtés fontosságát. A diszkrimináció elleni küzdelemről szóló Zöld Könyvben³¹⁴ is megjelent e szempont, valamint a romák helyzetéről szóló jelentésében is felmerült az ötlet, hogy külön szervezetet hozzanak létre az etnikai szempontú adatgyűjtés koordinálására.³¹⁵ A diszkriminációról szóló Zöld Könyv kapcsán kiadott kérdőívekre válaszadók 93%-a tartja a megfelelő adatok gyűjtését kiemelkedő fontosságúnak.³¹⁶ Az Európai Bizottság 2004 augusztusában összehasonlító kutatást végeztetett a faji diszkrimináció leküzdése érdekében releváns adatgyűjtési módszerekről az Egyesült Államokban, Kanadában, Ausztráliában, Hollandiában és az Egyesült Királyságban³¹⁷, valamint 2004 decemberében nemzetközi konferenciát³¹⁸ hívott össze e tárgyban. A Bizottság a kutatásról szóló tanulmányban, illetve a konferencia során is úgy foglalt állást, hogy mindenképpen szükséges lenne megfelelő adatbázisok kialakítása a diszkrimináció elleni hatékony küzdelem érdekében.³¹⁹ 2006-ban pedig a Bizottság kézikönyvet adott ki az egyenlő bánásmódhoz fűződő joghoz kapcsolódó adatgyűjtés tárgyában.³²⁰

A tagállamok nagy része azonban a Bizottság érvei ellenére sem hajlik az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok nyilvántartására.³²¹ Gyakran maguk a kisebbségek ellenzik leginkább az adatgyűjtést, rossz történelmi tapasztalataikra hivatkozva.³²² Emellett gyakori indok, hogy az etnikai hovatartozás szenzitív adat, illetve találkozunk formális egyenlőség-felfogáson alapuló érvekkel is. Az utóbbiak szerint az etnikai adatok nyilvántartása aláásná az egyéni érdemen alapuló társadalmi megítélést.³²³ További ellenérv, hogy gyakran éppen bizonyos adatok táplálják a leginkább az előítéleteket (így például a romák alacsony foglalkoztatási mutatói felhasználhatók egy cigány-ellenes párt által annak szemléltetésére, hogy a romák „nem akarnak dolgozni”). Erre az ellenérvre azonban adekvát válasz, hogy még több, az adott helyzetet és annak okait mélységükben elemző adatot kell a közvélemény elé tárni, hogy az alaptalan, előítéleteken alapuló mítoszokat felszámoljuk.³²⁴ Fontos látni ezzel kapcsolatban, hogy – bár az adatgyűjtést alapvetően elutasító tagállamok gyakran hivatkoznak

³¹⁴ Green paper

³¹⁵ The Situation of Roma in an Enlarged European Union p.47.

³¹⁶ Results of the Green Paper on Equality and non-discrimination in an enlarged European Union. – www.europa.eu.int

³¹⁷ Comparative Study

³¹⁸ European Conference on Data to Promote Equality. 9-10. Helsinki December 2004

³¹⁹ Comparative Study p.80.

³²⁰ European handbook on equality data. European Commission. Manuscript completed in November 2006

³²¹ The Situation of Roma in an Enlarged European Union pp.37-38.

³²² The Situation of Roma in an Enlarged European Union p.39.

³²³ Timo Makkonen i.m. p.7.

³²⁴ Timo Makkonen i.m. p.8.

adatvédelmi szabályaikra, – Patrick Simon e tárgyú tanulmányában³²⁵ kimutatja, hogy csak minimálisan a jogszabályok, és sokkal inkább a történelmi és politikai körülmények, a társadalmi kontextus befolyásolja az egyes államok etnikai adatgyűjtéssel kapcsolatos kapcsolatos hozzáállását. A tagállamok adatvédelmi szabályai ugyanis általában hasonlóan épülnek fel, hiszen ugyanazon EU-s és Európa Tanács által alkotott szabályokon alapulnak.

Az adatgyűjtés – vitathatatlan szükségessége mellett – számos elméleti és gyakorlati kérdést és problémát vet fel, így többek között a következőket:

- Magas szintű garanciák szükségesek ahhoz, hogy az egyenlőség előmozdítása érdekében végett adatgyűjtés ne sérthesse az adott személyek magánszféráját, illetve személyes adataik védelméhez fűződő jogait.³²⁶
- Megoldást kell találni arra, hogy ki és milyen módszerrel és kategória-rendszerrel végezze az adatgyűjtést. Az adatgyűjtő személye (pl. állami hatóság vagy kisebbségi civil szervezet) és az általa alkalmazott módszer (pl. ön-meghatározás vagy a szomszédok, illetve a kérdező véleménye) valamint a kategória-rendszer („fehér bőrű-színes bőrű” kategorizáció, vagy éppen „afrikai származású-magyar állampolgár” kategóriák alkalmazása) jelentős hatással lehet az adatgyűjtés eredményére³²⁷. A legjobb megoldás érdekében rendkívül fontos az érintett csoportok és szervezeteik bevonása az adatgyűjtés módszereinek megválasztásába.³²⁸

Az adatgyűjtés módszere szorosan összefügg az identitásvállalás szabadságának kérdésével³²⁹, azaz azzal, hogy mindenkit megillet-e az a jog, hogy megválassza, hogy őt valamely közösséghez tartozóként kezeljék-e.

A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló ENSZ- Nyilatkozat – annak ellenére, hogy a kisebbségi közösségek létét objektív tényezőként ismeri el – az önkéntes-identitásvállalás elvén alapul. A Nyilatkozat 3. cikke kimondja, hogy senkit nem érhet hátrány a Nyilatkozatban foglalt jogok gyakorlása vagy nem-gyakorlása miatt.³³⁰ A kisebbséghez tartozás meghatározása vonatkozásában az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 8. számú általános ajánlásában akként foglal állást, hogy az adott faji vagy etnikai csoport tagjának azt kell tekinteni, aki magát annak tekinti, hacsak nincs megalapozott indok az ellenkezőjére.³³¹

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének 3. Cikke³³² az Egyezmény értelmezéséről szóló jelentés³³³ szerint hangsúlyozza, hogy minden nemzeti kisebbséghez tartozó személyt megillet annak a joga, hogy döntsön a kisebbséghez

³²⁵ Patrick Simon: Ethnic statistics and data protection in the Council of Europe countries. Study Report. Institut National d'Etudes Démographiques Strasbourg, 2007

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf

³²⁶ Patrick Simon: Towards a set of common rules for the measurement of discrimination. (European Conference on Data to Promote Equality) 9-10. December 2004 p.2.

³²⁷ Ld. bővebben: Comparative Study

³²⁸ Comparative Study p.85.

³²⁹ Az információs önrendelkezési jog és az identitásvállalás szabadsága közötti kapcsolat megvilágítása miatt köszönettel tartozom Szabó Máté Dánielnek, aki az e dolgozathoz fűzött írásbeli hozzászólásában felhívta a figyelmet e két alapjogi tárgykör összetett kapcsolatrendszerére.

³³⁰ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992 http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/d_minori.htm

³³¹ General Recommendation No.8.: Identification with a particular racial or ethnic group (Art.1 Par 1.& 4.)

³³² 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről 3. Cikk. Framework Convention for the Protection of National Minorities. Explanatory Report. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>

³³³ Framework Convention for the Protection of National Minorities. Explanatory Report. Art. 3. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>

való tartozásának felvállalásáról vagy annak megtagadásáról, azonban ez nem jelentheti bárki számára azt a jogot, hogy önkényesen megválassza, hogy mely kisebbséghez tartozónak vallja magát. (Azaz mindenki csak a tényleges származásának megfelelő közösséghez tartozás vállalásáról vagy fel nem vállalásáról dönthet jogszerűen.) Az 1. szakasz kiemeli továbbá, hogy a választás jogából, illetve a választáshoz kapcsolódó jogok gyakorlása miatt senkit nem érhet hátrány.

Az ECRI 4. számú általános ajánlása e kérdés információs önrendelkezéssel összefüggő, „módszertani” vetületére koncentrált: hangsúlyozza annak fontosságát, hogy adatgyűjtés során tiszteletben tartsák az önkéntesség, az önkéntes önbevallás és a tájékozott beleegyezés alapelveit, és szorosan együttműködjenek minden érintett szereplővel és szervezettel.³³⁴

Bár valóban az önmeghatározás van a leginkább tekintettel az adott személy információs önrendelkezési jogára, néhány problémát felvet e módszer alkalmazása is. Ellenőrizhetetlen az egyes megkérdezések közötti változtatások oka, illetve aránya – kutatások szerint igen sokan hajlamosak felvállalni, illetve elrejtetni identitásukat annak népszerűsége vagy stigmatizációja fényében, de akár a feltett kérdés vagy a kérdező személye függvényében is. Azaz az identitás vállalása adott esetben elválhat az identitás egyes esetekben való kinyilvánításától. Az önmeghatározás, amennyiben előnyök állnak a másik oldalon, akár visszaélésekre is alapot adhat.³³⁵ Jelentősebb probléma azonban, hogy az önmeghatározás nem minden esetben esik egybe a harmadik személyek – köztük a diszkriminálók – minősítésével. Az identitás kívülállók általi meghatározásával viszont az egyének önmeghatározáshoz fűződő jogán kívül az a legnagyobb probléma, hogy az gyakorlatilag megismétli a diszkriminációból (is) eredő sztereotípiákat, és nem alkalmas az adott csoport belső tagoltságának és tényeges viszonyainak feltérképezésére.³³⁶ Az önmeghatározás és a kívüljáró ítéletei szerinti adatgyűjtések közötti eltérések azonban jelentősen csökkenthetők a kérdező személyének körültekintő megválasztása, illetve megfelelő kérdések feltevése útján. Így például az ENSZ Fejlesztési Programja körében 2002-ben végzett, 5 közép-kelet európai országra kiterjedő felmérés³³⁷ során mindössze 9% volt az eltérés az önmagukat romának tartó, és a kívüljáró (helyi hatóság, kisebbségi szervezet stb.) által romának tekintett személyek között.³³⁸ Az önmeghatározás mellett szól az a tény is, hogy a faji, etnikai hovatartozás az uniós szabályozás szerint különleges adatnak minősül, amelynek kezelése általában az érintett kifejezett hozzájárulásához kötött,³³⁹ így a Bizottság is e megoldást támogatja.³⁴⁰

Megfontolandó azonban, hogy az érintett jogviszonyok mentén is differenciáljuk az adatgyűjtés módszertanát. Ez azt jelentené, hogy a diszkrimináció, illetve a rasszista bűncselekmények sértettjei, az etnikai profilalkotás „elszenvedője” esetén – eljárásjogi szempontból azt tekintjük egy adott kisebbség tagjának, akit a kívüljáró meghatározott köztudomású jegyek alapján annak tekint. E megközelítésmód csírájában megjelenik az ECRI 11. számú általános politikai ajánlásában, illetve az ahhoz fűzött magyarázatban is, a rasszista incidensek (cselekmények) nyilvántartása és monitorozása, valamint az etnikai profilalkotás feltérképezése tekintetében. Rasszista incidensnek minősül az ajánlás értelmében bármilyen

³³⁴ ECRI General Policy Recommendation N°4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N4/REC4-1998-30-HUN.pdf

³³⁵ Például az etnikai hovatartozáshoz kötött ösztöndíjak esetén.

³³⁶ Comparative Study pp.34-36.

³³⁷ UNDP Regional Human Development Report: 2002 „Avoiding the Dependency Trap”

³³⁸ Susanne Milcher – Andrey Ivanov: The United Nations Development Programmes’s Vulnerability Projects: Roma and Ethnic Data. – In: Roma Rights Quarterly 2/2004 – www.errc.org

³³⁹ 95/46/EK Irányelv 8. cikk (1)-(2) bekezdés

³⁴⁰ Comparative Study p. 85.

cselekmény, amelyek akár az áldozat, akár más személy rasszistaként értékel.) Azaz a rasszista cselekményt akár a tényleges származás, akár az elkövető általi percepció megalapozhatja. Az etnikai profilalkotással szembeni védelmet az ajánlás a hozzá fűzött magyarázat értelmében a fentiekkel összhangban kifejezetten kiterjeszti a vélt és a valós identitásra is (35. pont) Ennek ellenére a profilalkotást feltáró kutatás módszertanánál (41.pont) hangsúlyozza az identitás önkéntes megvallása elvének érvényesülését. Azaz úgy tűnik, ezzel kapcsolatban koncepcionális illetve módszertani ellentmondás van az ajánlásban.

Összegezve a fentieket, látható, hogy a szakértők és nemzetközi dokumentumok egyre hangsúlyosabban jelzik az etnikai adatgyűjtés szükségességét. Egyelőre nincs teljes fogalmi tisztaság és egyetértés e kérdéskörben, a legújabb tendenciák fényében azonban úgy tűnik, a valódi kérdés egyre kevésbé az, hogy szükséges-e az adatgyűjtés, hanem az, hogy adatok mely körére van szükség, milyen célból és milyen módszerrel történjen az adatgyűjtés.

V. fejezet

Franciaország

1. Egyenlőség-felfogás és kisebbségpolitika Franciaországban

A francia antidiszkriminációs politika némi egyszerűsítéssel élve az állampolgárok formális egyenlőségén és a francia nemzet egységén alapul. A kisebbségekhez tartozó személyek és közösségeik létezése, illetve ennek jogi relevanciája a fenti elvekkel összeegyeztethetetlen. Jól példázza e megközelítést, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának aláírásakor Franciaország fenntartással élt a kisebbségi jogokra vonatkozó 27. cikk kapcsán, arra hivatkozva, hogy az az Alkotmány 2. cikkének értelmében nem alkalmazható, hiszen etnikai alapon tesz különbséget az állampolgárok között.³⁴¹ Hasonló fenntartással élt a Francia Köztársaság a Gyermek Jogairól Szóló Egyezmény kapcsán is.³⁴²

A fenti, első pillantásra igen nehezen érthető (és elfogadható) felfogás logikáját érdemes néhány további példával szemléltetni.

A „kisebbség”-fogalmat tudatosan kerülő, kizárólag a „kisebbségi nyelv” kategóriát használó Regionális és Kisebbségi Nyelvek Kartájának szerkesztése során fontos szempont volt, hogy a kisebbségek létét el nem ismerő államok számára is elfogadható dokumentum szülessen.³⁴³ Ennek ellenére Franciaország hét éven át fontolgatta a Karta aláírását. Ez idő alatt három hivatalos szakértői jelentés készült e dokumentum francia joggal való összeegyeztethetőségéről.³⁴⁴ Az egyik szakvélemény³⁴⁵ értelmében a Karta alapvetően nem ellentétes az Alkotmánnyal, ez azonban annak függvényében alakul, hogy miként értelmezzük a nyelvi jogok alanyául szolgáló csoport fogalmát. Így – mivel a Karta nem teszi lehetővé, hogy a közéleti nyelvhasználatot meghatározott területeken élő csoportok számára biztosító rendelkezéséhez³⁴⁶ fenntartást fűzzenek – a szakértő egy értelmező nyilatkozat tételét javasolta, amely rögzíti, hogy nincsen szó csoportjogok elismeréséről. A Kormány megfogadta e tanácsot, és deklarálta, hogy a Karta nem a kisebbségek védelmére, hanem Európa nyelvi sokszínűségének megőrzésére szolgál, továbbá a „nyelveket beszélők csoportja” kifejezés nem utal a kollektív jogok elismerésére.³⁴⁷

Az Alkotmánytanács számára azonban, amely a köztársasági elnök indítványára vizsgálta a Karta alkotmányosságát,³⁴⁸ – jogi kötőerő hiányában – nem jelentett megfelelő garanciát a fenti értelmezés. Így önmagában, a Kormány értelmezésére tekintet nélkül vizsgálta a dokumentumot. Határozatában kimondta, hogy a Karta ellentétes az Alkotmánnyal, tekintve, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélők csoportjainak speciális jogokat ad azon területeken, ahol e nyelveket használják. Ez egyrészt ellentétes a

³⁴¹ Décret No. 81-77 du 29 Janvier 1981. – Idézi Jean Manuel Larralde: La France et les langues régionales ou minoritaires. In: Revue Belge de Droit Constitutionnel 3/1999 p.314.

³⁴² Décret No. 90-917 du 8. Octobre 1990 – Larralde uo.

³⁴³ Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski Kiadó Budapest 1999 p. 296.

³⁴⁴ Larralde i.m. p.307.

³⁴⁵ Guy Carcassone: Étude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport remis au premier ministre, dact., 1998 – Hivatkozik rá: Ferdinand Mélin Soucramanien: La République contre Babel. In: Revue du droit public et de la science politique en France et en étranger. 4/1999 989. p.

³⁴⁶ 21. cikk

³⁴⁷ Déclaration formulée par la France lors de la signature de la Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires. – www.conseil-constitutionnel.fr

³⁴⁸ Décision No. 99-412 DC, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. 15. juin 1999. – www.conseil-constitutionnel.fr.

köztársaság oszthatatlanságának, a törvény előtti egyenlőség és a francia nép egységének elvével. Másrészt pedig - azáltal, hogy nem csupán a magánszférában, hanem a közsférában is alkalmazandóvá teszi a kisebbségi nyelvet - ütközik azzal az alkotmányos rendelkezéssel,³⁴⁹ amely szerint a Köztársaság nyelve a francia. (Ez utóbbi értelmezés megegyezik az Államtanács 1996-ban készített szakértői véleményével.³⁵⁰)

A hivatkozott rendelkezés alkotmányellenessége orvoslásának egyetlen módja az lett volna, ha a köztársasági elnök kezdeményezte volna az Alkotmány módosítását. Ezt azonban nem tette meg,³⁵¹ tekintve, hogy ehhez a Köztársaság alapvető értékeinek módosítására lett volna szükség.

Az Alkotmánytanács fenti határozata jelentős vitákat váltott ki mind politikai, mind szakmai téren.³⁵² Sokan támadták, de a francia kisebbségi jogi gondolkodást jól példázza az a reakció is, amely a volt jugoszláviai válságra hivatkozva jelzi, hogy a nyelvi különbségek elismerése csírájában magában foglalja a szegregációt és az állam fragmentálódásának veszélyét.³⁵³

A francia álláspont következetes, ám némileg paradox voltát szemlélteti Korzika ügye is. Az 1982-ben megkezdődött francia közigazgatási decentralizációs folyamat eredményeképpen 1991-ben Korzika is speciális státuszt kapott. Az Alkotmánytanács ezzel összefüggésben elvi élel leszögezte,³⁵⁴ hogy az oszthatatlanság elve egyben a francia nép egységét is jelenti, amelyet francia állampolgárok alkotnak, fajra, vallásra vagy származásra tekintet nélkül. Szigorúan pragmatikus, közigazgatási decentralizációs alapon, illetve a tartomány sajátos jellegét elismerve azonban alkotmányosnak minősült Korzika saját, választott népgyűléssel, valamint önálló végrehajtó hatalommal rendelkező területi autonómiája.

A fentiek alapján nem meglepő Franciaország álláspontja a XX. század folyamán bevándorolt különféle szocio-kulturális háttérű csoportokkal kapcsolatban.

Az antidiszkriminációs politika hivatalosan a bevándorlók integrációjára törekszik.³⁵⁵ Ez a francia nyelv elsajátításának, az állampolgárság minél gyorsabb megszerzésének támogatását, a társadalmi beilleszkedés, a foglalkoztatás elősegítését jelenti, valamint a jogok és köteleességek egyenlőségének elvén nyugszik. *A sikeres integráció azonban gyakorlatilag asszimilációhoz, azaz a társadalomba való beolvadáshoz vezet, amelynek következtében az eredeti kulturális különbségek megszűnnek, vagy legalábbis a magánszférába szorulnak.*

E megközelítés azonban, – amellet, hogy elvi jelleggel vitatható vagy éppen helyeselhető is lehet, – nem célravezető a diszkrimináció elleni fellépés szempontjából. A nemzeti, etnikai származáson, vagy éppen vallási meggyőződésen alapuló hátrányos megkülönböztetés kétségtelenül jelen van a francia társadalomban.

³⁴⁹ Francia alkotmány (La Constitution du 4 octobre 1958) 2. cikk

³⁵⁰ Larralde i.m. p. 318.

³⁵¹ A köztársasági elnök 1999. június 23.-án jelentette be, hogy nem kíván élni e lehetőséggel. – Larralde i.m. p.307.

³⁵² Larralde i.m p.308.

³⁵³ Mélin-Soucramanien i.m. p.996.

³⁵⁴ DC 91-590 du 9 mai 1991 – www.conseil-constitutionnel.fr

³⁵⁵ Cyril Kretschmar – Sophie Ebermeyer – Mathieu Dehoumon: Résumé analytique de la directive de l'égalité sans distinction de race. État actuel en France. 16. janvier 2004 – In: www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental-rights/pdf/legisl/msraceequality/france.pdf p.1.

2. A faji diszkrimináció áldozatai

2.1. Az etnikai adatgyűjtés kérdése

A származásra, etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatok gyűjtésének tilalma a fent részletezett egyenlőség-konceptcióra vezethető vissza. A formális egyenlőségen és az individuális jogokon alapuló nyilvántartás-tilalom egészen Franciaország náci általi megszállásáig tartotta magát, amikor egy 1940-es törvény értelmében összeírták a zsidó lakosokat, így téve lehetővé 75 000 ember deportálását.³⁵⁶ Ezt követően újra előtérbe kerültek a szenzitív adatok gyűjtésének veszélyeit és tilalmát hangsúlyozó elvek. Az 1978-as adatvédelmi törvény pedig kifejezetten tiltja a származásra vonatkozó szenzitív adatok gyűjtését.

2005-től kezdve azonban – amikor számos zavargás tört ki a migráns származású lakosok körében – megrendülni látszott a színvakságra épülő felfogás. 2006 augusztusában Nicolas Sarkozy, akkori belügyminiszter felvetette: az integráció kudarcához az etnikai hovatartozásról szóló adatok hiánya is hozzájárul, hiszen a bűnelkövetők etnikai adatai sem hozhatóak nyilvánosságra.³⁵⁷ E nyilatkozatot követően heves vita bontakozott ki a francia közéletben, amely a kutatókat és jogvédőket is megosztotta.³⁵⁸

A vita elcsendesedni látszott, amikor az Alkotmánytanács egy 2007 novemberi határozatában kifejezetten megtiltotta az etnikai vagy faji származásra utaló adatok gyűjtését illetve statisztikák készítését. Jelezte azonban: nem lenne alkotmányellenes az objektív adatok (mint név, származási ország, előző állampolgárság) és egyes szubjektív adatok (mint pl. a származástudat) kezelése.³⁵⁹ Az Alkotmánytanács egy, a bevándorlásról, menedékjogról és integrációról szóló törvény tervezete kapcsán hozta meg határozatát, amely – az adatvédelmi hatóság kifejezett előzetes hozzájárulásával – megengedte volna, hogy tudományos, kutatási célokra nyilvántartsák a kérelmezők és bevándorlók „közvetlenül vagy közvetett módon faji vagy etnikai származásra utaló adatait.”

A fenti döntés ellenére a 2008 decemberében kinevezett esélyegyenlőségért és sokszínűségért felelős miniszter, Yazid Sabeg létrehozott egy bizottságot a sokféleség és a diszkrimináció mérhetővé tétele, lényegében a származásra vonatkozó adatok gyűjtése érdekében.³⁶⁰ A bizottság feladata, hogy kidolgozza az adatgyűjtés tárgykörét, módszertanát és szabályait. Előljáróban is hangsúlyozza: az adatgyűjtés anonim módon, és önkéntesen fog történni, nem vezethet listák készítéséhez vagy az etnikai adatról való kötelező nyilatkozattételhez. Kizárólag statisztikai adatok, nem pedig egyéni adatok kezelése történik majd. Jelzi továbbá: az adatgyűjtés nem vezethet származási vagy vallási alapú különjogok, privilégiumok bevezetéséhez: a pozitív intézkedések továbbra is objektív szociális vagy területi kritériumokon alapulnak majd.³⁶¹

Az adatgyűjtéssel szembeni hangok – az egyenlőség köztársasági elvére hivatkozva – azonban továbbra is erőteljesek Franciaországban. Így például Fadela Amara, városfejlesztésért felelős államtitkár kifejtette: „A köztársaságunk nem válhat közösségek

³⁵⁶ Jeanne Tadeusz – Tara Dickmann – Alex Bartik: Who are we, anyway? Sensitive data, Classification and Discrimination in France. Humanity in Action – France 2007. p.3.

³⁵⁷ Tadeusz-Dickmann-Bartik i.m. p.2.

³⁵⁸ A kutatók és jogvédők vitája nyilvánosan, petíciókban folyt. Tadeusz-Dickmann-Bartik i.m. p.2.

³⁵⁹ Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007. - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2007/2007-557-dc/decision-n-2007-557-dc-du-15-novembre-2007.1183.html>

³⁶⁰ Yazid Sabeg: Programme d'action et Recommendations pour la Diversité et l'Égalité des Chances. Mai.2009. – lepoint.fr p.45.

³⁶¹ Sabeg i.m. p.46.

mozaikjává. Soha többé senkinek nem kell sárga csillagot viselnie.”³⁶² Még az SOS Racisme nevű nagy civil szervezet vezetője is akként nyilatkozott, hogy „nincs szükség számokra a diszkrimináció elleni fellépéshez”, hiszen már most is rengeteg kutatás és számadat áll a rendelkezésre. Jelezte továbbá: nem szabad a társadalmi problémákat, a szociális helyzetet etnicizálni.³⁶³

A félelmek és heves ellenérzések ellenére Sabeg tervei szerint az adatgyűjtési kísérletek 2009 nyarán megkezdődnek.³⁶⁴

2.2. A „bevándorlók” helyzete

A faji diszkrimináció potenciális áldozatait a XX. század folyamán bevándorolt „látható”, azaz meghatározott külső jegyekkel rendelkező, tipikusan török és maghrebi (észak-afrikai) származású személyek. A „látható” kisebbségek száma Franciaországban hozzávetőlegesen 8 millió, közülük 5-6 millióan (az összlakosság 10%-a) francia állampolgárok.³⁶⁵ Ma Franciaországban négygenerációnyi maghrebi, illetve egy-két generációnyi más afrikai államokból származó személy él.³⁶⁶ Becslések szerint 4155 000 a muszlim vallású személy, körükben közel három millió a francia állampolgár él.³⁶⁷

A diszkrimináció ténye nem függ össze az integráció mértékével – a bevándoroltak gyermekeit, a többségükben már Franciaországban született, a francia nyelvet anyanyelvükként beszélő második, harmadik, negyedik generációt egyaránt sújtja.³⁶⁸ Ennek egyik következménye és egyben oka is a sokadik generációs migráns származású személyek „bevándorlóként” (immigré) történő emlegetése. E pontatlan és félrevezető megnevezés abból ered, hogy a francia egyenlőség-koncepció miatt e közösségek nem tekinthetők kulturális, vallási vagy akár etnikai kisebbségnek.³⁶⁹ A nemzetiség (kulturális, vallási hovatartozás) valamint az állampolgárság fogalma nem válik el egymástól, e csoportok állandó kívülállását, stigmatizációját vonva maga után.³⁷⁰ E jelenséget szemlélteti az is, hogy Franciaországban a „külföldi”-kifejezés mindig nem-európai származású személyt jelöl, akkor is, ha az illető francia állampolgár.³⁷¹

Különösen jellemző a hátrányos megkülönböztetés az oktatás, illetve a foglalkoztatás területén.³⁷² Míg a bevándorlók és a migráns származású francia állampolgárok körében a munkanélküliség 22%, a népesség egészénél 13%. Ezek az arányok a származás függvényében tovább differenciálódnak: az uniós országokban született bevándorlók körében a francia átlagnál is kisebb a munkanélküliség, ezzel szemben az afrikai és török származású

³⁶² Jamila Aridj: Statistiques Ethniques. Yazid Sabeg veut „montrer le vrai visage de la France.” – Publié le 23.03.2009., modifié 07.05.2009. - <http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2009-05-07/yazid-sabeg-je-veux-montrer-le-vrai-visage-de-la-france/920/0/341353>

³⁶³ Uo.

³⁶⁴ Sabeg. i.m. p.48.

³⁶⁵ Yazid Sabeg – Laurence Méhaignerie: Les oubliés de l'égalité des chances. Janvier 2004, Institut Montaigne p.80.In: <http://www.institutmontaigne.org> (A továbbiakban: Les oubliés...)

³⁶⁶ Les oubliés.... p.35.

³⁶⁷ The situation of Muslims in France. Open Society Institute 2002 Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection. p. 74. (A továbbiakban: The situation of Muslims in France.)

³⁶⁸ Yamina Selmani: Personal Account of Discrimination. – Presentation in the Final Workshop in project Implementing European Anti – discrimination Law. 6-8 May 2004 - In: www.migpolgroup.com

³⁶⁹ Les oubliés... p.58.

³⁷⁰ Les oubliés...p.73.

³⁷¹ Une forme méconnue de discrimination: les emplois fermés aux étrangers. (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques) Mars 2000 – www.le114.com

³⁷² Selmani uo.

személyek harmada munkanélküli.³⁷³ A foglalkoztatás területén jelentkező eltérések részben a képzettségben megnyilvánuló különbségeknek valamint az ezekért nagyrészt felelős oktatási diszkriminációnak tudhatók be.³⁷⁴ Az iskolarendszer deklarált funkciója ellenére sem alkalmas a társadalmi egyenlőtlenségek kiegyenlítésére, és a közigazgatási egységekhez igazodó területi beosztása miatt is a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése irányában hat.³⁷⁵ Az alacsonyabb képzettség azonban önmagában nem indokolja a hátrányos munkaerőpiaci helyzetet, hiszen a migráns származású személyek körében a munkanélküliség átlagosan 8%-al magasabb, mint az össznépesség azonos végzettségű csoportjai körében.³⁷⁶ Jellemző továbbá, hogy azonos végzettséggel alacsonyabb munkakörben kell dolgozniuk a migráns származású személyeknek, ha el akarják kerülni a munkanélküliséget, és igen kis eséllyel pályázhatnak vezető pozíciókra. A legsúlyosabb hátrány az algériai és marokkói bevándoroltakat sújtja, társadalmi, családi helyzetüktől vagy képzettségi szintjüktől függetlenül.³⁷⁷ A kisebbségi családnév önmagában is potenciális hátrányt hordoz – egy kutatás során megkérdezett személyek több mint fele kapott már olyan tanácsot, hogy változtassa meg a nevét, ha állást keres.³⁷⁸

A külföldi származású francia állampolgárok halmozottan hátrányos helyzetét tartja fenn az a tény is, hogy többségük „gettókban”, társadalmi-gazdasági-etnikai kirekesztettségben él. A „bevándorlók” jelentős részben a nagyvárosok „érzékeny körzeteiben” laknak és járnak iskolába. Tanulságos áttekinteni, hogy miként alakultak ki e körzetek.³⁷⁹ Az eredetileg (francia illetve bevándorolt) fizikai munkások számára emelt lakótelepeken a gazdasági válság következtében a munkanélküliség nőtt, különösen a külföldi származású munkavállalók körében. (1973-81 között a gyárak 40%-al csökkentették a külföldi származású munkavállalók foglalkoztatottságát.) A munkanélküliség növekedése e körzetek „lecsúszásával” járt, amelynek következtében a lakóhelyhez kapcsolódó diszkrimináció is megjelent, további hátrányt okozva a munkaerőpiacon. Aki tehetett, elköltözött, azonban a látható kisebbségek, akiket fokozottan sújt(ott) a munkanélküliség, maradni kényszerültek, így a legszegényebb körzetek fokozatosan etnicizálódtak. A szakadék mára szinte áthatolhatatlanná vált e körzetek (és lakóik), valamint az ország egyéb területei között. Az itt lakókat kettős stigma sújtja: származásuk és lakóhelyük.

Súlyos diszkrimináció éri a Franciaországban élő romákat is. A roma lakosság 2/3-a francia állampolgár, a többiek Romániából és Bulgáriából származó bevándorlók. A közel fél millió roma lakos 70%-a 25 évesnél fiatalabb. Körülbelül 1/3-uk folytat utazó, további 1/3-uk pedig félig letelepített életmódot.³⁸⁰ Jellemző oktatási szegregációjuk. Sok roma gyerek tanulási és alkalmazkodási nehézségekkel küzdő gyerekek számára kialakított speciális iskolákba jár, illetve gyakoriak a „cigány-osztályok” is, amelyek részben az oktatás területi beosztása, részben pedig a többi szülő előítéletei folytán alakulnak ki.³⁸¹ A szociális biztonság terén is hátrányban vannak az utazó életmódot folytató romák – a szociális

³⁷³ Migrants, minorities and employment in France. Exclusion, discrimination and anti-discrimination. Raxen 3 report to the EUMC by Raxen Focal Point for France: Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI) Paris 2003 p.11. - <http://eumc.eu.int> (A továbbiakban: Migrants, minorities...)

³⁷⁴ Migrants, minorities... p.19.

³⁷⁵ Les discriminations raciales á l'école. Situation française en 2000. (Agence pour le développement des relations interculturelles) – www.adri.fr

³⁷⁶ Migrants, minorities... p.12.

³⁷⁷ Migrants, minorities... pp.14-15.

³⁷⁸ Migrants, minorities ... p.20.

³⁷⁹ Les oubliés... pp.156-165.

³⁸⁰ Sophie Latraverse: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC – Country Report France. State of affairs up to 8 January 2007 (executive summary) - http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/frrep07_en.pdf

³⁸¹ The Situation of Roma in an Enlarged European Union. p.19.

juttatások bizonyos formáihoz való hozzájutás feltétele az állandó tartózkodási hely.³⁸² Emellett a nomád életmód folytatásához speciális „utazási engedély” szükséges. Ha azonban a romák földet akarnak vásárolni, a helyi szervek ellenállásával találkozhatnak. A választójog gyakorlása szintén tartós lakóhelyhez kötött.³⁸³

A fentiek alapján látható, hogy az egyenlőség formális elismerése nem vezetett annak tényleges megteremtéséhez. A diszkrimináció létének elfogadása azonban nagy ellenállásba ütközött Franciaországban. Annak beismerése ugyanis, hogy a köztársasági értékek társadalmában létezik hátrányos megkülönböztetés, egyben ezen értékek mindenhatóságának megkérdőjelezését is jelenti. Az 1990-es évektől kezdve azonban a francia társadalom kénytelen volt szembenézni azzal, hogy elmélet és gyakorlat nem áll tökéletes összhangban egymással.³⁸⁴ Így az integrációs politika mellett 1998-tól kezdve a diszkrimináció elleni szabályok is megjelentek.³⁸⁵ A hagyományos integrációs elképzelések azonban továbbra is első helyen állnak a kormányzati prioritások körében, a diszkrimináció elleni küzdelem csupán másodlagos célkitűzés.³⁸⁶

Úgy tűnik tehát, hogy a francia kisebbségpolitika saját csapdájába esett: egy különbségekhez, kulturális és nyelvi sokszínűséghez szokott társadalomban sokkal inkább természetes a tolerancia, mint egy olyan államban, ahol a nyelvek, kultúrák, vallási meggyőződések sokfélesége az állam egységének, végső soron a Köztársaság létének veszélyét jelenti.

A következőkben azt vizsgálom, hogy milyen eszközöket választott Franciaország a diszkrimináció elleni fellépésre, és miként hajtja végre Franciaország az Irányelv rendelkezéseit.

3. A francia antidiszkriminációs szabályzás

3.1. Alkotmányos alapok és nemzetközi jog

A francia Alkotmány³⁸⁷ 1. cikke deklarálja az állampolgárok törvény előtti egyenlőségét, tiltva minden származási, faji vagy vallási alapú megkülönböztetést. Az Alkotmány részét képező 1789-es Polgári és Politikai Jogok Nyilatkozata, valamint az 1946-os alkotmány preambuluma szintén rögzíti az egyenlőség és diszkrimináció-mentesség elvét.

A fenti rendelkezések kiegészítő jelleggel bár, de közvetlenül is alkalmazhatók a diszkrimináció elleni küzdelemben. Így például már 1991-ben a Grenoble-i Fellebbviteli Bíróság az Alkotmány alapján állapította meg egy polgármester felelősségét, mert az nem engedélyezte, hogy maghrebi gyerekek a város iskoláit illetve étkezdéit látogassák.³⁸⁸

Az alkotmányos blokkhoz kapcsolódik számos, a diszkrimináció tilalmát rögzítő nemzetközi egyezmény, amelynek Franciaország is részese.³⁸⁹ A nemzetközi jog az Alkotmány 55. cikke alapján a francia belső jog felett áll.

³⁸² The Situation of Roma in an Enlarged European Union p.30.

³⁸³ The Situation of Roma in an Enlarged European Union p.36.

³⁸⁴ The situation of Muslims in France. pp. 82-83.

³⁸⁵ Committee for the Elimination of Racial Discrimination: Sixteenth periodic reports of State parties due in 2002. France (15. March 2004.) (A továbbiakban: CERD Report) 252.

³⁸⁶ Kretschmar –Ebermeyer –Dehoumon i.m. p.1.

³⁸⁸ Hivatkozik rá: Sophie Recht: Anti-discrimination legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial and ethnic origin, religion or belief with the Council Directive – France (Eds.: Jan Niessen and Isabelle Chopin) Vienna 2002 p.11. – <http://eumc.eu.int>

³⁸⁹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), ILO-Egyezmény (1958), Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Emberi Jogok Európai Egyezménye, Egyezmény a Faji megkülönböztetés Valamennyi Formájának Tilalmáról (1965), Egyezmény a Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Tilalmáról (1979)

3.2. A szabályozás jellege

Amint arra Sophie Latraverse is rámutat a francia antidiszkriminációs szabályozásról készült országjelentésében, a jelenlegi jogi szabályozás két egymásnak részben ellentmondó irányvonal mentén alakult ki: a származáson alapuló egyenlőtlenségek felszámolására való törekvés, valamint a „származás” relevanciájának tagadása az egyes intézkedések elfogadása során.³⁹⁰

A diszkrimináció-tilalmi rendszer gerincét büntetőjogi szabályok alkotják. E drasztikus, „ultima ratio”-jellegű megoldás első pillantásra meglehetősen furcsának tűnik egy alapvetően liberális alapokon, a szabadság eszméjén nyugvó állam esetén. Teljesen összhangban van azonban a büntetőjogi szabályozás a francia egyenlőség-koncepcióval, amelyre hivatkozva egészen a legutóbbi időkig tagadták a diszkrimináció létét. *Ha szembe is kellett néznie a jogalkotónak a diszkrimináció tényével, azt – a Köztársaság alapeszméivel összhangban – nem társadalmi jelenségként, hanem deviáns magatartásformaként kezelte,* amelyre a büntetőjog adja a legadekvátabb reakciót. E megközelítéssel összhangban az 1965-ös, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának tilalmát kimondó ENSZ Egyezmény rendelkezéseit is büntetőjogi eszközök útján ültették át a francia jogba.³⁹¹ *A büntetőjogi szabályozással párhuzamosan, azt helyenként átfedve-megkettőzve jelennek meg magánjogi rendelkezések a foglalkoztatás és a lakhatás területén.*

A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre irányuló büntetőjogi szabályok három kategóriába sorolhatók: (1) az emberiesség elleni bűncselekmények,³⁹² (2) a szoros értelemben vett diszkrimináció, mint bűncselekmény, illetve (3) a „gyűlöletbeszéd” elleni fellépésre irányuló tényállások. E dolgozatban az emberiesség elleni bűncselekményekkel nem foglalkozom, elsődlegesen a diszkrimináció bűncselekményét fogom tárgyalni, a „gyűlöletbeszéd” -jellegű magatartások szabályozását is csak annyiban érintem, amennyiben az Irányelv végrehajtása szempontjából relevanciával bírnak.

A diszkriminációt tiltó büntető- és magánjogi szabályok átfogó jellegűek, azaz nem csupán a faji vagy etnikai származás szempontjából releváns okokra, hanem egyéb körülményekre és tulajdonságokra is kiterjednek. Felemás helyzetet teremt azonban ezzel kapcsolatban az Antidiszkriminációs Főhatóság felállításáról szóló törvény, amely kizárólag a faji diszkriminációhoz kapcsolódó okokra terjeszti ki a diszkrimináció tilalmát az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó, a francia szabályozás által azonban mindaddig le nem fedett életviszonyok vonatkozásában.³⁹³

3.3. A faji diszkriminációt tiltó szabályozás történeti alakulása

A faji diszkrimináció tilalma először 1972-ben, az ún. Pleven-törvényben³⁹⁴ jelent meg, amely a büntető törvénykönyv módosításával büntetni rendelt bizonyos magatartásokat, amennyiben ezek összefüggésben álltak a sértett meghatározott etnikai, nemzeti, faji vagy vallási csoporthoz tartozásával.

A munka törvénykönyvében 1982-ben jelent meg a foglalkoztatással kapcsolatos megkülönböztetés tilalma.³⁹⁵ 2001-ben egy, főként a munka világával kapcsolatos törvény³⁹⁶

³⁹⁰ Latraverse i.m.

³⁹¹ Fiches pratiques du GELD: Discrimination et Code Pénal (28.05.2004) – www.le114.com

³⁹² Code Pénal Art. 211-1 – 213-5

³⁹³ Loi No. 2004-1486 du 30. décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité Art. 19. (a továbbiakban: Loi HALDE)

³⁹⁴ Loi 72-546 de 1. Juillet 1972

³⁹⁵ Loi. No. 82-689 du 4. aout 1982. Art.1.

³⁹⁶ Loi No. 2001-1066 du 16 novembre 2001 art.1 Journal Officiel du 17. novembre 2001

beiktatta a büntető törvénybe a külső megjelenésen illetve a vezetéknéven alapuló diszkrimináció tilalmát, és tovább bővítette a foglalkoztatással kapcsolatos tiltott magatartások körét, ezzel együtt a diszkrimináció munkajogilag is tiltott eseteit. 2002-ben a társadalmi modernizációról szóló törvény a lakhatás területén megvalósuló diszkriminációval szemben magánjogi tilalmat vezetett be,³⁹⁷ és beiktatta a munka törvénykönyvébe a zaklatás, valamint az ezzel kapcsolatos megtorlás tilalmát.³⁹⁸

2002-t követően a jogalkotás gyakorlatilag a kialakult büntetőjogi diszkriminációs szabályozás hiányosságaira reagált. Mivel a diszkrimináció esetén kiszabható büntetési tételek igen alacsonyak voltak, és az esetek nagy részében mindössze csekély pénzbüntetés kiszabására került csak sor, 2003-ban³⁹⁹, majd 2004-ben ismét szigorították a kiszabható büntetéseket. A 2004-es törvény, az ún. Perben II. törvény⁴⁰⁰ további jelentős változtatásokat hozott: a diszkrimináció bűncselekményének minősített esetévé tette, ha a nyilvánosság számára nyitva álló helyen tagadják meg az áruk vagy szolgáltatások nyújtását, illetve ha az ilyen helyre történő belépést tagadják meg diszkriminatív módon vagy kötik diszkriminatív feltételhez. A francia szabályozást kritika⁴⁰¹ érte a tekintetben, hogy számos közönséges bűncselekménynek nem volt rasszista motívumból elkövetett, minősített változata. A Perben II. törvény kiterjesztette a rasszista (és a homofób) motívumot, mint minősítő körülményt a halálos fenyegetés, a lopás és a rongálás bűncselekményeire.

Az Antidiszkriminációs Főhatóság felállításáról szóló, 2004. decemberében elfogadott törvény⁴⁰² pedig a címben szereplő testületre vonatkozó rendelkezéseken túl kiterjesztette a diszkrimináció tilalmát az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó, a nemzeti szabályozás által mindaddig le nem fedett körülményekre. A törvényt 2006 márciusában módosították, szélesítve és pontosítva a Főhatóság hatáskörét.⁴⁰³

3.4. A diszkrimináció alapja

A törvényekben meghatározott okok közül a faji megkülönböztetés szempontjából jelentős lehet egyrészt a valamely etnikumhoz, nemzethez, fajhoz vagy valláshoz való *vélt vagy valós tartozás illetve nem tartozás*, másrészt a *származás, megjelenés és a név alapján való megkülönböztetés*. A *faji diszkriminációhoz szervesen kötődik a vallási alapú diszkrimináció*.⁴⁰⁴ Franciaországban a vallási és faji alapú diszkrimináció potenciális alanyi

³⁹⁷ Loi No. 2002-73. du 17. janvier 2002 de modernisation sociale Chapitre IV.

³⁹⁸ A lakhatás kapcsán is megkettőződik a védelem: egyrészt érvényesülhet büntetőjogi tilalom, a bérbeadás diszkriminatív megtagadása, illetőleg diszkriminatív feltételhez kötése esetén. A lakhatással kapcsolatos önálló anti-diszkriminációs szabályozást azonban a 2002-es társadalmi korszerűsítésről szóló törvény alkotta meg, módosítva a bérleti szerződésekről szóló törvényt. E – nem büntetőjogi jellegű – törvény mind a köz-, mind a magánszektorban (ingatlanközvetítő vagy egyéni bérbeadás) tiltja a diszkriminációt. Nem minden típusú ingatlanra vonatkozik azonban a törvény, így például nem vonatkozik nyaralókra illetve kizárólag szakmai vagy üzleti használatra szolgáló helyiségekre.

³⁹⁹ Loi No. 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite et xénophobe.

⁴⁰⁰ Loi No. 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Journal Officiel du 10. mars 2004.

⁴⁰¹ Ld. pl. ECRI – Second Report on France (Adopted on 10. Dec. 1999 – made public on 27. June 2000) – www.coe.int

⁴⁰² Loi HALDE Art. 19.

⁴⁰³ Loi No. 2006-396 du 31 mars 2006.

⁴⁰⁴ A diszkriminációval foglalkozó kutatások általában felhívják a figyelmet arra, hogy a diszkrimináció bizonyos formái nem választhatóak el hermetikusan egymástól, sőt egymást súlyosítva jelentkezhetnek. Így pl. a nemi alapú illetve faji diszkrimináció együttes fennállása halmozottan súlyos diszkriminatív helyzetet eredményez a nők esetén. Ugyanígy a faji és vallási alapú diszkrimináció is szinte elválaszthatatlanul összekapcsolódik egy adott kisebbség vonatkozásában, az esetek egy részében gyakorlatilag nem dönthető el, hogy az adott hátrányos

köre nagyrészt gyakorlatilag azonos: az iszlám vallású bevándorlók és a zsidó vallású/származású személyek.⁴⁰⁵

Kiemelendő, hogy a vélt tulajdonságok alapján történő megkülönböztetést mind a büntetőjogi, mind a magánjogi szabályozás tiltja. Nincsenek azonban speciális anyagi jogi vagy eljárási szabályok a többes diszkrimináció eseteire.⁴⁰⁶

3.5. Tiltott magatartások

Az Irányelv 2. cikke értelmében „nem állhat fenn közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés.”⁴⁰⁷ Megkülönböztetésnek minősül a zaklatás, illetve a fenti magatartásokra adott utasítás is.⁴⁰⁸ Tilos továbbá a megtorlás is, ezzel azonban logikai megfontolásból az eljárási rendelkezések körében foglalkozom.

3.5.1. A diszkrimináció fogalma

A hatályos szabályzás értelmében a büntetőjogi szempontból releváns hátrányos megkülönböztetés eltérő bánásmódot jelent, amely a törvényben meghatározott okokból, bizonyos életviszonyokban jelenik meg. *A francia jog azonban nem határozza meg kifejezetten a közvetlen és közvetett diszkriminációt*, kizárólag a büntetőjogi rendelkezésekből vezethető le a megkülönböztetés fogalma. 2001-ig a közvetlen és közvetett diszkrimináció elhatárolását sem tartalmazta a francia jog, bár egyes értelmezések szerint a büntetőjogban szereplő „bármely különbségtétel tilalma” a diszkrimináció valamennyi formája, így a közvetett diszkrimináció tilalmát is jelenti.⁴⁰⁹ E megállapítás azonban csupán azzal a megszorítással helytálló, hogy a közvetett diszkrimináció megállapításának is feltétele a szándékosság, így a büntetőjogi szabályozás lényegesen alacsonyabb szintű védelmet nyújt az Irányelvben szereplő fogalomnál. A büntető törvény értelmében ugyanis a gondatlan elkövetés kizárólag akkor minősül bűncselekménynek, ha a törvény ezt kifejezetten előírja,⁴¹⁰ a diszkriminációt tiltó rendelkezések körében pedig nem találunk ilyen előírást.

Egyes nézetek szerint a közvetett diszkrimináció fogalma koncepcionális jelleggel összeegyeztethetetlen az állam oszthatatlanságának alkotmányos elvével, tekintve, hogy e fogalom a lakosság meghatározott csoportjaira tartalmaz utalást. Felvetődött tehát, hogy alkotmányellenes lehet a közvetett diszkrimináció fogalmának beillesztése a francia jogrendbe.⁴¹¹ E felvetés azonban nem vált hivatalos állásponttá, és nem eredményezett konfliktust az Európai Bíróság és Franciaország között.

A diszkrimináció elleni küzdelemről szóló, nagyrészt *a foglalkoztatás területére szabályokat tartalmazó 2001-es törvény*⁴¹² már használja a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés kifejezéseket, azonban mindkét fogalom meghatározásával adós marad. További megszorítást jelent, hogy *a közvetett hátrányos megkülönböztetés kizárólag a foglalkoztatással kapcsolatos jogviszonyokban tiltott*. A francia szabályozás tehát e tekintetben alatta marad az Irányelv követelményeinek.

megkülönböztetést mennyiben idézte elő a bűnszín illetve az ahhoz kapcsolt vallási meggyőződés. – pl. The Situation of Muslims in France 71. p.

⁴⁰⁵ A vallási diszkrimináció célcsoportjairól ld.: Kretschmar – Ebermeyer – Dehoumon: i.m. p.1.

⁴⁰⁶ Latraverse i.m. pp.18-19.

⁴⁰⁷ Irányelv 2. cikk (1) bekezdés

⁴⁰⁸ Irányelv 2. cikk (3) és (4) bekezdés

⁴⁰⁹ Recht i.m. p.15.

⁴¹⁰ Code Pénal Art. 121-3

⁴¹¹ The situation of muslims in France p.91.

⁴¹² Loi No.2001-1066 du 16 novembre 2001

A diszkrimináció tilalmát a faji Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó területekre kiterjesztő törvény sem határozza meg a diszkrimináció egyes típusait, csupán deklarálja a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmát.⁴¹³

3.5.2. Kimentés, megengedett különbségtétel

Az Irányelv értelmében nem valósul meg közvetett diszkrimináció, amennyiben az adott rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek. Mivel a francia jog nem határozza meg e fogalmat, nem tudjuk, hogyan érvényesülnek a fenti kitételek. Az Irányelv továbbá két speciális kimentési lehetőséget is megfogalmaz: a tagállamok rendelkezhetnek valódi és döntő foglalkoztatási követelmények, illetve pozitív intézkedések elfogadásáról.

A diszkrimináció alóli kimentés lehetősége a francia jogban csupán az egészségi állapoton, nemén és fogyatékosságon alapuló diszkrimináció esetén áll fenn.⁴¹⁴ A faji diszkriminációra vonatkozó büntetőjogi szabályozásban nem érvényesül az Irányelvben⁴¹⁵ meghatározott valódi és döntő foglalkoztatási követelmények elve sem. (A pozitív intézkedésekről a jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések körében esik majd szó.)

3.5.3. Zaklatás

Az Irányelv értelmében a zaklatás „faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás (...) azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki.”⁴¹⁶

A zaklatás általános fogalma 2002 óta szerepel a francia jogban. (A szexuális zaklatás már 1992 óta tilos.⁴¹⁷) A zaklatás tilalmát a társadalmi modernizációról szóló törvény⁴¹⁸ az Irányelv rendelkezéseit alapul véve határozta meg, beiktatva e fogalmat a munka törvénykönyvébe,⁴¹⁹ a büntető törvénybe⁴²⁰ és a köztisztviselők jogairól és kötelességeiről szóló törvénybe.⁴²¹

A francia jogszabályok értelmében a zaklatás olyan ismétlődő cselekvés, amelynek célja vagy hatása a munkakörülmények megromlása, amely alkalmas arra, hogy sértse a munkavállaló jogait, méltóságát, testi vagy szellemi egészségét vagy akadályozza szakmai továbbjutását.

E fogalom azonban több oldalról is szűkebb az Irányelv által kialakított fogalomnál. Egyrészt kizárólag a munkavállalókra (köztisztviselőkre) vonatkozik, másrészt pedig ismétlődő cselekvést követel meg. Univerzálisabb viszont a tekintetben, hogy nem követeli meg, hogy a magatartás faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódjon. Nagyobb fokú védelmet nyújt annyiban, hogy a munkavállaló méltóságának megsértése nem konjunktív, hanem vagylagos feltételként jelenik meg, azaz a méltóság sérelmét kiválthatja például a szakmai fejlődés akadályozása.

Munkahelyi zaklatás mind a köz-, mind a magánszférában elkövethető, akár a munkahelyi felettes, akár a munkatársak által. A zaklatás egyéb, nem munkahelyi formáira,

⁴¹³ Loi HALDE Art.19.

⁴¹⁴ Code Pénal Art. 225-3

⁴¹⁵ Irányelv 4. cikk

⁴¹⁶ Irányelv 2. cikk (3) bekezdés

⁴¹⁷ Harcelement moral dans la relation de travail. (25.05.2004) – In: www.le114.com

⁴¹⁸ Loi No. 2002-73 de la modernisation sociale du 17. janvier 2002

⁴¹⁹ Art. L-122-49

⁴²⁰ Art. 222-33-2

⁴²¹ Loi No. 83-634 du 13. juillet 1983 Art. 6.

illetve a munkahelyi zaklatás fogalmi körébe nem illő munkahelyi magatartásokra nincs speciális szabály, néhány általános tényállás keretében (pl. zsarolás, fenyegetés) kerülhetnek esetenként elbírálásra.⁴²²

3.5.4. A hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás

A hátrányos megkülönböztetésre adott utasítást, bár nincs külön tényállásban megfogalmazva, nagyrészt lefedi az 1881-es Sajtótörvényben⁴²³ illetve a büntető törvényben meghatározott magatartások összessége. Az utasítás fogalmi körébe vonható magatartások megítélése annak függvényében alakul, hogy azokat nyilvánosan vagy nem nyilvánosan követték-e el, illetve vezettek-e konkrét eredményre vagy nem.⁴²⁴ Fontos viszont kiemelni, hogy amikor diszkriminációra való felhívásról van szó, akkor ez a joggyakorlat szerint a büntető törvényben meghatározott diszkrimináció bűncselekményére való felhívást jelenti.⁴²⁵ E megközelítés a védelem szintjének csökkenését eredményezi, hiszen a büntetőjogilag nem releváns egyéb diszkriminatív magatartásra való felhívást nem szankcionálja a francia jog. Amennyiben a felhívás nem vezetett eredményre, a nem nyilvánosan megvalósuló felhívás diszkriminációra, gyűlöletre vagy erőszakra egy adott személlyel vagy csoporttal szemben annak származása, valamely etnikumhoz, nemzethez, fajhoz vagy valláshoz való vélt vagy valós tartozása vagy nem tartozása miatt a büntető törvény hatálya alá tartozik.⁴²⁶

Amennyiben a felhívás nem vezetett eredményre, a nyilvánosan⁴²⁷ megvalósuló diszkriminációra, gyűlöletre vagy erőszakra való felhívás egy meghatározott származású vagy valamely etnikumhoz, nemzethez, fajhoz vagy valláshoz tartozó vagy nem tartozó személlyel vagy csoporttal szemben, az adott személy vagy csoport fentiekben felsorolt tulajdonsága miatt, a Sajtótörvény 24. cikke szerint büntetendő. Sajátos joghézagot teremt, hogy ez esetben a jogalkotó elmulasztotta a vélt vagy valós tulajdonság kategóriáit bevonni a szabályozásba, így az adott személy vagy csoport tévesen vélt tulajdonságán alapuló felhívás nem tényállásszerű.

Amennyiben a felhívás eredményes volt, azaz a diszkrimináció bűncselekménye megvalósult, vagy legalább kísérleti szakba jutott, és a felhívást nyilvánosan követték el, a diszkrimináció bűncselekményének részeseként felel a felhívó a Sajtótörvény 23. cikkének rendelkezései szerint.

Amennyiben a felhívás eredményes volt és nem nyilvánosan követték el, az elkövető, a diszkrimináció bűncselekményének felbujtójaként felel. Gyakorlatilag tehát az eredményes felhívás mindkét esetében felbujtóként felel az elkövető, a nyilvános felhívás esetét azonban külön is nevesíti a Sajtótörvény.

A fenti - igen szövevényes és nem mindig következetes - szabályozás nagyrészt lefedi az Irányelv által meghatározott hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás fogalmát.

3.6. A szabályozás személyi hatálya: kötelezettek és jogosultak

Az Irányelv értelmében a diszkrimináció tilalmát az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó területeken mindenki köteles tiszteletben tartani, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is.

⁴²² Recht i.m. p.18..

⁴²³ Loi de 29. Juillet 1881, Art. 23., 24.

⁴²⁴ A csoportosítást ld. Recht i.m. pp.19 – 20..

⁴²⁵ A Semmítőszék következő döntései: Cass.Crim.,12 April 1976, Cass. Crim., 22 May 1989 – Recht p. 19.

⁴²⁶ Code Pénal Art. 625-7

⁴²⁷ A nyilvánosság fogalmát a törvény 23. cikke határozza meg.

A büntetőjogi szabályozás következményként – a büntető törvény általánosan kötelező erejénél fogva – a tilalom mind a közsférában, mind a magánszférában tevékenykedő természetes és jogi személyekre kiterjed, és a hátrányos megkülönböztetés áldozatává váló valamennyi személyre vonatkozik. Súlyosabban minősül, ha a diszkriminációt a természetes vagy jogi személy közhatalom letéteményeseként vagy közszolgáltatóként követi el, tevékenységének gyakorlása során, amennyiben diszkriminatív cselekménye a törvény szerint járó jogosultság megtagadásában, vagy gazdasági tevékenység folytatásának akadályozásában áll.⁴²⁸

Mind büntető, mind polgári jogi jellegű eljárások indulhatnak *természetes vagy jogi személlyel szemben*. A jogi személyek akkor vonhatók büntetőjogilag felelősségre,⁴²⁹ ha képviselőjük vagy szervük a jogi személy érdekkörében követi el a diszkriminatív cselekményt. Fontos, hogy a jogi személy felelősségre vonása mellett a bűncselekmény elkövetésében tettesként vagy részesként szerepet vállaló természetes személy felelősségre vonására is sor kerül.⁴³⁰ A joggyakorlatban ezzel kapcsolatosan gondot okoz, hogy az állam illetve a helyi önkormányzatok nem vonhatók büntetőjogilag felelősségre, csupán az alkalmazásukban álló magánszemély. Gyakran azonban rendszerszerű diszkriminációról van szó, amely az adott állami szerv működésének egészét jellemzi.⁴³¹

3.7. A szabályozás tárgyi hatálya

Az Irányelv a Közösségre ruházott hatáskörök keretein belül a foglalkoztatás, az oktatás, az áruk és szolgáltatások nyújtása, a szociális védelem és előnyök terén tiltja a hátrányos megkülönböztetést.⁴³²

A francia büntetőjogi szabályozás által tiltott magatartások a következők: áru vagy szolgáltatás nyújtásának a megtagadása vagy diszkriminatív feltételhez kötése; gazdasági tevékenység rendes folytatásának az akadályozása; egy adott személy alkalmazásának megtagadása, a munkavállaló szankcionálása vagy elbocsátása; diszkriminatív álláshirdetés illetve szakmai gyakorlatra vonatkozó kérelem diszkriminatív feltételhez kötött elbírálása; a szociális biztonságról szóló törvényben meghatározott helyekre való jelentkezés diszkriminatív elbírálása. Minősített eset, ha a nyilvánosság számára nyitva álló helyen tagadják meg az áruk vagy szolgáltatások nyújtását, illetve ha az ilyen helyre való belépést tagadják meg diszkriminatív módon vagy kötik diszkriminatív feltételhez. Speciális, kizárólag minősített esetben érvényesülő elkövetési magatartás a törvény által biztosított jogosultság megtagadása.⁴³³

A *foglalkoztatás területén* a büntetőjogi védelemmel párhuzamosan, azt néhol megkettőzve érvényesül a munkajogi védelem. Míg a büntetőjogi szabályozás csupán a fent felsorolt területekre vonatkozik, a diszkrimináció elleni küzdelemről szóló 2001. évi törvény 1. cikke a foglalkoztatással kapcsolatos valamennyi életviszonyra kiterjeszti a diszkrimináció elleni fellépést.⁴³⁴ Emellett a munka törvénykönyve külön tiltja, hogy a belső vállalati szabályok diszkriminatív rendelkezéseket tartsanak.⁴³⁵

⁴²⁸ Code Pénal Art. 432-7

⁴²⁹ Code Pénal Art. 225-4

⁴³⁰ Code Pénal Art.121-2

⁴³¹ Lucie Brocard: Le système français de lutte contre les discriminations. In: Du principe vers la pratique. Evaluation de la législation relative à la discrimination raciale et ethnique des différents États-membres de l'Union Européenne. Chapitre II. Juin 2001. p.19.- www.enar-eu.org

⁴³² Irányelv 3. cikk

⁴³³ Code Pénal Art. 432-7

⁴³⁴ Beiktatva: Code du Travail Art. 122-45

⁴³⁵ Code du Travail Art. L122-45

A lakhatás területén is megkettőződik a védelem. Érvényesülhet büntetőjogi tilalom a bérbeadás diszkriminatív megtagadása, illetőleg diszkriminatív feltételhez kötése esetén. A lakhatással kapcsolatos önálló anti-diszkriminációs szabályozást azonban a 2002-es társadalmi korszerűsítésről szóló törvény alkotta meg, módosítva a bérleti szerződésekről szóló törvényt.⁴³⁶ E – nem büntetőjogi jellegű – törvény mind a köz-, mind a magánszektorban (ingatlanközvetítő vagy egyéni bérbeadás) tiltja a diszkriminációt. (Nem minden típusú ingatlanra vonatkozik azonban a tilalom, így például nem terjed ki nyaralókra illetve a kizárólag szakmai vagy üzleti használatra szolgáló helyiségekre.)

A szociális védelem, szociális biztonság, az egészségügyi ellátás és az oktatás területeire az Antidiszkriminációs Főhatóságról szóló törvény terjesztette ki az egyenlő bánásmódhoz való jogot – kizárólag a faji diszkrimináció eseteiben, így a vallási diszkrimináció sem tartozik e védelmi körbe.⁴³⁷ Emellett a szociális védelem területén állampolgárságtól függetlenül érvényesül az ellátásokra való jogosultság.⁴³⁸

3.8. Jogérvényesítés - eljárási és szervezeti rendelkezések

3.8.1. Az egyenlő bánásmód érvényesítéséért felelős testület

Az Irányelv 13. cikke szerint a tagállamok kijelölnék egy vagy több olyan szervet, amelynek feladata annak ösztönzése, hogy a személyekkel való faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmód megvalósuljon. A testület hatásköre a következőkre terjed ki: a megkülönböztetés áldozatainak való segítségnyújtás, független vizsgálatok folytatása, valamint független jelentések kiadása és javaslattevési jog a faji vagy etnikai megkülönböztetéssel összefüggő bármely kérdésben.

Franciaországban egészen 2005-ig nem létezett olyan szervezet, amely teljesen megfelelt volna a fenti követelményeknek.

Az Antidiszkriminációs Főhatóság (HALDE⁴³⁹) felállításáról rendelkező törvényt 2004. december 30.-án fogadták el. A testület általános hatáskörű szerv, amely a diszkrimináció valamennyi formája illetve oka vonatkozásában hatáskörrel rendelkezik. 11 tagú, elnökét és egy tagját az államfő, 2-2-2 tagját a Szenátus elnöke, a Nemzetgyűlés elnöke illetve a miniszterelnök, 1-1-1 tagját pedig az Államtanács alelnöke, a Semmitőszék elnöke, valamint a Gazdasági és Szociális tanács elnöke nevezi ki. A tagok nem hívhatóak vissza, mandátumuk nem újítható meg. A hatóság munkáját egy francia és nemzetközi civil és szakmai szervezetek tagjaiból, valamint az egyenlő bánásmód előmozdítása területén szakmai tapasztalatokkal rendelkező más személyekből álló tanácsadó testület segíti. A Főhatóság regionális kirendeltségeket is működtethet.⁴⁴⁰ 2006-ban kísérleti jelleggel 4 régióban működtettek képviselőket,⁴⁴¹ 2009 januárjától 50 helyi képviselő működött a testületnek szerte az országban.⁴⁴²

A HALDE tehát nagyrészt megfelel az ECRI 2. számú ajánlásában foglaltaknak a törvényi szintű szabályozottság, a függetlenség tekintetében. A Főhatóság kifejezetten állami

⁴³⁶ Loi Marmaz – Loi No. 89-462 du 6. Juillet 1989

⁴³⁷ Loi HALDE Art. 19.

⁴³⁸ Kretschmar – Ebermeyer – Dehoumon p. 4.; Recht p.22.

⁴³⁹ Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

⁴⁴⁰ Décret n° 2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.(Décret HALDE)

⁴⁴¹ Haute Autorité de Lutte Contre les Discriminations et Pour l'Égalité. Rapport Annuel 2006. pp.75-76. – www.halde.fr

⁴⁴² Dossier de presentation. Rapport annuel 2008. - http://www.halde.fr/rapport-annuel/2008/Halde_Dossier_de_presse.pdf

szervként, tehát nem a hátrányos helyzetű csoportok képviselőjeként működik, a tanácsadó testület azonban az érintett csoportokkal való kapcsolattartást szolgálja.

A hatóság funkciói lefedik az Irányelvben foglaltakat, és részben eleget tesznek az ECRI-ajánlásban foglaltaknak is.

A Főhatóság mind kérelemre, mind hivatalból eljárhat. Saját vizsgálódási jogosítványokkal rendelkezik, mind a közigazgatási szervek, mind a magánszemélyek vonatkozásában. Az áldozatoknak való segítségnyújtás körében nem (vagy csupán korlátozott mértékben) rendelkezik önálló, hatósági jellegű jogkörrel (ld. később). Általában inkább segít az áldozatnak eldönteni, hogy mely szervhez forduljon panaszával, illetve saját hatáskörben kezdeményezheti a probléma békés rendezését valamint mediáció lefolytatását az arra jogosult szerveknél. Emellett ajánlással élhet a jogsértő felé a diszkrimináció orvoslása, illetve a jövőbeni diszkrimináció megelőzése érdekében, aki köteles bizonyos határidőn belül értesíteni a hatóságot az ajánlásban foglaltak teljesítéséről. A testület bizonyos esetekben nyilvánosságra hozhatja az ajánlását. A törvény 2006-os módosítása óta lehetősége van arra, hogy büntetőjogi szankciót „ajánljon” az elkövetőnek (*transaction pénale*), amelynek el nem fogadása vagy nem teljesítése esetén büntetőeljárást kezdeményez (ld. később).⁴⁴³ A testület szabálysértési eljárást is indíthat. Amennyiben a diszkrimináció esetén eljáró bíróság arra igényt tart, kikérheti a hatóság véleményét az adott ügyben, illetve a hatóság maga is kezdeményezheti véleményének kifejtését.

Az egyenlő bánásmód előmozdítása érdekében információs és kommunikációs kampányt folytathat, és elősegítheti képzési programok kidolgozását. Tanulmányokat készít és kutatásokat folytat, és támogatja más szervezetek ilyen jellegű kezdeményezéseit. Közreműködik az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdításával kapcsolatos „jó gyakorlat” kidolgozásában. Javaslatot tehet jogalkotásra illetve jogszabály-módosításra, valamint a jogalkotó kikéri a véleményét az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogszabályok alkotása és módosítása kapcsán.

A testület szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályokat miniszteri rendelet tartalmazza.⁴⁴⁴

3.8.2. Eljárási szabályok

Az Irányelv 7. cikke értelmében „a tagállamok biztosítják, hogy minden személy, akit saját állítása szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, az ebből az irányelvből eredő igényeit bírói és/vagy közigazgatási úton – a tagállamok által szükségesnek vélt esetben akár békéltető eljárás útján is – érvényesíthesse annak a viszonynak a megszűnte után is, amelyben e megkülönböztetés állítólagosan történt.”

Amint már az anyagi jogi szabályok áttekintéséből is látható, a *diszkrimináció-tilalom megsértésének eltérő eljárásjogi következményei lehetnek, attól függően, hogy milyen jellegű életviszonyról van szó*. Sok esetben több párhuzamos jogérvényesítési lehetőség van. Így például a lakhatással kapcsolatos ügyekben (az ügy körülményei függvényében), vagy munkahelyi zaklatás esetén egyaránt indítható polgári jogi jellegű eljárás és büntetőeljárás.

Diszkrimináció esetén az áldozat fordulhat a HALDE-hoz is, ennek többféle eljárási következménye lehet. Így a HALDE főszabály szerint – a tényállás esetleges felderítését követően – segít az áldozatnak eldönteni, hogy milyen eljárást érdemes indítani a továbbiakban. Emellett hozzájárulhat – akár személyesen, akár az erre hatáskörrel rendelkező szerv útján – a felek közti békés megegyezéshez. A HALDE felállításáról szóló törvény 2006-os módosítása pedig egy sajátos, részben a felek beleegyezésétől függő hatósági jellegű

⁴⁴³ Loi HALDE Art. 11-1-11-3

⁴⁴⁴ Décret HALDE Art.14

jogkörrel is felruházza a Főhatóságot: a diszkrimináció bizonyos eseteiben felajánlhatja az elkövetőnek, hogy nem kezdeményezi más szerv eljárását, hanem saját hatáskörben szankcionálja a hátrányos megkülönböztetést. E körben bírságot szabhat ki, az áldozat kártalanítására kötelezheti az elkövetőt és nyilvánosságra hozhatja a jogsértést. E szankciók kiszabására (és az eljárás ilyen módon történő lezárására) csak az elkövető és az áldozat egyetértésével kerülhet sor.⁴⁴⁵

Az Irányelv az egyenlő bánásmód sérelme orvoslásnak lehetőségeként említi a békéltető eljárást is.⁴⁴⁶ A francia jogban kifejezetten diszkriminációs esetekre vonatkozó békéltető eljárás nincs, vannak azonban bizonyos eljárások, amelyek az egyenlő bánásmód sérelme esetén is alkalmazhatóak, illetve a munka törvénykönyve kifejezetten rendelkezik a mediációról zaklatási ügyekben.⁴⁴⁷ A büntető eljárási törvény is lehetővé teszi a mediációs eljárást.⁴⁴⁸ Polgári jogi jellegű jogvitákban általános lehetőség van békéltető eljárás lefolytatására.⁴⁴⁹

A békés megegyezést a HALDE is elősegítheti, akár közvetlenül, akár közvetett módon, mediációs eljárást kezdeményezve. A jogi úton kívüli megegyezés irányába hathat az ún. 114-es hívószám, azaz a diszkriminációs esetek jelzésére szolgáló ingyenes szám. A hívószámra beérkezett hívásokat regisztrálják, és az ügyet olyan szervhez vagy személyhez közvetítik, amelynek/akinek a segítségével a kérdés hatékony kezelése valószínűnek látszik. Így sok ügy kerül békéltetést végző tisztségviselőhöz, kikerülve ezzel a peres utat.⁴⁵⁰

3.8.3. A jogérvényesítést segítő eszközök

E körbe tartoznak az egyesületek, különféle civil és szakmai szervezeteknek az eljárásban való részvétele, a bizonyításra vonatkozó speciális rendelkezések illetve a megtorlás tilalma.

3.8.3.1. Képviselet és közérdekű igényérvényesítés

Alapvető eljárási kérdés, hogy azon egyesületek, szervezetek vagy egyéb jogi személyek, amelyeknek törvényes érdekükben áll az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése, a sértett nevében vagy támogatójaként, a sértett beleegyezésével fellephetnek-e az egyenlő bánásmód sérelme esetén lefolytatott eljárásokban.⁴⁵¹

A francia jog szerint a következő személyek jogosultak eljárást kezdeményezni:

- Az áldozat valamennyi eljárás kezdeményezésére jogosult. A büntetőeljárás specialitásaként jelenik meg, hogy az áldozat egyaránt lehet természetes és jogi személy. A jogi személy

⁴⁴⁵ Loi HALDE Art. 11-1, 11-2 (Crées par Loi no 2006-396 du 31 mars 2006 art.41.)

⁴⁴⁶ Irányelv 7. cikk (1) bekezdés

⁴⁴⁷ Code du Travail Art. L122-54

⁴⁴⁸ Amennyiben az ügyész úgy ítéli meg, hogy egy ilyen jellegű intézkedés alkalmas lehet a sérelem orvoslására, javasolja a feleknek ezt a megoldást. Mediációra csak a felek beleegyezésével kerülhet sor. A mediáció ingyenes és megszakítja az eljárás elévülését. Amennyiben a mediáció sikeres volt, az eredményként keletkezett kötelezettség a polgári eljárás szabályai szerint végrehajthatóvá válik. Ha pedig nem vezetett eredményre, a büntetőjogi felelősségre vonásnak nincs akadálya. (Code de Procédure Pénal Art. 41-1)

⁴⁴⁹ A békéltetés az eljárási határidő elévülésére nincs kihatással. Amennyiben a békéltetés sikeres volt, ezt okiratban rögzítik. Az okiratban foglaltak azonban főszabály szerint nem végrehajthatók. Kivételesen a felek kérésére a bíróság megerősítheti és a bírói ítélettel azonos jogerővel ruházhatja fel a megegyezést rögzítő okiratot, így az abban foglaltak kikényszeríthetővé válnak. E speciális esetet kivéve a békéltető eljárást követően sem kizárt a bírói út, még sikeres békéltető eljárást követően sem./Conciliateur de justice (29. 04. 2004) – www.le114.com/

⁴⁵⁰ Brocard i.m. p.25..

⁴⁵¹ Irányelv 7. cikk (2) bekezdés

azonban csupán tagjain keresztül tekinthető áldozatnak, tehát amennyiben a jogi személyt tagjainak faji vagy etnikai hovatartozása miatt éri hátrányos megkülönböztetés.⁴⁵²

- Büntetőeljárást az ügyész is kezdeményezhet.

- A szakszervezet mind a munkavállalással összefüggésben álló büntetőeljárásokban, mind a munkaügyi eljárásokban felléphet, beleértve a zaklatással kapcsolatos eljárást.⁴⁵³ Munkavállalással összefüggő büntetőeljárásban akkor, ha a diszkriminatív cselekmény közvetlenül vagy közvetve sérti az általuk képviselt szakma érdekeit.⁴⁵⁴ Munkaügyi eljárás indítására diszkrimináció esetében a törvény általános jelleggel feljogosítja a szakszervezetet, tehát nem követeli meg a szakma érdekeinek sérelmét. A munkaügyi eljárás indításának feltétele, hogy a szakszervezet írásban közölje ebbéli szándékát a sértettel, aki 15 napon belül nem fejezi ki tiltakozását. Az eljárás folyamán a sértettnek bármikor jogában áll beavatkozni.⁴⁵⁵ Zaklatás esetében a szakszervezet eljárás-indításának feltétele a sértett írásbeli beleegyezése, aki az eljárás bármely mozzanatában beavatkozhat és véget vethet az eljárásnak.

- Büntető- és munkaügyi eljárás indítására, illetve a HALDE eljárásának kezdeményezésére egyaránt jogosultak azok a *civil szervezetek*, amelyek legalább öt éve működnek, és alapító okiratban rögzített céljuk a diszkrimináció elleni küzdelem.⁴⁵⁶ Büntetőeljárást indíthatnak a diszkrimináció bűncselekménye és minősített esetei, a hátrányos megkülönböztetésre adott nyilvános utasítás eseteiben, illetve azokban az ügyekben, amelyeknél a rasszista motívum minősítő körülményként jelenik meg. Büntetőeljárás esetén mindenképpen szükséges a sértett beleegyezése, illetve amennyiben a sértett kiskorú, szülőjének vagy törvényes képviselőjének hozzájárulása. Munkaügyi eljárás indítása esetén az áldozat írásos beleegyezése szükséges, aki az eljárás folyamán bármikor beavatkozhat és véget vethet annak. Az Antidiszkriminációs Főhatóság eljárását e szervezetek az áldozattal együttesen és annak beleegyezésével kezdeményezhetik. Lakhatással kapcsolatos ügyekben a civil szervezetek közérdekű igényérvényesítés körében polgári pert indíthatnak, azonban egyéb területeken nincs jogi lehetőség közérdekű perlésre.⁴⁵⁷

- A HALDE hivatalból is eljárhat közvetlen és közvetett diszkrimináció esetén, feltéve, hogy az áldozatot, amennyiben ismert, értesítették, és ő nem ellenezte az eljárást.

3.8.3.2. A bizonyításra vonatkozó szabályok

A bizonyítási teherrel kapcsolatban az Irányelv 8. cikke előírja, hogy a tagállamok nemzeti igazságszolgáltatási rendszerükkel összhangban hozzák meg a szükséges intézkedéseket, hogy az alperesnek kelljen bizonyítania: nem sértette meg az egyenlő bánásmód elvét, amennyiben azok a személyek, akiket állításuk szerint sérelem ért, a bíróság vagy más hatóság előtt olyan tényeket bizonyítanak, amelyek alapján vélelmezhető, hogy közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés történt.

A diszkrimináció-tilalom büntetőjogi megközelítésének egyik szembetűnőbb hátulütője, hogy ezen eljárásban a bizonyítási teher megfordítása illetve megosztása fogalmilag nem lehetséges. Az ártatlanság vélelme pedig nem csupán a diszkriminációt megvalósító cselekmény, hanem a diszkriminatív szándék kétséget kizáró bizonyítását is megköveteli, tekintve, hogy a diszkrimináció bűncselekményének előfeltétele az arra irányuló szándék. Így

⁴⁵² Code Pénal Art. 225-1

⁴⁵³ Code du Travail Art. 122-53

⁴⁵⁴ Code du Travail Art. L411-11

⁴⁵⁵ Code du Travail Art. L122-45-1

⁴⁵⁶ Code de Procédure Pénal Art. 2-1 és Code du Travail Art. L122-45-1

⁴⁵⁷ Latraverse i.m. p.62.

a büntetőeljárásokban a sértett vagy az ügyész bizonyítja a diszkriminációt, és ez a terhelt beismerő vallomása hiányában szinte lehetetlen vállalkozás.⁴⁵⁸ A diszkriminatív cselekmények egyik jellegzetessége éppen rejtőzködő jellegük: „a jogellenes motívum ugyanis nem jelentkezik nyíltan, hanem a hátrányokozás rendszerint más, társadalmilag elfogadott indok leple alatt valósul meg.”⁴⁵⁹

2001 óta érvényesül a bizonyítási teher megosztása a *munkaügyi bíróság eljárásában*: a munkavállaló illetve az adott állásra vagy szakmai gyakorlatra jelentkező személy bizonyítja a közvetlen vagy közvetett diszkriminációt valószínűsítő tényeket, az alperes pedig azt, hogy döntésében objektív, nem diszkriminatív jellegű indokok vezérelték. A bíró szükség szerint vizsgálatot rendelhet el a történetek tisztázására.⁴⁶⁰ E megoldás megfelel az Irányelv követelményeinek.

