

KRITIKAI ADALÉKOK AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG ÉS A DISZKRIMINÁCIÓ HAZAI SZABÁLYOZÁSÁHOZ

CRITICAL CONTRIBUTIONS TO THE REGULATION OF EQUAL OPPORTUNITIES AND DISCRIMINATION IN HUNGARY

PRUGBERGER TAMÁS*

A tanulmányban a szerző azt vizsgálja, hogy ugyanazt a jogilag releváns magatartást hogyan fedti le a diszkrimináció és az esélyegyenlőség fogalma. A szerző szerint az előbbi ugyanazt fejezi ki a tiltás, míg az utóbbi a tevékenységre kötelezés oldaláról. Ennek figyelembevételével vizsgálja az ebből adódó egymás mellett párhuzamosan is folytatható közigazgatási és bírósági eljárásokat, és hogy ne legyen közöttük ellentmondásos átfedés, ennek elkerülésére tesz javaslatokat a szerző.

Kulcsszavak: *diszkrimináció, esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód, szakközigazgatás, közigazgatási eljárás, közigazgatási bíráskodás*

In this study, the author examines how the same legally relevant behaviour is covered by the concepts of discrimination and equal opportunities. According to the author, the former expresses the same thing from the side of prohibition, while the latter expresses the same from the side of the obligation to act. Considering this, the author examines the administrative and judicial procedures that can be conducted parallel, and the author makes suggestions to avoid any contradictory overlap between them.

Keywords: *discrimination, equal opportunities, equal treatment, professional administration, administrative procedure, administrative adjudication*

1. Adalékok kifejezetten a munkajogi szabályozáshoz

Az 1992. évi XXII. törvénnyel a rendszerváltást követően hatályba lépett Munka Törvénykönyve (továbbiakban 1992. évi Mt.) 5. §-ának eredeti, első szövegezése, amely „a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az előnyben részesítés kötelezettségét” szabályozta, négy bekezdést tartalmazott. Az első bekezdés kimondta, hogy a munkaviszonnyal kapcsolatosan tilos hátrányos megkülönböztetést alkalmazni a

* PROF. DR. PRUGBERGER TAMÁS
DSc. professor emeritus
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munkajogi és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civprugi@uni-miskolc.hu

munkavállalók között nemük, koruk, nemzetiségük, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük, érdekvédelmi szervezethez való tartozásuk és ezzel összefüggő tevékenységük, és ezen kívül a munkaviszonnyal össze nem függő egyéb körülmény miatt. Ugyanakkor tartalmazta azt is, hogy a munka jellegéből és természetéből fakadó megkülönböztetés nem minősül diszkriminációnak. A második bekezdés szólt arról, hogy a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos vitában a bizonyítási teher átfordul és nem a sérelmet szenvedő félnek kell bizonyítania azt, hogy őt a munkahelyen hátrányos megkülönböztetés érte, hanem a vétkességkiementés (exculpato) szabályai alapján a diszkrimináció elkövetésével „meggyanúsítottak” kell bizonyítania, hogy ő nem követett el a másik fél sérelmére hátrányos megkülönböztetést. A harmadik bekezdés a munkáltatónak azt a kötelezettségét tartalmazta, hogy a munkáltató megkülönböztetés nélkül köteles a munkavállaló magasabb munkakörbe történő előrelépését biztosítani a nála munkában eltöltött idő, a szakmai képessége, a gyakorlata, valamint a teljesítménye alapján. Végezetül a negyedik bekezdése tartalmazta a pozitív diszkrimináció lehetőségét a munkaviszonnyal összefüggésben a munkavállalók meghatározott körére nézve. Az 1992. évi Mt.-nek mind a negatív, mind az indokolatlan pozitív diszkrimináció tilalmának ez a szabályozása minden tekintetben összhangban állt nemcsak az ENSZ alapvető emberi jogokat tartalmazó előírásaival, hanem az Európai Uniónak a munkaviszonnyal összefüggő diszkriminációt tiltó irányelveivel. Anélkül, hogy felsorolnám az ide vonatkozó irányelveket, mindegyik magyar diszkriminációt tiltó és esélyegyenlőséget előíró magyar szabály mögött irányelvi előírás húzódik meg, amelyek a rasszista és etnikai megkülönböztetés tilalmáról, az egyenlő bánásmód biztosításáról, a terhes nők és a szoptató anyák védelméről, a nők munkaviszonyát elősegítő pozitív intézkedésekről, a bizonyítási teher megfordításáról, valamint a nő és a férfi közötti egyenlő bérezésről, továbbá a diszkriminációmentes munkahelyi előmenetel biztosításáról szólnak.

