

## **Az esélyegyenlőség helye a közösség politikái között**

Az egyenlő esélyek biztosítása az Európai Unió egyik legfontosabb politikai célja. Az egyenlő esélyek biztosítására irányuló közösségi politika, változó tartalommal ugyan, de az európai integráció kezdete óta a Közösség napirendjén szerepel. A közösségi munkajog és a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem mellett a közösségi szociális jog azon területe, ahol a tagállamok szabályozásának harmonizációjára került sor.

Az egyenlő esélyek politikája szempontjából a Közösség története három erősen különböző időszakra bontható:

1. 1957 és 1975 között a Közösség kizárólag az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének biztosítására törekedett, kevés sikerrel.
2. 1975 és a 80-as évek vége között fokozatosan a közösségi szociálpolitika legkidolgozottabb és legsikeresebb területévé vált az egyenlő bánásmód tagállami szabályainak harmonizálása, amely újabb és újabb területeken éreztetni hatását.
3. A 80-as évek végétől napjainkig egyre markánsabban megjelenő esélyegyenlőségi koncepció túllép az egyenlő bánásmód garantálásán, és pozitív programokkal, valamint pozitív diszkriminációval igyekszik valódi esélyegyenlőséget biztosítani a nők számára.

Az alábbiakban először áttekintjük a három korszak legfontosabb történéseit, majd egyenként ismertetjük az eddig született nyolc irányelvet, és irányelvenként összegezzük a magyar jogharmonizáció tapasztalatait.

### **A nemek közötti egyenlő bánásmód az integráció első időszakában**

#### **(1957-1975)**

Az Európai Unió egyenlő esélyeket, gyakorlatilag a nők jogait védő, meglepően terjedelmes jogalkotása gazdasági és szociális megfontolásból eredt. Az integráció alapítóinak már 1957-től folyamatos gazdasági célja az volt, hogy ne szenvedjenek a versenyben hátrányt azok a tagországok, amelyekben már akkor mindennapos gyakorlat volt a nemek közötti esélyegyenlőség, azon tagállamokkal szemben, ahol az csak az alkotmány szövegében létezett. Az egyenlő esélyekre vonatkozó nemzeti szabályok harmonizációját sürgetők abból indultak ki, hogy a befektetők általában azokat a tagállamokat részesítik előnyben, ahol a legolcsóbb a munkaerő. Az egyenlő esélyek biztosítása, de különösen az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének gyakorlati érvényesítése megdrágíthatja a női munkaerő alkalmazását. Ezért a fejlettebb tagállamok attól tartottak, hogy a tőkebefektetések azokba a tagországokba áramlanak majd hosszabb távon, ahol a mindennapokban semmibe veszik az egyenlő bánásmód alkotmányban mindenhol egyformán garantált jogát, és ezért itt jóval olcsóbb a női munkaerő. Ez ellen pedig csak úgy lehet védekezni, ha minden tagállamot azonos szint elérésére köteleznek. Ennek az

eszköze a harmonizáció, a tagállami szabályok közös szintre való fejlesztése. Eme gazdasági cél miatt került a Római Szerződés 119. cikkelyébe az egyenlő munkáért egyenlő bér elve, amelynek gyakorlati érvényesítése érdekében született a Tanács 75/117/EGK irányelve (lásd később).

Az 1957 és 1975 közötti időszakban a fenti gazdasági megfontolásból az egyenlő munkáért egyenlő bér elvére vonatkozó nemzeti szabályok harmonizálására, és az egyenlő bánásmód gyakorlati megvalósítására törekedtek. Sajnos a közösségi harmonizációs törekvések nem bizonyultak sikeresnek ebben az időszakban. A Római Szerződés 119. cikkelyét a 70-es évek elejéig gyakorlatilag figyelmen kívül hagyták a tagállamok, irányelveket nem sikerült elfogadni, és számottevő, nem jogi természetű közösségi tevékenységről sem lehet számot adni. Ezek fényében nem meglepő, hogy az eredmények is elmaradtak, így például az azonos munkakörben dolgozó nők és férfiak bére közötti "olló" tovább nyílt.