A bizonyítási teher megosztásának újabb eseteit vezette be a társadalmi modernizációról szóló 2002-es törvény a *lakhatással kapcsolatos diszkrimináció* valamint a *zaklatás* esetében. A törvény 158. cikke a bérleti szerződésekről szóló törvénybe a következő rendelkezést iktatta be: jogvita esetén az a személy, aki úgy véli, hogy a bérbeadás megtagadása diszkriminatív okra vezethető vissza, előadja azokat a tényeket, amelyek valószínűsítik a közvetlen vagy közvetett diszkrimináció megvalósulását, a másik félnek pedig azt kell bizonyítania, hogy a döntése indokolt volt. A bíró szükség esetén további vizsgálatokat rendelhet el.⁴⁶¹ A zaklatással kapcsolatban hasonló rendelkezéseket⁴⁶² iktatott be a 2002-es törvény 169. cikke.

A 2002-es törvény fenti rendelkezései az Alkotmánytanács elé kerültek, amely a következő megállapításokat tette:⁴⁶³ mivel az indítványozó az ártatlanság védelmének sérelmét vélte felfedezni a fenti rendelkezésekben, az Alkotmánytanács megerősítette, hogy a bizonyítási teher megosztása – a törvény szövegezésének megfelelően – kizárólag a lakhatással és zaklatással kapcsolatos polgári jogi jellegű eljárásokban lehetséges, büntetőeljárásban nem. Így az ártatlanság védelme nem sérül. Rögzítette továbbá a bizonyítási teher megosztását kimondó rendelkezések (kissé tautológikus) alkotmányos értelmezését. Eszerint a felperest nem mentik fel teljesen a tények bizonyítása alól, az alperes pedig lehetőséget kap arra, hogy igazolja, a döntése indokolt volt, vagy az ingatlanával való „rendes gazdálkodás” okán (lakhatással kapcsolatos ügyekben) vagy pedig olyan objektív indokokkal, amelyeknek nincs közük a zaklatáshoz. Kétség esetén a bíró jogosult bizonyítási eljárás elrendelésére. Az Alkotmánytanács álláspontja szerint csak ilyen szűk értelmezés mellett mondható, hogy a bizonyítási teher megosztása nem ütközik a védelemhez való alapjoggal.⁴⁶⁴ Nem teljesen világos, hogy miért tekinthetők a fentiek szűkítő értelmezésnek, hiszen a határozat szinte szó szerint veszi át az érintett rendelkezések szövegét.

A bizonyítási teher fentiek szerinti megosztását az Antidiszkriminációs Főhatóságot létrehozó törvény kiterjesztette az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi területre, továbbra is kimondva azonban, hogy e rendelkezés nem érvényesül a büntetőeljárás vonatkozásában.⁴⁶⁵

⁴⁵⁸ Fiches pratiques du GELD: Discrimination et Code pénal (28. 05. 2004.) – www.le114.com

⁴⁵⁹ In: Szakvélemény az IM/HÁTIV/2002/TÜ/472. szám alatt közzétett, Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról. – In: Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2002. január 1. – december 31.; 3. sz. melléklet – p. 253..

⁴⁶⁰ Code du Travail Art. 122-45

⁴⁶¹ Loi No. 89-462 du 6. juillet 1989 Art. 1.

⁴⁶² Code du Travail Art. L122-52

⁴⁶³ Déc No. 2001-455 DC – 12. Janvier 2002 sur la constitutionnalité de la loi de modernisation sociale. – www.conseil-constitutionnel.fr

⁴⁶⁴ Uo. 89. pont

⁴⁶⁵ Loi HALDE Art. 19.

A bizonyítási módszerek körében fontos szerepet kap a tesztelés módszere, amely fontos szerepet tölt be a HALDE eljárásban, és amelyet a bíróságok is elfogadnak.⁴⁶⁶

3.8.3.3. A megtorlás tilalma

Az Irányelv 9. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy nemzeti jogrendszerükbe olyan intézkedéseket vezessenek be, amelyek megvédik az egyéneket a panaszra vagy az egyenlő bánásmód elvének betartásáért indított eljárásra válaszként alkalmazott hátrányos bánásmódtól vagy hátrányos következményektől.

A megtorlás tilalmára nincs általános, a diszkrimináció valamennyi esetére kiterjedő szabály a francia jogban. *Speciális szabályt csupán a munkaviszonnyal összefüggésben megvalósított diszkrimináció, illetve a munkahelyi zaklatás kapcsán találunk.* A többi életviszonyban csupán akkor szankcionálható a megtorlás, ha az valamely általános büntetőjogi tényállást valósít meg.⁴⁶⁷

A munkaviszonnyal összefüggő diszkrimináció vonatkozásában a megtorlás tilalmát a 2001. november 16.-ai törvény iktatta be a munka törvénykönyvébe. Eszerint a munkavállaló nem szankcionálható, nem bocsátható el és nem alkalmazható vele szemben diszkriminatív intézkedés amiatt, hogy jelentette a diszkriminatív eljárást vagy tanúskodott az ügyben.⁴⁶⁸

A zaklatás tekintetében a társadalmi modernizációról szóló 2002-es törvény iktatta be a megtorlás tilalmát. A munkaviszonnyal összefüggésben leírtak ez esetben is irányadóak, némi kiegészítéssel: a munkavállaló nem szankcionálható, nem bocsátható el és nem alkalmazható vele szemben diszkriminatív intézkedés amiatt, hogy a zaklatást elszenvedte, vagy nem volt hajlandó elszenvedni, és jelentette a diszkriminatív eljárást vagy tanúskodott az ügyben. Semmisségi kérelemmel támadható meg minden, a megtorlás körébe tartozó intézkedés.⁴⁶⁹

3.8.4. Szankciók

A szankcióknak az Irányelv 13. cikke értelmében *hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek* kell lenniük, és magukban foglalhatják az áldozat számára fizetendő kártérítést is. Ahogy a III. fejezetben láttuk, az Európai Bíróság gyakorlata ismeretében a hatékonyság voltaképpen a jogkövetkezmény reparatív jellegét jelenti. Ehelyütt érdemes leszögezni, hogy *a francia jog lehetővé teszi, hogy ugyanazon diszkriminatív cselekmény miatt szimultán indulhasson büntető, illetve polgári jogi jellegű eljárás, amennyiben erre léteznek a megfelelő jogszabályok.* A büntetőjogi szankciók elsődlegesen a repressziót szolgálják, a polgári jogi jellegű szankciók pedig a reparációt, azaz a sértett jogainak helyreállítását.

A büntetőjogi szankciók szigorítására 2004-ben került sor. A diszkriminációt elkövető természetes személlyel szemben szabadságvesztés-büntetés illetve pénzbüntetés alkalmazandó.⁴⁷⁰ Abban a minősített esetben, amikor közszolgáltató vagy a közhatalom letéteményese valósít meg diszkriminációt, az előbbieken kívül a következő mellékbüntetések léteznek: a polgári, politikai jogok gyakorlásától való eltiltás, eltiltás attól a közhivataltól, annak a szakmai, illetve társadalmi tevékenységnek a gyakorlásától, amelynek gyakorlása során a személy a bűncselekményt elkövette, vagy az ítélet nyilvánosságra hozatala.⁴⁷¹

⁴⁶⁶ Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité: Annual Report 2005 (August 2006)(A továbbiakban: HALDE Report 2005) – p. 5, p. 10., p.28.

⁴⁶⁷ Sophie Recht i.m. p.32.

⁴⁶⁸ Code du Travail Art. L122-45

⁴⁶⁹ Code du Travail Art. L122-49

⁴⁷⁰ Code Pénal Art.225-2

⁴⁷¹ Code Pénal Art. 432-17

Jogi személlyel szemben magasabb összegű pénzbüntetés kiszabására van lehetőség. Ezen kívül alkalmazható még: szakmai vagy társadalmi tevékenység gyakorlásától való eltiltás legalább öt évre, esetleg véglegesen; bírói felügyelet alá helyezés minimum öt évre; a diszkriminációt megvalósító vállalat egy vagy több létesítményének bezárása, amennyiben az adott vállalat létesítményében valósult meg a diszkrimináció; kizárás a közbeszerzésből véglegesen vagy legalább öt évre; annak a dolognak az elkobzása, amelyet a bűncselekmény elkövetésére használtak vagy abból származik; illetve az ítélet nyilvánosságra hozatala.

A hátrányos megkülönböztetésre való felhívás eseteiben szintén szabadságvesztés, pénzbüntetés illetve a törvényben meghatározott mellékbüntetések szabhatók ki.

A polgári jogi jellegű eljárások az áldozat jogainak helyreállítására helyezik a hangsúlyt. Így a diszkriminatív munkáltatói cselekmény elsődleges szankciója a semmisség.⁴⁷² Az áldozatnak emellett kártérítés jár.

A HALDE által saját hatáskörben (a felek beleegyezésével) kiszabható szankciók a következők: bírság, kártérítés valamint a jogsértés különféle módon történő nyilvánosságra hozatala.

A szankciókat áttekintve a következőket állapíthatjuk meg:

A polgári jogi jellegű szankciók előnyösek abból a szempontból, hogy az *áldozat szempontjait szem előtt tartva, számára nyújtanak valódi kompenzációt.* Mivel azonban polgári jogi szankciók alkalmazására nincs lehetőség valamennyi területen, az áldozatnak nyújtandó reparáció a többi életviszony esetén háttérbe szorul, kivéve a HALDE eljárását. Egyedül a diszkriminatív munkáltatói cselekmény vonatkozásában jelenik meg a reparáció nem pénzbeni formáját megvalósító szankció (semmisség). Azaz a reparáció elve, bár jelen van, nem érvényesül maradéktalanul, így *a hatékonyság követelménye csorbul. Hiányoznak a tágabb értelemben vett preventív jellegű, nevelő hatású szankciók is,* mint például az antidiszkriminációs képzés szervezésére irányuló kötelezettség.⁴⁷³ *Meglehetősen változatos viszont a represszív szankciók tárháza.* Így például a jogi személyekkel szemben nem csupán közvetlen anyagi hátrányt okozó intézkedések, hanem az adott jogi személyt távlatilag is hátrányosan érintő büntetések is alkalmazhatók, mint például az üzletbezárás vagy éppen az ítélet nyilvánosságra hozatala. (A büntetőjogi szankciók e differenciált rendjének előnyös hatását a gyakorlatban rontja a diszkriminatív szándék bizonyításának nehézsége.)

A szankciók tényleges visszatartó ereje szoros összefüggésben áll a jogvédelem hatékonyságával.

3.8.5. A jogvédelem hatékonysága

Vajon a vázolt eljárási rendelkezések mennyiben nyújtanak valóban hatékony védelmet a diszkriminatív magatartásokkal szemben a gyakorlatban?

A büntetőeljárással kapcsolatban már az eljárás megindításánál is találunk problémás pontokat. Az egyik legfontosabb, hogy a diszkrimináció áldozatául esett személyek gyakran félnek eljárást indítani.⁴⁷⁴ Ez nem meglepő, hiszen kizárólag a munkajog területén érvényesül a megtorlás tilalma. Vannak azonban az eljárás indítását elősegítő szabályok és rendelkezések is, ilyen az ingyenes diszkriminációs segélyhívó szám, valamint a civil szervezetek széleskörű keresetindítási joga. Ami a jogérvényesítés anyagi vonzatát illeti, a civil szervezetek illetve szakszervezetek eljárás-indítási joga részben erre is megoldás, hiszen ilyen esetben nem terheli az áldozatot ügyvédi költség, sőt akár az eljárási költségeket is átvállalhatják e

⁴⁷² Code du Travail Art. L122-45

⁴⁷³ Uo. 31-33. pontok

⁴⁷⁴ Brocard i.m. p. 20.

szervezetek. Emellett pedig lehetőség van az eljárási költségek teljes vagy részleges állam általi megfizetésére.⁴⁷⁵

A büntető eljárások megindításában a panaszokat fogadó hatóságok is fontos szerepet játszanak: előfordul, hogy a hatóság nem hajlandó felvenni a diszkriminációval kapcsolatos panaszokat.⁴⁷⁶ A büntetőeljárás lefolytatásáról az ügyész dönt. Az, hogy indít-e eljárást, egyrészt a rendelkezésre álló bizonyítékoktól függ, másrészt pedig az adott ügyész egyéni érzékenysége, hozzáállása függvénye is. Sok múlik az adott ügyészség munkaszervezésén – a párizsi ügyészségen például külön munkacsoport foglalkozik a rasszista motivációból elkövetett bűncselekményekkel. Ügyészi támogatás hiányában is lefolytatható az eljárás, ha letesznek egy, a vizsgálóbíró által meghatározott összeget, amely viszont a jogérvényesítés akadálya lehet.⁴⁷⁷ A hatóságok hozzáállásával kapcsolatos problémák orvoslásának eszköze lehet az az útmutató, amelyet az igazságügyi tárca 2003 októberében készített a diszkrimináció elleni küzdelem tárgyában a bíróságok és más hatóságok részére.⁴⁷⁸

A közhatalom letéteményeseivel szemben – indokolatlanul – igen ritkán indul eljárás.⁴⁷⁹ Bizakodásra ad azonban okot az a 2003 tavaszán hozott ítélet, amely 4 hónap felfüggesztett szabadságvesztést és 300 euró pénzbüntetést szabott ki azzal a polgármesterrel szemben, aki faji illetve vallási diszkriminációt követett el, mivel kizárólag szombati napra engedélyezte a házasságkötést (ez egyben a közvetett diszkrimináció koncepciójának érvényesülését is jelenti).⁴⁸⁰

A diszkriminációra felhívás eseteiben problémát jelenthet, hogy amennyiben a feljelentés során nem megfelelő törvényi tényállásra hivatkoznak, a bíróság – más bűncselekmény-típussal ellentétben – nem jár el. A jogban nem járatos laikusok számára pedig nem feltétlenül egyértelmű, hogy becsületsértés, rágalmazás vagy éppen diszkriminációra történő nyilvános felhívás valósult-e meg, illetve hogy volt-e annak eredménye.⁴⁸¹

A büntetőjogi megközelítés összességében – az ártatlanság véelme illetve a bizonyítással kapcsolatos problémák okán is – nem tűnik kellően hatékonynak a diszkrimináció elleni küzdelemben.⁴⁸² *A diszkrimináció előfordulási területei közül tehát azok a megfelelően rendezettek, ahol polgári jogi jellegű védelem is van, így a munkajog, valamint a lakhatással kapcsolatos életviszonyok.*

Amint azt Sophie Latraverse is jelzi a 2006. évről szóló országjelentésében, igen kevés eljárás folyik bíróságok előtt diszkriminációs ügyekben.⁴⁸³

Valamivel biztatóbb képet tár elénk azonban a 2005 márciusa óta működő Antidiszkriminációs Főhatóság 2005. évről szóló jelentése: bár a beérkezett 1822 panasz közül mindössze 626 esetet zártak le, ezek közül csupán 178-at utasítottak el, 100 ügy zárult

⁴⁷⁵ Recht i.m. p. 27.

⁴⁷⁶ Brocard i.m. p.20

⁴⁷⁷ Brocard i.m. 20. p.

⁴⁷⁸ www.justice.gouv.fr

⁴⁷⁹ Brocard i.m.: p.19.

⁴⁸⁰ Condamnation pour discrimination municipale dans les mariages (14.03.2003) – www.le114.com

⁴⁸¹ ECRI 2. jelentése Franciaországról és Rainer Nickel – Andrea Coomber – Mark Bell – Tansy Hutchinson – Karima Zahi: European Strategies to Combat Racism and Xenophobia as a Crime. April 2003 p.11. – www.enar-eu.org

⁴⁸² „A szankció hatékonyságának két alapvető feltétele van: a) az egyik, hogy milyen az adott jogsértés társadalmi megítélése (...) b) milyen gyorsan, és a hatóságok által észlelt ügyek mekkora arányában, ennyire elkerülhetetlenül következik be a felelősségrevonás, azaz milyen az adott jogsértés felderítési és felelősségre vonási aránya.” – In: Szakvélemény az Im/HÁTIV/2002/TÜ/472. szám alatt közzétett, Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról. – In: Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságának tevékenységéről 2002. január 1. – december 31.; 3. sz. melléklet – 253. p.

⁴⁸³ Latraverse i.m. p.5.

békés megegyezéssel, 185 áttétellel, 64 ügyben fogadtak el ajánlást. A faji diszkrimináció szempontjából releváns okok körében a HALDE-hoz érkezett ügyek 39,6%-a származással, 2,2%-a vallási hovatartozással, 1% pedig a fizikai megjelenéssel volt kapcsolatos.⁴⁸⁴ Különösen pozitív e körben a békés megegyezéssel záruló ügyek magas száma. (A vallással kapcsolatos diszkriminációs esetek alacsony aránya vélhetően a származás és vallás összefonódását jelzi, ám erről a jelentés nem szól.)

A panaszok száma 2005-öt követően folyamatosan nő: 2006-ban 4058, 2007-ben 6222, 2008-ban 7788 beadvány érkezett a hatósághoz. Az arányok azonban szinte változatlanok maradtak: 2006-ban az ügyek 35%-a, 2008-ban pedig 29%-a származással volt kapcsolatos, 2006-ban az esetek 1,3%-a, míg 2008-ban 2%-a érintette a vallást. Az ügyek számának növekedése azonban nem járt a békés megegyezéssel zárult ügyek, a mediálások illetve a „megegyezéssel szankciók” számának emelkedésével: míg 2005 és 2006 között 1-ről 33-ra nőtt a mediációk száma, 2008-ban csak 42-re emelkedett ez a szám. 2006-ban 20 esetben került sor „megegyezéssel büntetőjogi szankció” (*transaction pénale*) kiszabására, 2008-ban ez a szám 17-re csökkent. 2006-ban 197 eset, míg 2008-ban 220 eset zárult békés megegyezéssel. Radikálisan nőtt azonban a vizsgálat nélküli elutasítások száma: míg 2006-ban 918 ügyet, 2008-ban 3522 ügyet utasítottak el vizsgálat nélkül. Az ajánlások száma viszont a duplájára emelkedett 2006 és 2008 között: 151-ről 299-re.⁴⁸⁵

Összességében nem tűnik úgy, mintha a hatóság – bár ismertsége, munkaterhe egyre nő – teljes mértékben kiaknázná a békés megegyezés kialakítására irányuló jogköreit, és nagyobb léptékben is hatékonyan működne, bár más megközelítésben biztató, hogy a 2008-ban megindított 1002 vizsgálatból mintegy 500 zárult valamiféle megegyezéssel megoldással. Vélhetően a következő években dől majd el, hogy milyen irányban fejlődik tovább a hatóság tevékenysége, és hogy a helyi kirendeltségek pozitív értelemben vett szűrő-szerepe hogy befolyásolja majd a HALDE munkáját.

3.9. A minimális követelményeket meghaladó intézkedések

Az Irányelv 6. cikke lehetővé teszi olyan intézkedések bevezetését vagy fenntartását, amelyek az egyenlő bánásmód szempontjából kedvezőbbek, mint az Irányelvben meghatározottak.

A francia szabályozás általában inkább alatta marad, mint meghaladja az Irányelv követelményeit. Ahogy az előzőekben láttuk, a munkahelyi zaklatás francia fogalma azonban szigorúbb az Irányelvben foglaltaknál.

A francia védelmi rendszer emellett annyiban lép túl a minimum-követelményeken,⁴⁸⁶ hogy a szociális ellátások, illetve a speciális intézkedések alanyai bevándorlók, francia állampolgársággal (még) nem rendelkező személyek is lehetnek, annak ellenére, hogy az Irányelv rendelkezései nem vonatkoznak az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmódra.

4. A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések

Az Irányelv 5. cikke kimondja, hogy „a teljes egyenlőség gyakorlati megvalósításának biztosítása céljából az egyenlő bánásmód elve nem akadályoz meg egyetlen tagállamot sem olyan különleges intézkedések fenntartásában és elfogadásában, amelyek a faji vagy etnikai származásból adódó hátrányok kiküszöbölésére és ellensúlyozására irányulnak.

⁴⁸⁴ HALDE Report 2005 pp.10-13.

⁴⁸⁵ HALDER Report 2006., pp.12-13., Dossier de presentation. Rapport annuel 2008. - http://www.halde.fr/rapport-annuel/2008/Halde_Dossier_de_presse.pdf

⁴⁸⁶ Recht i.m. p. 26.

Franciaországban a pozitív intézkedések kérdése elvi ellentmondásként jelentkezik, hiszen a formális egyenlőség-konceptióval alapvetően összeegyeztethetetlenek a származás alapján juttatott speciális jogok, illetve kedvezmények. Ennek ellenére vannak azonban a gyakorlati szükségszerűség diktálta pozitív intézkedések, főként a francia társadalomba való teljesebb beilleszkedés érdekében.

4.1. A diszkrimináció felszámolását, az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök

4.1.1. Az önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök

E körbe a gazdasági szabályozók, a magatartási kódexek, valamint a kulcs-pozíciókban lévő személyek részére nyújtott képzés, továbbképzés, tanácsadás tartoznak.

Rendkívül jelentős ennek kapcsán a HALDE egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség előmozdítására irányuló hatásköre,⁴⁸⁷ amellyel működésének kezdete óta aktívan él. Így például konkrét, diszkrimináció-mentességet és esélyegyenlőséget előmozdító javaslatokat dolgozott ki nagyvállalatok számára, és 2005 decemberében a 146 legnagyobb Franciaországban működő vállalattal felvette a kapcsolatot, és együttműködést kezdeményezett a vállalati struktúra és működés ezirányú átalakítása érdekében. Javaslatai között szerepelt például a felvételért felelős munkatársak továbbképzése, vagy gyakornoki helyek meghirdetése hátrányos helyzetű térségek lakói számára. Az együttműködés 2006-ban – szélesebb körben, több vállalat bevonásával – folytatódott.⁴⁸⁸ Hasonlóképpen kapcsolatba lépett állami és magánszférában tartozó munkaközvetítőkkel, valamint ingatlanügynökségekkel.⁴⁸⁹ Számos együttműködési megállapodást kötött a diszkrimináció elleni küzdelem tárgyában különféle kulcsfontosságú intézményekkel és szervezetekkel, mint a rendőrség irányításáért felelős Belügyminisztérium, az ügyvédi kamara vagy a Politikatudományi Egyetem.⁴⁹⁰ Ilyen jellegű tevékenysége keretében antidiszkriminációs képzéseket, illetve az adott területre vonatkozó „jó gyakorlat”, belső kódexek, eljárási szabályok kidolgozását is kezdeményezte. 9 hónapon át tartó tárgyalások előzték meg azt a vállalatokon belüli sokszínűség biztosításáról szóló megállapodást, amelyet a HALDE kezdeményezésére valamennyi munkáltatói, és az ötből négy munkavállalói szervezet aláírt.⁴⁹¹

A közbeszerzésben való részvétel illetve az állami támogatások feltételéül szabott esélyegyenlőségi intézkedések azonban továbbra is csupán a szakemberek ajánlásaiban szerepelnek.⁴⁹²

4.1.2. Mainstreaming

A diszkrimináció jelenségének korlátozott elismeréséből és az alapvetően büntetőjogi megközelítésből következően a mainstreaming elve nem érvényesül Franciaországban a faji diszkrimináció elleni küzdelemben, bár a jelen tendenciák fényében talán e téren is várható majd bizonyos változás.

⁴⁸⁷ Loi HALDE Art. 15.

⁴⁸⁸ HALDE Report 2005 pp. 25-27, Des pratiques pour l'égalité des chances. Que répondent les entreprises à la Halde. – www.halde.fr

⁴⁸⁹ HALDE Report 2005 p. 32.

⁴⁹⁰ E megállapodások a HALDE honlapján olvashatóak: www.halde.fr

⁴⁹¹ „Accord sur la diversité dans l'entreprise” (11. Octobre 2006.) – HALDE Report 2006

⁴⁹² Les oubliés... p.13.

4.2. A társadalom attitűdjének megváltoztatása, előítéletek felszámolása

Nemigen találunk olyan eszközöket, amelyek a társadalom mélyén rejlő előítéletek felszámolására irányulnak – ehhez ugyanis szükség lenne az előítéletek e vonásának felismerésére. A deklarált egyenlőségben hívó francia társadalomnak vélhetően hosszú utat kell még megtennie idáig. Szakértők viszont felhívják a figyelmet annak szükségességére, hogy az iskolai oktatás során foglalkozzanak a kisebbségek történelmével, illetve annak a francia történelemmel való összekapcsolódásával. Az általános iskolában ugyan hangsúlyozzák az emberi jogok és mások tiszteletben tartásának fontosságát, és a középiskolában állampolgári ismeretek címén kifejezetten foglalkoznak a diszkrimináció jelenségével is,⁴⁹³ az oktatás mégsem aknázza ki a benne rejlő valamennyi lehetőséget. A gyarmatosítás története nem kötelező tananyag: gyakran egyáltalán nem, vagy csupán érintőlegesen esik szó annak árnyoldalairól, a rasszizmusról, csakúgy, mint a mai kisebbségek, bevándorlók őseinek pozitív történelmi szerepéről.⁴⁹⁴

A francia kutatók annak szükségességét is jelzik, hogy Franciaország ismerje el, hogy zsidó-keresztény kulturális gyökerei mellett az iszlám kultúrkörhöz is szervesen kötődik, hiszen a XIX. század óta az iszlám a második legnagyobb vallás Franciaországban.⁴⁹⁵ Hangsúlyozzák, hogy amennyiben Franciaország elfogadná saját kulturális sokszínűségét, akkor sem a franciáknak, sem a kisebbségeknek nem kellene elhatárolódnuk egymástól, és éppen a kollektivizálódás olyannyira rettegett réme nem fenyegetne.⁴⁹⁶ A kulturális pluralizmus szinte egyetlen eszköze lehetne a kollektívizmus és ezzel párhuzamosan a szélsőjobboldali ideológiák visszaszorításának.⁴⁹⁷ Ez annál is inkább indokolt lenne, mivel a lakosság jelentősen keveredik: 1990-ben a 15 éves koruk után Franciaországba érkezett férfiak 20%-a vett feleségül francia nőt, míg a Franciaországban született „bevándorlók” körében ez az arány 50%. Sokkal nagyobb a vegyes kapcsolatok aránya akár Németországnál, akár az „olvasztótégely” USA-ban, ahol a fekete nő-fehér férfi között kötött házasságok aránya mindössze 2,3%. Ez egyben a „francia paradoxont” is jól szemlélteti: míg absztrakt szinten, a hivatalos retorikában nagyfokú távolságtartás jellemzi a francia államot, konkrét személyeket szívesen befogadnak az egyes franciák.⁴⁹⁸ (Nincsenek azonban adatok a vegyes házasságban élő migránsok kultúra- illetve identitásváltásáról.) Ismételten felmerül azonban a kérdés, hogy vajon nem éppen a hivatalos francia egyenlőség-oszthatatlanság doktrínák felelősek-e azért, hogy a kisebbségek mégsem tudnak egyenrangú állampolgárként beilleszkedni a társadalomba?

4.3. A hátrányos helyzet felszámolása

A hátrányos helyzet felszámolására irányuló intézkedéseknek két nagy kategóriája lehetséges: az általános jellegű szociálpolitikai intézkedések, valamint az adott kisebbséget célzó megerősítő intézkedések.

Az univerzális egyenlőség-fogalommal igen nehezen egyeztethető össze a hátrányos helyzetű nemzeti vagy etnikai csoportokkal való speciális bánásmód, a kisebbségek marginalizálódásával azonban a francia politikának is szembe kellett néznie. Az elvi elutasítás

⁴⁹³ CERD Report 408., 411-415.

⁴⁹⁴ Les oubliés... p.43.

⁴⁹⁵ Les oubliés... pp.47-48.

⁴⁹⁶ Les oubliés...p.63.

⁴⁹⁷ Les oubliés...p.74.

⁴⁹⁸ Les oubliés... p.75-77.

ellenére tehát a gyakorlatban elkerülhetetlenné vált a megerősítő intézkedések alkalmazása. Ebben az ellentmondásos helyzetben az egyetlen logikus megoldás a megerősítő intézkedések szigorú – legalább elvi szintű - de-etnicizálása volt. Így – mivel nemigen lehetséges a tisztán szociálpolitikai illetve tisztán megerősítő intézkedések szétválasztása – e kategóriákat együtt tárgyalom.

A megerősítő intézkedéseket az Államtanács 1996-os jelentése legitimálja. E határozat, amellet, hogy elvi jelleggel állást foglal az univerzalizmus elve mellett, deklarálja annak szükségességét, hogy csökkentsék a francia társadalom egyensúlyát fenyegető társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségeket. E célból „igazolható diszkriminációra” is sor kerülhet, feltéve, hogy az alaphelyzetek valóban különböznek egymástól.⁴⁹⁹ Megerősítő intézkedésekre azonban már 1996 előtt is volt példa, azonban szigorúan társadalmi-gazdasági-területi egyenlőtlenségekhez kötődően, azaz nem nemzeti vagy etnikai származás szerint. Franciaországban nagyrészt az oktatás illetve – a gettósodás miatt – a lakhatás területein találunk ilyen – tipikusan területhez kötötten megjelenő – pozitív intézkedéseket.⁵⁰⁰

A dolgozat keretei nem teszik lehetővé, hogy a Franciaországban alkalmazott valamennyi megerősítő intézkedést ismertessem, így a legjellemzőbb intézkedés-típusokról szólok a következőkben. Mivel az iskola a francia integrációs koncepció központi eleme, nem meglepő, hogy számos megerősítő intézkedés kapcsolódik az oktatásban való részvételhez. A közoktatási törvény általános rendelkezései körében első helyen szerepel az a kitétel, amely szerint a közoktatás hozzájárul az esélyegyenlőség megvalósításához. Ennek, illetve a közoktatás egyéb funkcióinak megvalósítása érdekében az oktatási rendszer figyelembe veszi az objektív gazdasági és társadalmi különbségeket. Kiemelt figyelmet fordít a szociálisan hátrányos helyzetű körzetekhez tartozó közoktatási intézményekre, valamint lehetővé teszi, hogy a nehéz helyzetű gyerekek egyedi támogatásban részesüljenek.⁵⁰¹

Az oktatás terén kiemelt jelentőséggel bírnak az 1981 óta létező ún. kiemelt oktatási térségek (Zones d'Enseignement Prioritaire), illetve ezek hálózatai, valamint az ezekbe való bekapcsolódáshoz szükséges oktatási „sikerszerződések” (contrat de réussite).⁵⁰² E térségeket olyan környezetben hozzák létre, ahol sok első illetve második generációs bevándorló él. E megerősítő intézkedések tehát közvetve, a lakóterületen keresztül kapcsolódnak a származáshoz.

E rendszer céljait az erről szóló miniszteri körlevél melléklete határozza meg. E célok két kategóriába sorolhatók: egyrészt az oktatási rendszerbe való beilleszkedést segítő, valamint a távlati, társadalmi integrációs szempontokat is tartalmazó intézkedések

Az oktatáshoz kapcsolódó megerősítő intézkedések körében kakukktójásként léteznek már 1975 óta a célcsoportjukat nevükben hordozó Migráns Gyerekek Oktatásával Kapcsolatos Képzési és Információs Központok, illetve 2002-től ezek átalakult formája, a Bevándorló és Utazó Gyermekek Oktatásának Tudományos Központjai. A központok eredeti funkciója az első generációs bevándorló gyerekek iskolai beilleszkedésének segítése volt. 1990-ben újrafogalmazták feladatkörüket:⁵⁰³ az gyakorlatilag valamennyi szocio-kulturális

⁴⁹⁹ Veronique de Rudder - Francois Vourc'h- Christian Poirer: Les enjeux politiques de lutte contre le racisme: discrimination justifiée, *Affirmative Action*, discrimination positive, parle-t-on de la même chose? In: Les Cahiers du Cérim No.7, Juin 2001 (Centre d'étude et de Recherche sur les Relations Inter-Ethniques et les Minorités) pp.5-15., p.12.

⁵⁰⁰ Számos területhez kötött pozitív intézkedést találunk Franciaországban: Contrats de Ville, Grands Projets de Ville, Zones de Redynamisation Urbaine, Zone d'Éducation Prioritaires. – Ld. Latraverse p.54.

⁵⁰¹ Code d'Éducation Art L111-1

⁵⁰² Circulaire no. 98-145 du 10-07-1998 Politique éducative – Relance de l'éducation prioritaire: mise en place des réseaux d'éducation prioritaire et des contrats de réussite. – www.education.gouv.fr

⁵⁰³ Circulaire no. 90-270 du 9 octobre 1990, modifié par la note du 17. décembre 1990

tényezőik okán nehézségekkel küzdő gyermekekre kiterjed. 2002-ben a francia nyelvet nem megfelelően beszélő bevándorlók, valamint az utazó életmódot folytató gyerekek oktatása lett a kiemelt cél.⁵⁰⁴ A központok feladata az iskola és szülők közötti közvetítés az együttműködés elősegítése érdekében. Ezen intézkedés-csoportok a megerősítő intézkedések és az ésszerű alkalmazkodás között helyezkednek el.

A lakóterülethez kapcsolódó megerősítő intézkedések elsődleges céljukat tekintve a lakóhelyi (valójában társadalmi és etnikai) szegregáció hátrányos következményeinek orvoslására irányulnak. Ezen intézkedések célcsoportjait eufemisztikus kifejezésekkel illetik ugyan, hogy elkerüljék a problémák etnicizálását (pl. hátrányos helyzetű körzetek), de ma már ezek az elnevezések is stigmává váltak, sőt, a sokadik generációs bevándorlókat a lakóhelyük is etnikai stigmával látja el.⁵⁰⁵ Azaz a de-etnicizálás nem oldotta meg a problémákat, ugyanúgy, ahogy a formális egyenlőség hangoztatása sem teremtette meg a valódi egyenlőséget. Vélhetően ennek felismerése vezetett oda, hogy öt-hat éve egy másik, ellentétes tendencia is megjelent Franciaországban a megerősítő intézkedések megítélésében. Előtérbe került ugyanis az a törekvés, hogy a deklaratív létező egyenlőségnek tényleges tartalmat adjanak. Így 2002-ben az akkori belügyminiszter elkötelezte magát arra, hogy az irányítása alá tartozó szerveknél biztosítja az esélyegyenlőséget, és célul tűzte ki, hogy e szerveket, köztük a rendőrséget „a lakosság képére” formálják.⁵⁰⁶ Ez az arányossági egyenjogúság szemléletéhez közelítő megközelítés kifejezetten ellentmondásban áll a francia univerzalizmussal, hiszen nem is kísérli meg történelmi vagy társadalmi jellemzőik alapján kezelni a kisebbségek problémáit, hanem kifejezetten a származás kérdésére helyezi a hangsúlyt. Az arányossági egyenjogúságra törekvés a közvéleményben is megjelenik: egy 2005. januárjában végzett közvélemény-kutatás adatai szerint a megkérdezett személyek 58 %-a ítéli úgy, hogy helyes lenne garantált helyeket biztosítani a migráns származású személyek számára az egyetemeken, vállalatoknál illetve az államigazgatásban, és csak 36% ellenezné kifejezetten ezt a megoldást.⁵⁰⁷ Ahogy arra az etnikai adatgyűjtésről szóló viták kapcsán is utaltam, a francia döntéshozók – néhány kivételtől eltekintve – továbbra is mereven szembelyezkednek a származáson alapuló „különjogok” rendszerével, a pozitív intézkedéseknek a hivatalos retorika szerint objektív, azaz területi vagy szociális kritériumokon kell alapulniuk.⁵⁰⁸

A migráns származású személyek egyenlőségét célzó pozitív intézkedések nagyrészt továbbra is területhez kötődnek – ez azonban már nem eufemizmus, hanem annak beismerése, hogy bizonyos lakóterületek akár természetes módon, akár a korábbi intézkedések által teremtett stigmatizáció miatt, valóban etnicizálódtak. Gyakorlatilag a területek társadalmi csoporthoz kötődnek, a társadalmi csoportok pedig nagy mértékben függenek a származástól. Egyszerre van tehát szó kisebbségi és társadalmi problémáról. A társadalmi problémák igen jelentőssé váltak, óriásira nőtt a szakadék az alsóbb és a felső rétegek között. Az esélyegyenlőtlenségek voltaképpen két csoporthoz kötődnek, egyrészt az alsóbb társadalmi rétegekhez, a munkásosztály leszármazottaihoz, akik bár „tősgyökeres” francia állampolgárok, ki vannak zárva a társadalmi emelkedésből. A másik érintett csoportot a

⁵⁰⁴ Circulaire no. 2002-102 du 25. 04. 2002

⁵⁰⁵ de Rudder - Vourc'h - Poirret i.m. p.12.

⁵⁰⁶ Convention de partenariat entre le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire – direction générale de la police nationale et la Haute autorité de Lutte Contre les Discriminations. – www.halde.fr

⁵⁰⁷ A telefonos közvéleménykutatásban 971 főt kérdeztek meg 2005. január 7.-8.-án. Sondage sur l'intégration des étrangers: les Français davantage favorables à la discrimination positive (02.02.2005.) – www.le114.com

⁵⁰⁸ Sabeg i.m. p.46.

„látható” kisebbségek, azaz borszínük, viseletük által a többségtől megkülönböztetett személyek alkotják.⁵⁰⁹

A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődésében kulcsfontosságúak a felsőoktatási intézmények. A felelős szakmai-politikai pozíciók betöltésének feltétele ugyanis valamely nagy presztízsű felsőoktatási intézmény diplomája. Míg az 50-es években az ilyen felsőoktatási intézmények hallgatóinak 30%-a, addig ma kevesebb, mint 10%-a kerül ki az alacsonyabb státuszú társadalmi rétegek köréből, azaz a társadalmi rétegek közti szakadék állandóvá és szélesebbé vált.⁵¹⁰ Ennek egyik oka ezen egyetemek kiválasztási mechanizmusaiban rejlik, felvételi módszereik ugyanis szinte kizárják a közép-és alsóbb rétegekből származó fiatalok bejutását.⁵¹¹ A társadalmi (és etnikai) csoportokat elválasztó szakadék áthidalása érdekében szociológusok szerint éppen ezen intézményekben lenne szükséges a sokszínűség megteremtésére. Patrick Weil és Michel Wieviorka szociológusok azt javasolják, hogy valamennyi francia középiskola tanulói legjobb 5%-nak legyen joga részt venni a nagy presztízsű egyetemek felkészítő tanfolyamain. Emellett egyéb, a kontraszelekció csökkentésére irányuló javaslatok is felmerültek, így a fizetés nélküli gyakornoki állások tilalma, illetve az anonim önéletrajzok bevezetése.⁵¹² A nagy presztízsű iskolák azonban nemigen hajlanak az alsóbb rétegekből származók integrálására. Kivételnek számít politikai tudományokkal foglalkozó egyetem, amely különféle módszerek segítségével a kiemelt oktatási térségekből veszi fel hallgatóinak bizonyos részét.)⁵¹³ A Párizsi Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság azonban megerősítette, hogy jogszerű speciális felvételi eljárásokban biztosítani a hátrányos helyzetű tanulók jogát.⁵¹⁴

A társadalmi kohézióról szóló 2005-ös törvény szintén számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek akár területi jelleggel, akár a származásra tekintettel elősegítik a migráns származású személyek esélyegyenlőségét. E jogszabály rendelkezik a hátrányos helyzetű diákok segítésére kialakítandó intézményrendszerrel, amely főként a veszélyeztetett városi területeken élő, illetve a kiemelt oktatási térségekhez tartozó diákok problémáira koncentrál, és mind iskolai, kulturális, társadalmi illetve egészségügyi téren támogatja a diákokat.⁵¹⁵ Emellett speciális támogatási rendszert alakít ki a nehézségekkel rendelkező városok fejlesztésére, és intézkedéseket dolgoz ki az újonnan érkező bevándorlók beilleszkedésének támogatására.⁵¹⁶ Valamennyi régióban ki kell továbbá dolgozni egy regionális integrációs programot, amely mind az újonnan érkezők, mind pedig a második-harmadik generációs bevándorlók társadalmi, kulturális és szakmai beilleszkedését elősegíti.⁵¹⁷

A francia gyakorlatban jellemzőek az újonnan érkező bevándorlók integrációját elősegítő intézkedések, amelyek a megerősítő intézkedés és az ésszerű alkalmazkodás kategóriái között félúton helyezkednek el. Esetenként ugyanis szükségképpen tekintettel vannak a migránsok nyelvi, kulturális sajátosságaira, céljuk azonban az, hogy a bevándorlók a későbbiekben a domináns francia társadalom keretei között, a formális egyenlőség szabályai szerint élhessenek. Ilyen például a migráns nők által működtetett speciális mediátori rendszer, a „femmes-relais”-hálózat, amely azáltal segíti az újonnan érkezők beilleszkedését, hogy

⁵⁰⁹ Les oubliés ... p.25.

⁵¹⁰ Tradition d’immigration et attitudes xénophobes (DSLFCF 0301 Epreuve 2.)

⁵¹¹ Analyses: Equité et action positive á la française (14/02/2004) www.le114.com

⁵¹² Analyses: Equité et action positive á la française .

⁵¹³ Appel: Grandes écoles et discrimination socio-économique (19/10/2004) – www.le114.com

⁵¹⁴ Les oubliés... p.234.

⁵¹⁵ Loi No 2005-32 du 18. janvier 2005 de programmation pour la cohesion sociale Art 128-129.

⁵¹⁶ Loi No 2005-32 du 18. janvier 2005 Chapitre IV-V.

⁵¹⁷ Loi No 2005-32 du 18. janvier 2005 Art.146.

migráns származású nők vállalnak közvetítő szerepet a bevándorolt személy és az egészségügyi-, oktatási intézmények és egyéb közszolgáltatók között.⁵¹⁸

Úgy tűnik tehát, hogy a megerősítő intézkedések alkalmazása mára elkerülhetetlenné vált Franciaországban.

4.4. A kisebbségek speciális igényeihez történő alkalmazkodás (ésszerű alkalmazkodás)

A gyarmatosítás megszűnését követően a bevándorlók leszármazottaival kapcsolatban speciális intézkedésekre került sor – annak ellenére, hogy a francia állam elvei szerint nem tehet különbséget állampolgárai között. Ezen intézkedések arra irányultak, hogy a bevándorlók leszármazottai megismerhessék kultúrájukat, ennek érdekében például televíziós műsorokat készítettek illetve anyanyelvű oktatást biztosítottak számukra. E francia gondolkodásmóddal eredendően összeegyeztethetetlen megoldások fő célja az volt, hogy előkészítsék e személyek hazatérését a származásuk szerinti országba. A 70-es években azonban kénytelenek voltak szembenézni azzal a ténnyel, hogy a fenti intézkedések nem vezetnek a kívánt eredményre.⁵¹⁹

A nagyon tág értelemben véve megerősítő intézkedésnek tekinthető anyanyelv oktatására jelenleg is van lehetőség: „modern nyelvek”-címszó alatt a nyelvoktatás keretében, vagy anyanyelv és kultúra címén, valamint az ELCO- egyezmények keretében. Az ELCO- egyezmények az 1970-es évektől kezdve Franciaország és más államok (Maghreb országok, Spanyolország, Olaszország, Portugália, Szerbia, Montenegró, Törökország) között fennálló kétoldalú egyezmények, amelyek szerint az anyaország által fizetett anyanyelvi tanár oktatja az adott ország nyelvét és kultúráját a francia iskolákban.⁵²⁰ A programban való részvétel önkéntes, szülői kérés alapján történik.

Megjelenik az ésszerű alkalmazkodás a nomád (többségükben roma/szinti) gyerekek oktatása kapcsán is. Egy 2000-ben született törvény⁵²¹ megkönnyíti az utazók számára a táborozás lehetőségét, lehetővé téve, hogy akár 9 hónapig is lehessen egy helyben táborozni, elősegítve ezzel a rendszeres iskolalátogatást. Egy 2002-es körlevél pontos szabályokat tartalmaz az utazó gyermekek oktatási intézményekben történő fogadására, az óvodától egészen a középfokú oktatásig. E körlevél lehetővé teszi, hogy a gyerekek ott járjanak iskolába, ahol éppen táboroznak, akár egyetlen napig is. Emellett kísérleti jelleggel egyéb megoldások is érvényesülnek az utazó gyerekek oktatásának elősegítésére, így a távoktatás bizonyos formái vagy éppen a családokat követő „kamion-iskolák”.⁵²²

A francia egyenlőség-fogalomból kiindulva a francia kisebbségi jog talán legnagyobb eredménye, hogy a nomád életvitelt életmódbeli hagyományként elfogadva, rugalmasan, az utazók normáihoz igazodó szabályokat alkot, ahelyett, hogy elvárná, hogy az adott csoport alkalmazkodjék a többségi normákhoz.

⁵¹⁸ CERD Report 231.

⁵¹⁹ Les oubliés... p.70.

⁵²⁰ CERD Report 441.

⁵²¹ Loi no. 2000-614 du 5. Juillet 2000

⁵²² Scolarisation des enfants du voyage (29.04.2004) – www.le114.com

5. A vallási jelképek viseléséről szóló törvény Franciaországban

Franciaországban 2004. tavaszán fogadták el azt a törvényt, amely tiltja a vallási jelképek viselését az állami fenntartású közoktatási intézményekben. Fontos megvizsgálni, hogy e törvény hogyan illeszkedik az integráció francia koncepciójába.

5.1. A „laicitás” elve⁵²³

A Francia Köztársaságban a XX. század eleje óta érvényesül az állam és egyház elválasztásának elve. Sokat elárul e megoldásról, hogy azt Erdő Péter bíboros és egyházjogász az egyházak szempontjából „ellenséges elválasztásnak” minősíti.⁵²⁴ A laicitás fogalma a francia államnak az egyházakhoz, a vallásokhoz való viszonyát fejezi ki: az Alkotmány a köztársaság alapvető értékei körében, a 2. cikkben rögzíti, hogy „Franciaország oszthatatlan, laikus, demokratikus és szociális köztársaság.” Sehol nem találunk viszont jogi meghatározást e fogalomra.

Történeti szempontból a laicitás eredendően a katolikus egyháztól való függetlenedési törekvéseket szolgálta. Michel Troper⁵²⁵ hívja fel a figyelmet e fogalom politikai vetületére: a katolikus egyház a XIX. században ellenezte a köztársasági államformát, a republikánusok pedig feladatuknak tekintették, hogy minden olyan meggyőződés ellen küzdjenek, amely megkérdőjelezheti az új rendet. Ez egyben azzal a következménnyel is járt, hogy a hagyományos vallási értékek helyett olyan új, „köztársasági” értékek kialakítása vált szükségessé, amelyek alkalmasak az állampolgárok integrálására. Ez annál is inkább fontos volt, mivel a Francia Köztársaság politikai nemzetként, azaz nem nyelvi vagy etnikai alapokon határozza meg önmagát. A laicitás tehát a francia politikai és társadalmi rendszer ideológiai bázisát is jelenti.⁵²⁶

Az 1905-ös törvény nyomán a francia jogirodalom hangsúlyozza, hogy a laicitás elve nem áll ellentétben a vallásszabadsággal, sőt, bizonyos értelemben éppen annak érvényesülését segíti.⁵²⁷ A laicitás az állam feladatává teszi a pluralista módon egymás mellett létező vallások együttélésének megszervezését.⁵²⁸

5.2. Laicitás a közoktatásban

A francia közoktatási intézmények egyik fő célja, egyben felelőssége a diákok köztársaság-konform értékrendjének kialakítása, és az, hogy biztosítsák az egyenlő bánásmódot és a pluralizmust az iskolában.⁵²⁹ Az iskola tehát a laicitás egyik legfontosabb

⁵²³ A laicitás (laïcité) kifejezést több módon is lefordíthatjuk, így nevezhetjük semlegességnak vagy éppen világi jellegnek. Tekintettel azonban arra, hogy ezek közül egyik fogalom sem alkalmas arra, hogy kifejezze a francia „laïcité” speciális jellemzőit, inkább az eredeti kifejezést használom. Hasonló megoldást választott Kőszeg Fanni is, Michel Troper tanulmánya fordítása során. (Michel Troper: A muzulmán fátyolviselés és az oktatás semlegességének problémája Franciaországban. In: *Fundamentum* 1997/2 pp. 22-29.) Ugyanígy az Open Society Institute jelentése is az eredeti francia kifejezést használja. (The situation of Muslims in France. Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection. 2002. - www.eumap.org (A továbbiakban: The situation of Muslims in France))

⁵²⁴ Erdő Péter: Fórum-hozzászólás. In: *Fundamentum* 2/1997 p. 57.

⁵²⁵ Michel Troper i.m. p. 22.

⁵²⁶ Les discriminations raciales à l'école.

⁵²⁷ Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République. Bernard Stasi. 11. décembre 2003 p.9. - www.ladocumentationfrancaise.fr (A továbbiakban: Rapport Stasi)

⁵²⁸ La laïcité aujourd'hui. Rapport d'étape.(Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, 05.10.2003) (A továbbiakban: La laïcité aujourd'hui) p.7. - www.commission-droits-homme.fr

⁵²⁹ The situation of Muslims in France. p. 92.

területe, és egyben a francia integrációs koncepció egyik alapköve is,⁵³⁰ azáltal, hogy egységes és azonos színvonalú oktatást nyújt, és egyben olyan értékrendet is közvetít, amely a francia állampolgári tudat alapja.

A laicitás semlegességi funkciója a közoktatási törvényben jelenik meg, amely rögzíti az oktatók világnézeti semlegessége követelményét, illetve azt, hogy hitoktatást kizárólag a tanórákon kívül lehet biztosítani.⁵³¹ Az oktatók világnézeti semlegességének követelménye magában foglalja a vallási meggyőződésre utaló jelképek viselésének tilalmát is.⁵³² Még a legdiszkrétebb vallási jelképek viselése sem megengedett a tanárok számára – előfordult, hogy a nyakában apró keresztet viselő tanárnő fegyelmit kapott.⁵³³

A laicitás elve azonban a gyakorlatban nem zárja ki a magán-, azaz akár egyházi kézben levő intézmények állami támogatását.⁵³⁴ Így paradox módon a finanszírozás szempontjából szinte formálissá válik a laikus közoktatás és a világnézetileg elkötelezett magánoktatás közötti határ.

A diákok lelkiismereti szabadsága és az oktatás laicitása között számos ponton merül fel ellentét illetve megoldandó probléma. A legnagyobb nyilvánosságot a vallási jelképek, így a muzulmán fejkendő viselésének kérdése kapta, azonban problémák merültek fel többek között a speciális étkezési szokások, a szombati óralátogatási kötelezettség valamint az ellenkező nemű oktatók kapcsán is. Az Államtanács 1995-ban kimondta, hogy egyetlen diák sem kaphat általános felmentést a szombati tanórák látogatása alól, azonban egyedileg, esetenként engedélyezhető a távolmaradás.⁵³⁵

A kulturális és vallási sokféleségre a francia iskolarendszer nem tud adekvát módon reagálni, csupán ad hoc módon tudja kezelni az ezekből eredő igényeket és konfliktusokat. *Ahelyett, hogy e különbségekkel szembenézne, a köztársasági értékek felvonultatásával igyekszik ezen értékeket „semlegesíteni”, azaz visszaszorítani a tanulók oktatáson kívüli magánszférájába – „az iskolákban a tanulóknak el kell szakadniuk kulturális és vallási gyökereiktől”.*⁵³⁶ Ez azonban természetesen nem lehet zökkenőmentes, így éppen a fő cél, az iskola integratív hatása kerül veszélybe, mivel elvesztheti legitimitását a vallásukból eredő követelmények elismerését hiába kérő családok körében. Ezzel párhuzamosan egy másik probléma is felmerül: a szociális különbségek ellen vívott harc terén is látványosan gyengült az oktatás integratív szerepe az utóbbi évtizedekben. A szülők társadalmi és gazdasági helyzete óriási szerepet játszik az iskolai siker és sikertelenség kérdésében, az iskolák kontraszelekciója révén az azonos szintű tudás nyújtása utópiává vált. Egyre gyakoribb az iskolai erőszak is. A strukturális egyenlőtlenségek, illetve a kulturális-vallási különbségek és a szociális hátrányok alanyainak részleges azonossága pedig a problémák etnicizálódásához vezet, amely végképp aláássa az iskola integratív és állampolgári nevelő szerepét.⁵³⁷

⁵³⁰ Les discriminations raciales á l'école. p.2.

⁵³¹ Code d'Éducation Art. L141-4., Art. 141-5.

⁵³² Avis du Conseil d'État du 3 mai 2000 (Affaire Demoiselle Marteaux) – www.conseil-etat.fr, Hivatkozik rá: M. Pascal Clément: Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (No.1378) relatif á l'application du principe de laïcité dans les écoles, colleges et lycees publics. (02.02.2004) – www.assemblee-nationale.fr

⁵³³ Troper i.m. p. 26.

⁵³⁴ Az 1959-es Debré-törvény két lehetőséget állapított meg a magániskolák állami finanszírozására. Így lehetséges, hogy az oktatók bérét fedezi az állam, illetve ennél szélesebb körű finanszírozásra is lehetőség van: társulási szerződés alapján mind a személyi, mind a tárgyi kiadásokat ugyanolyan mértékben fedezi az állam, mint az állami fenntartású intézmények esetén. (The situation of Muslims in France.(footnote 101))

⁵³⁵ Clément i.m. p.10.

⁵³⁶ Les discriminations raciales á l'école. p. 14.

⁵³⁷ E kérdésekről bővebben ld.: Les discriminations raciales á l'école.

5.3. Laicitás és az iszlám

Annak ellenére, hogy Edouard Herriot szerint 1924-ben Franciaország a világ második legnagyobb muzulmán hatalma volt, az állam és egyházak elválasztásáról szóló 1905-ös törvény kidolgozása során mégsem vették számításba e vallás specifikus vonásait. Ennek oka, hogy a gyarmatok lakói nem rendelkeztek francia állampolgársággal.⁵³⁸

Az iszlám vallású személyek állampolgárrá válásával azonban igényeik is „polgárjogot” kaptak. A 80-as évek második felétől kezdve egyre inkább előtérbe került az iszlám lakosság és az oktatás laicitása között lappangó konfliktus.⁵³⁹

Az iszlám hívők számára alapvetően másként jelenik meg a közoktatási rendszer laicitása, mint a katolikusok számára. Míg a katolikus vallás elfogadja a köz-és magánszféra elválasztását, személyes, lelkiismereti kérdésnek tekintve a hitet, az iszlámmal nem egyeztethető össze e két terület elkülönítése.⁵⁴⁰ Emellett a több generáció óta francia gyökerekkel rendelkező iszlám vallású személyek kulturális identitásuk részének is tekintik a vallást, még akkor is, ha ők maguk esetleg nem hívők.⁵⁴¹ Így az iszlám két szempontból is kulcsfontosságú a Franciaországban élő muszlimok számára: egyrészt szigorú vallási követelmény, másrészt pedig a kulturális identitás egyik alapeleme.

5.4. A vallási jelképek viselésére vonatkozó szabályozás

A fejkendőviseléssel összefüggésben először 1989-ben merültek fel problémák, amikor több iskolában is előfordult, hogy néhány tanuló nem volt hajlandó levenni a fejkendőjét,⁵⁴² ezért kizárták őket az iskolából. Ennek nyomán élénk viták bontakoztak ki, és a közoktatási miniszter az Államtanácshoz fordult jogi útmutatásért.⁵⁴³ E testület meglehetősen diplomatikus választ adott, megkísérelve egyensúlyt teremteni a laicitás és a vallásszabadság elve között.⁵⁴⁴

Az Államtanács véleménye szerint a tanulóknak joguk van vallási meggyőződésük kifejezésre juttatására az iskolákban. Ennek során azonban tiszteletben kell tartaniuk a pluralizmus elvét és mások szabadságát, és nem sérthetik az oktatási tevékenység rendjét, illetve ez nem érinti a tananyag elsajátítására vonatkozó kötelezettségüket. A vallásszabadság gyakorlása korlátozható, amennyiben akadályozza, hogy a közoktatás megfelelően ellássa feladatait, többek között azt, hogy a nők és férfiak egyenlőségét érvényre juttassa. Tehát alapvetően nem tilos a vallási hovatartozást kifejező jelképek viselése, azonban megtiltható, ha e jelképek akár természetükből, akár viselésük körülményeiből adódóan nyomásgyakorlásnak, provokációnak, hittérítésnek minősülnek, vagy sértik a tanulók illetve az iskolai közösség más tagjának méltóságát vagy szabadságát, veszélyeztetik egészségét, biztonságát, avagy zavarják az intézmény rendjét vagy az oktatás rendes működését. A vallási

⁵³⁸ La laïcité aujourd’hui.

⁵³⁹ The situation of Muslims in France. p. 94.

⁵⁴⁰ Troper i.m. p.24.

⁵⁴¹ The Situation of Muslims in France p. 76.

⁵⁴² A muzulmán fejkendő (hijab) gyakran szokták csadornak vagy fejkendőnek is hívni. Egy, a témával foglalkozó tanulmány arra figyelmeztet, hogy mindkét elnevezés pontatlan, és tévképzeteket hordoz, sőt, burkolt rasszizmusról árulkodik. Bár véleményem szerint az utóbbi kitétel talán túlzó, gyakorlati szempontból is lényeges, hogy nem teljes testet (csador) illetve arcot (fátyol) takaró ruhadarabról van szó, hanem csupán az arcot szabadon hagyó, fejet és nyakat elfedő, vállig érő fejkendőről. – Les discriminations raciales à l’école. – p.15.

⁵⁴³ Troper i.m. p. 22.

⁵⁴⁴ Avis du Conseil d’État du 27. Novembre 1989 concernant le port à l’école de signe d’appartenance à une communauté religieuse. – www.conseil-etat.fr

jelképek viselésére vonatkozó szabályokat a fenti feltételeknek megfelelően az adott intézmény belső szabályzatában lehet meghatározni.

Az Államtanács dodonnai véleménye a gyakorlatban kapott világos tartalmat – *a testület következetesen érvénytelenítette azon intézményi szabályzatokat, illetve kizáró határozatokat, amelyek általános jelleggel kizárták egy adott jelkép viselését.*⁵⁴⁵ Jóváhagyta azonban a kizárást olyan esetekben, amikor a vallási jelképek viselése térítő vagy provokatív magatartást valósított meg.⁵⁴⁶

1989 óta azonban folyamatosan napirenden volt a laicitás elvének szigorúbb érvényre juttatása, 2002-ig összesen tíz ezirányú javaslat készült.⁵⁴⁷ A vallási jelképek viselésének kérdése egy 2000-es eset kapcsán került újra az érdeklődés középpontjába, amikor két lánytestvért több hónapra kizártak egy dél-franciaországi iskolából.⁵⁴⁸

A laicitással kapcsolatos kérdések vizsgálatára 2003-ban két testületet állítottak fel,⁵⁴⁹ amelyek azonos eredményre jutottak: további garanciák szükségesek a laicitás elvének védelméhez, mivel annak érvényesítése fokozott nehézségekbe ütközik az egyre multikulturálisabbá váló társadalomban. Különösen az iskolákban kell megerősíteni a laicitást, hiszen itt történik a jövő generáció állampolgárok képzése.⁵⁵⁰

A szigorítás híveinek érvrendszerében nagy hangsúlyt kapott a nemek közötti diszkrimináció elleni küzdelem – mindkét jelentés kitér arra, hogy a fejkendő-viselés szoros kapcsolatban áll a nők alávetettségével⁵⁵¹. Új törvény elfogadására ösztökéltek a lakosság elvárásai is: egy 2003 novemberében végzett felmérés során a megkérdezettek 43%-a ítélte úgy, hogy a hatóságok nem lépnek fel kellő határozottsággal a laicitás védelmében és 72%-uk ítélte helyénvalónak a vallási jelképek iskolában történő viselésének tervezett tilalmát.⁵⁵²

A vallási jelképek viseléséről szóló törvényt⁵⁵³ a Nemzetgyűlés 2004. február 10-én 494 „igen” szavazattal, 36 ellenszavazattal fogadta el, a Szenátus pedig március 3-án megerősítette a tilalmat⁵⁵⁴. Az oktatási miniszter májusban körlevélben⁵⁵⁵ pontosította a végrehajtás szabályait.

A törvény a közoktatási törvénybe a következő tartalmú rendelkezést iktatta be:⁵⁵⁶ *a közoktatási intézményekben tilos minden olyan jelkép viselése, amely feltűnően kifejezi a tanuló vallási hovatartozását.* A miniszteri körlevél példálózó jelleggel ilyennek minősíti a muzulmán fejkendőt, a kipát, és a nagy méretű keresztet. Diszkrét vallási jelképek viselése azonban lehetséges. Nem tilos továbbá olyan ruhák és kiegészítők viselése sem, amelyeket a tanulók általában, vallási hovatartozásuktól függetlenül hordanak. A törvény tehát *nem a „vallási jelképek” viselését tiltja, hanem azon jelképeket, amelyek által a tanulók feltűnően kifejezésre juttatják vallási hovatartozásukat.* A törvény alkalmazása során tehát nem lehet arra hivatkozni, hogy az adott jelkép nem vallási jellegű.⁵⁵⁷

A törvény a közoktatási intézményekre vonatkozik (azaz a felsőoktatási intézményekre nem terjed ki a hatálya) valamint minden iskolai tevékenységre, akkor is, ha az az iskola

⁵⁴⁵ Például 1992. november 2.: Kheroua-határozat – Clément i.m.p. 9.

⁵⁴⁶ Például Aoukili – határozat 10. mars 1995 – Clément i.m. p.10

⁵⁴⁷ The situation of Muslims in France, p.94.

⁵⁴⁸ Les discriminations raciales á l'école. p.16.

⁵⁴⁹ A köztársasági elnök Bernard Stasi mediátor vezetésével létrehozta a „köztársaság laicitásának alkalmazását vizsgáló bizottságot, míg a Nemzetgyűlés elnöke, Jean Louis Debré vezetésével állított fel bizottságot a problémák tisztázására.

⁵⁵⁰ Clément i.m. p.5.

⁵⁵¹ Clément i.m. pp.14-15.

⁵⁵² Clément i.m. p.18.

⁵⁵³ Loi no. 2004-228 du 15 mars 2004.

⁵⁵⁴ Schanda Balázs: Fejkendőviselés az iskolában. In: Fundamentum 2/2004. pp. 115-120 p.115.

⁵⁵⁵ Circulaire du 18. mai 2004 relative á la mise en oeuvre de la loi No. 2004-228 du 15 mars 2004

⁵⁵⁶ Code d'Éducation Art. L141-5-1

⁵⁵⁷ Clément i.m. p.30.

falain kívül folyik (pl. kirándulás, testnevelés óra). Értелеmszerűen nem érvényesül a magániskolákban. A vallási jelképek viselésére vonatkozó tilalom 2004 szeptemberétől hatályos.

5.5. A „fátyoltörvény” EU-konformitása

A vallási jelképek viseléséről szóló törvény felveti a kérdést, hogy vajon nem valósul-e meg tiltott faji vagy vallási alapú diszkrimináció? A faji irányelv az oktatásra is kiterjedő hatállyal rögzíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A foglalkoztatási keretirányelv⁵⁵⁸ szól kifejezetten a vallási alapú megkülönböztetés tilalmáról, ennek tárgyi hatálya azonban kizárólag a foglalkoztatással kapcsolatos életviszonyokra terjed ki, így témánk szempontjából nem releváns.

Az iszlám (csakúgy, mint a zsidóság) egyszerre van jelen faji és vallási kisebbségként Franciaországban. A faji illetve vallási alapú diszkrimináció a szakirodalom egybehangzó álláspontja szerint egymástól szinte elválaszthatatlanul jelenik meg,⁵⁵⁹ így a vallási jelképek viselésére vonatkozó szabályozást érdemes a faji megkülönböztetést tiltó irányelv közvetett diszkriminációt tiltó rendelkezése fényében vizsgálni.

Az Irányelv értelmében közvetett diszkrimináció valósul meg, „ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.”⁵⁶⁰ A közvetett diszkrimináció definíciója tehát magában foglalja a kimentés lehetőségét is.

Kérdés tehát, hogy a törvény vajon jogszerű céllal, objektív módon igazolhatónak tekinthető-e, illetve hogy e cél megvalósítására irányuló eszközök megfelelőek és szükségesek-e. Mivel az Európai Bíróság értelmezésében e követelmény az adott cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszköz alkalmazását is jelenti (ld. II.fejezet), kérdéses, hogy vajon valóban az általános tilalom a legenyhébb, a legkisebb sérelmet okozó eszköze-e a laicitás megteremtésének.

Bár az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott teszt talán enyhébb (ld. II. fejezet), mégsem éréktelen a Bíróság ilyen tárgyú gyakorlata.

A Római Egyezmény 9. cikke szerint a szabad vallásgyakorlás csak törvényben korlátozható, akkor, ha ez egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, a közegészség, a közérkölc vagy mások jogai vagy szabadsága védelmében szükséges. A Bíróság az egyes államok hatáskörébe utalja, hogy összeegyeztessék a közszolgáltatások működésében a vallásszabadság és a közrend szempontjait. A vallás gyakorlásának joga így a Bíróság gyakorlata szerint sem korlátozhatatlan alapjog, sőt, igen nagy mértékű korlátozásokat is jogszerűnek ítélte a Bíróság. Így jóváhagyta azon korlátozást, amely megtiltotta az egyetemi hallgatóknak, hogy hivatalos fényképen fátylat viseljenek. Igaz, az adott esetben a korlátozás oka az volt, hogy a nem vallásos illetve más vallású kisebbséget védjék a többségi nyomással szemben.⁵⁶¹ Ugyanígy nem ítélte az Egyezménnyel ellentétesnek azt a svájci szabályozást, amely tiltja, hogy a tanítók a tanítás alatt fátylat viseljenek.⁵⁶² Ennek során azzal érvelt, hogy a tanítónő által viselt fejkendő önmagában is térítő hatással bírhat. Emellett a Bíróság azt is jelezte, hogy a fejkendő viselésének kötelessége nehezen

⁵⁵⁸ 2000/78/EK irányelv

⁵⁵⁹ Pl.: Manuela Scharf: Belief and Exclusion. Combating religious Discrimination in Europe. March 2003. p.10. – www.enar-eu.org ; The situation of Muslims in France. pp.71-72, p.89

⁵⁶⁰ Irányelv 2. cikk (2) bekezdés b)

⁵⁶¹ Affaire Karaduman c. Turquie (3. mai 1993.)

⁵⁶² Affaire Dahlab c. Suisse (15. février.2001.)

egyeztethető össze a nemek egyenjogúságával, a toleranciával és az egyenlőség elvével. A jogalkotónak tehát szabadságában áll a semlegesség és a vallásszabadság szempontjainak együttes mérlegelésével kialakítani a szabályozást. A francia laicitás tehát alapvetően nem ellentétes a Bíróság gyakorlatával. A Strasbourgi Bíróság egyik francia elnökének véleménye szerint a vallási jelképeket tiltó törvény is összeegyeztethető a Bíróság gyakorlatával.⁵⁶³

Nagyon fontos követelmény azonban, hogy a vallásgyakorlást a közrend érdekében korlátozó szabályozás ne ütközzön az Egyezmény 14. cikkébe, azaz ne legyen diszkriminatív az Emberi Jogok Európai Bíróságának mércéje szerint sem. A különbségtétel legitim célja tekintetében a tagállamok széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, bár a faji diszkrimináció gyanúja esetén a legitim cél szigorúbb bírósági vizsgálat alá esik, és az államoknak igen nyomós okot kell felmutatniuk az eltérő bánásmód megengedhetősége védelmében.⁵⁶⁴ A Bíróság eddigi gyakorlata alapján azonban vélhetően nem nyilvánítja majd az Egyezménnyel ellentétesnek a vallási jelképek viselését tiltó törvény rendelkezéseit. A Luxemburgi Bíróság megítélése azonban továbbra is nyitott kérdés marad.

5.6. A szabályozás távlati lehetőségei

A laicitásról szóló egyik jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy a laicitás valamennyi közszolgáltatás vonatkozásában illetve a munka világában meggyengült – egyre gyakoribb, hogy az általános szabályokat közösségi megfontolások írják felül. Ezáltal a közszolgáltatások jövőbeni működése is veszélybe kerülhet.⁵⁶⁵ Így a jelentés azt a javaslatot is tartalmazza, hogy a szigorú vallási semlegesség követelménye ne csupán az iskolákra, hanem a közszolgáltatások egészére kiterjedjen.⁵⁶⁶ Emellett felmerült, hogy a vállalkozások vezetői is szabályozhassák a vallási jelképek viselését az ügyfelekkel közvetlen kapcsolatban álló illetve biztonsági funkciót betöltő munkavállalóik esetén.⁵⁶⁷

A laicitás erősítését célzó javaslatok mellett azonban a szabad vallásgyakorlás és a különbségek tiszteletben tartásának erősítése irányában is tett javaslatokat a Bizottság – többek között javasolta, hogy a nagyobb iszlám ünnepeket nyilvánítsák tanítási szünetté, és hogy az iskolai menzákon lehetőség legyen a vallás szabályainak megfelelő étel fogyasztására. Emellett kiemelt jelentőséget tulajdonított a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésnek is.

A jelentés javaslatai közül ugyan kizárólag a közoktatás laicitásának megerősítésére irányuló javaslatok valósultak meg, kirajzolódott azonban *a szabályozás továbbfejlesztésének két lehetséges útja: a laicitás elvének további megerősítése és a vallási közösségek igényeinek nagyobb mértékű figyelembe vétele.*

5.7. A laicitás megerősítését szolgáló szabályok és a diszkrimináció elleni küzdelem

A laicitás tehát kulcsfontosságú eleme a Francia Köztársaság, mint politikai nemzet identitásának. A laicitás védelmére irányuló rendelkezéseket a francia nemzet által önazonossága megőrzése érdekében tett intézkedéseként is felfoghatjuk, amelyek megvédik a francia államot a multikulturalizmus, a különféle kulturális és vallási közösségek „romboló hatásától”. Franciaország nem „ingyen” kívánja meg az állampolgáraivá vált, illetve azokká válni szándékozó közösségektől identitásuk háttérbe szorítását – felkínálja cserébe a

⁵⁶³ La laïcité aujourd' hui.

⁵⁶⁴ Alexander H.E.Morawa: The Concept of Non-Discrimination: An Introductory Comment. In: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 3/2002 – www.ecmi.de

⁵⁶⁵ Rapport Stasi p.40.

⁵⁶⁶ Rapport Stasi pp. 47-48.

⁵⁶⁷ Rapport Stasi p.57.

demokráciára, egyenlőségre, oszthatatlanságra és a laicitásra épülő állampolgári identitást. Azaz lényegében kultúrnemzet módjára harcol államnemzeti identitásáért.

A francia antidiszkriminációs politika – ahogy az előzőekben láttuk – a legutóbbi időig hasonló logikán alapult: mivel a Köztársaságban mindenki egyenlő, nincs ok diszkriminációra, így az nem létezhet. Annak érdekében, hogy mindenki egyenlő állampolgár lehessen, a diszkrimináció elleni küzdelem asszimilációs törekvéseken alapult. *A francia politika azonban idővel kénytelen volt számot vetni azzal, hogy önmagában az integráció nem elegendő a hátrányos megkülönböztetés felszámolásához.*⁵⁶⁸ Az integrációs megközelítés kudarcát voltaképpen az okozta, hogy nem vették figyelembe: a hátrányos megkülönböztetés éppen azokból a különbségekből táplálkozik, amelyeket az integratív intézkedések nem szüntetnek meg – a bőrszínből, a vallásból, a kultúrából.

Részben a fenti felismerés, részben pedig az uniós elvárások következményeképpen sor került a diszkriminációt tiltó és szankcionáló szabályok megerősítésére. Ennek ellenére azonban a francia gondolkodásmód logikája nem változott – a „fátyoltörvény” szükségességét többek között azzal is indokolták, hogy a rasszista cselekmények gyakorivá válása és az „új antiszemitizmus” megjelenése miatt létfontosságú a köztársasági értékek megerősítése.⁵⁶⁹ E gondolatmenet logikája a következő: a köztársasági értékek megerősítésével nő a „közös érték” összetartó szerepe, így fokozódik a köztársaság integratív ereje. Viszont a köztársasági értékek, így a laicitás megerősítésének ára a kisebbségek identitásának további háttérbe szorítása, illetve kevésbé láthatóvá tétele.

Természetesen azonban a francia közgondolkodásban is jelen van a diszkrimináció illetve a laicitás problémakörének árnyaltabb, bár szintén némiképp féloldalas megközelítése. A laicitás helyzetét vizsgáló egyik jelentés, az ún. Stasi-jelentés is törekedett annak ellensúlyozására, hogy a köztársasági értékek megerősítésének módja gyakorlatilag a kisebbségi identitás háttérbe szorítása legyen. A megvalósult szabályozás ugyan ezen elemeket nem vette figyelembe, mégis érdemes megvizsgálni a bizottság ez irányú megállapításait.

A Stasi-bizottság szembenézett azzal a ténnyel, hogy a migráns származású személyek integrációja nem valósult meg kellő mértékben. Ezzel kapcsolatban mind szociális jellegű problémákra (gettósodás, szegregáció, rossz életkörülmények, munkanélküliség) mind pedig a diszkrimináció tényére felhívta a figyelmet. E jelenségek pedig több okból magukban hordozzák a kollektivizálódás, illetve a laicitás elleni támadások veszélyét. Egyrészt az ilyen módon háttérbe szorított személyek fogékonnyá válnak szélsőséges csoportok köztársaság-ellenes ideológiájára⁵⁷⁰. Másrészt pedig a diszkrimináció következményeként a megkülönböztetést elszenvedő személy arra alapot adó tulajdonsága misztifikálódik, és ellenreakcióként kifejezetten becsben tartja és hangsúlyozza azt, a közzsférában is.⁵⁷¹ Az identitás kiterjesztése a közzsférába tehát patológikus jelenségnek minősül, amely annál is inkább megoldást igényel, mert a közszolgáltatások normális működését veszélyezteti a jelentés szerint. (Ez a megállapítás azonban meglehetősen ellentmond annak, amiről a laicitás és az iszlám kapcsolatáról írottaknál szó volt.)

Mindenképpen érdemes megvizsgálni, hogy milyen jellegű cselekvések jelentik a laicitás, illetve a közszolgáltatások normális működésének sérelmét a jelentés szerint. Ennek megítélése korántsem egységes a bizottság által meghallgatott személyek szerint sem: míg sokan például a közszolgáltatás rendes működése zavarásának tekintik azt, hogy a diákok a vallásuknak megfelelő étkezést igényelnek, a Stasi-bizottság ezt a laicitás elvével összeegyeztethető kívánságnak tartja, és teljesítését az ésszerű alkalmazkodás körében

⁵⁶⁸ Migrants, minorities... p.26.

⁵⁶⁹ Rapport Stasi pp. 47-48., Az államfő 2003. december 17.-i beszéde – hivatkozik rá: Clément i.m. p.17.

⁵⁷⁰ Rapport Stasi pp. 6-7.

⁵⁷¹ Rapport Stasi p.49.

javasolja. Az ártalmas cselekvések körében szerepel például az, hogy nőnemű diák nem hajlandó férfinál vizsgázni, más oldalról pedig a nőnemű oktatók és felettesek tekintélyének kétségbe vonása. E körben említik azt is, hogy a munkavállalók nem hajlandóak kezét fogni ellentétes nemű munkatársaikkal, illetve a fejkendő viselésének kérdését is.

E néhány példa alapján is kiderül, hogy gyakorlatilag teljesen különböző jellegű és súlyú cselekvéseket sorolnak e kategóriába. Így egy csoportban szerepelnek a nemek közötti egyenlőséget súlyosan sértő cselekvésekkel azok a magatartások is, amelyek semmiféle konkrét alapjogot nem sértenek – a laicitás kivételével. Megfigyelhető, hogy a nemek közti egyenlőség elvével legitimálják az olyan jelenségekkel szembeni tiltakozást is, amelyek voltaképpen nem sértik a nők egyenjogúságának elvét. Így a fejkendő-viseléssel szembeni érvek körébe tartozik, hogy az a nők alávetettségét fejezi ki, illetve, hogy előfordul, hogy a nők kényszer hatására viselik azt. Eszerint tehát újabb ponton kapcsolódik egymáshoz a diszkrimináció elleni küzdelem és a laicitás: a nők egyenlősége érdekében folytatott küzdelem terén. Az egyenlőség érve azonban nem helytálló az önkéntes, illetve belső meggyőződés parancsára történő fátyolviselés esetén – ekkor nem marad más érv, mint maga a laicitás. Ez esetben tehát a közszolgáltatások rendes működésének a sérelmét pusztán az jelenti, hogy látványosan szem előtt vannak bizonyos vallási identitású személyek.

A jelentés a felderült problémák orvoslására három típusú megoldást javasolt: a laicitás elvének megerősítését a közsféra egészében, a diszkrimináció elleni hatékonyabb küzdelmet, illetve a vallási és kulturális különbségek nagyobb szerephez juttatását ott, ahol az nem sértené a laicitás elvét.⁵⁷² Utóbbi kategóriában említette a jelentés többek között az étkezéssel kapcsolatos kívánságok figyelembe vételét, illetve a nagy számú követővel rendelkező vallások ünnepeinek figyelembe vételét a munkaszüneti napok meghatározása során. Érezhetően bizonytalan a határvonal a tiltott illetve támogatott magatartások között. A javaslatok közül azonban kizárólag a laicitás megerősítésére törekvő törvényjavaslat valósult meg.

Gyakorlatilag tehát nem a francia jog és társadalom alkalmazkodik a megváltozott körülményekhez, hanem a közösségeknek kell alkalmazkodniuk a számukra védelmet nyújtó köztársasági eszméhez. Ez identitásuk elvesztését eredményezheti. A francia köztársasági szemlélet hívei viszont e megoldás sikere esetén három legyet ütnek egy csapásra – az állampolgári értékek megerősödnek, a diszkrimináció háttérbe szorul, és egyben a diszkrimináció alanyai is láthatatlanná válnak. Nem számol viszont ez a megoldás azzal, hogy a közösségek nem fogják mindezt szó nélkül tűrni, és a laicitás megerősítése kollektivizálódáshoz vezethet,⁵⁷³ mint ahogy azzal sem, hogy a diszkriminációt ilyen eszközökkel felszámolni nem, csupán háttérbe szorítani lehet.

6. A faji diszkrimináció elleni küzdelem francia modelljének értékelése

A fentiekben áttekintettük, hogy milyen stratégiát választott Franciaország az egyenlő bánásmód biztosítására, illetve, hogy az alkalmazott eszközök egyrészt mennyire hatékonyak, másrészt pedig mennyiben felelnek meg az Európai Unió faji diszkrimináció elleni irányelvében foglaltaknak.

Láthattuk, hogy a diszkriminációt társadalmi tényként elismerni vonakodó jogalkotó a legdrasztikusabb eszközökhöz, azaz a büntetőjoghoz nyúlt a hátrányos megkülönböztetés leküzdésére. E megközelítés azonban nem kellően hatékony. A büntetőjogi eszközökön kívül

⁵⁷² Rapport Stasi pp. 66-69. A jelentés nem sorolja e három kategóriába a javasolt intézkedéseket, azonban egészében ebbe az irányba mutat.