Anélkül, hogy elemeznénk eme irányelvek tartalmát, első olvasatra is megállapítható, hogy azok egy része ugyanazt a munkahelyi etikai követelményt kétféleképpen szabályozza. Egyesek negatív oldalról, a diszkrimináció, vagyis a hátrányos megkülönböztetés tilalmát írja elő, mások viszont a diszkriminációmentességet, vagyis az esélyegyenlőséget, illetve az egyenlő bánásmódot követelik meg a munkahelyen.¹ Az itt bemutatott 1992. évi Mt. szabályozás a hátrányos megkülönböztetés, vagyis a diszkrimináció oldaláról szabályoz, ami negatív oldalról tartalmazza az egyenlő bánásmód követelményét, pontosabban a diszkrimináció tilalmával azt védi. Ennél fogva az 1992. évi Mt.-nek az esélyegyenlőséget negatív irányból a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályozása teljesen összhangban állt nemcsak a kodifikáció idején fennállt irányelvi rendezéssel, hanem mindazokkal az esélyegyenlőséget negatív és pozitív irányból védő irányelvi előírásokkal, amelyekkel a korábbiak módosultak vagy kiegészültek. Csupán az indirekt diszkrimináció tilalma hiányzik a magyar szabályozásból, amelyet az Európai Törvényszék

¹ PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Complex, Wolters Cluwer Hungary Kiadó, Budapest, 2014, 88–90.

utólag konstruált meg a német Kaufmann Áruház versus Karin Werber von Hartz per kapcsán, amelyben a női eladók sérelmezték az áruház vezetőségének a részmunkaidős eladók órabérének a teljes munkaidőben dolgozók órabérénel alacsonyabb megállapítását, hogy a részmunkaidőben dolgozó eladókat teljes munkaidő vállalására ösztönözze. Az EUB ezt az alperesi álláspontot elvetve a felperesi női eladók álláspontját elfogadva, miszerint a nők azok, akik a gyermeknevelésből és a háztartásvezetésből fakadó leterheltség miatt a részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségét tartják magukra nézve méltányosnak. Így született meg az indirekt diszkrimináció tilalmát kimondó bírósági ítélet, miszerint indirekt diszkrimináció, ha egy jogi intézkedés a társadalom egy meghatározott csoportját általában hátrányosan érint az indirekt diszkrimináció, akit pedig közvetlenül érint, azzal szemben direkt diszkriminációt követnek el.² Ennek alapján az Európai Közösség megalkotta a közvetett diszkriminációt is magába foglaló 76/207 sz. EGK. irányelvet az indirekt diszkriminációról, és csak ez hiányzik az itt bemutatott azóta már hatályon kívül helyezett, egyébként tökéletes itt bemutatott magyar szabályozásból.

Az itt bemutatott eredeti magyar szabályozás azért került hatályon kívül helyezésre, mert időközben megszületett az esélyegyenlőségről és az egyenlő bánásmód „előmozdításáról” szóló 2003. évi CXXV. törvény. Ez a törvény az ország valamennyi hatósági és nem hatósági szervére, köztestületeire és közalapítványaira, kulturális és tanintézményeire, pénzintézeteire, szociális és egészségügyi intézményeire, valamint azok szolgáltatásaira az egyenlő bánásmód alkalmazását és az esélyegyenlőség „előmozdítását”, amely minden magyar állampolgárt és uniós polgárt, valamint olyan legálisan Magyarországon tartózkodó személyt megillet, aki magyar állampolgárral és uniós polgárral egy tekintet alá esik. Minderről az esélyegyenlőségi törvény 4. §-a szól, amely azonban a munkáltatót, illetve a foglalkoztatót nem említi meg. Erről csupán az egyenlő bánásmód követelményének az egyes területeken való érvényesítési követelményeit taglaló III. Fejezet szól a Foglalkoztatás cím alatt a 21–23. §-okban, lényegében megismételve mindazt, amit az 1992. évi korábbi Mt. 5. §-ának eredeti szövege tartalmazott. Az esélyegyenlőségi törvény 21. §-ának bevezető mondata ad egyfelől többet a korábbi Mt. szabályozáshoz képest, hogy tartalmazza a közvetett diszkriminációra való utalást és ezen kívül e § előírja még az a)-tól i)-ig terjedő felsorolásában a foglalkoztatási, illetve a munkaviszony létesítésénél, a munkaviszony megszüntetésénél és a kártérítési, valamint előírások alkalmazásánál az egyenlő bánásmódot, vagyis a diszkrimináció tilalmát. Ezzel kellene kiegészíteni az 1992. évi Mt. 5. §-át és azt betenni a ma hatályos 2012. évi I. tv.-nyel életbe léptetett ma hatályos Mt. (továbbiakban 2012.

