

Dr. Tilk Péter*

A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOS GYAKORLATÁBAN

A hátrányos megkülönböztetés, mint alkotmányellenes tevékenység történhet mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó hatalom részéről. A jogalkalmazó szervekkel kapcsolatosan – törvényben meghatározott korlátozásokat kötelezően figyelembe véve – többek között a bíróságok, az ügyészség és az országgyűlési biztosok rendelkeznek vizsgálati és eljárási lehetőségekkel. Főként – de nem kizárólag – ez utóbbi körben van fontos szerepe az országgyűlési biztosok tevékenységének, amely a hatóságok és a közszolgáltatást ellátó szervek tevékenységét ellenőrzi, s alkotmányos jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye esetén fellép a visszasság orvoslása érdekében. Az Alkotmánybíróság diszkriminációval kapcsolatos joggyakorlata tekintetében számos írás született, az ombudsmani esetjog azonban feldolgozatlanak mondható. Az országgyűlési biztos az Alkotmánybíróság mellett a másik olyan szerv, amely a diszkrimináció-tilalom fogalmával és megjelenési formáival összefüggésben jelentős megállapításokat tett. Indokolt emiatt az országgyűlési biztos által kialakított szempontokat is áttekinteni. Az ombudsmanok a diszkrimináció alkotmányos tilalmát a jobbiztonsághoz hasonlóan olyan alkotmányos elvnek tekintik, amely átfogja az ál-

lamélet egészét. A diszkriminációra vonatkozó gyakorlat előtt azonban szükséges a magyar országgyűlési biztos eljárására vonatkozó szabályok részleges összefoglalása.

I. Az országgyűlési biztos jogállása, eljárása és fellépése jellegének kihatása az ombudsmani esetjogra

a) A biztos által az adott ügyre vonatkozóan hozható kötelező döntés hiánya

Az ombudsmani intézmény egyik sajátosságának és jellegéből fakadó jellemzőjének mondható, hogy eljárása végeredményeként *főszabályként* nem hoz a vizsgált hatóságra vagy közszolgáltatóra nézve kötelező döntést, határozatot¹. Az országgyűlési biztos alkotmányos jogállásának egyik meghatározója, hogy a vizsgált ügyben kizárólag kezdeményező típusú jogosítványokkal rendelkezik, melyeket az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban Obtv.) tételiesen fel is sorol. Az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése és az Obtv. 1. §-a szerint a biztos feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban

* egyetemi tanársegéd – Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

1 Ezt a sajátosságot „megtöri” a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénynek (Atv.) a 2003. évi XLVIII. törvény által módosított, 2004. január 1-jén hatályba lépett több rendelkezése is. Ezek közé tartozik a módosítás 10. §-a is, amely az Atv. 14. § (2) bekezdés e) pontjában lehetővé tenné, hogy a biztos személyes adat törlését elrendelhesse. Ezen kívül a módosítás 16. §-a az Atv. 25. §-ának (3) bekezdése helyébe olyan előírást léptetne, mely alapján a biztos – feltételhez kötötten – elrendelhetné a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, illetve megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását. E döntései ellen bírói utat biztosít a módosítás.

tudomására jutott visszasságokat *kivizsgálja vagy kivizsgáltassa*, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket *kezdeményezzen*. A biztos eszköztárában szereplő lehetőségek az alábbiak:

- aa) ajánlást tehet a visszasságot előidéző szerv felügyeleti szervének;
- ab) kezdeményezheti az érintett szerv vezetőjénél a visszasság orvoslását;
- ac) több alkotmánybíróági eljárástípust², ügyési óvást, felelősségre vonási eljárást kezdeményezhet vagy kezdeményezni köteles;
- ad) jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését, továbbá kiadását javasolhatja;
- ae) végső soron az Országgyűléshez fordulhat.

Látható, hogy a *saját hatáskörben történő érdemi döntés egyik megoldási lehetőségnél sem adott az ombudsman számára*. Eljárásának és elvárásai teljesülésének eredményessége azonban mégsem kizárólag a nyilvánosság szerepétől függ. A fenti kezdeményezési jogok igénybe vétele ugyanis *a nevezett szervek vonatkozásában eljárási és döntési kötelezettséget keletkeztet*, vagyis az ombudsman nem saját hatáskörben, hanem más szerv eljárásán keresztül éri el (illetőleg kísérli meg elérni) az adott visszasság megszüntetését.

b) További eljárási sajátosságok

ba) Az ombudsman az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében – az eljárási feltételek megléte esetén – hivatalból is eljárhat. Míg az Alkotmánybíróóság leggyakoribb tevékenysége a normatív aktusok alkotmányossági vizsgálata, addig az ombudsman általában konkrét, egyedi döntések által okozott alkotmányos visszasságok feltárásával foglalkozik: *az Alkotmánybíróóság tevékenysége a jogalkotás, az országgyűlési biztosé a jogalkalmazás alkotmányosságának vizsgálatára irányul*. Az Alkotmánybíróóság jogbíróóság – vagyis

fő tevékenysége szerint normák normákkal való viszonyát vizsgálja –, az ombudsman pedig tényvizsgálatok lefolytatásával foglalkozik. Ebből eredően az ombudsmani alapjogsérelem-értékelések *sokkal inkább személyes jellegűek*, mint az Alkotmánybíróóság vizsgálatai, ezért – mint a joggyakorlat összevetésekor látni fogjuk –, a biztosok hajlamosabbak az egyes alapjogok határait az Alkotmánybíróóságnál tágabban meghúzni.

bb) A biztosi eljárásban – többek között – ennek következtében markánsan érvényesül az igazságosságra való törekvés, amely az Alkotmánybíróóság esetében nem jelenhet meg.³ Ez abból is adódik, hogy az Obtv. nem tartalmazza *a visszasság fogalmának meghatározását*⁴, melynek következtében *az ombudsmani gyakorlatra hárult annak kialakítása*. Eszerint a biztosok az Alkotmányt nem egyszerűen konkrét szabályok katalógusának, hanem olyan elvek chartájának tekintik, amelyet egységes rendszerben kell értelmezni és alkalmazni.⁵

bc) Eltérő jellemző továbbá a többi jogvédő szervhez képest, hogy az ombudsmanok eljárási sajátosságukból eredően soha nem *egyénegyen, hanem mindig állam és egyén viszonyban értékelnek*, ami a hatóságok és közszolgáltatók vonatkozásában fennálló eljárási kööttségből ered. Ennyiben az Alkotmánybíróóság utólagos normakontroll és más, egyének által igénybe vehető eljárásával hasonlítható össze, a bíróságok tekintetében viszont az egyének közötti jogviták mondhatók tipikusnak. Ez az eltérés is sajátossá teszi az ombudsmani vizsgálatot más szervek alapjogvédelmi tevékenységéhez képest.

bd) Az ombudsman az alkotmányvédelem területén működő egyéb szervektől tevékenységének alapvető jellemzőiben is különbözik. Az ombudsman saját megállapítása szerint nem vállalhat olyan általános állami jogvédelmi feladatot, amely egyébként az Alkotmány szerint a saját területén minden állami szervnek köteleysége. Alkotmányos funkciója az, hogy kivizsgál-

2 Obtv. 22. §. Eszerint az országgyűlési biztos kezdeményezhet utólagos normakontrollt, jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, alkotmányjogi panaszt, mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló eljárást, valamint az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését.

3 Erre utal *Kilényi Géza* is az 57/1991. (XI. 8.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. ABH 1991, 272, 286-287.

4 A visszasság fogalmának tisztázatlanságát teszi szóvá *Szente Zoltán* is. Vö.: Szente Zoltán: *Minta után szabadon*. Fundamentum, 2001/2. 5-6. o.