## **Az egyenlő bánásmód jelentésének kibővítése a 70-es és 80-as években**

Az alapító atyák gazdasági szempontjai mellett, vagy még inkább azokkal szemben a 70-es években az esélyegyenlőség szociális vonatkozásai kerültek előtérbe. A szemléletváltás nyitányát az 1976-ban, a Defrenne II. esetben hozott ítélet jelentette:

*Az Európai Bíróság a Defrenne v Sabena (No. 2.) esetben (43/75. (no. 2.) [1976] ECR 471) mondta ki először, hogy a Közösség nem csupán gazdasági közösség, de ezzel együtt közös cselekvéssel kívánja biztosítani a szociális fejlődést, az élet- és munkakörülmények javulását. Ennek a közös cselekvésnek az egyik legfontosabb eleme a nők és férfiak egyenlő esélyeinek biztosítására irányuló közösségi politika.*

A Defrenne ítélet óta tehát az esélyegyenlőség biztosítása a Közösség szociális céljának minősül. A nemek közötti esélyegyenlőség biztosítására irányuló közösségi politikát a 70-es évek közepe óta tekintik a közösségi szociálpolitika részének. Az esélyegyenlőség előtérbe kerülése azzal magyarázható, hogy újabb területekre igyekeztek kiterjeszteni a közösségi szociálpolitikát. Ezek közül az első, és mára talán az egyik legkidolgozottabb az egyenlő esélyek politikája.

A korábbiakban jelzett kettős, gazdasági és szociális célkitűzés miatt a nemek alapján történő megkülönböztetés tilalma - eltérően a közösségi jog más területeitől -, állampolgárságtól függetlenül mindenkit megillető jog. Így bármely tagállam polgára hivatkozhat a közösségi jogra, ha úgy érzi, neme miatt érte hátrány, teljesen függetlenül attól, hogy az esetleg előnyben részesített másik fél milyen állampolgárságú.

A 70-es évek közepe óta tartó fejlődési pálya érzékeltetéséhez előbb pontosan el kell határolnunk egymástól az **egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség** fogalmát. Nem szabad ugyanis ezt a két eltérő jelentéssel bíró fogalmat egymás szinonimájaként használni. **Az egyenlő bánásmód elve a diszkrimináció tilalmát, vagyis a hátrányos megkülönböztetéstől mentes élethez való jog garantálását jelenti.** A diszkrimináció ésszerűtlen különbségtétel az érintett jogok élvezetével összefüggésben. Ez a meghatározás három elemet rejt magában:

1. a diszkriminatív intézkedés negatív hatással van az érintett személyre,
2. ez a negatív hatás a különbségtételből ered, és
3. a különbségtétel ésszerűtlen, azaz objektíve nem indokolható.

Az egyenlő bánásmód elve tehát azt követeli meg a jogalkotótól és jogalkalmazótól, hogy a **hasonló helyzetben lévő személyeket azonos módon kezelje, és az eltérő helyzeteket pedig különbözőképpen szabályozza, értékelje** <sup>1</sup>. Az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását a közösségi jog három tekintetben korlátozza:

1. Csak az EU tagállamok polgáraival szembeni megkülönböztetés tilos. Nem vonatkozik tehát a diszkriminációt tiltó közösségi jog ma még a magyar állampolgárokra.
2. A közösségi jog 1997-ig (lásd Amszterdami Szerződés) csak a nemek közötti diszkriminációt tiltotta, ezzel szemben a faj, kor, vallás stb. szerinti megkülönböztetést nem.
3. A diszkrimináció tilalma nem általánosságban tilos, hanem csak az irányelvekben meghatározott területeken és esetekben. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elve tehát csak egy szelete az egyenlő bánásmód elvének.

Az egyenlő bánásmód elve tehát **tilalmat megfogalmazó jogszabályokra, "negatív" megközelítésre épül**. Ennek eszköze a nemzeti szabályozások harmonizációja, amely irányelvek eszközével valósult meg.