⁵⁷³ Claire Brisset (Défenseur des enfants): L'égifér sur les signes vestimentaires á l'école. Éviter le piège du communautarisme. (19. novembre 2003) – www.defenseurdesenfants.fr

esetenként polgári jogi jellegű szabályok beiktatására is sor került. Ezáltal egyrészt tágult a szabályozás hatóköre illetve a bővültek a jogvédelem lehetőségei, másrészt azonban áttekinthetetlenné, emellett sokszor következtetlenné, féloldalassá vált a szabályozás. Ez természetesen az Irányelv rendelkezéseinek végrehajtására is hatással volt. Amellett, hogy a szerteágazó francia szabályozás nagy vonalakban lefedi az Irányelvben foglalt követelményeket, nem az Irányelv logikája szerint teszi azt. Így jellemzőek a fogalmakkal kapcsolatos problémák: meghatározott definíciók, fogalmak hiányoznak. Így hiányzik a közvetlen és közvetett diszkrimináció meghatározása, kizárólag a munka világa vonatkozásában érvényesül a zaklatás tilalma, illetve a megtorlás tilalma szintén nem érvényesül általános jelleggel. A hátrányos megkülönböztetésre adott utasítást ugyan több rendelkezés is tiltja, a védelem azonban korántsem teljes körű. Esetenként azonban fellelhető a hiányzó fogalmak mögötti tartalom, amely több-kevésbé lefedi az Irányelv követelményeit. Mindez a szabályozás távlati fejlesztése szempontjából is problémákat jelenthet, ugyanis a meglévő alapokkal meglehetősen nehéz feladatnak tűnik szabályozás egységes szempontok alapján történő továbbfejlesztése.

A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések hatékonyságát szintén gátolja az egyenlőség francia koncepciója. Így egyáltalán nem érvényesül a mainstreaming elve. Bíztható viszont, hogy – a HALDE aktivitásának köszönhetően – egyre nő a jelentősége az önkéntes jogkövetést elősegítő eszközöknek. Kényszerűen egyre nagyobb szerephez jutnak viszont a megerősítő intézkedések, amelyek a kezdeti szigorú de-etnicilálódását követően egyre nyíltabban kapcsolódnak a faji származáshoz. Az ésszerű alkalmazkodás terén kettős képet mutat a francia szabályozás: míg a nomád gyerekek oktatása kapcsán igen nyitott és alkalmazkodó, addig a francia társadalom jelentős hányadát érintő vallási és kulturális különbségek tekintetében teljes elzárkózás, sőt kifejezett elutasítás érvényesül. A vallási jelképek viseléséről szóló törvény fő tanulsága, hogy Franciaország képtelen volt túllépni azon az egyenlőség- illetve diszkrimináció-felfogáson, amely évtizedek óta a hátrányos megkülönböztetés elleni harc kerékkötőjét jelentette, és jelenti ma is.

VI. fejezet

Nagy-Britannia

Elöljáróban rögzíteni kell, hogy e fejezet tudatosan nem az Egyesült Királyság, hanem kizárólag Nagy-Britannia diszkrimináció-ellenes intézkedéseit tárgyalja. Ennek több oka van: egyrészt az Egyesült Királyság etnikai kisebbségei nagyrészt Anglia területén élnek; másrészt a faji megkülönböztetés speciális vallási jellege Észak-Írországból és az ebből adódó szabályozási sajátosságok;⁵⁷⁴ harmadrészt pedig az, hogy – azontúl, hogy tekintettel van e másodikként említett sajátosságra – az észak-ír szabályozás nagyrészt hasonló logikára épül, mint a brit törvények.⁵⁷⁵ Amellett, hogy a későbbiekben tárgyalt szabályok Nagy-Britannia egészére vonatkoznak, egy további szűkítést tesztek: nem térek ki azokra az eltérésekre, amelyek az Anglián kívüli tartományokra vonatkoznak, mivel ezek – bár tényszerűen érdekesek – a szabályozás koncepciója vonatkozásában nem bírnak túlzott jelentőséggel.

1. Egyenlőség-felfogás Nagy-Britanniában

Nagy Britanniában materiális egyenlőség-felfogás érvényesül – eszerint nem elegendő, hogy formálisan mindenre ugyanazon szabályok vonatkozzanak, hanem a különböző származású személyek tényleges társadalmi egyenlősége a cél. Így *a jogalkotás rendeltetése sem pusztán a hátrányos megkülönböztetés felszámolása, hanem a hátrányos helyzetű csoportokat egyenlőtlenül és igazságtalanul érintő társadalmi attitűdök és gyakorlat megváltoztatása.*⁵⁷⁶ Nagyon fontos, hogy a diszkrimináció elleni küzdelem nem asszimilatív eszközökre, azaz - a francia gyakorlattal ellentétben - nem a kisebbségi csoportok jellemzőinek háttérbe szorítására épül, hanem a sokszínűség tudatos vállalására és a toleranciára. Az 1960-as évektől érvényesülő brit egyenlőség-felfogást Roy Jenkins, az Európai Unió Bizottságának korábbi elnöke 1967-ben tartott beszédében a következőképpen jellemezte: „Az integráció nem az egyformaság megteremtésére irányuló, a különbségeket összerosó folyamat, hanem a kulturális sokszínűség és az esélyegyenlőség együtthatása a kölcsönös tolerancia jegyében”.⁵⁷⁷ E felfogás tükröződik a 2006 februárjában elfogadott általános egyenlőségi törvényben is, amely az általa létrehozott testület általános feladatává teszi egy olyan társadalom kiépítésének elősegítését, amelyben az emberek lehetőségét képességeik kibontakoztatására nem korlátozza diszkrimináció illetve előítéletesség, illetve, ahol a különböző csoportok közötti kölcsönös tisztelet és megértés a jellemző.⁵⁷⁸

Az antidiszkriminációs szabályozás tehát arra irányul, hogy az etnikai identitás ne determinálja az egyén sorsát. E rendkívül nyitott és összetett megközelítést azonban az utóbbi években egy ellentétes irányú tendencia árnyékolja be: a bevándorlással illetve menedékjoggal kapcsolatos intézkedések szigorítása.

⁵⁷⁴ Kovács András György: A romák helyzete és a faji kapcsolatokról szóló törvény gyakorlata Nagy-Britanniában. In: Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban. Kisebbségkutatás könyvek, Szerk.: Majtényi Balázs, Lucidus Kiadó Budapest 2003. pp. 133-186 p.134.

⁵⁷⁵ Race Relations (Northern Ireland) Order (1997)

⁵⁷⁶ Analytical Report on Legislation RAXEN National Focal Point United Kingdom Commission for racial Equality (CRE) London Vienna 2004 - <http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/RAXEN/4/leg/R4-LEG-UK.pdf> (A továbbiakban: RAXEN-report) p.3. és Strength in diversity. Towards a Community Cohesion and Race Equality Strategy. The CRE's response to the Government's paper. CRE Oct. 2004 - <http://83.137.212.42/sitearchive/cre/downloads/strengthindiversity.doc> (A továbbiakban: Strength in Diversity)

⁵⁷⁷ RAXEN-report p.10.

⁵⁷⁸ Equality Act 2006 (c.3.) Art.3

2. A faji diszkrimináció áldozatai

2.1. A hatékony szabályozás előfeltétele: a faji származás nyilvántartása

Az etnikai adatgyűjtés, azaz a kisebbségi hovatartozás különféle nyilvántartásokban való rögzítése, statisztikákban való dokumentálása *kulcsfontosságú az angol anti-diszkriminációs modellben: kiindulási alap és visszacsatolás egyben.*

Nagy-Britanniában teljes mértékben kiaknázzák a problémafeltárás és utánkövetés módját, így például a népszámlálás adatai mellett valamennyi központi kormányzati hivatal nyilvántartást vezet munkavállalói etnikai hovatartozásáról, annak érdekében, hogy ennek alapján célul tűzhessenek ki esetleges korrekciókat bizonyos területeken.⁵⁷⁹ Az etnikai adatok nyilvántartása a hatóságok esélyegyenlőség előmozdítására irányuló kötelessége (ld. alább) teljesítéséhez is elengedhetetlen.

Az adatgyűjtés és -kezelés természetesen garanciális szabályok tiszteletben tartásával, az adatvédelmi törvény⁵⁸⁰ rendelkezéseinek illetve a Faji Egyenlőség Bizottság (Commission for Racial Equality, a továbbiakban CRE) etnikai adatok nyilvántartásáról szóló iránymutatásainak megfelelően valósul meg. A rendelkezések biztosítják az adatalany védelmét, így azt, hogy őt ne lehessen azonosítani a nyilvánosságra kerülő adatok alapján, és feljogosítják arra, hogy megtagadja az etnikai hovatartozására vonatkozó adatszolgáltatást, ha az túlzott sérelemmel járna számára. Kifejezetten etnikai hovatartozásra vonatkozó kérdést először az 1991-es népszámláláson tettek fel.⁵⁸¹

A rendelkezésre álló adatok tekintetében (is) hátrányban van azonban a cigány kisebbség – létszámáról illetve egyéb mutatóiról nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok (ld. később). A CRE 2004-es roma-stratégiája azonban célul tűzi ki, hogy a roma kisebbségre is terjesszék ki a kialakított nyilvántartási és monitorozási rendszereket.⁵⁸²

2.2. „Kisebbségek” Nagy-Britanniában

2.2.1. A népszámlálás során nevesített etnikai kisebbségek

Az Egyesült Királyságnak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény végrehajtásáról szóló jelentése⁵⁸³ rögzíti, hogy a „nemzeti kisebbség” fogalma nem ismert a brit jogban. A jelentés a továbbiakban a „faji csoportok” - kifejezést használja. Faji csoportnak az 1976-os faji kapcsolatokról szóló törvény szerint a szín, faj, nemzetiség, állampolgárság és etnikai illetve nemzeti származás alapján meghatározható csoport minősül.

Az Egyesült Királyságban élő etnikai kisebbségek felmenői nagyrészt az 1950-60-70-es évek bevándorlási hullámai nyomán kerültek az országba – a mai kisebbségi lakosság közel fele már az Egyesült Királyságban született,⁵⁸⁴ ez az arány a 25 év alattiak körében 82%.⁵⁸⁵

⁵⁷⁹ Sasha Barton: Ethnic Monitoring, Gypsies and Travellers. In. Roma Rights Quarterly 2/2004 – www.errc.org

⁵⁸⁰ Data Protection Act 1998

⁵⁸¹ Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands European Commission August 2004 p.50.

⁵⁸² Gypsies and Travellers: A strategy for the CRE, 2004-2007. – http://83.137.212.42/sitearchive/cre/downloads/gt_strategy_final.doc (A továbbiakban: CRE Roma Strategy)

⁵⁸³ Report submitted by the United Kingdom pursuant to Article 25., Paragraph 1. of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (26.July 1999) – www.coe.int (a továbbiakban: Framework Convention Report)

⁵⁸⁴ Migrants, minorities and employment in the United Kingdom. Exclusion, discrimination and anti-discrimination. RAXEN 3 report to the EUMC by the Commission for Racial Equality (National Focal Point for the United Kingdom) London 2002 - <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/RAXEN/3/emp/UK.pdf> (A továbbiakban: Migrants, minorities) p.3.

Az 1990-es években nagyszámú menedékkérő érkezett az országba Szomáliából, Iránból, Afganisztánból, Boszniából és több kelet-európai országból. Míg 1991-ben a lakosság 5,5%-a, 2001-ben 7,1%-a, közel 4,6 millió fő tartozott valamely etnikai kisebbség körébe. 1991 és 2001 között a kisebbségi népesség száma 53%-al nőtt.⁵⁸⁶ A legnagyobb csoportok az indiai (1 millió fő), a pakisztáni (0,6 millió fő) és a karibi országokból származó fekete (0,5 millió fő) kisebbség.⁵⁸⁷ A kisebbségek nagy része Angliában él, 1991-ben az angol lakosság 6%-a, 2001-ben pedig 9%-a tartozott valamely etnikai kisebbséghez.⁵⁸⁸ Az angliai kisebbségek közel 50%-a Londonban él, és sokan élnek észak-angliai iparvárosokban is.⁵⁸⁹ A kisebbségi népesség fiatalabb, és létszámában gyorsabban nő, mint a „fehér”⁵⁹⁰ népesség: a kisebbségek 33%-a, míg a többség 19%-a tartozik a 0-15 éves korcsoportba.⁵⁹¹ Jelenleg a kisebbségek aránya 9%, mely a számítások szerint 2020-ra 11%-ra növekszik.⁵⁹²

A kisebbségek helyzetének elemzése előtt egy módszertani pontosítás szükséges: bár e tanulmány kizárólag a Nagy Britanniai antidiszkriminációs szabályozás elemzésére irányul, a kisebbségek helyzetére vonatkozó adatok az Egyesült Királyság vonatkozásában érhetőek el. Tekintettel arra, hogy a kisebbségek nagy része Angliában él, a továbbiakban az Egyesült Királyságra vonatkozó adatokra támaszkodom, figyelmeztetve az ebből esetlegesen adódó torzításokra.

A kisebbségek relatív munkaerő-piaci pozíciója egyre romlik az 1970-es évek óta. Munkanélküliségi rátájuk átlagosan a kétszerese a „fehérekének.”, az azonban a származás illetve a nem függvényében változik. Az etnikai kisebbségek 13%-a, míg a fehér lakosság 6%-a volt munkanélküli 1999-ben. Ez az arány a diplomások körében is hasonlóan alakul.⁵⁹³ A munkanélküliség különösen nagy arányban sújtja a bangladesieket: 32%-uknak nincs állása.⁵⁹⁴ Jelentős különbségek vannak a fizetésekben is: 1999-ben a nem fehér lakosság 80%-a kevesebbet keresett az átlagos jövedelem felénél. A kisebbségek jelentős része szegény háztartásokban él.⁵⁹⁵ míg a lakosság átlagosan 22%-a minősül alacsony jövedelműnek, ez az arány kétszeresére nő olyan családok esetén, ahol a családfő kisebbségi származású.⁵⁹⁶ A munkaerő-piaci helyzet nem feltétlenül függ attól, hogy mikor került az országba az adott személy: a fekete férfiak körében az Egyesült Királyságban született és nevelkedett fiataloknak nagyobb esélyük van a munkanélküliségre, mint a 16 évesen vagy annál idősebb korukban bevándorolt személyeknek.⁵⁹⁷ Általában jellemző, hogy az etnikai kisebbségek relatíve sikeres csoportjai sem jutnak olyan munkakörbe, amely képzettségük és egyéb jellemzőik alapján elvárható lenne.⁵⁹⁸ 1998-ban a magasabb pozíciókat betöltők csupán 1,6%-a tartozott valamely kisebbséghez.⁵⁹⁹

⁵⁸⁵ Migrants, minorities p.10.

⁵⁸⁶ RAXEN-report p.11.

⁵⁸⁷ Migrants, minorities p.21.

⁵⁸⁸ RAXEN-report p.12.

⁵⁸⁹ Migrants, minorities p.21.

⁵⁹⁰ Az Egyesült Királysággal foglalkozó szakirodalom az etnikai kisebbségek mellett fehér népességről beszél, a lakosság többi csoportjára utalva.

⁵⁹¹ Kovács i.m. p.136.

⁵⁹² Fairness – A new contract with the public. The Equality and Human Rights Commission. July 2008. p.11. - http://www.equalityhumanrights.com/Documents/DLRresponses/Fairness_Final.pdf

⁵⁹³ Migrants, minorities p.26.

⁵⁹⁴ Kovács i.m. p.137.

⁵⁹⁵ Migrants, minorities p.22.

⁵⁹⁶ United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005 (A továbbiakban Social Inclusion NAP) p.19 – www.europa.eu.int

⁵⁹⁷ Migrants, minorities p.24.

⁵⁹⁸ Social Inclusion NAP p.30.

⁵⁹⁹ Kovács i.m. p.138.

Az iskolai pályafutás tekintetében az etnikai kisebbségek erősen heterogének: amellet, hogy felülreprezentáltak az iskolákból kizárt tanulók körében,⁶⁰⁰ a kisebbségekhez tartozó tanulók 85%-a tanul tovább 16 éves korát követően, míg a fehérek körében 67% a továbbtanulók aránya. A kisebbséghez tartozók magas továbbtanulási arányát árnyalják azonban a régi-új egyetemek közötti különbségek: a kisebbségi fiatalok nagyobb arányban járnak „új” egyetemekre, míg a munkáltatók a klasszikus, nagy múltú egyetemeken végzetteket részesítik előnyben.⁶⁰¹

A kisebbségeknél problémát jelent a szolgáltatásokhoz való hozzáférés. Egészségi állapotuk általában rosszabb a többségi lakosság mutatóinál, különösen a mentális problémák terén.⁶⁰²

Egy 2000-ben készült kutatás szerint a feketék hatszorosa, az indiaiak kilencszerosa, a pakisztáni és bangladesi származású személyek pedig tízszerosa eséllyel válnak bűncselekmény áldozatává a „fehérekhez” képest.⁶⁰³ Gyakori a diszkriminatív rendőri magatartás a fekete és dél-ázsiai csoportokkal szemben.⁶⁰⁴

A kisebbségek problémáit területi tényezők is befolyásolják: szemben a „fehér” népesség 40%-val, az etnikai kisebbségek 70%-a él hátrányos helyzetű térségekben, azaz olyan területeken, ahol rossz lakhatási, oktatási, foglalkoztatási, egészségügyi mutatók jellemzőek, és nagyobb mértékű a bűnözés is.⁶⁰⁵ A kisebbségek körében a hajléktalanság veszélye is nagyobb.⁶⁰⁶

A társadalmi tolerancia és kölcsönös megértés, bár alapkövei az angol koncepciónak, úgy tűnik, egyelőre csupán az elérendő célok körében jelennek meg – egy 2004-es kutatás adatai szerint a fiatal britek 94%-nak egyáltalán nincs, vagy alig van színes bőrű barátja, a nem-fehérek körében pedig kétszerosa esély van arra, hogy a közeli barátok mindegyike illetve legtöbbször színes bőrű legyen.⁶⁰⁷

2.2.2. A menedékkérők

Az 1960-as évekig igen nyitott volt a szabályozás, ezt követően azonban a bevándorlásra vonatkozó jogszabályok fokozatos szigorítására került sor. Annak ellenére, hogy a Kormány fehér könyvében⁶⁰⁸ kifejezte szándékát a bevándorlás megkönnyítésére, egy 2002-ben elfogadott törvény⁶⁰⁹ éppen az ellenkező irányba hat. A törvény olyan eljárást vezetett be, amely megkísérli összeegyeztetni a menedékkérők jogait az ellenőrzés növelésének és az eljárás meggyorsításának szempontjaival. A gyakorlatban azonban a menedékkérők jogai szenvednek sérelmet.⁶¹⁰

Az ezredforduló táján a menekültekkel szembeni negatív attitűdök fokozódtak – gyakorivá váltak a sajtókampányok, az ellenséges színezetű média-hírek.⁶¹¹ Az ECRI ezzel kapcsolatban hangsúlyozza annak negatív hatását, hogy a kormányzati kommunikációban úgy

⁶⁰⁰ ECRI: Second report on the United Kingdom (Adopted on 16. June 2000, made public on 21. March 2000) (CRI (2001)6) - http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/United_Kingdom/United_Kingdom_CBC_3.asp#TopOfPage (a továbbiakban: ECRI 2)

⁶⁰¹ Migrants, minorities p.31

⁶⁰² Barton i.m.

⁶⁰³ 2000 British Crime Survey. Hivatkozik rá: Barton: i.m.

⁶⁰⁴ RAXEN-report p.14.

⁶⁰⁵ Social Inclusion NAP p.23. – www.europa.eu-int

⁶⁰⁶ Social Inclusion NAP p.58. – www.europa.eu-int

⁶⁰⁷ YOUNGOV Survey for the CRE (August 2004) – In: Strength in diversity. p.10.

⁶⁰⁸ White paper: Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain. 2002. february-
<http://www.privacyinternational.org/issues/terrorism/library/uksecureborderssafehavens.pdf>

⁶⁰⁹ Nationality, Immigration and Asylum Act 2002

⁶¹⁰ RAXEN-report p.20.

⁶¹¹ RAXEN-report p.3.

jelentek meg a jogszabályi szigorítások, mintha kifejezett céljuk a menedékkérők elriasztása és a menedékjogot kapott személyek számának csökkentése lenne.⁶¹² Nem előnyös a menedékkérők helyzete, illetve társadalmi beilleszkedése szempontjából a terrorizmus ellen 2000-2001 folyamán elfogadott szabályozás sem.⁶¹³ Nincsenek viszont adatok arra nézve, hogy az újonnan bevándoroltaknak milyen beilleszkedési problémákkal kell szembenézniük.⁶¹⁴

2.2.3. A cigány/utazó kisebbség

Elsőként érdemes tisztázni a gyakran pontatlanul egymás szinonimájaként használt roma illetve utazó fogalmakat. Az utazókat négy csoport alkotja: romák (a 16-17. században vándoroltak be Angliába), ír bádigos-üstfoltozó vándorok, skót bádigos-üstfoltozó cigányok (valószínűleg vándorló fémmunkások leszármazottai), és az új utazók (az 1970-es években jelentek meg, a hippi mozgalom egyik irányzataként).⁶¹⁵

Az utazó-kategória összetett voltából ered, hogy önmagában az is kérdésként merült fel, hogy a cigányok, annak ellenére, hogy nem tartoznak a népszámlálási nyomtatványokon nevesített kategóriákba, a faji kapcsolatokról szóló törvény hatálya alá tartozó csoportot alkotnak-e. A Dutton-ügyben egy kisvendéglő tulajdonosa „Utazóknak belépni tilos!” felirattal táblát helyezett el üzletében. A bíróság azzal az indokolással utasította el a Faji Egyenlőség Bizottság (a továbbiakban: CRE) keresetét, hogy a cigányok nem alkotnak faji csoportot. A fellebbviteli bíróság azonban megállapította, hogy az „utazókkal” szemben a cigányság faji csoportnak minősül, így a védelem kiterjed rá.⁶¹⁶ A Kormány 1999-es jelentése a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény végrehajtásáról⁶¹⁷ szintén a faji csoport fogalmi körébe tartozóként említi a cigányságot.

A fentiekhez képest egy 2002-es kormányzati jelentés a cigányság (Gypsies) jogi definíciójában a nomád életmódot folytató személyeket tekintette cigánynak, tehát etnikai származástól függetlenül, életmód alapján határozta meg a cigányság fogalmát.⁶¹⁸

A cigány illetve utazó identitás nem, illetve csak az „egyéb” kategória körében szerepel a népszámlálási kategóriák között, így a cigányságról csupán becsült adatok állnak rendelkezésre. A becslések szerint 90-120 000 cigány származású, nomád életmódot folytató személy és további 200 000 cigány származású letelepedett személy él az Egyesült Királyságban.⁶¹⁹ Angliában és Walesben pedig mintegy 63 000 fő a romák létszáma, közülük hozzávetőleg 40 000-en folytatnak vándorló életmódot. Skóciában további 5000 utazó cigány él.⁶²⁰ A nomád életmód azonban meglehetősen relatív fogalom: 2002-es adatok szerint a táborhelyek 86%-án az ott tartózkodók többsége három évig vagy annál is tovább lakott egy helyben.⁶²¹

⁶¹² ECRI: Third Report on the United Kingdom /Adpted on 17. December 2004/, Strasbourg, 14. June 2005(CRI (2005) 27) – In: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/United_Kingdom/United_Kingdom_CBC_3.asp#TopOfPage 108-118 (A továbbiakban: ECRI 3)

⁶¹³ Terrorism Act 2000; Anti-Terrorism, crime and Security Act 2001

⁶¹⁴ RAXEN-report p.21.

⁶¹⁵ Kovács i.m. p.140.

⁶¹⁶ Commission for Racial Equality v. Dutton (1989) 1 QB 783, CA - http://83.137.212.42/sitearchive/cre/legal/indirect/case_001dutton.html

⁶¹⁷ Framework Convention Report

⁶¹⁸ Report on the Provision and Condition of Local Authority Gypsy/Traveller Sites in England (October 2002) – In: Case of Connors v. The United Kingdom (27. 08. 2004) – <http://cmiskp.echr.coe.int>

⁶¹⁹ RAXEN-report pp.13-14., ECRI 3.

⁶²⁰ Kovács i.m. p.139.

⁶²¹ Report on the Provision and Condition of Local Authority Gypsy/Traveller Sites in England (October 2002)

Mivel a legtöbb állami szerv szintén a népszámlálás kategóriáit alkalmazza saját nyilvántartásai készítése során, ők sem rendelkeznek megfelelő adatokkal. A CRE javasolta, hogy a hatóságok amellet, hogy a népszámlálás kategóriáit veszik alapul, igazítsák azokat a helyi sajátosságokhoz. Emellet javaslatot tett arra is, hogy a 2011-es népszámlálás során szerepeljen a választható alternatívák között a cigány illetve utazó származás is. Ezzel kapcsolatban azonban felmerülhet az aggály, hogy a cigányok szociális kitaszítottasága olyan mértékű lehet, hogy a további hátránytól és megkülönböztetéstől való félelmükben akkor sem vallanák magukat romának, ha lenne ilyen kategória.⁶²²

A szociológiai kutatások igen sötét képet festenek a cigányok helyzetéről. Az ECRI is felhívja a figyelmet arra, hogy a romák az egyik leghátrányosabb helyzetű és leginkább diszkriminált kisebbségi csoport Angliában.⁶²³ 20%-uk hajléktalan,⁶²⁴ 30%-uk pedig nem engedélyezett táborhelyeken él.⁶²⁵ A táborhelyek 70%-a a települések periferiáján helyezkedik el, több mint 50%-uk autótutak vagy szemét-lerakóhelyek közelében. A táborok felszereltsége nagyon rossz – csupán 40%-nál érvényesülnek például tűzvédelmi és biztonsági előírások. Az illegális táborhelyeken élöket gyakran nem regisztrálják a hatóságok – ennek következtében kiesnek az oktatási rendszerből és nem részesülnek jóléti támogatásokban sem.⁶²⁶

Ök a legveszélyeztetettebb csoport az oktatás terén: a roma gyerekek mindössze 29%-a jár óvodába.⁶²⁷ A középiskolai évek második felétől pedig csupán a cigány fiatalok 20%-a rendszeres iskolalátogató. A roma iskolások előítéletekkel szembesülnek, gyakran válnak rasszista zaklatás áldozatává. Az inzultusok következtében gyakran kimaradnak az iskolából. Volt olyan eset, hogy egy afro-karibi tanuló és egy cigány diák egymásra tettek rasszista megjegyzéseket – a cigánylányt ennek következtében kicsapták az iskolából.⁶²⁸ Előfordul, hogy az oktatási intézmények nem hajlandók cigány gyermeket felvenni, mivel úgy gondolják, ez rossz híret keltené az iskolának. A rossz életkörülmények rossz egészségi állapothoz vezetnek. A Brit Orvosi Szövetség adatai szerint a cigányok a legveszélyeztetettebb csoport – várható élettartamuk a nők körében átlagosan tíz, a férfiaknál tizenkét évvel kevesebb a lakosság egésze körében várhatónál.⁶²⁹ Depresszió és egyéb pszichés problémák is jellemzőek körükben.⁶³⁰ Súlyos előítéletekkel kell szembenézniük: egy 2003-as közvélemény-kutatás alkalmával a megkérdezettek több mint egy harmada nyilatkozott úgy, hogy előítéletei vannak a cigányokkal szemben.⁶³¹ Ezen kívül – a mai európai és angol viszonyok között hihetetlen módon – több üzletben és vendéglátó egységben a cigányok belépését tiltó táblák vannak kirakva – annak ellenére, hogy ez 1965 óta tilos.⁶³² A média is rendkívül rossz hatással van a romák társadalmi megítélésére.⁶³³ Trevor Phillips, a CRE akkori elnöke 2004-ben úgy nyilatkozott, hogy „Britként szégyellem magamat amiatt, ahogyan a cigányokkal bánunk.”⁶³⁴

⁶²² Barton i.m.; www.travellerslaw.org.uk

⁶²³ ECRI 3.

⁶²⁴ A briefing on the health and education of Gypsies. – www.travellerslaw.org.uk

⁶²⁵ Sasha Barton i.m.; www.travellerslaw.org.uk

⁶²⁶ A briefing on the health and education of Gypsies.

⁶²⁷ CRE Roma Strategy

⁶²⁸ Kovács i.m. p.176.

⁶²⁹ RAXEN-report p.15.

⁶³⁰ A briefing on the health and education of Gypsies.

⁶³¹ CRE Roma Strategy

⁶³² UK Anti-Discrimination Body Announces Crack Down on Anti-Gypsy Signs. (2004. 07.29.) – <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1983>

⁶³³ Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area 2000 p.48.

⁶³⁴ Traveller Times, Issue 19, Spring 2004, p.1. – In: The Situation of Roma in an Enlarged European Union. European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs 2004. p. 10.

2.2.4. Vallási csoportok

A 2001-es népszámlálás adatai szerint a vallásos személyek 71,2%-a (a lakosság 46%-a) keresztény, 2,2%-a (a teljes lakosság 3,3%-a) iszlám, 1%-a hindu, 0,6%-a szikh, 0,5%-a zsidó, 0,3%-a buddhista, 0,3%-a pedig a fentiek körébe nem sorolható hitű.⁶³⁵ A vallás évszázadokon keresztül nem játszott jelentős szerepet Nagy-Britanniában, az ezredfordulótól kezdve azonban egyre hangsúlyosabbá vált az iszlám-ellenesség. 2001-ben Észak-Angliában számos erőszakos incidensre került sor muszlim és fehér fiatalok között. A konfliktusok etnikai és vallási jellege szétválaszthatatlanul keveredett az ezekről szóló tudósításokban, demonstrálva a faji és vallási identitás illetve az ezeken alapuló diszkrimináció elkülönítésének nehézségét. A két tényező kölcsönhatását, és egyben azonosításának nehézségét jelzik a diszkriminációra és hátrányos helyzetre vonatkozó kutatások is: a szikhek és az indiai származású muszlimok körében a munkanélküliség aránya kétszerese a hindu munkanélküliségnek, míg a pakisztáni származású muszlimok körében háromszorosa. *A kutatások általában azt mutatják, hogy a muszlimok nagyobb eséllyel válnak diszkrimináció áldozatává az oktatás, foglalkoztatás és lakhatás terén, mint más vallások követői, és gyakrabban érik őket szóbeli vagy fizikai atrocitások is, főként 2001. szeptember 11. óta.*⁶³⁶ A terrorizmus elleni jogszabályok is hátrányosan érintik a muszlim vallású személyeket. Mivel a szabályozás nem követel meg ésszerű gyanút a rendőri igazoltatáshoz, igen gyakran állítják meg és kutatják át az iszlám-hívőket, ezzel növelve a gyanakvást és az előítéleteket velük szemben.⁶³⁷ *A vallási elemeket is hordozó faji diszkrimináció elsődleges áldozatait tehát a muszlimok.*

A vallási diszkrimináció által sújtott másik kört *a zsidók* alkotják: az ECRI 2001-es jelentése az internetes antiszemita irodalom terjedésére hívja fel a figyelmet,⁶³⁸ míg egy 2004-es report jelzi, hogy egyre gyakoribbá váltak az antiszemita megnyilvánulások.⁶³⁹ Az ECRI 2005-ös jelentése ismét figyelmeztet az utóbbi jelenségre, amely mind neonáci csoportok, mint pedig bizonyos muszlim csoportok részéről tapasztalható.

3. A faji diszkrimináció elleni szabályozás

A kisebbségeket az élet számos területén éri hátrányos megkülönböztetés, emellett Nagy Britanniában (ahogy sok más országban is) *„a kisebbségi lét egyben sajátos, jól megkülönböztethető hátrányosabb szociális és társadalmi helyzetet jelent”.*⁶⁴⁰ A kisebbségi csoportok relatív sikertelenségében mind a – részben a múltbeli diszkriminációnak felróható – hátrányos indulási helyzet, mind az adott életviszonyban aktuálisan megvalósuló diszkrimináció szerepet játszik.

A faji diszkrimináció elleni fellépés keretében a brit törekvések nem korlátozódnak csupán a hátrányos megkülönböztetés pusztá elkerülésére, céljuk a tényleges esélyegyenlőség kialakítása.⁶⁴¹ Elsőként a diszkriminációt tiltó jogi szabályozást veszem górcső alá.

⁶³⁵ Barbara Cohen: Executive summary – Discrimination based on religion and belief – United Kingdom. 21. 06. 2004. p.1. - http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/religion_uk.pdf (A továbbiakban: Discrimination based on religion and belief)

⁶³⁶ Discrimination based on religion and belief pp.1-2., Fairness p.12.

⁶³⁷ ECRI 3.

⁶³⁸ ECRI 2.

⁶³⁹ Discrimination based on religion and belief. pp.1-2.

⁶⁴⁰ Kovács i.m. p.139.

⁶⁴¹ Barbara Cohen: Executive summary – Discrimination based on racial and ethnic origin. United Kingdom. 21. June 2004. p.4.- http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/race_uk.pdf (A továbbiakban: Discrimination based on racial and ethnic origin)

3.1. Nemzetközi egyezmények

Mivel az Egyesült Királyság nem rendelkezik írott alkotmánnyal, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos alapjoként történő megfogalmazására sincs lehetőség. *Így a diszkrimináció tilalmára vonatkozó legmagasabb szintű szabályozást nemzetközi egyezmények tartalmazzák.*

Az Egyesült Királyság számos, a diszkrimináció tilalmát rögzítő nemzetközi egyezményhez csatlakozott. Nem részese azonban ezek petíciós jogot adó rendelkezéseinek, így a faji megkülönböztetés valamennyi formáját tiltó ENSZ-egyezmény 14. cikkének illetve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya panaszjogról szóló fakultatív jegyzőkönyvének sem.

Nagy jelentőségű azonban az 1998 novemberében elfogadott, 2000 októberétől hatályos emberi jogi törvény.⁶⁴² E törvény előírja, hogy valamennyi belső jogszabályt úgy kell értelmezni, hogy az összhangban álljon az Emberi Jogok Európai Egyezményével, azaz gyakorlatilag átülteti, kvázi „alkotmányos” szintre emeli az Egyezményben biztosított jogokat. Az Egyezmény szövege mellett azonban az ahhoz fűződő, a Bizottság, a Bíróság illetve a Miniszteri Bizottság által adott autentikus értelmezéseket, véleményeket, ítéleteket is az angol jog mércéjévé teszi a törvény.⁶⁴³ Amennyiben a felsőbb bírói fórumok megállapítják, hogy egy jogszabály sérti az Egyezményt, a jogalkotó köteles azt módosítani. Emellett a törvény a hatóságoknak is tiltja, hogy az Egyezménnyel ellentétes módon járjanak el, azaz a hatóságok számára tilos a hátrányos megkülönböztetés az Egyezményben foglalt jogok vonatkozásában, valamennyi feladatuk ellátása során. A hatóságok körébe tartoznak a Parlament kivételével az állami szervek, így a bíróságok is, valamint a közfeladatot, közérdekű funkciót ellátó szervek.⁶⁴⁴ Érdekes, hogy a diszkrimináció-tilalom hatósági eljárásokra történő kiterjesztésével az Egyesült Királyság részben a 2000 júniusában elfogadott 12. számú kiegészítő jegyzőkönyv logikáját előlegezi meg, amelynek az Egyesült Királyság a mai napig nem részese. Jonathan Cooper hívja fel a figyelmet arra, hogy a bíróságok is a törvény személyi hatálya alá tartoznak, ami azt jelenti, hogy kötelesek figyelembe venni a törvény szabályait eljárásuk során, így abban az esetben is, amikor magánszemélyek közötti ügyeket döntenek el. *Így a diszkrimináció-mentes bánásmód követelménye közvetett módon horizontális hatályt is nyer, azaz magánszemélyek egymás közötti jogviszonyában is alkalmazhatóvá válik.*⁶⁴⁵

Az emberi jogi törvény elfogadása tehát igen jelentős lépést jelentett az angol antidiszkriminációs szabályozásban, mindazonáltal látni kell korlátait is, amelyek magából a Római Egyezményből adódnak. A diszkrimináció-tilalom járulékos volta és az Egyezményben rögzített jogok jellege csökkenti az emberi jogi törvény alkalmazási körét.

3.2. Magánjogi szabályok

A diszkrimináció elleni küzdelem Nagy-Britanniában főként magánjogi jellegű szabályok útján valósul meg, a büntetőjog eszközei csupán marginálisan, a feltétlenül szükséges mértékben jelennek meg.

⁶⁴² Human Rights Act 1998 (A továbbiakban: HRA)

⁶⁴³ HRA Sect. 2 (1)

⁶⁴⁴ HRA Sect. 6 (3) b)

⁶⁴⁵ Jonathan Cooper: Applying Equality and Non-Discrimination Rights through the Human Rights Act 1998. In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: Developing and using a new legal framework: New routes to equality. Oxford, Hart Publishing 2000, pp.39-64. p.61.

Az első faji diszkriminációt tiltó törvényt (Race Relations Act), amely Európában, sőt a világon is egyedülálló volt, 1965-ben fogadták el.⁶⁴⁶ A törvény meghozatalát történelmi körülmények tették szükségessé: az egykori brit gyarmatokról nagyszámú színes bőrű bevándorló érkezett az anyaországba. Ez egyrészt a rasszista megnyilvánulások egyre gyakoribbá válását, másrészt pedig a bevándorlási szabályok szigorítását vonta maga után. A faji diszkrimináció ellen fellépő törvény megalkotása egyrészt a szigorítások kompenzálását, másrészt pedig a bevándorlók beilleszkedését szolgálta.⁶⁴⁷

A jelenleg hatályos szabályokat az 1976-os faji kapcsolatokról szóló törvény (Race Relations Act) illetve ennek módosításai, kiegészítései tartalmazzák. A törvény már a jogharmonizációt megelőzően is tiltotta mind a közvetlen, mind a közvetett diszkriminációt megvalósító magatartásokat, bár nem használta ezen elnevezéseket.⁶⁴⁸ A szabályozást lényegesen erősítette a törvény 2000-es módosítása,⁶⁴⁹ amely szinte valamennyi hatósági funkcióra kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, és a hatóságok általános kötelezettségévé tette a faji egyenlőség előmozdítását.

A 2000/43/EK Irányelv harmonizációja sajátos jogszabályi formában, Rendelkezések („Regulations”) útján valósult meg.⁶⁵⁰ E jogforrás alkalmazását az 1972-es Európai Közösségekről szóló törvény (European Community Act) teszi lehetővé az uniós joganyag belső jogba való átültetésére. A Rendelkezések útján megvalósított jogharmonizáció azonban csupán lehetőség, a Kormány dönthetett volna úgy is, hogy törvény útján egészíti ki az antidiszkriminációs szabályokat. A Rendelkezések alkalmazása a következő korlátozást hordozza magában: ezek tartalma szigorúan az adott irányelv tárgyi hatályán belül marad, azaz csupán azokat a módosításokat tartalmazhatja, amelyek magából az irányelvből következnek. Nem foglalhatóak a Rendelkezésekbe olyan szabályok, amelyek célszerűségi megfontolásból kívánatosak, amennyiben az adott irányelv azokról nem szól.⁶⁵¹

E jogforrási forma alkalmazása nem problémamentes: *számos helyen megbontotta a korábbi szabályozás koherenciáját, bonyolulttá, nehezen áttekinthetővé, esetenként tartalmi szempontból is indokolatlanná tette azt.* Így a diszkrimináció okai mentén kettéválk a szabályozás: míg a faji egyenlőségről szóló törvény szín, faj, nemzetiség (ennek körében állampolgárság), etnikai és nemzeti származás alapján nyújt védelmet,⁶⁵² az irányelv a faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód követelményét rögzíti. Ennek megfelelően *a Rendelkezések által bevezetett módosítások, így a közvetett diszkrimináció és a zaklatás új fogalmai, valamint a bizonyítási teher megosztása kizárólag a faji, etnikai vagy nemzeti származás alapján megvalósuló diszkriminációra vonatkoznak.* A Rendelkezések által adott új definíciók illetve magasabb szintű védelem tehát nem vonatkozik a bőrszín és nemzetiség alapján történő diszkriminációra. A szabályozás áttekinthetetlen és inkohere voltát több szakértő, és maga a CRE is élesen kritizálta,⁶⁵³ jelezve, hogy a kettős struktúra jogbizonytalansághoz vezet.

⁶⁴⁶ Kovács i.m. p 143.

⁶⁴⁷ Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands. European Commission August 2004 pp.14-15.

⁶⁴⁸ Race Relations Act 1976 (A továbbiakban: RRA) Sect. 1.(1)

⁶⁴⁹ Race Relations (Amendment) Act 2000

⁶⁵⁰ Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003 (A továbbiakban: Regulations)

⁶⁵¹ Discrimination based on racial and ethnic origin p.4.

⁶⁵² RRA Sect. 3., Sect. 78.

⁶⁵³ The Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003 Briefing by the Commission for Racial Equality June 2003 p.2.- www.cre.gov.uk (A továbbiakban: CRE Briefing); Discrimination based on racial and ethnic origin p.4.,

A CRE álláspontja szerint⁶⁵⁴ legalább a borszín alapján történő hátrányos megkülönböztetésre is ki kellett volna terjeszteni a Rendelkezések hatályát a bizonytalanság és a felesleges pereskedés elkerülése érdekében. Nem logikus ugyanis, hogy éppen a borszín alapján elkövetett diszkriminációval szembeni védelem szintjét csökkentsék, hiszen a diszkriminációt gyakran az áldozat borszíne alapozza meg. Az elkövető nem feltétlenül ismeri az áldozat származását, gyakran pusztán borszíne alapján következtet arra. A Bizottság véleménye szerint annak analógiájára, hogy a Rendelkezések a nemzeti származás alapján történő különbségtételre is vonatkoznak, a borszín szerinti diszkriminációt is tartalmazhatták volna a Rendelkezések. Az Irányelv hatálya ugyanis egyik okra sem terjed ki, azonban nem is zárja ki a borszín alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát. E kiterjesztésre az Európai Közösségekről szóló törvény is lehetőséget adott volna.⁶⁵⁵

A diszkrimináció elleni küzdelem legfrissebb forrása a 2006-ban elfogadott egyenlőségi törvény,⁶⁵⁶ amely sajátos átmenetet képez az általános antidiszkriminációs törvény illetve az egyes szabályozási területeket kiegészítő jogszabály között. A törvény a faji diszkrimináció elleni fellépés szempontjából két releváns fejezetet tartalmaz: az 1. fejezet előírja, hogy a CRE-t, illetve a nők és a fogyatékkal élők egyenlőségének előmozdításáért felelős testületeket legkésőbb 2009 márciusáig meg kellett szüntetni, és helyette egy új, általános hatáskörű testületet kellett kialakítani. A második fejezet pedig a valláson és más meggyőződésen alapuló diszkrimináció tilalmát rögzíti. (A törvény további fejezetei a szexuális irányultsággal, a fogyatékkal és a nemi diszkriminációval kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazzák.)

3.3. Büntetőjogi szabályok

A büntetőjog szerepe az angol szabályozásban a minimum-modellhez közelít – csupán a legszorosabb értelemben büntetőjogi relevanciával bíró rasszista jellegű cselekmények esetén jelenik meg büntetőjogi tilalom. A közrendről szóló 1986-os törvény a faji gyűlöletkeltés vonatkozásában tartalmaz tényállásokat.⁶⁵⁷ E körben több magatartást tilt, így többek között szóbeli és írásbeli illetve egyéb megnyilvánulásokat, írott anyag kiadását és terjesztését, gyűlöletkeltő műsor sugárzását, színdarab előadását, gyűlöletre uszító írott anyag birtoklását, telefonhívásokat.

1994-ben új bűncselekményi tényállásként⁶⁵⁸ vezették be a szándékos zaklatást, amely ugyan bármely okból megvalósuló zaklatásra vonatkozik, azonban törvénybe iktatását az motiválta, hogy hatékonyabbá tegyék a rasszista magatartásokkal szembeni védelmet.⁶⁵⁹

Az 1998-as büntető törvény külön fejezetben szabályozta a rasszista magatartásokat. E jogszabály két típusú magatartást tekint rasszista cselekménynek. Egyrészt így minősül, amikor az elkövető a cselekmény elkövetése során, azt közvetlenül megelőzően vagy azt követően ellenséges magatartást tanúsít a sértettel szemben annak valós vagy vélt faji csoporthoz tartozása miatt. Rasszista cselekmény másrészt az egészben vagy részben rasszista motívumból elkövetett cselekmény is.⁶⁶⁰ A faji csoport e törvény alkalmazásában faj, szín, nemzetiség, állampolgárság, valamint etnikai vagy nemzeti származás alapján

⁶⁵⁴ CRE Briefing p.3.

⁶⁵⁵ European Communities Act (1972) Sect. 2 (2)b)-www.hms.o.gov.uk

⁶⁵⁶ Equality Act 2006 (c.3.)- www.hms.o.gov.uk

⁶⁵⁷ Public Order Act Art. Sect. 17-29.

⁶⁵⁸ Criminal Justice and Public Order Act 1994 Sect. 154 – beiktatta a szándékos zaklatás tényállását a Public Order Act 1986-ba (Sect. 4/A)

⁶⁵⁹ Rainer Nickel - Andrea Coomber – Marc Bell – Tansy Hutchinson – Karima Zahi: European Strategies to Combat Racism and Xenophobia as a Crime. April 2003 www.enar-eu.org p.13.

⁶⁶⁰ Crime and Disorder Act Sect. 28.

meghatározható csoportot jelent.⁶⁶¹ A törvény a következőket tekinti rasszista bűncselekménynek Anglia tekintetében: rasszista testi sértés, rasszista dolog elleni erőszak, rasszista közrend elleni bűncselekmények, rasszista zaklatás. A terrorizmus elleni fellépésről szóló 2001-es törvény a fenti rendelkezéseket a vallási okból elkövetett cselekményekre is kiterjesztette.⁶⁶²

Az 1998-as büntető törvény továbbá jogszabályi szintre emelte azt az esetjog által követett gyakorlatot, amely szerint az ítékezés során súlyosító körülményként kell figyelembe venni a rasszista motívumot, amennyiben nem speciális rasszista bűncselekményről van szó.⁶⁶³

A vallási okból való gyűlöletkeltés bűncselekményét 2006-ban iktatták be a közrendről szóló törvénybe.⁶⁶⁴

A büntetőjogi eszközök hatékonysága azonban nem optimális: annak ellenére, hogy öt bűncselekményi tényállás is alkalmazható a gyűlöletkeltés vonatkozásában, összességében alig tíz eset zárul elítéléssel évente.⁶⁶⁵ A rasszista bűncselekmények esetén indult eljárások 55%-a végződött elítéléssel 2000-2001-ben.⁶⁶⁶ Emellett nem is indul eljárás valamennyi rasszista jellegű bűncselekmény esetén – a rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy bár gyakrabban indul eljárás, továbbra sem tükrözi a valóságot a hatóságok tudomására jutott rasszista cselekmények száma. A büntetőjogi eszközök sikertelensége mögött több tényező állhat: az áldozatok illetve tanúk vonakodása, bizonyítási problémák valamint eljárási nehézségek, illetve a nem megfelelő rendőri reakció.⁶⁶⁷ A rendőri tevékenység hatékonyságának növelésére hasznos megoldást választott a londoni rendőrség: külön munkacsoportot állított fel a rasszista és erőszakos bűncselekmények kezelésére.⁶⁶⁸ Szintén sikerrel kecsegtet a rasszista cselekmények intézményközi megközelítése, azaz a szoros együttműködés a helyi rendőri szervek, a lakhatásért felelős hatóságok, az oktatási és szociális szervek, az ügyészség, a helyi faji egyenlőség tanácsok és civil szervezetek között.⁶⁶⁹ A belügyminisztériumon belül külön szervezeti egység működik, amelynek feladata az egyenlő bánásmód elősegítése a büntető igazságszolgáltatásban.⁶⁷⁰ Az ECRI 2005 évi jelentése szerint a fenti eszközök hatékonynak bizonyulnak: a civil szervezetek adatai alapján egyre jobbak a rasszista motívumú bűncselekmények felderítési mutatói, és 2002-2003 során 12,4%-al nőtt a rasszista motívumból elkövetett bűncselekmények miatti eljárások száma.⁶⁷¹

Az Egyesült Királyságban már 1986 óta külön nyilvántartást vezetnek a rasszista cselekményekről, bűncselekményekről. A rasszista cselekmények (racist incident) köre tágabb a rasszista bűncselekményeknél – minden olyan magatartás is e körbe tartozik, amely valamilyen okból nem minősül bűncselekménynek.⁶⁷²

1999 óta működik az etnikai monitorozás a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes eljárásoknál: az igazoltatások, letartóztatások, motozások alanyai illetve a börtönökben előforduló halálesetek vonatkozásában, melynek eredményét a

⁶⁶¹ Crime and Disorder Act Sect. 28.(4)

⁶⁶² Anti Terrorism, Crime and Security Act 2001

⁶⁶³ Crime and Disorder Act Sect. 82

⁶⁶⁴ Racial and Religious Hatred Act 2006

⁶⁶⁵ Discrimination based on racial and ethnic origin p.3.

⁶⁶⁶ Discrimination based on racial and ethnic origin p.3.

⁶⁶⁷ Discrimination based on racial and ethnic origin p. 3., ECRI 2.

⁶⁶⁸ ECRI 2.

⁶⁶⁹ ECRI 2.

⁶⁷⁰ Criminal Justice System – Race Unit – ECRI 3.

⁶⁷¹ ECRI 3.

⁶⁷² Briefing on Combatting Racist Crimes. The need for an EU level instrument on racism and xenophobia. CRE 16 June 2006 (kézirat)

Belügyminisztérium éves jelentésben rögzíti. Az ECRI javasolja a monitorozás kiterjesztését a vallási hovatartozás szempontjára is.⁶⁷³

Érdekes, hogy a büntetőjog valóban ultima ratio-eszközként működik, de a háttérben jelen van a diszkrimináció elleni fellépés általános szabályozásában is: amennyiben az elkövető nem tesz eleget a bíróság azon határozatának, hogy teljesítse az egyenlőség követelményét érvényesítő bizottság (CEHR, ld. később) által előírtakat, bűncselekményt követ el, és pénzbüntetéssel sújtható.⁶⁷⁴

3.4. Diszkriminációs okok, a vallási diszkrimináció

A faji diszkrimináció tilalma az 1976-os törvény szerint a bőrszín, faj, nemzetiség (ennek körében állampolgárság), etnikai és nemzeti származás alapján történő megkülönböztetésre terjed ki,⁶⁷⁵ míg a Rendelkezések a faji, etnikai vagy nemzeti származás alapján történő hátrányos megkülönböztetésre vonatkoznak.

*A faji egyenlőségről szóló törvény alapvetően nem vonatkozik a vallási diszkriminációra, néhány vallási csoportot azonban etnikai csoportnak minősítettek a bíróságok, így a diszkrimináció valamennyi formájával szemben védelemben részesülhetnek. Az esetjog faji csoportnak minősíti a zsidókat és a szikheket, nem minősülnek viszont annak a muszlimok, keresztények és buddhisták.*⁶⁷⁶

A vallási diszkriminációval szemben 2006-ig kizárólag a foglalkoztatással kapcsolatos ügyekben nyújtott védelmet a brit szabályozás. (Az Európai Unió foglalkoztatási keretirányelvének átültetésére szintén Rendelkezések formájában került sor.⁶⁷⁷) A vallási diszkrimináció tilalmát az új egyenlőségi törvény terjesztette ki az élet egyéb területeire, így az áruk, szolgáltatások nyújtására, a lakhatásra, az oktatásra, és a hatóságok valamennyi tevékenységére, valamint a diszkriminatív gyakorlatra és a diszkriminatív hirdetésekre.⁶⁷⁸ *Nem segíti elő az egységes védelmi szint kialakulását, hogy a vallási diszkrimináció esetén a tiltott magatartások meghatározásai nem mindenben egyeznek meg a faji diszkrimináció tiltott eseteivel (ld. később).*

3.5. Tiltott magatartások

Az 1976-os törvény a hátrányos megkülönböztetés közvetlen és közvetett elkövetési módját is tartalmazza, illetve kimondja, hogy faji diszkriminációnak minősül a szegregáció illetve a megtorlás is. A Rendelkezések a diszkrimináció fogalmi körébe sorolták a zaklatást is. (A megtorlásra vonatkozó szabályokat – az Irányelv logikájának megfelelően – az eljárási rendelkezések körében vizsgálom majd.) A tiltott magatartások áttekintése körében azt is elemzem, hogyan jelennek meg e fogalmak a vallási diszkriminációt tiltó jogszabályokban, azaz mennyiben segíti elő a jogalkalmazás egységét és áttekinthetőségét a fogalomrendszer.

3.5.1. Közvetlen diszkrimináció

A faji egyenlőségről szóló törvény értelmében *a közvetlen diszkrimináció* azt jelenti, hogy faji alapon egy adott személyt kevésbé kedvezően kezelnek, mint ahogyan más

⁶⁷³ ECRI 2, ECRI 3.

⁶⁷⁴ Equality Act 2006 Sect. 22(9)

⁶⁷⁵ RRA Sect. 3., Sect. 78.

⁶⁷⁶ ECRI 2.

⁶⁷⁷ The Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003

⁶⁷⁸ Equality Act 2006 Part II.

személyeket kezelnek vagy kezelnék.⁶⁷⁹ E fogalom megfelel az irányelv közvetlen diszkrimináció-fogalmának. A joggyakorlat számos ponton tovább finomította e definíciót: Nem szükséges, hogy a kevésbé kedvező elbánás kizárólag faji okból történjen – elegendő, ha ez egyik lényeges oka a kedvezőtlen bánásmódnak.⁶⁸⁰ Szintén nem feltétele a közvetlen diszkrimináció megállapításának, hogy a faji alapú eltérő bánásmód a sértett jellemzőin alapuljon: a faji tényező más módon is bekapcsolódhat a tényállásba. Így állapították meg a faji diszkriminációt abban az esetben, amikor egy pincérnőt azért bocsátottak el, mert megtagadta a munkáltató azon utasításának teljesítését, hogy ne szolgáljon ki fekete vendéget.⁶⁸¹ A vallási diszkrimináció 2006-ban megalkotott definíciója már tartalmazza e követelményt, és a jogalkalmazás szempontjából releváns más tényezőket is: így a releváns körülmények összehasonlítható voltát, illetve azt, hogy a diszkriminációt nem csupán valós vallási vagy világnézeti meggyőződés alapozhatja meg, hanem az elkövető ez irányú téves feltételezése is.⁶⁸² A vallási diszkriminációnak a foglalkoztatási keretirányelv végrehajtásaként bevezetett definíciója⁶⁸³ szintén tartalmazza az összehasonlítható helyzet követelményét, a többi pontosítást azonban nem. Ezen eltérések vélhetően nem fognak bizonytalanságokhoz vezetni a gyakorlatban, azonban a jogbiztonság és a fogalmi tisztaság érdekében mindenképpen szerencsésebb lett volna a fogalmak egységesítése.

3.5.2. Közvetett hátrányos megkülönböztetés

Közvetett hátrányos megkülönböztetésről akkor van szó az 1976-os törvény eredeti megfogalmazása szerint, ha van egy feltétel vagy követelmény, amely mindenkivel szemben azonos módon érvényesül, azonban az adott faji csoporthoz tartozók körében azok aránya, akik ennek eleget képesek eleget tenni, jelentősen kisebb, mint más csoportok esetében. További feltétel, hogy e követelmények ne legyenek igazolhatók a bőrszíntől, faji, etnikai, nemzeti származástól vagy nemzetiségtől független okokkal, és hátrányosak legyenek a sértettre nézve.⁶⁸⁴

Kérdésként merül fel e fogalommal kapcsolatban, hogy mit jelent az, hogy valaki „képes” eleget tenni egy adott követelménynek? A Lordok Háza tágan értelmezi e kitételt: nem csupán az elméleti, fizikai képességet vizsgálja, hanem az adott faji csoport kulturális vagy vallási tradíciójával való összeegyeztethetőséget is.⁶⁸⁵

További kérdés, hogy mit jelent az adott csoport jelentősen kisebb aránya – e tekintetben azonban nem alakult ki egységes álláspont.⁶⁸⁶

Szintén a gyakorlatnak kellett volna eldöntenie azt, mikor minősül egy adott feltétel a faji stb. okoktól független okokkal igazolhatónak. A Steel v. Post Office Workers-ügyben az elkerülhetetlenség mércéjét alkalmazta a bíróság az adott diszkriminatív feltétellel szemben, azaz azt vizsgálta, hogy elképzelhető-e más, nem diszkriminatív módszer az adott cél eléréséhez. Egy másik ügyben⁶⁸⁷ azonban egy jóval enyhébb tesztet alkalmaztak, a „józan gondolkodású ember általi elfogadhatóság” tesztjét, amely szerint elegendő, ha az adott követelmény vagy feltétel ésszerűnek tűnik egy józan gondolkodású ember számára. A bíróság azonban e teszt mellett sem állapodott meg, a Hampson v. Department of Education –

⁶⁷⁹ RRA Sect.1.(1)a)

⁶⁸⁰ Owen and Briggs v. James (1982)

⁶⁸¹ Zarcynska v. Levi (1978)

⁶⁸² Equality Act 2006. Sect. 45

⁶⁸³ The Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003 Sect.3

⁶⁸⁴ RRA Sect.1. (1)b)

⁶⁸⁵ Kovács i.m. p.154.

⁶⁸⁶ Kovács i.m. p.154.

⁶⁸⁷ Ojuitku v. Manpower Services Commission (1982)

ügyben⁶⁸⁸ újabb mércét alkalmazott, amelyben objektív egyensúlyt (gyakorlatilag arányosságot) követelt meg az adott feltétel diszkriminatív hatása és a feltételt támasztó személy szükségletei között. Az igazolhatóság kérdését tehát a joggyakorlatban sem kezelik egységesen.

A közvetett diszkrimináció a törvény 28. cikke alapján megvalósulhat *diszkriminatív gyakorlat útján* is – ez azt jelenti, hogy nem az adott feltétel vagy követelmény diszkriminatív, hanem annak alkalmazási módja. (Ez esetben azonban a jogérvényesítés lehetőségei szűkebbek: kizárólag a CRE/CEHR indíthat eljárást a törvény 58-62-es cikkeiben meghatározottak szerint.) A diszkriminatív gyakorlat kategóriájába tartozik továbbá az is, ha pusztán azért nem valósul meg közvetett diszkrimináció, mert nem kerül sor arra, hogy meghatározott faji csoportokra alkalmazzák, azonban ha ez történne, vélhetően közvetett diszkrimináció valósulna meg. Ez gyakorlatilag megfelel a 2000/43/EK irányelv közvetett-diszkrimináció fogalmának is, amely alapján potenciális hátrányokozás esetén is megállapítható a közvetett diszkrimináció.

A faji irányelvet az angol jogba átültető Rendelkezések a következőképpen határozzák meg a közvetett diszkrimináció fogalmát: egy olyan feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat alkalmazása, amely más faji, etnikai vagy nemzeti származású személyekkel szemben egyaránt alkalmazható, amely azonban adott faji, etnikai vagy nemzeti származású személyeket különösen hátrányosan érint más személyekhez képest, és amely nem arányos eszköz egy legitim cél elérése érdekében. (Az új fogalom tehát a diszkriminatív gyakorlatot is beemeli a közvetett diszkrimináció körébe.) E fogalom az irányelv tárgyi hatálya alá tartozó területeken, faji, etnikai vagy nemzeti származás alapján történő hátrányos megkülönböztetés esetén érvényesül. Egyéb esetekben az 1976-os törvényben meghatározott fogalmakat⁶⁸⁹ kell alkalmazni.

Felmerül a kérdés, hogy megfelelő-e a faji irányelv átültetése a közvetett diszkrimináció vonatkozásában, méghozzá az objektív igazolhatóság mércéjével kapcsolatban. Az Irányelv szerint közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat meghatározott faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érinthet, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektíve igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.⁶⁹⁰ A Rendelkezések azonban csupán a legitim cél és az arányosság követelményét írják elő. A CRE felhívja a figyelmet arra, hogy az arányosság alacsonyabb szintű védelmet nyújt, mint az eszközök megfelelő és szükséges voltának megkövetelése.⁶⁹¹ Lehetséges ugyanis, hogy az adott eszköz ugyan arányos, de más eszközzel is elérhető lenne az adott cél – ekkor megfelelés és szükségesség mércéje szerint megvalósul a közvetett diszkrimináció. Így például, ha tilos szakállt viselni egy csokoládégyárban, ez higiéniai okokból igazolható és arányos is, azonban nem adhat alapot arra, hogy megtagadják a szakállas emberek alkalmazását, hanem gondoskodni kell olyan eszközökről, amelyekkel letakarható a szakáll. Annál is inkább indokolt lett volna az Irányelv mércéjének alkalmazása, mert a joggyakorlatban – ahogy fent láttuk - már megjelent az adott eszköz elkerülhetetlenségének követelménye.

Némi zavart okozhat a joggyakorlatban, hogy a 2006-os Egyenlőségi törvény *a faji alapú közvetett diszkrimináció fogalmaitól eltérően határozza meg a valláson vagy más meggyőződésen alapuló közvetett megkülönböztetést.*⁶⁹² Így például vallási diszkrimináció esetén elegendő, ha az ésszerű okkal igazolható, azaz leszállítja a kimentés mércéjét. A vallási

⁶⁸⁸ Hampson v. Department of Education (1990)

⁶⁸⁹ A közvetett diszkrimináció (1.cikk (1)b)) és a diszkriminatív gyakorlat (28.cikk)

⁶⁹⁰ Irányelv 2.cikk (2) b)

⁶⁹¹ CRE Briefing p.4.

⁶⁹² Equality Act 2006 Sect.45. (3)

diszkrimináció tilalmát a foglalkoztatás területén rögzítő Rendelkezések pedig egy újabb fogalmat alkotnak, amely lényegében megfelel a faji irányelvet átültető Rendelkezések fogalomhasználatának, és az arányosság követelményét állítja fel az adott intézkedéssel szemben.⁶⁹³ Ez viszont azt is jelenti, hogy a vallási diszkrimináció vonatkozásában eltérő mérce érvényesül attól függően, hogy az a foglalkoztatás területén vagy más területen valósul meg. Tovább bonyolódik a helyzet (és sérül a jogbiztonság), amikor nem egyértelmű, hogy a diszkrimináció faji vagy vallási alapon, illetve a faji okok közül pontosan melyik alapján valósult meg.

3.5.3. Zaklatás

Az Irányelv értelmében a zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó, nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki. A zaklatásra az angol szabályozás eredetileg nem adott meghatározást, a faji illetve nemi diszkriminációs esetjog szerint azonban a zaklatás közvetlen diszkriminációnak minősül.⁶⁹⁴ A Rendelkezések az irányelv rendelkezéseivel összhangban definiálják a fogalmat: faji, etnikai vagy nemzeti származáshoz kapcsolódó nemkívánatos magatartás, amelynek célja vagy hatása, hogy az adott személy méltóságát sértse, vagy megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet teremtsen. *A magatartásnak azonban csak akkor tulajdoníthatóak a fenti hatások, ha az összes körülmény figyelembevételével, különösen az adott személyek ismeretében ésszerűen úgy ítéltető meg, hogy ilyen hatással bír.*⁶⁹⁵ A CRE viszont erősen kétségesnek tartja, hogy a fenti megszorító kitéttel a Rendelkezésekben szereplő fogalom eleget tesz-e az irányelvek elvárásainak, illetve nem csökkenti-e a gyakorlatban meglévő védelmi szintet, mivel erőteljesen szubjektív teszthez köti azt.⁶⁹⁶

A Rendelkezések a munkaadók számára, illetve az Irányelv hatálya alá tartozó valamennyi területen külön is tiltják a zaklatást.⁶⁹⁷ A vallási diszkrimináció tilalmáról szóló általános egyenlőségi törvény nem rögzíti a zaklatás tilalmát (nem kizárt azonban, hogy a joggyakorlat ez esetben is bevonja majd a közvetlen diszkrimináció fogalmi körébe). A vallási diszkriminációt a foglalkoztatás területén tiltó Rendelkezések azonban – a faji diszkriminációról szóló Rendelkezésekkel azonos módon - tartalmazzák a zaklatás tilalmát.⁶⁹⁸

A zaklatás fogalmával kapcsolatban két 2003-as bírósági döntés⁶⁹⁹ eredményezett visszalépést. Ugyan mindkét ügy a nemi diszkriminációval volt összefüggésben, a szabályozások hasonlósága miatt vélhetően a faji alapú hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben is hasonló döntések születnek majd. *A döntések szerint csupán akkor állapítható meg zaklatás, ha az alperes felmutat egy faj illetve nem szerint különböző, azonban minden egyéb szempontból összehasonlítható helyzetben levő személyt, azaz megköveteli a helyzetek tényleges összehasonlíthatóságát* – amit az irányelvek még a közvetlen illetve közvetett diszkrimináció eseteiben sem követelnek meg. Ez a kritérium sem az eddigi brit joggyakorlatból, sem irányelvekből nem következik. *Amennyiben az összehasonlíthatóság kritériumát a faji alapú zaklatás vonatkozásában is átveszik a*

⁶⁹³ Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003 Sect.3.

⁶⁹⁴ Discrimination based on racial and ethnic origin p.4.

⁶⁹⁵ Regulations Sect. 5.

⁶⁹⁶ CRE Briefing p.6

⁶⁹⁷ Regulations Sect. 6.-7.,18., 22., 27.

⁶⁹⁸ Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003 Sect.5

⁶⁹⁹ McDonald v. Advocate-General for Scotland (House of Lords 2003) és Pearce v. Governing Body of Mayfield school (House of Lords 2003)

bíróságok, felmerülhet, hogy az Egyesült Királyság nem tesz eleget az Irányelvben foglaltaknak.

3.5.3. A hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás

Az Irányelv 2. cikk (4) bekezdése szerint a megkülönböztetésre adott utasítás jogellenes megkülönböztetésnek minősül. Az 1976-os törvény tiltja e magatartást. A diszkrimináció elkövetésére történő utasítás adása abban az esetben tilos, ha az illető utasítási jogkörrel rendelkezik az adott személy vonatkozásában, illetve ha az utasítást adó kívánságait az adott személy általában teljesíti.⁷⁰⁰ Tilos a diszkrimináció elkövetése érdekében történő nyomásgyakorlás is. Nyomásgyakorlásnak minősül az adott cselekmény akkor is, ha nem az adott személyt célozza közvetlenül, hanem olyan módon valósul meg, hogy az adott személy tudomást szerezhet róla.⁷⁰¹ A diszkriminációra való utasítás illetve nyomásgyakorlás tilalmát a Rendelkezések a zaklatásra történő utasításra is kiterjesztették.⁷⁰² A vallási diszkriminációt tiltó általános egyenlőségi törvény is rögzíti az utasítás tilalmát,⁷⁰³ a foglalkoztatás irányelv végrehajtásáról szóló Rendelkezések azonban nem tartalmazzák e tilalmat, csupán a munkáltató felelősségéről szólnak a munkavállalók által elkövetett jogsértésekért.⁷⁰⁴

Részben e területhez kapcsolódik, illetve e szabályok hatékonyságát erősíti az 1976-os törvény azon rendelkezése is, amely megteremti a munkáltatók és felettesek felelősségét alkalmazottaik törvénybe ütköző magatartásáért, függetlenül attól, hogy tudott-e az adott cselekedetről, illetve a jóváhagyásával cselekedett-e alkalmazottja. Azaz mind a munkáltató, mind a munkavállaló felel a jogellenes cselekményért. Kimentheti magát azonban a munkáltató, ha bizonyítja, hogy minden ésszerű intézkedést megtett annak érdekében, hogy elejét vegye a munkavállaló más munkavállalókkal szembeni diszkriminatív magatartásának.⁷⁰⁵ A törvény 2000-es módosítása a rendőrségi előjáró felelősségét is megteremtette a beosztottja által elkövetett jogellenes magatartás vonatkozásában.⁷⁰⁶

3.5.4. Egyéb tiltott magatartások: segítségnyújtás jogellenes magatartás elkövetéséhez, szegregáció

Az Irányelv követelményeihez képest többlet-garanciát nyújt az a rendelkezés, amely a diszkriminációhoz való segítségnyújtást is jogellenessé nyilvánítja. Az a személy, aki szándékosan segítséget nyújt másnak ahhoz, hogy diszkriminációt, vagy más, a faji kapcsolatokról szóló törvény által tiltott magatartást kövessen el, ugyanúgy minősül, mint maga a jogellenesen eljáró személy.⁷⁰⁷ E tilalmat a vallási diszkrimináció tilalmáról szóló 2006-os törvény nem tartalmazza, azonban megjelenik a valláson alapuló foglalkoztatási diszkriminációt tiltó Rendelkezésekben.⁷⁰⁸

A faji kapcsolatokról szóló törvény értelmében – számos nemzetközi dokumentumnak megfelelően⁷⁰⁹ - kevésbé kedvező bánásmódnak minősül a faji okból megvalósított szegregáció is.⁷¹⁰

⁷⁰⁰ RRA Sect. 30.

⁷⁰¹ RRA Sect. 31.

⁷⁰² Regulations Sect. 31., 32.

⁷⁰³ Equality Act 2006 Sect. 55

⁷⁰⁴ Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003 Sect. 22.

⁷⁰⁵ RRA Sect. 32

⁷⁰⁶ Race Relations (Amendment) Act 2000 Sect. 4 – RRA Sect. 76/A, 76/B

⁷⁰⁷ RRA Sect. 33.

⁷⁰⁸ Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003 Sect. 23.

⁷⁰⁹ ENSZ Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának leküzdéséről szóló egyezmény 3. cikk., General Recommendation No.19: Racial segregation and apartheid (Art.3.) 18/08/95 – www.unhchr.ch, General

3.5.5. Kimentés: valódi és döntő foglalkoztatási követelmények

Az Irányelv lehetőséget ad a tagállamok számára az ún. valódi és döntő foglalkoztatási követelmények elismerésére, amikor kimondja, „hogy az eltérő bánásmód, amely valamely faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó tulajdonságon alapul, nem jelent megkülönböztetést, amennyiben a vonatkozó konkrét foglalkozási tevékenység természetéből vagy végzésének a körülményeiből adódóan ez a tulajdonság valódi és döntő foglalkoztatási követelménynek számít, feltéve, hogy a cél jogszerű és a követelmény arányos.”⁷¹¹

A faji egyenlőségről szóló törvény eredetileg négy esetben, taxatív módon tette lehetővé valódi és döntő foglalkoztatási követelmények alkalmazását: színész vagy más szereplő esetén, ha az előadás autentikus volta érdekében ez szükséges; műalkotás modellje esetén, szintén az alkotás autentikus volta érdekében, bizonyos ételek, italok kiszolgálása esetén, ugyanezen okból, illetve olyan esetekben, amikor meghatározott csoportok részére nyújtanak személyes szolgáltatást, és a szolgáltatások hatékonysága érdekében szükséges, hogy a szolgáltató az adott csoporthoz tartozzon.⁷¹² E megoldás jelenleg a bőrszín és a nemzetiség alapján történő különbségtétel esetén érvényesül.

A faji, etnikai, nemzeti származás alapján történő megkülönböztetés esetén pedig az irányelvvel összhangban álló új, általános szabály érvényesül. A Rendelkezések 7. cikke szerint a meghatározott faji csoporthoz tartozás vagy etnikai, nemzeti származás a munka természetéből vagy a munkavégzés körülményeiből adódóan valódi és döntő foglalkoztatási követelményt képezhet, amelyre akkor hivatkozhat a munkáltató, ha adott esetben arányos annak alkalmazása. Nem diszkriminatív a munkáltató magatartása, ha az adott személy nem tesz eleget e követelménynek vagy a munkáltató nem elégedett azzal, ahogyan eleget tesz annak, és az adott körülmények között erre ésszerű oka van.

A CRE arra figyelmeztet, hogy *a Rendelkezések nem megfelelően ültetik át a brit jogba a valódi és döntő foglalkoztatási követelményekre vonatkozó általános szabályozást: nem tartalmazzák a legitim cél követelményét.* Amellett, hogy a Bizottság alapvetően az általános fogalom-meghatározást támogatja a részletező szabályozási modellel szemben, a Rendelkezések által megfogalmazottakat meglehetősen aggályosnak tartja. Az új meghatározás ugyanis egyrészt nem nyújt megfelelő garanciát a visszaélések elkerülésére, másrészt pedig – a jogszerű cél megkövetelése hiányában – nem felel meg az Irányelvben foglaltaknak.⁷¹³

A valódi és döntő foglalkoztatási követelmények általános megfogalmazása a vallási diszkrimináció vonatkozásában is érvényesül.⁷¹⁴

3.6. Személyi és tárgyi hatály

Az Irányelv a Közösségre ruházott hatáskörök keretein belül a foglalkoztatás, az oktatás, az áruk és szolgáltatások nyújtása, a szociális védelem és előnyök terén tiltja a hátrányos megkülönböztetést, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is.

Recommendation No.29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 14.-17. – www.unhchr.ch, ECRI General Policy Recommendation No.3 Combating racism and intolerance against Roma. – www.coe.int, ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and racial discrimination – www.coe.int

⁷¹⁰ RRA Sect. 1(2)

⁷¹¹ Irányelv 4. cikk

⁷¹² RRA Sect. 4 (3), 5.

⁷¹³ CRE Briefing p.5.

⁷¹⁴ Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003 Sect. 7.

A faji kapcsolatokról szóló törvény II-III. része tartalmazza azon életviszonyokat, amelyekre a törvény hatálya kiterjed. A II. rész a foglalkoztatáshoz kapcsolódó életviszonyokkal foglalkozik, ezen belül a munkáltatók illetve más szervek (vállalkozások tagjai között, szakszervezetek, minősítések és engedélyek kiadásáért felelős testületek, szakképző testületek stb.) által megvalósított hátrányos megkülönböztetéssel. A III. rész pedig a hátrányos megkülönböztetés egyéb területeit tömöríti: az oktatás, áruk, szolgáltatások nyújtása, lakhatás területeit, valamint a 25 fős vagy nagyobb létszámú egyesületek jogviszonyait (tagfelvétel, tagsági viszony). A törvény az egyes életviszonyokhoz speciális kimentési lehetőségeket is társít.

A hatóságok, közhatalmi szervek tevékenysége gyakorlatilag az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó területeken, szolgáltató funkcióik vonatkozásában tartozik az Irányelv hatálya alá. Egyéb hatósági funkciókra, így például a büntetés-végrehajtás, rendőri eljárás keretében tanúsított hatósági magatartásra az Irányelv által nyújtott védelem nem terjed ki.

Az angol anti-diszkriminációs esetjog is különbséget tesz a hatóságok szolgáltató illetve végrehajtó, szabályozó és ellenőrző funkciói között.⁷¹⁵ Annak érdekében, hogy elkerüljék, hogy a hatóságokra kettős mérce vonatkozzék aszerint, hogy mely funkciójukban járnak el, az 1976-os törvénybe a 2000-es módosítás során⁷¹⁶ beiktattak egy új rendelkezést, amely előírja, hogy a hatóságok bármely funkciójukban kötelesek tartózkodni a diszkriminatív eljárástól.⁷¹⁷ *Az Irányelv átültetése azonban ismét kettős mércéhez vezetett: a Rendelkezések által nyújtott magasabb szintű védelem (pl. a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok) kizárólag az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó területekhez kapcsolódó szolgáltató funkciókra terjed ki. Az egyéb hatósági funkciókra az eredeti, szűkebb védelem vonatkozik.*

A hátrányos megkülönböztetést tiltó törvény tárgyi hatálya a Faji Egyenlőség Bizottság megállapítása szerint több terület vonatkozásában szélesebb az Irányelvben előírtaknál, más területeken pedig a Rendelkezések is tágították. A szabályozás azonban a Rendelkezésekkel kiegészítve sem ad megfelelő védelmet az önfoglalkoztatás eseteire.⁷¹⁸

A szabályozás tárgyi hatályát közvetve tágítja a *diszkriminatív hirdetéseket jogellenessé nyilvánító rendelkezés*, amely tiltja olyan hirdetések nyilvánosságra hozatalát, amelyek jelzik egy adott személy diszkrimináció elkövetésére irányuló szándékát, vagy ésszerűen ekként értelmezhetőek. A diszkriminatív hirdetés attól függetlenül jogellenes, hogy egyébként a törvény tárgyi hatálya alá tartozó magatartásokra vonatkozik-e, kivéve, ha a törvény egyéb rendelkezései kifejezetten rögzítik az adott magatartás jogszerű voltát.⁷¹⁹

3.7. Jogérvényesítés: szervezeti és eljárási rendelkezések

3.7.1. Az egyenlő bánásmód előmozdításáért felelős testület

Az Irányelv 13. cikke értelmében a tagállamok kijelölnek egy vagy több olyan szervet, amelynek feladata annak ösztönzése, hogy a személyekkel való faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmód megvalósuljon. A testület hatáskörébe tartozik a megkülönböztetés áldozatainak való segítségnyújtás, független vizsgálatok folytatása, valamint független jelentések kiadása és javaslattétel a faji vagy etnikai megkülönböztetéssel összefüggő bármely kérdésben.

⁷¹⁵ R. v. Entry Clearance Officer Bambay ex parte Amin (1983) 2 AC-818 – Hivatkozik rá: CRE Briefing p.5.

⁷¹⁶ Race Relations (Amendment) Act 2000 Sect. 1

⁷¹⁷ RRA Sect. 19/B

⁷¹⁸ CRE Briefing p.5.

⁷¹⁹ RRA Sect. 29.

Az 1965-ös törvény létrehozta a Faji Kapcsolatok Egyeztető Tanácsát (Race Relations Board), amelynek feladata az volt, hogy elősegítse a felek közötti békés megegyezést. Ennek sikertelensége esetén bíróság előtti jogérvényesítésre volt lehetőség.⁷²⁰ Az 1968-as törvény kiegészítette a testület hatáskörét a bírósághoz fordulás jogával. Létrehoztak továbbá egy új szervezetet, a Közösségi Kapcsolatok Bizottságát (Community Relations Commission), amelynek célja az egyes csoportok közötti jó kapcsolatok előmozdítása volt.⁷²¹ Azaz különálló szervezetek feleltek a jogszabályi tilalom érvényesítéséért, illetve a társadalmi kohézió megteremtéséért.

A Faji Egyenlőség Bizottságot (CRE) 1976-ban hozták létre, és 2007 október 1-el, az új, általános hatáskörű Egyenlőségi és Emberi Jogi Bizottság (CEHR) felállításával szüntették meg. Annak ellenére, hogy egy megszűnt intézményről van szó, érdemes megvizsgálni feladatait és működését, tekintettel arra a jelentős szerepre, amelyet a faji diszkrimináció elleni fellépésben játszott, illetve, hogy a CEHR működése és hatásköre jelentős mértékben épít a CRE-re.

A CRE Központi hivatala Londonban működött, ezen kívül Anglia három régiójában, valamint Skóciában és Walesben voltak kirendeltségei. E megoldás eleget tett az ECRI 2. számú általános politikai ajánlásában foglaltaknak. A biztosokat a felelős miniszter nevezte ki négy évre.⁷²² A CRE feladatai rendkívül széles körűek voltak.⁷²³ Fellépett a jogellenes diszkrimináció ellen,⁷²⁴ az esélyegyenlőség megteremtése, valamint a különböző faji csoportok közötti jó kapcsolatok érdekében. Rendszeresen áttekintette a faji egyenlőségről szóló törvényt és javaslatot tehetett annak módosítására. Egyéni panaszok esetén segítséget nyújtott az áldozatoknak, szükség esetén bíróság előtti jogi képviselést is ellátott. A Bizottság által támogatott ügyek esetében a pernyertesség aránya mintegy kétszerese volt a nem támogatott ügyekének.⁷²⁵ Hivatalból ún. formális vizsgálatokat folytathatott, mind egyedi ügyben, mind általánosságban is vizsgálhatta az egyenlő bánásmód érvényesülését valamely területen.⁷²⁶ A vizsgálat lezárásaként jelentést készített, illetve ajánlásokat fogalmazott meg az érintett szerv számára, valamint javaslatot tehetett jogszabály-módosításra. Amennyiben a formális vizsgálat során jogellenességet észlelt, a Bizottság speciális formában, ún. antidiszkriminációs közleményben (non-discrimination notice) felszólíthatta a jogsértőt arra, hogy a jövőben tartózkodjék e magatartástól. Emellett felhívhatta a jogsértő figyelmét a diszkriminatív gyakorlat megváltoztatására, valamint arra, hogy számoljon be a Bizottságnak az általa eszközölt módosításokról, és szolgáltasson ezt megalapozó információkat.⁷²⁷ A közleményben foglaltak ellen az érintett bíróság előtt jogorvoslattal élhetett. Amennyiben a bíróság a közleményben előírt valamely kötelezettséget nem tartotta megfelelőnek, megsemmisíthette a közlemény adott részét, illetve megállapíthatott egyéb jogkövetkezményt is.⁷²⁸ A CRE nyilvántartást vezetett a jogerős közleményekről, amelyet díj fizetése ellenében mindenki jogosult volt megtekinteni, illetve másolatot kérni róla.