5 *Polt Péter* szerint az ombudsman szerepe e tekintetben az Alkotmánybíróóságéhoz hasonló, ám az, hogy a törvény visszasságról szól, még az Alkotmánybíróóságnál is nagyobb szabadságot enged az ombudsmannak az értelmezésben. *Polt Péter: Az ombudsman és a jogalkotás*. Jogtudományi Közlöny 1997/1. 22. o.

ja és a maga eszközeivel megpróbálja orvosolni azokat a visszásságokat, amelyek az általános jogvédelmi feladat megsértéséből vagy elmulasztásából adódnak. Az országgyűlési biztos viszont nem tekinthető szuper ellenőrző intézménynek sem. Nemcsak azért, mert döntései nem kötelező jellegűek, hanem azért, mert nem általában vizsgálja egy-egy hatóság tevékenységét, hanem kizárólag a polgárok egyéni vagy kollektív jogviszonyaiban jelentkező alkotmányos alanyi jogokkal összefüggő problémákkal foglalkozik.⁶

be) Fontos jellemző a biztos *eljárási lehetőségeinek korlátozottsága is*, ugyanis a fellépési lehetőség szintén több tényező által behatárolt. Egyrészt időbeli akadályok állnak a jogkeresők útjában: a biztos ugyanis nem járhat el az 1989. évi XXXI. törvény hatálybalépése előtt indult eljárások esetén⁷, így az ombudsman akkor sem avatkozhat be valamely hatóság előtti eljárásba, ha annak csak a megindulása történt 1989 október 23-a előtt, ám jelentős része (nagyobb hányada) már ez után az időpont után keletkezett. Másrészt, határt szab az ombudsmani segítség igénybe vételének az Obtv. 17. § (4) bekezdése is, mely szerint, ha az ügyben jogerős határozat született, az országgyűlési biztoshoz ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni. Az időbeli korlátozónál azonban jóval jelentősebb akadálnak tekinthető az Obtv. hatóság-fogalma által eredményezett szűkítés, amely a biztosok eljárására csak taxatívén meghatározott hatóságok tevékenységével vagy mulasztásával kapcsolatba hozható ügyek vonatkozásában teszi lehetővé a fellépést. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság⁸, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket –

ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

II. A diszkrimináció-tilalommal kapcsolatban megfogalmazott főbb elvi megállapítások

a) Az ombudsman meghatározásában a „hátrányos megkülönböztetés tilalma a nemzetközi és nemzeti jogok egyik legfontosabb elve. A törvény előtti egyenlőség követelményéből a társadalmi élet minden területére kiterjesztett alkotmányos szabály betartása a demokrácia egyik fokmérője is. A diszkriminációt *sok esetben nehéz ténylegesen bizonyítani*, a hátrányos megkülönböztetés, mint valódi ok általában az érvelés háttérében húzódik meg, ezért nehezen fedezhető fel⁹. Az országgyűlési biztosok gyakorlatában – az ombudsmani megfogalmazás szerint – a diszkrimináció tilalma, mint alkotmányos alapjog a jogbiztonság elvéhez hasonló megítélést kapott. A biztos az Alkotmánybíróság álláspontjával egyetértve és ahhoz igazodva az alaptörvény 70/A §-át nem tekinti önálló alapjognak, hanem olyan elvnek, amely valamennyi más alapjog vonatkozásában felmerülhet. Ennek megfelelően a *diszkrimináció tilalma csak másik alapjog, illetve jogos érdek viszonylatában képezheti alkotmányos visszásság alapját*¹⁰. Az ombudsmanok ennél fogva a diszkrimináció alkotmányos tilalmát jogbiztonsághoz hasonlóan olyan alkotmányos elvnek tekintik, „amely átfogja az államélet egészét”¹¹.

b) Az országgyűlési biztosok a sajátos feladatnak megfelelően e jogegyenlőséget nem főként a jogalkotás, hanem a hatóságok és közszolgáltatók jogalkalmazása tekintetében vizsgálják. A hatóság diszkriminációt eredményező eljárása, döntése vagy mulasztása az esetek egy részében visszavezethető valamely jogszabály hiányára, ellentmondásosságára vagy feleslegességére. Ezekben az esetekben természetesen a biztosok

6 1999. évi Beszámoló.

7 Obtv. 17. § (3) bekezdés.

8 Azt, hogy mely szervek minősülnek az Obtv. vonatkozásában hatóságnak, maga a törvény megmondja, ezen túl pedig néhány szervet kifejezetten ki is vesz e körből. A közszolgáltató fogalmára a jogszabály nem tartalmaz utalást, ezt a biztosoknak kellett gyakorlatukban kialakítani.

9 1996. évi Beszámoló. A Beszámoló forrása a www.obh.hu weboldalon belüli, megfelelő link.

10 1997. évi Beszámoló.

11 1998. évi Beszámoló.

az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 25. §-a alapján vizsgálják a jogalkotó tevékenységét is, kezdeményezhetik jogszabály kiadását, hatályon kívül helyezését vagy módosítását.

c) A hátrányos megkülönböztetés igen gyakran az eljáró hatóság vagy közszolgáltató *önkéntes magatartása* következtében jön létre. Ez az önkéntes magatartás azonban nem téveszthető össze az állami hatóságok diszkrecionális jogkörével. Minden esetben meghaladja a mérlegelési jogkör alkotmányos határait a döntés, és így önkéntesnek minősül, ha a következménye – az említett feltételek megléte esetén – azonos helyzetű emberek közötti hátrányos megkülönböztetés.

d) A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése igen nehezen bizonyítható az egyes hatósági eljárásokban. Az országgyűlési biztosoknak nincsen lehetőségük arra, hogy a ténykérdéseket az igazságnak megfelelően minden esetben feltárjanak és eldöntsenek. Ennek megfelelően nem lehetett egyetlen olyan esetben sem visszásságot megállapítani, amikor a rendelkezésre álló adatok ezt minden kétséget kizáróan nem támasztották alá. Ezért a diszkrimináció, illetve az ezzel szorosan összefüggő méltányos és pártatlan eljárás követelményét sokkal több esetben sérthetik meg, mint amire a biztosok jelentéseiből következtetni lehet¹².

e) A hátrányos megkülönböztetés alkotmányos elvével kapcsolatos visszásságot az ombudsman akkor állapít meg, ha a hatóság mulasztása következtében meghatározható személyt vagy csoportot, meghatározható más személlyel vagy csoporttal ellentétben, alkotmányos jogaiban korlátoznak, és ez a korlátozás számukra hátrányos, valamint más alkotmányos céllal nem indokolható. Visszásságot okoz továbbá, ha a hatóságok vagy a közszolgáltatók az azonos objektív ismérveknek megfelelő csoportokat nem azonos szempontok szerint ítélték meg, illetve ha az eltérő helyzetű csoportok tagjaira nem érvényesítették kellő mértékben az eltérésekből eredő különbségeket figyelembe vevő előírásokat, elvárásokat. E körben visszásságot kell megállapítani akkor is, ha egy

adott csoporton belül a csoport egyes tagjaira – a többihez képest – eltérő szabályokat alkalmaznak¹³. A hátrányos megkülönböztetés tilalma szempontjából az egyik – e megállapításhoz kapcsolható – legfontosabb átfogó vizsgálat 1999-ben a mozgássérültek és az épített környezet viszonyának feltárására indított eljárás volt. Ennek során a biztosok megállapították, hogy a *közhasznú épületek jelentős része a mozgáskorlátozottak számára megközelíthetetlen, az akadálymentesítés nincs biztosítva és ennek következtében a mozgáskorlátozottaknak nemcsak emberi méltóságukhoz való joguk sériül, hanem ezzel összefüggésben sérelmet szenved a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elve is*¹⁴.