² C-170/84. Bilka-Kaufhaus GmbH vs. Karin Werber von Hartz (1986) ECR-1607; PRUGBERGER T. – JAKAB N. – ZACCARIA M. L.: *Az európai munkajog vázlata/Abriss des europäischen Arbeitsrechts*. Novotni Alapítvány kiadása, Debrecen, 2016, 23.; Jenkins vs. Kinggate ügy 96/80 (1981) ECR 911, Nimz vs. Freistaat Hamburg ügy 184/89 (1991) ECR 1-297. Feldolgozását a Bilka Kaufhaus ügygel együtt is, ld. Gyulavári (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Szoc. és Családügyi Min. kiadása, Budapest, 2000, 210–211.

évi Mt.) 6. pontjában (Az egyenlő bánásmód követelménye) elhelyezett 12. § (1) bekezdésébe, amelynek első fordulata csak annyit mond, hogy a munkaviszonnyal és különösképpen a munka díjazásával. Egy szóval sem tesz viszont utalást arra, hogy az egyenlő bánásmód követelményéről külön jogforrás szól, amelynek munkajogi részét már megemlítettük. Álláspontom szerint az ott megemlítettekkel kiegészítve és összegyűrve az 1992. évi Mt. 5. §-ának szövegével, a 2012. évi Mt. 12. §-ának jelenlegi három bekezdésébe a diszkrimináció tilalmát mint negatív védő szabályt és az esélyegyenlőség követelményét mint pozitív védő előírást kellene beiktatni, a munkabérrel kapcsolatos egyenlő értékelésre vonatkozó jelenleg (2) és (3) bekezdést pedig át kellene tenni a munkabérezéssel kapcsolatos előírásokhoz. Ezzel együtt pedig az esélyegyenlőségi törvénynek a Foglalkoztatás alfejezetében csak a foglalkoztatás elősegítésének aktív és passzív eszközeinek alkalmazása körüli esélyegyenlőséget és diszkriminációtilalmat kellene rendezni. Ez által megszűnne az esélyegyenlőségi diszkriminációtilalom hazai munkajogi szabályozásának meglehetősen szétszórt és áttekintést nehezzé tevő jellege.

2. Kritikai adalékok az esélyegyenlőséggel kapcsolatos munkajogot is érintő általános eljárásjogi rendezéshez

Az esélyegyenlőségi törvény (továbbiakban: Et.) II. fejezete meglehetősen bonyolultsággal rendezi az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokat. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogkörét és hatáskörét az Et. 14. §-a írja körül. Számunkra az (1). bekezdés a)-tól j)-ig terjedő felsorolásából az első kettő az érdekes. Közülük az a.) pont azt mondja ki, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság kérelem alapján és az Et.-ben meghatározott esetekben hivatalból vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét és ha igen, akkor a vizsgálat eredményeként szankciót tartalmú határozatot hoz. Határozatában elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását és ezen túlmenően pénzbírságot szabhat ki, amely ötvenezer Ft-tól hatmillió Ft-ig terjedhet. (17/A. §) Ezekben az esetekben a hatóság a közigazgatási eljárási törvény alapján jár el, határozatával szemben azonban fellebbezésnek helye nincs és azt felügyeleti jogkörben sem megváltoztatni, sem hatálytalanítani nem lehet. Jogorvoslattal csupán a Fővárosi Törvényszékhez lehet fordulni, amely az ügyet három hivatásos bíróból álló tanácsban tárgyalja (17. §). Ezen kívül a 14. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az Egyenlő Bánásmód Hatóság közérdekű keresettel (popularis actio) élhet a jogaikban sértett személyek és csoportok jogainak védelmében. Azt, hogy a közérdekű kereset elbírálására melyik bíróságnak van hatás-, és illetékességi köre, az a 14. § b) pontjából nem tűnik ki. Abból azonban, hogy a 17. § kizárólagos hatáskörrel a Fővárosi Törvényszéket jelöli meg, a popularis actio elbírálására is neki van hatásköre. Arról azonban sehol sincsen szó, hogy a Fővárosi Törvényszék döntésével szemben jogorvoslattal lehet-e élni, vagy sem. Logikai jogszabály-értelmezés szerint nem, és így a bírósági eljárás minden tekintetben egyfokú, aminek helyessége megkérdőjelezhető. Abból kiindulva, hogy ha a Kúriához hasonló jogállással meg-