A Bizottság magatartási kódexeket állított össze,⁷²⁹ kutatási, oktatási tevékenységet folytatott, illetve támogatást nyújthatott mások ez irányú tevékenységéhez, valamint anyagi és egyéb támogatást nyújtott az egyenlő bánásmód előmozdítását elősegítő szervezetek számára.

⁷²⁰ Kovács i.m. p.144.

⁷²¹ Kovács i.m. p.145

⁷²²The CRE's Race Equality Scheme 2005-2008. – <http://83.137.212.42/sitearchive/cre/about/raceequalityscheme.html>

⁷²³ RRA Part III. és Discrimination based on racial and ethnic origin p.6.

⁷²⁴ A zaklatás elleni fellépést a Rendelkezők tették a Bizottság feladatává: Regulations Sect. 36-38.

⁷²⁵ Kovács i.m. p.173.

⁷²⁶ Kovács i.m. p. 166.

⁷²⁷ RRA Sect.58.

⁷²⁸ RRA Sect. 59.

⁷²⁹ RRA Sect. 47.

Tevékenységről éves jelentést készített, amelyet a Parlament elé terjesztett, valamint gondoskodott annak nyilvánosságra hozataláról.

A CRE feladatai között tehát egyaránt megjelent a hátrányos megkülönböztetés jogszabályi tilalmának érvényesítése, illetve a diszkrimináció ellen egyéb formában megvalósuló küzdelem. Ennek körében számos figyelemfelhívó és előítélet-csökkentő kampányt kezdeményeztek.⁷³⁰

A Bizottság működésének súlypontja időről időre módosult: a korai időszakban (1977-84) a törvény szabályainak érvényesítése volt a fő cél, ezt követően a 90-es évek elejéig az esélyegyenlőség előmozdítása vált hangsúlyosabbá, majd a 90-es évektől kezdve előtérbe kerültek a felvilágosító kampányok, promóciók.⁷³¹ Az egyedi ügyekkel kapcsolatos tevékenység már az 1980-as évektől kezdve csökkenő tendenciát mutatott,⁷³² az ezredfordulón pedig tovább csökkent.⁷³³ A hivatalból lefolytatott általános vizsgálatok száma az egyedi ügyek csökkenésével fordított arányban nőtt, az ezredfordulót követően azonban ezek száma is lecsökkent.⁷³⁴

A 2006-ban elfogadott új, általános egyenlőségről szóló törvény a CRE megszüntetéséről, és egy új, nem csupán a faji diszkrimináció tekintetében hatáskörrel rendelkező testület, az Egyenlőségi és Emberi Jogi Bizottság (CEHR) létrehozásáról rendelkezik. A testület létrehozásával legkésőbb 2009. március 31-ig⁷³⁵ kellett megszüntetni a faji, nemi és a fogyatékkal élők hátrányos megkülönböztetése ellen küzdő szakosított testületeket. Az új, 2007. október 1-vel felállított Bizottság hatáskört kapott az életkoron, fogyatékonyságon, nemén, faji származáson, szexuális irányultságon valamint valláson és más meggyőződésen alapuló megkülönböztetés, illetve az emberi jogok előmozdítása tekintetében.⁷³⁶ *A CEHR sajátos megoldás az antidiszkriminációs testületek körében: olyan általános hatáskörű testület, amelynek a tevékenysége alapjául szolgáló rendelkezéseket nem egyetlen jogszabály, hanem külön törvények tartalmazzák.*⁷³⁷ E megoldás célszerűségét csupán a kialakult, több éves gyakorlatban lehet megítélni, azonban féltő, hogy az esetenként eltérő tárgyi hatály és fogalomhasználat nem fogja egyszerűsíteni a testület jogalkalmazói tevékenységét.

A Bizottság összetételére és működésére vonatkozó szabályokat a törvény 1. számú melléklete tartalmazza. A CEHR 10-15 tagját a felelős miniszter nevezi ki, megfelelő tudással és szakértelemmel rendelkező személyek köréből, figyelemmel arra, hogy a Bizottság egésze rendelkezzen a tevékenysége folytatásához szükséges szakértelemmel. A biztosok körében kell, hogy legyen 1-1 fogyatékkal élő, illetve a walesi és skóciai viszonyokat jól ismerő személy. A testület összetétele egyebekben nem tükrözi a működésével érintett célcsoportokat. A biztosokat határozott, kettő és öt év közötti időtartamra nevezik ki, és újraválaszthatóak. A CEHR elnökét és alelnökét és alelnökeit az illetékes miniszter nevezi ki. (A Testület jelenlegi elnöke az CRE egykori elnöke, Trevor Philipps.) A miniszter felmentheti az adott biztost, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az illető nem alkalmas feladatának

⁷³⁰ Így például 1998-ban az előítéletek leküzdésére irányuló sajtókampányt indítottak. Ld. Framework Convention Report

⁷³¹ Kovács i.m. p.169.

⁷³² Kovács i.m. p.170

⁷³³ Discrimination based on racial and ethnic origin.p.7.

⁷³⁴ Kovács i.m. p.170.

⁷³⁵ Equality Act 2006 Sect. 36.

⁷³⁶ Explanatory Notes to the Equality Act 2006 - http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2006/en/ukpgaen_20060003_en_1

⁷³⁷ E jogszabályok az Equality Act 2006 értelmében: Equal Pay Act 1970; Sex Discrimination Act 1975; Race Relations Act 1976; Disability Discrimination Act 1995; Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003; Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003; Employment Equality (Age) Regulations 2003; Equality Act 2006

ellátására, illetve nem hajlandó arra. *E megoldás kifejezetten ellentétes az ECRI-ajánlás 5. elvében foglalt azon kitételrel, amelynek értelmében garanciákat kell nyújtani az önkényes elbocsátással szemben.* A testület illetve a biztosok tehát láthatóan erőteljes függőségi viszonyban állnak a miniszterrel. Tovább erősíti a függőséget a Bizottság finanszírozása: a miniszter olyan összeget biztosít a Bizottság számára, amely megítélése szerint ésszerűen elegendő a feladatok teljesítéséhez. Keveset enyhítenek a fentiekben azok a rendelkezések, amelyek értelmében a biztosok nem köztisztviselők, illetve amelyek értelmében a miniszternek törekednie kell arra, hogy a lehető legkisebb mértékű kényszernek és korlátozásnak vesse alá Bizottságot tevékenységének, prioritásinak, időbeosztásának meghatározásában. *A CEHR tehát – annak ellenére, hogy státuszának lényegi pontjait törvény határozza meg – függetlenség tekintetében nem felel meg az ECRI ajánlásában foglaltaknak.* A Bizottság független annyiban, hogy eljárási rendjét a törvény keretei között szabadon alakíthatja. A törvény nem szól arról, hogy a CEHR-nek – a CRE-hez hasonlóan – területi kirendeltségei lennének, ahogyan azt az ECRI ajánlás 6. elve javasolja.

Egy általános hatáskörű antidiszkriminációs testület kapcsán mindig kardinális kérdés, hogy mennyire kapnak kellő hangsúlyt a diszkrimináció egyes formái. A CEHR szabadon hozhat létre tanácsadó illetve döntési jogosultsággal rendelkező bizottságokat. Az utóbbi körben három (al)bizottság felállítására kötelezi a törvény: skóciai, walesi és a fogyatékkal élők ügyeivel foglalkozó albizottságokéra. Azaz a diszkrimináció formái közül csupán a fogyatékek alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetésnek szentel külön figyelmet a törvény, a Bizottság működése során azonban rugalmasan alakíthatja (al)bizottsági rendjét.

A CEHR kötelezettségei tekintetében első helyen állnak az esélyegyenlőség megteremtése érdekében ellátandó feladatok. Így feladata az egyenlőség és sokféleség, valamint az emberi jogok érvényesülésének előmozdítása, különféle eszközökkel, nevezetesen a jogszabályi tilalom és kötelezettségek érvényesítésével, a társadalom erre vonatkozó ismereteinek bővítésével, promóciós tevékenységgel, oktatással, kutatással, az egyenlőség és sokféleség megteremtését célzó „jó gyakorlat” kialakításával, magatartási kódexek összeállításával.⁷³⁸ Kiemelt feladata az egyes társadalmi csoportok közötti megértés és jó kapcsolatok előmozdítása, a társadalmi előítéletek elleni, és az annak érdekében való fellépés, hogy az egyes társadalmi csoportok tagjai egyenrangú szereplőként legyenek jelen a társadalmi életben. E körben a törvény külön hangsúlyt fektet a faji, vallási csoportok közötti jó kapcsolatok előmozdítására.⁷³⁹ Időről időre – szakértők bevonásával – értékelnie kell a tevékenysége nyomán bekövetkezett társadalmi változásokat, és meg kell határoznia, hogy konkrétan milyen célok, eredmények elérésére törekszik, illetve az eredmények értékelését lehetővé tevő indikátorokat.⁷⁴⁰

A CEHR további feladata az emberi jogokkal és az egyenlőség előmozdításával kapcsolatos jogszabályok monitorozása és az ezzel kapcsolatos javaslattevés illetve tanácsadás.⁷⁴¹ A CEHR jogi tanácsot adhat a diszkrimináció áldozatainak, képviselőket biztosíthat, helyiséget biztosíthat a vita békés rendezésére, vagy bármilyen más formában segítséget nyújthat.⁷⁴² Az új Bizottság bármely, az egyenlőség, az emberi jogok és társadalmi csoportok közötti jó kapcsolatok előmozdításával összefüggő tárgyban vizsgálatot folytathat. Amennyiben azonban a vizsgálat során egy adott személy jogellenes cselekményére derülne

⁷³⁸ Equality Act 2006 Sect.8, 13., 14.

⁷³⁹ Equality Act 2006 Sect.10.

⁷⁴⁰ Equality Act 2006 Sect.12.

⁷⁴¹ Equality Act 2006 Sect.11.

⁷⁴² Equality Act 2006 Sect.28.

fény, ezt főszabály szerint nem lehet az általános vizsgálati jelentésben értékelni, hanem külön vizsgálatot kell indítani az adott személy ügyében.⁷⁴³

A jogszabályi tilalom érvényesítésére külön hatáskörökkel rendelkezik a CEHR: konkrét ügyben vizsgálatot folytathat, és amennyiben megállapítja a cselekmény elkövetését, erről *közleményben (unlawful act notice)* tájékoztatja az elkövetőt, amely tartalmazza a cselekményt, a sértett jogszabályt, illetve meghatározott jogkövetkezményeket. (Lehetőség van arra is, hogy a jogsértés megállapítását követően a Bizottság megegyezzen az elkövetővel. Az egyezségben a jogsértő vállalja, hogy nem követ el jogsértést, illetve meghatározott intézkedéseket hoz a sérelem orvoslására, a Bizottság pedig nem ad ki közleményt.⁷⁴⁴) *A közleményben megállapítható jogkövetkezmények meglehetősen újszerűek.* A CEHR előírhatja, hogy a jogsértő készítsen akciótervet a jogsértés megismétlésének, folytatásának a megakadályozására, illetve a Bizottság maga is javasolhatja a közleményben, hogy a jogsértő miként cselekedjen a fentiek érdekében. Az elkövető, amennyiben a közleményben foglaltakkal nem ért egyet, (a CRE eljárásával analóg módon) bírósághoz fordulhat, akár annak megállapítása érdekében, hogy nem követte el az adott jogsértést, akár azért, mert ésszerűtlennek találja az akcióterv készítésére irányuló kötelezettséget.⁷⁴⁵

A CEHR bírósághoz fordulhat, amennyiben az akcióterv elkészítésére nem kerül sor, illetve amennyiben a következő öt évben a kötelezett nem tesz eleget a tervben foglaltaknak. (A bíróság kötelezheti az elkövetőt a terv kidolgozására illetve az abban foglaltak végrehajtására. Amennyiben a jogsértő annak nem tesz eleget, bűncselekményt követ el, és pénzbüntetéssel sújtják.)

A Bizottságnak lehetősége van a jövőbeni jogsértés elleni fellépésre is: amennyiben úgy véli, hogy fennáll a veszélye annak, hogy egy adott személy jogsértést kövessen el, bírósághoz fordulhat, hogy az tiltsa meg az adott cselekmény elkövetését.⁷⁴⁶

A CEHR 2008-2009 évekre vonatkozó stratégiai tervében a következőt tekinti fő küldetésének: összhangban a korábbi tradíciókkal nem pusztán a tilalom érvényesítése a célja, hanem az előítéletek és egyenlőtlenségek leküzdése, egy igazságosságra és kölcsönös tiszteletre épülő társadalom megteremtése. Ennek hangsúlyos eszköze a társadalmi vita generálása és fenntartása, a partnerség, a tanácsadás és a változásért való kampányolás.⁷⁴⁷

A CEHR tehát mind az irányelvben foglalt funkciókat, mind pedig az ECRI általános politikai ajánlásában foglalt feladatokat ellátja, függetlensége kapcsán azonban jelentős problémák merülhetnek fel.

3.7.2. Eljárási szabályok

Az Irányelv előírja, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy minden személy, akit saját állítása szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, igényeit bírói és/vagy közigazgatási úton érvényesíthesse. A faji diszkriminációt tiltó törvény eljárási rendelkezései nagyrészt eredetileg is eleget tettek az Irányelv előírásainak, két pontot kivéve.

Az Irányelv előírja, hogy annak a jogviszonynak a megszűnése után is panaszt lehessen tenni, amelyben az állítólagos megkülönböztetés történt. E rendelkezés végrehajtását a Rendelkezések biztosítják,⁷⁴⁸ csakúgy, mint a bizonyítási teher megfordítását, azonban kizárólag a faji, etnikai vagy nemzeti származás szerinti hátrányos megkülönböztetés eseteiben.

⁷⁴³ Equality Act 2006 Sect.16.

⁷⁴⁴ Equality Act 2006 Sect.23.

⁷⁴⁵ Equality Act 2006 Sect. 21.

⁷⁴⁶ Equality Act 2006. Sect. 24.

⁷⁴⁷ Equality and Human Rights Commission: Legal Strategy 2008-9.pp.25-26. – www.equalityhumanrights.com

⁷⁴⁸ Regulations Sect. 29.

A faji kapcsolatokról szóló törvény előírja, hogy megsértése esetén kizárólag a törvényben meghatározott eljárások útján lehet fellépni.⁷⁴⁹ A foglalkoztatással kapcsolatos diszkriminációs panaszokat munkaügyi bíróságok bírálják el, háromtagú tanácsban, amely egy elnökből és egy-egy, a munkaadói illetve munkavállalói oldalt képviselő ülnökből áll. Néhány munkaügyi bíróságnál gyakorlat, hogy az ülnök kisebbséghez tartozó személy.⁷⁵⁰ Egyéb diszkriminációs ügyekben pedig megyei bíróságok járnak el, szintén háromtagú tanácsban: itt az ülnökök olyan személyek, akik tapasztalattal rendelkeznek a faji diszkriminációval kapcsolatos ügyekben.⁷⁵¹

Amennyiben a bíróság elmarasztaló ítélete, illetve a CRE/CEHR által kibocsátott anti-diszkriminációs közlemény jogerőre emelkedésétől öt éven belül az adott Bizottság azt tapasztalja, hogy az elmarasztalt szerv továbbra is jogellenesen jár el, bírósághoz fordulhat, hogy az szólítsa fel a jogsértő magatartással való felhagyásra.⁷⁵²

Munkaügyi bíróságok eljárása esetén lehetőség van békéltető eljárásra, amennyiben a felek ezt kezdeményezik, vagy a felek kezdeményezése hiányában is, ha a békéltető tisztviselő esélyt lát a békés megegyezésre. A békéltetés során elhangzott információk azonban nem használhatók fel bizonyítékként a későbbi munkaügyi eljárásban, kivéve, ha ebbe az információt közlő személy beleegyezik.⁷⁵³ Megegyezésre mind a békéltető szolgálat közvetítésével, mind pedig magánúton lehetőség van.⁷⁵⁴

A CEHR is elősegítheti a közvetítési eljárás lefolytatását bizonyos jogviták rendezésére.⁷⁵⁵

3.7.3. A jogérvényesítést elősegítő eszközök

3.7.3.1. Egyesületek, szervezetek részvétele az eljárásban

Az Irányelv 7. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállamok biztosítják, hogy azok az egyesületek, szervezetek vagy egyéb jogi személyek, amelyeknek a nemzeti jog által szabályozott kritériumokkal összhangban törvényes érdekükben áll az irányelvben előírt rendelkezések betartásának biztosítása, a sértett személy nevében vagy támogatójaként, annak beleegyezésével, az ebből az irányelvből eredő kötelezettségek teljesítéséért folytatott bírósági és/vagy közigazgatási eljárásban részt vehessenek.

Mind a CRE-nek, mind a CEHR-nek, mind egyéb szervezeteknek lehetőségük van arra, hogy az áldozatoknak segítséget nyújtsanak, illetve őket képviseljék. A CEHR a törvényben meghatározott esetekben, mérlegelés alapján nyújt segítséget a kérelmezőknek. A mérlegelés szempontjai a következők lehetnek: az ügy elvi kérdést vet fel; illetve az ügy összetett és bonyolult volta vagy bármely egyéb tényező miatt nem várható el, hogy a panaszos segítség nélkül boldoguljon az adott ügygel. Ezen kívül bármely speciális okból dönthet úgy, hogy foglalkozni kíván az ügygel.⁷⁵⁶

⁷⁴⁹ RRA Sect.53.

⁷⁵⁰ Discrimination based on racial and ethnic origin.p.7.

⁷⁵¹ Discrimination based on racial and ethnic origin.p.7.

⁷⁵² RRA Sect. 62-63.

⁷⁵³ RRA Sect. 55.

⁷⁵⁴ Arbitration and Conciliation Advisory Service

⁷⁵⁵ Equality Act 2006 Sect. 27.

⁷⁵⁶ RRA Sect. 66.(1)

A CRE-nek még nem volt ilyen hatásköre, a CEHR-t azonban arra is feljogosítja a törvény, hogy eljárást kezdeményezzen és beavatkozzon minden olyan eljárásba, amelyről úgy véli, hogy releváns valamely funkciója tekintetében.⁷⁵⁷

A panaszosoknak való segítségnyújtás azonban a CRE/CEHR forrásainak korlátozottsága miatt nem teljes körű: a CRE évente átlagosan csupán a hozzá fordulók 10%-a számára biztosított jogi képviselőt, a többieknek csupán tanácsot adott, megkísérelt békés megegyeztetést kialakítani vagy más szervhez tanácsolta el őket.⁷⁵⁸ A CEHR is jelzi a honlapján található tájékoztatóban, hogy nem tudnak minden hozzájuk fordulónak jogi képviselőt biztosítani, de vállalják, hogy telefonon vagy interneten tanácsot adnak, illetve esetleg más, általuk finanszírozott szervezethez⁷⁵⁹ irányítják az adott személyt.⁷⁶⁰

3.7.3.2. A bizonyítási teher

Az Irányelv előírja a tagállamoknak annak biztosítását, hogy az alperesnek kelljen bizonyítania az egyenlő bánásmód elvének sértetlenségét abban az esetben, ha azok a személyek, akiket saját állításuk miatt sérelem ért, olyan tényeket bizonyítanak, amelyekből vélelmezni lehet, hogy közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés történt.

A faji kapcsolatokról szóló törvény nem tartalmaz rendelkezéseket a bizonyítási teher megosztására nézve – ezt tekinthetjük talán a legnagyobb gyengeségének, amelyet azonban a joggyakorlat enyhített. A Fellebbviteli Bíróság a King v. Great Britain China Centre – ügyben fektette le a bizonyítási teher módosulását megengedő elveket. Lehetővé tette ugyanis, hogy a bíróság abban az esetben is megállapítsa a faji diszkriminációt, ha az eltérő bánásmód és a védett tulajdonság bizonyítást nyert és az alperes nem tud megfelelő magyarázatot adni az eltérő bánásmódra.⁷⁶¹ A bíróságok azonban nemigen éltek e lehetőséggel,⁷⁶² azaz elképzelhető, hogy továbbra is az Irányelv logikájától eltérő joggyakorlatra számíthatunk a borszínnel illetve nemzetiséggel kapcsolatos ügyekben.

A Rendelkezések a faji, etnikai, nemzeti származáshoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetés esetén az Irányelvnek megfelelően rendelkeznek a bizonyítási teherről. A panaszos olyan tényeket bizonyít, amelyekből a bíróság arra következtethet, hogy diszkrimináció történt, hacsak a feltételezett elkövető nem menti ki magát.⁷⁶³ A borszínnel illetve nemzetiséggel kapcsolatos esetekben azonban az eredeti törvény alapján a joggyakorlat által kifejlesztett elvek érvényesülnek.

3.7.3.3. A megtorlás tilalma

Az Irányelv értelmében a tagállamok kötelesek olyan intézkedéseket bevezetni nemzeti jogrendszerükbe, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az egyéneket megvédjék az

⁷⁵⁷ Equality Act 2006 Sect.30.

⁷⁵⁸ Discrimination based on racial and ethnic origin p.7.

⁷⁵⁹ A CEHR 2008-ban 10 millió fonttal támogatott az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdításáért dolgozó szervezeteket. – Commission awards L10 million funding to organisations across Britain. - <http://www.equalityhumanrights.com/en/newsandcomment/Pages/10mfunding.aspx>

⁷⁶⁰ <http://www.equalityhumanrights.com/en/aboutus/whatwedo/pages/whatwedo.aspx#Enforcing%20the%20law>
⁷⁶¹ King v. Great Britain China Centre (1991) IRLR 513
http://83.137.212.42/sitearchive/cre/legal/direct/case_005king.html

⁷⁶² Discrimination based on racial and ethnic origin.p.8.

⁷⁶³ Regulations Sect.41-43.

egyenlő bánásmód elvének betartására indított eljárásra illetve tett panaszra válaszként alkalmazott hátrányos bánásmódtól vagy hátrányos következményektől.⁷⁶⁴

A brit szabályozásban már igen korán megjelent e szempont: az 1976-os törvény a diszkrimináció egyik formájaként említi a viktimizációt. A 2. cikk értelmében megtorlás valósul meg, ha egy személlyel szemben kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogy egy másik személlyel szemben eljártak vagy eljárának, azért, mert eljárást indított a diszkrimináló ellen, bizonyítékot vagy információt szolgáltat valamely diszkrimináció miatt indított eljárásban, vagy azt állítja, hogy a diszkrimináló vagy más személy megsértette a faji kapcsolatokról szóló törvényt, vagy bármi mást tett a törvényre való hivatkozással. *Azaz a tilalom nem csak a diszkrimináció sértettjét védi, hanem más, például az eljárásban tanúként fellépő személyeket is, túllépve ezáltal az Irányelv követelményein.* A gyakorlatban azonban nem mindig volt zökkenőmentes a megtorlás tilalmára való hivatkozás. Az Aziz-ügyben egy taxisofőr hangfelvételt készített, hogy bebizonyítsa, megkülönböztették - ezt követően elbocsátották az állásából. A fellebbviteli bíróság azonban elutasította a megtorlásra hivatkozó taxisofőr keresetét, mondván, hogy nem azért bocsátották el, mert, faji megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyet akart feltárni, hanem azért, mert hangfelvételt készített.⁷⁶⁵

3.7.4. Szankciók

Az 1976-os törvény a következő jogkövetkezményeket kínálja az eljáró bíróságnak: a sértett jogainak megállapítása, kártérítés, illetve a bíróság javaslatot tehet az elkövetőnek olyan határozott idejű cselekvésre, amely alkalmasnak tűnik számára annak érdekében, hogy ellensúlyozza vagy csökkentse a diszkriminációból a sértettre háruló hátrányos következményeket.⁷⁶⁶ Amennyiben a diszkrimináló ésszerű ok nélkül nem tesz eleget a bíróság ajánlásában foglaltaknak, a bíróság emelheti a kártérítés összegét.⁷⁶⁷ Kártérítés nem csupán anyagi kár esetén ítéltethető meg, hanem amellett, vagy attól függetlenül az „érzések megsértése” miatt is lehetséges mind munkaügyi eljárásokban, mind az egyéb életviszonyokat érintő eljárásokban.⁷⁶⁸ Nem jár viszont kártérítés abban az esetben, ha közvetett diszkrimináció történt, és az elkövető bizonyítja, hogy az adott feltételt nem azzal a szándékkal támasztotta, hogy hátrányos helyzetbe hozza az adott faji csoport tagjait.⁷⁶⁹

A kártérítés mellett a jogérvényesítő szankciók körébe tartozik a munkaügyi bíróság azon joga, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg a panaszos érdekében – ezek tiszteletben tartására az alperes jogilag nem kötelezhető, viszont amennyiben nem tartja be ezeket, a fentiek szerint súlyosabb anyagi szankcióval kell számolnia.

Az antidiszkriminációs közleményben a Bizottság a jogsértéstől való tartózkodásra szólíthatja fel az elkövetőt. A reparáció irányában hathatnak a jogviták békés rendezése esetén létrejött megállapodásokban rögzített követelmények is. A megállapodások tartalmazhatnak arra vonatkozó kikötést is, hogy az elkövető további intézkedéseket fogantatosít akár a felperes, akár általános jelleggel a jövőbeni diszkrimináció elkerülése érdekében.⁷⁷⁰

A CEHR által kiadható közleményben megállapítható jogkövetkezmények körében újszerű megoldás az akcióterv kidolgozására való felhívás. A jogsértés újbóli elkövetése illetve folytatása megakadályozásának módozatait tartalmazó tervet ugyanis maga a jogsértő

⁷⁶⁴ 2000/43/EK Irányelv 9.cikk

⁷⁶⁵ Aziz v. Trinity Street Taxis (1988)

⁷⁶⁶ RRA Sect.56.

⁷⁶⁷ RRA Sect.56.

⁷⁶⁸ RRA Sect.56.(1b), Sect 5.(4)

⁷⁶⁹ RRA Sect. 56.(1) b), Sect. 57. (3)

⁷⁷⁰ Discrimination based on racial and ethnic origin pp.7-8.

dolgozza ki, szükség esetén a Bizottsággal együttműködve. Az akcióterv készítésére részletes szabályokat tartalmaz a törvény:⁷⁷¹ a CEHR határidőt szab a terv kidolgozására, és amikor megkapja a tervet, vagy jóváhagyja azt, vagy előírja annak módosítását és ennek érdekében konkrét javaslatokat is tehet. A terv a későbbiekben módosítható a készítő illetve a Bizottság közötti megegyezés útján. *Kifejezetten kooperatív, nevelő hatású szankcióról lesz van szó, amely vélhetően hosszú távon is preventív hatással lesz a jogsértőre.*

A szankciórendszer tehát – az Európai Bíróság kritériumai szerint – kifejezetten hatékonynak minősül, és nevelő-preventív elemeket is tartalmaz. Hátránya mindazonáltal, hogy közvetett diszkrimináció esetén csökken a védelem szintje.

3.7.5. A jogérvényesítés hatékonysága

Az egyéni jogérvényesítés hatékonyságát csökkenti, hogy több visszatartó tényező érvényesül a panasztétel vonatkozásában: az eljárás hosszú és bonyolult volta, esetenként a jogi segítség hiánya, a zaklatástól, a munkahely elvesztésétől való félelem. Ezért szakértői vélemények szerint a bíróságok elé kerülő ügyek nem reprezentálják kellőképpen a diszkrimináció tényleges mértékét. Ezt erősíti az ügyek bonyolultsága: a hátrányos megkülönböztetés tilalma az egyértelmű, könnyen tetten érhető rasszista megnyilvánulások csökkenése irányában hatott.⁷⁷² A Rendelkezések által bevezetett kettős mérce, illetve a vallási diszkriminációra vonatkozó, részben eltérő szabályok pedig még nehezebbé teszik az állampolgárok számára a szabályozásban való eligazodást.

Diszkriminációs panaszok esetén igen rossz kilátások vannak a sikerre: 2001-ben a munkaügyi diszkriminációs ügyek mindössze 16%-a volt sikeres, szemben az összes munkaügyi per 43%-val.⁷⁷³ 2003-ban az ügyek pusztán 3%-ában állapították meg a diszkriminációt.⁷⁷⁴ Ennek okát Barbara Cohen a törvény bonyolultságában, a képzett tanácsadás és képviselő hiányában, valamint a bíróságok nem megfelelő hozzáállásában látja. Az ECRI pedig a munkaügyi bíróságok gyakorlatlanságát tartja a sikertelenség fő okának, és javasolja, hogy hozzanak létre kifejezetten diszkriminációs ügyekre specializálódott részleget a munkaügyi bíróságokon belül, illetve, hogy a jogi képviselőt ki.⁷⁷⁵

Az igen alacsony siker-rátát azonban árnyalja az a tény, hogy igen sok ügy (2000-ben a CRE által támogatott ügyek 60%-a) úgy zárult, hogy a felek megállapodtak abban az összegben, amelyet az alperes a felperes részére fizet, azonban felelősségének elismerésére nem került sor. 2003-ban az ügyek 38%-a zárult sikeres megegyezéssel.⁷⁷⁶ Sokkal hatékonyabb a jogérvényesítés abban az esetben, ha szakszervezetek vagy egyéb szervezetek támogatják a sértettet jogai érvényesítésében: ilyen esetekben a kártérítés összege átlagosan kétszerese az egyébként átlagosan kiszabottnak.⁷⁷⁷

A megyei bíróságok előtt folyó diszkriminációs eljárásokban kisebb az esély a sikerre. Ezt jelzi például, hogy 2002-ben 28 esetből 13-at elutasítottak, 14 pedig megegyezéssel zárult.⁷⁷⁸ (A megegyezések itt is relatív sikerként könyvelhetők el.)

⁷⁷¹ Equality Act 2006 Sect. 22.

⁷⁷² RAXEN-report p.32.

⁷⁷³ Discrimination based on racial and ethnic origin p.7.

⁷⁷⁴ RAXEN-report p.31.

⁷⁷⁵ ECRI 2.

⁷⁷⁶ RAXEN-report p.31.

⁷⁷⁷ RAXEN-Report p.31.

⁷⁷⁸ Discrimination based on racial and ethnic origin p.8.

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmán túlmutató intézkedések

E kategóriába a diszkrimináció tilalmán túlmutató egyéb jogi és nem jogi eszközök, a társadalmi attitűdök megváltoztatására, a hátrányos helyzet felszámolására irányuló intézkedések, valamint a pozitív intézkedések tartoznak. E körben kapnak helyek a hatóságok pozitív kötelezettségei is.

Az egyenlőség materiális felfogásából is következik, hogy a pusztán tiltó rendelkezések önmagukban nem elegendők a tényleges egyenlőség biztosításához. Olyan intézkedésekre is szükség van, amelyek a negatív attitűdök és gyakorlat megváltoztatása útján megteremtik a kisebbségi csoportok tényleges esélyegyenlőséget. E megközelítés csírájában már az 1976-os törvényben, a CRE feladatait meghatározó rendelkezésekben megjelent, amelyek lehetővé tették, hogy a Bizottság magatartási kódexek kibocsátásával segítse elő a kötelezettek jogkövető magatartását.

A CRE működésében a 80-as évektől kezdve nyert teret e megközelítés,⁷⁷⁹ amely 1999 óta érvényesül fokozottan. Ennek közvetlen oka az volt, hogy egy fekete fiatalember meggyilkolása ügyében folytatott nyomozás kapcsán (ún. Stephen Lawrence – ügy) megjelent *az intézményes rasszizmus fogalma*. Ennek lényege, hogy *a rasszizmus gyakran nem egyéni magatartásokban, hanem szervezetek működésében, belső struktúrájában rejlik*.⁷⁸⁰ Az egyes csoportok közötti jó kapcsolatok, a társadalmi kohézió kialakítása kiemelt – az egyéni panaszok vizsgálatát megelőző – feladata a CEHR-nek is.

A negatív attitűdök felszámolása mellett azonban a tényleges esélyegyenlőség megvalósulásához a hátrányos kiindulási helyzet felszámolása is elengedhetetlen. A fenti intézkedések körében eszközként jelenhetnek meg a megerősítő intézkedések. Az eltérő kulturális sajátosságok is relatív hátrányt jelenthetnek a többségi társadalomban: ennek orvoslására szolgál az ésszerű alkalmazkodás.

4.1. A diszkrimináció felszámolását és az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök

E körben két intézkedés-típust különíthetünk el: a hatóságok pozitív kötelezettségeit, e körben a mainstreaming eszközt, valamint az önkéntes jogkövetést elősegítő, megkönnyítő intézkedéseket.

4.1.1. A mainstreaming sajátos módszere: a hatóságok pozitív kötelezettségei

A faji kapcsolatokról szóló törvény 2000-es módosítása általános pozitív kötelezettséget vezetett be a hatóságok számára. Az általános kötelezettség azt jelenti, hogy *a hatóságok három szempont egyidejű figyelembevételével kötelesek eljárni valamennyi funkciójukban. E szempontok a következők: a faji diszkrimináció megszüntetése, az esélyegyenlőség és a jó faji kapcsolatok előmozdítása*.⁷⁸¹ Nagyon fontos, hogy mindhárom szempontra egyidejűleg tekintettel kell lenniük, így például a felvételi eljárás bizonyos módosításai hozzájárulhatnak az esélyegyenlőség eléréséhez, azonban kellő körültekintés

⁷⁷⁹ Kovács i.m. p.169.

⁷⁸⁰ Sir William McPherson of Cluny: The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an inquiry. (Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty) February 1999 - www.archive.official-documents.co.uk

⁷⁸¹ Race Relations (Amendment) Act 2000 Sect. 2, amely beiktatta RRA Sect.71 (1)

hiányában hátrányos hatással lehetnek a faji kapcsolatokra.⁷⁸² A szempontok együttes értékelése elméletileg garanciát jelent arra, hogy az egyenlőséget célzó intézkedések ne működjenek diszfunkcionális módon.

A törvény felhatalmazása alapján⁷⁸³ a hatóságokat 2001. december 3-tól speciális kötelezettségek is terhelik az általános kötelezettség teljesítése érdekében, ezeket belügyminiszteri rendeletek tartalmazzák. Ezek körében 2002. május 31-ig ki kellett dolgozniuk ún. faji egyenlőségi vázlatokat (Race equality schemes). A vázlat a CRE szerint valójában egy stratégia, egy határidőkhöz kötött akcióterv, amely tartalmazza az adott szerv céljait a faji egyenlőség elérésére, az ennek érdekében hozott intézkedéseket, valamint ezek értékelésének mechanizmusait. Emellett speciális kötelezettségek érvényesülnek e szervek munkaerő-politikája kapcsán is: a munkavállalók valamint a jelentkezők, az előléptetettek és továbbképzéseken résztvevők etnikai monitorozása és az eredmények évente történő közzététele. A teljes munkaidőben legalább 150 főt foglalkoztató hatóságoknak a fentiekén kívül monitorozniuk kell a panaszokat, a fegyelmi eljárásokat, a teljesítményértékelő rendszert és az elbocsátásokat is. Az oktatási intézményekre háruló speciális kötelezettség a faji egyenlőségi intézkedési csomag készítése, valamint az intézkedések hatásának értékelése a tanulók, a munkavállalók és a szülők vonatkozásában.⁷⁸⁴

A kötelezettségek teljesítését a CEHR ellenőrizheti, és rászoríthatja a nem megfelelően eljáró hatóságokat a jogszerű magatartásra. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy a rá vonatkozó speciális kötelezettségnek egy adott hatóság nem tett eleget, felszólíthatja e kötelezettség teljesítésére és arra, hogy az ennek érdekében tett lépésekről tájékoztassa a Bizottságot. Amennyiben az érintett ennek a hatóság felszólításra nem tesz eleget, a CEHR bírósághoz fordulhat.⁷⁸⁵

A kötelezettségek teljesítése során nagyon fontos szerepet játszik a *hatásvizsgálat* – a CRE ehhez részletes útmutatást adott a hatóságoknak.⁷⁸⁶ Az intézkedések kidolgozását az egyes kisebbségi csoportokra vonatkozó kutatási és statisztikai adatok rendelkezésre bocsátásával segíti.

A hatóságok igen pozitívan fogadták az egyenlő bánásmód előmozdítására irányuló kötelezettséget. 70%-uk úgy ítélte, hogy látható eredményekhez vezet a kötelezettség teljesítése.⁷⁸⁷ Egy 2004-es jelentés tovább árnyalja és egyben deríti a képet: a kiválóan teljesítő hatóságokkal szemben a „legrosszabb” kategóriát a „törekvők” alkotják, amelyek tisztában vannak ugyan a kérdés fontosságával, de nincs képük arról, hogy pontosan milyen változások szükségesek, és ezeket hogyan lehetne elérni.⁷⁸⁸

A *hatóságok egyenlő bánásmód előmozdításával kapcsolatos kötelezettsége gyakorlatilag azt követeli meg, hogy a hatóságok, a közfeladatot ellátó szervek valamennyi intézkedésük kidolgozása, illetve feladatuk végrehajtása során mérlegeljék az egyenlőség szempontját (mainstreaming)*. E megközelítés több típusú magatartást megalapozhat: sor kerülhet bizonyos magatartásoktól való tartózkodásra, ennek körében akár a közvetett diszkrimináció elkerülésére, azonban lehetséges, hogy az egyenlőség szempontja megerősítő intézkedést vagy éppen ésszerű alkalmazkodást tesz célszerűvé. Sandra Fredman a pozitív kötelezettségek lényegi vonását proaktív jellegükben látja – túllépnek a vétkességen alapuló diszkrimináció-modellen, amely szerint a diszkriminációt megvalósító személyek vonhatóak

⁷⁸² The duty to promote race equality. – <http://83.137.212.42/sitearchive/cre/duty/index.html#general>

⁷⁸³ Race Relations (Amendment) Act 2000 Sect. 2, RRA Art.71(2)

⁷⁸⁴ The duty to promote race equality.

⁷⁸⁵ Race Relations (Amendment) Act 2000 Sect. 2, RRA Sect. 71/E, 71/E; Equality Act 2006 Sect. 31-32

⁷⁸⁶ Race Equality Impact Assessment: a step-by-step guide. – www.cre.gov.uk/duty/reia/index.html

⁷⁸⁷ Towards Racial Equality. An evaluation of the public duty to promote race equality and good race relations in England and Wales (2002) Commission for Racial Equality (Executive Summary) p.8. – www.tso.gov.uk

⁷⁸⁸ Barbara Cohen: Positive Obligations: Shifting the Burden in Order to Achieve Equality. In Roma Rights Quarterly 1/2005 - www.errc.org

felelősségre, illetve a jogorvoslat az egyéni áldozat sérelmeit kompenzálja. E megközelítés a diszkriminációt társadalmi jelenségként kezeli. Az egyenlőség csak akkor valósulhat meg, ha proaktív módon azok változtatnak a kialakult, diszkriminációt hordozó gyakorlaton és struktúrákon, akik helyzetüknél fogva képesek erre, tekintet nélkül az önhiba vagy felelősség kérdésére.⁷⁸⁹

A mainstreaming eszközt igen kiterjedten alkalmazzák, azonban az ECRI felhívja a figyelmet arra, hogy fontos lenne a romák illetve utazók igényeire is tekintettel lenni a jogszabályok, intézkedések kidolgozása, végrehajtása során.⁷⁹⁰ Az ECRI javasolja továbbá, hogy a hatóságok pozitív kötelezettségét terjesszék ki a magánszféra szereplőire, valamint a vallási csoportok egyenlőségének előmozdítására is.⁷⁹¹ A CRE is javasolta roma-stratégiájában, hogy a hatóságok általános pozitív kötelezettségeibe foglalják bele speciális célcsoportként a cigányságot, illetve, hogy vonják be a romák képviselőit az őket érintő intézkedések kidolgozásába.⁷⁹²

4.1.2. Önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök

Az önkéntes jogkövetéshez nyújtanak szisztematikusan segítséget a CRE, majd a CEHR magatartási kódexei, amelyek egy adott területen kialakult jó gyakorlatokat tömörítik.⁷⁹³ A munkáltatók részére ingyenes tanácsadó szolgálat⁷⁹⁴ működik az ország egész területén, amely segítséget nyújt az esélyegyenlőségi programok kidolgozásában és végrehajtásában.⁷⁹⁵

4.2. A társadalmi toleranciát elősegítő stratégiák

A különböző csoportok együttélése angol modelljének, azaz a különbségek elismerésére épülő integrációnak előfeltétele a kölcsönös megértés és tolerancia. Ez viszont – ahogy a CRE is megállapította – nem mindig egyszerű, hiszen amikor különböző háttérrel és kultúrával rendelkező emberek élnek egymás mellett, szinte törvényszerűek a súrlódások. Problémát jelent, hogy sokan fenyegetve érzik hagyományos brit életstílusukat, illetve féltik a brit identitást.⁷⁹⁶ *Így a toleranciát elősegítő intézkedések mellett, illetve ezek előfeltételeként olyan intézkedések is szükségesek lehetnek, amelyek a brit identitás-tudat megerősítésére irányulnak.*

Egy 2004-es vizsgálat eredményei szerint „britnek lenni” eltérő jelentéssel bír a fehér népesség illetve a kisebbségek számára. Míg a többségi népesség általában születés, történelmi, földrajzi szempontok alapján, valamint valamiféle büszkeség-érzéssel azonosítja a brit identitást, addig az a nem fehér britek számára értékek és negatív vonások összességét

⁷⁸⁹ Sandra Fredman: Combating Racism With Human Rights: The Right to Equality. In: Sandra Fredman (ed.): Discrimination and human rights: the case of racism. Oxford, Oxford University Press 2001, pp. 9-44, pp. 26-27

⁷⁹⁰ ECRI 3.

⁷⁹¹ ECRI 3.

⁷⁹² CRE Roma Strategy

⁷⁹³ Számos ilyen magatartási kódex létezik ma, a lakhatás, foglalkoztatás, oktatás stb. területére, a különféle csoportok egyenlőségének elősegítésére. Ld. pl.: Statutory Code of Practice on Race Equality in Housing, England

<http://www.equalityhumanrights.com/en/publicationsandresources/Documents/Race/Code%20of%20practice%20on%20racial%20equality%20in%20housing%20England.pdf>

⁷⁹⁴ Race Relations Employment Advisory Service

⁷⁹⁵ Framework Convention Report

⁷⁹⁶ Strength in diversity. p.4.

jelenti: szabadságot, igazságosságot, részegséget és huliganizmust.⁷⁹⁷ Érdekes, hogy a fehér néesség inkább „kultúrnemzeti” vonásokkal, míg a kisebbségek inkább objektív, „államnemzeti” jellegű vonásokkal élik meg a brit identitást.

A CRE meglehetősen problémásnak tartja e kettősséget, és egy új, egységes állampolgárság-kép kialakítását javasolta, amely szintén államnemzeti vonásokra épül. A javasolt identitás-koncepció elemei a következők: az államhatalmi intézmények tiszteletben tartása, az alapjogok védelme, jogállamiság, egyenlőség és diszkrimináció-mentesség, valamint az egyéni és közösségi felelősség elve. Emellett kiemeli a helyi közösségi kohézió fontosságát is.⁷⁹⁸ *Az erős államnemzeti identitás, mint integráló erő igen nagy hasonlóságot mutat a francia modellel. Nagyon jelentős különbség azonban egyrészt az, hogy míg az egyenlőség a franciáknál formális egyenlőséget jelent, amely fogalmilag kizárja a kisebbségek létét, addig angol kontextusban tartalmi, valódi egyenlőségként jelenik meg.* A másik különbség pedig az, hogy míg a franciáknál megjelenik a laicitás, mint közös központi érték, amely egyben egy sajátos viszonyrendszert rögzít az állam és polgárai között, addig az angol koncepció nyitott, semleges értékeket nyújt.

Hasonlóan fontos szempont a közösségi kohézió megteremtése is. Néhány Észak-Angliai, gazdasági szempontból hátrányos térségben gyakorivá váltak az összetűzések ázsiai és fehér fiatalok között. Erre a jelenségre a Kormány nem a vonatkozó jogszabályok szigorításával, hanem a probléma – azaz az etnikai feszültségek okainak – feltárását követően az azokat orvosló, közösségi kohéziós intézkedésekkel reagált. Ennek körében iránymutatást adtak a helyi szervezeteknek a problémák kezelésére, illetve arra, hogy hogyan erősíthetik az adott közösségen belül a különböző csoportok közötti összetartást. Ennek érdekében konzultatív testületeket állítottak fel, valamint létrehoztak a Belügyminisztériumban egy közösségi kohéziós egységet.⁷⁹⁹

A 2005. januárjában elfogadott Kohéziós és Faji Egyenlőségi Stratégia a fentieknek megfelelően négy fő komponensből áll: az állampolgárság fogalmának újradefiniálása, a rasszizmus elleni fellépés, az egyenlőtlenségek felszámolása, valamint aktív közösségek kialakítása.⁸⁰⁰

A Stephen Lawrence-jelentés hatására a nemzeti tantervbe olyan elemeket építettek be, amelyek a sokszínűségből eredő értékek hangsúlyozására irányulnak. Ez elkerülhetetlen a társadalmi attitűdök formálásához. Emellett a tanárképzésben és továbbképzésben is hangsúlyt kap a rasszista incidensek kezelésének, valamint az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségre vonatkozó ismereteknek az elsajátítása.⁸⁰¹ Az ECRI 2005-ös jelentésében azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a romák és utazók története és kultúrája csak igen ritkán és csekély mértékben kap helyet a tananyagban, annak ellenére, hogy a vonatkozó jogszabályok erre lehetőséget nyújtanának.⁸⁰² A cigányságot sújtó előítéletek felszámolására irányuló intézkedések szükségességét a CRE is hangsúlyozta, többek között a média közvéleményt befolyásoló kapacitásán, illetve tréningeken keresztül.⁸⁰³

A társadalmi toleranciát, a negatív sztereotípiák és attitűdök elleni küzdelmet szolgálták a CRE figyelemfelkeltő, tájékoztató jellegű kampányai is. Így például 1997-ben kampányt indítottak abból a célból, hogy felhívják a figyelmet arra, milyen nehézségekkel küzdenek az etnikai kisebbségekhez tartozó nők Nagy-Britanniában.⁸⁰⁴

⁷⁹⁷ YOUNGOV Survey for the CRE (August 2004) – In: Strength in diversity. p.6.

⁷⁹⁸ Strength in diversity. p.7.

⁷⁹⁹ RAXEN-report pp.17-18.

⁸⁰⁰ Community Cohesion and Race Equality Strategy – ECRI 3.

⁸⁰¹ ECRI 2.

⁸⁰² ECRI 3.

⁸⁰³ CRE Strategy

⁸⁰⁴ Framework Convention Report

4.3. A hátrányos helyzet felszámolására irányuló intézkedések

E körben lehetségesek olyan intézkedések, amelyek célzottan egy adott faji csoport hátrányos helyzetének felszámolására irányulnak, azonban gyakoribbak azok az intézkedések, amelyek meghatározott területek vagy társadalmi csoportok helyzetén kívánnak javítani. Ez utóbbi megoldás az etnikai csoportok közötti jó kapcsolatok kialakítása szempontjából is célszerűbb. Az intézkedések általános jellege azonban nem zárja ki, hogy kidolgozásuk és végrehajtásuk során egy adott kisebbség speciális problémáira is tekintettel legyenek.

Kifejezetten az etnikai kisebbségek hátrányos helyzetének felszámolását szolgálják azok a pénzalapok, amelyekről a helyi önkormányzatokról szóló törvény⁸⁰⁵ rendelkezik abból a célból, hogy kezeljék az etnikai kisebbségek hátrányos helyzetét az oktatás, a képzés a foglalkoztatás területén, valamint egyéb területeken.

A társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet szolgálja a miniszterelnök által 1997-ben felállított Social Exclusion Unit, amelynek célja a halmozottan hátrányos helyzet komplex intézkedések útján történő kezelése. Nem kisebbség-specifikus tehát ez az egység, azonban mivel a kisebbségek körében nagy arányban találhatók halmozottan hátrányos helyzetű csoportok, így a kisebbségek helyzetére is hatással van. A térségi fejlesztési programok adott, hátrányos helyzetű térségek regenerációjára irányulnak, ahol viszont nagy számmal élnek kisebbségek. E programok kidolgozása során viszont különös figyelmet szentelnek a vallási közösségeknek, abból kiindulva, hogy a vallási identitás rendkívül fontos az etnikai kisebbségek számára.⁸⁰⁶

Kutatások igazolták, hogy a legszegényebb lakóterületeken (ahol jelentős számban élnek etnikai kisebbségek), lényegesen nagyobb arányú a munkanélküliség, mint máshol. Ennek orvoslása érdekében speciális programokat dolgoztak ki⁸⁰⁷. A New Deal-program 18-24 év közötti munkanélküliek munkaerő-piaci integrációját célozza, tanácsadás, oktatás és képzési támogatások nyújtása útján. E programot (bár szintén nem kisebbség-specifikus!) az etnikai kisebbségekkel történő konzultációt követően alakították ki, illetve monitorozzák a program kisebbségekre gyakorolt hatását.⁸⁰⁸

A fenti intézkedések természetesen csupán példálózó jelleggel mutatták be a hátrányos helyzet elleni küzdelem brit megközelítését, amely következetesen kombinálja az általános intézkedéseket a mainstreaming eszközével.

4.3.1. A megerősítő intézkedések

Megerősítő intézkedések alkalmazására mind a hatóságok pozitív kötelezettségei teljesítése során, mind pedig a hátrányos helyzet felszámolásának illetve ellensúlyozásának eszközeként sor kerülhet. Az 1976-os törvény – bár nem e terminológiával élve – tartalmazza ezen intézkedések alkalmazásának kereteit, amelyeket sem a 2000-es módosítás, sem a Rendelkezések nem érintettek.

A 35. cikk kiveszi a jogellenes cselekmények köréből azon cselekményeket, amelyek meghatározott faji csoportok szolgáltatásokhoz (facilities or services) való hozzáférését szolgálják, annak érdekében, hogy eleget tegyenek az adott csoporthoz tartozó személyek speciális szükségleteinek az oktatás, képzés területén, illetve egyéb területeken. (Az adott csoporthoz tartozó személyek speciális szükségletei” kifejezés mindazonáltal nyitva hagyja a

⁸⁰⁵ Local Government Act 1966 Sect. 11

⁸⁰⁶ Framework Convention Report

⁸⁰⁷ Framework Convention Report

⁸⁰⁸ Framework Convention Report

kérdést, hogy a hátrányok felszámolására irányuló megerősítő intézkedésekről, vagy pedig a kulturális sajátosságokhoz igazodó ésszerű alkalmazkodásról van-e szó.)

Nagy-Britanniában a megerősítő intézkedések főként a foglalkoztatás és oktatás területén jellemzőek. A faji kapcsolatokról szóló törvény külön rendelkezést tartalmaz a képzés tekintetében történő előnyben részesítésről, annak érdekében, hogy egy adott személy alkalmassá váljék bizonyos munkakör betöltésére.⁸⁰⁹ E rendelkezés kiveszi a jogellenes cselekmények köréből azt, amikor egy adott képzésben kizárólag meghatározott faji csoporthoz tartozó személyek vehetnek részt, illetve amikor kizárólag meghatározott csoporthoz tartozó személyeket bíztatnak arra, hogy jelentkezzenek bizonyos állásokra. E magatartások jogszerűségének feltétele azonban az, hogy a megelőző tizenkét hónapban az adott csoporthoz tartozó egyetlen személyt sem foglalkoztattak az adott munkakörben, illetve azon személyek aránya, akik az adott munkát végezték, kisebb volt az adott csoport arányánál Nagy-Britanniában. Amennyiben a fenti feltételek nem teljesülnek Nagy-Britannia egésze vonatkozásában, csupán az ország egy adott területén, azok a pozitív intézkedések jogszerűek, amelyek lehetővé teszik az adott csoporthoz tartozó azon személyek számára a képzésben való részvételt, akik vélhetően az adott területen vállalnának munkát, illetve amikor arra bíztatják az adott csoporthoz tartozó személyeket, hogy jelentkezzenek az adott állásra. Ez esetben tehát az előnyben részesítés illetve bíztatás nem lehet kizárólagos.

A törvény a munkáltatók számára is lehetővé teszi a meghatározott faji csoporthoz tartozó munkavállalók előnyben részesítését. Nem jogellenes, ha csupán meghatározott faji csoporthoz tartozó személyeknek van lehetőségük az olyan továbbképzésen való részvételle, amely egy adott munkakör betöltésének előfeltétele, illetve csupán az adott csoport tagjait bíztatja arra, hogy éljenek az adott munkakör betöltésére vonatkozó lehetőséggel. E cselekmények jogszerűségének feltétele, hogy a megelőző tizenkét hónap folyamán az adott munkakört betöltők között nem volt az adott faji csoporthoz tartozó személy az adott intézményben, vagy az adott munkakört betöltő, adott csoporthoz tartozó munkavállalók aránya kisebb az adott személyek arányánál akár az összes munkavállaló körében, akár azon terület lakossága körében, ahonnan a munkáltató rendszeresen felveszi a munkavállalóit.⁸¹⁰ Hasonló lehetőségük van a szakszervezeteknek, illetve egyéb munkavállalói és munkáltatói érdekképviseleti szervezeteknek a meghatározott faji csoportok előnyben részesítésére.⁸¹¹

A fenti rendelkezések *kifejezetten eredmény-orientált, arányossági egyenjogúsági megközelítést tükröznek, és kérdéses, hogy megfelelnek-e a Strasbourgi Bíróság által felállított mércének.* Egy 1999-es kutatás tapasztalatai szerint azonban ezen intézkedések nem jellemzőek a gyakorlatban, korábban pedig főként a közsférában alkalmazták őket.⁸¹² A tanárképzésben azonban kifejezetten megjelenik a kvóta-rendszer: azt a célt tűzték ki, hogy 2006-ra a kisebbségi származású tanárjelöltek aránya érje el a 9%-ot, és ez maradjon így további 3 éven keresztül.⁸¹³ A rendőrségnél is konkrét célokat tűztek ki a kisebbséghez tartozó személyek alkalmazása és előmenetele tekintetében, amelyeket 2009-re kell teljesíteni.⁸¹⁴

Az oktatás területén is vannak megerősítő intézkedések. Ilyen az „Excellence in cities” –program, amely olyan térségekben működik, ahol sok kisebbséghez tartozó gyermek jár

⁸⁰⁹ RRA Sect. 37.

⁸¹⁰ RRA Sect. 38 (1), (2)

⁸¹¹ RRA Sect. 38.(3), (4), (5)

⁸¹² Lilla Farkas: Will the groom adopt the bride's unwanted child? The Race Equality Directive, Hungary and its

Roma. In Roma Rights Quarterly 1-2/2003 pp.27-48.,p.37.

⁸¹³ ECRI 3.

⁸¹⁴ ECRI 3.

iskolába. E program keretében a rendes iskolai oktatás segítésére egyéni mentorok és speciális, tanulást segítő egységek foglalkoznak a gyerekekkel. (Ez az esélyegyenlőségi egyenjogúságra jellemző intézkedés-típus.) Emellett különféle pénzalapok biztosítják a kisebbséghez tartozó gyerekekkel való kiemelt foglalkozást, így az „Ethnic Minority Achievement Grant” annak érdekében jár az iskoláknak, hogy elősegítsék a kisebbségekhez tartozó gyermekek teljesítményének fokozását.⁸¹⁵

A pozitív intézkedések alkalmazása kapcsán a CRE rögzíti az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére vonatkozó intézkedésekkel szemben támasztható mércét: amennyiben olyan egyenlőtlenségekről van szó, amelyek többséghez és kisebbséghez tartozó személyeket egyaránt sújtanak, olyan központi és helyi stratégiákra van szükség, amelyek tekintettel vannak arra, hogy a kisebbségek is ugyanúgy részesüljenek az általános intézkedésekből (azaz a mainstreaming eszközt kell alkalmazni), illetve arra, hogy a többség ne érezze úgy, hogy a kisebbségeket igazságtalanul előnyben részesítik.⁸¹⁶ Azaz a pozitív intézkedések közvetlen hatásán túlmutató társadalmi hatásokra is tekintettel kell lenni. Amennyiben a pozitív intézkedéseket az általános kötelezettség körében fogadják el a hatóságok, az általános kötelezettségnél megjelölt három szempont figyelembevétele automatikusan erre vezet.

Első pillantásra ellentmondásosnak tűnik, hogy a CRE kvóta-szerű célok kitűzését javasolta a Kormánynak. Eszerint 2010-re el kellene érni azt a szintet, hogy ne legyen olyan kisebbségi csoport, amely teljesítménye illetve életkörülményei tekintetében 10%-nál nagyobb arányban az átlagos színvonal alatt marad. A számszerű célkitűzés a Bizottság véleménye szerint a mainstreaming elvének érvényesülését segítené elő, tehát azt, hogy a kisebbségi közösségek speciális helyzetére is figyelemmel legyenek az általános fejlesztési folyamatok során,⁸¹⁷ azaz a kvóták mintegy a mainstreaming garanciájaként értékelhetők.

A Bizottság eredményorientált, arányossági egyenjogúsági intézkedéseket tartana célszerűnek a közsférában a foglalkoztatás területén. A cél olyan munkaerő kialakítása lenne, amely ténylegesen tükrözi a lakosság etnikai arányait. Arra vonatkozóan, hogy milyen esetekben van konkrét intézkedésekre szükség, a Bizottság egy csúszóskála-modell bevezetését javasolja: amennyiben az adott szerv mintaszerű az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos eredményei tekintetében, csökkennek ez irányú kötelezettségei, például felmentést kaphat a hatásvizsgálat alól. A köztes teljesítményű szerveknél vagy nincs szükség beavatkozásra vagy pedig az értékelő tevékenység fokozása szükséges. A legrosszabb eredményt felmutató szerveknél pedig már speciális intézkedéseket kell alkalmazni. Azt, mi minősül legrosszabb teljesítménynek, szintén számszerű küszöbhez kötnék, amely megegyezhetne a 2010-re 10%-os hátrány mércéjével. Tehát az a szerv, amely nem tudná megfelelően igazolni, hogy jó úton halad e cél teljesítéséhez, speciális intézkedések alkalmazására lenne köteles. Így például a rendőrségnél a várakozási lista élére kerülnének a megfelelően képzett kisebbségek, egészen addig, amíg nem javul a helyzet.⁸¹⁸ Az, hogy ez a megoldás megfelelne-e az Európai Bíróság esetjogában kialakult kritériumoknak, csak a konkrét intézkedés fényében lehetne megállapítani. Amennyiben a brit szabályozás az uniós mérce keretei között kíván maradni, tekintettel kell lennie arra, hogy nem biztosíthat feltétlen, automatikus előnyt a kisebbségekhez tartozó személyek számára. Igen érdekes azonban, hogy a CRE következetesen különbséget tesz a (megengedhetetlen) „kvóták” és az általa támogatandónak tartott „célok” között. Így a kvóta kötelező, míg a cél csupán rugalmas lehetőség, amely mind alul, mind felül is teljesíthető. Emellett az adott kisebbségi csoporthoz tartozás a „célok”

⁸¹⁵ Committee for the Elimination of Racial Discrimination: Seventeenth periodic report of States parties due in 2002. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 28. November 2002. – www.unhchr.org

⁸¹⁶ Strength in diversity. p.11.

⁸¹⁷ Strength in diversity. p.14.

⁸¹⁸ Strength in diversity. p.15.

esetén nem mentesít a megfelelő követelmények, feltételek teljesítése alól, hanem az egyenlő érdemeken alapul.⁸¹⁹

Említést érdemel továbbá, hogy a vallási diszkriminációval foglalkozó Rendelkezések is lehetőséget adnak megerősítő intézkedések alkalmazására.⁸²⁰

4.4. Az ésszerű alkalmazkodás

Nagy Britannia alapvetően nyitott az ésszerű alkalmazkodás stratégiájára. E megközelítés jelenik meg az újabb egészségügyi programokban, amelyek a társadalom multikulturális jellegére tekintettel olyan szolgáltatások nyújtására törekszenek, amelyek tiszteletben tartják a kisebbségek speciális kulturális, nyelvi, vallási igényeit.⁸²¹ A lakhatás területén szintén vannak kezdeményezések az etnikai kisebbségek eltérő igényeinek figyelembe vételére.⁸²²

Annak ellenére, hogy a faji diszkrimináció elleni védelem alapvetően nem terjed ki a vallási csoportokra, a brit szabályozás – a francia szabályokkal ellentétben – a kulturális diverzitás részeként figyelemmel van a gyakran kisebbségi léthez is kötődő vallási identitásra. A nem-felekezeti iskolákban fontos a gyerekek kulturális és vallási igényeinek tiszteletben tartása, így az igények függvényében biztosítanak muszlim ételt, imádkozásra alkalmas helyiséget, illetve lehetővé teszik a hiányzást a vallási ünnepeken.⁸²³ Az ésszerű alkalmazkodás jelenik meg már az 1989-es munkaügyi törvényben is, amely mentesíti az építkezéseken dolgozó, turbánt viselő szikh személyeket a biztonsági védősisak használata alól.⁸²⁴

Ésszerű alkalmazkodást találunk a nomád életmódot folytató cigány kisebbség vonatkozásában is, azonban kevésbé egyértelmű formában.

Az oktatás terén tényleges alkalmazkodást találunk: külön pénzalapot különítenek el az utazó gyerekek speciális szükségleteinek finanszírozására.⁸²⁵ Ezt az összeget általában további tanárok alkalmazására költik. A cél az, hogy minél több utazó gyerek vehessen részt az oktatásban, illetve javuljon a teljesítményük.⁸²⁶ Ez az intézkedés gyakorlatilag a határon helyezkedik el a megerősítő intézkedés és az ésszerű alkalmazkodás között. Érdekes konfliktust vet fel azonban a közoktatási törvény tervezett módosítása, amely 18 évre emelné fel a tankötelezettség korhatárát. A romákat képviselő szervezetek ezzel kapcsolatban jelzik, hogy bár a törekvés üdvözlendő, sok roma nő már 16-17 évesen házasságot köt, és házasságának első éveiben gyermeket szül. Így a módosítás elfogadása esetében a fiatal anyáknak nem lenne joguk otthon maradni gyermekeikkel.⁸²⁷

⁸¹⁹ Race Relations Code of Practice in Rented Housing 1991- Idézi: Comparative Study on the collection of data p.29.

⁸²⁰ The Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003 Sect. 25.

⁸²¹ Seventeenth periodic report of States parties due in 2002. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 28. November 2002. 147.

⁸²² Seventeenth periodic report of States parties due in 2002. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 28. November 2002. 153.

⁸²³ Framework Convention Report

⁸²⁴ Employment Act 1989 Sect. 11., 12 és The Employment Equality (Religion and Belief) Regulations 2003. Sect. 26.

⁸²⁵ Education Act 1996 Sect. 48.

⁸²⁶ Framework Convention Report

⁸²⁷ A tanulmány lezárásakor a törvényt még nem fogadták el. Ld. Education and Skills Bill. In: Traveller Law Reform Project (TLRP) E-mail Newsletter Number 6., 17 July 2008. - http://www.travellerslaw.org.uk/pdfs/newsletter_july_08.pdf

A II. világháború után az utazók egyre nehezebben találtak táborhelyet, és gyakorivá váltak a konfliktusok a letelepedett lakossággal. 1968-ban egy törvény⁸²⁸ arra kötelezte a helyi szerveket, hogy jelöljenek ki táborhelyeket – ez a lépés ésszerű alkalmazkodásnak minősülhet az állam részéről. 1994-ben azonban – arra hivatkozva, hogy kellő számú állami táborhely áll rendelkezésre – megszüntették e kötelezettséget, illetve a táborhelyek központi forrásokból történő finanszírozását.⁸²⁹ Ekkortól az a törekvés érvényesült, hogy érdekeltté tegyék az utazókat abban, hogy saját táborhelyeket létesítsenek,⁸³⁰ mivel a többségi lakosság ellenérzései nem motiválták a helyi hatóságokat a területükön történő letelepedés elősegítésére.⁸³¹

A fentiek az engedély nélküli táborhelyek számának növekedéséhez vezettek. Ez amellet, hogy rendkívül rossz lakhatási viszonyokat eredményez, a többségi lakossággal való konfliktusok veszélyét is növeli.⁸³² Amennyiben az engedély nélküli táborozó a hatóság felszólításának nem tesz eleget, és nem hagyja el a táborhelyet, illetve oda három hónapon belül visszatér, bűncselekményt követ el.⁸³³ Létezik ugyan egy belügyminiszeri iránymutatás,⁸³⁴ amely toleranciára, illetve helyzetüket könnyítő intézkedések elfogadására hívja fel a helyi szerveket az engedély nélkül letelepedettekkel szemben, azonban meglehetősen aggályos, hogy egy adott magatartás a helyi szervek diszkrecionális döntésétől függően alapoz meg adott esetben bűncselekménynek minősülő magatartást. E szabályozás rendkívül bizonytalan és kiszolgáltatott helyzetbe hozza az érintetteket.

Sokáig az állami táborhelyeken sem érezhették magukat biztonságban az ott tartózkodók. Problémát jelentett ugyanis az ott-lét lehetőségének bizonytalansága: 28 napos határidővel bármikor felszólítható volt az ott táborozó a táborhely elhagyására, még akkor is, ha esetleg 20 éve élt ott.⁸³⁵ E rendelkezés kizárólag a „cigány-táborhelyek” esetén érvényesült,⁸³⁶ és az angol álláspont szerint a nomád életmódhoz történő ésszerű alkalmazkodást szolgálta, azaz azt, hogy helyet biztosítsanak az adott helyen megállni szándékozó utazóknak.

Láthatóan tehát az ésszerű alkalmazkodást nem igazították hozzá a tényleges – esetleg az idővel változó – igényekhez. Az alapvető probléma, ahogy Európa-szerte, Nagy-Britanniában is az, hogy nem világosak a tényleges igények, sőt maga a célcsoport sem: keveredik az utazók és cigányok fogalma, kultúrájuk, szükségleteik. A zűrzavart szemlélteti, hogy az ENSZ faji megkülönböztetés valamennyi formájának megszüntetéséért küzdő bizottsága aggodalmát fejezte ki, hogy az Egyesült Királyságban nem áll rendelkezésre adat a letelepedett romákról, akik az ott élő roma lakosság 70%-át alkotják. A Kormány úgy reagált a bizottság fenti észrevételére, nincs tudomása arról, hogy a romák 70%-a letelepedett életmódot folytatna.⁸³⁷

⁸²⁸ Caravan Sites Act 1968

⁸²⁹ Criminal Justice and Public Order Act 1994

⁸³⁰ Connors v. the United Kingdom 37.

⁸³¹ A general briefing for the Housing Bill. – www.travellerslaw.org.uk

⁸³² www.travellerslaw.org.uk

⁸³³ Criminal Justice and Public Order Act 1994 Sect.77., 78.

⁸³⁴ Circular 18/94, 23. november 1994. – hivatkozik rá: Connors v. the UK 41.

⁸³⁵ A general briefing for the Housing Bill.

⁸³⁶ Az 1983-as Mobile Homes Act a többi – tehát nem specifikusan cigány – táborhely vonatkozásában nagyobb fokú biztonságot nyújt a bérlőknek illetve használóknak, csak bírói határozattal lakoltathatók ki, és csak akkor, a megsértették a táborhely használatára vonatkozó szabályokat, illetve ezt nem orvosolták ésszerű időn belül. E védelem gyakorlatilag megegyezik a bérlakásokra vonatkozó szabályokkal. A törvény 5(1)-es cikke azonban kivette a törvény hatálya alól a „cigány táborhelyeket”. – Connors v. the UK 44.

⁸³⁷ Seventeenth periodic reports of States parties due in 2002. United Kingdom of Great Britain and northern Ireland. (28. nov.2002.) – www.unhchr.org

Mindazonáltal 2006-2007 folyamán a helyi hatóságok feladata volt, hogy felmérjék az újabb táborhelyek iránti igényeket, és szükség esetén újakat jelöljenek ki.⁸³⁸ 2008 szeptemberében pedig elfogadtak egy – még nem hatályos – törvényt, amely biztosítaná, hogy ne lehessen az állami táborhelyeken tartózkodókat bármikor felszólítani a tábor elhagyására.⁸³⁹

Az ECRI azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a mainstreaming eszközének alkalmazása lenne szükséges az összes lakhatási intézkedés kapcsán. Azaz valamennyi jogszabály megalkotása, felülvizsgálata és végrehajtása során tekintettel kellene lenni a roma kisebbség speciális igényeire.⁸⁴⁰

A CRE – felismerve a cigány és utazó csoportok hátrányos helyzetét – komplex stratégiát dolgozott ki 2004-2007-re,⁸⁴¹ amely sorra veszi az teendőket, általános és konkrét célokat az egyes területeken, és tekintettel van az új (csatlakozó) tagállamok cigány lakosságára is.

5. Az angol szabályozás értékelése

Egy valóban hatékony antidiszkriminációs stratégia kialakítása szempontjából elkerülhetetlen, hogy pontos ismeretekkel rendelkezünk a diszkrimináció potenciális alanyairól. Ezt felismerve Nagy-Britannia mind állami, mind mikro-szinten nagy hangsúlyt helyez az etnikai alapú statisztikai adatok gyűjtésére és elemzésére, és ennek ismeretében dolgozzák ki és módosítják az intézkedéseket.

Emellett kiemelt jelentőségű az a felismerés, hogy a diszkrimináció nem elszigetelt, deviáns társadalmi jelenség, így pusztán tiltó, represszív szabályokkal nem lehet kellő hatékonysággal fellépni ellene. A jogi szabályozás részét képező szankciórendszer is kifejezetten reparatív, preventív jogkövetkezményekre épül. A brit jogalkotó a tilalmi szabályok mellett egyre inkább proaktív eszközöket alkalmaz, egyre általánosabbá válik a mainstreaming módszere, amelynek konkrét, jogilag számon kérhető keretet adnak a hatóságok és más állami szervek általános és speciális pozitív kötelezettségei. A hatóságok pozitív kötelezettségei terén kiemelten példaértékű a hármás mérce alkalmazása (a faji diszkrimináció megszüntetése, az esélyegyenlőség és a jó faji kapcsolatok előmozdítása), amely egyensúlyt teremt az esélyegyenlőség és a társadalmi kohézió szempontjai között. Szintén követendő példa lehet a társadalmi tolerancia megerősítésére, valamint a hátrányos helyzet felszámolására irányuló intézkedések széleskörű alkalmazása. Ezeket azonban csupán nagyon óvatosan, az adott társadalom kontextusának pontos ismeretében szabad átvenni, automatikus másolásuk akár ellentétes hatást is kiválthat. Ugyanez mondható el a megerősítő intézkedések kapcsán is. A brit szabályozás előnye továbbá, hogy nem törekszik a kulturális különbségek háttérbe szorítására, hanem az ésszerű alkalmazkodás eszközével lehetővé teszi a kulturális különbségekből adódó relatív hátrányok minimalizálását.

A szemléletmód számos pozitívuma ellenére az angol szabályozás sem tökéletes. Az Irányelv szabályainak Rendelkezések formájában történő harmonizálása megbontotta a faji diszkriminációs szabályozás koherenciáját, és bonyolulttá, következtelenné, nehezen átláthatóvá tette azt. Érdekes, hogy egy egységes bizottság (CEHR) alkalmaz egymástól teljesen eltérő standardokat. Az Irányelv egyes szabályainak átvétele nem pontos, így esetenként az uniós mérce alatt marad a szabályozás. Részben a fentiekkel összefüggésben a

⁸³⁸ Planning policy and site provision. - In: Traveller Law Reform Project (TLRP) E-mail Newsletter Number 6., 23 September 2008. - http://www.travellerslaw.org.uk/pdfs/newsletter_sept_08.pdf

⁸³⁹ Housing and Regeneration Act. In: Traveller Law Reform Project (TLRP) E-mail Newsletter Number 6., 23 September 2008. - http://www.travellerslaw.org.uk/pdfs/newsletter_sept_08.pdf

⁸⁴⁰ ECRI 3.

⁸⁴¹ CRE Roma Strategy

jogérvényesítő mechanizmusokon is lehetne javítani az egyéni panaszosok hatékonyabb támogatásával. Emellett, bár a brit szabályozás az élen jár az önkéntes jogkövetést segítő eszközök alkalmazásában, még hatékonyabbá válhatna a gazdasági szabályozó és ösztönző eszközök fokozottabb kiaknázása révén.

A szabályozás számomra legproblematiszababb pontja a cigány kisebbség problémáira adott hiányos és inadekvát reakció. Megdöbrentő, hogy a faji diszkrimináció problémáira ilyen mélységben reagáló ország milyen mértékben tehetetlen a többi kisebbséghez képest kis létszámú cigányság helyzetének kezelésében. E tekintetben már a kiindulópontnál – a statisztikai adatok gyűjtésénél – láthatóan megbicsaklanak mindazon mechanizmusok, amelyeket Nagy-Britannia a többi kisebbség vonatkozásában alkalmaz, sőt még a diszkriminációt tiltó több évtizedes szabályok sem érvényesülnek maradéktalanul. A cigány kisebbség vélt szükségleteihez való ésszerű alkalmazkodás pedig – azok tényleges ismerete hiányában – nem képes betölteni valódi célját, sőt akár további visszasságokhoz is vezethet. Azt kell tehát látnunk, hogy még a talán legfejlettebb antidiszkriminációs stratégiákkal rendelkező uniós tagállam sem képes adekvát módon reagálni a kibővült EU legnagyobb kisebbségi csoportjának problémáira. E tekintetben tehát valóban hatékony, átgondolt intézkedésekre van szükség.

Fontos lenne továbbá, hogy az ECRI ajánlásainak szellemében felülvizsgálják a menedékjogi és terrorizmus ellen fellépő szabályozást abból a szempontból, hogy ez milyen hatással van a diszkrimináció elleni fellépésre. Szintén lényeges lenne az ezzel kapcsolatos kormányzati kommunikáció hangnemének módosítása.⁸⁴²

A legnagyobb problémát azonban generális szinten, az angol társadalmat szemlélve találjuk: a nagy múltú, minden hibája ellenére is kiemelkedő, sokszor példaértékű szabályozás fájdalmas ellentmondásban van azokkal az adatokkal, amelyeket e fejezet elején soroltam fel a kisebbségek helyzete kapcsán. Ahogy a CRE 2007 szeptemberében publikált tanulmányában⁸⁴³ írja: Nagy Britannia, annak ellenére, hogy a világ ötödik legerősebb gazdasági hatalma, még mindig az egyenlőtlenségek, a kirekesztés és az egyre növekvő szegregáció országa, ahol – az emberek kiábrándultságával párhuzamosan – egyre erősödnek a szélsőséges irányzatok, nézetek.

Ha a jövőbe tekintünk, megállapíthatjuk, hogy a mindig proaktív Anglia most sem okoz nekünk csalódást: az egyenlő bánásmód érdekében folytatott küzdelem évtizedeire visszatekintve a döntéshozók már a CEHR felállítását követően gondolkodni kezdtek azon, hogy merre lépjenek tovább. 2008 júniusában az egyenlőségért felelős miniszter egy kiemelt szakértőkből álló munkacsoport felállításáról rendelkezett, amelynek feladata a társadalmi egyenlőtlenségek okainak és együtthatásainak, a szegénység és a kisebbségi léhelyzetek összefüggéseinek mélyreható vizsgálata lesz. A munkacsoport várhatóan 2009 végéig készíti el jelentését.⁸⁴⁴ Felismerve az ellentmondást, amely a régi és bevált szabályok valamint a társadalom állapota, a kisebbségi csoportok tényleges helyzete között feszül, illetve a jogszabályok bonyolult és célszerűtlenül összetett voltát, új szabályozás kialakítása van előkészületben.⁸⁴⁵

⁸⁴² ECRI 3.

⁸⁴³ A lot done, a lot to do. Our vision of an integrated Britain. Commission for Racial Equality, Published September 2007, In: <http://www.equalityhumanrights.com/en/publicationsandresources/Documents/Race/A%20lot%20done,%20a%20lot%20to%20do%20-%20Our%20vision%20for%20an%20integrated%20Britain.pdf>
<http://www.equalityhumanrights.com/en/publicationsandresources/Documents/Race/A%20lot%20done,%20a%20lot%20to%20do%20-%20Our%20vision%20for%20an%20integrated%20Britain.pdf>

⁸⁴⁴ Commission welcomes creation of a National Equality Taskforce. 14. June 2008. - <http://www.equalityhumanrights.com/en/newsandcomment/Pages/NationalEqualityTaskforce.aspx>

⁸⁴⁵ A Kormányzat terveire a CEHR reflektál: Ld. Fairness.

A tervek szerint szükséges egy új, egységes, átfogó egyenlőségi törvény kialakítása, amely a jogszabályok sokféleségének harmonizációja és a védelmi szint egységesítése mellett átfogóbb, eredmény-orientált megközelítést nyújtana.

Formálisan és tartalmilag is kiemelt („alkotmányos”) jelentőséget kapna az új egyenlőségi törvény, ha azt – a CEHR javaslata szerint – az 1998-as emberi jogi törvénnyel azonos szintre emelnék, azaz az összes belső jogszabály és hatósági, bírósági aktus megítélésénél mérce lenne. Emellett minden csoport vonatkozásában egységesítenék a védelmi szintet, így a jogérvényesítés egyszerűsödne, és a többes diszkrimináció esetei sem jelentenének problémát. Világos, egyszerű, mindenki számára érthető megfogalmazásra törekednének az új törvényben.

A CEHR az új törvény koncepciójával kapcsolatban jelzi, hogy a szektorális, pusztán a tilalomra épülő megközelítésmód helyett egy olyan átfogó jogszabály megteremtése szükséges, amely valóban mélyreható, a társadalmi igazságosság szempontjai szerinti változást eredményez a brit társadalomban. Rámutatnak arra az Angliában feszülő ellentmondásra, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek annak ellenére fennállnak, hogy a korábbi antidiszkriminációs szabályoknak köszönhetően mind az egyének viselkedése, mind a társadalom attitűdje pozitív irányban változott, toleránsabbá vált. Jelzik azt is, hogy nem pusztán kisebbségi problémáról van szó: az egyes védett csoportok a társadalomnak egyre nagyobb és jelentősebb hányadát adják. Az egyenlőség és diszkriminációmentesség helyett egy általánosabb alapelve, az igazságosságra (fairness) építenék a szabályozást, és az eddigi törvényeknél sokkal jobban fókuszálnának az eredményre. Az új megközelítésmód egyik legfontosabb eleme lenne – ahogy azt Trevor Phillips, a Bizottság elnöke írja, – hogy ezentúl nem csak a helytelen magatartások szankcionálására, hanem a jó gyakorlatok támogatására is kiemelten ügyelni kellene: „inkább orvosként, mint rendőrként” kell viselkednie az egyenlő bánásmód előmozdításért felelős testületnek, aki segít a társadalom szereplőinek a mindenki számára hasznos, igazságos megoldások megtalálásában.⁸⁴⁶ Kiemelt szerephez jutna tehát a társadalom szereplőinek szerepvállalása is, amelyhez professzionális segítséget kapnának.