Éppen a mozgássérültek speciális helyzete miatt indokolt – sőt bizonyos esetekben alkotmányból eredő követelmény –, hogy rájuk nézve eltérő szabályozást állapítson meg az állam. Emiatt értelemszerűen *nem állapítható meg az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében megfogalmazott, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések bevezetésére irányuló állami kötelezettséggel összefüggésben visszásság, ha az állam meghatározza a mozgássérültek közlekedési támogatására jogosító feltételeket*¹⁵.

f) A társadalmi életben a diszkrimináció tilalma legtöbbször a munkához való joggal összefüggésben merült fel. Az országgyűlési biztosok a legtöbb ilyen ügyet hatáskör hiányában nem vizsgálhatják, mivel a megkülönböztetés nem hatósági döntés vagy eljárás következtében valósul meg. Esetenként azonban előfordul, hogy az eljáró szerv jellege vagy a döntés kötelező ereje folytán az ilyen ügyek is az országgyűlési biztos hatáskörébe vonhatók. Alapvetően ez a helyzet a hierarchikusan felépített állami szerveknél. Ilyen a hadsereg, a rendőrség, a büntetés-végrehajtás vagy a közszolgálat egyes területei¹⁶. *Így például a biztosok a honvédségnél kifogásoltak olyan pályázati felhívást, amely 45 évesnél fiatalabb életkort írt elő egy igazgatói munkakör betöltésére. Az ebben az ügyben kialakított álláspontjuk az Alkotmánybíróság előírásaihoz igazodott. Eszerint differenciálni kell*

12 1998. évi Beszámoló.

13 2000. évi Beszámoló.

14 1999. évi Beszámoló.

15 OBH 5437/1997.

16 1999. évi Beszámoló.

az ilyen és hasonló ügyekben annak megfelelően, hogy az elémi kívánt cél az Alkotmány alapján eleve járó jogosultság-e. Amennyiben ilyen jogosultságról van szó, akkor mindenkinek megkülönböztetés nélkül kell biztosítani az adott jogot vagy járandóságot. Valamely munkakör betöltése azonban nem tekinthető alanyi jognak, ezért az erre pályázó elé állított feltételek kialakításában a munkáltatónak széles mérlegelési lehetősége van, ami azonban értelemszerűen nem korlátlan, ugyanis a mérlegelési lehetőség nem eredményezhet önkényes szempontok szerinti elbírálást.

g) A diszkrimináció tilalmával kapcsolatos visszasság nem ritkán magára a jogi szabályozásra vezethető vissza. Ezek esetenként nem felelnek meg annak az Alkotmánybíróság által megállapított követelménynek, amely szerint az azonos ismérveknek megfelelő csoportokra azonos joghatású, az eltérő ismérveknek megfelelő csoportokra pedig kellő mértékben differenciált szabályokat kell alkotni. *Alkotmányellenességhez tehát nem csak az vezet, ha az adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben levő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagossá mérlegelés szerint való ésszerű indoka – tehát önkényes –, alkotmányellenesség állapítható meg¹⁷.*

III. A diszkrimináció-tilalom sérelmének tipikus esetei az ombudsman gyakorlatában

Az általánosabb jellegű megállapítások áttekintését követően indokolt a speciálisabb sajátosságokat felmutató sérelmek körét is görcső alá venni.

A diszkrimináció-tilalom sérelmének tipikus esetei több szempontból csoportosíthatók. Az országgyűlési biztos gyakorlata alapján megállapítható, hogy a sérelmek egy része a jogalko-

tói tevékenység miatt következik be, azonban a jogalkalmazói sérelemokozás mondható jellegzetesnek. A kettősség miatt gyakran előfordult, hogy bár a sérelem az adott hatóság eljárásának következménye volt, az valójában a jogalkotó mulasztására vagy tevőleges alkotmánysértésre volt visszavezethető¹⁸. Erre az alábbi esettípusok különösen jellemző példát adtak.

1. A jogalkotói gyakorlat által a diszkrimináció-tilalommal összefüggésben okozott sérelmek

Az országgyűlési biztos az Országgyűléstől felhatalmazást kapott arra, hogy a jogalkotóhoz vagy az Alkotmánybírósághoz forduljon, ha vizsgálata alatt arra a következtetésre jut, hogy az alkotmányos visszasságok tényleges oka nem az érintett hatóság vagy közszolgáltató alkotmánysértő tevékenysége, hanem az eljárásuk alapjául szolgáló jogszabály. Ebben az esetben ugyanis a jogalkalmazó szerv eljárása és annak eredménye éppen akkor okoz alkotmányos visszasságot, ha – a törvényhez kötöttség elvéből eredő kötelezettsége folytán – betartja a rá vonatkozó jogszabályi rendelkezést. Ilyen esetekben az ombudsman részéről teljesen felesleges lenne az egyes jogalkalmazói döntések ellen fellépni, mert így valójában nem a probléma gyökeréhez nyúlna a biztos. A visszasságok sorozatának megszüntetése ilyen esetben csak a jogszabály elleni fellépéssel küszöbölhető ki. Emiatt az országgyűlési biztos jogosult jogszabályok vizsgálatára is, azzal, hogy azok módosítására vagy megsemmisítésére értelemszerűen nem kapott felhatalmazást.

Az alábbiakban indokolt néhány olyan esetet felvillantani, melyben a biztos a jogszabály rendelkezésére vezette vissza a diszkrimináció-tilalom megsértését, s nem az eljáró hatóságot vagy az ügyben szereplő közszolgáltatót tette felelőssé az egyenlőség követelményének be nem tartásáért.

a) Indokolatlan különbségtételt tapasztaltak például a biztosok a lakáscélú támogatásokkal kapcsolatos gyakorlatban. Megállapították, hogy nem azonos feltételek érvényesültek a vállalt és az örökbe fogadott gyermekek tekintetében. A

17 6/1997. (II. 7.) AB határozat ABH 1997, 67, 69.

18 Az egyes esetscsoportok azonban nem feltétlenül e jellemzők alapján ítélandók meg, hanem inkább a sérelem jellege a meghatározó.

pénzintézetek nem vették figyelembe a határidő lejártakor a folyamatban lévő örökbefogadási eljárást, miközben az igazolt terhességet figyelembe kellett venniük. *A visszásság oka maga a jogszabály volt, amelyik nem biztosított azonos jogokat a lakáscélú támogatások esetében a saját és az örökbe fogadott gyermekek számára. Az ombudsman megállapította, hogy a visszásság végleges megszüntetése jogszabály-módosításal lehetséges.*

b) Diszkriminációt eredményezett az olyan önkormányzati rendeleten alapuló gyakorlat is, amelyik a rendeletben meghatározott mértékű hulladékknál több elszállítása esetén azzal arányos többletdíjazást állapított meg, de nem vette figyelembe a díjazásnál azoknak a szempontjait, akiknél a megállapított mértéknél lényegesen kevesebb elszállítást igénylő hulladék keletkezett.

c) A biztosok visszatérően tapasztalták, hogy egyes önkormányzatok az állandó lakosok javára indokolatlanul hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak az üdülőtulajdonosokkal szemben. Így visszásságként értékelték azt is, ha a kötelező hulladékszállítási közszolgáltatásért járó díjat mérsékeltek vagy elengedték, ha az állandó lakás céljára használt ingatlan tulajdonosa igazolta, hogy lakását hosszabb ideig senki nem használta, ugyanezt azonban nem tették lehetővé az üdülőtulajdonosok számára. A sérelem forrásának alapja ebben az esetkörben is a diszkriminációt eredményező önkormányzati rendelet volt.

d) A mozgássérültek és az épített környezet viszonyával kapcsolatban a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásság – amint már említésre került – régóta fennáll és folyamatosan újra keletkezik. A hátrányos megkülönböztetésre alkalmas állapot kiküszöbölése igen komplex feladat, mivel a megfelelő jogszabályok megalkotása mellett sok más feltételt is meg kell teremteni. A mozgássérültek hátrányos helyzetének felszámolása a biztosok megállapítása szerint megkezdődött, de lassan halad. Gyakran tapasztalható olyan jelleű indokolatlan megkülönböztetés, hogy a jogszabályi előírások nem biztosítják megfelelő módon a mozgáskorlátozottak gépjárművei parkolásának lehetőségeit, illetve – az egyik korábbi eset alapján előfordult, hogy – a temetői ingyenes behajtást egy megha-

tározott társadalmi szervezet tagságához kötődik. Mindkét esetet alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságként értékelték a biztosok¹⁹.