alakult volna a Központi Közigazgatási Bíróság, oda is kerülhetett volna eme ügyek bírósági elbírálása. Ez esetben is azonban a bírósági eljárás értelemszerűen egyfokú maradt volna. Helyesnek az látszana, ha a táblabírók székelyén alakulnának területi közigazgatási bíróságok, vagy a tábláknak lennének közigazgatási kollégiumaik és így ezen a szinten kerülnének elbírálásra a többi közigazgatás bírósági jogvitákhoz hasonlóan első fokon, ahonnan a Központi Közigazgatási Bíróság helyét betöltő Kúria közigazgatási kollégiumához lehetne fellebbezni. Ez által az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogviták elbírálása nem különülne el az általános közigazgatási bírósági eljárástól, vagyis a közigazgatási perek eljárásjogi szabályai egységessé válnának.

Ami hatásköri és eljárásjogi zűrzavart okozhat, az az Et. 15. §-ának az előírásai-
ból adódhat. Ugyanis az (1) bek. b) pontja kimondja, fennáll annak a lehetősége, hogy az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének elbírálására az Egyenlő Bánásmód Hatóság helyébe lépett ombudsmani hivatalon kívül más törvények alapján más közigazgatási szervnek is hatásköre lehet. Tipikus esete ennek a munkajogi szakközigazgatás. Ezen belül a munkavédelmi és a munkarendészeti közigazgatás, különösképpen pedig a foglalkoztatás elősegítésének a szolgáltatási szakközigazgatáshoz tartozó rendszere olyan, ahol a hatóság által meghozott határozattal szemben a munkáltató, vagy a munkavállaló indít keresetet, mivel sérelmezi a döntést. Ezekben az esetekben a közigazgatási eljárás a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait magában foglaló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) alapján, a bírósági pedig a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. tv. (Kp.) szabályai alapján, vagyis két különböző eljárási rend szerint folyik le az eljárás. Annak érdekében, hogy párhuzamos eljárásra ne kerüljön sor, a más hatóságnál, pl. a munkavédelmi hatóságnál, vagy a munkaügyi hivatalnál megindult eljárásról az Egyenlő Bánásmód Hatóság helyébe lépett ombudsmani hivatalt értesíteni kell, nehogy kumulatív szankciók szülessenek. Ennek a lehetőségét ki is zárja a 15. § (4) bekezdése, amely kimondja, hogy ha az ügyet valamely közigazgatási szerv már elbírálta, úgy más közigazgatási szerv ugyanazon ügyben azonos személy ellen elkövetett törvénysértés esetében nem járhat el. Más személy ellen elkövetett törvénysértés esetén megindult eljárásban a jogerős határozatban megállapított tényállás alapulvételével jár el az ombudsman min egyenlő bánásmód hatóság, de ugyanígy más hatóság is.

Addig, amíg természetes személyt érintően csak hatósági eljárásról van szó, nem is merül fel probléma. Probléma akkor keletkezik, ha a diszkriminációt elszennvedő fél nem az ombudsmanhoz mint egyenlő bánásmód hatósághoz és nem is más hatósághoz fordul és így nem a közigazgatási eljárásban keres jogorvoslatot, hanem a sérelmével közvetlenül a bírósághoz fordul. Tipikus ilyen eset áll fenn a munkajogviszony esetén akkor, ha a munkáltató egyik vagy másik munkavállalóját részesíti a munkavégzés során hátrányban. Ez esetben a bírósági eljárást megelőzően közigazgatási eljárás nincsen, mert a diszkriminációs sérelmével a munkavállaló az Mt. adta lehetőségeket kihasználva többnyire a törvényszékhez fordul, ahol, ha nincs megelégedve a törvényszék munkaügyi kollégiuma által hozott ítélettel, fellebbezhet a táblához, rendkívüli jogorvoslattal pedig még a Kúriához is fordulhat. Ha pedig a bírósági eljárás során nem kapott neki tetsző döntést, a munkavállaló,

de ugyanígy bárki, aki más szak-közigazgatási ügyben szenvedett el számára sérelmesnek érzett döntést, esélyegyenlőségi eljárást kezdeményezhet a hatóságnál. Ebben az esetben ugyanis nemcsak eljárásjogi probléma jelenik meg, hanem anyagi jellegű is, mivel – miként ezt Zaccaria Márton Leó az Et.-ről írt monográfiájában kimutatta – más szemszög szerint bírálja el a diszkrimináció fennállását, illetve az esélyegyenlőség megsértését a bíróság és másként az esélyegyenlőségi hatóság.³