Az új törvénnyel kapcsolatban azonban – éppen annak általános, átfogó és társadalmi szerepvállalásra építő jellege miatt – merülnek fel aggályok is a konzultáció során: így a roma szervezetek fóruma a tervezett szabályozás számos pontjával kapcsolatban kifejezte egyet nem értését és félelmét. Megítélésük szerint azok éppen a leghátrányosabb helyzetű romák érdekeit szolgáló garanciákat csökkentik majd le. Remélhetőleg a konzultációs mechanizmus eredményeképpen olyan módon alakítják majd a szabályozást, hogy az semmiképpen nem eredményezi egyik csoport védelmének csökkentését sem, különös tekintettel az örök „mostohagyerek” romákra.

Összességében (amennyire ez a konkrét törvény elfogadását megelőzően megítélhető⁸⁴⁷) az angol döntéshozók által választott megközelítés biztató irányba mutat, és jelzi, hogy az angol szabályozás – mint korábban – most is utat mutathat Európa más országai számára.

⁸⁴⁶ Fairness. Foreword by Trevor Philipps p.9.

⁸⁴⁷ A tanulmány lezárásának időpontjáig az új, átfogó törvény elfogadására nem került sor, bár a törvényhozási eljárás folyamatban van. - <http://www.stammeringlaw.org.uk/changes/sea.htm>, <http://www.commonleader.gov.uk/output/Page2657.asp>

VII. fejezet

Magyarország

Magyarországon a hátrányos megkülönböztetés tilalma alkotmányos alapokon nyugszik: az alaptörvény 70/A.§-a rögzíti a diszkrimináció tilalmát, amelynek pontos tartalmát az Alkotmánybíróság gyakorlata bontotta ki. Az Irányelv megszületésekor már néhány ágazati jogszabályban is helyet kapott a hátrányos megkülönböztetés tilalma, azonban igen véletlenszerűen, ad hoc-jelleggel.⁸⁴⁸ E jogi helyzetben érte Magyarországot az uniós csatlakozásból eredő, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó jogharmonizációs kötelezettség.

Az Irányelv kihívásai nem érték készületlenül az országot – az Európai Unió Bizottsága a csatlakozást megelőző országjelentéseiben rendre felhívta hazánk figyelmét a cigányság helyzetére, illetve az őket érő faji diszkrimináció orvoslására, és ennek érdekében – több-kevesebb sikerrel – számos állami kezdeményezésre is sor került.

Az antidiszkriminációs szabályozás illetve a pozitív intézkedések legfőbb célcsoportja tehát a cigány kisebbség. A következőkben először áttekintem a magyarországi cigányság helyzetét, majd megvizsgálom a faji diszkriminációra vonatkozó jogi szabályozást valamint a jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedéseket.

1. Nemzetfelfogás Magyarországon

Már az előző fejezetekben látható volt, hogy a nemzetről, az állampolgárok és a nemzethez tartozók körének meghatározásáról elfogadott kollektív tudás, illetve az ennek formálására irányuló állami törekvések jelentős hatással vannak a diszkrimináció elleni fellépésre, az adott állam egyenlőség-felfogására is. Ahogy arra Majtényi Balázs is rámutat: „a nacionalizmus és a nemzeti kisebbségek kérdése elválaszthatatlan egymástól”.⁸⁴⁹ Megítélése szerint más országokhoz hasonlóan a rendszerváltást követően Magyarországon is a multikulturalizmus nézetrendszerét próbálták meg – bár igen ellentmondásos formában – alkalmazni a többségi és kisebbségi csoportok együttélésére, szemben a francia asszimilációs mintával. Azaz e törekvések szerint a magyar jog kifejezetten elismeri az egyes kulturális csoportok értékeit, és a jog előtt ezek megőrzésére törekszik.

Döntő jelentőségű a diszkrimináció alanyainak szempontjából is az, hogy a politikai nemzeti vagy a kultúrnemzeti megközelítésmódot követi-e a jog, valamint hogy ezzel mennyiben áll összhangban a társadalom kollektív tudata. A politikai nemzet Alain Dieckhoff szavaival élve „racionális és önkéntes politikai konstrukció”, míg a kulturális nemzet egy identitásérzés kifejezése, valamiféle közösen megtapasztalt kulturális, nyelvi örökség

⁸⁴⁸ A magyar szabályozás történetével terjedelmi okokból nem foglalkozom, e téma kifejtését ld. Kiss Barnabás: A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében. SZEK JGYTF Kiadó Szeged 2006 (V. fejezet); Kiss Barnabás: Az egyenlő bánásmód követelménye az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. Tomus 67. Fasc. 12. Szeged, 2005.;

A korábbi szabályozás bemutatását ld. Kádár András: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-irányelv tükrében In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzetközi konferencia Budapest, 2001. december 6-7.. Budapest 2002. pp. 35-68; Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: kell-e diszkriminációs törvény? In: Jogtudományi Közlöny 1/2003 pp.1-8.

⁸⁴⁹ Majtényi Balázs: A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon. Gondolat Kiadó, Budapest 2007. p.25.

alapul.⁸⁵⁰ A kulturális nemzet fogalma tehát nem vonatkozik a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjaira, valamint a bevándorolt, de állampolgárságot szerzett csoportok tagjaira sem, míg a politikai nemzet kizárja a más országokban élő, de kulturális szempontból a nemzethez tartozó személyeket a nemzet-fogalomból.

A rendszerváltást megelőzően a „pártállam-nemzetben gondolkodó” kommunista rendszer sem a hazai kisebbségekről, sem a határon túl élő magyarokról nem vett tudomást,⁸⁵¹ így egyfajta csonka politikai nemzet-konceptió érvényesült. A rendszerváltást követően azonban Lázár Guy megállapítása szerint mind a klasszikus politikai nemzeti koncepció, mind a kultúrnemzeti koncepció erősebbé vált a társadalomban, azaz egyaránt emelkedett azok aránya, akik az országban élő kisebbségeket, illetve akik a határon túl élő magyarokat a nemzet részének tekintik.⁸⁵² A magyar Alkotmány igyekszik mindkét megközelítést érvényesíteni: egyszerre deklarálja, hogy a „nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők” (68.§ (1) bekezdés), illetve, hogy „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határon túl élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” (6.§ (3) bekezdés) Gyakorlatilag az utóbbi rendelkezést váltja konkrétumokra a „státustörvényként” ismertté vált 2001. évi LXII. törvény a szomszédos országokban élő magyarokról, azonban ez sem teszi a határon túl élő magyarokat a politikai közösség tagjaivá. Ahogy Majtényi is jelzi, jelenleg az Alkotmányban a kulturális nemzetfogalom csak kiegészítő elemként szerepel a határon túli magyarok támogatásánál és a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók nevesítésekor. A törekvések szintjén azonban igen hangsúlyos teret kap a kultúrnemzeti eszme a magyar nacionalizmusban: azt, Feischmidt Margit szavaival élve elsősorban a „határon túli szimbolikus térfoglalás” jellemzi,⁸⁵³ a kulturális felfogás egyre meghatározóbb a politikai közbeszédben.⁸⁵⁴ Majtényi Balázs ennek okát a trianoni békeszerződésben látja, amelynek következtében a magyar nemzetiségű lakosság mintegy egyharmada külföldre került.⁸⁵⁵

Azaz Magyarországon némi ellentmondás van a közbeszéd és „köz-érzet”, és a jogi állapot között. Ezzel kapcsolatosan különösen érdekes, és tovább bonyolítja a dolgot, hogy a hogy a magyarság és a magyar nemzethez tartozás fogalmai sem feltétlenül fedik le egymást. Egy 1992-es kutatás tapasztalatai szerint: ahhoz, hogy valaki magyarnak számítson, a megkérdezettek háromnegyede szerint magyar anyanyelvűnek és magyar származásúnak kell lennie. Ehhez azonban a magyar állampolgárságot csak az ekként válaszolók fele, a Magyarországon élést pedig még kevesebb részük tartotta fontosnak. A magyar nemzet fogalmába azonban a válaszadók 79-86%-a sorolta a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségeket, míg csak 51%-uk a határon túl élő magyarokat.⁸⁵⁶ Lázár Guy 1992-es kutatása szerint azonban a hazai kisebbségek közül a cigányokat tekintik a legkevésbé a nemzet részének az emberek, ennek egyik okát Lázár a közvéleményben lezajló kommunikációs folyamatokban (hírek, rémhírek, burkolt cigányellenes propaganda) látja. A cigányságra negatív referencia-csoportként tekintettek a megkérdezettek, amelytől teljesen elhatárolják magukat.⁸⁵⁷

⁸⁵⁰ Alain Dieckhoff: Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. In: Nacionalizmuselméletek. (Szöveggyűjtemény), Budapest 2004, Rejtjel Kiadó. p.298,

⁸⁵¹ Lázár Guy: A felnőtt lakosság nemzeti identitása a kisebbségekhez való viszony tükrében. In: Többség-Kisebbség, Osiris MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, pp.9-116, p.54.

⁸⁵² Lázár i.m. p.53.

⁸⁵³ Feischmidt Margit válasza. Fórum a kettős állampolgárságról. In: Kisebbségkutatás, 2005/1., p.33.

⁸⁵⁴ Majtényi i.m. p.56.

⁸⁵⁵ Majtényi i.m. p.49.

⁸⁵⁶ Szabó Ildikó – Örkény Antal: A 14-15 éves fiatalok interkulturális világgépe. In: Többség-Kisebbség, Osiris MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, pp.161-230., p.208-209.

⁸⁵⁷ Lázár i.m. p.94

A nemzet illetve magyarság fogalmainak tehát nincs egységes, kikristályodott értelmezése a magyar társadalom kollektív tudatában. Egyre inkább így van ez napjainkban, amikor – éppen e tisztázatlanság folytán – politikai pártok programjának döntő elemeként jelenik meg a nemzet-felfogás (elég csak a kettős állampolgárságról szóló népszavazás körül kialakult vitákra gondolnunk), illetve egy szélsőséges, ám egyre népszerűbb politikai párt a társadalomban megnyilvánuló, rend iránti igényt a „Magyarország a magyaroké” szlogenrel köti össze.

2. A faji diszkrimináció potenciális áldozatait – a cigány kisebbség⁸⁵⁸

2.1. Módszertani problémák

„A magyarországi romák társadalmi integrációjának bárminemű megközelítése újra és újra rávilágít az etnikai alapú statisztikák módszertani problematikájára: nem tudjuk, hány roma él Magyarországon.”⁸⁵⁹

A magyarországi roma népesség lélekszáma a becslések szerint mintegy 500 000 fő.⁸⁶⁰ E szám azonban csupán hozzávetőleges: Kemény István és Jankó Béla kutatási megállapításai szerint 2003-ban 520 000 és 650 000 fő között volt a romák létszáma.⁸⁶¹ A 2001-es népszámlálás során azonban mindössze 189 984 ember vallotta magát cigánynak,⁸⁶² egyes kisebbségi szervezetek pedig egy millióra teszik a hazai cigányság létszámát.⁸⁶³

A cigányság létszámára vonatkozó adatok bizonytalansága részben a jogi szabályozásból, részben pedig az identitásukat övező sajátos körülményekből ered.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint különleges személyes adatnak minősül a „faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra ... vonatkozó ... személyes adat.”⁸⁶⁴ A szenzitív adatok kezelése szigorú garanciális szabályok alapján lehetséges, így csak akkor, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében a törvény elrendeli.⁸⁶⁵ A hozzájárulás „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.”⁸⁶⁶ A törvény indokolása értelmében az írásbeli hozzájárulásnak kifejezettnek lennie.⁸⁶⁷ A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) rögzíti az identitás-vállalás szabadságát, amikor kimondja, hogy „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez ... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi

⁸⁵⁸ A továbbiakban a Magyarországon bevett jogi és köznap szöveghasználatra tekintettel a cigányság egészére nézve, felváltva, egymás teljes értékű szinonimájaként használom a roma és a cigány kifejezéseket.

⁸⁵⁹ Forray R. Katalin – Mohácsi Erzsébet (szerk.): Esélyek és korlátok: A magyarországi cigány közösség az ezredfordulón. Cigány tanulmányok, 6., PTE BTK Romológiai Tanszék Pécs 2002. <http://nti.btk.pte.hu/rom/dok/Komp.pdf>

⁸⁶⁰ Forray – Mohácsi i.m. p.5.

⁸⁶¹ Kemény István – Jankó Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. In: Kállai Ernő (szerk.): A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest 2003.pp.7-26, p.7.

⁸⁶² Kemény – Jankó i.m. p.22.

⁸⁶³ Háttéranyag. A hosszú távú stratégia illeszkedése a társadalmi folyamatokba. – A Magyar Köztársaság hosszú távú roma társadalom-politikai stratégiája. – www.romaweb.hu

⁸⁶⁴ 1992. évi LXIII.törvény (a továbbiakban Avtv.) 2.§ 2. a)

⁸⁶⁵ Avtv. 3.§ (2)

⁸⁶⁶ Avtv. 2.§ 6.

⁸⁶⁷ Az 1992. évi LXIII. Törvény indokolása – In: CompLex CD Jogtár

csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra (...)senki nem kötelezhető.”⁸⁶⁸ A törvény 2005 szeptemberében elfogadott módosítása értelmében azonban törvény vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.⁸⁶⁹ A Nektv. értelmében a kisebbséghez tartozó állampolgár joga továbbá, hogy „kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa.”⁸⁷⁰

A fenti rendelkezések alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa leszögezi, hogy „az állam nem jogosult – különösen az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – arra, hogy nyilvántartsa a különböző kisebbséghez tartozó polgárait.”⁸⁷¹ *Egy anonim, statisztikai célokat és állami-politikai célkitűzéseket szolgáló adatgyűjtés azonban nem sértené a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. Annál is inkább nem, mivel az az egyenlőség Alkotmányban rögzített alapjogának érvényesítését szolgálná.* Járható út az is, hogy megfelelő garanciákkal körülbástyázva egyes jogok, kedvezmények érvényesítésének feltétele legyen a kisebbségi identitás megvallása, az etnikai adatok gyűjtése a választói névjegyzék, illetve a roma ösztöndíjak analógiájára.⁸⁷²

A cigány identitás népszámlálás során történő bevallását problematikussá teszi, hogy nem nemzeti, hanem etnikai kisebbségről van szó, így arra a kérdésre, hogy milyen nemzetiségűnek vallják magukat, a magukat cigánynak tartó, magyar nemzetiségű személyek sem feltétlenül adják a „cigány” –választ. Kemény István és Janky Béla hívják fel a figyelmet arra, hogy ez az eltérés nem feltétlenül a roma identitás megtagadásából, hanem inkább a kettős identitásból ered: magukat magyar nemzetiségűnek vallva elfogadják cigány származásukat.⁸⁷³ A cigány identitás specifikuma a társadalomtudományok általánosan elfogadott megállapítása szerint, hogy „a cigányság nem homogén etnikum, ahogy a cigány kultúra, életmód és identitás sem történelem feletti, állandó és körülhatárolható fogalom.”⁸⁷⁴ Emellett sajátossá teszi a helyzetet a cigányság stigmatizációja, a társadalom előítéleteinek visszatartó ereje.

Az előítéletek, a diszkrimináció azonban önmeghatározástól függetlenül jelen vannak, azaz alapvetően nagyobb, illetve részben más csoportról beszélünk, amikor a diszkriminált személyekre gondolunk, mint amikor a magukat romának valló, esetleg a kultúra és nyelv iránt is elkötelezett személyekről beszélünk. Ahogy Pap András László fogalmaz: „a rasszizmus Murphy-törvényének értelmében, amennyiben kirekesztő, diszkriminatív szándék vezérli az elkövetőket, semmilyen definíciós probléma nem szokott felmerülni a csoport és tagjainak meghatározásakor – az adatvédelem és a faji, etnikai, nemzetiségi kategóriák értelmezése mindig a jogvédők és a jogalkalmazók problémája.”⁸⁷⁵ Pap odáig is eljut tanulmányában, hogy a definíció-alkotás és az adatgyűjtés során is külön kell egymástól kezelni, illetve külön metodológia szerint érdemes meghatározni a diszkrimináció, illetve a kisebbségi külön-jogok alanyait. A szerző később Majtényi Balázssal közös tanulmányában

⁸⁶⁸ 1993. évi LXXVII.törvény (a továbbiakban: Nektv.) 7.§ (1) bekezdés

⁸⁶⁹ Nektv. 7.§ (2), beiktatta: 2005. évi CXIV. törvény 33.§

⁸⁷⁰ Nektv.8.§

⁸⁷¹ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságának 2004. évi tevékenységéről. Országgyűlési Biztosok Hivatala (Felelős kiadó: Dr. Kaltenbach Jenő) 2005. – www. obh.hu (A továbbiakban: Beszámoló 2004)

⁸⁷² Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságának 2007. évi tevékenységéről. Országgyűlési Biztosok Hivatala (Felelős kiadó: Dr. Kállai Ernő) 2005. – www. obh.hu (A továbbiakban: Beszámoló 2007)

⁸⁷³ Kemény – Janky i.m. p. 24-25.

⁸⁷⁴ Jóri András – Zombor Ferenc: Nyilván tartanak. A cigány szó emberi jogi vonatkozásai. In: Fundamentum 1-2/1998, pp. 7-63., p.57.

⁸⁷⁵ Pap András László: A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük?! Új utak az etnikai adatkezelésben. (Az írás a Bolyai János kutatási ösztöndíj keretében készült.) 2008, kézirat

tovább bontja-boncolgatja a kérdést, és az egyes részterületekre vonatkozó dilemmákat és lehetséges válaszokat funkcionális tagolásban ismerteti.⁸⁷⁶

Az önbesorolás és a többségi társadalom ítélete közötti potenciális eltérés mértékére Neményi Mária kutatása világít rá.⁸⁷⁷ A kutatás során mintegy háromszáz, a körzeti védőnő által cigánynak minősített családot kérdeztek meg saját és gyermekük etnikai hovatartozásáról. Az önbesorolás az esetek 40%-ban nem egyezett meg a védőnő ítéletével, a kérdésre adott válaszok ez esetben is a probléma összetettségét (nemzetiség, állampolgárság, etnikai identitás elhatárolásának nehézségei; a cigányság, mint stigma) bizonyították.

A megfelelő adatok hiánya nem csupán a roma közösség létszámának megállapítását, hanem annak feltérképezését is lehetetlenné teszi, hogy ténylegesen milyen helyzetben vannak e csoport tagjai az élet egyes területein. Így a helyzetük javítására irányuló hatékony intézkedések kidolgozása is szinte lehetetlenné válik.

A kisebbségi biztos e problémák hosszabb távú megoldásaként javasolja,⁸⁷⁸ hogy a 2011-es népszámlálás folyamatát, módszertanát tegyék alkalmassá a romák életkörülményeinek hiteles mérésére. Így elkészíthető lenne a roma lakosság viszonylag pontos és árnyalt térképe az országban, amely alapján az egyes egyedi intézkedések, programok tervezése is egyszerűbbé válna egy adott térségben vagy régióban.⁸⁷⁹ Az adatvédelmi biztos ezzel összefüggésben a 2011-es népszámlálás előkészületei során kifejtette, célszerűnek tartaná, hogy az állampolgár a népszavazási kérdőívtől független külön lapon, a kérdezőbiztos által nem ellenőrzöttén maga töltse ki a kisebbséghez tartozásra (és más különleges adatokra) vonatkozó adatokat, és azt lezárt borítékban adja át a kérdezőbiztosnak. E módszer megítélése szerint alkalmas lehetne arra, hogy az etnikai kisebbségek számáról, területi megoszlásáról, életkörülményeiről a korábbinál sokkal pontosabb képet adjon.⁸⁸⁰

A fenti javaslat összhangban áll az ECRI Magyarországról készített 2008-as jelentésében⁸⁸¹ foglaltakkal. A jelentés hangsúlyozza ugyanis, hogy továbbra sem állnak rendelkezésre megfelelően azonosított és csoportosított etnikai adatok, amelyek megteremtenék a lehetőséget a magyar hatóságok számára a problémák felismerésére és a megfelelő lépések megtételére. Az ECRI jelezte továbbá, hogy az egyes pozitív intézkedések hatásának monitorozásához is elengedhetetlen az etnikai adatgyűjtés.

Jelenleg azonban csak becsült adatok állnak rendelkezésünkre. Az ebből adódó bizonytalanságok és általánosítások figyelembevételével érdemes röviden áttekinteni, hogy milyen mutatókkal rendelkeznek, milyen körülmények között élnek a magyarországi cigánysághoz tartozó személyek.

⁸⁷⁶ Majtényi Balázs – Pap András László: Uniformizáltak-e az etnikai adatok? In: Majtényi Balázs- Pap András László – Sulyok Gábor: Lejtős pálya. 2009. Budapest, L'Harmattan Kiadó pp. 89-110.

⁸⁷⁷ Neményi Mária: Identitás vagy stigma? In: Élet és irodalom 42/2000 (okt.20.) pp.8-9.

⁸⁷⁸ A szerző sajátos kettős szerepkörben van: egyetemi kutató, másrészt a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok munkatársaként köztisztviselő. Előfordul, hogy kutatói munkásságából kölcsönöz gondolatokat a 2005 szeptemberétől kezdve az ombudsmannál végzett munkája számára, illetve az is, hogy köztisztviselői tevékenysége során fogalmaz meg először olyan gondolatokat, amelyeket kutatóként is megfogalmazhatna. Abban az esetben, ha egy adott kérdés szempontjából jelentős, hogy az ombudsman képvisel egy adott álláspontot, akkor az adott biztosi jelentésre hivatkozom, egyéb esetekben azonban nem. Így bármilyen, a kisebbségi biztos anyagaival való tartalmi vagy szó szerinti egyezés 2005-től kezdve ebből a körülményből ered.

⁸⁷⁹ Beszámoló 2007 p.214

⁸⁸⁰ Jóri András adatvédelmi biztos a népszámlálás során gyűjthető etnikai adatokról. (Sajtóközlemény) 2009. április 9. - http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=0/Sajtokozlemenyek&dok=20090409_ABI_1

⁸⁸¹ ECRI REPORT ON HUNGARY (fourth monitoring cycle) Adopted on 20 June 2008
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-ENG.pdf>

2.2. A cigányság helyzete – tények és becslések

A magyarországi romák három főbb csoportra tagolódnak: a beás, az oláh és a magyar cigányok (romungrók) csoportjára. Anyanyelvük alapján 2003-ban 86,9%-uk romungró, azaz magyar anyanyelvű, míg beás anyanyelvű a magyarországi cigányság 4,6%-a. Lovári a nyelve a cigányság 7,7%-nak.⁸⁸² A cigányság 30,8%-a él az északi régióban, 19,4%-a a keleti régióban, 10,5%-uk az alföldi régióban, 17,3%-uk Budapest iparvidéken, 18,1%-uk Dél-Dunántúlon, 3,9%-uk pedig Nyugat-Dunántúlon.⁸⁸³

„A cigányság legtöbb csoportjának életét elsősorban a hiány jellemzi, a megfelelő kereset és jövedelem, a jó lakás, a kielégítő ruházzkodás és étkezés, az egészséges ivóvíz, az iskolázottság, a nem cigányokkal való versenyképesség hiánya.”⁸⁸⁴ Az ECRI Magyarországról készített 3. jelentésében is felhívja a figyelmet arra, hogy változatlanul széles körű diszkrimináció tapasztalható a romákkal szemben, különösen a közszolgáltatások, a lakhatás, a foglalkoztatás, az árukhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférés, az oktatás valamint az egészségügy terén.⁸⁸⁵

A cigányság esélyeit hosszú távon blokkolja az őket sújtó oktatási hátrány, amely 70-es években már az általános iskola szintjén jelen volt: Kemény István kutatása szerint az akkori 20-24 éves korosztály egynegyede végezte el az általános iskolát, 73-74%-uk analfabéta volt.⁸⁸⁶ A 90-es években, bár általában a cigány gyerekek is elvégezték az általános iskolát, a középiskolai továbbtanulás esélyei alig javultak (a szakmunkásképző intézmények kivételével, amelyek viszont nem adnak piacképes végzettséget).⁸⁸⁷ Napjainkban becslések szerint a roma gyerekek 33%-a kerül be a középfokú oktatásba, azonban kevesebb, min 1%-uk szerez felsőfokú végzettséget⁸⁸⁸.

A fenti tendenciákért nagy részben a cigány gyermekeket sújtó szegregáció felelős. Az ezredfordulón mintegy 3500 általános iskolában 6-700 szegregált roma osztály volt, ami azt jelenti, hogy a 6-14 év közötti roma gyerekek egyharmada roma többségű osztályba jár.⁸⁸⁹ A *szegregáció minőségi mutatókban is megnyilvánul*: azokban az iskolákban, ahol magas a cigány tanulók aránya, a pedagógusok 30%-nak nincs szakmai végzettsége, 60%-uk pedig nem a végzettségének megfelelő tantárgyat tanítja.⁸⁹⁰ Az elkülönítés legkegyetlenebb formája a *roma gyerekek speciális, értelmi sérült gyerekek oktatását célzó iskolákba irányítása*. Kutatások szerint 1998-ban a „kisebítő iskolákban” tanuló gyerekek fele, Észak-Magyarországon 90%-a roma volt.⁸⁹¹

⁸⁸² Kemény – Janky i.m. p.19.

⁸⁸³ Kemény – Janky i.m. p.9.

⁸⁸⁴ Kemény István gondolatát idézi: Puporka Lajos – Zádori Zsolt: A magyarországi romák egészségi állapota. Roma sajtóközpont, Budapest 1998 – <http://Inweb18.worldbank.Roma.org>

⁸⁸⁵ ECRI Third Report on Hungary. CRI (2004) 25 Adopted on 5. December 2003 and made public on 8. June 2004.. p.20. (A továbbiakban: ECRI 3) http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/hungary/hungary_cbc_3.asp#P271_41499

⁸⁸⁶ Kemény István: A magyarországi cigányság helyzete (kézirat 1971) In: Periféria (Budapest, Ariadné Alapítvány, 1997) pp.-109-194.- Hivatkozik rá: Forray –Mohácsi: i.m. 14.p.

⁸⁸⁷ Kemény István i.m. p.81.

⁸⁸⁸ Roma EDEM – Promotion of Roma/Traveller’s Equal Treatment in Education and Employment – Partners Report – Hungary 2004 (kézirat) (A továbbiakban: Partners Report)

⁸⁸⁹ Partners Report

⁸⁹⁰ Forray – Mohácsi i.m. p.26.

⁸⁹¹ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a cigány gyermekek speciális (kisebítő) iskolai oktatásával kapcsolatos vizsgálati jelentése. (Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1999. évi tevékenységéről. Országgyűlési Biztosok Hivatala (Felelős kiadó: Dr. Kaltenbach Jenő) 2000. 4. melléklet – www.obh.hu; Loss Sándor: Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok hatásvizsgálata Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (kézirat) 1998 – Hivatkozik rá: Forray-Mohácsi i.m. p.23.

A lakhatás vonatkozásában is jellemző a szegregáció: 1994-ben a romák 60%-a szegregált, 30%-uk pedig homogén roma lakókörnyezetben élt.⁸⁹² Egy 2003-as felmérés szerint a cigány lakások 42%-a a település szélén, 22%-a pedig a település belsejében, de kizárólag vagy túlnyomóan cigány környezetben található⁸⁹³. A szegregáció kialakulhat spontán módon is: a romák gyakran előregedő aprófalvakban laknak, ahonnan még a jobb helyzetű cigány lakosok is menekülnek. Minél hátrányosabb egy adott település helyzete, annál nagyobb arányban vannak jelen a nehéz körülmények között élő cigányok.⁸⁹⁴ Így a szegregáció társadalmi, gazdasági és szociális kérdésként is jelentkezik. Sokszor a többségi lakosság, illetve a helyi hatóságok is szervesen közreműködnek az elkülönítésben.⁸⁹⁵

Jelentős különbségek vannak a lakásméretekben, illetve a lakások komfort-fokozatában is.⁸⁹⁶ Bár csökkenő tendenciát mutat a telepen élő romák száma, még mindig jellemző ez a probléma: míg 1971-ben a romák 66%-a, 1994-ben 13,7%-a, 2003-ban „csupán” 6%-a, azaz körülbelül 36 000 ember élt telepen.⁸⁹⁷ Az ECRI felhívja a figyelmet arra, hogy aránytalanul sokszor kerül sor romák kilakoltatására.⁸⁹⁸

A fentiek alapján nem meglepő, hogy a foglalkoztatottság terén is jelentős hátrányban vannak a romák.⁸⁹⁹ Ez azonban nem volt mindig így: míg 1971-ben a teljes népesség körében a munkaképes korú férfiak 87%-ának volt munkája, a romák körében 85%-os foglalkoztatottság volt a jellemző (nagyobb részük viszont időszaki foglalkoztatott volt).⁹⁰⁰

A romák foglalkoztatottsága a 90-es évekre 55%-al csökkent, míg a teljes népesség körében a csökkenés 30% volt. A munkahely elvesztése több tényező együtthatásából ered, így az iskolázottság, a regionális különbségek (a romák jelentős része a keleti iparvidéken és az északi területeken él), és a regionális különbségekkel részben összefüggésben van a (munkanélküliséggel fokozottan érintett) foglalkoztatási ágazat. Havas Gábor jelzi, hogy a fenti tényezők mellett van egy jelentős hányada a munkanélküliségnek, amire kizárólag a diszkrimináció jelensége ad magyarázatot.)

A roma háztartások 62%-ban egyetlen kereső sincs, és mindössze 8%-ban foglalkoztatott valamennyi munkaképes családtag. Kutatások szerint a mélyszegénység etnikai arcot ölt Magyarországon: a cigány családok 85%-ára, míg a nem cigány családok 39%-ára jellemző, hogy egy főre jutó havi jövedelmük nem éri el a nyugdíjminimumot.⁹⁰¹

A rossz lakásviszonyokkal és a szegénységgel szoros összefüggésben igen rosszak a romák egészségi mutatói is: a roma férfiak átlagosan 12,5 évvel, a roma nők 11,5 évvel, más adatok szerint 10-15 évvel⁹⁰² élnek kevesebbet, mint a nem romák. Ennek oka lehet az is, hogy a romák gyakran kimaradnak a preventív ellátásokból.⁹⁰³

⁸⁹² Forray -Mohácsi i.m. p.34.

⁸⁹³ A Magyar Köztársaság Kormánya – Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2003. február-2005. február) p.99. – www.eselyegyenloseg.hu

⁸⁹⁴ Baranyi Béla – G. Fekete Éva – Koncz Gábor: A roma szegregáció kutatásának területi szempontjai a halmozottan hátrányos helyzetű Encsi és Sellyei-Siklósi kistérségekben. In: A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest 2003.103-124.p., 107-108.p.

⁸⁹⁵ Ld. a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának beszámolóit, pl. 2004-es beszámoló

⁸⁹⁶ Forray – Mohácsi i.m. p.35.

⁸⁹⁷ Jelentés a telepeken, telepszerű környezetben – kiemelten az Ózd Hétes-telepen – élő roma lakosság helyzetéről - Beszámoló 2004, 2. sz. melléklet

⁸⁹⁸ ECRI 3. p.21.

⁸⁹⁹ A roma foglalkoztatottságról szóló adatok forrása Havas Gábor előadása, amely NEKI által szervezett „A roma munkavállalók jogainak védelme és az ehhez kapcsolódó társadalmi párbeszéd elsegítése” c. konferencián, 2004. június 8.-án hangzott el

⁹⁰⁰ Kemény István i.m. 21.p.

⁹⁰¹ Forray -Mohácsi i.m. p. 45.

⁹⁰² Puporka -Zádori i.m.

⁹⁰³ Forray -Mohácsi i.m. pp. 49-50.p.

Aggodalomra ad okot a cigányság és az igazságszolgáltatás illetve rendőrség kapcsolata is. Az ECRI felhívja a figyelmet Magyarországról készített harmadik jelentésében, a romákkal való rendőri bánásmód aggasztó voltára.⁹⁰⁴ Egy kutatásban a megkérdezett rendőrök több mint fele szerint a roma identitás kulcseleme a bűnözés, kétharmaduk szerint pedig a romákra jellemző a vérfertőzés.⁹⁰⁵

A cigányságnak előítéletek teljes tárházával kell megküzdenie ma Magyarországon. Lázár Guy megállapítja, hogy a magyar társadalom romaképe erősen kötődik a társadalom önmagáról kialakított képéhez: negatív vonatkoztatási csoportnak minősülnek a romák, különösen a szorgalom, a becsületesség és az életvitelbeli kulturáltság vonatkozásában.⁹⁰⁶ Az előítéletek speciális válfaja, ami különösen megnehezíti a romák integrációját, az ún. kulturális rasszizmus: „Ma a romák „sajátos”, „eltérő”, speciális” kultúrájából fakadó különbségeket a médiától a pedagógusokon keresztül a kilakoltató polgármesterig mindenki egyfajta magyarázó érvként használja.”⁹⁰⁷ Jellemző az önhibát hangsúlyozó szemlélet is, amely a hibát magára a hátrányt szenvedő csoportra hárítja.

Az utóbbi időszakban – más társadalmi, gazdasági tendenciákkal, nehézségekkel párhuzamosan – egyre erősödnek és egyre elfogadottabbá válnak a kirekesztő tendenciák, hangok. Általánossá válik a legrászorultabb, leghátrányosabb helyzetű rétegek – gyakran tévhiteken és nem megfelelő illetve pontos információkon alapuló – elutasítása, amit tovább fokozz, ha az érintettek egyben romák is. A média napi hírei mellett a kisebbségi ombudsman munkájában is nyomon követhető az előítéletek, a társadalmi türelmetlenség és intolerancia fokozódása, és az a tendencia, amikor egyes elszigetelt események, jelenségek váltanak ki általános felzúdulást. Ebbe a vonulatba illeszkedik a Magyar Gárda jelenség⁹⁰⁸, és a „monoki segélyezési ügy”⁹⁰⁹ is, amelyek már egyértelműen a jogállam működésének diszfunkcióit, súlyosabb megközelítésben kudarcát jelzik. E jelenségek mélyebb elemzése meghaladja e tanulmány kereteit, azonban fontos látni: a helyzet súlyos, talán rosszabb, mint valaha volt. Ennek szemléltetésére elég csak egy kutatás eredményére hivatkozni: egy jobboldali folyóirat felkérésére készült kutatás értelmében a magyar lakosság 91%-a valós veszélynek tartja a cigánybűnözést.⁹¹⁰

2.3. Egyéb diszkriminált csoportok

Az ECRI 3. országjelentése értelmében az antiszemitizmus továbbra is súlyos problémát jelent Magyarországon. Még mindig működnek neonáci csoportok, és a politikusok körében is előfordulnak antiszemita megnyilvánulások. A 2004-es jelentés szerint a lakosság kb. 6-7%-a nyíltan antiszemita, amely – annak ellenére, hogy csökkenést mutat az 1993-94-ben jellemző 14-15%-hoz képest, még mindig igen magas arány.⁹¹¹ A Magyarországon kevésbé

⁹⁰⁴ ECRI 3. p. 11.

⁹⁰⁵ Csepeli György – Örkény Antal – Székely Mária: Szertelen módszerek. In: Szöveggyűjtemény a kisebbségi ügyek rendőrségi kezelésének tanulmányozásához. Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, 1997 – Hivatkozik rá: Forray - Mohácsi i.m. 52.p.

⁹⁰⁶ Lázár Guy: A felnőtt lakosság nemzeti identitása a kisebbségekhez való viszony tükrében. In: Terestyényi Tamás (sorozatszerk.): Többség-kisebbség. Osiris Kiadó – MTA Kommunikációelméleti Kutatócsoport, Budapest 1996 pp. 9-116.

⁹⁰⁷ Forray – Mohácsi i.m. p.52.

⁹⁰⁸ Ld. Beszámoló 2007. pp.230-241.

⁹⁰⁹ Ld. bővebben: Jelentés a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról (a „monoki modell”) – www.kisebbségiombudsman.hu

⁹¹⁰ A „cigánybűnözésről” érdeklődik egy közvéleménykutatás. - http://hvg.hu/itthon/20080827_ciganybunozes_kozvelemeney_kutatas.aspx. (Ez a tény még akkor is döbbenetes, ha a vizsgálat módszeréről, a minta reprezentativitásáról, az adatfelvétel körülményeiről nem rendelkezünk ismeretekkel.)

⁹¹¹ ECRI 3. 79.

népszerű csoportok közé tartoznak a kínaiak, az arabok, a románok és az oroszok is. Egy 2007. februárjában végzett kutatásban megkérdezettek 77-87%-a nem engedne be e nemzetiségekhez tartozó menekülteket az országba. A lakosság általános intoleranciáját és előítéletességét jelzi, hogy ugyanezen közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek 68%-a nem fogadná be a piréz (!) nemzetiségű menekülteket az országba.⁹¹² Ezek az arányok a következő években sem változtak lényegesen.⁹¹³

3. A magyar antidiszkriminációs szabályozás

3.1. Alkotmányos alapok

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” (E fordulat – Zlinszky János megállapítása szerint – a római *aequitas* (egyenlőség) igazságossági elemét emeli alkotmányos szintre.⁹¹⁴) A (2) bekezdés értelmében az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti. A (3) bekezdés pedig deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. (Ez a fordulat pedig Zlinszky megállapítása szerint arra ad lehetőséget, hogy az *aequitas* méltányossági értelmében a társadalmi egyenlőtlenségeket jogi eszközökkel feloldják.) E meglehetősen tömör és lakonikus rendelkezések értelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában rajzolódik ki.

A diszkrimináció-tilalommal foglalkozó első alkotmánybírósági határozat értelmében „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget szolgáló megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni”.⁹¹⁵ A határozat szerint tehát *egy magatartás mindaddig nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, amíg egyenlő méltóságú személyként kezeli az érintetteket. E megállapítás jelzi a szoros kapcsolatot az emberi méltósághoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalma között.* E kapcsolat - Sólyom László megállapítása értelmében - kétirányú: egyrészt az emberi méltósághoz való jog fogalmi eleme és egyben egyik funkciója a személyek egyenlő méltósághoz való joga, másrészt pedig az emberi méltósághoz való jog az egyenlő elbánás mércéje.⁹¹⁶ Az viszont, hogy az egyenlő elbánás mércéje az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevétele, egyben azt is jelzi, hogy *az egyenlőség követelménye nem az eredménnyel, hanem az eljárással szemben áll fenn.*⁹¹⁷ (E megállapítás fontos szerepet kap a közvetett diszkrimináció alkotmányjogi megítélése kapcsán, ld.alább.)

A hátrányos megkülönböztetés fogalomrendszerében – a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában csakúgy, mint az uniós szabályozásban – kiemelkedő helye van az

⁹¹² TÁRKI – Omnibusz felmérés 2007. február, <http://www.tarki.hu/hu/news/2007/kitekint/20070308.html>

⁹¹³ Révész Sándor: Ember-e a piréz? Népszabadság Online, 2009. július 6. - http://www.nol.hu/megmondok/revesz_sandor/20090706-ember-e_a_pirez_

⁹¹⁴ Zlinszky János: Az Alkotmány 70/A.§-nak értelmezése az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Alkotmánybíróság 2000. pp.127-143. p.137.

⁹¹⁵ 9/1990 (IV.25.) AB.határozat

⁹¹⁶ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. p.460

⁹¹⁷ Sólyom László i.m. 460. p.

összehasonlíthatóság kérdésének: a megkülönböztetés mindig relatív: egy másik személyhez, esetleg csoporthoz képest valósul meg, aki illetve amely az adott jogviszony kapcsán releváns kritériumok tekintetében összehasonlítható helyzetben van a megkülönböztetést elszenvedővel. Szemesi Sándor is hangsúlyozza: a diszkrimináció fennállása szempontjából kulcsfontosságú, hogy a panaszos helyesen választotta-e meg azt a jogalanyt, akinek a helyzetével összehasonlíttja a sajátját. A téves kiindulópont használata nyilvánvalóan hibás eredményre vezet.⁹¹⁸ Elsőként a 21/1990 (X.4.) AB határozatban jelent meg az *összehasonlíthatóság* kérdése: „Az a kérdés, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e, csakis a mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható, (...) Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. Ha azonban adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van.”⁹¹⁹

Az összehasonlítható helyzet kritériumának világos és egyértelmű összefoglalását adja a 42/2003 (XII.19.) AB határozat: „A diszkrimináció vizsgálatának előkérdése tehát, hogy az alapjoggal, illetőleg az alapjognak nem minősülő egyéb joggal kapcsolatban állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e. Az Alkotmánybíróság 432/B/1995 AB határozata értelmében ugyanis *”személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.”*”

Az összehasonlíthatóság kérdése átvezethet ahhoz a gondolathoz, hogy amennyiben a különbségtétel kellő kimentési ok hiányában alkotmányellenes lehet egy homogén (azaz egymással összehasonlítható helyzetű személyekből álló) csoport vonatkozásában, akkor úgyszintén *alkotmányellenes lehet a különbségtétel hiánya, azaz az egységes szabályozás heterogén jogalanyok vonatkozásában.* (Gyakorlatilag ez a kiindulópontja a közvetett diszkrimináció fogalmának – az a felismerés tehát, hogy az azonos, differenciálatlan szabályozás hátrányosan érinthet bizonyos csoportokat.)

Az Alkotmánybíróság sem zárja ki azt, hogy a szabályozás tekintettel legyen a jogalanyok eltérő voltára. A 61/1992. (XI.20.) AB határozatban kimondja, hogy „a jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint a társadalom tagja különbözhet, és ténylegesen különbözik is más emberektől. Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbséget tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével – hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.” Ezzel kapcsolatban különösen érdekes, hogy vajon *mely körben „kötelessége” az államnak a ténylegesen meglévő különbségek figyelembevétele.* Ehhez nyújt némi fogódzót a 74/1995 (XII.15.) AB határozat: „Az állam joga - s egyben bizonyos körben kötelezettsége is -, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. (...) Ez a megállapítás további alkotmányos követelményt is magában foglal. A jogalkotónak az eltérő élethelyzetek azon mozzanataira figyelemmel kell szabályoznia, amelyek figyelmen kívül hagyása az emberi méltósághoz való jogot sértő - tehát alkotmányellenes - megkülönböztetésre vezetne. Ezért

⁹¹⁸ Szemesi Sándor: A diszkriminációmentesség a magyar Alkotmányban. In: *Studia iurisprudentiae*. Tomus 5/2. 2004. 195-215. p.215.

⁹¹⁹ 21/1990. (X.4.) AB határozat

mutatott rá az Alkotmánybíróság 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában az emberi méltóság tiszteletben tartásának jogalkotói kritériumaira, mércéjére: „...azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”

A fentiek értelmében tehát abban az esetben köteles az állam figyelembe venni a ténylegesen meglévő különbségeket, ha ennek hiányában sérülne az egyenlő méltósághoz való jog.

Bár az Alkotmány 70/A.§-a kifejezetten az emberi illetve állampolgári jogok vonatkozásában tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság a 61/1992. (XI.20.) AB határozatában a jogrendszer egészére kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Megállapította ugyanis, hogy a jogegyenlőség fogalma, bár kifejezetten csupán a 70/A.§ (3) bekezdésében jelenik meg, a 70/A.§ egészét átható fogalom. A jogegyenlőség lényege pedig, hogy „az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára.” Nem tehet tehát különbséget közöttük faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.

A nem alapjogra vonatkozó megkülönböztetés alkotmányosságát akkor lehet vizsgálni, ha a megkülönböztetés által okozott „sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával”⁹²⁰ Más-más tesztet alkalmaz azonban az Alkotmánybíróság az alapjogokkal összefüggésben megvalósuló hátrányos megkülönböztetés, illetve az egyéb jogok vonatkozásában megjelenő hátrányos megkülönböztetés megítélése során.⁹²¹ Alapjogra vonatkozó diszkrimináció esetén az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazza, míg „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés, vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.”⁹²² Annak megítélésénél, hogy a megkülönböztetés indoka ésszerű, azaz nem önkényes-e, tekintettel kell lenni a törvény céljára is.⁹²³ A megkülönböztetés voltaképpen akkor önkényes, ha az emberi méltósággal össze nem egyeztethető szempontok alapján különböztet meg, azaz, ha sérti az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét.⁹²⁴

Az alapjogokra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés esetén alkalmazandó szükségesség/arányosság teszt lényegében az alapjogok alkotmányos korlátozásának mércéje. Alapvető jogok korlátozására az Alkotmánybíróság már 1990-ben szigorú, a nemzetközi alapjogi bíraskodással összhangban álló feltételrendszert állapított meg: az ún. általános jogkorlátozási tesztet.⁹²⁵ A teszt lényege: „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban

⁹²⁰ 35/1994 (V.24.) AB határozat

⁹²¹ 30/1997. (IV.29.) AB határozat

⁹²² 35/1994 (V.24.) AB határozat

⁹²³ 30/1997. (IV.29.) AB határozat

⁹²⁴ 30/1997. (IV.29.) AB határozat

⁹²⁵ Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok Osiris Kiadó Budapest 2003, p.129.

legyenek egymással A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.”⁹²⁶

Alapjog korlátozásához, illetve az *alapjoggal kapcsolatos megkülönböztetés alkalmazásához tehát nem elegendő annak pusztán „ésszerűsége”, hanem az is szükséges, hogy az adott cél elérésére ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen. A „szükségesség” tehát az indokolhatóság szempontjából a testület gyakorlatában végső eszközt jelent, azaz azt, hogy a megkülönböztetés alkalmazására kényszerítő ok álljon fenn, azaz a szabályozás célját másként ne lehessen elérni. A korlátozás vagy különbségtétel célja, indoka egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítése lehet.*⁹²⁷

A korlátozás „arányossága” kettős követelményt takar. Egyrészt a cél eléréshez szükséges legenyhébb korlátozás követelményét, másrészt pedig azt, hogy a megkülönböztetésnek vagy korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt cél fontosságával.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. *Az alapjogokra vonatkozó alkotmányos különbségtételnek tehát két végső korlátot kell szem előtt tartania: az alapvető jog lényeges tartalma és végső soron az emberi méltósághoz való jog az alapjogokra vonatkozó mindenfajta megkülönböztetés alkotmányos korlátját jelenti.*⁹²⁸ *A nem alapjogokra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában azonban a mérce értelemszerűen alacsonyabb: itt kizárólag az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményének kell eleget tenni, ha ez megvalósul, ez egyben a megkülönböztetés önkényességét is kizárja. (Érdekese, hogy míg az Alkotmánybíróság következetesen hivatkozik az alapjogok illetve egyéb jogok vonatkozásában alkalmazott két tesztre, Sólyom László elemzésében megállapítja, hogy a gyakorlatban csupán egyetlen teszt, méghozzá az ésszerűségi teszt érvényesül.)*⁹²⁹

Érdemes megvizsgálni, hogy megjelenik-e, és ha igen, milyen *formában a közvetett diszkrimináció tilalma* a testület gyakorlatában.

A magyar Alkotmánybíróság eljárás-orientált megközelítésmódjából megelőlegezhető a következtetés, hogy e koncepcióba nemigen illeszkedik a közvetett diszkrimináció elismerése. A testület szerint – ahogy fentebb láttuk – abban az esetben valósul meg az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelménye, ha az egyéni szempontok iránti azonos tisztelettel és körültekintéssel mérlegelik a jogosultságok és kedvezmények elosztását. Azaz *a jogszerűség magában az eljárásban rejlik, annak nem feltétele a megfelelő eredmény.*

A fentiek mellett valószínűsíti a közvetett diszkrimináció koncepciója tértörésének „sikertelenségét” az a tény is, hogy az Alkotmánybíróság következetesen törekszik a *jogi és az egyéb, jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőség határozott elválasztására.*⁹³⁰ Így a 32/1991. (VI.6.) AB határozat szerint „*a jog általi egyenlőként kezelésre irányuló alkotmányos elv, amelybe nem értelmezhető bele a személyek vagyoni egyenlősége(...) A gazdasági egyenlőtlenség és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése között ugyanis összefüggés nincs. Az a tény, hogy a rossz anyagi helyzetűek a kedvezőbb anyagi pozícióban lévőkhez képest hátrányosabb körülmények között vannak, nem az alkotmányellenes megkülönböztetésből, hanem a társadalmi, gazdasági egyenlőtlenségből fakad. Mivel a materiális egyenlőtlenség alkotmányosan nem tiltott, a sérelmezett jogi szabályozás technikájában és koncepciójában meg nem engedett megkülönböztetést nem tartalmaz.*”

⁹²⁶ 879/B/1992. AB határozat

⁹²⁷ Kiss Barnabás: A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Az problémája a magyar közjog fejlődésében. Szegedi Egyetemi Kiadó – Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, Szeged 2006, p. 211.

⁹²⁸ Kiss Barnabás i.m. p. 211.

⁹²⁹ Sólyom László i.m. p.412.

⁹³⁰ 61/1992. (XI.20.) AB határozat, 32/1991. (VI.6.) AB határozat

1994-ban egy, kifejezetten a közvetett diszkrimináció megállapítására irányuló indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az ügy tárgya az volt, hogy egy önkormányzati rendelet a lakásfenntartási támogatásra való jogosultságot ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a jogosultnak ne legyen három hónapot meghaladó közüzemi tartozása. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy e kitétel a településen élő cigány lakosságot különösen nagy számban érinti, így sérti az Alkotmány 70/A.§-át. Az Alkotmánybíróság elzárkózott e kérdés lényegi vizsgálatától, és csupán annyit állapított meg, hogy „az Ör. kifogásolt rendelkezései a lakásfenntartási támogatási jogosultság, valamint az ápolási díj összegének megállapítása vonatkozásában valamennyi érintett jogalany tekintetében azonos feltételeket állapítanak meg. Ezért azok nem sértik az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott diszkrimináció tilalmát.”⁹³¹ E határozat alapján jutott arra a következtetésre a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, hogy az Alkotmánybíróság nem tekinti vizsgálandónak a közvetett diszkrimináció szempontját.⁹³²

Hasonlóan elzárkózó volt az Alkotmánybíróság a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a kisebbségek országgyűlési képviselőivel összefüggésben benyújtott indítványa kapcsán is. Az ombudsman a választójogi törvény azon rendelkezéseinek megsemmisítését kérte, amelyek a területi és országos listáról történő mandátumszerzés feltételül a leadott szavazatok meghatározott százalékának elérését tűzik ki (választási küszöb). A kisebbségi biztos azért találta alkotmányellenesnek e rendelkezéseket, mert különbségtétel nélkül, egyaránt vonatkoznak a kisebbségekre, valamint a többséghez tartozó választópolgárokra. A biztos a választási küszöb funkciójából kiindulva ítélte alkotmányellenesnek a küszöb egységes alkalmazását.⁹³³ A választási küszöbök voltaképpen a választójog egyenlőségét megállapító főszabály alóli kivételt jelentik, amelynek alkotmányos indoka a demokratikus akaratképzés biztosításában rejlik. Azaz az Országgyűlés döntésképesége olyan érték, amely megelőzi a csekély társadalmi támogatottságú pártok által képviselt társadalmi érdeket. E kivételes szabály azonban a kisebbségi pártok, szervezetek vonatkozásában két okból is indokolatlan. Egyrészt a kisebbségek kis létszámukból adódóan küszöb hiányában sem lennének jelen olyan mértékben az Országgyűlésben, hogy annak stabil és hatékony működése ezáltal veszélybe kerülne. Sőt, éppen a kisebbségek kis létszámából adódóan a küszöb őket eleve kizárja a listáról történő mandátumszerzés lehetőségéből. Másrészt pedig a kisebbségi biztos álláspontja szerint eleve nem tehető egyenlőséggel a csekély társadalmi támogatottságú pártok, illetve a kisebbségi pártok által megjelenített alkotmányos érdek közé. Az ombudsmani álláspont szerint a differenciálás nélküli küszöbállítás sérti az esélyegyenlőség biztosításának alkotmányos követelményét. Formálisan egyenlő feltételek esetén sem lehet ugyanis esélyegyenlőségről beszélni akkor, ha a kifejezetten kisebbségi érdekeket képviselő pártoknak ugyanolyan társadalmi támogatottsággal kell rendelkezniük, mint a politikai preferenciák alapján kialakított pártoknak. Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozatlanként elutasította.⁹³⁴ Leszögezte ugyanis, hogy a hivatkozott rendelkezések nem tesznek különbséget választópolgárok illetve pártok között azok nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozása alapján. Ebből következően nincs olyan csoport, amely hátrányos megkülönböztetést szenvedne a listás mandátumszerzés kapcsán. *Ebből az érvelésből egyértelműen kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság – addigi gyakorlatához következetes módon – kizárólag a közvetlen hátrányos megkülönböztetést tekinti az Alkotmány 70/A.§-ba ütközőnek.*

⁹³¹ 349/B/1994 AB határozat

⁹³² A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának beszámolója tevékenységéről. 1999.-
www.obh.hu

⁹³³ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának indítványa jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására. 1999.dec.23. (Kézirat)

⁹³⁴ 1040/B/1999. AB határozat

Azaz az Alkotmánybíróság értelmezésére támaszkodva (bár azzal egyet nem értve) megállapítható, hogy a közvetett diszkrimináció tilalma nem alkotmányos alapú, azaz nem következik az Alkotmány 70/A.§-ból. Egy későbbi határozatban azonban talán majd rugalmasabban ítélik meg e kérdést.

Az Alkotmánybíróság „pozitív diszkriminációs” gyakorlatával a későbbiekben, a megerősítő intézkedésekről szóló alfejezetben foglalkozom.

A szabályozás alkotmányos hátterét jelentősen bővítik azonban a hátrányos megkülönböztetés tilalmát általános illetve speciális jelleggel rögzítő nemzetközi egyezmények. Az Alkotmány 7.§ (1) bekezdése értelmében „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” Magyarország a faji diszkriminációt tiltó számos nemzetközi egyezménynek részese, amelyekben foglaltakat köteles a belső jogba átültetni.⁹³⁵

3.2. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség biztosításáról szóló törvény szabályozási koncepciója

Az Alkotmány 70/A. § -án nyugvó, az Alkotmánybíróság gyakorlata által pontosított, kiegészített tilalmat egészen 2003-ig ágazati jogszabályok közvetítették – meglehetősen hiányos és felemás módon – a gyakorlatba.⁹³⁶ Bár a hatályos szabályozás előzményeinek részletes bemutatása szétfeszítené e dolgozat kereteit, érdemes megemlíteni a faji diszkrimináció elleni fellépésről szóló első magyar törvénytervezetet, amelyet a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa dolgozott ki 2000-ben, a faji irányelv rendelkezéseinek végrehajtására.⁹³⁷

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség biztosításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényt (a továbbiakban: Ebktv.) 2003. decemberében fogadta el az Országgyűlés.⁹³⁸ A törvény 2004. januárjában lépett hatályba, az egyenlő bánásmód érvényesítéséért felelős Hatóságra vonatkozó rendelkezései azonban csupán 2005. január 1.-től hatályosak.

A jogalkotó a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítésére irányuló valamennyi alkotmányos és európai uniós követelménynek egységes, átfogó törvény megalkotásával tett eleget. Az Ebktv. azáltal, hogy átfogó, azaz a hátrányos megkülönböztetést valamennyi okból és az élet valamennyi területén tiltó szabályokat tartalmaz, részben túllép a minimális uniós követelményeken.

A törvény magánjogi illetve közigazgatási jogi jellegű, azaz a jogalkotó nem folyamodott a büntetőjog eszközhöz a diszkrimináció felszámolása érdekében. A büntetőjog csupán a rasszista megnyilvánulások vonatkozásában jut szerephez – a magyar jog a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban, azonban az ECRI ajánlásaiban foglaltakhoz

⁹³⁵ Része többek között az ENSZ Egyezségokmányainak, a Faji Diszkrimináció Valamennyi Formáját Tiltó ENSZ-egyezménynek, a Gyermekek Jogáról Szóló ENSZ-egyezményhez, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezményhez, a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához, a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Valamennyi Formáját Tiltó Egyezményhez, valamint részese az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Római Egyezménynek. Aláírta, azonban nem ratifikálta az Egyezmény 12. számú kiegészítő jegyzőkönyvét, amely a diszkrimináció-tilalom kiterjesztéséről szól.

⁹³⁶ Az ágazati szabályozás problémáiról ld. bővebben: Kádár András: i.m. p. 36.

⁹³⁷ A rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló 2001. évi.... törvény tervezete. Ld.: A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaának beszámolója tevékenységéről. 2001. 1.sz. függelék

⁹³⁸ A törvény születésének körülményeire terjedelmi okokból nem áll módomban kitérni. Ld. bővebben: Gyulavári Tamás: Az antidiszkriminációs szabályozás reformjáról In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzetközi konferencia Budapest, 2001. december 6-7.. Budapest 2002. pp. 35-68; Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: kell-e diszkriminációs törvény? In: Jogtudományi Közlöny 1/2003 pp.1-8.

képest⁹³⁹ szűkebb körben szankcionálja a rasszista motivációjú erőszakos cselekedeteket. A rasszista magatartások tilalma a büntető törvénykönyv több törvényi tényállásában is szerepel.⁹⁴⁰ Számos bűncselekménynél az „aljas indokból, illetve célból” való elkövetés – amelynek körébe a rasszista indok is tartozik –, minősített eset, azaz súlyosabban büntetendő, azonban a rasszista motívum nem sui generis minősítő illetve súlyosító körülmény. A bíróság a büntetéskiszabás során természetesen figyelembe veheti a rasszista indíttatást, mint súlyosító körülményt, ez azonban a gyakorlatban nemigen jellemző, így szükségesnek látszik, hogy a rasszista indíttatást kifejezetten is minősítő körülményként rögzítse a jogalkotó.

3.3. A diszkrimináció alapja

Az Ebktv. a következő valós vagy vélt jellemzők alapján tiltja a hátrányos megkülönböztetést: nem, faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás, anyanyelv, fogyatékoság, egészségi állapot, vallási vagy világnézeti meggyőződés, politikai vagy más vélemény, családi állapot, anyaság (terhesség) vagy apaság, szexuális irányultság, nemi identitás, életkor, társadalmi származás, vagyoni helyzet, foglalkoztatási jogviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony részmunkaidős jellege illetve határozott időtartama, érdekképviselőhez való tartozás, egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző. Nagyon fontos, és *főként a bizonyításnál kiemelt jelentőséggel bír, hogy e tulajdonságok mind tényleges, mind vélt fennállásuk esetén megalapozhatják a hátrányos megkülönböztetést.* A faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés kapcsán a védett okok közül elsődlegesen releváns lehet a faji hovatartozás, a bőrszín, a nemzetiség, a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás. A fentiek mellett az anyanyelv, a vallási meggyőződés, sőt a magyarországi romák társadalmi helyzetét tekintetbe véve közvetett módon a társadalmi származás illetve vagyoni helyzet is számításba jöhet. Azaz *a törvény széles védelmi köre tökéletesen alkalmas a faji vagy etnikai származáson alapuló diszkrimináció lehetséges formáinak kiszűrésére.*

3.4. Tiltott magatartások

Az Irányelv szerint „az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy nem állhat fenn közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés.”⁹⁴¹ Megkülönböztetésnek minősül a zaklatás, illetve a fenti magatartásokra adott utasítás is.⁹⁴² Tilos továbbá a megtorlás is, erről azonban az Irányelv szerkezetét követve az eljárási rendelkezések körében lesz szó. Az Ebktv. mindezen magatartásokat tiltja, emellett külön nevesíti a jogellenes elkülönítés tilalmát. (A tiltott magatartások, illetve eljárási szabályok elemzése során mindig a legfrissebb, hatályos verziót követem, nem térek ki az időközben végrehajtott módosításokra.)⁹⁴³

⁹³⁹ General Policy Recommendation No.1: Combating racism, xenophobia, anisemitism and intolorance; General Policy Recommendation No.7. National legislation to combat racism and racial discrimination – www.coe.int

⁹⁴⁰ A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) tartalmaz a nemzeti, faji, etnikai, vallási csoport ellen irányuló bűncselekményeket: 155. § népirtás, 157. § apartheid, tiltja továbbá a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszakot 174/B §, és a közösség elleni izgatást: 269. §.

⁹⁴¹ 2000/43/EK irányelv 2. cikk (1)

⁹⁴² 2000/43/EK irányelv 2. cikk (3), (4)

⁹⁴³ A törvény fogalomrendszere több ponton nem volt összhangban az Európai Bíróság illetve a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatával. Ld. bővebben: Szajbély Katalin: A magyar antidiszkriminációs szabályozás fogalomrendszere. (Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2005) A törvényt – nagy fokban a kisebbségi ombudsman javaslatai, illetve közreműködése nyomán – 2006-ban módosították a fenti szempontoknak megfelelően (2006. évi CIV. törvény). Ld.: Beszámoló 2005.

3.4.1. Közvetlen diszkrimináció

Az Irányelv szerint közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának.⁹⁴⁴

A közvetlen diszkrimináció fogalmát egészen az Ebktv. elfogadásáig nem határozták meg a magyar jogrendben.⁹⁴⁵ Az Ebktv. értelmében így minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt (...) faji hovatartozása, bőrszíne, nemzetisége, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása, anyanyelve, vallási vagy világnézeti meggyőződése, (...) miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.⁹⁴⁶

A fenti fogalom azonban csupán a törvény 7.§(2) bekezdésében foglaltakkal együttesen értelmezve kap pontos tartalmat. Eszerint a „rendkezés” mind magatartás, mind intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat is lehet. Emellett a 7.§ (2) bekezdése kimondja, hogy nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a rendelkezés, amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos, illetve amelynek egyéb, azaz nem alapjogokkal összefüggő esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.

A fenti kimentési lehetőség azonban a 7.§ (3) bekezdése értelmében – az Ebktv. 2006-os módosítása⁹⁴⁷ óta – nem alkalmazható faji hovatartozáson, bőrszínen, nemzetiségen illetve nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozáson alapuló közvetlen diszkrimináció és jogellenes elkülönítés eseteiben.

*Azaz – az Irányelvben foglaltakkal összhangban – a magyar szabályozás 2006 óta a faji alapú közvetlen diszkrimináció esetén nem biztosít kimentési lehetőséget.*⁹⁴⁸ (A magyar törvény az egyes életviszonyok (foglalkoztatás, oktatás, képzés) vonatkozásában mindazonáltal külön kimentési lehetőségeket is tartalmaz.⁹⁴⁹

Az Irányelvnek két további, a közvetlen diszkrimináció fogalmához képest speciális rendelkezése tartalmaz kivételt a főszabály – azaz a közvetlen diszkrimináció kimenthetetlensége – alól: a pozitív intézkedések és a valódi és döntő foglalkoztatási követelmények lehetősége. Ezek a jogintézmények az Ebktv.-ben is jelen vannak.⁹⁵⁰

A magyar szabályozás körét tágítja, hogy a közvetlen diszkrimináció mind egyének, mind pedig csoportok vonatkozásában megvalósulhat, ami a kollektív jogérvényesítés irányába tolja el a szabályozást. A csoportok közötti megkülönböztetés viszont élesen veti fel a kisebbségek és a többség körülményeiről pontos képet adó statisztikai adatok szükségességét.

⁹⁴⁴ Irányelv 2.cikk

⁹⁴⁵ A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2003. szeptember 1.-től hatályos módosításában már megjelent „a közvetlen hátrányos megkülönböztetés”- kifejezés, a törvény azonban nem adott általános fogalom-meghatározást, hanem speciálisan az oktatással kapcsolatban sorolta fel a közvetlen diszkriminációt megvalósító magatartásokat. (4.§ (9)bekezdés)

⁹⁴⁶ Ebktv. 8. cikk

⁹⁴⁷ 2006. évi CIV. törvény

⁹⁴⁸ Továbbra sincs azonban összhangban a szabályozás a Foglalkoztatási Keretirányelvvel, amely a hatálya alá területeken – bizonyos kivételekkel - szintén nem teszi lehetővé a közvetlen diszkrimináció kimentését. – 2000/78/EK Irányelv

⁹⁴⁹ Ebktv. 22.§, 28.§

⁹⁵⁰ Ebktv. 11.§, 22.§

3.4.2. Közvetett diszkrimináció

A közvetett diszkrimináció fogalma 2001. július 1. óta jelen van a magyar munkajogi szabályozásban,⁹⁵¹ illetve 2003. szeptember 1.-től a közoktatási törvényben is.⁹⁵²

Az Irányelv 2. cikke szerint „közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.” A fenti fogalmat az Irányelv hivatalos magyar szövege⁹⁵³ szerint idéztem. A magyar verzió azonban elfedi az eredeti angol illetve francia szövegből, illetve a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti értelmezéséből⁹⁵⁴ következő lényegi megállapítást, amely szerint a közvetett diszkrimináció megállapításához az is elegendő, ha az adott feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat alkalmas arra, hogy hátrányosan érintsen meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyeket⁹⁵⁵. Az Európai Bíróság az O’Flynn – ügyben kifejezetten kimondta, hogy a közvetett diszkrimináció megállapításához elegendő, ha az adott rendelkezés potenciálisan alkalmas arra, hogy meghatározott csoportot hátrányos helyzetbe hozzon, illetve ennek kockázata fennáll.⁹⁵⁶ Azaz a pontos magyar fordítás úgy hangozna, hogy „(...) az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan *érinthet*”.

Bár az Irányelv magyar szövege szerint a potenciális hátrányokozás nem elegendő a közvetett megkülönböztetés megállapításához, az *Ebktv. 2006-ban módosított rendelkezése* részben már *megfelel e követelménynek*:

A 9.§ értelmében „közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely (...) meghatározott 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.” Problémát jelent azonban, hogy *e meghatározásba még mindig nem fér bele az a potenciálisan hátrányt okozó rendelkezés, amely az adott időpontig sem a védett csoport, sem pedig az összehasonlítható helyzetben lévő csoport tekintetében nem okozott*

⁹⁵¹ 1992. évi XXII. Törvény a Munka törvénykönyvéről 5.§ (Megállapította: 2001. évi XVI. törvény, hatályos: 2001. VII. 1.- 2004. I.26.) 5.§ (2): „E törvény alkalmazása során közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg, ha az érintett munkavállalói kör – az (1) bekezdésben felsorolt jellemzők alapján – túlnyomórészt egységes csoportnak tekinthető és a munkaviszonnyal kapcsolatos, formálisan mindenkivel szemben azonos követelményt támasztó vagy mindenkinek azonos jogot biztosító rendelkezés, intézkedés, feltétel, gyakorlat rájuk nézve aránytalanul kedvezőtlen, kivéve, ha ez megfelelő és szükséges, illetve objektív tényezőkkel indokolható.”

⁹⁵² 1993. évi LXXIX. Törvény a közoktatásról 4.§ (11) (Beiktatta: 2003. évi LXI. törvény, hatályos 2003. IX. 1. - 2004. I. 26.) Közvetett hátrányos megkülönböztetés minden olyan rendelkezés, intézkedés, feltétel vagy gyakorlat, amely látszólag mindenkinek azonos jogokat biztosít, mindenkivel szemben azonos követelményeket támaszt, azonban valamely személyt vagy személyek csoportját a másik összehasonlítható helyzetben lévő személlyel, csoporttal összevetve hátrányos helyzetbe hoz, jogellenesen elkülönít.

⁹⁵³ www.europa.eu.int/eur-lex

⁹⁵⁴ A közvetett diszkrimináció fogalmának történeti alakulásáról ld.: Robin Allen: From Outlawing Discrimination to Promoting Equality. (European Conference on Data to Promote Equality) Helsinki, 9-10. December 2004. 5.p. - www.europa.eu.int

⁹⁵⁵ Az angol szöveg szerint: „Indirect discrimination shall be taken to occur where an apparently neutral provision, criterion or practice would put persons (...) at a particular disadvantage compared with other persons (...)” A francia szöveg szintén azt támasztja alá, hogy elegendő, ha az adott rendelkezés alkalmas hátrány okozására: „(...)est susceptible d’entraîner un désavantage particulier” – A hivatalos szövegeket lásd www.europa.eu.int/eur-lex

⁹⁵⁶ John O’Flynn v. Adjudication Officer Case C-237/94 21. pont – www.europa.eu.int

hátrányt. Egy konkrét példával megvilágítva: a kisebbségi biztos a „monoki segélyezési ügy” kapcsán állapította meg, hogy a meghozott, azonban még nem alkalmazott rendelet – alkalmazása esetén – sértené az egyenlő bánásmód követelményét, hiszen közvetve diszkriminálná a roma lakosokat. Nem tudta azonban az Ebktv. rendelkezései alapján megállapítani a közvetett diszkrimináció megvalósulását, holott arra az Irányelv angol/francia szövege alapján lehetősége lett volna. Így a biztos az Ebktv. módosítását kezdeményezte a jelentést lezáró ajánlásaiban.⁹⁵⁷

A közvetett diszkrimináció kapcsán felmerülő további probléma a „*lényegesen nagyobb arányú hátrány*” megkövetelése, amely visszalépést jelent a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti fejlődéséhez, illetve az Irányelvben foglaltakhoz képest. A hátrány vonatkozásában a korábbi nemi diszkriminációs szabályozással szemben ugyanis az Irányelv nem követeli meg, hogy az lényegesen nagyobb arányban érintse az adott csoporthoz tartozó személyeket, elegendő, ha különösen hátrányosan érinti⁹⁵⁸. Ez ugyan nehezen számszerűsíthető különbség, ám egyértelműen jelzi a fogalom rugalmasságát, illetve a bizonyítás egyszerűbbé válását az uniós szabályozásban.

E fogalomnál is pozitív azonban, hogy a védelem nem csak az egyes személyeket, hanem az adott tulajdonsággal rendelkező személyekből álló csoportot is megilleti.

A közvetett diszkrimináció esetében is érvényesül azonban a törvény 7.§ (2) bekezdésében szereplő, a közvetlen diszkrimináció fogalmának elemzésénél kifejtett kimentési lehetőség, azzal, hogy közvetett diszkrimináció esetén a faji megkülönböztetés esetén is lehetőség van kimentésre.

A következőkben megvizsgálom, mit is jelent pontosabban a törvényben rögzített, első olvasára igen bonyolult kimentő rendelkezés.

3.4.3. Kettős mérce a kimentésben

A kimentési okok rendszerének kialakítása során kettős mércét kellett szem előtt tartania a jogalkotónak: egyrészt az Irányelvből, másrészt a hazai alkotmányos rendszerből eredő követelményeket.

Az Irányelvben az általános kimentést leíró fordulat a következő: „kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat *jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek*”.

*Ehelyütt szükséges visszautalni az Alkotmánybíróság gyakorlatára: a testület eltérő teszteket használ az alapjogokkal összefüggésben megvalósuló hátrányos megkülönböztetés, illetve az egyéb jogok vonatkozásában megjelenő hátrányos megkülönböztetés tekintetében:*⁹⁵⁹ Az alapjogokra vonatkozó diszkrimináció esetén a *szükségesség-arányosság tesztjét* alkalmazza, amely *lényegében az alapjogok alkotmányos korlátozásának mércéje*. Eszerint alapjog korlátozásához, illetve az alapjoggal kapcsolatos megkülönböztetés alkalmazásához tehát nem elegendő annak pusztán „ésszerűsége”, hanem az is szükséges, hogy valamely alapvető jog vagy szabadság védelmére, vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítésére ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen. Az *alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés ezzel szemben mindaddig alkotmányos keretek között marad, amíg ésszerű oka van*, azaz nem önkényes.

⁹⁵⁷ Jelentés a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról (a „monoki modell”) – www.kisebbssegiombudsman.hu

⁹⁵⁸ Robin Allen i.m. pp.13-14.

⁹⁵⁹ 30/1997. (IV.29.) AB határozat

Az Ebktv. kettős mércét alkalmazó kimentési rendszerét a fenti követelmények indokolják: a 7.§ (2) bekezdésében rögzített szabályok egyszerre igyekeznek eleget tenni az Irányelv követelményeinek és az alkotmánybíróági gyakorlatnak:

Nem sérti az Ebktv. értelmében az egyenlő bánásmód követelményét az a rendelkezés, amely:

- alapvető jogot másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátoz, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos,
- amelynek egyéb esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.

A fenti mércét elemezve megállapítható, hogy *az alapjogi megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezés megfelel mind az Irányelv, mind az Alkotmánybíróság mércéjének, sőt indokolatlanul szigorúbb az utóbbinál*: kizárólag másik alapjog érvényesítése érdekében ad lehetőséget a megkülönböztetésre, míg az Alkotmánybíróság egyéb alkotmányos cél érvényesítése érdekében is lehetővé teszi ezt.⁹⁶⁰ *A nem alapjogi megkülönböztetés kapcsán alkalmazott teszt megfelel az Alkotmánybíróság gyakorlatának, némiképp alatta marad azonban az Irányelv követelményeinek.* Az Irányelv által előírt szükségesség követelménye ugyanis a brit Faji Egyenlőségi Bizottság álláspontja szerint az eszköz elkerülhetetlenségének követelményét is magában foglalja.⁹⁶¹ *A magyar szabályozás tehát e tekintetben nem felel meg teljesen az uniós szabályoknak.*

3.4.4. Zaklatás

Az Irányelv szerint „a zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki.”⁹⁶² Ebben az összefüggésben a zaklatás fogalma a tagállamok nemzeti jogszabályaival és gyakorlatával összhangban határozható meg.” A zaklatás fogalma a közoktatási törvény 2003. szeptember 1.-től hatályos módosításáig nem volt jelen a magyar jogrendben.⁹⁶³

Az Ebktv. szerint zaklatás az az emberi méltóságot sértő szexuális vagy egyéb természetű magatartás, amely az érintett személy adott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakítása⁹⁶⁴. *A magyar törvényi fogalom tehát teljes mértékben összhangban áll az Irányelvben megjelenő definícióval.*

3.4.5. Utasítás

Az Irányelv szerint a személy elleni, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetésre (azaz a közvetlen és közvetett megkülönböztetésre, valamint a zaklatásra) adott utasítás megkülönböztetésnek minősül. A magyar törvény szerint az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének minősül a közvetlen és közvetett hátrányos

⁹⁶⁰ 30/1997. (IV.29.) AB határozat

⁹⁶¹ The Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003 Briefing by the Commission for Racial Equality June 2003 4.p.- www.cre.gov.uk

⁹⁶² Irányelv 2. cikk (3) bekezdés

⁹⁶³ 1993. évi LXXIX. Törvény a közoktatásról 4.§ (10) (Beiktatta: 2003. évi LXI. törvény – hatályos 2003. IX.1.-2004. I.26.): zaklatás minden olyan magatartás, készítés, amelynek célja a gyermek, tanuló megalázása, megfélemlítése, emberi méltóságának megsértése, illetve ilyen hatást kiváltó légkör, környezet kialakítása.

⁹⁶⁴ Ebktv.. 10.§

megkülönböztetésre, a zaklatásra, a jogellenes elkülönítésre valamint a megtorlásra adott utasítás.⁹⁶⁵

3.4.6. Egyéb tiltott magatartások

Az Irányelvben foglaltakon túl az Ebktv. nemzetközi dokumentumokra⁹⁶⁶ támaszkodva tiltja a jogellenes elkülönítést is. Bár a szegregáció elleni fellépés elméletileg a hátrányos megkülönböztetés fogalma alapján is lehetséges, az ECRI felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy az elvi lehetőség ellenére a gyakorlatban sokszor elsikkad a jogszabályokban kifejezetten nem nevesített magatartások szankcionálása.⁹⁶⁷ Emellett a keretjellegű uniós elvárások betartásán felül minden államnak a szabályozás célját, azaz azt kell szem előtt tartani, hogy minél hatékonyabban reagáljon a valós társadalmi problémákra. Magyarország kapcsán számos nemzetközi, szakértői jelentés⁹⁶⁸ illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa⁹⁶⁹ is számtalanszor felhívta a figyelmet a roma kisebbséget sújtó oktatási és lakhatási szegregáció kirívó mértékére.

Az Ebktv. értelmében jogellenes elkülönítésnek minősül az a rendelkezés, amely meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától - anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné - elkülönít.⁹⁷⁰

A törvény a lakhatásra valamint az oktatásra vonatkozó speciális rendelkezései körében is kitér az elkülönítés kérdésére.⁹⁷¹ Az oktatás kapcsán *a szegregációnak a gyakorlatban előforduló mindkét vetületét tiltja – a térbeli elkülönítés mellett az alacsonyabb színvonalú oktatás biztosítását is.* Az oktatási szegregáció Magyarországon az egyik legnagyobb volumenű diszkriminációs probléma, amelynek felszámolására folyamatosan folynak bírósági perek illetve eljárások a kisebbségi biztoshoz. Így e fogalom értelmezéséről már született állásfoglalás az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületénél,⁹⁷² valamint a kisebbségi biztos is értelmezte e fogalmat az ilyen ügyekben eljáró bíróságok számára.⁹⁷³

Közvetve megjelenik a szabályozásban az ECRI 7. számú általános politikai ajánlásában rögzített *kapcsolaton alapuló diszkrimináció* (discrimination by association) tilalma is. Kapcsolaton alapuló diszkriminációról akkor beszélünk, ha egy adott személyt egy másik személlyel fennálló kapcsolata miatt különböztetnek meg, például azért nem alkalmaznak, mert a házastársa roma.⁹⁷⁴ Az egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző alapján megvalósuló megkülönböztetés tilalma elméletileg lefedi e kategóriát.

⁹⁶⁵ Ebktv. 7.§ (1) bekezdés

⁹⁶⁶ ENSZ Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Leküzdéséről szóló egyezmény 3. cikk., General Recommendation No.19: Racial segregation and apartheid (Art.3.) 18/08/95 – www.unhchr.ch, General Recommendation No.29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 14.-17. – www.unhchr.ch, ECRI General Policy Recommendation No.3 Combating racism and intolerance against Roma. – www.coe.int, ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and racial discrimination – www.coe.int

⁹⁶⁷ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No.7 15. – www.coe.int

⁹⁶⁸ Ld. pl.: ECRI 3; Non-Discrimination Review – Report of Hungary. Under the Stability Pact for South-Eastern Europe 2003 – www.coe.int

⁹⁶⁹ Ld. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának 1997-es, 1999-es, 2000-es, 2001-es, 2002-es, 2003-as, 2004-es beszámolója – www.obh.hu

⁹⁷⁰ Ebktv.10.§(2) bekezdés

⁹⁷¹ Ebktv. 26.§ (3) bekezdés, 28.§(2) bekezdés

⁹⁷² Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) TT sz. állásfoglalása: Az egyenlő bánásmód követelményéről a közoktatásban. http://www.egyenlobanasmod.hu/index.php?g=hirek/TTaf_200704.htm

⁹⁷³ „Adalékok a diszkrimináció fogalmának értelmezéséhez” (Amicus curiae levél) In: Beszámoló 2005.

⁹⁷⁴ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No.7. 16.