e) Az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésben deklarált hátrányos megkülönböztetés tilomával összefüggésben visszásságot okozott az a jogszabályi rendelkezés, mely megvonta a gyermekgondozási segély folyósításának lehetőségét az egyéni vállalkozói engedéllyel rendelkező szülőktől. Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a felhívott jogszabály a jogosultságok igénybevetelét nem azonos szempontok alapján állapította meg egy azonos csoport, tehát a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulást igénylő szülők körében. Ezzel a szabályozással hátrányos megkülönböztetés tilalmát garantáló alkotmányos joggal, annak megsértésével összefüggésben alkotmányos visszásság keletkezett²⁰.

f) Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében biztosított diszkriminációmentes elbánáshoz, valamint az Alkotmány 70/E. §-ban foglalt szociális biztonsághoz való jogokkal összefüggésben okozott visszásságot, hogy a 287/1997. (XII. 29.) kormányrendelet 3. § (1) bekezdésének b) pontja különbséget tett a vakok, illetve gyengénlátók érdekvédelmét ellátó társadalmi szervezetek tagjai között. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy a vakok, illetve gyengénlátók érdekvédelmét ellátó társadalmi szervezetek tagjai közötti különbségtételnek nincs objektív társadalmi indoka²¹.

A biztos ebben az esetben az Alkotmánybíróság 35/1994. (VI. 24.) AB határozatában foglalt megállapítást vette alapul, melyben a testület rámutatott arra, hogy „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, vagy önkényes”²².

g) Nem alkotmánybíróági út, hanem jogalkotói korrekció volt alkalmas a visszásság ki-

19 1999. évi Beszámoló.

20 OBH185/1998.

21 OBH2546/1998.

22 ABH1994, 200.

küszöbölésére abban az esetben, melyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat különbséget tett a víz- és csatornadíj számításánál aszerint, hogy a lakásnak tulajdonosa vagy a bérlője kötelezett a díj fizetésére. Sok esetben a lakásbérlőkkel magasabb összegű víz- és csatornadíj összeget fizettetnek. A biztos álláspontja szerint az ezt lehetővé tevő MT-rendelet hatályban tartása nem volt indokolt, mert a díjfizetés alapja a bekötési vízmérő órán mért fogyasztás attól függetlenül, hogy a fogyasztó tulajdonos vagy bérlő. A kétféle számítási mód sértette az Alkotmányban rögzített hátrányos megkülönböztetés elvét, a bérlők alkotmányos érdekeivel összefüggésben²³.

h) Hasonlóan jogszabály vizsgálatára volt szükség az alábbi vizsgálatban, melyben viszont az ombudsman nem állapította meg a háttérnorma alkotmányellenességét. A biztos szerint ugyanis a *különböző juttatások eltérő szabályozása nem feltétlenül teremt alkotmányos visszasságot*. Az országgyűlési biztos nem találta alkotmányosértőnek azt a *BM-rendeleten alapuló gyakorlatot, amely szerint a munkáltató az általános szabálytól eltérően a kiemelkedő színvonalú munkát végző, nagy tapasztalatokkal rendelkező, de a hatályos rendelkezések miatt magasabb kategóriába nem sorolható tisztelgettek részére is illetményemelési rendelkezést el*. Ebben az esetben ugyanis a *megkülönböztetés nem volt önkényes és nem állt összefüggésben valamely más alapjogi sérelemmel*²⁴.

i) Ugyancsak jogszabály volt az alapja annak a vizsgálatnak, amely jellege és tárgya szerint visszatérő típus az ombudsman gyakorlatában. Ebben a visszasság hiányát állapította meg az ombudsman azokkal az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban, melyekben az önkormányzat az *üdülőtulajdonosok vonatkozásában is általánnyal szabályozta a személyszállítási díjfizetési kötelezettséget*. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese – a panaszok egyidejű elutasítása mellett – megállapította, hogy a diszkrimináció tilalmának elvét nem sérti, ha az önkormányzat a rendeletében a személyszállítás díját az üdülőtulajdonosok vonatkozásában is általánnyal szabályozza annak

*szem előtt tartásával, hogy a közszolgáltatás díja az általános jellege mellett a ténylegesen ellátott szolgáltatás értékéhez igazodóan kerül meghatározásra*²⁵.

Hasonló problémakörrel összefüggésben jelent meg, és a vagyoni jogokat érintette az a vizsgálat, amelyet az országgyűlési biztos a személyszállítási díjak kialakítása miatt indított. Az *üdülőtulajdonos panaszosok azt sérelmezték, hogy olyan díj fizetésére kötelezték őket, amelyet nem vesznek igénybe. Számukra ugyanúgy az év 12 hónapjára állapít meg díjat a rendelet, mint az állandó lakosok részére*. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy ezzel az egységes meghatározással rendelet visszasság keletkezett az Alkotmány 70/A § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció elvével összefüggésben²⁶.

j) Jogszabályi rendelkezés vizsgálatával olyan esetekben is megjelent a visszasság hiánya, melyeknél a panaszosok nem vették figyelembe a jogalkotói mérlegelési lehetőséget és azt, hogy a jogalkotónak – az Alkotmánybíróság megállapítása szerint is – viszonylag nagy szabadsága van a kedvezmények körének és mértékének megállapításakor. Következésképpen ilyen esetekben csak ritkán, más tényezőket is figyelembe véve lehet megállapítani a visszasságot.

Adott esetben például a panaszos beadványában azt kifogásolta, hogy *bár gépjárműve megfelel a környezetvédelmi előírásoknak, adókedvezményben mégsem részesülhet, mert a gépjárműadóról szóló törvény szerint kedvezmény csak akkor jár, ha a megfelelőséget a megyei (fővárosi) közlekedési felügyelet műbizonylattal igazolja. A 3 tonna alatti össztömegű tehergépjárműre (ilyen az övé is) azonban ilyen igazolást a felügyelet nem adhat ki*.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese megállapította, hogy az adókedvezmény megadását nem az akadályozta, hogy – amint azt a panaszos vélte – a törvényben hibás bizonyítási előírás van, hanem az, hogy a törvényhozó 1998-ban nem terjesztette ki az adókedvezményt az ún. kisteherautókra (viszont a 3,5 tonnánál nagyobbakra igen). *Az adókedvezményekről pedig az Alkotmánybí-*

23 OBH 6060/1996.

24 OBH 2858/1996.

25 Vö. például az OBH 8145/1996., OBH 8739/1996., OBH 1555/1997., OBH 2054/1997., OBH 7328/1997. ügyekkel.

26 OBH 3105/1995.

róság már több határozatában kimondta, hogy ezekre senkinek nincs Alkotmányon alapuló joga. A törvényhozó dönti el – pénzügyi, gazdasági stb. szempontok alapján –, hogy mely adóalanyokra, illetve adótárgyakra nézve nyújt kedvezményt. Mindezekre tekintettel az állampolgár alkotmányos jogaival kapcsolatos sérelem nem volt megállapítható, mivel az arányos közteherviselés kötelezettségével (Alkotmány 70/A. §) összefüggésben a jogszabályi megoldás nem jelentett hátrányos megkülönböztetést²⁷.

Az azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alkotmánybíróság szerint az ex gratia jutatásoknál is irányadó a diszkrimináció-tilalom, vagyis mások jogainak aránytalan sérelme nem jelenhet meg a kedvezmények elbírálásakor.