Az **egyenlő esélyek politikája** nem egyenlő az egyenlő bánásmód biztosításával, annál többet foglal magában. Az **esélyegyenlőség ugyanis mindazon jogi és nem jogi eszközök összességét jelenti, amelyek azt a végső célt szolgálják, hogy a nők a férfikkal egyenlő eséllyel érvényesülhessenek az élet legkülönbözőbb területein** - oktatás, egészségügy, munkaerőpiac, szociális biztonság stb. -, de legalábbis csökkenjenek az őket érő hátrányok. Itt tehát legalább annyira fontos szerepet kap a pozitív megközelítés, a közösségi programok, kötelező erővel nem rendelkező ún. puha jogszabályok, mint a kötelező erejű, diszkriminációt tiltó irányelvek. A 70-es években az egyenlő bánásmód biztosítása kapott egyre nagyobb szerepet a Közösség jogalkotásában, s a meghozott irányelvek mind érezhetőbb harmonizáló hatást fejtettek ki a tagállamok gyakorlatára. Az egyenlő bánásmódra vonatkozó irányelvek első generációja a 70-es évek közepéig váratott magára. Ekkor sikerült túllépni azon az elavult koncepción, amely a Közösség politikáját a bérkülönbségekre szűkítette le. Ennek megfelelően lépésről lépésre dolgozták ki az egyenlő bánásmód tágabb koncepcióját, illetve az azt tükröző irányelveket. Ezek közül az első, a Tanács 76/207/EGK irányelve a munkavállalás, a szakképzés, a szakmai előmenetel és a munkakörülmények tekintetében kívánja meg a tagállamoktól az egyenlő bánásmód érvényesítését. Ez az irányelv csak egy hosszú folyamat első lépése volt. A feltartóztathatatlan jogfejlődés következménye volt további hat irányelv megszületése, amelyek az "állami" és a "foglalkozási" szociális biztonsági rendszerek, az önfoglalkoztatás, a gyermeknevelési szabadság, a terhes nők védelme terén, valamint a bizonyítási teherrel összefüggésben érvényesítik az egyenlő bánásmód elvét. Így mára összesen **nyolc irányelv** alkotja az egyenlő bánásmódra vonatkozó **kötelező érvényű közösségi jogot**. Természetesen az egyenlő esélyekre koncentrálo közösségi jogalkotás egy "végtelen történet". Így csak az a kérdés, hogy mely terület szabályozása lesz a soron következő?

## Esélyegyenlőség a 90-es években

A 80-as évek végétől az egyenlő esélyeket célzó közösségi politika magában foglalja az egyenlő bánásmód biztosítására irányuló irányelveken túlmenően azokat a **közösségi, valamint tagállami intézkedéseket és programokat is, amelyek az egyenlő esélyek gyakorlati érvényesülését szolgálják**. A "közösségi normák" ma már a hátrányos megkülönböztetés tilalma mellett a mindennapi élet diszkrimináció-mentesítését, az egyenlő lehetőségek biztosítását jelentik, amelynek a jogalkotás elengedhetetlen, de korántsem kizárólagos eszköze.

A tagállamokban végbement jogharmonizáció csak a látványosan, közvetlenül diszkriminatív jogszabályokat volt képes kiiktatni, de szinte érintetlenül hagyta a megkülönböztetés valamennyi közvetett, rejtett formáját. A közösségi jog az egyéni sérelmek orvoslása terén sikeresnek bizonyult, hiszen jelentősen megkönnyítette a nemen alapuló megkülönböztetés sértettjének hatékony jogérvényesítését. Ugyanakkor a diszkrimináció kollektív munka-erőpiaci jelenség, amelyet nem lehet felszámolni az egyéni jogok szintjén. Ezt a felismerést tükrözik az alábbi dokumentumok.

Az esélyegyenlőségnek a közösségi jogban elfoglalt helyét jelzi, hogy ez az egyetlen jog, amelyről külön szót ejt a Maastrichtban elfogadott **Szociálpolitikai Egyezmény** szövege, ráadásul külön cikkelyt szentelve ennek a kérdésnek. Az Egyezmény 6. cikkelye ugyan egyetlen kivétellel megismétli a Római Szerződés 119. cikkelyének szövegét. Az egyetlen új rendelkezés a (3) bekezdés <sup>2</sup>, amely utat kíván nyitni a nők esélyegyenlőségét segítő pozitív akcióknak, illetve pozitív diszkriminációnak.

Az **Amszterdami Szerződés** teljesen átalakította, és jelentősen bővítette a Római Szerződés nemek közötti megkülönböztetéssel foglalkozó szabályait. Az emberi jogok felértékelése jegyében nyilvánvalóvá vált, hogy az egyenlő bánásmód továbbra is, vagy talán még inkább a jogalkotás "első vonalában" lesz. Ezzel az esélyegyenlőségi jogalkotás új lendületet kaphat. Nagyon lényeges, hogy "**a nők és férfiak közötti egyenlőség**" a Római Szerződés 2. cikkelyének új szövegébe, és ez által a **Közösség céljai közé került**. A Római Szerződés 3. cikkely (2) bekezdése szerint most már a Közösség valamennyi tevékenysége során "törekedni kell a nemek közötti egyenlőtlenség leküzdésére, és elő kell segíteni a nők és férfiak közötti esélyegyenlőséget". Ez a közösségi részpolitikák befolyásolása, a magyar nyelvre nehezen lefordítható "**mainstreaming**". A **Szociálpolitikai Jegyzőkönyv** szövegének Római Szerződésbe történt beemelésével "a nők és férfiak esélyegyenlősége a munkaerőpiaci esélyekkel és a munkával összefüggő bánásmód terén", bekerült a 118. cikkely azon területei közé, amelyeket a Közösség támogat.