A 7. számú ajánlás által tiltani javasolt *diszkrimináció szándékának bejelentése, nyilvánosságra hozatala* szintén megjelenik az Ebktv.-ben. Ezzel kapcsolatban azt hangsúlyozza az ajánláshoz fűzött magyarázat, hogy egy diszkriminatív álláshirdetés még abban az esetben is szankcionálandó, ha ténylegesen egyetlen adott származású személy sem jelentkezett rá, azaz akkor is, ha nincs áldozat.⁹⁷⁵ Az Ebktv. az áruk forgalmáról és szolgáltatások igénybevételéről szóló rendelkezései körében tiltja az olyan felirat vagy jelzés elhelyezését, „amely azon következtetés levonását teszi lehetővé, hogy az ott nyújtott szolgáltatásból vagy áruforgalmazásból valakit vagy valakiket kizárnak”.⁹⁷⁶ A foglalkoztatásról szóló rendelkezések pedig a nyilvános álláshirdetés útján megvalósított diszkriminációt⁹⁷⁷ tiltják. Ezekben az esetekben konkrét sértett hiányában közérdekű igényérvényesítésre kerülhet sor.

3.5. Személyi hatály

3.5.1. Jogosulti kör

Az Irányelv értelmében a Közösség területén tartózkodó valamennyi személyre vonatkozik a hátrányos megkülönböztetés tilalma, nem érinti azonban az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmódot, és a harmadik országok állampolgárainak valamint a hontalan személyeknek a tagállamok területére történő belépésének és ott tartózkodásának szabályait, illetve az e személyek jogállásából fakadó bánásmódot.

Az egyenlő bánásmód követelményét az Ebktv. 1.§-a értelmében a Magyar Köztársaság területén tartózkodó valamennyi természetes személlyel, ezek csoportjaival, valamint jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben tiszteletben kell tartani. Így a törvény személyi hatálya a Magyarország területén bármilyen jogcímmel vagy anélkül tartózkodó, magyar állampolgársággal nem rendelkező személyekre kiterjed. Nem világos azonban, hogy vonatkozik-e a törvény például a bevándorlással kapcsolatos jogszabályokra, illetve az azokon alapuló konkrét, esetleg állampolgárság, vagy a tartózkodás jogcíme alapján megkülönböztető határozatokra?

A fenti probléma értelmezése során érdemes az Alkotmány rendelkezéseiből kiindulni: bizonyos jogok (pl. a tartózkodási hely szabad megválasztása) az Alkotmány alapján kizárólag az ország területén törvényesen tartózkodó személyeket illetnek meg.⁹⁷⁸ E jogok vonatkozásában értelemszerűen jogszerű, azaz nem ütközhet az Ebktv. rendelkezéseibe a tartózkodás törvényes illetve nem törvényes jellege alapján való különbségtétel, hiszen erre maga az Alkotmány jogosít.

A 70/A § értelmében a megkülönböztetés elleni védelem az emberi és állampolgári jogok vonatkozásában az ország területén tartózkodó valamennyi természetes személyre kiterjed. Nagyon fontos azonban, hogy a védelem mindig valamely létező jogosultsághoz kapcsolódik. A konkrét téma szempontjából e jogosultságok két további kategóriáját különíthetjük el: a valamely státusz elnyeréséhez kapcsolódó jogosultságokat (pl. menedékjog), illetve az egyéb, általános jogokat (pl. munkához való jog).

A státusz elnyeréséhez kapcsolódó jogosultságok azonban alkotmányjogi természetükből adódóan feltételhez kötöttek, azaz ezekkel kapcsolatosan csupán az a követelmény állítható fel, hogy a feltételek meghatározása nem lehet diszkriminatív. (Nagyon fontos ezzel kapcsolatban, hogy a magyar állampolgárság megszerzésére az Alkotmány nem

⁹⁷⁵ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No.7. 16.

⁹⁷⁶ Ebktv. 30.§ c)

⁹⁷⁷ Ebktv. 21.§ a)

⁹⁷⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 58.§

biztosít alanyi jogot, és az állampolgárságról szóló törvény⁹⁷⁹ is csupán személyek meghatározott köre számára teszi ezt, a *ius sanguinis* illetve kiegészítő jelleggel a *ius soli* elve alapján.) A jogok egyéb kategóriái tekintetében jelentkezhet valós probléma: jogszerű lehet-e az Ebktv. illetve az Alkotmány alapján, ha egy, az ország területén nem törvényesen tartózkodó személyt nem alkalmaz a munkáltató, illetve megfelelő kimentésnek minősülnek-e e tekintetben a munkavállalásra vonatkozó jogszabályok? Vélhetően igen, hiszen meglehetősen életszerűtlen az a helyzet, hogy egy, az ország területén jogcím nélkül tartózkodó személy kívánjon fellépni az őt ért megkülönböztetéssel szemben, azonban e tekintetben egyértelműbb lett volna, ha a jogalkotó kifejezetten is rendezi a helyzetet.

A törvény személyi hatályának az ország területén tartózkodó valamennyi személyre történő kiterjesztésének inkább olyan esetben van jelentősége, amikor egy az ország területén jogszerűen tartózkodó személyt különböztetnek meg egy, a törvény tárgyi hatálya alá tartozó jogviszonyban. (Így például, ha egy Magyarországon nyaraló francia állampolgárt borszíne alapján diszkriminálnak egy szállodában.)

3.5.2. Kötelezeti kör

Az Irányelv szerint az egyenlő bánásmód követelménye vonatkozik minden személyre, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is.⁹⁸⁰

A közszféra tekintetében az Ebktv. szerint *a tág értelemben vett közfeladatot ellátó szervek valamennyi jogviszonyukban, azok létesítése, valamint eljárásaik, intézkedéseik során kötelesek az egyenlő bánásmód követelményét megtartani.* Ide tartoznak a magyar állam, a helyi és kisebbségi önkormányzatok valamint ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, közalapítványok, köztestületek, a közszolgáltatást végző szervezetek, a köz-és felsőoktatási intézmények, a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények, a muzeális intézmények, könyvtárak és közművelődési intézmények, az önkéntes kölcsönös biztosító-, valamint magánnyugdíjpénztárak, az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók, a pártok, valamint a fentiekben nem nevesített költségvetési szervek⁹⁸¹.

Az antidiszkriminációs szabályozás egyik legkényesebb pontja annak meghatározása, hogy *magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaira* mennyiben terjedjen ki a tilalom. A magyar törvény kezdeti koncepciója a „nyilvános magánjogi jogviszony” fogalmának bevezetésével oldotta volna meg e kérdést. Eszerint magánjogi jogviszonyokra abban az esetben terjedt volna ki a tilalom hatálya, ha a kötelezett magánjogi jogviszonyának létrejöttéhez előzetes állami (önkormányzati, hatósági, bírósági, stb.) aktusra van szükség.⁹⁸² A jogalkotó végül nem ezt a megoldást választotta, hanem *taxatív módon határozta meg azokat az eseteket, amikor magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban is érvényesülnie kell az egyenlő bánásmód követelményének.*

E követelményt az adott jogviszony tekintetében köteles tehát megtartani mindenki, aki:

- előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív;
- aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz;

⁹⁷⁹ 1993. évi LV. törvény az állampolgárságról

⁹⁸⁰ Irányelv 3. cikk

⁹⁸¹ Ebktv. 4.§

⁹⁸² Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója. (IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472), Budapest, 2002. november (A továbbiakban: Koncepció)

- aki állami támogatásban részesül, az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében (mindaddig, amíg a támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti);
- a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, illetve az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok vonatkozásában.⁹⁸³

*Nem terjed azonban ki a törvény hatálya a családjogi valamint a hozzátartozók közötti jogviszonyokra, az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, valamint a társadalmi szervezetek, a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tagjai közötti, a tagsággal összefüggő jogviszonyokra, kivéve a tagsági viszony létesítését és megszüntetését, illetve a pártok jogviszonyait.*⁹⁸⁴

3.6. Tárgyi hatály

Az Irányelv taxatív módon felsorolja, hogy mely területeken kell, érvényesülnie a hátrányos megkülönböztetés tilalmának.⁹⁸⁵

Az Ebktv.-ben a tárgyi hatály kérdése a személyi hatállyal összefonódva jelentkezik, hiszen a törvény a közsfera szereplőinek valamennyi jogviszonyára, intézkedésére kiterjed, míg a magánszfera szereplői csupán azokban a jogviszonyokban kötelesek az egyenlő bánásmód követelményének tiszteletben tartására, amelyek vonatkozásában a törvény személyi hatálya alá esnek.

E megoldásnak két következménye van: egyrészt *(a közsfera tekintetében) a magyar szabályozás túllép az Irányelv által megkövetelt minimumon*, másrészt pedig, a magánszektor vonatkozásában – ahogy arra Kádár András felhívja a figyelmet – *alatta marad az Irányelvben foglaltaknak*, hiszen a magánszemélyekre nem terjed ki az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi jogviszony vonatkozásában a diszkrimináció tilalma.⁹⁸⁶

(Az Ebktv. öt kiemelt terület (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, lakhatás, oktatás és képzés, áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele), kapcsán speciális rendelkezéseket is tartalmaz, ezek azonban nem azonosak a törvény tárgyi hatályával.⁹⁸⁷)

3.7. Jogérvényesítés – eljárási és szervezeti szabályok

Az Irányelv előírja, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy „minden személy, akit saját állítása szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, (...) igényeit bírói és/vagy közigazgatási úton – a tagállamok által szükségesnek vélt esetben akár békéltető eljárás útján is – érvényesíthesse annak a viszonyoknak a megszűnte után is, amelyben a megkülönböztetés állítólagosan történt.”⁹⁸⁸

⁹⁸³ Ebktv. 5.§

⁹⁸⁴ Ebktv. 6.§

⁹⁸⁵ Irányelv 3. cikk

⁹⁸⁶ Kádár András Kristóf : Diszkriminációellenes törvény: új intézmények a magyar jogrendszerben. In: Belügyi Szemle, 2–3/2004. p.58.

⁹⁸⁷ Kádár András Kristóf (2004) i.m. p. 57.

⁹⁸⁸ 2000/43/EK irányelv 7.cikk (1) bekezdés

3.7.1. Az egyenlő bánásmód előmozdításáért felelős testületek

Az Irányelv 13. cikke kötelezi a tagállamokat egy vagy több olyan független testület felállítására, „amelynek feladata annak ösztönzése, hogy a személyek faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódja megvalósuljon.”⁹⁸⁹ (ld. III. fejezet)

A Kormány az Irányelv végrehajtására irányuló törvény kezdeti koncepciójában két elméleti lehetőséget⁹⁹⁰ vázolt fel e rendelkezés végrehajtására. Az első megoldás szerint új intézményt állítottak volna fel a törvényben meghatározott feladatok megvalósítására, amelynek kizárólagos feladata az antidiszkriminációs törvény rendelkezéseinek érvényesítése. A második szerint pedig a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa töltötte volna be az Irányelv alapján létrehozandó független szerv funkcióját, jogkörének megfelelő bővítése mellett. A jogkör kibővítése a törvény koncepciójának megfelelően az ombudsman hatósági feladatokkal való felruházását is jelentette volna. A jogalkotó végül egy új közigazgatási szerv, az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: EBH) létrehozását támogatta.⁹⁹¹

Az Ebktv. rendelkezéseinek érvényesítésére a hatályos jogszabályok értelmében az EBH mellett több párhuzamos fórum előtt is lehetőség van, így a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa illetve állampolgári jogok országgyűlési biztosa, fogyasztóvédelmi, munkaügyi és szabálysértési hatóságok valamint a polgári és munkaügyi bíróságok előtt. Vannak ezeken kívül speciális, a diszkrimináció tárgyától függő fórumok is, így külön szervekhez lehet fordulni oktatási, egészségügyi diszkrimináció vagy rendvédelmi szervek által megvalósított hátrányos megkülönböztetés eseteiben. A magyar fórumrendszer olyannyira bonyolult, hogy Kádár András Kristóf és Pap András László e témával foglalkozó tanulmányukban⁹⁹² elkülönítenek közvetlen jogorvoslati fórumokat és az ezekhez való hozzáférést támogató szervezeteket, valamint a közvetlen fórumokon belül általános hatáskörű, és speciális hatáskörűeket, összesen 16 szervet mutatva be. Az EBH-n és a kisebbségi biztoson kívüli szervek azonban – tekintettel arra, hogy tevékenységüknek csupán kis, elszigetelt és atipikus területe a diszkrimináció tilalmának érvényesítése, nem minősülnek az Irányelv 13. cikke szerinti független antidiszkriminációs intézménynek, így bemutatásuktól ehelyütt eltekintek.

Jelenleg tehát két részben párhuzamos hatáskörű, azonban eltérő karakterű intézmény hajtja végre a faji irányelv szervi jellegű követelményeit: az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa.

3.7.1.1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság

A törvény értelmében a Hatóság a Kormány irányítása alatt működő, országos hatáskörű közigazgatási szerv, amelynek felállítására 2005. január 1.-én került sor. Az EBH – az Ebktv. egységes koncepciójának megfelelően – nem kizárólag a faji diszkrimináció, hanem bármely okból megvalósuló hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában hatáskörrel bír. Az ECRI 2. számú ajánlásában foglaltakkal⁹⁹³ szemben kifejezetten állami testületről van szó, azaz a hatóság nem a hátrányos helyzetű csoportok képviselőjeként működik. A védett csoportokkal való kapcsolattartást biztosítja azonban a törvény azon rendelkezése, amelynek értelmében a Hatóság feladatainak ellátása során együttműködik a társadalmi és

⁹⁸⁹ Irányelv 13. cikk (1) bekezdés

⁹⁹⁰ Koncepció pp.39-40.

⁹⁹¹ Koncepció p. 40.

⁹⁹² Kádár András Kristóf–Pap András László: Intézményi kakofónia – a hazai antidiszkriminációs fórumrendszeréről. In: Acta Humana. Emberi jogi közlemények. 1-2/2008.pp. 56-75.

⁹⁹³ Principle 4.

érdekképviselői szervezetekkel.⁹⁹⁴ Szintén az e csoportokkal történő kapcsolattartást szolgálhatja az EBH munkáját segítő Tanácsadó Testület is, ahol szakértők és civil szervezetek képviselői is helyt kaphatnak.⁹⁹⁵

A Hatóság feladata az áldozatoknak történő segítségnyújtás körében, hogy kérelemre illetve esetenként hivatalból vizsgálatot folytasson annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét, valamint az érintettek számára folyamatos tájékoztatást nyújt és segítséget ad az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez. Emellett – konkrét áldozatok hiányában, amennyiben a törvényi feltételek teljesülnek – a közérdekű igényérvényesítés joga alapján pert indíthat. A fentiek mellett konzultációs, részvételi, jelentéstételi és promóciós feladatai vannak, ezek körében véleményezi az egyenlő bánásmódot érintő jogszabályok tervezeteit, javaslatot tesz a hatáskörét érintő szabályozásra, kormányzati döntésekre, közreműködik az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kormányzati jelentések kidolgozásában, éves jelentést készít a Kormány számára, valamint rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt és a Kormányt az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről.⁹⁹⁶

Az ECRI 2. számú ajánlásának az antidiszkriminációs testület feladatairól szóló 3. elvében felsoroltak közül a leginkább a békés megegyezés elősegítése, illetve az egyes életviszonyokhoz kapcsolódó antidiszkriminációs gyakorlat kialakításához kötődő funkció hiányzik a Hatóság törvényben szabályozott hatásköréből. (A felek közti egyezség határozatba foglalása azonban megjelenik az EBH eljárásának részletes szabályait rögzítő kormányrendeletben,⁹⁹⁷ és a békés megegyezés elősegítése az EBH gyakorlatában helyt kap. Ld. később.)

Ami a testület függetlenségét illeti, aggályos lehet a kormányzati alárendeltség kérdése. A Hatóság a Kormány irányítása alatt és az esélyegyenlőségi ügyekért felelős miniszter felügyelete alatt működik, feladatkörében mindazonáltal nem utasítható. Elnökét az igazságügyi miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki, határozatlan időre és menti fel a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok szerint.⁹⁹⁸ Költségvetési önállóságával szemben azonban aggályok merülhetnek fel: a törvény 2005. májusától hatályos módosítása értelmében a Hatóság költségvetése a felügyeletét ellátó miniszter költségvetési fejezetén belül képez önálló fejezetet.⁹⁹⁹

Az ECRI-ajánlás 6. elvében foglaltakkal ellentétben az EBH-nak nincsenek helyi kirendeltségei. Ezt a hiányosságot igyekszik enyhíteni a Hatóságról illetve részletes eljárási szabályairól szóló kormányrendelet, amely előírja, hogy az EBH a székhelyén lakóhellyel nem rendelkező személyt a lakó- illetve tartózkodási helye szerinti polgármesteri hivatal székhelyén hallgatja meg, és – amennyiben tárgyalást tart, az főszabály szerint a kérelmező lakó-illetve tartózkodási helye szerint illetékes polgármesteri hivatal székhelyén történik.¹⁰⁰⁰ Ezen kívül az egyes megyékben található Esélyek Háza Hálózat¹⁰⁰¹ irodái panasz felvevő helyként szolgálnak a Hatóság számára.

⁹⁹⁴ Ebktv. 14.§ (1) bekezdése)

⁹⁹⁵ Ebktv. 14.§ (3) bekezdés

⁹⁹⁶ Ebktv. 14.§

⁹⁹⁷ 362/2004. (XII.26.) Korm.rend.az Egyenlő Bánásmód hatóságról és eljárásának részletes szabályairól 9.§ (3) bekezdés

⁹⁹⁸ 362/2004. (XII.26.) Korm.rend. 2.§

⁹⁹⁹ Ebktv. 13.§ (4), beiktatta: 2005. évi XXVI. Törvény 65.§ (Hatályos 2005. V. 10.-tól)

¹⁰⁰⁰ 362/2004. (XII.26.) Korm.rend. 8.§

¹⁰⁰¹ A 18 megyei/regionális irodából álló hálózat feladata a hátrányos helyzetű csoportok integrációjának elősegítése tanácsadással, információ-szolgáltatással, képzések, szakmai találkozók szervezésével, partnerségi kapcsolatok kiépítése útján. A hálózat 2008 óta jelzőrendszerként, illetve kihelyezett panaszfelvevő helyként szolgál mind az Egyenlő Bánásmód Hatóság, mind a kisebbségi ombudsman számára. A Hálózatot az esélyegyenlőségért felelős tárca építi ki szerződéses úton. - <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1105>,

A Hatóság nem vizsgálhatja az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, az adatvédelmi biztos, valamint a bíróságok és az ügyészség közhatalmi döntéseit és intézkedéseit.¹⁰⁰² Kádár András szerint problematikus, hogy az EBH nem vizsgálhatja az ügyészség közhatalmi döntéseit és intézkedéseit. A jogvédő szervezetek gyakorlatában ugyanis előfordultak olyan ügyek, amelyek a vádemelési gyakorlat diszkriminatív jellegének gyanúját vetik fel. Szintén aggályos e megoldás az ügyész nyomozással kapcsolatos jogkörével összefüggésben, hiszen „bizarr helyzetet eredményezne, ha a rendőrség (...) önállóan végzett nyomozati cselekményeit a hatóság vizsgálná, míg ha ugyanezeket a nyomozati cselekményeket az ügyész végzi, akkor azok kiesnének a hatóság vizsgálatának köréből.”¹⁰⁰³

3.7.1.2. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa

A kisebbségi biztos hatáskörének alapjait az Alkotmány 32/B.§ (2) bekezdése rögzíti, amelynek értelmében „feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaéléseket kivizsgálja vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.”

A kisebbségek egyéni és kollektív jogait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) fejt ki. A Nektv. 20. § (3) bekezdése értelmében „a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az e törvény hatálya alá tartozó kérdésekben jár el.”

A Nektv. 3.§ (5) bekezdésének elfogadáskor hatályos szövege deklarálta, hogy „a kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetése tilos”. E rendelkezésre alapozta a kisebbségi biztos eredetileg a hatáskörét azokban az ügyekben, amikor valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek sérelmezték az őket ért hátrányos megkülönböztetést. A kisebbségi biztos hatáskörébe tartozott tehát az Ebktv. elfogadásáig a hátrányos megkülönböztetés tilalmát rögzítő ágazati rendelkezésének érvényesítése, amennyiben azokat valamely nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személy vonatkozásában sértették meg. Az Ebktv. elfogadását követően a magyar jog valamennyi, a hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezésének szövegét az Ebktv.-val bevezett új terminológiához igazították. Ekkor a Nektv. 3.§ (5) bekezdésének módosítására is sor került, a ma hatályos szöveg értelmében „a kisebbségek tekintetében tilos az egyenlő bánásmód követelményének bármilyen megsértése.” *Azaz a kisebbségi biztos egyik feladata jelenleg az Ebktv.-ben foglaltak érvényesítése a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek és közösségeik tekintetében.*

A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem a kisebbségi biztos tevékenységének valamennyi szegmensében jelen van már működésének kezdete óta. Így megjelenik az egyedi panaszok kivizsgálásában, az átfogó vizsgálatokban, illetve a biztos aktívan (gyakran proaktívan) részt vett az antidiszkriminációs jogalkotásban, továbbá hangsúlyos a diszkrimináció tilalma a biztos figyelemfelhívó, oktatási tevékenységében is. A gyűlöletkeltés elleni fellépés közvetett módon szintén kapcsolódik a diszkrimináció elleni küzdelemhez.

A kisebbségi biztos – már az Ebktv. elfogadását megelőzően igen aktívan szerepet vállalt a diszkrimináció elleni fellépésben. Így megteremtette a vizsgálati körébe nem tartozó „elkövetők” közvetett ellenőrzésének lehetőségét a hatósági felügyeletükre köteles szervek (munkaügyi, fogyasztóvédelmi hatóságok) tevékenységének vizsgálata útján. Emellett

¹⁰⁰² Ebktv. 15.§ (1)

¹⁰⁰³ Kádár András Kristóf (2004) i.m. p. 63.

nemzetközi ajánlások és példák alapján már működésének első éveitől alkalmazta a – magyar tételes jogban akkor még nem létező – közvetett diszkrimináció fogalmát.¹⁰⁰⁴

A továbbiakban a biztosi intézmény részletes bemutatása helyett a két intézmény összehasonlító értékelésére fókuszálok.

Közös pont, hogy mindkét intézménynek hatásköre van a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyeket (és csoportjaikat) származásuk miatt ért diszkrimináció kivizsgálására. *A köztük levő különbségek számos tekintetben jelentősek:*

Jogállás tekintetében a kisebbségi biztos független alapjogvédő intézmény, míg az EBH klasszikus értelemben vett hatóság, a szociális és munkaügyi miniszter irányítása alatt működő,¹⁰⁰⁵ országos hatáskörű közigazgatási szerv. Az EBH – az Ebktv. egységes koncepciójának megfelelően – nem kizárólag a faji diszkrimináció, hanem bármely okból megvalósuló hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában hatáskörrel bír.

A tárgyi hatály tekintetében, míg az EBH az Ebktv. hatálya alá tartozó jogviszonyok tekintetében a magánszférában is eljárhat,¹⁰⁰⁶ a kisebbségi biztos kizárólag hatóságok és közszolgáltatók intézkedéseit, mulasztásait vizsgálhatja.

Fontos, hogy az EBH hatóságként csupán a *jogsértés* Ebktv. szerint bizonyítható eseteiben állapíthat meg hátrányos megkülönböztetést. Az ombudsman azonban nem csak jogsértés, hanem *visszásság* esetén is intézkedhet, a *visszásság* fogalma pedig a jogsértés veszélyét is magában foglalja, így tágabb és rugalmasabb eljárási lehetőséget biztosít.¹⁰⁰⁷

A kisebbségi biztos *vizsgálódási és intézkedési jogosítványait* az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) határozza meg,¹⁰⁰⁸ míg az EBH-ra az Ebktv. és a hatóságról szóló kormányrendelet rendelkezései mellett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályai vonatkoznak. Ebből következően *az ombudsman eljárása rugalmasabb, kötetlenebb jellegű*, míg az EBH eljárása pontosan kiszámítható, azonban szigorú szabályrendszer által korlátozott.

Az EBH *hatósági jellegű kötelező döntést* hoz, míg az ombudsman *ajánlás-jellegű, „soft” megállapításokat* tesz vizsgálata lezárásaként. Az EBH *jogkövetkezményként* a törvényben meghatározott szankciókat alkalmazhatja, amelyek kombinálják a hatósági szankcionálást (bírságolás, a jogsértést megállapító határozat nyilvánosságra hozatala) a polgári peres eljárásokra emlékeztető jogkövetkezményekkel (jogsértő állapot megszüntetése, jogsértés jövőbeni folytatásának tilalma).¹⁰⁰⁹ Az ombudsman ezzel szemben ajánlásokat, kezdeményezéseket, felkéréseket, jogalkotási javaslatokat fogalmazhat meg, amelyek pontos tartalmát maga választja meg.¹⁰¹⁰ Ezekben általában a reparációra, a sérelmet szenvedett személy jogainak helyreállítására helyezi a hangsúlyt, illetve adott esetben az egyedi sérelmen túlmutató általános problémák orvoslására. Az ombudsman preventív jellegű ajánlásokat is megfogalmazhat, a jövőbeni *visszásság* veszélyének elhárítására. Az EBH döntései kötelező, végrehajtható hatósági határozatok, míg az ombudsman felvetéseivel kapcsolatban válaszadási és bizonyos szintű egyeztetési kötelezettség terheli a címzettet. További lényeges

¹⁰⁰⁴ A kisebbségi biztos antidiszkriminációs tevékenységéről ld. bővebben: Szajbély Katalin: A diszkrimináció tilalma a kisebbségi biztos tevékenységében. In: Majtényi Balázs (szerk.) In: Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya. 2009. Budapest, L'Harmattan Kiadó pp. 50-66.

¹⁰⁰⁵ 362/2004. (XII.26.) Korm. rendelet az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól.1.§

¹⁰⁰⁶ Ebktv. 5.§

¹⁰⁰⁷ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 29.§ (4): E törvény alkalmazásában alapvető joggal kapcsolatos *visszásság*: alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye, függetlenül attól, hogy az cselekvés vagy mulasztás eredménye.

¹⁰⁰⁸ Obtv. 16-19.§

¹⁰⁰⁹ Ebktv. 16.§ (1) bekezdés

¹⁰¹⁰ Obtv. 20-26.§

különbség, hogy míg az EBH határozatai értelemszerűen csak a címzettet szólíthatják meg, addig az ombudsman nem csupán a jogsértőhöz, hanem egy adott ügyben bármely hivatalos vagy közhatalmi szervhez címezheti felkérését. Az EBH határozatai – hatósági határozatként – *bíróági felülvizsgálat* tárgyát képezhetik¹⁰¹¹, az ombudsman megállapítási felett nincs kontroll.

Mindkét intézménynek lehetősége van a *békés megegyezés* elősegítésére, az ombudsman intézményének ugyanis nincs ilyen jellegű „kodifikált” jogköre, azonban az intézmény működési elve, hogy csupán a jogsértő által elfogadott ajánlás ér célba.

A fentiek alapján látszik, hogy az ombudsman és a hatóság egészen más jellegű védelmet, jogorvoslatot tud nyújtani a diszkriminációt elszenvedő személyek számára. A két intézmény között – az erre vonatkozó jogi szabályozás hiányában is – jó együttműködés alakult ki az elmúlt években. Amennyiben egy adott ügyben az ombudsman úgy ítéli meg, hogy hatékonyabb lenne az EBH eljárása, vagy neki magának nincs hatásköre az adott panaszra nézve, átteszi az ügyet a hatósághoz. Elvi, átfogóbb jellegű szakmai kérdésekben is került már sor egyeztetésekre a két intézmény, valamint a kisebbségi biztos és az EBH Tanácsadó Testülete között.¹⁰¹²

Nem meglepő tehát, hogy a kisebbségi biztos az EBH felállítása óta is aktív maradt az egyenlő bánásmód előmozdítása területén. Az ECRI Magyarországról készült 2003-as országjelentésében kifejezetten felhívta a jogalkotót a biztos antidiszkriminációs hatáskörének bővítésére, és az új fórumokkal való együttműködés biztosítására.¹⁰¹³ A diszkrimináció elleni fellépés hatékonyabbá tétele érdekében a biztos a párhuzamos működés tapasztalataiból kiindulva, 2007-ben számos javaslatot fogalmazott meg eljárásának hatékonyabbá tétele érdekében.¹⁰¹⁴

3.7.2. Eljárási szabályok

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokkal a törvény II. fejezete foglalkozik. Ehelyütt visszatérnek a törvény elemzésére, és nem foglalkozom külön a kisebbségi biztos eljárásának jellegzetességeivel. Ahogy korábban arról már szó volt, az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt mind az EBH, mind más szervek előtt indítható hatósági/bíróági eljárás. Így bíróság előtt indítható személyiségi jogi és munkaügyi per, illetve a fogyasztóvédelmi, munkaügyi és szabálysértési hatóságok előtt is indítható eljárás.¹⁰¹⁵ A fentiek mellett természetesen a sérelmet szenvedett személy úgy is dönthet, hogy az ombudsmanhoz fordul.

Azt, hogy e szervek közül melyik (illetve melyek) előtt indít eljárást, a sérelmet szenvedett személy belátására bízza a jogalkotó, azzal, hogy rögzíti a Hatóság és az adott sérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szerv kölcsönös szignalizációs kötelezettségét, azaz, hogy az eljárás megindításáról kötelesek egymást kölcsönösen értesíteni. Amennyiben valamely közigazgatási szerv előtt eljárás indult, más közigazgatási szerv ugyanazon ügyben ugyanazon személy ellen elkövetett törvénysértés esetén nem járhat el, más személy ellen elkövetett törvénysértés esetén megindult eljárását pedig az ügy jogerős elbírálásáig köteles felfüggeszteni.¹⁰¹⁶

¹⁰¹¹ Ebktv. 17.§ (3)

¹⁰¹² A kisebbségi biztos munkatársai meghívott vendégként részt vettek például a Tanácsadó Testület 2008. február 27-i ülésén, ahol a bizonyítási teher megoszlásával, a megtorlás tilalmával és zaklatás fogalmának értelmezésében tervezett állásfoglalás tárgyában folytattak konzultációt. - Tájékoztató a Tanácsadó Testület 2008. február 27-ei üléséről.- www.egyenlobanasmod.hu

¹⁰¹³ ECRI 3. jelentés 35-37. pontok

¹⁰¹⁴ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának beszámolója tevékenységéről. 2007.

¹⁰¹⁵ Ebtv.12.§

¹⁰¹⁶ Ebtv. 15.§

Amennyiben az ügyet valamely közigazgatási szerv már elbírálta, más közigazgatási szerv ugyanazon ügyben azonos személy esetén elkövetett törvénysértés esetén nem járhat el, más személy ellen elkövetett törvénysértés esetén indított eljárásban pedig a jogerős határozatban megállapított tényállást alapul véve jár el.¹⁰¹⁷

A Hatóság hivatalból is eljár azokban az esetekben, amikor a jogsértést a magyar állam, a helyi és kisebbségi önkormányzatok illetve azok szervei, hatósági jogkört gyakorló szervezetek, valamint fegyveres erők és rendvédelmi szervek követték el, amennyiben az adott ügyben más közigazgatási szerv előtt nincs folyamatban eljárás.¹⁰¹⁸ Eljárhat továbbá az országgyűlési biztosok kezdeményezésére is.¹⁰¹⁹ A Hatóságnak kiemelt szerepet biztosít az a rendelkezés, amely szerint az EBH a más közigazgatási szerv által az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként vehet részt.¹⁰²⁰

A törvény tehát részletesen szabályozza a Hatóság és a hátrányos megkülönböztetés esetén hatáskörrel rendelkező más szervek viszonyát, nem tér azonban ki a közigazgatási szervek és a személyhez fűződő jogok sérelme miatt eljáró bíróság viszonyára – tehát akár egyidejűleg mindkét eljárásban kereshet jogorvoslatot az ügyfél. Egyik eljárásban hozott döntés sincs törvényben rögzített hatással a másikra.¹⁰²¹

Láthatóan tehát *a törvény nagyrészt a sérelmet szenvedett személy belátására bízta, hogy milyen eljárást választ.* Hátrányos e megoldás annyiban, hogy a sérelmet szenvedett személytől olyan jellegű ismereteket követel meg, amelyekkel csupán jogvégzett személyek rendelkeznek. Nem lényegtelen ugyanis, hogy milyen költségekkel jár az eljárás, milyen határidőhöz van kötve az eljáró szerv, milyen jogorvoslati lehetőségekkel lehet élni, illetve milyen szankciókat alkalmaz és orvoslást nyújt a kérelmező sérelmeire az adott szerv.

Ami *az eljárás költségeit* illeti, mind a Hatóság előtt, mind más közigazgatási szervek előtt indított eljárások tárgyi illetékmentesek, azaz a kérelmező anyagi helyzetétől függetlenül nem kell illetéket fizetni ezekben az eljárásokban.¹⁰²² Az eljárás költségét a Hatóság eljárása esetén főszabály szerint az állam viseli, kivéve, ha a Hatóság határozatában megállapította, hogy az eljárás alá vont személy megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, illetve ha a kérelmező rosszhiszemű volt.¹⁰²³ A bírósági eljárások tekintetében kevésbé kedvező a helyzet: személyiségi jogi per esetén a kérelmező anyagi helyzete függvényében lehetőség van személyes költségmentességre,¹⁰²⁴ a munkaügyi per pedig tárgyi költségmentes.¹⁰²⁵ Perveszteség esetén azonban az ellenérdeklő félnél felmerült költségeket is viselni kell. Az egyenlő bánásmód sérelme miatt indított személyiségi jogi perben illeték-feljegyzési jog érvényesül, azaz az állam megelőlegezi az eljárási illetéket, és a bíróság dönt az illeték viseléséről. Munkaügyi per esetén illetéket kell fizetni. Az ombudsman eljárása illeték- és költségmentes.

Az eljárási határidők eltérően alakulnak az egyes szervek eljárásai vonatkozásában: míg a Hatóságnak főszabály szerint 75 nap áll rendelkezésére az ügy elbírálására,¹⁰²⁶ egyéb közigazgatási eljárásokban az ügyintézési határidő 30 nap, a bírósági eljárások illetve az ombudsman eljárása esetében pedig nincs kifejezett határidő.

¹⁰¹⁷ Ebtv. 15.§ (4) bekezdés

¹⁰¹⁸ Ebtv. 15.§ (5) bekezdés

¹⁰¹⁹ 1993. évi LIX. törvény 18.§ (3) bekezdés

¹⁰²⁰ Ebktv. 15.§ (7)

¹⁰²¹ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (a továbbiakban: Pp.) 4.§

¹⁰²² 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről 33.§ (2) bekezdés 31.

¹⁰²³ 362/2004 (XII.26.) Korm.rend. 14.§

¹⁰²⁴ Pp. 84.§

¹⁰²⁵ 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 2.§ (1) bekezdés f)

¹⁰²⁶ 362/2004 (XII.26.) Korm.rend. 7.§

Ami a *jogorvoslati lehetőségeket* illeti, meglehetősen aggályos, hogy míg a leendő Hatóság határozatával szemben nem lehet közigazgatási úton jogorvoslással élni, addig a munkaügyi illetve fogyasztóvédelmi eljárás kétfokú. Azaz eltérő számú jogorvoslati eszköz vehető igénybe attól függően, hogy mely hatóság előtt indult meg az eljárás. Ez pedig *diszkriminatív helyzetet eredményez az elkövető jogorvoslathoz fűződő joga tekintetében*, hiszen ugyanazon cselekmény vonatkozásában annak függvényében áll egy vagy két jogorvoslati fórum a rendelkezésére, hogy vele szemben mely hatóság előtt indult eljárás.

A fenti eltérések tehát nem teszik egyszerűvé az ügyfél számára, hogy eligazodjon a rendelkezésére álló lehetőségek között.

A Hatóság és más fórumok által alkalmazható szankciókról az eljárást könnyítő egyes eszközök ismertetését követően lesz szó.

3.7.3. A jogérvényesítést segítő eszközök

3.7.3.1. A megtorlás tilalma

Az Irányelv előírja, hogy a tagállamok a nemzeti jogrendszerükbe vezessenek be olyan intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az egyéneket megvédjék a panaszra vagy az egyenlő bánásmód elvének betartására indított eljárásra válaszként alkalmazott hátrányos bánásmódtól vagy hátrányos következményektől.¹⁰²⁷ A megtorlás tilalma először a közoktatási törvény 2003 szeptemberétől hatályos módosításában jelent meg.¹⁰²⁸ Az Ebktv. értelmében „megtorlásnak minősül az a magatartás, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget.”¹⁰²⁹

Ahogy az EBH Tanácsadó Testülete kifejti erről szóló állásfoglalásában, „nem szükséges, hogy az alap diszkriminációs panasz, eljárás alapos vagy „eredményes” legyen, tehát, hogy igazolást nyerjen az alapul szolgáló esetben a diszkrimináció. Abban az esetben is megállapítható a megtorlás, ha a panasz alopatalannak bizonyult, az eljárás még nem zárult le, vagy elutasították a kérelmet stb. A megtorlás megállapításához tehát csak az szükséges, hogy a vitatott magatartás a diszkriminációs panasszal, eljárással összefüggésben okozzon jogsérelmet, arra irányuljon, vagy azzal fenyegeessen.” A Testület kifejti továbbá, hogy „a jogsérelem fogalmát szélesen kell értelmezni, mivel a megtorlás abban az esetben is megállapítható, ha az eljárás alá vont magatartása nem sértett tételes ágazati jogszabályt. Jogsérelemnek minősül minden olyan magatartás, intézkedés, feltétel, utasítás, mulasztás, vagy gyakorlat, amely *sérti az emberi méltóságot*, önkényes, illetve rosszhiszemű. A megtorlás jogintézményének ugyanis az a célja, hogy megvédje a diszkrimináció miatt fellépő személyeket az ezzel kapcsolatos mindennemű hátrányos következménytől, retorziótól, amely megvalósulhat az emberi méltóságot sértő, megalázó bánásmóddal.”¹⁰³⁰

E fogalom tehát teljességgel megfelel az Irányelvben foglaltaknak. További pozitívuma, hogy – bár az Irányelv ezt kifejezetten nem írja elő – az ECRI 7. számú általános

¹⁰²⁷ Irányelv 9. cikk

¹⁰²⁸ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról 4.§ (14) bekezdés (Beiktatta: 2003. évi LXI. törvény – Hatályos 2003. IX. 1. – 2004. I. 26.)) A hátrányos megkülönböztetés miatt jogorvoslással élővel szemben e tevékenysége miatt alkalmazott bármilyen megtorló intézkedés jogellenes, és a (13) bekezdésben meghatározottak szerint a következményeket orvosolni kell.

¹⁰²⁹ Ebktv.10.§(3)

¹⁰³⁰ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/3/2008. (II. 27.)TT. sz. állásfoglalása a megtorlás fogalmáról. - http://www.egyenlobanasmod.hu/index.php?g=hirek/TTaf_200803.htm

ajánlásában foglaltakkal¹⁰³¹ összhangban – az eljárásban közreműködő személyekre is kiterjeszti a védelmet.

3.7.3.2. A bizonyítás szabályai

Az Irányelv előírja a bizonyítási teher megosztását, azaz azt, hogy „a tagállamok nemzeti igazságszolgáltatási rendszerükkel összhangban hozzák meg a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az alperesnek kelljen bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült, abban az esetben, ha azok a személyek, akiket saját állításuk szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, a bíróság vagy más, hatáskörrel rendelkező hatóság előtt olyan tényeket bizonyítanak, amelyekből vélelmezni lehet, hogy közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés történt.”¹⁰³² (Kádár András Kristóf a témával foglalkozó tanulmányában rávilágít arra, hogy ismét a magyar szöveg pontatlanságával állunk szemben: a hiteles angol szöveg nem a vélelem alapjául szolgáló tények bizonyítását (prove) követeli meg a sérelmet szenvedett személytől, hanem azt, hogy e személy a vélelem felállítására alkalmas tényeket tárjon (establish) a hatóság elé.¹⁰³³)

Az Ebktv. elfogadását megelőzően a munkaviszonnyal illetve a fegyveres szervek hivatalos állományú tagjainak szolgálati viszonyával összefüggésben érvényesült a bizonyítási teher megfordítása, méghozzá az Irányelv által megkövetelnél szigorúbb módon. A Munka törvénykönyve előírta, hogy „a munkáltató eljárásával kapcsolatos vita esetén a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy eljárása a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket nem sértette”.¹⁰³⁴ E szabály nem követelte meg a diszkriminációra utaló tények valószínűsítését az áldozat részéről, azaz elviekben elegendő volt azt állítania, hogy őt hátrányos megkülönböztetés érte. A fenti megoldás azonban nem érvényesült maradéktalanul a bírói gyakorlatban, a bíróságok – e megoldás kétségtelen aránytalanságát felismerve – szabad belátásuk szerint értelmezték e rendelkezést. Ennek eredményeképpen viszont nemigen lehetett sikerre vinni a munkaügyi diszkriminációs ügyeket. Problémát jelentett, hogy a munkáltatók azt is tagadták, hogy valaha is találkoztak volna a felperessel, és a törvény alapján nem volt világos, hogy a bizonyítási teher megfordítása ebben az esetben is érvényesül-e.¹⁰³⁵

Az Ebktv. valamennyi, az egyenlő bánásmód sérelmével kapcsolatos bírósági és hatósági eljárásra (így a polgári bíróság előtt folyó személyiségi jogi perre is) kiterjeszti a bizonyítási teher könnyítését, azonban – az Irányelv szabályaival összhangban – nem kizárólag az állítólagos elkövetőre helyezi, hanem megosztja a bizonyítási terhet. A törvény értelmében „a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell valószínűsítienie, hogy a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte vagy – közérdekű igényérvényesítés esetén – ennek közvetlen veszélye fenyeget, és b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8.§-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.” A másik felet pedig annak a bizonyítása terheli, hogy a valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy megtartotta/az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. (E rendelkezések természetesen nem alkalmazhatóak a büntető- és szabálysértési eljárásokban.)¹⁰³⁶

¹⁰³¹ ECRI General Policy Recommendation No.7.; 27.

¹⁰³² Irányelv 8. cikk.

¹⁰³³ Kádár András Kristóf: A bizonyítási teher megosztásának kérdései. In: Fundamentum 4/2006. sz. pp.115-124. p.116.

¹⁰³⁴ Mt. 5.§ (8)

¹⁰³⁵ A bírósági jogértelmezés jól követhető a NEKI által képviselt F. Katalin ügyében – Fehér Füzet 2000 (NEKI Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda. Másság Alapítvány) – www.neki.hu

¹⁰³⁶ Ebktv. 19.§

A bizonyítás nehézségét az jelenti, hogy maguk az eljárást megalapozó fogalmak és eljárások is igen összetettek, „ahhoz, hogy pontosan meg tudjuk határozni, kinek milyen elemet kell bizonyítania, elsősorban azt kell tudnunk, milyen elemei vannak a tényállásnak, amelyen az eljárás alapul.”¹⁰³⁷

Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület – tekintettel a kérdés súlyára és bonyolultságára – két alkalommal is állásfoglalást adott ki a bizonyítási teher megosztásáról.¹⁰³⁸

A Testület kifejezetten hangsúlyozza, hogy „a jogszabályban előírt körülmények valószínűsítésén túlmenően nem lehet az igényt érvényesítőre hárítani a hátrány és a védett tulajdonság közötti okozati összefüggés bizonyításának a terhét. A diszkrimináció egyes fajtáinak bizonyításánál egyaránt figyelembe kell venni az eltérő törvényi definíciókat és a bizonyítás speciális szabályait.”¹⁰³⁹ Hangsúlyozta továbbá, hogy „a kimentési bizonyításra vonatkozó szabályok alkalmazása során figyelemmel kell lenni a közösségi jogra és az Alkotmánybíróság gyakorlatára. Eszerint minden olyan esetben, amikor az egyenlő bánásmód megsértése a hátrányt szenvedő fél alapvető alkotmányos jogához kapcsolódik, az eljárás alá vontnak kell bizonyítania, hogy intézkedése másik alapvető jog érvényesüléséhez elkerülhetetlenül szükséges, a cél elérésére alkalmas és azzal arányos. Minden más esetben elegendő bizonyítania, hogy az intézkedésnek az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.”¹⁰⁴⁰

A feleket terhelő kötelezettségek mellett ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény (Ket.) az ügyben eljáró hatóságok felelősségévé is teszi a tényállás döntéshozatalhoz szükséges mértékű feltárását és a bizonyítási eljárás lefolytatását.¹⁰⁴¹

A bizonyítás könnyítését szolgálja a tesztelés módszere is, amelyet Magyarországon elsőként a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) alkalmazott 1998-ban. „A módszer lényege, hogy a panaszossal azonos kisebbségi csoporthoz tartozó tesztelő, és egy másik, a kisebbségi csoporthoz nem tartozó, de vele egyébként azonos releváns képességekkel, és tulajdonságokkal rendelkező személy ugyanazzal a céllal, kérdésekkel, kéréssel keresi fel a bepanaszolt céget.”¹⁰⁴² A tesztelés – bár a bizonyítási teher diszkriminációs ügyekben való megosztása óta nem elengedhetetlen – jelentős módon megkönnyítheti és alátámaszthatja a sérelmet szenvedett fél pozícióját. Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról szóló kormányrendelet a bizonyítási eljárás különös szabályairól szóló részben külön is nevesíti a tesztelés módszerét.¹⁰⁴³ A tesztelést a fogyasztóvédelmi törvény már az Ebktv. elfogadása előtt is lehetővé tette próbavásárlás formájában, e módszer alkalmazására azonban mindezidáig nemigen került sor fogyasztóvédelemmel kapcsolatos diszkriminációs ügyekben.¹⁰⁴⁴

¹⁰³⁷ Ambrus Mónika: A bizonyítási teher megosztása a diszkriminációs panaszok elbírálásakor. In: Fundamentum 2/2007.sz. pp.78-86., p.78.

¹⁰³⁸ 2006. január 13-án az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület kibocsátotta a 10.007/1/2006. TT. sz. állásfoglalását, amelynek módosítása szükségessé vált az Ebktv. 2007. január 1-jével hatályos törvénymódosítást követően. 2008. márciusában bocsátotta ki a Testület 384/4/2008. (III.28.) TT. sz. állásfoglalását a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban.

¹⁰³⁹ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III.28.) TT. sz. állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban. -
http://www.egyenlobanasmod.hu/index.php?g=hirek/TTaf_200804.htm

¹⁰⁴⁰ Uo.

¹⁰⁴¹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 50.§

¹⁰⁴² Iványi Klára (szerk.): Jogvédelem a gyakorlatban. Másság Alapítvány, NEKI Budapest, 2004– www.neki.hu

¹⁰⁴³ 362/2004. (XII.26.) Korm.rendelet 13.§

¹⁰⁴⁴ Farkas Lilla – Kárpáti József: Gyerekjáték összerakni? A magyar antidiszkriminációs testület modellje. IM Humán Erőforrás Hátértanulmányok . Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Szociálpolitikai Szakmai Munkacsoport 2004/3/4.4, Budapest 2004. március (Kézirat)

Összességében tehát a magyar szabályozás a felperes számára kedvezőbb helyzetet teremt az Irányelvben megköveteltekénél, hiszen nem a hátrányos megkülönböztetés, csupán a hátrány és a tulajdonság valószínűsítését írja elő.¹⁰⁴⁵ Ambrus Mónika megállapítása szerint azonban¹⁰⁴⁶ a gyakorlat mégsem igazolja, hogy a felperesek a jogérvényesítés során ténylegesen könnyebb helyzetben lennének. Ennek oka éppen az, hogy mivel a magyar szabályozás csak minimális kötelezettséget ró a sérelmet szenvedett személyre a bizonyítás során, a jogalkalmazó könnyebben fogadja el az eljárás alá vont kimentését, azaz ahhoz nem szükségesek valóban nyomós, a diszkrimináció megvalósulását kizáró érvek. Ambrus szerint tehát célszerűbb lenne, ha a kérelmezőt arra kötelezné a törvény, hogy a diszkrimináció két eleme (hátrány és vélt vagy valós tulajdonság) valószínűsítése helyett állítsa fel a diszkrimináció vélelmét.¹⁰⁴⁷

Véleményem szerint kérdéses mindazonáltal, hogy vajon valóban a jelenlegi szabályoknak a kérelmező terhére történő módosítása lenne-e a megoldás, vagy pedig előnyös irányba befolyásolná a gyakorlatot önmagában az is, ha a jogalkalmazók a Tanácsadó Testület részletes, az eljárás fázisait követő útmutatásai alapján mérlegelnék és rendszereznék a felek állításait. Mindez azonban azt a problémát is felveti, hogy a Tanácsadó Testület véleményét, állásfoglalását érdemes lenne a mostaninál nagyobb kötőerővel felruházni, legalább a Hatóság vonatkozásában.

3.7.3.3. Képviselet, beavatkozás és közérdekű igényérvényesítés

Az Irányelv 7. cikke értelmében „a tagállamok biztosítják, hogy azok az egyesületek, szervezetek vagy egyéb jogi személyek, amelyeknek a nemzeti jog által szabályozott kritériumokkal összhangban törvényes érdekükben áll az ebben az irányelvben előírt rendelkezések betartásának biztosítása, a sértett személy nevében vagy támogatójaként, annak beleegyezésével, az ebből az irányelvből eredő kötelezettségek teljesítéséért folytatott bírósági és/vagy közigazgatási eljárásban részt vehessenek.”

A polgári perrendtartás az emberi jogi civil szervezetek törekvései ellenére az Ebktv. elfogadásáig csupán a fél hozzátartozója, valamint az ügyvédek illetve ügyvédi irodák számára biztosította a képviselet lehetőségét. E megoldás azonban – ahogy Kádár András Kristóf hangsúlyozza¹⁰⁴⁸ – éppen a diszkrimináció leggyakoribb áldozatai körében nem volt kielégítő, hiszen a diszkriminációt tipikusan elszenvedő személyek halmozottan hátrányos helyzete miatt valószínű, hogy hozzátartozói sem tudnák hatékonyabban ellátni a képviseletet, mint maga a sérelmet szenvedett fél, aki vélhetően nincs olyan anyagi helyzetben, hogy ügyvédet fogadjon.

Az Ebktv. *kiszélesítette a képviselet körét*, azáltal, hogy kimondta, hogy „az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult eljárásokban a társadalmi és érdekképviseleti szervezet, valamint a hatóság a jogsérelmet szenvedett fél meghatalmazása alapján – törvény eltérő rendelkezése hiányában – képviselőként járhat el”.¹⁰⁴⁹ A törvény értelmező rendelkezései szerint társadalmi és érdekképviseleti szervezetnek minősül „az a társadalmi szervezet vagy alapítvány, amelynek alapszabályában, illetve alapító okiratában a szervezet céljai között a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése vagy az emberi és állampolgári jogok védelme szerepel, valamint az adott nemzeti és etnikai kisebbség tekintetében a kisebbségi önkormányzat, továbbá a munkavállalók anyagi, szociális és kulturális, valamint élet- és munkakörülményeivel összefüggő ügyekben a

¹⁰⁴⁵ Kádár András Kristóf: A bizonyítás... p.118.

¹⁰⁴⁶ Ambrus: i.m. p.82.

¹⁰⁴⁷ Ambrus: i.m. p.85.

¹⁰⁴⁸ Kádár András Kristóf (2004) i.m. 67.p.

¹⁰⁴⁹ Ebktv. 18.§ (1) bekezdés

szakszervezet.”¹⁰⁵⁰ Államigazgatási ügyekben e szervezetek meghatalmazottként eddig is eljárhattak, a törvény azonban megerősítette pozíciójukat azáltal, hogy az ügyfél jogaival ruházta fel őket.¹⁰⁵¹

A bírósági eljárásba való beavatkozás jogát biztosítja az a rendelkezés, amelynek értelmében a Hatóság a más közigazgatási szerv által az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során *a perben beavatkozóként vehet részt*.¹⁰⁵²

Az Irányelv nem szól kifejezetten a közérdekű igényérvényesítés lehetőségéről, a törvény azonban (az ECRI 7. sz. ajánlásával¹⁰⁵³ összhangban) – az egyenlőség kollektív dimenzióját erősítve – lehetővé teszi, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt bíróság előtt személyiségi jogi pert valamint munkaügyi pert indítson az ügyész, a Hatóság, a társadalmi és érdekképviselői szervezet, feltéve, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése vagy annak közvetlen veszélye olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés vagy annak közvetlen veszélye személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.”¹⁰⁵⁴ A törvény indoklása szerint az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a vallási és más meggyőződést, valamint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozást minősítette a személyiség lényegéhez tartozó vonásnak, ez azonban nem akadályozta annak, hogy a jogalkalmazók más tulajdonságot is ilyennek tekintsenek.¹⁰⁵⁵ A bíróság az ún. Károli-ügyben a közérdekű igényérvényesítés megengedhetősége kapcsán megállapította, hogy a szexuális irányultság a személyiség lényegi vonásának tekintendő.¹⁰⁵⁶ Kérdéses azonban, hogy nem sérti-e a jogbiztonságot, hogy a jogalkotó a jogalkalmazókra bízta e fogalom tartalommal való kitöltését, ahelyett, hogy az értelmező rendelkezések között pontosan meghatározta volna.

Nagyon fontos, hogy a törvény a jogsértés közvetlen veszélye esetén is lehetővé teszi a közérdekű igényérvényesítést, azaz nem szükséges megvárni a hátrány bekövetkeztét. (Ez a fordulat a 2007. január 1.-től hatályos módosítással került a szövegbe, ezzel azonban a jogalkotó csupán egyértelművé tette a korábbi joggyakorlatot.¹⁰⁵⁷)

3.7.4. Szankciók

Az Irányelv 15. cikke értelmében „a szankcióknak, amelyek az áldozat számára fizetendő kártérítést is magukban foglalhatják, hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűnek kell lenniük.”

A Hatóság a következő jogkövetkezményeket alkalmazhatja: elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását, nyilvánosságra hozhatja a jogsértést megállapító határozatot, bírságot szabhat ki, illetve külön törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat. (Jelenleg azonban nincs olyan külön törvény, amely ilyen szankciót állapítana meg.) A bírság összege ötvenezertől hatmillió forintig terjedhet.¹⁰⁵⁸ Az EBH a jogkövetkezményeket az eset összes körülményeire – így különösen a sérelmet szenvedettek körére, a sérelem következményeire, a jogsértő állapot időtartamára, a

¹⁰⁵⁰ Ebktv. 3.§ e) bekezdés

¹⁰⁵¹ Ebktv. 18.§ (2) bekezdés

¹⁰⁵² Ebktv. 15.§ (7) bekezdés

¹⁰⁵³ ECRI General Policy Recommendation No.7. 25. pont

¹⁰⁵⁴ Ebktv. 20.§ (1)

¹⁰⁵⁵ 2003. évi CXCV. törvény indokolása 19.§

¹⁰⁵⁶ Az ügyről ld. bővebben: Kádár András Kristóf: A bizonyítási teher....

¹⁰⁵⁷ Kádár András Kristóf: A bizonyítási teher.... p. 119.

¹⁰⁵⁸ Ebktv. 16.§(4) bekezdés

jogsértő magatartás ismételt tanúsítására és a jogsértő teljesítőképességére tekintettel határozza meg.¹⁰⁵⁹

E szankciók elemzése előtt azonban szólni kell arról a meglehetősen sajátos jogi helyzetről, amely szerint a speciális terület *kapcsán hatáskörrel rendelkező szerveknek a fentiekől részben eltérő szankció-készlet áll a rendelkezésére.*¹⁰⁶⁰

Így például a munkaügyi hatóság jogosult a foglalkoztató és a részére munkát végző személy közötti jogviszony minősítésére, ennek keretében akár azt is megállapíthatja, hogy a foglalkoztatási jogviszony a munkába lépés napjától kezdődően fennáll.¹⁰⁶¹ A jogsértő magatartás megszüntetését illetve jogsértő magatartás folytatásának tilalmát a munkaügyi felügyelet is alkalmazhatja, e körben ágazat-specifikus szankciók is a rendelkezésére állnak. Ugyancsak jogosult bírság alkalmazására, egyszeri, egy munkavállalót érintő jogsértés esetén azonban három millió forint a munkaügyi felügyelet által kiszabható bírság felső határa (amennyiben több munkavállalót érint, a felső határ 8 millió) – szemben az EBH által kiszabható hat millió forinttal.¹⁰⁶²

A munkaügyi felügyelő szabálysértési eljárást is lefolytathat, amennyiben a munkáltató cselekedete felveti a „Munkavállaló hátrányos megkülönböztetése” illetve a „Magán-munkaközvetítés szabályainak megszegése” elnevezésű tényállások sérelmét.¹⁰⁶³ Ahogy Kádár András Kristóf jelzi, „ezen szabálysértések miatt – az intézményi töredezettséget fokozva – egyébként elvileg a jegyző is eljárhat, mint általános hatáskörű szabálysértési hatóság.”¹⁰⁶⁴ Kádár hívja fel a figyelmet arra is, hogy amennyiben a jogsértés nem orvosolható olyan módon, hogy a felügyelő felhívja a foglalkoztató figyelmét a foglalkoztatásra vonatkozó szabályok megtartására, vagy kötelezi a foglalkoztatót a szabálytalanság meghatározott időn belüli jövőre nézve történő megszüntetésére, a sérelmet szenvedett munkavállaló a jogsértés megállapításán túlmenően nem nyer orvoslato. Amennyiben tehát az a cél, hogy a diszkrimináció áldozata nyerjen valamiféle anyagi vagy további erkölcsi elégtételt, érdemes a felügyelőség eljárását követően munkaügyi bírósághoz is fordulni.

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság többek között elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását. Különösen jelentős, hogy – a fogyasztók széles körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt okozó és a tisztességtelen piaci magatartás tilalmába ütköző gazdasági tevékenység esetén, a szabálytalanság megszüntetéséig – elrendelheti az üzlet bezárását.¹⁰⁶⁵ Ezen túlmenően fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki.¹⁰⁶⁶ A hatóság jogerős határozatát bizonyos esetekben kötelezően közzéteszi, más esetekben közzéteheti. A közzétett döntésről a hatóság a nemzeti hírügynökséget is tájékoztathatja.¹⁰⁶⁷

A munkaügyi bíróság a jogszabályba ütköző megállapodás semmisségének jogkövetkezményeit alkalmazhatja,¹⁰⁶⁸ illetve a munkaviszony jogellenes megszüntetése esetén a munkavállalót kérelmére eredeti munkakörében kell továbbfoglalkoztatni. Ha a munkavállaló ilyen esetekben nem kívánja munkakörbe történő visszahelyezését, a bíróság a

¹⁰⁵⁹ Ebktv. 16.§ (2) bekezdés

¹⁰⁶⁰ Az alkalmazandó szankciók közötti eltérésekre Farkas Lilla - Kárpáti József : i.m.

¹⁰⁶¹ 1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről (a továbbiakban: Met.)1.§ (5) bekezdés; és 6.§ (1) bekezdés h) pont

¹⁰⁶² Met 6.§ (1) a)b)c)f) és 7..§ (3) (4)

¹⁰⁶³ 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről (Szabálysértési rendelet), 93. §, 96. §

¹⁰⁶⁴ Kádár András Kristóf: A bőség zavara? A magyar antidiszkriminációs fórumrendszer. In: Majtényi Balázs (szerk.) In: Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya. 2009. Budapest, L'Harmattan Kiadó pp. 27-49.

¹⁰⁶⁵ 1997. évi CLV. törvény (Fogyasztóvédelmi törvény) 47. § (1)

¹⁰⁶⁶ Fogyasztóvédelmi törvény, 48. §

¹⁰⁶⁷ Fogyasztóvédelmi törvény, 51. §

¹⁰⁶⁸ Mt. 8.§

munkáltatót – az eset összes körülményeinek mérlegelésével – a munkavállaló legalább két, legfeljebb tizenkét havi átlagkeresetének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi. A munkaviszony jogellenes megszüntetése esetén továbbá meg kell téríteni a munkavállaló elmaradt munkabérét (egyéb járandóságait) és felmerült kárát is.¹⁰⁶⁹ Ha valakit diszkriminatív okból nem vesz fel egy munkáltató, a munkaviszony létrehozását nem követelheti, azonban érvényesítheti ebből eredő vagyoni és nem vagyoni kárigényét.¹⁰⁷⁰

A polgári bíróság a személyhez fűződő jogok sérelme esetén megállapíthatja a jogsértés megtörténtét, kötelezheti a jogsértőt a jogsértés abbahagyására és eltilthatja a további jogsértéstől, kötelezheti elégtétel adására, a sérelmes helyzet megszüntetésére, az eredeti állapot helyreállítására, a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítésére, jogsértő mivoltától való megfosztására, valamint kártérítés fizetésére. Emellett, ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, közérdekű bírságot is kiszabhat a jogsértőre.¹⁰⁷¹ (Mivel bírósághoz a közigazgatási eljárás mellett és azt követően is fordulhat a sérelmet szenvedett személy, e szankciók alkalmazására a közigazgatási szankciók mellett is sor kerülhet.)

Az a megoldás, hogy a szankciók az eljáró hatóság függvényében különbözőek lehetnek, meglehetősen aggályos akár a jogbiztonság, akár az egyenlő bánásmódhoz való jog vonatkozásában. Hiszen amennyiben ugyanazon jogsértést az eljáró hatóság függvényében különböző típusú és súlyú szankcióval sújtjuk, az állampolgárok számára kiszámíthatatlanná, átláthatatlanná válik a jog működése. A jogbiztonság pedig megköveteli a jogszabályok annyira világos és egyértelmű megfogalmazását, hogy minden érintett tisztában lehessen a jogi helyzettel, annak függvényében alakíthassa magatartását és számolhasson a jogkövetkezményekkel.¹⁰⁷² Emellett pedig jelentősen hátrányos helyzetbe kerülhet az elkövető abban az esetben, ha a súlyosabb szankció alkalmazására jogosult hatóság előtt indul ellene eljárás. Az áldozat is hátrányos helyzetbe kerülhet azonban akkor, ha tájékoztatlanyságból azon fórum előtt indít eljárást, amely kevésbé súlyos, vagy éppen számára kevésbé kedvező szankciót alkalmaz.

A szankciórendszer értékelése során a következő megállapítások tehetőek: A szankciók közül kifejezetten represszív a bírság, illetve a határozat nyilvánosságra hozatala. E jogkövetkezmények alkalmazásával szemben, amellett, hogy önmagukban nem felelnek meg az irányelvekben rögzített követelményeknek, egyéb gyakorlati jellegű aggályok is felmerülhetnek. Mivel a közigazgatás alapvetően a jövőre orientált jogág, jogérvényesítő szankciókat igényelne, amelyek „a jogsértő tevékenységre vagy annak helyére, tárgyára, eszközére kívánnak közvetlenül hatni, ily módon csökkentve a jogsértés megismétlésének, folytatásának esélyeit.”¹⁰⁷³ Ennek ellenére a legújabb tendenciák az elrettentés irányába mutatnak, annak ellenére, hogy a bírságok alkalmazása racionális kalkulációt tesz lehetővé az elkövető számára, illetve a túl szigorú szankcionálás akár „dareakciót” is kiválthat.¹⁰⁷⁴

Az Ebktv. által felkínált szankciók körében kifejezetten jogérvényesítő szankciót nem találunk. Reparatív jellegű viszont a munkaügyi felügyeletnek az a jogköre, hogy utólag minősítheti a foglalkoztatási viszonyt. A jogsértő állapot megszüntetésére és a jogsértő magatartás további tilalmára vonatkozó szankciók, ha önmagukban nem is elegendőek, de más (jelenleg az Ebktv.-ben nem szabályozott) szankciókkal együtt alkalmazva a reparációt szolgálhatnák. A sérelmet szenvedett személy számára jelenleg csupán a reparáció anyagi

¹⁰⁶⁹ Mt. 100. §

¹⁰⁷⁰ Mt.174. §, 177.§

¹⁰⁷¹ 1959. évi IV. törvény a polgári törvénykönyvről (Ptk.) 84.§

¹⁰⁷² 11/1992. (III.9.) AB határozat

¹⁰⁷³ Kántás Péter: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. Belügyi Szemle 5/2003. 45-65.p, 51.p.

¹⁰⁷⁴ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2000. évi tevékenységéről. - www.obh.hu

formájára nyílik lehetőség – azonban nem közigazgatási eljárás keretében, hanem külön – azaz a közigazgatási eljárás mellett vagy azt követően indított – polgári peres eljárás során. Az áldozat számára azonban aránytalan nehézséget és megterhelést jelent, hogy egy közigazgatási eljárás lefolytatása mellett bírósági eljárást is kezdeményezzen.

Ami a reparáció nem pénzbeli, adott életviszonyhoz kötődő formáit illeti, a szankciókészletben a munkaügyi felügyelet fent említett jogosultsága, illetve a munkaügyi bíróság által alkalmazható jogkövetkezmények kivételével nem találunk ilyet. *Az Európai Bíróság értelmezése szerinti hatékonyság követelményének* (ld. III. fejezet) *tehát nem teljes mértékben felel meg a magyar szabályozás.*

Az egyes életviszonyokhoz köthető, specifikus jogkövetkezmények körében jövőbe mutató, gazdasági érdekeket figyelembe vevő szankciót kizárólag a kisebbségi biztos javaslatára módosított, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VI.16.) MÜM rendelet tartalmaz, amely meghatározott támogatásokból kizárja azon munkaadókat, akikre az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt munkaügyi bírságot szabtak ki.¹⁰⁷⁵ Preventív jellegű, nevelő szankciókat nem találunk a magyar antidiszkriminációs jogkövetkezmények körében, annak ellenére, hogy a kisebbségi biztos felhívja a figyelmet ezek fontosságára, és kifejezetten javasolja e szankciók kodifikálását és alkalmazását.¹⁰⁷⁶ A jogsértés tárgyára közvetlenül irányuló egyetlen szankció pedig a fogyasztóvédelmi felügyelőség lehetősége az üzlet bezárására.

Bár nem tartozik kifejezetten a szankciók kategóriájába, előremutató az a lehetőség, hogy az EBH-nak lehetősége van arra, hogy támogassa az ellenérdekű felek közötti egyezség megkötését: 2005-ben 6 esetben zárult egyezséggel az eljárás.¹⁰⁷⁷ 2006-ban már 13 egyezség született, 2007-re azonban az egyezségek száma 3-ra esett vissza.¹⁰⁷⁸

Amennyiben elfogadjuk azt a kitétel, hogy a diszkrimináció jogkövetkezményeivel szembeni végső követelmény az egyenlő bánásmód követelményének érvényre juttatása, nem lehetünk elégedettek a magyar szankciórendszerrel. Nemigen tartja ugyanis szem előtt a sérelmet szenvedett személy jogai helyreállításának szempontját, nem él a nevelő jellegű, preventív szankciók eszközével, és gyakorlatilag a szigorú értelemben vett represszív szankciók dominanciája érvényesül.

3.8. Minimális követelmények

Az Irányelv 6. cikke értelmében a tagállamok bevezethetnek vagy fenntarthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek az egyenlő bánásmód elvének védelme szempontjából kedvezőbbek az Irányelv által meghatározottaknál. Az Irányelv végrehajtása pedig nem szolgálhat a megkülönböztetés elleni védelmi szint csökkentésének igazolására ahhoz képest, amelyet a tagállamok az Irányelv által szabályozott körben már biztosítanak.

A magyar jogalkotó három ponton lépett túl az Irányelvben foglalt minimum-követelményeken: egyrészt a tekintetben, hogy a tiltott magatartások körébe vonta a jogellenes elkülönítést, valamint a diszkrimináció szándékának nyilvánosságra hozatalát, másrészt a közszféra vonatkozásában valamennyi jogviszonyra kiterjesztette a törvény tárgyi hatályát, harmadrészt pedig azért, hogy lehetővé tette a közérdekű igényérvényesítést.

A fennálló védelmi szint csökkentése merül fel azonban a foglalkoztatási ügyekben a bizonyítási teher kapcsán, ahol a bizonyítást az alperesre telepítő rendet a bizonyítási teher megosztása váltotta fel. (Ez utóbbi megoldás azonban gyakorlati szempontból szükségeszerű és védhető.)

¹⁰⁷⁵ 6/1996. (VI.16.) MÜM rendelet 11.§, 16.§, 18.§, 19/A§

¹⁰⁷⁶ Beszámoló 2007

¹⁰⁷⁷ EBH jelentés 2006

¹⁰⁷⁸ EBH jelentés 2007

3.9. A jogérvényesítést segítő szervek, a jogérvényesítés hatékonysága

Ahogy a fentiekben jeleztem, meglehetősen bonyolult helyzetet teremt a diszkriminációt elszenvedők számára az, hogy több fórumhoz is fordulhatnak ugyanazon ügyben, és a különféle fórumokhoz való fordulás eltérő következményekkel jár a számukra – és az eljárás alá vont személyek, szervek számára is – mind anyagi jogi, mind eljárásjogi szempontból. Ebben a helyzetben fokozott jelentőséggel bírnak mindazon szervek, intézmények, amelyek segítik az ügyfelek eligazodását a szabályozás szövevényében.

Fontos szerephez juthat e tekintetben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Roma Antidiszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózata, amely megyénként 1-2 ügyvédet foglalkoztató jogsegély-hálózat, és amelyhez abban az esetben lehet fordulni, ha egy roma személyt származása miatt ér sérelem. Hagyományosan jelentős szerepet töltenek be a faji diszkriminációs ügyekben való segítségnyújtásban a civil szervezetek, köztük a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, amely megbízott ügyvédek útján nyújt ingyenes jogi képviselést a faji diszkrimináció áldozatai számára. Az Esélyek Háza-hálózat pedig elsősorban nem egyedi kliensek, hanem esélyegyenlőségi problémákkal érintett, illetve hátrányos megkülönböztetést elszenvedett társadalmi csoportokkal foglalkozik, de jogi tanácsot is nyújt, illetve a kisebbségi ombudsmannal valamint az Egyenlő Bánásmód Hatósággal történt megállapodások révén kihelyezett panaszfelvételi helyként működik.

A jogérvényesítés anyagi vetületével kapcsolatos egyenlőtlenségek orvosolására törekszik az igazságügyi tárca 2003-ban létrehozott Jogi Segítségnyújtási Hálózata, közismert nevén a „Nép Ügyvédje”-hálózat, amely rászorultsági alapon nyújt peren kívüli jogi segítséget.¹⁰⁷⁹ Ezen kívül fontos, hogy mind az ombudsman, mind az EBH eljárása gyakorlatilag költségmentes: az EBH eljárása esetén a fél kizárólag rosszhiszemősége esetén köteles a költségek viselésére.¹⁰⁸⁰ Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggésben indított eljárások pedig eleve tárgyi illetékmentesség alá esnek.¹⁰⁸¹

A jogérvényesítés hatékonyságáról – bár mindössze 3 éves múltra tekint vissza a jelenlegi tilalmi rendszer – már levonható néhány következtetés. Az alábbiakban – tekintettel a diszkriminációs ügyek előfordulásának gyakoriságára valamint az adott fórumok sajátosságaira, az alábbiakban nagyrészt az EBH tevékenységét vizsgálom, illetve utalok a kisebbségi biztos és a bíróságok ilyen tárgyú gyakorlatára is.

A Hatósághoz érkező beadványok száma egyre nő: 2005-ben 491, 2006-ban 592, addig 2007-ben 729 szakmai-hatósági (valamennyi diszkriminációs okra kiterjedő) ügyben járt el az EBH.¹⁰⁸² 2005-ben 9, 2006-ban 27, 2007-ben pedig 29 esetben állapítottak meg jogsértést. Arra nézve, hogy a beérkezett panaszok közül hány ügy volt a nemzeti-etnikai származással, nemzetiséggel illetve a faji diszkriminációhoz köthető egyéb körülményekkel kapcsolatos, nincsenek pontos, összehasonlítható adatok. 2005-ben a Hatósághoz érkezett 491 beadvány¹⁰⁸³ közül faji diszkrimináció szempontjából releváns okok közül egyetlen ügy volt a nemzetiséggel kapcsolatos (ezt a Hatóság hatáskör hiányában elutasította), és 13 diszkriminációs panasz kapcsolódott a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozáshoz. E körben 2 helyt adó döntés született (mindkettőben pénzbírság kiszabására került sor, valamint az egyikben a jogsértő magatartás folytatásától való eltiltásra), 8 esetben elutasították a kérelmet, 2 ügy zárult megállapodással, a többiben pedig megszüntették az eljárást. A nemzeti, etnikai kisebbségi származással kapcsolatos panaszok száma mindazonáltal a 2007-es jelentés szerint emelkedést mutat, így az ezzel összefüggésben megállapított jogsértések száma is. A

¹⁰⁷⁹ 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról

¹⁰⁸⁰ Ebktv.15.§

¹⁰⁸¹ 1990. évi XCIII. Törvény az illetékekről 33.§ 31. pont

¹⁰⁸² EBH 2007 p.8.

¹⁰⁸³ EBH jelentés 2006

megállapított 29 jogsértés közül 7 alapult etnikai hovatartozáson.¹⁰⁸⁴ A hatóság által jóváhagyott egyezségek száma azonban – ahogy a 2.6. pontban látható – igen csekély.

A kisebbségi biztos tevékenységére vonatkozó statisztikákból csupán közvetett adatot nyerhetünk a diszkriminációra vonatkozó panaszok, illetve a megállapított jogsértések, visszasságok kérdéséről. A kisebbségi biztos 2005. évi ügyeit áttekintve¹⁰⁸⁵ azt láthatjuk, hogy az ügyek több mint fele (azaz 647 ügyből 325) a cigány kisebbséggel volt kapcsolatos. Hasonló az arány a következő években is: 2006-ban a 661 ügyből 299, 2007-ben a 738-ból 378 érintette a roma kisebbséget. Természetesen ezen ügyek nem mindegyike diszkriminációs ügy, elintézési módjukról sincs tudomásunk, azonban fontos kiemelni ezzel kapcsolatban, hogy a kisebbségi biztos gyakorlatában igen ritka akár hatáskör hiányában, akár vizsgálatot követő elutasítás (pl. 2007-ben összesen, azaz nem csak a romákkal kapcsolatos ügyekben 38 esetben került sor a panasz elutasítására.)

A két szerv gyakorlatát összevetve a következőket érdemes megemlíteni. A kisebbségi biztos „helyzeti előnyben” van azért, hogy nem csupán diszkrimináció-gyanús eseteket vizsgálhat, hanem bármely ügyet, amely valamely visszasság gyanúját veti fel. Így akkor is „rábukkanhat” diszkriminációra, amikor a panasz alapvetően nem arra irányul. Másrészt, tekintve, hogy egyrészt nem a jogsértés egzakt kategóriáját, hanem a visszasság fogalmát alkalmazza, némileg tágabb mozgástere van az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének megállapítására. Ezt nagyban elősegíti – a rugalmasabb eljárási rend mellett – az is, hogy míg az EBH bírói kontroll alatt áll, a biztos döntéseit senki nem bírálhatja felül. Ennek megfelelően nem meglepő, hogy míg a közvetett diszkrimináció fogalma szinte egyáltalán nem „működőképes” az EBH gyakorlatában (2006-ban egyszer sem, 2007-ben egy esetben állapított meg közvetett megkülönböztetést a Hatóság¹⁰⁸⁶), viszonylag gyakran jelenik meg a kisebbségi ombudsman jelentéseiben.¹⁰⁸⁷

Ami a bíróságok tevékenységét illeti, az erre vonatkozó statisztikák nem hozzáférhetőek, de az üggyel foglalkozó szakemberek elmondása szerint nem túl gyakoriak a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyek.¹⁰⁸⁸ Az ítéletekben visszatérő problémaként jelenik meg, hogy a hagyományos polgári eljárási rendhez illetve anyagi jogi szabályozáshoz szokott bíróságok igen nehezen tudnak alkalmazkodni az antidiszkriminációs joganyag részben eltérő logikájához. Ezt segíthetnék a bíróképzések, továbbképzések, amelyekre – Európai Unió támogatással – időről-időre sor kerül.¹⁰⁸⁹

4. A magyar szabályozás értékelése

Az Ebktv. fogalomrendszeréről elmondható, hogy a jogalkotó valamennyi, az Irányelv által jogellenesnek nyilvánítandó magatartásról rendelkezett a törvényben, sőt – az ECRI ajánlásainak és a Magyarországon tapasztalható körülmények ismeretében túllépett az uniós elvárásokon. Pozitívuma a magyar szabályozás fogalomrendszerének, hogy a kollektív egyenlőség-koncepciónak megfelelően csoportok is védelmet kapnak a hátrányos megkülönböztetéssel szemben, valamint lehetnek az előnyben részesítés alanyai.

¹⁰⁸⁴ EBH jelentés 2007

¹⁰⁸⁵ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről. 2005., X. Ügyforgalmi statisztika

¹⁰⁸⁶ EBH jelentés 2007

¹⁰⁸⁷ Így alkalmazta a közvetett diszkrimináció fogalmát pl. a „monoki ügyben.” – Jelentés a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról. („a monoki modell”). - <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-324-torvenyellenes-szocialis-segelyek.html>

¹⁰⁸⁸ Kárpáti József ügyvéd, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda igazgatója kérdésemre elmondta, hogy még megbecsülni is nehéz a diszkriminációs ügyek számát. Az elmúlt évtizedben a NEKI átlagosan 5-10 etnikai diszkriminációt megállapító ügyet produkált, kb. kétszer ennyi ügy lehet összességében évente.

¹⁰⁸⁹ <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1105>

A közvetett diszkrimináció fogalma azonban – a potenciális hátrányokozás tekintetében – szűkebb az Irányelv által rögzítettekénél, hiszen azt nem teljes mértékben minősíti jogellenesnek az Ebktv.. Emellett a kimentési rendszer sincs teljes mértékben összhangban az Irányelvben rögzítettekkel. Hasonlóképpen fontos lenne a törvény személyi hatályának módosítása a magánszektor vonatkozásában, hiszen a magánszemélyekre nem terjed ki az Irányelv tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi jogviszony vonatkozásában az egyenlő bánásmód megtartásának kötelezettsége.¹⁰⁹⁰ Pozitívuma a szabályozásnak, hogy a tág értelemben vett közszférába tartozó szervek valamennyi tevékenységére kiterjed a hatálya, azaz e tekintetben túllép az Irányelv által megkövetelt tárgyi hatályon.

A törvény eljárási rendelkezéseivel kapcsolatban pozitív, hogy különálló, saját eljárási rendet alakított ki a diszkriminatív magatartások szankcionálására. Hátrányt jelenthet viszont a rendelkezésre álló fórumok sokrétűsége, amely nehezíti az eligazodást a jogban járatlan ügyfél számára. Problémát jelent továbbá az egyes fórumok döntéseivel szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek eltérő száma, és az alkalmazható szankciók eltérő köre. Nem tesz eleget az Irányelv elvárásainak az Ebktv. szankciórendszere a hatékonyság követelménye tekintetében, illetve egyéb nemzetközi és szakmai elvárásoknak sem felelnek meg az alkalmazható szankciók. A szankciók nevelő, előremutató jellegének kiaknázatlanul hagyásával a jogalkotó értékes lehetőséget szalaszt el a diszkriminatív magatartásformák hosszú távú befolyásolása szempontjából.

Azaz – bár a jogalkotó kétségtelenül nagy lépést tett előre a diszkrimináció elleni küzdelem terén – a szabályozás hatékonyságának fokozása, illetve az uniós joganyaggal való teljes harmonizálása érdekében érdemes lenne néhány fogalmi pontosítást elvégezni, illetve újra átgondolni a tilalom megsértése esetén követendő eljárási rendelkezéseket, és azt, hogy milyen intézkedésekkel lehetne segíteni a fennálló jogi védelem tényleges érvényesítését.