2. A jogalkalmazói tevékenységgel keletkező sérelemtípusok

A jogalkalmazói tevékenységgel összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot a biztosok akkor állapították meg, ha a hatóságok vagy a közszolgáltatók az azonos objektív ismérveknek megfelelő csoportokat nem azonos szempontok szerint ítélték meg, illetve ha az eltérő helyzetű csoportok tagjaira nem érvényesítették kellő mértékben az eltérésekből eredő különbségeket. E körben visszásságot kell megállapítani akkor is, ha egy adott csoporton belül a csoport egyes tagjaira – a többihez képest – eltérő szabályokat alkalmaznak²⁸.

a) A nők és a férfiak egyenjogúságát sértő hatóság cselekmények

A nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés a diszkrimináció-tilalom megsértésének egyik legjellemzőbb esettípusa. Az egyenlőségi jog e szegmensének sérelme azonban gyakran más, olyan jellegű – például az életkorral összefüggő – pozitív diszkriminációval párosul, amely a nemek közti megkülönböztetéssel együttesen nem eredményez a diszkrimináció-tilalommal ellentétes hatást. Egyik ilyen esetben például a nő panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert korára tekintettel nyugdíjazták, azonban több férfikolléga a nyugdíjkorhatáron túl is ma-

radt azonos beosztásban a munkahelyén. A vizsgálat megállapította, hogy a társadalombiztosítási jogszabályok által a nők számára meghatározott alacsonyabb nyugdíjkorhatár kedvezmény, amely a nagyobb társadalmi igazságosság megvalósítását célozza, s e célra tekintettel nem sérti az Alkotmányban kimondott diszkriminációs tilalmat. Alkotmányos visszásságot csak akkor lehet megállapítani a hátrányos megkülönböztetésre tekintettel, ha az említett alkotmányos cél, tehát a nagyobb társadalmi igazságosság nem igazolja az adott intézkedést²⁹.

b) Az életkor szerinti indokolatlan különbségtétel

Az országgyűlési biztos joggyakorlata – az Alkotmányban foglalt, az életkor alapján történő megkülönböztetést tiltó szabály alapján – visszássággként értékeli az ilyen jellegű eltérő kezelést. Ezzel kapcsolatban azonban elmondható, hogy bár általában tilos az életkor szerinti megkülönböztetés, ám ez mégis lehetséges, ha annak ésszerű oka van, vagyis ha a megkülönböztetés a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következik. Az ombudsman szerint például nyilvánvaló, hogy a fokozott fizikai megterheléssel járó, avagy általában csak a fiatalabb életkorban meglévő képességekre épülő egyes foglalkozásoknál lehet ésszerű alapja a felső életkor előírásának.

Az Alkotmány 70/A. §-a szerinti jogegyenlőség elvével, valamint az 54. § (1) bekezdésében említett emberi méltóság jogával összefüggésben azonban visszás például, ha a munkakör betöltésére kiírt pályázat olyan életkori kikötést tartalmaz, amelyet a munka jellege és természete nem indokol. A megállapítás alapjául szolgáló egyik esetben a Honvédelmi Minisztérium (HM) közigazgatási államtitkára a Magyar Honvéd Magazinban pályázatot írt ki a HM Munkavédelmi és Munkaügyi Ellenőrzési Hivatala Munkaügyi Ellenőrzési Igazgatósága igazgatói (főigazgató-helyettesi) munkakörének betöltésére. A pályázati felhívás szerint a munkakör „közalkalmazottal is betölthető katonai beosztás”. Pályázati feltétel volt a 45 évesnél fiatalabb életkor azaz, hogy a pályázatot elbíráló bizottság az életkori előírástól – egyéb kizáró tényező hiá-

27 OBH 3636/1998.

28 1999. évi Beszámoló.

29 OBH 8068/1996.

nyában – eltekinthetett. A panaszos pályázatát végül azért nyilvánították „eredménytelennek”, mert a meghatározott életkori követelménynek nem felelt meg, és ettől a bizottság nem tekintett el. A panaszos a döntés ellen panaszt nyújtott be a HM közigazgatási államtitkárához. Válaszában a fősztály hivatkozott a *Munka Törvénykönyve 5. §-ának (1) bekezdésére*, amely tiltja ugyan az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetést is, de kimondja, hogy *nem minősül hátrányosnak a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés*³⁰.

Az ombudsman azonban utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlata szerint – differenciál aszerint, hogy az adott ügyben az Alkotmány alapján eleve járó jogosultságról van-e szó. Ez esetben valóban mindenkinek megkülönböztetés nélkül kell biztosítani az adott jogot vagy járandóságot. Egy munkakör betöltése azonban nem tekinthető az Alkotmány alapján járó jogosultságnak, ezért itt a jogalanyok megkülönböztetését illetően az eljáró szerv már viszonylag széles, bár nem korlátlan mérlegelési jogosultsággal rendelkezik. Alapvető kritérium, hogy az azonos csoporthoz tartozókat, jelen esetben a potenciális pályázókat egyenlő méltóságú személyekként kezeljék, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével határozzák meg közöttük a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának (esetünkben a munkakör elnyerésének) a feltételeit. A nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka kell hogy legyen, azaz a megkülönböztetés nem minősülhet önkényesnek, mert ez esetben az már sérti az emberi méltóságot³¹.

c) A diszkrimináció-tilalom sérelmének néhány további, konkrét esete, előfordulási alakzata – illusztrációképpen

ca) A diszkrimináció tilalmával kapcsolatos visszasságot rögzített az állampolgári jogok országgyűlési biztosa olyan esetekben, amikor az egészségügyi intézmények nem sorolták a hasonló kockázattal járó tevékenységek mindegyikét a pótlékalap 100%-ára jogosító munkakörök

közé. Ilyen eset fordult elő abban az intézményben, ahol *a mosogatók nem részesültek pótlékban annak ellenére, hogy munkaidejük mintegy 80%-ban vérrel vagy más nedvekkel szennyezett csövek, pipetták mosogatását végezték. E tevékenység egészségügyi kockázata hasonló a kórházi mosodai dolgozókéhoz, ennek ellenére a mosogatók a pótléket nem kapták meg.*

Hasonló visszasságot tapasztaltak a biztosok a kórházi pulmanológiai osztályokon, ahol a *fertőzésveszélynek kitétt orvosírmokok, takarítónők, beteghordók nem kapták meg a szakszemélyzetnek ez okból biztosított pótléket*³².

cb) A diszkrimináció tilalmával összefüggő visszasságot állapított meg az ombudsman amint, hogy az *eljáró hatóság szakértő igénybevétele esetén a betűrendbe állított szakértői listán elől állókat kereste meg, és akit először elért, azt bízta meg a szakértői tevékenység elvégzésével. E gyakorlat következtében a sorrendben hátrébb lévő szakértőkre gyakorlatilag nem került sor.*

cc) Előfordult olyan eset is, amikor az adott önkormányzat polgármestere a város intézményének szerkezet-átalakítása során kiadott körlevelében *figyelmeztette a város továbbfoglalkoztatást nem vállaló, és jogviszonyukat végkielégítéssel megszüntető közalkalmazottait, hogy a későbbiekben a városi intézményekben és a város által alakított gazdálkodó szervezetekben munkát újra nem vállalhatnak. Az általános helyettes álláspontja szerint a körlevél alkalmas arra, hogy az Alkotmányban tilalmazott hátrányos megkülönböztetés keletkezzen.* Ezért a polgármester intézkedése alkotmányos visszasságot okozott. Hasonlóan foglalt állást az országgyűlési biztos, amikor az *önkormányzat jegyzője körlevelében figyelmeztette a költségvetési intézmények vezetőit, hogy nem szerencsés ha olyan személyeket alkalmaznak, akik korábban közalkalmazotti jogviszonyukat megszüntették*³³.

cd) A munkához való jogon kívül a szabadidőhöz és legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való alkotmányos jog is vizsgálat tárgya volt abban az eljárásban, amelyet az országgyűlési biztos az ionizáló sugárzásnak kitétt munkahelyeken dolgozó köztisztviselők ügyében folytatott. A vizsgálat megállapította, hogy az

30 OBH7126/1998.

31 Vö. például a 9/1990. (IV. 25.) AB határozattal, a 61/1992. (XI. 20.) AB határozattal, az 1/1995. (II. 8.) AB határozattal, valamint a 30/1997. (IV. 29.) AB határozathoz *Kilényi Géza* alkotmánybíró által fűzött különvéleménye.