A nemek alapján történő megkülönböztetés szerepel a 6. a. cikkely **antidiszkriminációs** klauzulájában. Ez azért fontos, mert e cikkely alapján, a Tanács egyhangú támogatásával ugyan, de már a közeljövőben "megfelelő intézkedéseket" hoz a diszkrimináció felszámolása érdekében. A fenti cikkelyek mindegyike azt hivatott kifejezni, hogy a következő évezred Európai Uniója az emberi jogok feltétlen tiszteletén alapul. Az alapító atyáknak a gazdasági hatékonyságot elsődleges célként elfogadó attitűdjét az emberi jogok feltétlen tisztelete váltotta fel.

A **119. cikkely** első mondatát úgy "korszerűsítették", hogy végre az **egyenlő értékű munkáért egyenlő bér** megfogalmazást használja. Ennek a változásnak inkább szimbolikus jelentősége van, hiszen amint azt a későbbiekben látjuk, ezt a kérdést a másodlagos jog és az esetjog már

jóval korábban megnyugtatóan rendezte. Az új harmadik bekezdés felhatalmazza a Tanácsot, hogy olyan intézkedéseket hozzon, amelyek alkalmasak "a nemek közötti egyenlő bánásmód és az egyenlő esélyek elvének érvényesítésére a foglalkoztatás és munkavállalás terén, beleértve az azonos vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvét". Ennél a módosításnál is azt látjuk, hogy egy gyakorlatilag már befejezett folyamatot koronáztak meg az elsődleges jog módosításával. Mindenesetre továbbra sem definiálják az egyenlő bánásmód vagy az egyenlő esélyek pontos fogalmát. Ennek meg van az az előnye is, hogy elvileg bármilyen kérdés ide sorolható. Talán pontosan ez volt a jogalkotó szándéka.

A 119. cikkely utolsó mondata már a pozitív programok politikájához ad felhatalmazást és bátorítást:

*"A munka világát érintő teljes nemek közötti egyenlőség érdekében nem ütközik az egyenlő bánásmód elvébe az, ha a tagállamok olyan intézkedéseket tartanak fent, illetve hoznak, amelyek különleges előnyöket biztosítanak az alulreprezentált nemhez tartozóknak, hogy azok gyakorolhassák szakmájukat, valamint megelőzzék vagy kiegyenlítsék azok karrierrel kapcsolatos hátrányait."*

Az egyenlő esélyeknek a közösségi politikák "rangsorában" elfoglalt előkelő helyét mutatja, hogy az 1998. évi foglalkoztatási irányvonalak negyedik pillére a munkaerőpiaci esélyegyenlőségről szól. Ennek a fejezetnek a kulcsszavai: a nők magasabb foglalkoztatási arányának elősegítése, a munka és a családi élet harmonizálása, a nők munkába való visszatérésének megkönnyítése, vagyis általánosságban a nők munkaerőpiaci integrációja.

A 90-es évek végén a közösség egyenlő esélyekre vonatkozó politikájának kulcsszavai sokkal inkább **a pozitív programok, pozitív diszkrimináció, munkaerőpiaci integráció, illetve a részpolitikák befolyásolása (mainstreaming)**, mintsem az egyenlő bánásmód. Ehhez a szemléletváltáshoz a magyar politikának is alkalmazkodnia kell, ami természetesen nem megy egyik napról a másikra.

<sup>1</sup>Kardos Gábor in: Gyulavári Tamás (szerk.): Egyenlő esélyek és jogharmonizáció, ISM-MüM, Budapest 1997, 45. o.

<sup>2</sup>A cikkely szövegét a közösségi szociális jog történetét elemző fejezetben idézzük.  
<http://www.szcsm.gov.hu/dokument/eu/egyenloeselyek.html>