4.1. Javaslat a jogérvényesítés hatékonyabbá tételére de lege ferenda

Az előzőekben leírtak alapján tehát szükségesnek látszik a fórumrendszer egyszerűsítése és a szankciórendszer hatékonyabbá tétele.

Véleményem szerint célravezető lenne, ha a faji diszkrimináció esetköreiben mindössze három fórum maradna meg a jelenlegi összetett fórumrendszerből. Hatósági eljárást indítani az egyenlő bánásmód sérelme esetén kizárólag az EBH előtt lehetne, emellett megmaradna a kisebbségi biztos eljárása illetve a bíróságok előtti jogérvényesítés. A kisebbségi biztos és az EBH egymást kiegészítő fórumokként működne. A szankciórendszer hatékonyságát az biztosítaná, ha – az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése vonatkozásában – újrakodifikálnák a biztos ajánlás-tevő, kezdeményező jogkörét, a következők szerint:

- A biztos hatáskörét ki kellene terjeszteni a faji diszkrimináció Ebktv.-ben meghatározott valamennyi esetkörére. Ebktv.-ben utalni kellene arra, hogy a faji diszkrimináció esetén az ombudsman is eljárhat, az Obtv.-ben meghatározott szabályok szerint és jogkövetkezmények alkalmazásával.
- Törvényben kellene rögzíteni a biztos békés megegyezést elősegítő (mediációs) tevékenységét, illetve rendelkezni kellene arról, hogy a felek közti megegyezés valamint az elfogadott ombudsmani ajánlás végrehajtható közigazgatási határozatnak minősül.
- A biztosi ajánlás, kezdeményezés tartalmáról példálózó jelleggel rendelkezzen a törvény, különös tekintettel a reparatív és a preventív, nevelő jellegű szankciókra.

¹⁰⁹⁰ Kádár András Kristóf (2004): i.m. p. 58.

- Amennyiben az ajánlást a jogsértő nem fogadja el, illetve nem születik megegyezés a felek között, az ombudsman az EBH-hoz fordulhatna, megküldve az ügy iratait a Hatóságnak, és kezdeményezve az Ebktv.-ben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazását. Így – optimális esetben – *a diszkrimináció szankciórendszere kétlépcsőssé válna, és jobban igazodna a diszkrimináció sajátos társadalmi jellegéhez.*¹⁰⁹¹

Első körben tehát optimális esetben a kisebbségi biztos járna el a faji diszkrimináció eseteiben, és ezt követően – a makacs, megegyezésre illetve a preventív-reparatív tartalmú ajánlás figyelembe vételére nem hajlandó, „megrögzött” diszkrimináló esetében – kerülhetne sor represszív jogkövetkezmények alkalmazására is az EBH eljárásában. Emellett az egységes jogalkalmazást biztosítaná, ha *a Tanácsadó Testület funkcióját és státuszát kiszélesítenénk: az nem kizárólag az EBH mellett működne, hanem az EBH, a kisebbségi biztos és a bíróságok közös tanácsadója lenne.* Mérlegelendő a Testület állásfoglalásainak súlya, jogi kötőereje is. Megfontolandó, hogy állásfoglalásait így a jogalkalmazás során kötelező legyen mérlegelni (legalábbis az ombudsman és hatóság esetén), amennyiben attól akár az EBH, akár a biztos eltérne, akkor indokolnia kellene. Szükség esetén egy formalizált egyeztetési mechanizmust is be lehetne iktatni a rendszerbe. Emellett biztosítani kellene, hogy a Tanácsadó Testület rendszeres, közös képzéseket szervezzen a Hatóság és az ombudsman munkatársainak, valamint a diszkriminációs ügyekben potenciálisan eljáró bírácoknak, és a közérdekű igényérvényesítésre feljogosított szervezeteknek. A közös képzés szintén az egységes, egymás gyakorlatára figyelemmel lévő, rendszerszerű jogalkalmazást biztosítaná.

5. A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések

A származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmán túlmutató intézkedések optimális esetben a célcsoport integrációját, azaz azt célozzák, hogy a cigány származású, identitású illetve a többségi társadalom által ekként kategorizált személyek a társadalom többi tagjával azonos eséllyel indulhassanak az élet valamennyi területén, és mindez kulturális és esetlegesen nyelvi identitásuk feladása nélkül legyen lehetséges.

Az integráció megkerülhetetlen előkérdése, vajon pusztán szociális vagy etnikai problémának tekintjük-e a cigányság helyzetét. *A probléma kettőssége abból a tényből adódik, hogy a cigányság egyszerre saját kultúrával és nyelvekkel rendelkező kisebbség, illetve – többségében – halmozottan hátrányos helyzetű csoport.* A rendszerváltást megelőzően a „cigánykérdést” nem nemzetiségi, hanem pusztán szociális kérdésnek tekintették, amelynek – az akkori álláspont szerint – nemzetiségi kérdésként való felfogása azért káros, mert konzerválja a cigányság különállását és lassítja társadalmi integrációját.¹⁰⁹² Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény a nemzeti kisebbségek mellett a cigányságot is kisebbségként ismerte el, biztosítva számukra a kisebbségi státuszból eredő valamennyi jogot. A kisebbségi jogok azonban – természetesen - nem oldották meg a cigányság szociális jellegű problémáit.

Ladányi János és Szelényi Iván a cigányságot az „underclass” kategóriájával jellemzik. E kategóriát a szociológiában azon társadalmi csoportok jellemzésére alkalmazták először, akik a II. világháborút követő gazdasági prosperitásból kimaradva a jóléti társadalmak peremére kerültek. Ladányi és Szelényi szerint az underclass kritériumai a gettósodás, a segélyre utaltság és az immobilitás, azaz a mélyszegénységből való kitörés esélytelensége. Azaz a szegénység a társadalmi megítélés szerint összefonódik az

¹⁰⁹¹ E javaslatok részletesen is olvashatóak a kisebbségi biztos 2007. évi beszámolójában.

¹⁰⁹² Kemény István (szerk.): A magyarországi romák. Változó Világ 31., Press Publica p.19.

etnicitással.¹⁰⁹³ Ebből ered az is, hogy a többségi társadalom a „szegénység kultúrájából” adódó magatartásformákat gyakran a cigányság etnikai-kulturális jellemzőjeként értékeli (illetve ítéli el).

Az etnikai és szociális kérdések összemosódását mutatja az a roma-lét és a szegénység összefüggéseiről szóló vizsgálat is, amely szerint amennyiben azt tekintjük romának, aki magát annak vallja, a szegények egy tizede cigány, ha azonban a külső szemlélők ítélik meg, hogy ki roma, akkor a szegények egy ötöde minősül romának. A közmegítélésben tehát szoros összefüggés van az etnikai hovatartozás és a szegénység között.¹⁰⁹⁴

Véleményem szerint az a megközelítés tűnik megfelelőnek, amely komplex módon, történeti összefüggésben tekint a cigányság problémáira, és a problémák egyes összetevőire külön-külön próbál meg adekvát választ adni. Annak érdekében, hogy ezek az intézkedések egységes rendszert alkothassanak, elsőként két dolgot kell világosan látni. *Egyrészt a hátrányok okát, azaz azt, hogy*

- mennyiben következnek a hátrányok az aktuálisan, a jelenben előforduló diszkriminációból,

- illetve, hogy pusztán szociális jellegű hátrányokról (beleértve az underclass problematikáját) van-e szó,

- továbbá, hogy a szociális hátrányok milyen mértékben következnek a múltban előforduló diszkriminációból, valamint a többségi értékrend és a kisebbség kulturális jellemzőinek konfliktusaiból. Amennyiben ugyanis a múltbeli diszkrimináció felelős a hátrányok felhalmozódásáért, akkor a szociális probléma ebből a szempontból kap csoport-specifikus, azaz etnikai jelleget. A szociális hátrányok azonban etnikai jelleget kaphatnak akkor is, ha az adott kisebbség kultúrája és a domináns értékek közötti konfliktusból erednek. Ekkor azonban tisztán kell látni azt is, hogy a „kisebbség kultúrája” alatt egy népcsoport kultúráját vagy a „szegénység kultúráját” fedezzük-e fel az adott probléma hátterében.

A másik kulcsfontosságú kérdés pedig az, hogy a többségi társadalom oldaláról mi okozza a diszkriminatív megnyilvánulásokat, azaz, hogy miért előítéletes a többségi társadalom az adott csoporttal szemben. Az előítéletek leküzdése érdekében elengedhetetlen, hogy tisztán lássuk, hogy azok mire irányulnak: szociális jellemzőkre (amelyeket tévesen kulturális, etnikai tulajdonságként értékel a közvélemény) vagy valódi kulturális, nyelvi sajátosságokra, esetleg pusztán az eltérő külső jegyekből adódó másságra.

A fenti kérdés megítélését jelentősen nehezíti, hogy még a témával foglalkozó szakemberek számára sem mindig egyértelmű, hogy a romáknak a külvilág szemében eltérőnek tűnő tulajdonságai szociális vagy kulturális eredetűek-e, és számos féligazságból táplálkozó vélekedés létezik e tekintetben. Példaként szolgálnak erre a kisebbségi ombudsman által kritikával illetett romapedagógiai kurzusok, amelyek sajátossága, hogy „a gyerekek iskolai problémáit alapvetően az etnokulturális sajátosságok mentén gondolják megragadhatónak”.¹⁰⁹⁵ Ilyen állítólagos sajátosságok többek között, hogy míg a cigány gyerekek absztrakciós képességei hiányoznak, addig zenei, művészeti készségeik fejlettebbek.¹⁰⁹⁶ A kisebbségi biztos álláspontja szerint a romapedagógia nem létező alapokra épít, mivel etnokulturális sajátosságként kizárólag a kétnyelvűség értékelhető, a romapedagógiai kurzusokat tehát „pedagógiai szempontból semmi nem támasztja alá, emberi jogi szempontból pedig elfogadhatatlanok”, hiszen sértik az emberi méltósághoz fűződő jogot és a roma gyerekek elkülönítésére szolgálnak alapot. A roma közösségekről való objektív

¹⁰⁹³ Ladányi János – Szelényi Iván: A kirekesztettség változó formái. Közép-és délkelet-európai romák történeti és összehasonlító szociológiai vizsgálata. Napvilág Kiadó, Budapest 2004 pp.14-28.

¹⁰⁹⁴ Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért 2004-2006. (2004. július) -p.12. – www.europa.eu.int

¹⁰⁹⁵ Beszámoló 2004

¹⁰⁹⁶ Beszámoló 2004

ismeretek hiánya, és a létező információk, félinformációk önkényes összekapcsolása igen ingatag alapra helyezi a cigányság integrációjára irányuló erőfeszítéseket.

Helyesen mutat rá a (végül sajnos el nem fogadott) hosszú távú kormányzati stratégia tervezete arra, hogy „A cigány lakosság esetében a szociális ügyek kezelése és a kisebbségpolitikai intézkedések keveredése gyakran vezet a cigány kisebbség elkülönüléséhez, a szociális problémáik etnicizálódásához. A roma lakosság súlyos szociális problémáit az általános szociálpolitika keretében kell kezelni. Hosszú távon arra kell törekedni, hogy a szociális és kisebbségpolitikai kérdések világosan elkülönüljenek a roma kisebbséget érintő intézkedések során. A világos megkülönböztetés azonban nem jelentheti, hogy nincs harmonizáció ezen intézkedések között.”¹⁰⁹⁷

Szükséges annak vizsgálata, hogy a Magyarországon ténylegesen létező intézkedések mennyiben épülnek tiszta, világos elvi alapra, illetve mennyiben alkotnak egységes, célhoz kötött rendszert.

A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések forrásait, kiindulópontjait a mindenkori Kormány roma-stratégiájában foglaltak jelentik. Az első középtávú intézkedés-csomag elfogadására 1995-ben került sor,¹⁰⁹⁸ majd 1997-ben elfogadtak egy új középtávú csomagot,¹⁰⁹⁹ majd egy ezt pontosító-kiegészítő Kormányhatározatot.¹¹⁰⁰ 1999-ben ismét új középtávú stratégiát¹¹⁰¹ fogadtak el, amelyet 2001-ben módosítottak.¹¹⁰² 2001-ben kidolgoztak egy hosszú távú stratégiát, amelynek elfogadására végül nem került sor. A hosszú távú stratégia ágazati prioritásai az oktatás, a munkaerő-piaci helyzet javítása, valamint a családjóléti kondíciók fejlesztése. Ezen kívül ágazati prioritásokat átszelő, horizontális prioritásként jelenik meg a romák társadalmi kirekesztődésének megelőzése, illetve közéleti szerepvállalásának erősítése. 2004-ben újabb, a romák társadalmi integrációjának elősegítését célzó kormányzati programot fogadtak el, amelynek melléklete egy újabb középtávú tervet tartalmazott.¹¹⁰³ E határozatot 2005-ben módosították,¹¹⁰⁴ és 2007 végén – a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, 2008-2009-re vonatkozó kormányzati intézkedési terv (a továbbiakban: RIÉP Korm.határozat) helyezte hatályon kívül.¹¹⁰⁵ Jelenleg ez a – nemzetközi kezdeményezésen illetve összefogáson alapuló Program az elsődleges forrása a romák helyzetének javítását célzó intézkedéseknek.

A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések forrása lett volna továbbá az Ebktv. IV. fejezetét képező, két évetne elfogadandó Köztársasági Esélyegyenlőségi Program. A Program „célja, hogy az élet valamennyi területén megelőzze a hátrányos megkülönböztetést és elősegítse egyes társadalmi csoportok tagjainak esélyegyenlőségét.”¹¹⁰⁶ Mivel azonban ennek elfogadására nem került sor, az erre vonatkozó előírást 2006-ban hatályon kívül helyezték.¹¹⁰⁷

¹⁰⁹⁷ A Magyar Köztársaság hosszú távú roma társadalom-politikai stratégiája. – www.romaweb.hu

¹⁰⁹⁸ A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról szóló 1115/1995. (XII.12.) Korm.hat.

¹⁰⁹⁹ A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó 1093/1997 (VII.29.) Korm.hat.

¹¹⁰⁰ A cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről szóló 1107/1997. (X.11.) Korm.hat.

¹¹⁰¹ A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) Korm.hat.

¹¹⁰² A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) Korm.határozat módosításáról szóló 1073/2001. (VIII. 13.) Korm.hat.

¹¹⁰³ A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm.hat.

¹¹⁰⁴ A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm.határozat módosításáról szóló 1020/2005. (III.10.) Korm.hat.

¹¹⁰⁵ 1105/2007. (XII.27.) Korm.határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009.évre szóló kormányzati intézkedési tervről. (A továbbiakban: RIÉP Korm.hat.)

¹¹⁰⁶ Ebktv. 31.§

¹¹⁰⁷ 2006. évi CIV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény módosításáról

Számos európai uniós program és forrás is megalapozhat ilyen intézkedéseket, emellett számos általános szociálpolitikai eszköz is ide tartozhat.

Tekintettel arra, hogy Magyarországon – a fent felsorolt, egymást sűrűn váltogató kormányzati programok és cselekvési tervek tanúsága alapján – számos intézkedést fogadatok el az elmúlt időszakban, a IV. fejezetben felvázolt modellhez igazodóan a leglényegesebb intézkedéseket vázolom csak fel, a teljesség igénye nélkül. Néhány jellemző intézkedéssel a megközelítésmód, a tipikus megoldások bemutatására törekszem. Ennek során a legnagyobb mértékben a jelenleg hatályos Stratégiai Tervet, illetve az azon alapuló intézkedési tervekben foglaltakat használom fel, illetve támaszkodom az Állami Számvevőszék a cigányság helyzetének javítását szolgáló intézkedéseket elemző tanulmányára.¹¹⁰⁸

5.1. A diszkrimináció felszámolását és az esélyegyenlőség megvalósítását szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök

E kategóriába az önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök, valamint a mainstreaming módszere tartoznak.

5.1.1. Önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök

E körben elsőként az *esélyegyenlőségi tervek illetve programok* rendszerét fontos megemlíteni. Az Ebktv. 63.§-a értelmében az ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni. Az esélyegyenlőségi terv elfogadását az EBH vizsgálja. A települési önkormányzat pedig helyi esélyegyenlőségi programot fogadhat el, amelyben elemzi a településen élő hátrányos helyzetű csoportok helyzetének alakulását, és meghatározza az e csoportok esélyegyenlőségét elősegítő célokat, kiemelt figyelmet fordítva a lakhatásra, oktatásra, egészségügyre, foglalkoztatásra, valamint a szociális helyzetre. E kötelezettséggel kapcsolatban egyrészt annak fakultatív jellege jelent problémát (bár számos fejlesztéssel kapcsolatos pályázat feltétele az esélyegyenlőségi terv elfogadása), másrészt, hogy annak realitását, megvalósítását és valóságtartalmát senki nem ellenőrzi.

Fontosak e körben a *különféle képzések, továbbképzések*. Az ECRI 3. jelentése értelmében a köztisztviselők továbbképzési programja a hazai kisebbségekkel kapcsolatos ismereteket is tartalmaz, valamint hangsúlyt helyez az előítélet-mentes kommunikáció fejlesztésére és a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ismeretekre is. Különösen fontos lenne a helyi tisztviselők képzése, mert gyakorlati problémát jelent, hogy a központi kezdeményezések nem mindig valósulnak meg helyi szinten – ennek egyik oka az ECRI megítélése szerint a tisztviselők erős előítéletessége lehet.¹¹⁰⁹ Az ECRI 3. jelentésében pozitívként jelzi, hogy megkezdődött a rendőri állomány és a határőrség, valamint az ügyészek és bírák képzése az emberi jogok és a konfliktuskezelés vonatkozásában.¹¹¹⁰ Az egészségügyben dolgozók diszkriminációmentes magatartását elősegítő programok is megkezdődtek.¹¹¹¹ A RIÉP Stratégiai Tervről szóló országgyűlési határozat azonban kizárólag

¹¹⁰⁸ Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet: Összegző, helyzetfeltáró tanulmány. A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról. 2008. március. (kézirat) (a továbbiakban: ÁSZ-tanulmány)

¹¹⁰⁹ ECRI 3. jelentés 21.

¹¹¹⁰ ECRI 3. jelentés 25.

¹¹¹¹ Az egészségügyi dolgozók diszkriminációmentes magatartását szolgálja az Egészség Évtizedének Nemzeti Programja esélyegyenlőségi alprogramja, amelyen belül képzéseket, továbbképzéseket folytattak az egészség és kultúra kapcsolatáról, multikulturális ismeretekről, valamint konfliktus-kezelési technikákról. (JIM p.30.), illetve a Nemzeti Népegészségügyi Program „Tolerancia az egészségért” – alprogramjának konfliktuskezelő tréningei az érintett szakembereknek. (Nemzeti cselekvési terv p.39.)

az egészségügy területére vonatkozó feladatok körében írja elő, hogy szükséges az orvos- és egyéb egészségügyi képzést folytató intézmények képzési rendjébe illeszthető multikulturális, az előítélet-mentességet, valamint az antidiszkriminációs gyakorlat megerősítését szolgáló programok kidolgozása és bevezetése, mind a hallgatók oktatása, mind a dolgozók továbbképzése tekintetében¹¹¹². A 2008-2009. évekre vonatkozó, konkrét intézkedéseket tartalmazó Korm.határozat azonban nem tartalmaz e körbe tartozó célkitűzéseket. További, átfogó képzési programokra lenne tehát szükség a közszféra egészét tekintve.

Megjelennek a magyar jogban *a gazdasági motivációs eszközök* is: az államháztartásról szóló törvény 2006. január 1.-én hatályba lépett rendelkezései értelmében a központi költségvetés illetve elkülönített állami pénzalapok terhére kizárólag akkor nyújtható támogatás, ha az egyenlő bánásmód megsértése miatt a munkáltatóval szemben nem szabtak jogerősen bírságot a megelőző két évben.¹¹¹³ E rendelkezés szellemiségét tekintve meglehetősen előremutató, konkrét tartalmával kapcsolatban azonban felmerül néhány aggály: miért csupán bírság kiszabásához köti a jogalkotó a támogatásból való kizárást. Gazdasági motivációs eszköznek minősül továbbá, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztatni kívánó munkáltatók akkreditációjának előfeltétele annak igazolása, hogy a kérelem benyújtását megelőző fél éven belül a Hatóság nem állapította meg velük szemben az egyenlő bánásmód követelményének megsértését a foglalkoztatás területén.¹¹¹⁴ E rendelkezéssel szemben – bár elvi jelleggel üdvözlendő – ismét felmerül néhány kérdés. Így például, hogy miért csupán fél év a limit, hogy miért csupán a foglalkoztatás területén elkövetett diszkrimináció minősül kizáró körülménynek, stb..

5.1.2. Mainstreaming

A mainstreaming lenne a legfontosabb garanciája annak, hogy az élet valamennyi területén érvényesüljön az egyenlő bánásmód követelménye. Ez az eszköz azt jelentené, hogy valamennyi, nem kisebbség-specifikus intézkedést át kellene gondolni abból a szempontból, hogy az milyen hatással lehet az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség, illetve – angol minta alapján – a többség és kisebbség közötti jó kapcsolat szempontjára.

Mind a középtávú csomagok, mind pedig az ezeket felváló RIÉP határozat illetve terv alapvetően egyedi, egymástól elkülönülő intézkedésből áll. A mainstreaming elve – mivel alapvetően eltérő megközelítésre épülnek, – csak kisegítő jelleggel van jelen e programokban.¹¹¹⁵ A RIÉP Korm.határozat záró rendelkezései körében található a mainstreaming elvével összefüggő, érdemi rendelkezés, amelyben a „Kormány felhívja az érintett minisztereket, hogy az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás, az egészségügy és a kultúra területén megfogalmazott feladatok megvalósítása során érvényesítsék a horizontális és esélyegyenlőség-elvű támogatás-politika szempontjait, és ehhez készítsenek esélyegyenlőségi és anti-szegregációs útmutatót.”¹¹¹⁶ Ezzel összhangban az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program és az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) Operatív Programjaiban a hátrányos helyzetű csoportok esélyegyenlősége horizontális szempontként jelenik meg. Ennek keretében például az Integrált Városfejlesztési Stratégia részeként kötelező antiszegregációs tervet kidolgozni, illetve a TÁMOP közoktatás-fejlesztési

¹¹¹² 68/2007. (VI.28.) OGY határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervéről (a továbbiakban: RIÉP OGY hat.)V.4.pont

¹¹¹³ 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) 15.§

¹¹¹⁴ EBH jelentés 2007

¹¹¹⁵ Pl. RIÉP OGY hat. II.1.f)

¹¹¹⁶ RIÉP Korm.hat. VII.1.

ntézkedéseinek feltétele az esélyegyenlőségi tervek kidolgozása és megvalósítása.¹¹¹⁷ Az ÚMFT kifejezett precízítással fogalmazza meg az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikát: „Ahhoz, hogy a fejlesztések ténylegesen eljussanak a romákhoz, a hozzáférést segítő célprogramokat, eljárásokat, hálózatokat kell működtetni. (...) A fejlesztéseket úgy kell megvalósítani, hogy azok ne növeljék a szegregációt és a problémák koncentrációját, valamint ne fokozzák a romákkal szembeni előítéleteket.”¹¹¹⁸

Általánosabb, átfogóbb jelleggel szolgálhatja a mainstreaming elvének érvényesülését az a gyakorlat, amelynek értelmében a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a kormányzat megküldi véleményezés céljából a jogszabály-tervezeteket. Az ombudsman rendszerint a nem specifikusan kisebbségeket érintő (tipikusan oktatási, kulturális, foglalkoztatási, egészségügyi vagy szociális tartalmú) jogszabályokat is áttekinti abból a szempontból, hogy azok miként érintik a kisebbségi közösségek helyzetét, a kisebbség és többség viszonyát. E hatásköre azonban a mindenkori kormányzat „jóindulatának” függvényében alakul: a hatályos jogszabályok alapján sem a véleményezési eljárásba bevonni, sem pedig véleményét figyelembe venni nem kötelező az eljárásban. E helyzet véleményem szerint sürgős rendezést igényelne, szükséges lenne törvényi szinten szabályozni, hogy mely jogszabályokat kell kötelező jelleggel megküldeni a kisebbségi ombudsman részére, és a formalitás mellett nagyobb súlyt adni véleményének (pl. több lépcsős egyeztetés, a biztos által javasolt szakértők bevonása a véleményezésbe stb.). A helyi szintű jogszabályalkotásban a Nektv. a kisebbségi önkormányzatoknak biztosít egyetértési, illetve véleményezési jogosultságokat, azonban kizárólag a helyi kisebbségi közösséget e minőségében érintő kérdésekben. Kivétel ez alól a kisebbséghez tartozók képzését is érintő (azaz nem kifejezetten csak azt érintő) kérdés, amelyben kizárólag a kisebbségi önkormányzat (ennek hiányában kisebbségi szervezet) egyetértésével lehet döntést hozni.¹¹¹⁹

A roma-ügyek kormányzati koordinációját szolgálják a tárcaközi testületek (1995-től Cigányügyi Koordinációs Tanács, 1999-től Cigányügyi Tárcaközi Bizottság), amelyeket később a romák képviselőivel is kibővítettek (2006-tól Roma Integrációs Tanács). E testületek, bár elvileg – éppen tárcaközi jellegük miatt – a mainstreaming funkcióját is elláthatnák, a gyakorlatban mindig az adott program illetve stratégia kidolgozása, végrehajtása és értékelése területén, igen korlátozott hatékonysággal működnek. Ahogy az Állami Számvevőszék a roma programok hatékonyságát elemző tanulmányában megállapítja, e testületeknek jelentős közigazgatási hatáskörük nem volt, így nem tudtak jelentős hatást gyakorolni az érintett minisztériumokra sem. A Roma Integrációs Tanácsot, amelynek hét civil (azaz roma szervezeteket képviselő) tagja is van,¹¹²⁰ összetétele alkalmassá tenné ugyan arra, hogy konzultatív funkcióin keresztül becsatornázza a romák érdekeit a kormányzati döntéshozatalba, megfelelő jogszabályi garanciák nélkül azonban az e testülettel való konzultáció is formálissá válik.

Vannak tehát biztató jelek a mainstreaming módszerének alkalmazására, azonban a magyar szabályozás logikájából következően – az angol példához hasonló – rendszeres és módszeres megközelítéssel sajnos nem találkozunk a magyar gyakorlatban.

¹¹¹⁷ Jelentés a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. (XII.27.) Korm.határozatban foglalt feladatok 2008. évi időarányos végrehajtásáról (kézirat)

¹¹¹⁸ ÚMFT Hivatkozik rá ÁSZ tanulmány p.25.

¹¹¹⁹ Nektv. 28.§

¹¹²⁰ ÁSZ tanulmány pp.29-31.

5.2. A társadalmi toleranciát elősegítő stratégiák

„A kutatások eredményei valószínűsítik, hogy a többségi társadalom magatartásának átalakítása nélkül a jogvédelem csupán csatákat nyerhet, de abban a küzdelemben, ahol a romák teljes jogegyenlősége és jogbiztonsága a tét, még hosszú ideig nincs esély győzelemre.”¹¹²¹ Az el nem fogadott hosszú távú stratégiában prioritásként jelent meg az előítéletek oldása, a társadalmi tolerancia megteremtése.

Az előítéletek felszámolásának elsődleges útja az oktatás, a nevelés, a média felhasználása, illetve – az oktatás által már el nem érhető személyek esetében – a figyelemfelkeltő kampányok folytatása. Magyarországon 2004-ben kezdődött egy nagyszabású kampány, a Program ÖT, azaz a Program az Összetartó Társadalomért, amelynek célja, hogy szembesítse a többségi társadalmat, annak is célzottan a „semleges” csoportba sorolható rétegét a berögzült előítéletekkel, sztereotípiákkal. A kampány pozitívuma volt, hogy azt egy, a magyar lakosság előítéleteit vizsgáló kutatás¹¹²² előzte meg, azaz megalapozottan próbált a lakosság előítéleteihez közelíteni. A kampány hatását vizsgáló követéses kutatás a társadalmi attitűdökben jelentős változást mutatott ki: a semleges attitűddel rendelkező csoport aránya 12%-al, a kifejezetten diszkriminatívaké pedig 10%-al csökkent a korábbi kutatáshoz képest.¹¹²³

A Program ÖT pedagógiai alprogramja átvezet bennünket a nevelés stratégiájához: 2005 januárjától a kisiskolásokat célzó tanítási segédanyagok, szemléltetőeszközök kialakítását, valamint a tanárok továbbképzését támogatja.¹¹²⁴ Az oktatás csupán megfelelően képzett, és megfelelő attitűdökkel rendelkező pedagógusok segítségével érheti el a célját: a hosszú távú roma kormányzati stratégia értelmében a pedagógusképzésbe beépítettek volna romológiai valamint a diszkriminációról szóló ismereteket. Jelenleg a pedagógusképzésből szinte teljes mértékben hiányoznak az ilyen témakörök, ezek szükségességére a kisebbségi ombudsman is felhívta a figyelmet az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról szóló jelentésében.¹¹²⁵

A Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai tervről szóló országgyűlési határozat¹¹²⁶ célkitűzése „az esélyegyenlőség, az alapvető emberi jogok, illetve a roma népismeret és kultúra oktatásának horizontális megjelenítése az oktatásban”. Ennek keretében tananyagga kell tenni a fenti ismereteket, és multikulturális elemeket tartalmazó tananyagot kell kidolgozni (II.pont). E célkitűzéseknek megfelelő intézkedést azonban nem találunk a 2008-2009-évre vonatkozó tervekben. Annak ellenére így van ez, hogy erre nagy szükség lenne: Terestyéni Tamás középiskolai történelem- és társadalomismereti tankönyvekre irányuló vizsgálata szerint e kiadványok gyakran meg sem említik a romákat. A vizsgált kiadványok kétharmada pedig súlyos szakmai, tartalmi hibákat tartalmaz. „A tankönyvek nem sokat tesznek a közkeletű előítéletek, hiedelmek elutasításáért, viszont óvatlan megfogalmazásokkal, hátrányos tartalmú asszociációk és következtetések (nem feltétlenül szándékos) felhasználásával, előnytelen sugallatokkal inkább erősítik, semmint gyengítik az

¹¹²¹ Háttéranyag: A hosszú távú stratégia illeszkedése a társadalmi folyamatokba. – www.romaweb.hu

¹¹²² Beállítódás a romákkal kapcsolatban. Összefoglaló megállapítások. (Országos reprezentatív kutatások eredményei alapján.) Esélyegyenlőségi Kormányhivatal, Európai Bizottság Magyarországi Képviselő. (Készítették: a Fact és Szocio-Gráf intézetek) 2004

¹¹²³ Beállítódás a romákkal kapcsolatban. Kiemelt megállapítások – Követéses kutatás. Esélyegyenlőségi Kormányhivatal, Európai Bizottság Magyarországi Képviselő. (Készítették: a Fact és Szocio-Gráf Intézetek) 2005.

¹¹²⁴ Kampányt indítottak a romákért. (2004. november 16., HVG) – www.romapage.hu

¹¹²⁵ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról. – In: Beszámoló 2006.

¹¹²⁶ RIÉP OGY határozat

előítéletes gondolkodást.”¹¹²⁷ Az oktatás, nevelés eszközének diszfunkcionális működése sem példa nélküli tehát.¹¹²⁸

A média nem csupán kampányok hordozójaként, hanem önmagában is igen sokat tehet az előítéletek csökkentése, a reális cigány-kép kialakítása érdekében: Ennek fontosságát a hosszú távú stratégia és a kisebbségi ombudsman jelentései is rendre hangsúlyozzák. Ennek ellenére azonban úgy tűnik, hogy az írott és elektronikus médiumok működése egyre diszfunkcionálisabb e tekintetben – az internetet nem is említve. Nem változtat ezen a Stratégiai Tervben található deklaráció sem, amely szerint „az Országgyűlés e határozatával felkéri (...) a tömegtájékoztató szervek vezetőit és munkatársait, hogy vállaljanak részt a Stratégiai Terv megismertetésében, a roma népességet érintő társadalmi szemlélet kedvező irányú megváltoztatásában. Az Országgyűlési határozat célul tűzi ki továbbá a „romákról alkotott hiteles kép kialakításának elősegítését a médiában.” E körben a következő konkrét célokat sorolja fel: a romák társadalmi integrációját elősegítő sikeres helyi kezdeményezések megjelenítése, roma újságírók és közszereplők rendszeres és hiteles megjelenése, a romákat sztereotip módon bemutató műsorok elleni hatékony fellépés elősegítése.¹¹²⁹ A RIÉP Ogy.határozatban célként jelenik meg továbbá „a roma kultúra szokás- és hagyományrendszerének értéként kezelt megismertetése a társadalom széles köreivel”.¹¹³⁰ A Korm.határozatban mindössze annyi szerepel a fentiekből, hogy „támogatni kell a romák életét hitelesen bemutató, illetőleg antidiszkriminációs műsorokat, kampányokat, továbbá a roma műsorkészítőket, újságíró képzését és foglalkoztatását,”¹¹³¹ valamint, hogy „a hazai és nemzetközi kiállítások, kulturális rendezvények szervezése, dokumentumfilmek készítése során kiemelt figyelmet kell fordítani a cigány kultúra bemutatására.”¹¹³²

5.3. A hátrányos helyzet felszámolására irányuló intézkedések

Ezen intézkedések körében igen nehezen különíthetők el egymástól az általános jellegű, illetve a kifejezetten a roma kisebbséget célzó intézkedések. Ahogy az Állami Számvevőszék a cigányság helyzetének javítására fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról szóló kutatásában megállapította: „a romapolitika versus szegénységpolitika dilemmát egyik kormány sem tudta következetesen feloldani. Hosszú távú célként megfogalmazódott, hogy a szociális és kisebbségpolitikai kérdések világosan elkülönüljenek a roma kisebbséget érintő intézkedések során. Rövid távon azonban ezt a világos elkülönülést nem sikerült megvalósítani. A kettős szemlélet a szabályozásban és a finanszírozásban is tükröződött. A megközelítési módok egymásnak feszülése és a részleges és időben is változó megoldások sokszor akadályozták a kormányzati intézkedések folytonosságát, fenntarthatóságát, rontották eredményességét.”¹¹³³

A kifejezetten a cigány kisebbség helyzetének javítását előirányzó különféle tervek és programok logikájukból adódóan inkább specifikus intézkedéseket vontak volna/vonnának maguk után, ennek ellenére azonban nagyrészt nem ilyen jellegű intézkedéseket tartalmaztak/nak. E programok általában általános szociális-szociálpolitikai intézkedéseket sorakoztatnak fel, a roma lakosság szociális hátrányaival érvelve. Így a – nevében kifejezetten a roma lakosságot célzó – RIÉP Kormányhatározatban meghatározott 54 feladat közül mindössze 9 feladat célozza kifejezetten a romákat.

¹¹²⁷ Terestyéni Tamás: Fekete pont. A középiskolai történelem-és társadalomismeret-tankönyvek romákkal kapcsolatos tartalmai. – In. Beszélő 2004/5. sz. - <http://beszelo.c3.hu/04/05/12terestyeni.htm>

¹¹²⁸ Fehér Füzet 2004 – NEKI Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda. Másság Alapítvány pp.58-63.

¹¹²⁹ RIÉP OGY hat.: VII.3.

¹¹³⁰ RIÉP OGY hat.: VII.1.

¹¹³¹ RIÉP Korm.hat. VI.3.pont

¹¹³² RIÉP Korm.hat VI.6. pont

¹¹³³ ÁSZ tanulmány pp.15-16.

Különös problémát jelent/ett ezzel kapcsolatban két dolog: egyrészt a roma kisebbség képviselőinek egyre növekvő elégedetlensége, mivel ők azzal szembesülnek, hogy a címükben roma programok gyakran tartalmukban sem a roma lakosságot célozzák. Másrészt a többségi lakosság is számos alkalommal elégedetlenségét fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy „csak a romák kapnak támogatást, a többi szegény pedig nem”?

E problémát – azaz a társadalom reakcióit – azonban el kell választani és külön kell kezelni attól, hogy ténylegesen mi lenne legcélszerűbb módja a roma lakosság igen komplex problémái orvoslásának. A RIÉP Stratégiai Tervről szóló Ogy.határozat értelmében „a Stratégia tervben meghatározott feladatok elsősorban területi (hátrányos helyzetű térségek, települések) és szociális szempontok (pl. hátrányos helyzet, tartós munkanélküliség, alacsony iskolai végzettség) – illetve ezek metszete – alapján határozzák meg a legfontosabb komplex intézkedéseket, amelyek hosszú távon biztosíthatják a legszegényebbek – köztük nagy arányban romák – valós társadalmi és gazdasági integrációját. A négy prioritási területen elsősorban a szociális és területi szempontok alapján indokolt a feladatokat megfogalmazni. Az antidiszkrimináció és a kultúra (roma kultúra, hagyományok megőrzése) területén van lehetőség arra, hogy az egyes intézkedésekben a romák mint önálló célcsoport kerüljenek meghatározásra.”

E célkitűzés elemzésére a következőkben visszatérek. Az Intézkedési tervben foglalt, illetve azokon túlmutató általános szociális intézkedéseket figyelmen kívül hagyva érdemes először megvizsgálni, hogy amennyiben a jogalkotó a kifejezett pozitív intézkedések területére is „átmerészkedik”, annak milyen speciális keretei vannak a hatályos magyar alkotmányos és jogrendben.

5.3.1. Megerősítő intézkedések

Az Alkotmánybíróság már igen korán, 1990-ben állást foglalt a „pozitív diszkrimináció” alkotmányossága tárgyában, és e határozatát következő döntéseiben tovább árnyalta. Érdemes tehát megvizsgálni ezen intézkedések alkotmányos háttérét illetve környezetét.

A pozitív diszkrimináció alkalmazásának elvi alapjait rögzítő 9/1990. (IV.25.) AB határozat kimondta, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget szolgáló megkülönböztetés tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az „egyenlőtlen elosztás egyrészt nem nyugodhat olyan szempontokon, amelyek a gyermekeket, mint személyeket nem egyenlően kezelik, és ezek nem különböztethetnek meg valamely más szabadságjog megsértésével (például vallás vagy faj, nemzetiség stb. szerint)”. Továbbá: „Az Alkotmánybíróság a fenti ügy kapcsán szükségesnek tartja megállapítani: az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely - az Alkotmányba nem ütköző - társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.

A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint

társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.”

Összefoglalva fentieket, a pozitív diszkrimináció alkalmazásának feltételei az Alkotmánybíróság szerint a következők:

- nem sértheti az egyenlő méltóságú személyként kezelés jogát
- valamely társadalmi cél vagy alkotmányos alapjog érvényesítése érdekében elkerülhetetlennek kell lennie
- nem sérthet alkotmányos alapjogokat

Azaz a pozitív diszkrimináció és a hátrányos megkülönböztetés alkotmányosságának közös minimum-feltétele az egyenlő emberi méltóság tiszteletben tartása. Különbség azonban, hogy míg a hátrányos megkülönböztetés vonatkozhat alapjogra, a pozitív diszkrimináció nem sérthet alkotmányos alapjogokat. További különbség, hogy míg hátrányos megkülönböztetés esetén a különbségtétel elkerülhetetlensége csupán akkor követelmény, ha az alapjogra vonatkozik, egyébként elegendő, ha ésszerű oka van, addig a pozitív diszkrimináció alkalmazásának feltétele minden esetben az, hogy az elkerülhetetlen legyen valamely alapjog vagy társadalmi cél érvényesítése céljából. Azaz a pozitív diszkrimináció alkalmazásának feltételei szigorúbbak.

Felmerül azonban a kérdés, hogy amennyiben a fenti feltételek teljesülnek, *van-e alanyi jog a pozitív diszkriminációra, vagy az csupán az állam lehetősége, illetve felróható-e az államnak, ha nem következetesen („diszkriminatív módon”) él ezzel az eszközzel?*

Az Alkotmánybíróság már 1991-ben leszögezte, hogy a 70/A.§(3) bekezdésében „az Alkotmány az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére nem állapított meg alanyi alapjogot, hanem általános állami célkitűzést és törekvést fogalmazott meg a jogegyenlőség megvalósulását, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések kilátásba helyezésével. Az e célkitűzések megvalósulását szolgáló állami intézkedések tartalmának kialakítása azonban - természetesen az Alkotmány keretei között - a hatáskörrel rendelkező állami szervek belátásától függ.”¹¹³⁴

A 16/1991 (IV. 20.) AB határozatból kitűnik, hogy a pozitív diszkrimináció alanyainak kiválasztása során az állam igen széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik, hiszen „az állam nem jogi igényeket elégít ki, hanem méltányosságból juttat javakat a kedvezményezetteknek. Ha tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. [Ld. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat.] Ezen belül csak az követelhető meg, hogy az egyenlőtlen kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz, hogy az ne minősüljön önkényesnek. Figyelembe kell venni, hogy nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ugyanakkor az *ex gratia* juttatásnál is irányadók az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltak.”

A potenciális alanyok kiválasztása során tekintettel kell lenni az egyenlő méltóság elvére, tehát az alanyok közötti választásnak ésszerű oka kell, hogy legyen, azaz az nem lehet önkényes. Tehát *a pozitív diszkrimináció alanyainak megválasztása során az ésszerűségi teszt alkalmazandó.*

A fentiekkel összhangban az Alkotmánybíróság később kifejezetten is rögzítette azt a nemzetközi irodalomban is általánosan elismert tételt, hogy „a negatív diszkrimináció azonban nem lehet a pozitív diszkrimináció eszköze, vagyis egyesek jogfosztása árán nem lehet mások számára többletjogokat biztosítani”.¹¹³⁵

A 21/1990. (X.4.) AB határozat szerint „a különbségtétel alkotmányosságának az a bizonyosság a feltétele, hogy a tulajdonosok és a nem tulajdonosok közötti megkülönböztetés

¹¹³⁴ 2100/B/1991. AB határozat

¹¹³⁵ 26/1993. (IV.29.) AB. határozat

olyan eljárásban alakul ki, amelyben a volt tulajdonosok és a nem tulajdonosok szempontjait azonos körütekintéssel és elfogulatlansággal mérlegelték. A volt tulajdonosoknak, csakúgy, mint a nem tulajdonosoknak nem az állami tulajdonból való részesítésre van ugyanis joguk, hanem arra, hogy egy ilyen lehetőség szabályozásánál egyenlőként kezeljék őket, és mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal értékeljék. Enélkül a megkülönböztetés alkotmányosértő.”

Kimondta továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „annak bizonyítása során, hogy egyes személyek vagy csoportok diszkriminálása a feltétele a tökéletesebb társadalmi egyenlőségnek, az Alkotmánybíróság a fentiek értelmében nem fogadhat el preferált csoportokra vonatkozó olyan érveket, amelyek nem kizárólag erre a csoportra érvényesek (például a vállalkozói gazdaság megteremtése, igazságtalanságok orvoslása). Az egyenlőként kezelés bizonyítása másrésztől megköveteli mind a preferált, mind a hátrányos helyzetbe hozott csoport saját szempontjainak teljes bemutatását az értékelés módjával együtt.”¹¹³⁶

Az államnak a pozitív diszkrimináció alkalmazása során kötelessége tehát a pozitív diszkrimináció alanyait olyan módon kiválasztani, hogy egyrészt a kiválasztási szempont ne sértse az emberi méltósághoz való jogot, tehát köteles arra, hogy azonos tisztelettel és körütekintéssel mérlegelje a potenciális alanyok szempontjait, és kizárólag olyan érv alapján részesíthet előnyben egy adott csoportot, amely specifikusan rá vonatkozik. Azaz kizárólag az adott csoportra vonatkozó ok minősül ésszerű oknak. Az Alkotmánybíróság tehát védelmet nyújt az önkényes jogalkotói döntéssel szemben.

Összefoglalva az Alkotmánybíróság pozitív diszkriminációra vonatkozó megállapításainak lényegét, pozitív diszkriminációra akkor kerülhet sor, ha ez elkerülhetetlen valamely alapjog vagy társadalmi cél érvényesülése érdekében. Alapjogokat azonban ebben az esetben sem sérthet, így nem ütközhet a hátrányos megkülönböztetés tilalmába sem. Ennek megfelelően a pozitív diszkrimináció alanyainak megválasztása során tiszteletben kell tartani az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét – az alanyok kiválasztása az ésszerűségi teszt alapján történik, azaz nem lehet önkényes.

Az Ebktv. értelmében „nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az

a) törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól, vagy

b) a párt ügyintéző és képviseleti szervének megválasztása, valamint a pártnak a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott választásokon történő jelöltállítás során a párt alapszabályában meghatározott módon érvényesül.”¹¹³⁷

A fenti intézkedések jogszerűségének feltétele, hogy azok *nem sérthetnek alapvető jogot, nem biztosíthatnak feltétlen előnyt és nem zárhatják ki az egyéni szempontok mérlegelését.*¹¹³⁸ Az általános meghatározáson túlmenően az Ebktv. foglalkoztatásra, szociális biztonságra és egészségügyre, valamint oktatásra és képzésre vonatkozó rendelkezései lehetővé teszik, hogy törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet előnyben részesítési kötelességet írjon elő.¹¹³⁹

Az Ebktv.-ben meghatározott feltételek tehát elméletileg összhangban állnak mind az Európai Bíróság gyakorlatával (ld. IV. fejezet), mind az alkotmányos mércével. Gyakorlati

¹¹³⁶ 21/1990. (X.4.) AB határozat

¹¹³⁷ Ebktv. 11.§ (1)

¹¹³⁸ Ebktv. 11.§ (2) bekezdés

¹¹³⁹ Ebktv. 23.§, 25.§ (2) bekezdés, 29.§

hátránya mindazonáltal e megoldásnak, hogy a „kifejezetten megjelölt társadalmi csoport” éppen a faji, etnikai alapú diszkrimináció esetén nehezen behatárolható a hatályos adatvédelmi és kisebbségi jogi szabályok szerint, csakúgy, mint a „tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenség” fogalma. Annak érdekében, hogy e fogalmak értelmet nyerjenek, mindenképpen szükség lenne arra, hogy megfelelő bontásban adatokkal rendelkezünk a lakosság egyes csoportjainak helyzetéről az élet egyes területein

Már a hosszú távú stratégia is elvi éllal rögzítette a „pozitív diszkrimináció” szükségességét. Hangsúlyozta továbbá, hogy a pozitív diszkrimináció alkalmazásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy az ne eredményezzen szegregációt, ne növelje a romák függőségét, a többség-kisebbség közötti távolságot, és ne okozzon feszültségeket a többség-kisebbség között. (Bár a stratégia elfogadására végül nem került sor, e szempontok figyelembe vétele ma is kiemelkedő fontossággal bírna.) A hosszú távú stratégia számos megerősítő intézkedésre tesz javaslatot: így a cigányság lakosságon belüli számarányához közelítő, megfelelő végzettségű roma értelmiségi alkalmazására a közsféra valamennyi területén. Emellett célként tűzi ki, hogy minél nagyobb számban képezzenek és alkalmazzanak romákat pedagógusként és a segítő szakmákban (védőnő, szülésznő, szociális segítő stb.). Szintén célként rögzíti az állami és önkormányzati roma alkalmazottak számának növelését, mind a magasabb, mind az alacsonyabb végzettséget igénylő munkakörökben.¹¹⁴⁰ A fenti javaslatokban nagyrészt az arányossági illetve eredmény-egyenjogúsági szemlélet tükröződik.

Érdemes megvizsgálni, hogy a 2008-2009. évekre vonatkozó RIÉP Intézkedési Terv milyen speciális intézkedéseket tartalmaz (e körben csak a valódi pozitív intézkedéseket elemzem, a csupán látszólag e körbe tartozó, illetve bizonytalan tartalmú intézkedéseket nem):

Tisztán esélyegyenlőségi megközelítést csupán egyetlen intézkedés alkalmaz a programban: Az oktatás terén rögzíti a Terv, hogy „a felsőoktatásban tanuló roma fiatalok tanulmányi sikerességének fenntartására, erősítésére, valamint választott szakterületük magas szintű elsajátításának támogatására négy ún. „Láthatatlan kollégiumot” kell működtetni.”¹¹⁴¹ Ez az intézkedés tipikusan esélyegyenlőségi megközelítést alkalmaz, és megfelel az alkotmányos, törvényes, nemzetközi és uniós követelményeknek.

Tisztán eredmény-egyenjogúsági szemléletet is csupán egyetlen intézkedés követ, amely szerint „az egészségügy területén foglalkoztatás-ösztönző programokat kell indítani, amelyek támogatják a roma származásúak alkalmazását a hiányszakmákban. A romák arányának ezekben a szakmákban átlagosan el kell érnie a 3-5%-ot. Ez a kvótákkal operáló intézkedés kifejezetten rendszeridegen az intézkedési tervben, és nem világos az sem, hogyan kívánják az eredményként megkívánt arányt mérni, értékelni. Az intézkedés jogszerűsége pedig végrehajtásának módjától függ.

Sajátosan keveri a két megközelítésmódot több intézkedés is: „Foglalkoztatással egybekötött (érettségít illetve OKJ-s szakképzettséget nyújtó) képzési programot kell indítani legalább háromezrednyolcvan roma munkavállaló közoktatási és közművelődési intézményekben történő foglalkoztatására. Az egészségügyi, szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások területén, valamint a rendvédelmi szerveknél meg kell teremteni a program indításának feltételeit.” Ezen intézkedés ritka példája egy korábban bevált „jó gyakorlat” továbbvitelének. Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2003-ban kétszer írt ki a pályázatot azzal a céllal, hogy a roma családok és a közoktatási intézmények közötti kapcsolat kiépítésének támogatásával elősegítsék a roma családok szolgáltatásokhoz történő hozzáférését, és egyben biztosítsák a roma származású munkanélküliek munkaerő-

¹¹⁴⁰ A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm.hat. 44.

¹¹⁴¹ RIÉP Korm. hat. I/8.

piaci integrációját. A program eredményeképpen több mint száz iskolában roma közhasznú munkások családi koordinátori szerepkört láttak el.¹¹⁴² (Ez az intézkedés főként az esélyegyenlőségi megközelítést alkalmazza, azonban megjelenik benne az eredmény-egyenjóság megközelítés is.)

Szintén keveredik a két megközelítési mód abban az intézkedésben, amely „a roma szakemberekből álló vállalkozásfejlesztő hálózat legalább öt fővel történő bővítésével” (eredmény-egyenjóság), „valamint pályázatok útján” legalább 70 roma mikro-, kis- és középvállalkozás megerősítését és fejlesztését kívánja támogatni. (inkább esélyegyenlőségi szemlélet, bár ha kizárólag roma vállalkozások számára írnak ki pályázatot, már eredmény-centrikussá válik) Nehezen kategorizálható az az intézkedés is, amely „korosztályos programok indításával (...) minimum ötven tehetséges roma gyermek és fiatal élsportban való részvételét” kívánja elősegíteni. Mindhárom „vegyes” intézkedésre jellemző, hogy alapvetően az esélyeket kívánja növelni egy adott pozíció elfoglalása érdekében, de az esélyegyenlőségi megközelítéshez az objektív eredmény követelményét is kapcsolja.

A megerősítő intézkedések fenti jellemző példáit áttekintve látható, hogy *vannak ugyan ilyen – nagyrészt az esélyegyenlőségi egyenjóság logikájára épülő - intézkedések, ezek azonban inkább periférikusan, egymás mellett léteznek, nem fedezhetők fel a háttérükben átfogó, egységes stratégia, illetve cáfolják a stratégiai terv azon célkitűzését is, amely szerint ilyen intézkedésekre a kultúra illetve antidiszkrimináció területén kerülne sor.*

5.4. Ésszerű alkalmazkodás/kisebbségi jogok?

Az ésszerű alkalmazkodás lényege az, hogy megszüntesse a kisebbségi és többségi kultúra ütközése folytán a kisebbséget sújtó hátrányokat. Ahogy fentebb már jeleztem, a roma lakosság vonatkozásában kérdéses, hogy lehet-e ilyen, a nemzetiségi kultúrából eredő hátrányokról, konfliktusokról beszélni. Nagy valószínűséggel inkább azt mondhatjuk, hogy valójában nem a romák (közösségről közösségre változó) tényleges kultúrája, hanem inkább a „szegénység kultúrája” kerül konfliktusba a többségi társadalom értékrendjével. Amennyiben ez utóbbit fogadjuk el igaznak, úgy a hátrány kiküszöbölése nem az alkalmazkodást, hanem a roma lakosság underclass-voltának megszüntetését kívánja meg.

A magyarországi roma kisebbség kapcsán tehát általánosságban nem beszélünk az ésszerű alkalmazkodás szükségességéről, mindamellett, hogy egyes, egyéni bánásmódot igénylő esetek előfordulása természetesen nem zárható ki. A továbbiakban először megvizsgálom, hogy elméleti jelleggel hogyan illeszkedne a magyar alkotmányos rendszerbe az eltérő kulturális vonásokhoz történő ésszerű alkalmazkodás, majd a cigányságot, mint kisebbséget megillető jogok rendszerét tekintem át.

5.4.1 Ésszerű alkalmazkodás

A magyar Alkotmánybíróság a lelkiismereti- és vallásszabadsággal összefüggésben hozott olyan döntést,¹¹⁴³ amelyből következtetni lehet az ésszerű alkalmazkodással kapcsolatos álláspontjára. A zsidó vallású indítványozók azt a szabályozást kifogásolták, amelynek értelmében a munkaügyi miniszter a szombatot bármikor munkanappá nyilváníthatja, illetve azt, hogy a munkaszüneti napok a keresztény vallás legnagyobb ünnepeivel esnek egybe. Véleményük szerint ezáltal sérül az állampolgári egyenlőség elve. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam alkotmányos kötelezettsége két

¹¹⁴²A Magyar Köztársaság Kormánya – Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2003. február-2005. február) p.108. – www.eselyegyenloseg.hu

¹¹⁴³ 10/1993. (II.27.) AB határozat

vonatkozásban rögzíthető: egyrészt nem részesíthet egyetlen vallást sem kizárólagosan kivételezett elbírálásban, másrészt pedig nem akadályozhatja meg egyetlen vallás híveit sem vallásuk szabad gyakorlásában. Álláspontja szerint ez a magyar szabályozás értelmében megvalósul, hiszen a munkaszüneti nappá nyilvánítás egyrészt történelmi tradíciókon, másrészt a társadalom túlnyomó részének vallási ünnepektől független meggyőződésén alapul. A legnagyobb zsidó ünnepekhez azonban nem kötődik ilyen jellegű társadalmi tradíció illetve konszenzus. Mindez azonban nem lenne kellő súlyú érv a szabályozás alkotmányossága mellett, amennyiben a szabályozás nem tenné lehetővé, hogy valamely vallás hívei saját vallási ünnepeiket is gyakorolhassák. A szabadságra vonatkozó munkajogi szabályok azonban probléma nélkül lehetővé teszik, hogy a vallásos munkavállalók legalább évi öt alkalommal minden indoklási kötelezettség nélkül a mások számára kötelező munkanapokon szabadságot vegyenek ki.

Azaz az Alkotmánybíróság határozata meglehetősen biztató képet fest az ésszerű alkalmazkodás tekintetében – az állampolgári egyenlőség sérelme miatt nyilvánította volna alkotmányellenesnek a szabályozást abban az esetben, ha az nem teszi lehetővé meghatározott vallású csoportok számára vallásuk szabad gyakorlását. (Nem tudhatjuk azonban, hogyan döntött volna a testület abban az esetben, ha nem az alkotmányos jogok körében kiemelt jelentőségüként kezelt¹¹⁴⁴ lelkiismereti-és vallásszabadság vonatkozásában jelentkezik a probléma.)

5.4.2. Kisebbségi jogok

A kisebbségek jogai az Alkotmány 68.§-án alapulnak, amely kimondja, hogy „a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”. Emellett a 68.§ értelmében „A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a kisebbségi nyelven való névhasználat jogát.” Kimondja továbbá az Alkotmány, hogy az ország törvényei biztosítják a kisebbségek képviselőit, valamint rendelkezik a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakításáról. Az alkotmányos rendelkezések kibontását pedig a képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényre utalja.

Magyarország az Európa Tanács két nemzetközi dokumentumában, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában,¹¹⁴⁵ valamint a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben¹¹⁴⁶ is kötelezettséget vállalt bizonyos kisebbségi jogok biztosítására.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény deklarált célja, hogy az önkormányzatiság, a szubszidiaritás és a decentralizáció elvének megfelelően, a személyi, helyi és funkcionális autonómia sajátos elegyével biztosítsa „mindazon jogokat, amelyek a kisebbséghez tartozó személyeknek, mint magyar állampolgároknak, és ezek közösségeinek nemcsak emberi jogai, hanem olyan politikai jogok, amelyek segítségével nemzeti vagy etnikai önazonosságuk megőrzése elősegíthető.”¹¹⁴⁷ A törvény tartalmazza a kisebbség definícióját,¹¹⁴⁸ valamint felsorolja a jelenleg elismert tizenhárom kisebbséget,

¹¹⁴⁴ 4/1993. (II.28.) AB határozat

¹¹⁴⁵ 1990. évi XL. törvény

¹¹⁴⁶ 1999. évi XXXIV. törvény

¹¹⁴⁷ Nektv. Preambulum

¹¹⁴⁸ Nektv. § (1) „E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája,

amelyek a következők: bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán. A preambulumból is kitűnően a jogszabály az egyéni kisebbségi jogok mellett a kisebbségek közösségi jogait is szabályozza, amelyek az egyéni jogoknak mintegy tükörképeként jelennek meg – az anyanyelv, a történelmi és kulturális hagyományok ápolása, fejlesztése, a tárgyi és szellemi kultúra megőrzése és gyarapítása, valamint ezek intézményi kereteinek kialakítása.

A kisebbségi törvény a kisebbségi önkormányzatok sajátos, személyi alapú kulturális autonómiát megvalósító rendszerét alakította ki. A kisebbségi önkormányzatok jelenleg három, nevezetesen települési, területi és országos szinten működnek.

Kisebbségi önkormányzat a törvény értelmében meghatározott közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján létrehozott szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a kisebbségi közügyek települési, területi (megyei, fővárosi) vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.¹¹⁴⁹ Kisebbségi közügynek minősül a törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése. Kisebbségi közügyek továbbá a közösséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő feladatok. E körbe tartoznak a közhatalmat gyakorló állami és önkormányzati szervezetben, továbbá a kisebbségi önkormányzati szervezetben való képviselethez és az ezekhez kapcsolódó szervezeti, személyi és anyagi keretének biztosításával kapcsolatos feladatok is.

*Nincs azonban olyan kisebbségi közügy, amelyet kizárólag a kisebbségi önkormányzat láthatna el, azaz kiemelt jelentőségűek az ún. részvételi jogok, amelyek lehetővé teszik, hogy kisebbségi önkormányzat részt vegyen mások – jellemzően a települési önkormányzat – kisebbségi lakosságot e minőségében érintő döntéseinek a meghozatalában.*¹¹⁵⁰ E körbe tartoznak az egyetértési, a véleményezési és a megkeresési jogok. E jogokkal kapcsolatban már jeleztem, hogy a döntéshozatalban való részvétel útján a mainstreaming valamiféle korlátozott formáját valósítják meg, azonban kifejezetten a kulturális önazonosság megőrzéséhez fűződő jogokra fókuszálva.¹¹⁵¹ Egyes esetekben azonban garanciális, a diszkrimináció elleni küzdelem szempontjából kiemelt szerephez is juthatnak e jogosítványok, hiszen – mivel e kisebbségi önkormányzat egyetértését ki kell kérni minden, a kisebbség képzésével kapcsolatos települési döntés meghozatalához¹¹⁵² – az oktatási szegregáció különféle formái megelőzhetőek lehetnek ilyen módon.¹¹⁵³

Sajátos, funkciójában a részvételi jogokhoz kapcsolódó jogintézmény a kisebbségek

hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

¹¹⁴⁹ Ld. bővebben: Nektv.6/A.§ (1) bekezdés 1.

¹¹⁵⁰ A kisebbségi önkormányzatok kézikönyve. OBH-NEKH. 2006. VI. fejezet (kézirat)

¹¹⁵¹ Nektv. 28. § (1) A helyi sajtó, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletet a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg.

(2) A kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésére (felmentésére, vezetői megbízás visszavonására) - ha nem a települési kisebbségi önkormányzat gyakorolja a kinevezési jogot -, illetőleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő helyi önkormányzati döntés meghozatalára csak az érintett települési kisebbségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor. Települési kisebbségi önkormányzat hiányában az adott kisebbség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

¹¹⁵² Nektv. 28. (2) bekezdés

¹¹⁵³ Ld. a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának beszámolóit.

helyi szószólója. A kisebbségek szószólója a települési kisebbségi önkormányzat elnöke.¹¹⁵⁴ A szószóló joga, hogy a helyi önkormányzat kisebbségek jogaival kapcsolatos döntéseiben, munkájában részt vegyen, e körben javaslat-tételi, kezdeményezési, felvilágosítás-kérési és tanácskozási jogok illetik meg. A szószóló tanácskozási joggal a képviselőtestület ülésein tanácskozási joggal részt vehet.¹¹⁵⁵ A szószóló intézménye akár a mainstreaming elvét is közvetíthetné a helyi önkormányzatok munkájába, ehelyett azonban itt is a kisebbség-specifikus kérdésekre fókuszál a törvény. Egyes egyedi esetekben, az intézmény hatékony működése esetén azonban nem zárható ki, hogy a szószóló véleményét valamennyi önkormányzati döntés kapcsán kikérlik, bár erre törvényi kötelezettség csupán igen tág értelemben véve van. (A 40.§ (6) bekezdése értelmében „a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés” meghozatala előtt ki kell kérni a szószóló véleményét.”)

A Nektv. 20.§ (1) bekezdése értelmében „a kisebbségeknek - külön törvényben meghatározott módon - joguk van az országgyűlési képviseletre.” E törvény megalkotására azonban mindmáig nem került sor, annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság – több határozatában is érintve a kérdést¹¹⁵⁶ - már több, mint egy évtizede elmarasztalta az Országgyűlést, és megállapította mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés fennállását.¹¹⁵⁷

5.4.3. A kisebbségi törvény hatása a faji diszkrimináció elleni küzdelemre, illetve a cigány kisebbség helyzetére

A Nektv. is rögzíti a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésének tilalmát, illetve a 2005-ös módosítás az Ebktv.-hez igazítva a törvény szóhasználatát az egyenlő bánásmód követelményének megsértését tiltja. A törvény módosított szövege¹¹⁵⁸ tilt továbbá minden olyan politikát, magatartást, amely a kisebbségnek a többségi nemzetbe való beolvasztását, a többségi nemzetből történő kirekesztését, illetőleg elkülönítését célozza vagy ezt eredményezi; a kisebbségek által lakott területek etnikai viszonyainak megváltoztatására irányul; a kisebbséget vagy kisebbséghez tartozó személyt hovatartozása miatt üldözi, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza; a kisebbség erőszakos ki- vagy áttelepítésére irányul. Az Alkotmány rendelkezését átvéve kimondja továbbá a Nektv., hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.¹¹⁵⁹

Fontos azonban az Ebktv. és a Nektv. személyi hatályának eltérő köre: míg az Ebktv. személyi hatálya a Magyar Köztársaság területén tartózkodó valamennyi személyre kiterjed, addig a kisebbségi törvény kifejezetten kiveszi hatálya alól a menekülteket, a bevándorlókat, a letelepedett külföldi állampolgárokat és a hontalanokat.¹¹⁶⁰ A cigányság helyzete szempontjából azonban kiemelt jelentőségűek a törvény diszkrimináció-tilalmi rendelkezései – ahogy arról korábban részletesen is szó volt – magalapozták a kisebbségi biztos fellépését a

¹¹⁵⁴ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban: Ötv.)12.§ (7) bekezdés

¹¹⁵⁵ Ötv. 12.§ (7) bekezdés és Nektv. 30/N.§ (3) bekezdés

¹¹⁵⁶ 814/E/1991. AB végzés (1991. július 8.), 35/1992. (VI.10.) AB határozat, 24/ 1994. (V.6.) AB határozat

¹¹⁵⁷ Ld. Bővebben: Szajbély Katalin: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publicationes Doctorandorum Juridicorum, Tomus III., Fasciculus 10., Szeged 2003

¹¹⁵⁸ Nektv. 4.§ (1) bekezdés

¹¹⁵⁹ Nektv. 6.§

¹¹⁶⁰ Nektv. 2.§

cigány kisebbséghez tartozó személyek hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatos ügyekben.¹¹⁶¹

A törvény vizsgálata során azonnal szembeötlik, hogy *a hatálya alá tartozó kisebbségek között „kakukktójs” a cigányság*, méghozzá több szempontból is:

- számarányát tekintve jelentősen meghaladja a többi kisebbség lélekszámát
- nincs anyaországa, így a törvény többségi nemzettel való kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezései eleve értelmüket veszítik
- nincs egyetlen nyelve, a magyarországi cigányok két nyelven beszélnek, emellett a legnagyobb csoport anyanyelve a magyar
- esetükben az identitásvállalás szabadsága jórészt illúziónak tűnik – „látható kisebbségként” az esetek jelentős többségében a romáknak nincs lehetőségük annak megválasztására, hogy kisebbséghez tartozóként kezeljék-e őket
- kulturális identitásuk megőrzése mellett égető problémát jelent a cigány kisebbséghez tartozó személyek gyakran halmozottan hátrányos gazdasági-szociális helyzete

A fentiek fényében nem meglepő, hogy a törvény nem hozott számottevő javulást a cigány kisebbség helyzetében, azonban kulturális önazonosságának megőrzése terén sem. A kulturális önazonosság megőrzésének szempontját egy esetben éppen a törvény differenciálási kísérlete ásta alá, méghozzá a kisebbségi oktatás kapcsán. A törvény igen sértő szóhasználatra szerint: „a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők.”¹¹⁶² (E rendelkezés helyére a Nektv. 2005-ös módosítása a következőket illesztette be: „a cigány kisebbségi oktatás folyhat kizárólag magyar nyelven, de a szülők igényei alapján az oktatási intézmény biztosítja a cigány nyelv (romani, illetve beás) oktatását is”).

A kisebbségi biztos által 2002-ben végzett, a kisebbségi jogok érvényesülését az önkormányzatiság tükrében vizsgáló kutatás¹¹⁶³ megállapítása szerint szinte minden vonatkozásban eltérés mutatkozik a nemzeti kisebbségi politikusok, illetve a roma politikusok lehetőségei között – a roma politikusok kisebb eséllyel kerülnek be a települési önkormányzatokba, a települési önkormányzatok sem tekintik őket egyenrangú partnernek, ezenkívül a cigány kisebbségi önkormányzatok gazdasági autonómiája a leginkább korlátozott. Kénytelenek továbbá szembenézni a hátrányos megkülönböztetés nyílt és kevésbé nyílt formáival. Ezenkívül problémát jelent a kisebbségi önkormányzatok eredendő funkciója és a cigány kisebbségi önkormányzatok irányában megfogalmazódó elvárások közötti eltérés is.

A törvény értelmében a kisebbségi önkormányzatok alapvető feladata a kulturális értékek átörökítése, az identitás megőrzése, a cigány kisebbségi önkormányzatok ezzel szemben más elvárásokkal kerülnek szembe. A roma lakosság jelentős része azt várja el, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat megfelelő választ adjon az életminőségüket befolyásoló hétköznapi problémákra. Erre azonban sem jogszabályi felhatalmazásuk, sem anyagi keretük nincs.¹¹⁶⁴

¹¹⁶¹ A biztos hivatala 2001-ben 453 panasszal foglalkozott, ezek közül 292 roma-panasz volt, 2002-ben pedig a vizsgált 453-ból 292, 2003-ban 692-ből 372, 2004-ben pedig 712-ből 313 volt roma ügy. – Ld. a Kisebbségi biztos beszámolóit – www.obh.hu

¹¹⁶² Nektv. 45.§ (2) bekezdés

¹¹⁶³ Jelentés a kisebbségi jogok érvényesüléséről a kisebbségi önkormányzatok 2002. évi működési tapasztalatai alapján. – In: Beszámoló 2002.

¹¹⁶⁴ Kállai Ernő: Cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon – kutatási gyorsjelentés. In: Kállai Ernő (szerk.): A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. sz. elején. Kutatási gyorsjelentés. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet 2003. pp.27-91., p.65.

A kisebbségi jogok, illetve a kisebbségi önkormányzatok rendszere tehát önmagában nem tűnik alkalmasnak arra, hogy döntő javulást idézzon elő a cigányság helyzetében, bár a részvételi jogok illetve a szószóló intézménye elméletileg akár megfelelő kiindulási alapot is szolgáltatathatnának a mainstreaming elvének helyi szintű érvényesüléséhez. Alkalmas lehet azonban a kisebbségi jogok rendszere a kisebbségi közösségek, így a cigányság önazonosságának, kulturális autonómiájának megeremtésére, megőrzésére. Ez utóbbi pedig előfeltétele annak, hogy identitásában, öntudatában megerősödött, belülről is sokszínű csoportként integrálódhasson egy (leendő) befogadó, sokszínűsége nyitott társadalomba.

5.5. A jogszabályi tilalmon kívüli intézkedések értékelése

A romák helyzetének javítását célzó intézkedések inkább rész-intézkedések összességének tűnnek, nem látszik mögöttük átgondolt, erős koncepcionális háttér. Úgy tűnik, részleteiben tisztában vannak ugyan az intézkedések kidolgozói a cigányság hátrányos helyzetének összetevőivel, illetve az egyes összetevők közötti összefüggésekkel, azonban nem helyeztek kellő hangsúlyt az intézkedéseket mögöttes jelleggel összefogó célokra. Emiatt nem aknázzák ki teljesen az elméletileg lehetséges antidiszkriminációs stratégiákat. Így – bár lényeges lépések történtek az irányban, hogy a többségi társadalom előítéleteinek leküzdésére használják az oktatás nyújtotta lehetőségeket – nem állítják következetesen az antidiszkriminációs törekvések szolgálatába a nevelés-oktatás eszközrendszerét. A romákkal kapcsolatos stratégiák nem helyeznek kellő hangsúlyt a mainstreaming elvére, azaz arra, hogy a roma lakosság helyzetének javítását, illetve a többség és kisebbség közötti kapcsolatok javulását horizontális prioritásként minden egyes ágazati döntés során figyelembe vegyék. Mindenképpen tanácsos lenne angol példa alapján beépíteni a mainstreaming módszerét a cigányság problémáinak kezelésébe, hiszen egy ennyire összetett probléma esetén ez az eszköz tűnik a leghatékonyabbnak.

Az átfogó koncepció hiányának egyik oka az lehet, hogy a mindenkori kormányzat jellemzően nem, vagy legalábbis nem elsődlegesen belső, az önérdek felismeréséből adódó késztetésből foglalkozik a romák helyzetével, hanem külső – a csatlakozás időpontjáig szorongató európai uniós – elvárásoknak kíván megfelelni. (Ezt támasztja alá, hogy a romák társadalmi integrációjának elősegítéséről szóló középtávú kormányzati program általános rendelkezéseinek első pontja (!) értelmében minden évben ismertetőt kellett készíteni az előző évben indított programokról, illetve gondoskodni kellett az ismertető angol nyelvű változatának külföldön történő terjesztéséről.¹¹⁶⁵)

A roma programok gyakran „kirakat-jellegét” támasztja alá Kadét Ernő tanulmánya is,¹¹⁶⁶ amelyben a szerző azt vizsgálta, milyen rész-összegekből tevődött össze a 2000-ben roma-programokra költött 7,2 billió forint. A tanulmány egyik tapasztalata, hogy gyakran olyan általános programokra fordított összegeket is specifikus roma-kiadásként szerepeltetnek a minisztériumok, amelyekből valamilyen formában romák is részesednek. Így például a Gazdasági Minisztérium a romák közmunka-programokban aló részvételi arányában speciális, a romák helyzetét javító kiadásként kalkulált a közmunka-programokra fordított kiadásokkal. Az Egységügyügyi Minisztérium az általános szűrővizsgálatok roma lakosságra eső részét könyvelte el a cigányság helyzetének javítására szolgáló kiadásként, míg az Ifjúsági és Sportminisztérium valamennyi olyan program összköltségvetését (!), amelyben roma résztvevők is voltak, ekként számolta el. E megközelítés, amellet, hogy hamis képet fest a mindenkori kormányzat erőfeszítéseiről, egy további szempontból is veszélyes lehet: az állítólagosan romákra fordított összegek nyilvánosságra hozatala növeli a közvélemény

¹¹⁶⁵ 1021/2004 (III. 18.) Korm.határozat, 1.sz. melléklet 1.

¹¹⁶⁶ Ernő Kadét: Creative accounting: State spending on programmes for Roma in Hungary. In. Roma Rights Quarterly 2-3/2001 – <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1748>

negatív sztereotípiáit, és ellenérzéseit a romákkal szemben, ahelyett, hogy a toleranciát, a megértést segítené elő.¹¹⁶⁷

Szintén aláaknázza a programok sikerét, hogy nincsenek megfelelő adatok a roma népesség lélekszámáról, belső tagozódásáról, tényleges helyzetéről, csakúgy, mint a többségi társadalom előítéleteiről. Így sem az intézkedések célzott kidolgozása, sem hatékonyságuk utólagos vizsgálata nem lehetséges.

Ezen intézkedésekkel, a legáltalánosabban fogalmazva az a legnagyobb probléma, hogy céljuk nem világos, módszereik sem tisztázottak, és – az egyes stratégiák hangzatos elnevezései ellenére sem – alkotnak logikus, egységes rendszert sem önmagukban, sem pedig a környező jogszabályi környezettel. A mai tervek nagyrészt általános szociális, szociálpolitikai intézkedéseket alkalmaznak anélkül, hogy biztosítanák, hogy azok ténylegesen eljussanak a címben szereplő célcsoportokhoz. Mivel azonban – látszólag – továbbra is a speciális programok logikai rendje érvényesül Magyarországon, nem megfelelően kiépítettek a mainstreaming eszközei sem.

Érdemes a fentiek illusztrálására visszatekinteni a RIÉP Stratégiai Terv alapvetően jó megközelítésmódjára:

„A Stratégiai Tervben meghatározott feladatok elsősorban területi (hátrányos helyzetű térségek, települések) és szociális szempontok (pl. hátrányos helyzet, tartós munkanélküliség, alacsony iskolai végzettség) – illetve ezek metszete – alapján határozzák meg a legfontosabb komplex intézkedéseket, amelyek hosszú távon biztosíthatják a legszegényebbek – köztük nagy arányban romák – valós társadalmi és gazdasági integrációját. A négy prioritási területen elsősorban a szociális és területi szempontok alapján indokolt a feladatokat megfogalmazni. Az antidiszkrimináció és a kultúra (roma kultúra, hagyományok megőrzése) területén van lehetőség arra, hogy az egyes intézkedésekben a romák mint önálló célcsoport kerüljenek meghatározásra.”

Ahogy korábban jeleztem, alapvetően egyetértek azzal, hogy a szociális jellegű hátrányokat általános szociális intézkedésekkel célszerű orvosolni. Ennek ellenére néhány megjegyzést igényel a stratégia célmeghatározása:

- Az intézkedési tervben – tekintettel arra, hogy „roma integrációs” stratégiáról van szó, – nem világos, hogy az egyes intézkedések vélhetően milyen arányban érintenék a roma lakosságot, a romák mekkora hányadához jutnának el, és nem biztosított ennek mérése és után-követése sem. Be kellene továbbá építeni olyan – a mainstreaming körébe tartozó – mechanizmusokat, amelyek biztosítják, hogy az általános intézkedések ténylegesen eljussanak a roma lakossághoz. Ennek hiányában is fontos és potenciálisan hatékony szociális intézkedés-csomagról van szó, amit azonban elnevezése ellenére sem tekinthetünk roma-stratégiának. Egy ilyen ál-roma stratégia pedig joggal vált ki ellenérzéseket a roma lakosságból, illetve növeli a túltámogatottság mítoszát a közvéleményben.
- A Stratégiai Terv célmeghatározása értelmében a romákat, mint célcsoportot csak az antidiszkrimináció illetve a kultúra területéhez tartozó intézkedések körében indokolt nevesíteni. Ehhez az elvhez azonban maga az Intézkedési Terv sem tartja magát világosan: teljesen esetleges a roma kisebbséget nevesítő intézkedések köre, amelyek egy része – vélhetően – a roma közösség képviselőinek megnyugtatót szolgálja.
- A roma nyelvek és kultúra támogatására irányuló intézkedéseknek alapvetően nem egy ilyen jellegű stratégiában lenne helyük, hiszen azokra külön intézményrendszer épült ki a kisebbségi jogok keretében. Ugyanez a helyzet a diszkrimináció tilalma érvényesítésével, amelynek elkülönül jogszabályi alapja és intézményrendszere van.

¹¹⁶⁷ Elisabeth Kardos-Kaponyi – Eszter Regényi – Katalin Szajbély – Judit Tóth: Non-Discrimination Review. Report on Hungary 2003 (Under the Stability Pact for South-Eastern Europe) p.100

- Kifejezetten helyük lenne viszont a csomagban a szemléletformáló, előítélet-csökkentő intézkedéseknek. Ezek azonban csak töredékesen jelennek meg benne. (ld. korábban)

Úgy tűnik tehát, hogy a jogalkotó kényszerhelyzetbe került: egyrészt kötve van az 1997 óta egymást váltó, mögöttes koncepciót nélkülöző „speciális roma programok” rendszeréhez, másrészt felismerni látszik, hogy a legtöbb intézkedést nem roma-programként a legcélszerűbb meghatározni. Így – részben „placebóként” – olyan intézkedéseket is szerepeltet e programokban, amelyeknek céljukat, jellegüket tekintve nincs helyük egy integrációs stratégiában.

A megoldás – véleményem szerint – a következő lehet: megfelelő adatfelvételt követően, illetve a szociológiai kutatások adatait felhasználva meg kell jelölni, hogy az egyes programokban milyen arányban kell részesednie a roma lakosságnak, és mérni kell az egyes programok eredményességét. Emellett az integrációs programban hangsúlyosan kell helyet kapniuk a társadalmi toleranciát növelő és önkéntes jogkövetést segítő eszközöknek. A kultúra megőrzését, illetve egyenlő bánásmód jogi követelményének érvényesítését szolgáló eszközöknek pedig főszabályként ki kell kerülniük e programokból. Fontos lenne továbbá egy hosszú távú stratégia készítése, de nem a hagyományos tárcaközi mechanizmusban, hanem – az egyes tárcák és a cigányság képviselőinek bevonása mellett – szociológusok, közgazdászok, demográfusok, politológusok, média-szakemberek, illetve az egyes ágazatok szakértőinek aktív közreműködésével.

Összegzés, tanulságok

A faji diszkrimináció elleni fellépésre vonatkozó európai uniós és nemzetközi joganyagokat, ajánlásokat, valamint az ezekhez kapcsolódó szakirodalmi forrásokat áttekintve egyértelművé vált, hogy a diszkriminációt tiltó jogszabályoknak kizárólag az azokat kiegészítő, támogató jogon kívüli intézkedésekkel együttesen lehet valós társadalmi hatása. E felismerés az alapja annak a dolgozatban részletesen ismertetett modellnek, amely egy komplex antidiszkriminációs stratégia elemeit és azok egymáshoz fűződő viszonyát tartalmazza. E stratégia három főbb pillére épül, ezek: az aktuális, jelenben megvalósuló diszkrimináció megszüntetését célzó intézkedések, a társadalom attitűdjének megváltoztatását, az előítéletek csökkentését célzó eszközök, valamint a hátrányos helyzet felszámolására, az esélyegyenlőség megteremtésére irányuló intézkedések. A stratégia sikerességének előfeltétele pedig, hogy megfelelő adatokkal és pontos ismeretekkel rendelkezünk a diszkriminációs helyzetek alanyairól és elszenvédőiről, valamint az előítéletek mélységéről és eredőiről. Az aktuális diszkrimináció felszámolását két, egymást kiegészítő eszköz szolgálná: a jogszabályi tilalom, valamint a diszkrimináció felszámolását szolgáló egyéb jogi és nem jogi eszközök (az önkéntes jogkövetést elősegítő eszközök és a mainstreaming). Az egyes országok vizsgálata e modell alapján történt.