32 1999. évi Beszámoló.

33 OBH3168/1997.

ugyanilyen munkahelyi ártalmaknak kitett közalkalmazottak olyan pótszabadságban részesülnek, amelyre a köztisztviselők nem jogosultak és ezáltal az említett jogokkal összefüggésben sérült a hátrányos megkülönböztetés tilalmához való jog, ami alkotmányos visszásságot okozott³⁴.

ce) Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az 55. § (1) bekezdésében meghatározott személyi biztonsághoz való jogra tekintettel és a 70/A. §-ban megfogalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben visszásságot okozott a rendőrség határozata, mely szerint a kapitányság a bejelentések ellátásakor a bejelentő személye szerint tesz különbséget, valamint az a tény, hogy a biztonsági rendszert működtető gazdasági társaságtól érkező bejelentések, azok tartalmától függetlenül, a fenyegető sérelem súlyosságának szempontját figyelmen kívül hagyva maradnak ellátatlanok.

Ebben az esetben az egyik vagyonvédelmi gazdasági társaság ügyvezető igazgatója beadványában a XII. kerületi Rendőrkapitányság eljárását kifogásolta. Panaszában leírta, hogy a rendőrség bűncselekményre vonatkozó bejelentésekre nem tett intézkedéseket.

Az országgyűlési biztos általános helyettese jelentésében megállapította, hogy a XII. kerületi Rendőrkapitányság határozata azzal, hogy a bejelentések ellátásakor a bejelentő személye szerint tesz különbséget, sérti a lakosság személyes biztonsághoz való alkotmányos jogát, ezáltal – az Alkotmányban meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben – alkotmányos visszásságot okoz. Az ombudsman megállapította, hogy a rendőri feladatok elvégzése kizárólag a rendőrségtől várható el. Különbséget kell tenni a jogos védelmi helyzet és a hatósági feladatot igénylő bejelentések között. A rendőri intézkedés egyben az önbíráskodás kiküszöbölését is szolgálja. Ha a biztonsági rendszert működtető gazdasági társaságtól érkező bejelentések, azok tartalmától függetlenül, a fenyegető sérelem súlyosságának szempontját figyelmen kívül hagyva, maradnak ellátatlanok, azzal a rendőrségi törvény rendelkezései is sérülnek, és végső soron az Alkotmányban deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság elve is sérelmet szenved³⁵.

cf) Nyilvánvalóan sértette a diszkrimináció alkotmányos tilalmát az az eljárás, amelyben a polgármesteri hivatal két azonos körülmények között kárt szenvedett személy közül csak az egyiknek a kárát rendezte, míg a másiké elmaradt. Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy a hatóság különbséget tett a két károsult között vagyoni helyzetük alapján, megsértette az Alkotmányban rögzített diszkrimináció tilalmát, méghozzá a tulajdonhoz való joggal összefüggésben, figyelemmel arra, hogy az ügy kártérítés iránt indult³⁶.

d) A diszkrimináció-tilalom sérelmének hiányának néhány tipikus esete az ombudsmani gyakorlatban

A diszkrimináció-tilalom sérelme értelemszerűen nem következik be minden olyan hatósági jogalkalmazó tevékenységgel, amelynél annak gyanúja felmerült. Így van ez az országgyűlési biztos gyakorlatában is, amely tekintettel van azokra a körülményekre és tényezőkre, melyek felmerülése esetén – az eltérő kezelés ellenére – nem lehet a diszkrimináció-tilalom sérelmének bekövetkezéséről beszélni. Ennek többnyire az az oka, hogy nem azonos körbe tartozó személyek között történik a megkülönböztetés, vagy annak ésszerű, alkotmányjogilag indokolható oka van, netán valamely alapvető jog védelme érdekében következik be az eltérő kezelés. Minde miatt nem felesleges néhány erre vonatkozó példát felvillantani az ombudsman esetjogából, mivel ezek az egyenlőséghez való jog és a diszkrimináció-tilalom megsértése vonatkozásában az eddig elmondottakat nagymértékben árnyalhatják.

da) Nem tekintették például a biztosok visszásságnak azt, hogy az adott önkormányzat a helyi idegenforgalmi vagy építményadó megállapításánál különbséget tett az üdülőtulajdonosok, illetve üdülők és az állandó lakosok, illetve lakások szerint. Ebben a körben elfogadható a lakástulajdonosok előnyben részesítése, méltányolva azt a többletjeljesítményt, amit ők a települési feladatok megoldásához nyújtanak³⁷. A megkülönböztetésnek tehát ebben az esetben ésszerű indoka volt.

34 OBH2019/1995.

35 OBH7217/1996.

36 OBH7877/1996.

37 1999. évi Beszámoló.

db) *Nem okozott visszásságot az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való joggal, illetve a 70/A. §-ában tilalmazott diszkriminációval összefüggésben, hogy a vizsgált tanítóképző főiskola meghatározott szakokon felvételi feltételnek tekinti a bizonyos betegségektől, illetve fogyatékoságotól való mentességet.*

A beadványt tevő ebben az esetben azt kifogásolta, hogy a győri Apáczai Csere János Tanítóképző Főiskola a felvételre jelentkezés feltételként olyan orvosi igazolás megszerzését írta elő, amely a tanítói pálya ellátását nem befolyásoló betegségek, illetve testi hibák alóli mentességre is kiterjed. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az Alkotmány „képességei alapján mindenki számára” biztosítja a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférést, és megkülönböztetés nélkül biztosítja az emberi és állampolgári jogokat, illetve tiltja a hátrányos megkülönböztetést. *A tanítói és óvodapedagógusi pálya gyakorlásához testi és egészségügyi alkalmasság szükséges.* Ezt a Főiskola által megkövetelt igazolás kifejezetten feltünteteti, vagyis *pontosan körülhatárolt betegségekre, illetve testi fogyatkozásra terjed ki. A kizáró okok céljának alkotmányossága nem vitatható, és a korlátozás arányosságát vitató adatok sem merültek fel, mivel a korlátozás nem általában a felsőoktatásra, sőt nem a pedagógusi képzettség megszerzésére vonatkozik, hanem csak a tanítói és óvodapedagógusi szakra.* A Főiskolának az orvosi igazolás megszerzésére vonatkozó előírása ezért *önmagában alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott*³⁸.

dc) *A tandíjfizetés előírása általában, illetve különböző összegű tandíj előírása a nappali és nem nappali tagozatos hallgatók számára nem okoz(ott) visszásságot az Alkotmány 70/A. §-ában tilalmazott diszkriminációval, valamint a 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való joggal összefüggésben.*

A beadványt tevő ebben az ügyben az Országgyűlési Biztosok Hivatalához intézett beadványában azt kifogásolta, hogy tanítványa, a szekszárdi Illyés Gyula Pedagógiai Főiskola hallgatója a tandíjakat és hallgatói juttatásokat szabályozó kormányrendelet előírásai ellenére nem

részesült tandíj-kezdményben, sőt az erre vonatkozó lehetőségeket sem ismertették vele.