Míg az esélyegyenlőségi hatóság szigorúan ragaszkodik az Et. 8. §-ában a)-tól s)-ig felsorolt ismérvekhez illetve ahhoz, hogy a panaszos által felvetett hátrányos megkülönböztetés eme pontokban felsorolt hátrányos megkülönböztetési ismérvek valamelyikének megfelelően és csak ennek fennállása esetén állapítja meg az esélyegyenlőségi hatóság a diszkrimináció fennállását, illetve az esélyegyenlőség megsértését, addig a bíróság a maga eljárása során, bár figyelembe veszi az Et. itt említett felsorolását, de saját meggyőződése szerint mérlegel és lehet, hogy olyan esetben is megállapítja a diszkriminációt, illetve az egyenlő bánásmód megsértését, amikor a panasz tárgyát kitevő magatartás egyik pontba sem fér be, illetve egyik pont alá sem szubszumálható.⁴ A teljesség kedvéért azt is meg kell jegyezni, hogy eltérés lehet az elbírálási szemléletek között akkor is, ha nem bíróság jár el esélyegyenlőségi ügyben, hanem más közigazgatási szakhatóság és nem is az esélyegyenlőségi hatóság. Ilyen esetben többnyire az ombudsman mint egyenlő bánásmód hatóság szemlélete érvényesül, de ez nem biztos. Annak érdekében, hogy ilyen problémák ne fordulhassanak elő és hogy ne lehessen egy eljárási úton meghozott nem tetsző határozat megváltoztatását egy másik eljárási úton elérni, helyes lenne előírni, hogy minden olyan bírósági és közigazgatási eljárásról, melynek tárgya esélyegyenlőség-sértés, jelenteni kellene mind a területi, mind az országos esélyegyenlőségi hatóságot megtestesítő Alapvető Jogok Biztosa Hivatalánál, mind pedig a területi és az országos közigazgatási bíróságnál. Egyúttal ugyanilyen kötelezettséggel kellene megterhelni mind a területi, mind az országos közigazgatási bíróságot is, ha ilyen ügy hozzájuk kerül.

Összegezés

Az eddig leírtak alapján az szűrhető le, hogy érdemes lenne a ma hatályos Mt. 12. §-ába visszaállítani az 1992. évi ma már nem hatályos Mt. 5. §-ának a szövegét, kiegészítve az egyenlő bánásmód, illetve az esélyegyenlőség követelményével, utalva arra, hogy ugyanazt az elvárást tartalmazza a diszkrimináció tilalma, mint az egyenlő bánásmód biztosítása, csak így az előbbi negatív oldalról, addig az utóbbi pozitív oldalról fogalmazza meg az ezzel kapcsolatos igényt. Ez a kettős megközelítés összhangban áll az e területet érintő európai uniós irányelvekkel, amelyek közül egyesek diszkriminációtilalmiak, mások pedig esélyegyenlőség-igényűek.

³ Ld. ZACCARIA Márton Leó: *Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2015.

⁴ Ld. az előbbi jegyzetben hiv. mű VI. fejezetében az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a Kúria gyakorlatának párhuzamba állítását, 173–233.

Annak érdekében pedig, hogy ugyanazon ügyekben ne következhesse be párhuzamos dupla, esetleg egymástól eltérő eredménnyel végződő eljárások, „ex lege” is indokolt szigorúan elhatárolni egymástól az esélyegyenlőségi hatóság által, valamint az egyéb szak-közigazgatási szervek részéről, továbbá más jogviszonyokból eredő diszkriminációs, illetve esélyegyenlőségi tárgyú közigazgatási és bírósági eljárásokat, mely utóbbiak elsősorban a munkavégzéssel összefüggő jogviszonyokból adódnak.

Felhasznált irodalom

- [1] C-170/84. *Bilka–Kaufhaus GmbH vs. Karin Werber von Hartz* (1986) ECR-1607.
- [2] GYULAVÁRI (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Szoc. és Családügyi Min. kiadása, Budapest, 2000.
- [3] *Jenkins vs. Kingsgate* ügy 96/80 (1981) ECR 911, *Nimz vs. Freistaat Hamburg* ügy 184/89 (1991) ECR 1-297.
- [4] PRUGBERGER T. – JAKAB N. – ZACCARIA M. L.: *Az európai munkajog vázlatja/Abriss des europäischen Arbeitsrechts*. Novotni Alapítvány kiadása, Debrecen, 2016.
- [5] PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Complex, Wolters Cluwer Hungary Kiadó, Budapest, 2014.
- [6] ZACCARIA Márton Leó: *Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2015.