A jogszabályi tilalom kialakítását minden esetben megelőzi egy előzetes döntés arról, hogy mely jogágban érdemes elhelyezni a diszkriminációt tiltó rendelkezéseket. Elméletileg akár a büntetőjog, akár magánjog illetve a közigazgatási jog is alkalmas lehet e szabályok integrálására. Az optimális jogági választás vizsgálata során arra a megállapításra jutottam, hogy ez nem pusztán formális, kodifikációs kérdés, hanem azon túlmutató, elvi szintű állásfoglalás a diszkrimináció mibenlétéről. A dilemma lényege tehát az, hogy egy adott társadalomban milyen cél tűzhető ki reálisan az antidiszkriminációs szabályozás számára. A hátrányos megkülönböztetés (különösen a faji alapú diszkrimináció) ellen fellépő jogi szabályozás ugyanis önmagában paradoxont hordoz: míg a jogszabályok az esetek nagy részében olyan társadalmi érdeket védenek, amely tekintetében széles körű a társadalmi konszenzus, addig a faji diszkriminációs szabályozás tekintetében ez nincs így. E területen gyakran éppen a társadalmi konszenzus ellenében kell érvényesíteni az alapvető alkotmányos értékeket. Nem szabad tehát megfedkedezni arról, hogy a társadalom állapotát nem lehet hermetikusan elválasztani a szabályozás jellegétől, módszerétől, hiszen ezek kölcsönösen hatnak egymásra. Egy olyan országban, ahol a közvélemény a diszkriminálót pártolja, és ésszerű, szükségszerű cselekedetnek tekinti a megkülönböztetést, nem célravezető a represszív megközelítésmód. A szankció „igazságtalanságának” vélelme, és az annak kapcsán jelen lévő széles körű társadalmi konszenzus csak még inkább mélyíti a szakadékot és a diszkriminációt eredményező előítéleteket, indulatokat. Minél előítéletesebb és ellenállóbb egy társadalom, annál nagyobb súllyal kell, hogy jelen legyenek mind a diszkrimináció elleni fellépés jogon kívüli eszközei, mind pedig a konszenzusra építő, reparatív-preventív elemek a jogi szabályozásban.

Az pedig, hogy a diszkriminációt társadalmi tünetnek, jelenségnek, vagy pedig egyedi, deviáns magatartásformának tekintjük, a szankciórendszer kialakítására is hatással van. A 2000/43/EK irányelv a szankciórendszer kapcsán előírja, hogy annak hatékonynak, arányosnak, és visszatartó erejűnek kell lennie. Az Európai Bíróság gyakorlatán és nemzetközi források elemzésén alapul a dolgozatban ismertetett javaslat az antidiszkriminációs szankciórendszer felépítésére.

Az „ideális” antidiszkriminációs szankciórendszer a következő tényezők kombinációjából építkezne: Elsődlegesen a sértett helyzetének helyreállítását tartaná szem előtt, ahol lehet, a reparáció nem pénzbeli formáinak alkalmazásával, ahol ez nem lehetséges, illetve a sértett nem kívánja, ott kártérítés fizetése útján. Másodlagos prioritás a tágabb

értelemben vett visszatartó erő lenne. Ez szükség szerint a reparáció mellett a nevelő jellegű szankciók alkalmazásában nyilvánulna meg. (Azaz első lépésként a kifejezést szoros értelemben véve nem „szankcionálná”, csupán helyreállíttatná az okozott kárt illetve megkísérelné „megnevelni” az elkövetőt.) A nevelő jellegű szankciók visszatartó hatása a végrehajtásukból eredő „kellemetlenségek” mellett abban rejlene, hogy valós attitűd-változást érhetnének el. Amennyiben a fentiek nem bizonyulnak hatékonynak, illetve különösen nagy súlyú vagy ismételt jogsértés esetén valódi represszív szankciók alkalmazására is sor kerülhetne. Ezek elsősorban az adott jogviszonyhoz kötődő jogkorlátozó intézkedések lennének, másodsorban pedig bírság, büntetés illetve a határozat nyilvánosságra hozatala is lehetséges lenne.

A fenti szankció-skála alapján a jogági szabályozás kérdésére is egyértelmű válasz adható tehát: a diszkrimináció-tilalom büntetőjogi megközelítése helyett a magánjogi szabályozást érdemes előtérbe helyezni, a büntetőjog eszközeinek szerepét pedig célszerű járulékosra korlátozni. Érdemes azonban különválasztani magának a diszkriminációnak, illetve az Irányelv szerinti zaklatást megvalósító magatartásoknak a büntetőjogi szankcionálását. Míg a szűk értelemben vett diszkrimináció büntetőjogi szankcionálása a fentiek szerint valóban nem tűnik célravezetőnek, a zaklatás fogalmi körébe tartozó egyes magatartásokra célszerű lehet a büntetőjogi reakció, többek között azért is, mert míg a diszkriminatív magatartás valóban nem csupán néhány deviáns személy sajátja, a zaklatást megvalósító magatartásformák – aktívabb, támadóbb jellegük miatt – társadalmilag kirívó, deviáns magatartást tételeznek fel. Szintén célszerűnek tűnik a rasszista motívum minősítő illetve súlyosító körülményként történő értékelése is.

A stratégia részét képezik az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló ún. pozitív intézkedések is, amelyeknek két kategóriáját célszerű megkülönböztetni: a megerősítő intézkedés és az ún. ésszerű alkalmazkodás kategóriáit. Közös jellemzőjük, hogy alkalmazásuk általában nem kötődik automatikusan bizonyos tulajdonsághoz, alkalmazásuknak szükségszerű feltétele valamely hátrány, akár kiindulópontként (megerősítő intézkedés), akár eredményként (ésszerű alkalmazkodás). E hátrány eredhet: a múltbeli diszkrimináció hatásaiból (megerősítő intézkedés), illetve egy nem diszkriminatív szabályozás és egy adott tulajdonság konfliktusából (ésszerű alkalmazkodás). (Kivétel a főszabály alól, hogy az ésszerű alkalmazkodást megalapozó fogyatékoság önmagában is hátrányként jelentkezik.) Azt, hogy melyik intézkedés adekvát, a hátrány jellege, illetve ezzel kapcsolatban az elérendő cél határozza meg. Míg a megerősítő intézkedés a hátrányból adódó különbségek felszámolására törekszik, emiatt ideiglenes, addig az ésszerű alkalmazkodás a ténylegesen különböző helyzetekhez alkalmazkodó szabályok alkotásával szünteti meg a hátrányos eredményt.

A megerősítő intézkedések két nagy kategóriájának, az esélyegyenlőségre illetve az eredmények egyenlőségére törekvő intézkedések elkülönítését, valamint uniós és nemzetközi jogi hátterük elemzését követően arra a következtetésre jutottam, hogy a megerősítő intézkedésekkel összefüggő legfontosabb követelmény, hogy azok ne valósítsanak meg diszkriminációt. A pozitív intézkedéseket, mivel azok eltérő bánásmódot valósítanak meg az adott életviszony vonatkozásában összehasonlítható helyzetben levő, de bizonyos tulajdonságokkal (nem) rendelkező személyekkel szemben, ugyanúgy alá kell vetni diszkrimináció azonosítására szolgáló tesztnek, mint a többi eltérő bánásmódot megvalósító intézkedést. Az ésszerű alkalmazkodás esetén a diszkrimináció megvalósulásának esélye igen csekély, és könnyen kiküszöbölhető, a megerősítő intézkedések kapcsán azonban elővigyázatosságra van szükség. A megfelelő intézkedések megválasztása során tekintettel kell lenni arra, hogy az adott kisebbség problémái hogyan helyezkednek el a társadalom egészének problémái körében. Általában célszerűbbnek tűnik az általános szociálpolitikai intézkedések alkalmazása a kisebbség-specifikus megerősítő intézkedések helyett. Az

általános intézkedések kidolgozása és végrehajtása során azonban kulcsfontosságú a mainstreaming, azaz az adott intézkedés kisebbségekre gyakorolt hatásának folyamatos vizsgálata és értékelése.

A három állam intézkedéseinek elemzése megerősítette azt az előfeltevést, hogy a vizsgált országokban az alapvető problémák – lényegüket tekintve – azonosak. Az egyes országokban jelen lévő nemzeti-etnikai kisebbségek – legyenek akár őslakosok, akár bevándorlók, akár volt gyarmatok polgárai – helyzetét egyaránt a diszkrimináció, a társadalmi-gazdasági hátrányok és végül, de nem utolsó sorban a speciális kulturális, vallási, és ezekből eredő életmódbeli szükségleteihez való alkalmazkodás igénye jellemzi. Ha pedig a többség szempontjából nézzük e közösségeket, akkor fizikai jegyeik alapján a többségtől eltérő, gyakran elkülönülten élő, szegény, marginalizálódott idegen csoportokat látunk.

Alapvető kérdés, hogy e kirekesztett, hátrányos helyzetű és egyben speciális igényekkel bíró csoportok és a tőlük idegenkedő többség hogyan tudnak ugyanazon, egységes, de sokszínű társadalomba integrálódni. Ezáltal eljutunk a téma egyik kulcskérdéséhez, amelyet az Európai Uniónak sem sikerült átformálnia illetve értelmezhetetlenné tennie: ahhoz, hogy mitől érzi magát közösségnek egy közösség, hogy mitől érzi magát azonos csoporthoz tartozónak egyik ember a másikkal, és mitől érzi idegennek a harmadikat. (Az európai állampolgár-tudat talán még egyik államban sem jelent meg annyira erősen, hogy annak valamiféle integratív-kiegyensúlyozó hatása legyen.)

E kérdésre pedig a nemzetiség illetve állampolgárság fogalmai, illetve ezek adott államban való értelmezése adhatnak választ. A három vizsgált ország esetében látható, hogy Franciaország és Nagy-Britannia több-kevésbé egyértelműen állást foglaltak e két fogalom egymáshoz viszonyított jelentése és jelentősége tekintetében. Franciaországban, ahol a nemzetiség fogalma önmagában nem is értelmezhető,¹¹⁶⁸ egységes államnemzeti koncepcióba próbálják összetömöríteni a francia állampolgárokat, és a közös „nemzeti” értékeket alkotmányban deklarált „köztársasági értékekkel kívánják helyettesíteni. Ez azonban – annak ellenére, hogy az államnemzeti felfogás alapvetően alkalmasabb a kisebbségi közösségek integrálására – az erőszakos egységessé-egyformává tétel és az egyes közösségi értékek magánszférába szorítása miatt asszimilációs törekvésként jelenik meg. A kisebbségi közösségek sajátos vallási és kulturális értékeinek ignorálása pedig vagy sikeres asszimilálódást von maga után, vagy pedig ellenállást, „frontvonalak” kialakulását eredményez.

Nagy-Britanniában szintén nem kultúrnemzeti hagyományokat követnek, hanem alapvetően nyitottan, az ésszerű alkalmazkodás stratégiáját választva közelítenek a kisebbségekhez. Úgy tűnik, egyre tudatosabb a törekvés arra, hogy az állampolgárság fogalmának alakításával teremtsenek kohéziót és összetartást az eltérő helyzetű és háttérű csoportok között. E koncepció is államnemzeti megközelítésmódon alapul, azonban nem a kulturális értékek kiszorításával, hanem a kulturális sokszínűség elismerésével operál. Éppen e miatt a nyitottabb és szélesebb látókörű megközelítésmód miatt Nagy-Britanniában jobb talaja van az anti-diszkriminációs szabályozásnak Franciaországnál.

E gondolatok azonban visszavezetnek bennünket a társadalom állapota és az antidiszkriminációs stratégiák alakítása közötti összefüggéshez, azaz ahhoz, hogy e területen gyakran éppen a társadalmi konszenzus ellenében kell érvényesíteni az alapvető alkotmányos értékeket. Attól is függ tehát az antidiszkriminációs szabályozás hatásfoka, hogy mennyiben áll mellette/vele szemben a közvélemény szimpátiája. E tekintetben ismét Nagy-Britannia az, ahol a leginkább beépült a közvélekedésbe, a mainstream értékrendbe az egyenlő bánásmód elvének tisztelete. A három ország vizsgálata során nyilvánvalóvá vált: minél súlyosabb a

¹¹⁶⁸ A franciák számára nem értelmezhető önálló, elkülönült fogalomként az állampolgárság (citoyenneté) és a nemzetiség (nationalité), számukra a kettő egymás szinonimájaként ugyanazt jelenti.

probléma, és minél ellenállóbb a társadalom, annál komplexebb stratégiára és annál kevésbé tipikus jogi szabályozásra van szükség. Ehhez képest azt láthatjuk, hogy a talán legtoleránsabb Nagy-Britanniában a legösszetettebb, innovatívabb és szélesebb körű a jogi szabályozás.

Mindezekből számos következtetés vonható le Magyarországra nézve.

A magyar rendszert megvizsgálva azt láthattuk, hogy sok a törekvés, sok az intézmény, a tilalom, a program, viszont kevés a koncepció, a stratégia és az egyértelmű akarat. Magyarország máig nem tudott egységes, az egyes pártokon, szervezeteken átívelő, konszenzusos választ adni nemzetiség-állampolgárság problematikájára, így a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek, bevándorlók megítélésére, státuszára sem. Hiába a hangzatos deklaráció az Alkotmányban, amely szerint „a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők”¹¹⁶⁹, és hiába a következetesen erre épülő jogszabályok, ezt az elvet a közvélemény formálói nem képviselik következetesen, ehelyett állandó bizonytalanság és zavar uralkodik a nemzet, az állam fogalma kapcsán. Elegendő csak a cigány lakosság helyzetére gondolnunk: (néhány kivételtől eltekintve) bűnbakként, problémák okozójaként és elszennvedőjeként szerepelnek a közbeszédben, nem pedig a nemzet egyenjogú, azonos értékű tagjaiként.

A közvélemény szerint – ahogy a hazai helyzet bemutatása során láttuk – ma Magyarországon indokolt, „legitim” dolog romákat diszkriminálni. A diszkriminálót tehát széles körű társadalmi támogatás övezi, azaz ahogy azt már jeleztem: elkerülhetetlen és kiemelten fontos lenne a szabályozást ennek megfelelően alakítani, és a hatályos rendelkezéseknél jobban kiemelni a represszív közigazgatási szabályozási logikából.

Ennek megvalósítása érdekében a következő javaslatokat fogalmaztam meg: a jogorvoslati fórumok, így különösen a két legnagyobb, legáltalánosabb hatáskörű antidiszkriminációs intézmény: a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa és az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) jogállásának, hatáskörének és eljárásának összehasonlítása nyomán arra a megállapításra jutottam, hogy a hatékony jogérvényesítés érdekében elengedhetetlen a fórumrendszer egyszerűsítése és a szankciórendszer hatékonyabbá tétele.

Véleményem szerint célravezető lenne, ha a faji diszkrimináció eseteireiben mindössze három fórum maradna meg a jelenlegi összetett fórumrendszerből. Hatósági eljárást indítani az egyenlő bánásmód sérelme esetén kizárólag az EBH előtt lehetne, emellett megmaradna a kisebbségi biztos eljárása illetve a bíróságok előtti jogérvényesítés. A kisebbségi biztos és az EBH egymást kiegészítő fórumokként működne. A szankciórendszer hatékonyságát az biztosítaná, ha – az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése vonatkozásában – újrakodifikálnák a biztos ajánlás-tevő, kezdeményező jogkörét, a következők szerint:

- A biztos hatáskörét ki kellene terjesztetni a faji diszkrimináció Ebktv.-ben meghatározott valamennyi esetkörére.
- Törvényben kellene rögzíteni a biztos békés megegyezést elősegítő (mediációs) tevékenységét, illetve rendelkezni kellene arról, hogy a felek közti megegyezés valamint az elfogadott ombudsmani ajánlás végrehajtható közigazgatási határozatnak minősül.
- A biztos ajánlás, kezdeményezés tartalmáról példálózó jelleggel rendelkezzen a törvény, különös tekintettel a reparatív és a preventív, nevelő jellegű szankciókra.
- Amennyiben az ajánlást a jogsértő nem fogadja el, illetve nem születik megegyezés a felek között, az ombudsman az EBH-hoz fordulhatna, kezdeményezve az Ebktv.-ben

¹¹⁶⁹ Alkotmány 68.§ (1) bekezdés

meghatározott jogkövetkezmények alkalmazását. Így – optimális esetben – a diszkrimináció szankciórendszere kétlépcsőssé válna, és jobban igazodna a diszkrimináció sajátos társadalmi jellegéhez.

Első körben tehát optimális esetben a kisebbségi biztos járna el a faji diszkrimináció eseteiben, és ezt követően – a makacs, megegyezésre illetve a preventív-reparatív tartalmú ajánlás figyelembe vételére nem hajlandó, „megrögzött” diszkrimináló esetében – kerülhetne sor represszív jogkövetkezmények alkalmazására is az EBH eljárásában. Emellett az egységes jogalkalmazást az biztosítaná, ha a Tanácsadó Testület funkcióját és státuszát kiszélesítenénk: az nem kizárólag az EBH mellett működne, hanem az EBH, a kisebbségi biztos és a bíróságok közös tanácsadója lenne. Mérlegelendő a Testület állásfoglalásainak súlya, jogi kötőereje is. Megfontolandó, hogy állásfoglalásait így a jogalkalmazás során kötelező legyen mérlegelni (legalábbis az ombudsman és hatóság esetén), amennyiben attól akár az EBH, akár a biztos eltérne, akkor indokolnia kellene. Szükség esetén egy formalizált egyeztetési mechanizmust is be lehetne iktatni a rendszerbe. Emellett biztosítani kellene, hogy a Tanácsadó Testület rendszeres, közös képzéseket szervezzen a Hatóság és az ombudsman munkatársainak, valamint a diszkriminációs ügyekben potenciálisan eljáró bírácoknak, és a közérdekű igényérvényesítésre feljogosított szervezeteknek. A közös képzés szintén az egységes, egymás gyakorlatára figyelemmel lévő, rendszerszerű jogalkalmazást biztosítaná. A képzés azonban átvizet a jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések területére, ahol Magyarországnak szintén alapvető változásra, fejlődésre van szüksége.

A hátrányos helyzet felszámolására, illetve a kisebbségi identitás erősítésére szolgáló specifikus roma-programok kapcsán koncepcionális zavar tapasztalható. Magyarország 1997-től kezdve középtávú programok, intézkedéscsomagok keretében igyekezett megoldást találni a cigány lakosság összetett problémáira, e programok tömörítették a jogon kívüli intézkedések jelentős részét. A romák helyzetének javítását célzó programok elemzése során azonban látható: azok inkább rész-intézkedések összességének tűnnek, nem látszik mögöttük átgondolt, erős koncepcionális háttér. Úgy tűnik, részleteiben tisztában vannak ugyan az intézkedések kidolgozói a cigányság hátrányos helyzetének összetevőivel, illetve az egyes összetevők közötti összefüggésekkel, azonban nem helyeztek kellő hangsúlyt az intézkedéseket mögöttes jelleggel összefogó célokra, így nem aknázzák ki teljesen az elméletileg lehetséges antidiszkriminációs stratégiákat sem. A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedésekkel kapcsolatos legnagyobb probléma, hogy céljuk nem világos, módszereik sem tisztázottak, és – az egyes stratégiák hangzatos elnevezései ellenére sem – alkotnak logikus, egységes rendszert sem önmagukban, sem pedig a környező jogszabályi környezettel. A mai „tervek” nagyrészt általános szociális, szociálpolitikai intézkedéseket alkalmaznak anélkül, hogy biztosítanák, hogy azok ténylegesen eljussanak a címben szereplő célcsoportokhoz. Mivel azonban – látszólag – továbbra is a speciális programok logikai rendje érvényesül Magyarországon, nem megfelelően kiépítettek a mainstreaming eszközei sem, azaz nem biztosított, hogy a roma lakosság helyzetének javítását, illetve a többség és kisebbség közötti kapcsolatok javulását horizontális prioritásként minden egyes ágazati döntés során figyelembe vegyék.

A koncepcionális zavar a diszkrimináció elleni fellépés valamennyi jogon kívüli eszköze tekintetében érvényesül: például, – bár lényeges lépések történtek az irányban, hogy a többségi társadalom előítéleteinek leküzdésére használják az oktatás nyújtotta lehetőségeket – nem állítják következetesen az antidiszkriminációs törekvések szolgálatába a nevelés-oktatás eszközrendszerét.

Lényegi probléma továbbá, hogy nincsenek megfelelő adatok a roma népesség lélekszámáról, belső tagozódásáról, tényleges helyzetéről, csakúgy, mint a többségi

társadalom előítéleteiről. Így sem az intézkedések célzott kidolgozása, sem hatékonyságuk utólagos vizsgálata nem lehetséges.

A jogszabályi tilalmon túlmutató intézkedések funkcionalitása véleményem szerint a következő módon állítható helyre: megfelelő adatfelvételt követően, illetve a szociológiai kutatások adatait felhasználva meg kell jelölni, hogy az egyes programokban milyen arányban kell részesednie a roma lakosságnak, és mérni kell az egyes programok eredményességét. Emellett az integrációs programban hangsúlyosan kell helyet kapniuk a társadalmi toleranciát növelő és önkéntes jogkövetést segítő eszközöknek. A kultúra megőrzését, illetve egyenlő bánásmód jogi követelményének érvényesítését szolgáló eszközöknek azonban főszabályként ki kell kerülniük e programokból. Fontos lenne továbbá egy hosszú távú stratégia készítése, de nem a hagyományos tárcaközi mechanizmusban, hanem – az egyes tárcák és a cigányság képviselőinek bevonása mellett – szociológusok, közgazdászok, demográfusok, politológusok, média-szakemberek, illetve az egyes ágazatok szakértőinek aktív közreműködésével. A speciális program kidolgozása mellett mindenképpen szükséges lenne angol példa alapján beépíteni a mainstreaming módszerét a cigányság problémáinak kezelésébe.

A jogalkotás terén a mainstreaming módszeres, folyamatos megvalósulásának lehetséges módja lenne, ha törvényi szinten szabályoznák illetve erősítenék meg a kisebbségi biztos részvételi lehetőségét a kisebbségeket közvetlenül vagy közvetve érintő jogszabályok véleményezésében. Fontos, hogy az ombudsman a nem specifikusan kisebbségeket érintő (tipikusan oktatási, kulturális, foglalkoztatási, egészségügyi vagy szociális tartalmú) jogszabályokat is áttekintse abból a szempontból, hogy azok miként érintik a kisebbségi közösségek helyzetét, a kisebbség és többség viszonyát. (A hatályos jogszabályok alapján sem a véleményezési eljárásba bevonni, sem pedig véleményét figyelembe venni nem kötelező az eljárásban.) E helyzet sürgős rendezést igényelne, szükséges lenne törvényi szinten szabályozni, hogy mely jogszabályokat kell kötelező jelleggel megküldeni a kisebbségi ombudsman részére, és a formalitás mellett nagyobb súlyt adni véleményének.

Az „összegzés összegzéseként”: az egyenlőség alkotmányos elvének érvényesítését nem célravezető ad hoc módon, világos koncepció hiányában elkezdni. A társadalom alappilléreinek egységes és összehangolt társadalmi kommunikáció útján való megváltoztatása nélkül minden elszigetelt intézkedés hatékonysága a potenciális hatékonyságnak csak töredéke. A hátrányok minden makro-és mikro-szintű kezelése csak tüneti gyógymód, ami fontos ugyan, de nem elegendő. Ugyanez vonatkozik a jogi szabályozásra is, amelynek viszont lehetnek stratégiai hatásai is, amelyeket messzemenően ki kell aknázni. Így a jogi megoldásoknál kiemelt hangsúlyt kell helyezni a generál-prevenció, a meggyőzés, konszenzus-keresés, a békés megegyezés elősegítésének szempontjaira, átfogó koncepcióba ágyazott, kölcsönös és szoros kapcsolatot teremtve ezáltal a diszkrimináció elleni fellépés jogi és jogszabályi tilalmon túlmutató eszközei között. Azaz: bár a diszkrimináció elleni fellépés alapvetően nem kizárólag jogász feladat, de a jogi szabályozás tudatos alakításával a jogalkotók is sokat tehetnek a társadalomban rejlő problémák megoldása érdekében.

A kézirat lezárása: 2009. július 15.

Felhasznált irodalom

- A briefing on the health and education of Gypsies. – www.travellerslaw.org.uk
- A general briefing for the Housing Bill. – www.travellerslaw.org.uk
- A lot done, a lot to do. Our vision of an integrated Britain. Commission for Racial Equality, September 2007 – <http://www.equalityhumanrights.com/en/publicationsandresources/Documents/Race/A%20lot%20done,%20a%20lot%20to%20do%20-%20Our%20vision%20for%20an%20integrated%20Britain.pdf>
- A Magyar Köztársaság Kormánya – Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2003. február-2005. február) – www.eselyegyenloseg.hu
- A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról. – In: Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről. 2006. – www.obh.hu
- Akermark, Sia Spiliopoulou: The limits of pluralism – Recent jurisprudence of the European Court of Human Rights with Regard to Minorities. Does the Prohibition of Discrimination add Anything? In: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 3/2002, p. 21. – www.ecmi.de
- Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet: Összegző, helyzetfeltáró tanulmány. A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról. 2008. március. (kézirat)
- Allen, Robin: From Outlawing Discrimination to Promoting Equality. (European Conference on Data to Promote Equality) Helsinki, 9-10. December 2004. 5.p. – www.europa.eu.int
- Ambrus Mónika: A bizonyítási teher megosztása a diszkriminációs panaszok elbírálásakor. In: Fundamentum 2/2007.sz. pp.78-86.
- Analyses: Équité et action positive à la française (14/02/2004) – www.le114.com
- Analytical Report on Legislation RAXEN National Focal Point United Kingdom Commission for Racial Equality (CRE) London Vienna 2004 – <http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/RAXEN/4/leg/R4-LEG-UK.pdf>
- Annual report on equality and non-discrimination 2003. Towards diversity (European Commission) – http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/poldoc/annualrep06_en.pdf
- Appel: Grandes écoles et discrimination socio-économique (19/10/2004) – www.le114.com
- Aridj, Jamila: Statistiques Ethniques. Yazid Sabeg veut „montrer le vrai visage de la France.” – Publié le 23.03.2009., modifié 07.05.2009. – <http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2009-05-07/yazid-sabeg-je-veux-montrer-le-vrai-visage-de-la-france/920/0/341353>
- Aronson, Elliot: A társas lény. KJK-Kerszöv. Kiadó, Budapest 2002
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciója. (IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472), Budapest, 2002. november (kézirat)
- Baranyi Béla – G. Fekete Éva – Koncz Gábor: A roma szegregáció kutatásának területi szempontjai a halmozottan hátrányos helyzetű Encsi és Sellyei-Siklósi kistérségekben. In: Kállai Ernő (szerk.): A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest 2003., pp. 103-124.

- Barry B.L., *Elis: Strategic Enforcement – From Concept to Practice*. In: Strategic Enforcement and the Equal Treatment Directives. (Report of the Sixth Experts' Meeting, Hosted by the Irish Equality Authority, 4-5 March 2004) pp.4-17
- Barton, Sacha: Ethnic Monitoring, Gypsies and Travellers. In. Roma Rights Quarterly 2/2004 – www.errc.org
- Beállítódás a romákkal kapcsolatban. Kiemelt megállapítások – Követéses kutatás. Esélyegyenlőségi Kormányhivatal, Európai Bizottság Magyarországi Képviselte. (Készítették: a Fact és Szocio-Gráf Intézetek) 2005.
- Beállítódás a romákkal kapcsolatban. Összefoglaló megállapítások. (Országos reprezentatív kutatások eredményei alapján.) Esélyegyenlőségi Kormányhivatal, Európai Bizottság Magyarországi Képviselte. (Készítették: a Fact és Szocio-Gráf intézetek) 2004
- Beccaria, Cesare: A bűnökről és a büntetésekről. (ford.: Madarász Imre) Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 1998
- Bell, Mark: Combating racism through european laws: a comparison of the racial equality directive and Protocol 12. In: Isabelle Chopin – Ian Niessen (Eds.): Combating racial and ethnic discrimination: Taking the european legislative agenda further. Brussels, London March 2002, Migration Policy Group, Commission for Racial Equality pp. 7-34 – www.migpolgroup.com
- Bitskey Botond – Gyulavári Tamás: Kell-e diszkriminációs törvény? In: Jogtudományi Közlöny 1/2003 pp.1-8.
- Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. In: Acta Humana 2001. No.43 pp. 5-30
- Bossuyt, Marc: Prevention of Discrimination: The concept and practice of affirmative action. (Final Report submitted by Mr. Marc Bossuyt, Special Rapporteur, in accordance with Sub-Commission resolution 1998/5 (E/CN.4/Sub.2/2002/21) 17. June 2002.) - [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.2002.21.En?Op=endocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.2002.21.En?Op=endocument)
- Breaking the Barriers – Romani Women and Access to Public Healthcare – September 2003, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – <http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ROMA/rapport-en.pdf>
- Briefing on combatting racist crimes. The need for an EU level instrument on racism and xenophobia. (16. June 2006.) Commission for Racial Equality (kézirat)
- Brisset, Claire (Défenseur des enfants): Légiférer sur les signes vestimentaires à l'école. Éviter le piège du communautarisme. (19. novembre 2003) www.defenseurdesenfants.fr
- Brocard, Lucie: Le systeme francais de lutte contre les discriminations. In: Du principe vers la pratique. Evaluation de la legislation relative à la discrimination raciale et ethnique des différents États-membres de l'Union Européenne. Chapitre II. Juin 2001. - www.enar-eu.org
- Buergenthal, Thomas: Nemzetközi emberi jogok. Helikon Kiadó 2001
- Cahn, Claude: Towards Realising a Right to Positive Action for Roma in Europe: Connors v. UK. In Roma Rights Quarterly 1/2005 – <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2160>
- Cahn, Claude: Void at the Centre: (The Lack of) European Union Guidance on Ethnic Data. In: Roma Rights Quarterly 2/2004 – <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1942>
- Chalmers, Damian: The Mistakes of the Good European? In: Sandra Fredman (ed.): Discrimination and human rights: the case of racism. Oxford, Oxford University Press 2001, pp.193-250.
- Charte de la diversité: 35 entreprises s'engagent (22/10/2004) – www.le114.com
- Clément, M. Pascal: Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (No.1378)

- relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics. (02.02.2004) – www.assemblee-nationale.fr
- Cohen, Barbara: Commission welcomes creation of a National Equality Taskforce. 14. June 2008. – <http://www.equalityhumanrights.com/en/newsandcomment/Pages/NationalEqualityTaskforce.aspx>
- Cohen, Barbara: Executive summary – Discrimination based on racial and ethnic origin. United Kingdom. 21. June 2004. – http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/race_uk.pdf
- Cohen, Barbara: Executive summary – Discrimination based on religion and belief – United Kingdom. 21. 06. 2004. p.1. – http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/religion_uk.pdf
- Cohen, Barbara: Positive Obligations: Shifting the Burden in Order to Achieve Equality. In Roma Rights Quarterly 1/2005 - www.errc.org
- Committee for the Elimination of Racial Discrimination: Seventeenth periodic report of States parties due in 2002. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 28. November 2002. 147. – www.unhchr.org
- Committee for the Elimination of Racial Discrimination: Sixteenth periodic reports of state parties due in 2002. France (15. March 2004.) – [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.FRA.CO.16.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.FRA.CO.16.En?Opendocument)
- Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands. European Commission August 2004. – http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/compstud04_en.pdf
- Condamnation pour discrimination municipale dans les mariages (14.03.2003) – www.le114.com
- Convention de partenariat entre le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire – direction générale de la police nationale et la Haute autorité de Lutte Contre les Discriminations. – www.halde.fr
- Cooper, Jonathan : Applying Equality and Non-Discrimination Rights through the Human Rights Act 1998. In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: developing and using a new legal framework: new routes to equality, Oxford, Hart Publishing 2000 pp.39-64.
- Cormack, Janet (ed.): Discrimination in Working Life: Remedies and enforcement. – 4th Expert meeting report. Migration Policy Group 2004. – In: <http://www.migpolgroup.com/documents/2491.html>
- Critical review of academic literature relative to the EU directives to combat discrimination. European Commission Directorate-General for Employment. July 2004 – http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/crivev.pdf
- de Rudder, Veronique - Vourc'h, Francois- Poiret, Christian: Les enjeux politiques de lutte contre le racisme: discrimination justifiée, Affirmative Action, discrimination positive, parle-t-on de la même chose? In: Les Cahiers du Cériem No.7, Juin 2001 (Centre d'étude et de Recherche sur les Relations Inter-Ethniques et les Minorités) pp.5-15
- Déclaration formulée par la France lors de la signature de la Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires. – <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1999/99-412-dc/decision-n-99-412-dc-du-15-juin-1999.11825.html>
- Des pratiques pour l'égalité des chances. Que répondent les entreprises à la Halde. – http://www.halde.fr/IMG/pdf/Livret_Entreprises_2007.pdf

- Dieckhoff, Alain*: Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. In: *Nacionalizmuselméletek*. (Szöveggyűjtemény), Budapest 2004, Rejtjel Kiadó.
- Discrimination in the European Union. Eurobarometer. (Fieldwork: June-February-March 2008.; Publication: July 2008.) In: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_en.pdf
- dr. Belánszki Gyula – dr. Fórika László – dr. Magicz András – dr. Polgár Anna – dr. Szajbély Katalin (szerk.)*: A kisebbségi önkormányzatok kézikönyve. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest, 2006
- ECRI Second Report on France. CRI (2000) 31 Adopted on 10. Dec. 1999 and made public on 27. June 2000. – http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/5-Archives/1-ECRI%27s_work/5-CBC_Second_reports/France_CBC2_en.pdf
- ECRI Second report on the United Kingdom. CRI (2001) 6 Adopted on 16. June 2000, made public on 21. March 2001- http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/5-Archives/1-ECRI%27s_work/5-CBC_Second_reports/United_Kingdom_CBC2_en.pdf
- ECRI Third Report on Hungary. CRI (2004) 25 Adopted on 5. December 2003 and made public on 8. June 2004. - http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/hungary/hungary_cbc_3.asp#P271_41499
- ECRI Third Report on the United Kingdom. CRI (2005) 27. Adopted on 17. December 2004/, Strasbourg, 14. June 2005 – http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/United_Kingdom/United_Kingdom_CBC_3.asp#TopOfPage
- ECRI REPORT ON HUNGARY (fourth monitoring cycle) Adopted on 20 June 2008 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-ENG.pdf>
- Education and Skills Bill. In: Traveller Law Reform Project (TLRP) E-mail Newsletter Number 6., 17 July 2008. - http://www.travellerslaw.org.uk/pdfs/newsletter_july_08.pdf
- Equality and Human Rights Commission: Legal Strategy 2008-9.– <http://www.equalityhumanrights.com/en/aboutus/mission/Pages/OurLegalStrategy20089.aspx>
- Equality and non-discrimination in an enlarged European Union (Green Paper) European Commission Directorate General for Employment and Social Affairs Unit D3, May 2004 - http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/ke6004078_en.pdf
- Erdő Péter*: In: Fórum In: Fundamentum 2/1997 p. 57.
- European Parliament backs new anti-discrimination directive. (Press release) 02.04.2009. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/019-53201-091-04-14-902-20090401IPR53200-01-04-2009-2009-false/default_en.htm
- Explanatory Notes to the Equality Act 2006 - http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2006/en/ukpgaen_20060003_en_1
- Fairness – A new contract with the public. The Equality and Human Rights Commission. July 2008. - http://www.equalityhumanrights.com/Documents/DLRresponses/Fairness_Final.pdf
- Farkas Lilla – Kárpáti József*: Gyerekjáték összerakni? A magyar antidiszkriminációs testület modellje. IM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok . Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Szociálpolitikai Szakmai Munkacsoport 2004/3/4.4, Budapest 2004. március (Kézirat)
- Farkas, Lilla*: Will the groom adopt the bride's unwanted child? The Race Equality Directive, Hungary and its Roma. In: Roma Rights Quarterly 1-2/2003 pp.27-48.
- Fehér Füzet 2000 (NEKI Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda. Másság Alapítvány) – www.neki.hu

- Fehér Füzet 2004 (NEKI Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda. Másság Alapítvány) – www.neki.hu
- Feischmidt Margit válasza. Fórum a kettős állampolgárságról. In: Kisebbségkutatás, 2005/1., p.33.
- Fiches pratiques du GELD: Discrimination et Code Pénal (28.05.2004) – www.le114.com
- Forray R. Katalin – Mohácsi Erzsébet (szerk.): Esélyek és korlátok: A magyarországi cigány közösség az ezredfordulón. Cigány tanulmányok, 6., PTE BTK Romológiai Tanszék Pécs 2002. <http://nti.btk.pte.hu/rom/dok/Komp.pdf>
- Fredman, Sandra: Combating Racism with Human Rights: The Right to Equality. In: Sandra Fredman (ed.): Discrimination and human rights: the case of racism. Oxford, Oxford University Press 2001, pp. 9-44.
- Gearty, Connor A.: Race discrimination and the role of the European Union In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: developing and using a new legal framework: new routes to equality. Oxford, Hart Publishing 2000 pp.113-120
- Guild, Elspeth: The European Union and Art.13. of the Treaty establishing the European Community In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: developing and using a new legal framework: new routes to equality. Oxford, Hart Publishing 2000 pp.65-79
- Gypsies and Travellers: A strategy for the CRE, 2004-2007. – www.cre.gov.int
- Gyulavári Tamás: Az antidiszkriminációs szabályozás reformjáról In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzetközi konferencia Budapest, 2001. december 6-7.. Budapest 2002. pp. 35-68
- HALDE: Dossier de presentation. Rapport annuel 2008. - http://www.halde.fr/rapport-annuel/2008/Halde_Dossier_de_presse.pdf
- Harcelement moral dans la relation de travail. (25.05.2004) – In: www.le114.com
- Háttéranyag. A hosszú távú stratégia illeszkedése a társadalmi folyamatokba. – A Magyar Köztársaság hosszú távú roma társadalom-politikai stratégiája.(2000) – <http://www.romaweb.hu/romaweb/index.jsp?p=politika&pid=152>
- Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité. Rapport Annuel 2005 – <http://www.halde.fr/rapport-annuel/2005/pdf/HALDE-rapport-annuel-2005.pdf>
- Haute Autorité de Lutte Contre les Discriminations et Pour l'Égalité. Rapport Annuel 2006. - <http://www.halde.fr/rapport-annuel/2006/>
- Head, Michael: Diszkrimináció elleni védelem az ECHR alapján. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzetközi konferencia, Budapest 2001. december 6-7. Nemzeti és Etnikai kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest 2002 pp. 11-18
- Hepple, Bob: A Unified Approach to Equality Law. In: Roma Rights Quarterly 1-2/2003.
- Housing and Regeneration Act. In: Traveller Law Reform Project (TLRP) E-mail Newsletter Number 6., 23 September 2008. - http://www.travellerslaw.org.uk/pdfs/newsletter_sept_08.pdf
- Iványi Klára (szerk.): Jogvédelem a gyakorlatban. Másság Alapítvány, NEKI Budapest, 2004– www.neki.hu
- Jelentés a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre vonatkozó kormányzati intézkedési tervről szóló 1105/2007. (XII.27.) Korm.határozatban foglalt feladatok 2008. évi időarányos végrehajtásáról (kézirat)
- Jelentés a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról. („a monoki modell”). - <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-324-torvenyellenes-szocialis-segelyek.html>
- Jells, Christine: Antidiscrimination and Accomodation (2001) In: Christopher Mc Crudden (ed.) : Anti-discrimination law. Aldershot: Ashgate 2003, pp. 388-444

- Jóri András adatvédelmi biztos a népszámlálás során gyűjthető etnikai adatokról. (Sajtóközlemény) 2009. április 9. - http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=0/Sajtokozlomenyek&dok=20090409_ABI_1
- Jóri András – Zombor Ferenc: Nyilván tartanak. A cigány szó emberi jogi vonatkozásai. In: Fundamentum 1-2/1998, pp.7-63.
- Kádár András Kristóf – Pap András László: Intézményi kakofónia – a hazai antidiszkriminációs fórumrendszeréről. In: Acta Humana. Emberi jogi közlemények. 1-2/2008.pp. 56-75.
- Kádár András Kristóf: A bizonyítási teher megosztásának kérdései. In: Fundamentum 4/2006., pp.115-124.
- Kádár András Kristóf: A bőség zavara? A magyar antidiszkriminációs fórumrendszer. In: Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya. 2009. Budapest, L'Harmattan Kiadó pp. 27-49.
- Kádár András Kristóf: Diszkriminációellenes törvény: új intézmények a magyar jogrendszerben. In: Belügyi Szemle, 2–3/2004. pp 51-69.
- Kádár András: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-irányelv tükrében. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. Nemzetközi konferencia Budapest, 2001. december 6-7.. Budapest 2002. pp. 35-68
- Kadét, Ernő: Creative accounting: State spending on programmes for Roma in Hungary. In: Roma Rights Quarterly 2-3/2001 – <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1748>
- Kakasy Judit (ford.): A pozitív diszkrimináció változatai. (Les politiques de discrimination positive. [Dossier.] = Problemes politiques et sociaux, 1999. 822. no. 3–72. p.)In: Kisebbségkutatás 1999. 4. szám - http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_1999_04/cikk.php?id=154
- Kállai Ernő: Cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon – kutatási gyorsjelentés. In: Kállai Ernő (szerk.): A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. sz. elején. Kutatási gyorsjelentés. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet 2003. pp.27-91
- Kaltenbach Jenő: Az ombudsmanok és a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogainak védelmében. In: Belügyi Szemle 2-3/2004. pp. 19-29,
- Kampányt indítottak a romákért. (2004. november 16., HVG) – www.romapage.hu
- Kántás Péter: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. In: Belügyi Szemle, 5/2003, pp. 45-65.
- Kardos-Kaponyi, Elisabeth – Regényi, Eszter – Szajbély, Katalin – Tóth, Judit: Non-Discrimination Review. Report on Hungary 2003 (Under the Stability Pact for South-Eastern Europe) (kézirat)
- Karim, Razia: A legal strategy to combine and coordinate different tools available. In: Strategic Enforcement and the EC Equal Treatment Directives. (Report of the Sixth Experts' Meeting, Hosted by the Irish Equality Authority, 4-5 March 2004) pp.26-35
- Kemény István – Janky Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. In: Kállai Ernő (szerk.): A magyarországi cigány népesség helyzete a 21. század elején. Kutatási gyorsjelentések. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest 2003.pp.7-26.
- Kemény István (szerk.):A magyarországi romák. Változó Világ 31., Press Publica p.19.
- Khan, Shakila: The Making and Future of Article 13 of the Treaty of The European Community and its implications for Muslims in Europe. – www.aml.org.uk
- Kiss Barnabás: A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében. SZEK JGYF Kiadó, Szeged 2006
- Kiss Barnabás: Az egyenlő bánásmód követelménye az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. Tomus 67. Fasc. 12. Szeged, 2005.

- Kovács András György*: A romák helyzete és a faji kapcsolatokról szóló törvény gyakorlata Nagy-Britanniában. In: Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban. Kisebbségkutatás könyvek, Szerk.: Majtényi Balázs, Lucidus Kiadó Budapest 2003. pp. 133-186
- Kretzschmar, Cyril – Ebermeyer, Sophie – Dehoumon, Mathieu*: Résumé analytique de la directive de l'égalité sans distinction de race. État actuel en France. 16. janvier 2004 – www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental-rights/pdf/legisl/msraceequality/france.pdf
- Krizsán Andrea*: Diszkrimináció-tilalom a kisebbségi biztos gyakorlatában. In: Fundamentum 2/2001, pp.24-39.
- La laïcité aujourd'hui. Rapport d'étape.(Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, 05.10.2003) – <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000728/index.shtml>
- Ladányi János – Szelényi Iván*: A kirekesztettség változó formái. Közép-és délkelet-európai romák történeti és összehasonlító szociológiai vizsgálata. Napvilág Kiadó, Budapest 2004.
- Lappalainen, Paul*: US Anti-Discrimination law. Remedies and Sanctions: Lessons and Pitfalls for the EU. In: Discrimination in Working Life. Remedies and Enforcement. (Report of the Fourth Experts' Meeting, hosted by the Swedish Ombudsman against Ethnic discrimination, 14-15. october 2003) pp. 26-35
- Larralde, Jean Manuel*: La France et les langues régionales ou minoritaires. In: Revue Belge de Droit Constitutionnel 3/1999
- Latraverse, Sophie*: Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC – Country Report France. State of affairs up to 8 January 2007 (executive summary) - http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/frrep07_en.pdf
- Lázár Guy*: A felnőtt lakosság nemzeti identitása a kisebbségekhez való viszony tükrében. In: Terestyényi Tamás (sorozatszerk.): Többség-kisebbség. Osiris Kiadó – MTA Kommunikációelméleti Kutatócsoport, Budapest 1996 pp. 9-116.
- Lerner, Nathan*: The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination. Sijthoff&Noordhoff 1980 Alphen aan den Rijn, The Netherlands Rockville, Maryland, USA
- Les discriminations raciales á l'école. Situation française en 2000. (Agence pour le développement des relations interculturelles) - http://www.adri.fr/raxen/docs/Raxen_ecole.pdf
- Majtényi Balázs*: A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon. Gondolat Kiadó, Budapest 2007.
- Majtényi Balázs-Pap András László*: Uniformizáltak-e az etnikai adatok? In: Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya. 2009. Budapest, L'Harmattan Kiadó pp. 89-110.
- Makkonen, Timo*: Data as an Opportunity to Promote Equal Rights. (Document de Fond Premier Atelier Plénier „Données en tant qu'Opportunité pour Promouvoir des Droits Égaux”) European Conference on Data to Promote Equality. 9-10. December 2004 pp.4-7
- McCrudden, Christopher*: International and European Norms Regarding National Legal Remedies for Racial Inequality. In: Sandra Fredman (ed.): Discrimination and Human Rights: The Case of Racism, pp. 251-307. Oxford University Press, 2001
- McPherson of Cluny, William, Sir*: The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an inquiry. (Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty) February 1999 - <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>

- Mélin Soucramanien, Ferdinand*: La République contre Babel. In: Revue du droit public et de la science politique en France et en étranger. 4/1999
- Mészáros Ádám*: A rasszizmus elleni büntetőjogi fellépés lehetőségei, különös tekintettel az Interneten történő elkövetés problematikájára. In: Jogelméleti Szemle 2003/4. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/meszaros16.html>
- Migrants, minorities and employment in France. Exclusion, discrimination and anti-discrimination. Raxen 3 report to the EUMC by Raxen Focal Point for France: Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI) Paris 2003 - <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/RAXEN/3/emp/FR.pdf>
- Migrants, minorities and employment in the United Kingdom. Exclusion, discrimination and anti-discrimination. RAXEN 3 report to the EUMC by the Commission for Racial Equality (National Focal Point for the United Kingdom) London 2002 - <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/RAXEN/3/emp/UK.pdf>
- Milcher, Susanne – Ivanov, Andrey*: The United Nations Development Programmes's Vulnerability Projects: Roma and Ethnic Data. – In: Roma Rights Quarterly 2/2004 – <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1936>
- Moon, Gay*: Conclusions and Recommendations: In: Gay Moon (ed.): Race discrimination: developing and using a new legal framework: new routes to equality, Oxford, Hart Publishing 2000 pp. 121-128
- Morawa, Alexander H.E.*: The Concept of Non-Discrimination: An Introductory Comment. In: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 3/2002 – http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2002_Morawa.pdf
- Nagy Károly*: Nemzetközi jog. Püski Kiadó Budapest 1999
- Neményi Mária*: Identitás vagy stigma? In: Élet és irodalom 42/2000 (okt.20.) .8-9.p.
- Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért 2004-2006. (2004. július) - http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/nap_incl_2004_hu.pdf
- Nickel, Rainer – Coomber, Andrea – Bell, Mark – Hutchinson, Tansy – Zahi, Karima*: European Strategies to Combat Racism and Xenophobia as a Crime. April 2003 - http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/racism_crime_en.pdf
- Nickel, Rainer*: The current standards of protection through criminal legislation in the EU Member States: A general overview. In: European Strategies to combat racism and xenophobia as a crime. - European Network Against Racism; April 2003 – http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/racism_crime_en.pdf
- Niessen, Jan – Cormack, Janet*: National Specialised Equality Bodies in the Wake of the EC Anti-Discrimination Directives. In: Considerations for Establishing single Equality Bodies and integrated Equality Legislation. (Report of the Seventh Experts' Meetings, Hosted by the Equality Commission for Northern Ireland, 17-18. June 2004.) pp.20-29
- Niessen, Jan*: The Starting Line and the promotion of EU anti-discrimination legislation . The role of policy-oriented research. – www.international.metropolis.net
- O'Cinnéide, Colm*: The Racial Equality Directive as a basis for strategic enforcement. In: Strategic Enforcement and the Equal Treatment Directives. (Report of the Sixth Experts' Meeting, Hosted by the Irish Equality Authority, 4-5 March 2004) pp.48-53
- Pap András László*: A jogvédelem nevében a jogsértőt védjük?! Új utak az etnikai adatkezelésben. (Az írás a Bolyai János kutatási ösztöndíj keretében készült.) 2008, kézirat
- Petrova, Dimitrina*: Racial Discrimination and the Rights of Minority Cultures. In: Discrimination and Human Rights. The Case of Racism. Ed. By Sandra Fredman, Oxford University Press, 2001. pp. 45-76

- Planning policy and site provision. In: Traveller Law Reform Project (TLRP) E-mail Newsletter Number 6., 23 September 2008. - http://www.travellerslaw.org.uk/pdfs/newsletter_sept_08.pdf
- Pourtaud, Daniele*: Rapport d'information no. 293 (Égalité entre hommes et femmes.) 27.03.1997 - www.sénat.fr
- Puporka Lajos – Zádori Zsolt*: A magyarországi romák egészségi állapota. Roma sajtóközpont, Budapest 1998 – <http://Inweb18.worldbank.Roma.org>
- Race Equality Impact Assessment: a step-by-step guide. – www.cre.gov.uk/duty/reia/index.html
- Rapport explicatif – Protocole No. 12 á la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. – <http://www.inach.net/content/cctreatyaddexfr.html>
- Recht, Sophie*: Anti-discrimination legislation in EU Member States. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial and ethnic origin, religion or belief with the Council Directive – France (Eds.: Jan Niessen and Isabelle Chopin) Vienna 2002 – http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/Art13/ART13_France-en.pdf
- Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union for 2003. EU Network of independent experts on fundamental rights. (CFR-CDF.repEU.2003) – http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_en.pdf
- Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2005. – EU Network of independent experts on fundamental rights. (CFR-CDF/Conclusions 2005.) - http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm#
- Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area 2000 (Organisation for Security and Cooperation in Europe – High Commissioner on National Minorities) – http://www.osce.org/publications/hcnm/2000/03/31626_1161_en.pdf
- Report submitted by the United Kingdom pursuant to Article 25., Paragraph 1. of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (26.July 1999) – [http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_\(monitoring\)/2._monitoring_mechanism/3._state_reports_and_unmik_kosovo_report/1._first_cycle/PDF_1st_SR_UK_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_(monitoring)/2._monitoring_mechanism/3._state_reports_and_unmik_kosovo_report/1._first_cycle/PDF_1st_SR_UK_en.pdf)
- Results of the Green Paper on Equality and non-discrimination in an enlarged European Union. – http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/green/stats.pdf
- Révész Sándor*: Ember-e a piréz? Népszabadság Online, 2009. július 6. - http://www.nol.hu/megmondok/revesz_sandor/20090706-ember-e_a_pirez_
- Roma EDEM – Promotion of Roma/Traveller's Equal Treatment in Education and Employment – Partners Report – Hungary 2004 (kézirat)
- Sabeg, Yazid*: Programme d'action et Recommendations pour la Diversité et l'Égalité des Chances. Mai.2009. – lepoint.fr
- Sabeg, Yazid – Méhaignerie, Laurence*: Les oubliés de l'égalité des chances. Janvier 2004, Institut Montaigne - <http://www.institutmontaigne.org/les-oublies-de-l-egalite-des-chances-72.html>
- Sári János – Somody Bernadette*: Alapjogok – Alkotmánytan II. Osiris Kiadó 2008.
- Schanda Balázs*: Fejkendőviselet az iskolában. In: Fundamentum 2/2004. pp. 115-120
- Scharf, Manuela*: Belief and Exclusion. Combating religious discrimination in Europe. March 2003. – <http://www.enar-eu.org/en/publication/English%20Belief%20and%20Exclusion.pdf>
- Scolarisation des enfants du voyage (29.04.2004) – www.le114.com
- Sebok, Endre*: The Hunt for Race Discrimination in the European Court. – In: The ECHR and the future of Human Rights in Europe. Online Journal, 2002 – <http://www.eumap.org/journal/features/2002/may02/racediscreucourt>

- Selmani, Yamina*: Personal Account of Discrimination. – Presentation in the Final Workshop in project Implementing European Anti-discrimination Law. 6-8 May 2004. - www.migpolgroup.com
- Simon, Patrick*: "Ethnic" statistics and data protection in the Council of Europe countries. Study Report. Institut National d'Etudes Démographiques Strasbourg, 2007. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf
- Simon, Patrick*: Towards a set of common rules for the measurement of discrimination. (European Conference on Data to Promote Equality) 9-10. December 2004
- Sólyom László*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- Sondage sur l'intégration des étrangers: les Français davantage favorables à la discrimination positive (02.02.2005.) – www.le114.com
- Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. Final report. May 2002 http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/arcg/equalitybodies_final_en.pdf
- Stasi, Bernard*: Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République. (11. décembre 2003) - <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000725/0000.pdf>
- Strength in diversity. Towards a Community Cohesion and Race Equality Strategy. The CRE's response to the Government's paper. CRE Oct. 2004 - <http://83.137.212.42/sitearchive/cre/downloads/strengthindiversity.doc>
- Szabó Ildikó – Örkény Antal*: A 14-15 éves fiatalok interkulturális világképe. In: Többség-Kisebbség, Osiris MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, Budapest 1996. pp.161-230.
- Szajbély Katalin*: A diszkrimináció tilalma a kisebbségi biztos tevékenységében. In: Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya. Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2009. pp. 50-66.
- Szajbély Katalin*: A magyar Alkotmánybíróság diszkrimináció-fogalma a 2000/43/EK irányelv fényében. In: Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. Tomus 68. Fasc. 22., Szeged 2006.
- Szajbély Katalin*: A magyar antidiszkriminációs szabályozás fogalomrendszere. (Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2005)
- Szajbély Katalin*: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publicationes Doctorandorum Juridicorum, Tomus III., Fasciculus 10., Szeged 2003
- Szajbély Katalin*: A pozitív intézkedések fogalma és alkalmazásuk lehetősége a faji diszkrimináció elleni küzdelemben az Európai Unió tagállamaiban. In: Jogelméleti Szemle 2004/3, www.jesz.ajk.elte.hu
- Szakvélemény az IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472.szám alatt közzétett, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepciójáról. In: A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2002. évi beszámolója (3. számú melléklet)
- Szemesi Sándor*: A diszkriminációmentesség a magyar Alkotmányban. In: Studia iurisprudentiae. Tomus 5/2. 2004. pp.195-215.
- Tackling multiple discrimination. Practices, policies and laws. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. 2007 - http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/multidis_en.pdf
- TÁRKI – Omnibusz felmérés 2007. február, - <http://www.tarki.hu/hu/news/2007/kitekint/20070308.html>

- Tadeusz, Jeanne – Dickmann, Tara – Bartik, Alex:* Who are we, anyway? Sensitive data, Classification and Discrimination in France. Humanity in Action – France 2007.
- Tausz Katalin:* Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. In: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A Jog lehetőségei és korlátai. AduPrint Indok Kiadó 1998.
- Terestyéni Tamás:* Fekete pont. A középiskolai történelem-és társadalomismeret-tankönyvek romákkal kapcsolatos tartalmai. – In. Beszélő 2004/5. sz. – <http://beszelo.c3.hu/04/05/12terestyeni.htm>
- The CRE's Race Equality Scheme 2005-2008. – <http://83.137.212.42/sitearchive/cre/about/raceequalityscheme.html>
- The duty to promote race equality. – <http://83.137.212.42/sitearchive/cre/duty/index.html#general>
- The Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003 Briefing by the Commission for Racial Equality June 2003 - www.cre.gov.uk
- The situation of Muslims in France. – Open Society Institute 2002 Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection. – http://www.eumap.org/reports/2002/eu/international/sections/france/2002_m_france.pdf
- The Situation of Roma in an Enlarged European Union. European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs 2004 - http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/roma04_en.pdf
- Thematic Comment No.3: the protection of minorities in the European Union. - E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights 25. Ápril 2005 (CFR-CDF.Them.Comm2005en) - http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/thematic_comments_2005_en.pdf
- Tobler, Christa:* Remedies and Sanctions in EU non-discrimination law. European Commission Directorate –General for employment, Social affairs and Equal Opportunities Unit D.3., June 2005
- Towards Racial Equality. An evaluation of the public duty to promote race equality and good race relations in England and Wales (2002) Commission for Racial Equality (Executive Summary) – www.tso.gov.uk
- Troper, Michel:* A muzulmán fályolviselés és az oktatás semlegességének problémája Franciaországban. In: Fundamentum 1997/2 pp. 22-29.
- Tyson, Michael:* A Tanács Irányelvei a diszkriminációmentességről az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 13. cikke alapján. In: Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása. - Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, Budapest 2002 pp. 19-28.
- UK Anti-Discrimination Body Announces Crack Down on Anti-Gypsy Signs. (2004. 07.29.) – <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1983>
- Une forme méconnue de discrimination: les emplois fermés aux étrangers. (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques) Mars 2000 – www.le114.com
- United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005 – http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/3uk_en.pdf
- White paper: Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain. 2002. february- <http://www.privacyinternational.org/issues/terrorism/library/uksecureborderssafehavens.pdf>
- Zahi, Karima – Hutchinson, Tansy:* A Framework for EU Action to Combat Racism and Xenophobia as a Crime. In: European Strategies to combat racism and xenophobia as a crime. European Network Against Racism; April 2003

Zlinszky János: Az Alkotmány 70/A.§-nak értelmezése az Alkotmánybíróság gyakorlatában.
In: Alkotmánybíróság 2000. pp.127-143.

Jogszabályok, ajánlások

Európai uniós joganyag

- A diszkrimináció elleni közösségi akcióprogram (2001-2006) megvalósításáról szóló 2000. november 27.-i 2000/750/EK tanácsi határozat
- A foglalkoztatásban és a különböző szakmák gyakorlása során az egyenlő elbánásra vonatkozó általános keretrendszer felállításáról szóló november 27.-i 2000/78/EK tanácsi irányelv
- Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK Irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról
- Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions
- Faji és etnikai hovatartozástól függetlenül a személyek közötti egyenlő elbánás elvének megvalósításáról szóló 2000. június 29.-i 2000/43/EK tanácsi irányelv
- A Tanács 2008/913/IB kerethatározata (2008. november 28.) a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről Hivatalos Lap L 328 , 06/12/2008 o. 0055 – 0058 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008F0913:HU:HTML>
- Council of the European Union. Framework decision on racism and xenophobia. Luxembourg 19. April 2007 8665/07 (Presse 84)
- European Parliament recommendation to the Council of 21. June 2007 concerning the progress of the negotiations on the framework decision on action to combat racism and xenophobia. (2007/2067/INI)
- Resolution of the Council and the representatives of Member States Governments meeting within the Council of 23. octobre 1995 on the response of educational systems to the problems of racism and xenophobia.

Nemzetközi egyezmények, ajánlások:

ENSZ:

- Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948)
- Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által 1958-ban elfogadott 111.-es számú egyezmény
- Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló UNESCO egyezmény (1960)
- A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (1965)
- Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966)
- Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966)
- Az apartheid-elleni egyezmény (1973)
- A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény (1989)
- Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992

Az ENSZ faji megkülönböztetés elleni bizottságának (CERD) ajánlásai:

- General Recommendation No. 04: Demographic composition of the population (Art. 9) : . 25/08/73.
- General Recommendation No.5.: Reporting by States Parties (Art.7.) 14/04/77
- General Recommendation No.8.: Identification with a particular racial or ethnic group (Art.1 Par 1.& 4.) 22/08/90
- General Recommendation No.13: Training of law enforcement officials in the protection of human rights 21/03/93
- General Recommendation No.14.: Definition of discrimination. (Art.1., Par.1.) 22/03/93
- General Recommendation No.17.: Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention. 25/03/1993
- General Recommendation No.19: Racial segregation and apartheid (Art.3.) 18/08/95
- General Recommendation No.24: Reporting of persons belonging to different races, national/ethnic groups, or indigenous peoples (Art. 1) 27/08/99
- General Recommendation No.25.: Gender related dimension of racial discrimination. 20/03/2000
- General recommendation No.26:Article 6. of the Convention 24/03/2000
- General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma :16/08/2000. Gen. Rec. No. 27. (General Comments)
- General Recommendation No.29.:Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002
- General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system. 2005.

Európa Tanács:

- Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Egyezmény (1950) és annak 12 sz. kiegészítő jegyzőkönyve (2000)
- A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Kartája (1992)
- A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény (1995)
- COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS Resolution Res(2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/about/ECRI_statute_en.asp
- Framework Convention for the Protection of National Minorities. Explanatory Report.
- Nemzetközi egyezmény a számítástechnikai bűnözésről (2001) és annak 2003. június 28.-án elfogadott kiegészítő jegyzőkönyv
- Recommendation No. R (2000) 4 of the Committee of Ministers to member states on the education of Roma/Gypsy Children in Europe (3. February 2000)

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának ajánlásai:

- ECRI General policy recommendation No. 1. on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance. (CRI 96) 43.rev., 4 October 1996
- ECRI General Policy Recommendation No.2 on specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level (CRI 97) 36, 13 June 1997
- ECRI General Policy Recommendation No. 3. on combating Racism and Intolerance Against Gypsies CRI (98) 29 rev., 6 March 1998

ECRI General Policy Recommendation No. 5. on combating Intolerance and Discrimination Against Muslims CRI (2000) 21, 27 April 2000
ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and discrimination CRI (2003) 8. 13 December 2002
Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No.7: On national legislation to combat racial discrimination.

Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet:

Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States, Helsinki, 1975
Questions relating to Security in Europe, Vienna, 1989
Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 1990
Human Rights, Democracy and Rule of Law, Paris 1990
Final Document of Helsinki, 1992 (Decisions)
The CSCE as a Community of Values, Stockholm, 1992
Document of the Rome Council, 1993
Budapest Document 1994
Summit Declaration Lisbon, 1996
Charter for European Security Istanbul, 1999
Decision No. 10/05 Tolerance and Non-Discrimination: Promoting mutual respect and understanding, Ljubljana 2005

Nemzeti jog

Franciaország

La Constitution du 4 octobre 1958
Code Pénal
Code du Travail
Code d'Éducation
Loi no. 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative á la lutte contre les discriminations
Loi No. 2002-73. du 17. janvier 2002 de modernisation sociale
Loi No. 2003-88 du 3 février 2003 visant á aggraver les peines punissant les infractions á caractere raciste, antisémite et xénophobe
Loi No. 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité
Loi no. 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe du laïcité le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, colleges et lycees publics
Loi No. 2004-1486 du 30. décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
Loi No. 2005-32 du 18. janvier 2005 de programmation pour la cohesion sociale
Loi No. 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances
Décret n° 2005-215 du 4 mars 2005 relatif á la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
Circulaire no. 98-145 du 10-07-1998 Politique educative – Relance de l'éducation prioritaire: mise en place des réseaux d'éducation prioritaire et des contrats de réussite.
Circulaire du 18. mai 2004 relative á la mise en oeuvre de la loi No. 2004-228 du 15 mars 2004

Nagy-Britannia

Local Government Act 1966
European Communities Act 1972
Race Relations Act 1976
Public Order Act 1986
Employment Act 1989
Criminal Justice and Public Order Act 1994
Education Act 1996
Crime and Disorder Act 1998
Human Rights Act 1998
Race Relations (Amendment) Act 2000
Equality Act 2006 (c.3.)
Race Relations (Northern Ireland) Order (1997)
Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003
The Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003

Magyarország

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
1959. évi IV. törvény a polgári törvénykönyvről
1990. évi XL. törvény
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1990. évi XCIII. törvény az illetékekről
1992. évi XXII. törvény a munka törvénykönyvéről
1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló
1993. évi LV. törvény az állampolgárságról
1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról
1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről
1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2003. évi CXXV. törvény indokolása
218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről
362/2004. (XII. 26.) Korm. rend. az Egyenlő Bánásmód hatóságról és eljárásának részletes szabályairól
A cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról szóló 1115/1995. (XII. 12.) Korm. határozat
A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó 1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat
A cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről szóló 1107/1997. (X. 11.) Korm. határozat
A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat

A cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) Korm.határozat módosításáról szóló 1073/2001. (VIII. 13.) Korm. határozat

A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm.határozat

A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III.18.) Korm.határozat módosításáról szóló 1020/205. (III.10.) Korm.határozat

1105/2007. (XII.27.) Korm.határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009.évre szóló kormányzati intézkedési tervről.

68/2007. (VI.28.) OGY határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről

A Magyar Köztársaság hosszú távú roma társadalom-politikai stratégiája. – www.romaweb.hu

Joggyakorlat

Európai Bíróság

Case 14/83 Sabine van Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein- Westfalen (1984)

Case C-271/91 Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (1993)

Case C-450/93 Kalanke v.Bremen (1995)

Case C-237/94 John O’Flynn v. Adjudication Officier (1996)

Case C-490/95 Marschall v Land Nordrhein-Westfalen (1997)

Case C-158/97 Badeck v Hessischer Ministerpräsident (2000)

Case C-407/98 Abrahamsson v Fogequist, (2000)

Emberi Jogok Európai Bírósága

„Belgian Linguistic Case” (23. July 1968)

Case of Airey v. Ireland (9. October 1979)

Case of Dudgeon v.the United Kingdom (22. October 1981)

Case of Abdulaziz, Cabales et Balkandali v. United Kingdom (25. May 1985)

Case of Lindsay v. United Kingdom (Application no. 11089/84), Commission decision of 11 November 1986

Case of Buckley v. The United Kingdom (26. September 1996)

Affaire Karaduman c. Turquie (3. mai 1993.)

Case of Willis v the United Kingdom (11. May 1999)

Case of Thlimmenos v. Greece (6. April 2000)

Case of Chapman v. the United Kingdom (18. January 2001)

Affaire Dahlab c. Suisse (15. Février 2001)

Case of Nachova and Others v. Bulgaria (26. February 2004)

Case of Connors v. The United Kingdom (27. August. 2004)

Franciaország, Nagy-Britannia

Avis du Conseil d’État du 27. Novembre 1989 concernant le port á l’école de signe d’appartenance á une communauté religieuse. - <http://www.conseil-etat.fr/avisag/346893.pdf>

Décision No. 99-412 DC, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. 15. juin 1999. – <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les->

decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1999/99-412-dc/decision-n-99-412-dc-du-15-juin-1999.11825.html

Décision No. 2001-455 DC du 12. Janvier 2002 sur la constitutionnalité de la loi de modernisation sociale.- <http://www.droit.org/jo/20020118/CSCL0205314S.html>

Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007. - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2007/2007-557-dc/decision-n-2007-557-dc-du-15-novembre-2007.1183.html>

Commission for Racial Equality v. Dutton (1989) I QB 783, CA - http://83.137.212.42/sitearchive/cre/legal/indirect/case_001dutton.html

Alkotmánybírósági határozatok, ombudsman, EBH, EBH Tanácsadó Testület dokumentumai:

9/1990 (IV.25.) AB határozat
21/1990 (X.4.) AB határozat
2100/B/1991. AB határozat
16/1991 (IV. 20.) AB határozat
32/1991. (VI.6.) AB határozat
814/E/1991. AB végzés (1991. július 8.)
11/1992. (III.9.) AB határozat
35/1992. (VI.10.) AB határozat
61/1992. (XI.20.) AB határozat
879/B/1992. AB határozat
4/1993. (II.28.) AB határozat
10/1993. (II.27.) AB határozat
26/1993. (IV.29.) AB határozat
24/1994. (V.6.) AB határozat
35/1994 (V.24.) AB határozat
349/B/1994 AB határozat
74/1995 (XII.15.) AB határozat
432/B/1995 AB határozat
30/1997. (IV.29.) AB határozat
1040/B/1999. AB határozat
42/2003 (XII.19.) AB határozat

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa beszámolói: 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról (a „monoki modell”) - www.kisebbségiombudsman.hu

Beszámoló az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről: 2006, 2007

Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 2/2007. (III. 23.) TT sz. állásfoglalása: Az egyenlő bánásmód követelményéről a közoktatásban. - http://www.egyenlobanasmod.hu/index.php?g=hirek/TTaf_200704.htm

Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/3/2008. (II. 27.)TT. sz. állásfoglalása a megtorlás fogalmáról. - http://www.egyenlobanasmod.hu/index.php?g=hirek/TTaf_200803.htm

Testület 10.007/1/2006. TT. sz. állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban

Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III.28.) TT. sz. állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban. -
http://www.egyenlobanasmod.hu/index.php?g=hirek/TTaf_200804.htm

Egyéb források:

www.egyenlobanasmod.hu

www.le114.com

www.equalityhumanrights.com

http://hvg.hu/itthon/20080827_ciganybunozes_kozvelemen_y_kutatas.aspx

Measures to combat race discrimination in the European Union and the transposition of EU standards in France, Great-Britain and Hungary

The study focuses on Council directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, and its implementation in three member states: France, Great-Britain and Hungary.

The founding treaties of the European Community originally contained merely a few provisions prohibiting discrimination, strictly based on economic considerations. The issue of combating sexual discrimination became prominent from the start of the 1970s. Action against sexual discrimination primarily appeared in the framework of social policy efforts aimed at creating a unified internal market, and its main aim was preventing the development of unfair wage competition. The case law of the Court of Europe also made more precise and strengthened this system to a great extent.

The anti-discrimination endeavours progressively acquired a human rights focus. Efforts were made against racial discrimination by the European Parliament and numerous civil organisations from the 1980s, yet in the absence of unified political will, concrete steps did not result. From the 1990s several factors played a part in the renewed prominence of the topic: far-right parties gained in popularity, racist manifestations became more frequent across Europe, and the ethnic conflicts breaking out in the former Yugoslav states had a shock effect on the member states of the European Union, and confronting the discrimination experienced in the candidate member states also became unavoidable.

By the middle of the '90s at the prompting of the European Parliament and civil organisations, consensus was reached among the EU member states concerning the need for Community action to combat other forms of discrimination beyond sexual discrimination. As a result, the new Article 13 was added to the Treaty of Amsterdam, authorising the Community to take appropriate measures against discrimination based on racial or ethnic grounds, religion or other belief, disability, age or sexual orientation, in addition to sexual discrimination. The Council is entitled to take such measures with the unanimous vote of its members, on the recommendation of the Commission, following consultation with the European Parliament. Extremely strong political will was necessary for the unanimous decision of the Council – even in the 15 member-state EU.

The adoption of Article 13 expressed the recognition that the aim of overcoming discrimination requires coherent and integrated measures. It also enabled the framing of a unified definition of discrimination and the appropriate handling of instances of multiple discrimination. (This approach however is not reflected consistently in the directives framed later.)

In November 1999, less than six months following Article 13's coming into force, the Commission delivered a draft action package consisting of three elements. The special importance of combating discrimination was indicated not only by the speed of preparing the package, but also by the fact that the drawing up of the anti-discrimination measures was one of the first steps of the newly appointed Commission. The Council unanimously approved the proposals.

The directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin was adopted first, followed by the directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation¹¹⁷⁰ in November 2000, which prohibits negative discrimination based on religion or belief, age, disability or

¹¹⁷⁰ Council Directive 2000/78/EC of 27 November, 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.

sexual orientation. The directives offer protection against discrimination to all persons belonging to either the public or the private sphere living within the EU. A six-year action programme to support the two directives was also drawn up at the same time.¹¹⁷¹

In total there are three models which exist side by side in combating discrimination in the EU:

- the prohibition on sexual discrimination in some aspects of employment, training and social security, and since 2004 in the sphere of goods and services;
- the prohibition on racial discrimination in respect of a number of life relations (employment, education, social protection, social benefits, healthcare provision, access to goods and services and housing),
- the prohibition of discrimination based on religion or other belief, age, disability and sexual orientation in employment and training.

The differing nature of the three models was reduced by the amendment to the directive 76/207/EEC on sexual discrimination in 2002 which in several respects adjusted the protection against sexual discrimination to the framework of the directives on racial equality and employment. The distinctions between the three models mean that the rules applying to the enforcement of rights differ – only the directive prohibiting racial discrimination prescribes the creation of an organisation promoting equal treatment. Later the obligation to create such a body was also extended to sexual discrimination.

After a review of the development of the European Union's race discrimination legislation, the study gives an overview of the common international standards concerning the prohibition of race discrimination. The reason for this overview is that member states have to frame their non-discrimination legislation transposing EU requirements with an eye to their international obligations. The study places high emphasis on non-binding international instruments, such as the recommendations of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), as these instruments usually gather the knowledge and experiences of a wide range of experts.

Before introducing the legislation of the chosen countries, some theoretical bases have to be set: a separate chapter analyses the models of non-discrimination legislation. The first crucial choice concerning equality legislation is the one regarding the branch of law where the non-discrimination rules are to be included. Approaches based on criminal law rather reflect a view of discrimination as a deviant behaviour, whereas civil or administrative law approaches tend to strive for mutual consensus and understanding. The question of the place of non-discrimination legislation in the legal system cannot be divided from the notion of sanctions and remedies. Discrimination (especially race discrimination) is an act that is often approved by a wide part of the public opinion. Accordingly, sanctions that mainly aim repression are not the most appropriate solution: in line with EU legislation, effective remedies imply the compensation of the victim, as well as preventive and educative elements, such as anti-discrimination trainings and equality schemes to be adopted/organised by the discriminator. So, the aim of sanctions should not merely be to punish, but to be effective in a more general way. The most appropriate sanctions/remedies may constitute a bridge between legal prohibition and other, beyond-law instruments.

A further question is, whether separate acts concerning diverse grounds or diverse fields of life or a single, comprehensive act prohibiting discrimination concerning all grounds and several fields of life is a more suitable solution. This subject is in close connection with the dilemma concerning the most appropriate institutional solution of non-discrimination: setting up a single, all-grounds equality body to combat race discrimination, or separate bodies for diverse grounds/fields of life instead. The practical relevance of each ground (made up by

¹¹⁷¹ Council Decision 2000/750/EC of 27 November, 2000 establishing a Community action programme to combat discrimination (2001 to 2006)

the number and gravity of violations based on the given ground) in the given country and the notion of multiple discrimination have to be the main principles governing these decisions. In the last chapter of the general part the study gives an overview of the instruments combating discrimination outside the field of legislation: positive measures, reasonable accommodation and their place in a comprehensive anti-discrimination strategy. In the end of this chapter, it draws up a theoretical scheme of a comprehensive non-discrimination strategy, composed of legal and beyond-law measures built upon each other in a logical order.

Following these theoretical chapters, the study contains three chapters of in-depth analysis of the non-discrimination legislation and the beyond-law strategies of three member states: France, Great-Britain and Hungary.

The choice of countries was motivated by a complex set of reasons. Primarily, I wanted to choose countries that are comparable from certain aspects, but different from other regards. Comparability is based on the one hand on the similarity of problems (forms of discrimination, potential victims, etc.), on the other on the legal traditions, the views concerning the notion of equality. As my primary goal was to analyse and to critically evaluate Hungarian non-discrimination legislation, I had to choose countries that show similar patterns of discrimination as Hungary does: the discriminated group living for a long time side by side with the majority population. As I did not want to choose relatively new member states as comparators, where Roma tend to have the same problems as in Hungary, I have selected countries where immigrants have lived in for generations, and where – in spite of the decades of cohabitation with the majority population – discrimination and disadvantage still flourish.

The choice of France and Great-Britain has been motivated besides their historical colonisation by the difference of their views concerning equality, nationality and citizenship. France, as a country with a formal view of equality denies the significance of cultural, historical and language diversities in the public sphere, including education. Great-Britain, on the contrary, is a country maximally recognising diversities and aiming integration without assimilation.

Both countries had to transpose directive 2000/43/EC upon the base of an existing national model to combat discrimination. Great-Britain has a race discrimination strategy and legislation that is well-founded and deep-rooted in society, with an independent body (Commission for Race Equality) to enforce it. The British approach is founded to a great extent on proactivity, mainstreaming and positive measures, the notion of reasonable accommodation prevails in practice. Despite the fact that – mainly due the EU directives – some changes have complicated the previously relatively clear system of protection, the British non-discrimination strategies have to be praised as well-founded and conscious. However, inequalities still prevail in Great-Britain. As an answer to this fact, decision-makers are now working on a new strategy based on the overall concept of fairness to combat inequalities. The new strategy is to be accompanied by simplification in the scattered non-discrimination legislation, as well as by an increased use of beyond-law measures. So we can say that Britain is still the innovative country that it has been in the past and has fair chances to vanquish over discrimination and inequity on the long turn.

France, however, has chosen the opposite solution: having originally adopted the criminal law-approach, with the adoption of EU standards, its legislation has become complicated and hard to see through, lacking a clear concept. As a political state, it has a clear political concept of citizenship, based on (formal) equality and laïcité. French state is uniform, minority groups and their rights are not officially recognised, anti-discrimination measures should ideally result in assimilation. Laïcité is the key concept that has to be understood in order to see the „French paradox”: it means the total neutrality of the state towards individual and group differences, so that the state cannot support any ideological or

religious views, these features belong to the private sphere of individuals, and may may not reach the public. The French law prohibiting the wearing of religious symbols at schools demonstrates the perverse effects *laïcité* has on the issues of non-discrimination. The ban of symbols of various religious and ethnic groups widens the gaps between majority and minorities and enhances mutual prejudice and intolerance instead of understanding and tolerance. Accordingly, France does not come up with a model to follow.

Hungary, on the one hand, has a relatively well-transposed and clear non-discrimination legislation, as well as many beyond-law instruments aiming the integration of Roma population. On the other hand, all these efforts seem to have only limited effects, as racism, prejudice and intolerance flourish. The main conclusion that can be drawn from the comparative analysis of Hungarian non-discrimination measures is, that the concept behind the measures is missing. Without a clear concept, an elaborated vision of Hungary as a state of integration and equality, not having a clear and consequent view of the notions of citizenship and nationality, measures cannot be really effective. Finding and fixing the principles, the base and the goals to achieve as well as holding to these consequently would be the basic precondition for well-founded changes in the Hungarian non-discrimination framework (such as the competences of institutions, the sanctions, etc). Without such a conceptual breakthrough, situation threatens to worsen in Hungary, intolerance and racism grow, and become more and more pervasive and even violent. There is urgent need to follow British example in many points, but firstly and mostly in the consciousness of policy-making.