A helyettes országgyűlési biztos megállapította, *hogy a tandíjfizetési kötelezettség előírása nem sért alkotmányos jogot, mivel a tanulmányok támogatásának állami kötelezettsége alapján nem áll fenn alapvető alanyi jogosultság a tandíjmentességre.* Ugyanez vonatkozik a *nem nappali tagozatos hallgatók számára előírt kiegészítő tandíjra, illetve a tandíjmentesség megtagadására is.* A felsőoktatásról szóló törvény csak a *nappali tagozatos hallgatók számára írt elő juttatásokat, illetve kedvezményeket, a más oktatási formában – így levelező tagozaton – tanulmányokat folytatók számára csak ennek lehetőségét szabályozza.* A szóban forgó esetben azonban nem merülhet fel visszásság a diszkrimináció alkotmányos tilalmának megsértése miatt sem, ugyanis az Alkotmánybíróság a különböző tagozatok közti különbségtételt nem találta alkotmányellenesnek³⁹.

dd) *Nem okoz visszásságot az Alkotmány 70/A. § (1), (2) és (3) bekezdésében deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben, ha egyes szociális juttatások biztosításánál a jogalkotó a házasság intézményét mint hagyományos konstrukciót előnyben részesíti.*

A panaszosok az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordultak sérelmezve, hogy „Budapest IV. Ker. Újpest Önkormányzata fiatal házások lakáshoz jutásának kétszáz ezer forint támogatása iránt benyújtott kérelmüket elutasította, illetve az elutasításról csak személyes érdeklődéskor kaptak tájékoztatást”. További sérelmük az volt, hogy élettársi kapcsolatuk ellenére a kedvezményben nem részesülhettek.

A vizsgálat kiterjedt arra is, *megvalósult-e az Alkotmányban tilalmazott hátrányos megkülönböztetés azáltal, hogy a panaszosok azért nem részesülhettek lakástámogatásban, mert nem házasságban, hanem csak élettársi közösségben élnek.* Tekintettel arra, hogy az Alkotmány a házasság intézményét védi (Alk. 15. §), a *prioritás mindenképpen ezt a hagyományos családjogi konstrukciót illeti. Az élettársak érdekeinek védelme nem jelenti a jogvédelem házastársakéhoz hasonló teljességét és azonosságát*⁴⁰.

38 OBH3941/1997.

39 OBH5840/1997.

40 OBH2713/1998.

de) Nem sérült az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve abban az esetben, melyben meghatározott vendégcsoportok részére méltányolható okból a belépőjegy árából kedvezményt biztosítottak.

Az indítványozó a kiskunmajsai Thermál Strandon észlelt, álláspontja szerint diszkriminatív eljárásról számolt be. Előadta, hogy a fürdőjegy megvásárlásakor a *pénztár alkalmazottja felvilágosítást kér az érkezőktől arra vonatkozóan, hogy magyar vagy idegen állampolgár, helyi lakos-e, továbbá hol szállt meg a településen. A belépőjegy árát ezt követően állapítják meg, amely nem egyezik a pénztárnál kifüggesztett árakkal. Az indítványozó szerint a feltüntetett árakat csak azoknak kell megfizetniük, akik nem helyi, vagyis nem kiskunmajsai lakosok és nem a szomszédos Thermál Hotel szolgáltatásait veszik igénybe.*

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a Thermál Strand belépőjegyeinek árát, a kedvezményezettek körét, valamint a kedvezmény mértékét a Jonathermál Rt. mint tulajdonos és üzemeltető határozta meg. *A pénztáros csupán a kedvezményezettek besorolásához kér információt az érkező vendégektől, akik az ákról a pénztárnál elhelyezett ártábláról szerezhetnek tudomást. Az üzemeltető tájékoztatása szerint a kedvezményezettek körének meghatározásánál a helyi lakosság fürdőépítésnél végzett segítségét, míg a Jonathermál szolgáltatásait igénybe vevőknél üzletpolitikai szempontot vettek figyelembe. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese szerint a kialakított gyakorlat nem a Kiskunmajsán állandó lakóhellyel nem rendelkező, illetve az Rt. szolgáltatásait igénybe nem vevő vendégekkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés, hanem az állandó lakosok és a Jonathermál szolgáltatásait igénybe vevők részére nyújtott kedvezmény. A kedvezményezetti kör meghatározása nem jelenti, hogy a kedvezményezetti körön kívüli vendégeknek emiatt kellene a belépőjegyért többet fizetniük csupán azt, hogy a megállapított jegyárakból egyes vendégek kedvezményben részesülnek. Az általános helyettes úgy vélte, hogy a meghatározott vendégcsoportok részére méltá-*

nyolható okból nyújtott kedvezményt biztosító gyakorlat nem teremt alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot⁴¹.

df) Érdekes megfigyelni, hogy az azonos körbe tartozás hiánya is milyen érdekes ügyekben merül fel, visszásságot kizáró okként.

Adott ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy *nem sérül a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve, ha a MÁV Rt. késés esetén csak a menetjeggyel rendelkező utasok számára téríti vissza a menetjegy árát, a bérlettulajdonosoknak nem.*

A panaszos azt sérelmezte, hogy 10 percet meghaladó késés miatt meghiúsult utazás esetén a MÁV Rt. a kiindulási állomáson a visszaadott menetjegy árát levonás nélkül visszatéríti, a bérlettel utazók azonban ilyen kedvezményben nem részesülhetnek.

Az ombudsman érvelése szerint a bérletjegy korlátlan számban biztosít utazási lehetőséget a rajta feltüntetett viszonylatban. A menetjegy viszont egyszeri utazásra érvényes menetkormány, amely az egy útra érvényes menetdíjat tartalmazza. A bérletjegy egyrészt kényelmesebbé teszi az utazást azáltal, hogy nem kell minden utazás alkalmával külön-külön menetjegyet vásárolni, másrészt költségkímélőbb is, mert bizonyos utazásszámmal a bérletjegy ára megtérül és az utas ezt követően már „ingyen” utazik. Az adott viszonylatot kellő gyakorisággal igénybevevő utas számára tehát az egy összegben kifizetett bérletjegy olcsóbb, mintha minden utazás előtt menetjegyet váltana. *A menetjegy árának visszatérítésekor a MÁV az azon feltüntetett összeget utalja vissza; a korlátlan számú utazási lehetőséget biztosító bérletjegy esetében azonban nem határozható meg, hogy az utas hányszor utazik azzal és ez egy-egy alkalomra visszaszámolva mekkora menetdíjat jelent. A bérletjegy tehát a kényelmesen túl a birtokosa számára az olcsóbb utazás lehetőségét, mint kedvezményt is magában hordozza, mert nagyszámú utazás esetén az egy utazásra számított költség kevesebb, mint az érintett vonalszakaszra minden utazás kezdetekor menetjegyet, vagyis egyszeri utazásra jogosító okmányt váltó utas költsége. A MÁV a menetjegyet vásárlók számára a visszatérítés, a bérletjeggyel rendelkezőknek pedig a korlátlan számú – és ezáltal*

41 OBH 5091/1997.

az utas számára jutányosabb – utazás lehetőségét biztosítja. Fentiekre tekintettel az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot nem állapított meg⁴².

dg) Ugyancsak az azonos körbe tartozás hiánya zárta ki a visszasság megállapítását abban az ügyben, melyben az országgyűlési biztos általános helyettese azt vizsgálta, hogy a *másoddiplomás nappali tagozatra felvett hallgatók nem rendelkeznek ugyanazokkal a hallgatói jogokkal, mint az első, alapképzésben résztvevő társaik. A biztos szerint a megkülönböztetés – egyéb más feltételek teljesülése esetén – alkotmányos, ha az a nagyobb társadalmi igazságosság megvalósítását célozza. Ezekben az esetekben pedig a különbségtétel olyan szociális jellegű támogatások tekintetében állott fenn, amely egységesen mindenki számára csak az első alapképzésben biztosított*⁴³.

dh) Adott esetben a megkülönböztetést igazolja mások alapvető jogának védelme és az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartása a hatóság vagy a közszolgáltató részéről.

Ilyen indoka volt annak, hogy nem okozott alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot, ha a széketüket és vizeletüket visszatartani nem tudó mozgáskorlátozottak csak a hatályos közegészségügyi előírásokkal összhangban meghatározott feltételekkel vehették igénybe a közfürdőt.

A vonatkozó esetben a Magyar Hírlap "Kollektív monológ" című cikke arról adott hírt, hogy kitiltották a Dagály strandról a mozgássérülteket. A cikk alapján felmerült az Alkotmány 70/A. §-ban foglalt a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az Alkotmány 70/D. §-ban foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot rendelt el. Megkeresésére Budapest Főváros főjegyzője azt a tájékoztatást adta, hogy a mozgássérültek, mozgáskorlátozottak továbbra is minden külön engedély nélkül látogathatják a Dagály fürdőt, azonban a vizeletüket és széketüket visszatartani nem tudó gyermekek és felnőttek a fürdővendégekkel együtt egy időben csak akkor vehetik igénybe a medencéket, ha az ÁNTSZ XIII. kerületi Intézete tisztifőorvosának külön engedélyével rendelkeznek.

42 OBH9344/1997.

43 OBH3104/1996.

44 OBH1964/1999.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa abból indult ki, hogy *a közfürdők létesítéséről és működéséről szóló kormányrendelet értelmében a közfürdő üzemeltetője köteles gondoskodni többek között az üzemeltetéssel járó közegészségügyi követelmények teljesítéséről és közfürdő tisztaságáról.* A kormányrendelet előírja azt is, hogy a közegészségügyi előírásokat üzemeltetési szabályzatban kell meghatározni. A közfürdők létesítésének és üzemeltetésének közegészségügyi feltételeiről szóló népjóléti miniszteri rendelet pedig azt mondja ki, hogy az üzemeltetési szabályzatot az ÁNTSZ hagyja jóvá. A népjóléti miniszteri rendelet 1. számú melléklete arról is rendelkezik, hogy a *"közfürdő üzemeltetője gondoskodik arról, hogy a közös víztér ne váljon fertőzés terjesztőjévé, a víz sem mikrobiológiai szennyezettsége, sem kémiai összetétele révén ne okozzon egészségkárosodást. A víz nem tartalmazhat bört, nyálkahártyát irritáló vagy mérgező anyagokat, továbbá esztétikai szempontból nem lehet kifogásolható."* Ezért az országgyűlési biztos a vizsgálat során megállapította, hogy *a közfürdő fenntartója jogszabályban foglalt kötelezettségének tett eleget akkor, amikor gondoskodott a cikkben megnevezett fürdő közegészségügyi előírásoknak megfelelő működéséről és a fürdőt igénybevevők egészségének védelméről, vagyis mindez nem sértette a diszkrimináció tilalmát, valamint a vizelet- és széket-visszatartási problémákkal küszködő mozgássérültek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát sem. Rámutatott az országgyűlési biztos arra is, hogy a fürdő biztosítja ezen személyek számára a sportolási lehetőséget, a korlátozás pedig nem volt önkényes, hiszen a jogszabály által meghatározott keretek között és fontos társadalmi érdekből történt.* Alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság hiányában az országgyűlési biztos ajánlást sem tett⁴⁴.

IV. Támadható következtetések az ombudsmani gyakorlatban

Az országgyűlési biztos megállapítása szerint az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott *hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggés-*

ben, tekintettel a 70.É. §-ban meghatározott szociális biztonsághoz való jogra, visszássághoz vezetett az a megkülönböztetés, amely észszerű indok nélkül zárja ki a közlekedési kedvezmények köréből azokat az idős állampolgárokat, akiknek mindennapi élete szükségessé teszi komp vagy hajó gyakori igénybevételét⁴⁵.

A panaszos az állampolgári jogok országgyűlési biztosához intézett beadványában sérelmezte, hogy a Vác és Tahitótfalu között üzemelő kompon a 70. éven felüliek nem részesülnek utazási kedvezményben. 1995 óta a Vác és Tahitótfalu között közlekedő kompot egy kft. üzemelteti. A nyugdíjasok a kompon nem részesülnek utazási kedvezményben. A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 13/1991. (I. 18.) Korm. rendelet a Magyar Házjárás Rt. menetrend szerinti járatainak történő utazáshoz csak az országgyűlési képviselők és a hadirokkantak számára állapított meg díjmentességet, az idősebbeket az 50%-os kedvezményre jogosultak körébe sem vette be. A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium 1997. január 10-i tájékoztatása szerint az utazási feltételekről szóló jogszabályok a hetven éven felüli állampolgárok részére a belvízi személyszállítás és a révközlekedés területén korábban sem állapítottak meg díjmentességet, így a kedvezmény hiánya jogi szempontból nem kifogásolható.

A vizsgálat megállapította, hogy a közforgalmú személyszállítás utazási kedvezményei a hetven éven felüli állampolgárok részére a menetrend szerinti helyi tömegközlekedés területén, valamint az országos közforgalmú vasutak vonalaira, a helyközi (távolsági) menetrend szerinti autóbussz közlekedésre és az elővárosi vasutakra (Budapesti Közlekedési Vállalat – Helyiérdekű Vasútra) egyaránt ingyenes utazást biztosított. A kormányrendelet egyedül a belvízi személyszállítás és a révközlekedés vonalain történő közlekedés esetére nem állapított meg díjmentességet a meghatározott kort elérő állampolgárok részére.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy ez a megkülönböztetés in-

dokolatlanul zárta ki a kedvezmény köréből azokat az állampolgárokat, akiknek mindennapi élete szükségessé teszi komp vagy hajó gyakori igénybevételét. Miután a biztos megkeresést intézett a miniszterelnökhöz, a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről hozott új, 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet 29. § (1) bekezdése 1998. I. 1-jétől hatályon kívül helyezte a 13/1991. (I. 18.) Korm. rendeletet. Az 1998. január 1-jétől hatályos szabályozás a kedvezményeket a személyhajózás és révközlekedés menetrend szerinti járataira is kiterjesztette. A biztos szerint az új szabályozás megszüntette a közlekedésre vonatkozó kedvezmények közötti indokolatlan különbségtételt, így a panasz megoldódott.

Ebben az esetben viszont aligha lehet arról beszélni, hogy az ombudsman megalapozottan állapított volna meg visszásságot. A jogalkotó a fenti szabályozással kedvezményeket állapított meg egyes csoportok számára, másokra nézve pedig nem. E tekintetben az ombudsman által vizsgált csoportokat nem lehetett volna azonos körbe tartozónak tekinteni, mivel a kedvezmény megadásának indoka valamennyi csoport esetében más és más indokokkal támasztható alá. Emiatt a jogalkotónak lehetősége volt arra, hogy egyes indokokat a kedvezmény megadásához relevánsnak és számára elégségesnek tekintsen, másokat pedig ne véljen olyanoknak, amelyek ilyen jellegű juttatásokat érdemelnének. Emiatt véleményem szerint az országgyűlési biztos ebben az ügyben jogilag tévesen, némileg az igazságosság jegyében hozta meg ajánlását.

Összegzőképpen megállapítható, hogy a hátrányos megkülönböztetés formáinak észlelésében és felszámolásában a magyar országgyűlési biztos szerepe nélkülözhetetlen, eddigi eredményeik pedig elismerésre méltóak. A többi jogvédő állami (és társadalmi) szervvel együtt a jövőben is fontos szerep vár rá e veszélyes alkotmányvértési alakzat, a diszkrimináció visszaszorításában.

Interdicția discriminării, în practica ombudsman-ului din Ungaria (Rezumat)

Autorul analizează problemele teoretice și practice ale discriminării, în practica ombudsman-ului din Ungaria, accentuând aspectele pozitive ale acestei practici, dar și criticând unele soluții.

The interdiction of discrimination, in the practice of the Hungarian ombudsman (Summary)

The author deals with the theoretical and practical problems of the discrimination, based on the relevant practice of the ombudsman in Hungary, giving emphasis on positive trends, but criticizing some other solutions too.