



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN  
ABTEILUNG POLITIKWISSENSCHAFT

INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES  
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE

# ÉLETET VINNI A TÖRVÉNY BETŰJÉBE

## FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK

az Európai Unió által előirt szabályozás  
érvényesítéséhez

## A MUNKAHELYI EGYENLŐ BÁNÁSMÓDRA ÉS A MUNKAIDŐ-SZERVEZÉSRE VONATKOZÓAN

Közép- és Kelet-Európában

**Élettelen betűk vagy élő jogok?**

- **Az európai unióbeli szociális jogok érvényesülése a gyakorlatban Közép- és Kelet-Európában**

Felsőfokú Tanulmányok Intézete, Bécs | Politikatudományi Részleg  
Tel +43 1 59 991 180 | web [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at) | email [office.pol@ihs.ac.at](mailto:office.pol@ihs.ac.at)

## I. Bevezetés

„Élettelen betűk vagy élő jogok? – Az európai unióbeli szociális jogok érvényesülése a gyakorlatban Közép- és Kelet-Európában” egy olyan kutatási projekt, amely a bécsi Felsőfokú Tanulmányok Intézete (IHS) Politikatudományi Részlege vezetésével, a Bécsi Egyetem Jogfilozófiai, Vallás- és Kultúrjogi Tanszékével együttműködésben jött létre. Az IHS Ausztria egyik legjelentősebb posztgraduális kutató- és képzési központja. Egyaránt végez elméleti és gyakorlati kutatásokat a közgazdaságtan, a politikatudomány és a szociológia területén. További információk a részlegről a weboldalon olvashatóak, amelynek címe <http://www.ihs.ac.at/index.php3?id=400>.

A projekt három EU-s irányelv gyakorlatba való átültetését vizsgálja, névszerint a munkaidő-szervezésre vonatkozó irányelvét (2003/88), a valláson és meggyőződésen, szexuális irányultságon, életkoron és fogyatékoságon alapuló munkahelyi hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölését célzó egyenlő bánásmód irányelvét (2000/78) és a nőkkel és férfiakkal való egyenlő munkahelyi bánásmódra vonatkozó irányelvét (76/207 és 2003/73) négy új európai unióbeli tagállamban: Csehországban, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában.

A tanulmány, amely transzdiszciplináris megközelítésen alapul, jogászok és társadalomtudósok munkáit egyesíti és az egyetemi és gyakorlati szakértők tudásának egymás közötti megosztását helyezi középpontba. Ezen belül is a projekt hangsúlyt helyez a civil társadalom képviselőinek bevonására minden szinten, komolyan törekedve arra, hogy áthidalja azt a távolságot, amely sokak szemében a tudomány és a való élet között létezik.

A projekt első szakaszában az adatgyűjtés szakértői interjúk alapján és később olyan fókuszcsoportos megbeszélések alapján történt minden érintett fővárosban, amelyen a civil társadalom képviselői is részt vettek, hogy azok tapasztalatai is biztosan megjelenjenek a kutatás eredményei között, akiket közvetlenül érint, ha az EU-s szociális jogok esetleg nem jutnak érvényre.

Az „Élettelen betűk vagy élő jogok?” kutatás egy másik, a szociális jogok érvényesülését a 15 „rég” EU-tagállamban vizsgáló felmérést követően készült. A projekt „Megfelelés Európának: EU-harmonizáció és puha jogszabályok a tagállamokban”<sup>1</sup> címmel a Max Planck Társadalomkutató Intézetben zajlott. A hat irányelv átültetésének mélyreható elemzése, melyek között a munkaidőre vonatkozó irányelv is szerepel, fontos észrevételekkel szolgál arra vonatkozóan, hogy a tagállamok hogyan valósítják meg az EU-s törvényeket, mely okok miatt törekednek az azoknak való megfelelésre, és hogy a törvényi megfelelés gyakran miért nem megfelelő mértékű. A tanulmány rávilágít arra, hogy lényeges hibák tapasztalhatók a törvények végrehajtása terén és hogy az Európai Bizottság nem volt képes hatékonyan betölteni ellenőrző funkcióját ezen a téren (lásd még: Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber 2005<sup>2</sup>).

Minden országban található néhány olyan terület, amelyben nem felelnek meg az EU-s normának. Néhányuk ugyanakkor általában véve komolyan veszi az EU-s tagsággal kapcsolatos kötelezéseit. Ezek az országok a „törvény betartásának világát” képviselik. Más tagállamokban a belpolitikai ügyek fontosabbnak

<sup>1</sup> További információkért lásd: <http://www.mpifg.de/socialeurope>.

<sup>2</sup> Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone: *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge / UK 2005.

mutatkoznak az európai törvényeknél („a belpolitika dominanciájának világa”). Az országok harmadik csoportja szinte magától értetődően hanyagolja el ezeket az EU-s kötelességeket („a kötelességek elhanyagolásának világa”).

Az **„Élettelen betűk vagy élő jogok?”** című projekt egyedülálló abban a tekintetben, hogy elsőként vizsgálja a szóban forgó négy új tagállam teljesítményét a törvények átültetését illetően. Az EU közép- és kelet-európai bővítésével foglalkozó vezető szakértők szerint a joganyag sikeres átvétele a 2004. május 1-jei csatlakozás előtt főként külső ösztönző erőknek köszönhető. A tárgyalási szakaszban az Európai Bizottság élhetett azzal a jogával, hogy a csatlakozás elhalasztását vagy tilalmát kezdeményezze, ezért a közép- és kelet-európai országoknak jó okuk volt arra, hogy a Bizottság előírásainak megfeleljenek. Következésképpen várható volt, hogy a csatlakozás után – amikor ez a bizonyos külső ösztönző erő már megszűnt – az új tagállamokban a végrehajtási folyamatok jelentősen lelassulnak vagy lehet, hogy le is állnak. Az **„Élettelen betűk vagy élő jogok?”** című projekt azt vizsgálja, hogy ezek a jóslások igaznak bizonyultak-e vagy nem.

Az **„Élettelen betűk vagy élő jogok?”** projekt abból a célból hasonlítja össze az EU-s követelményeknek való megfelelést a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában, hogy meg lehessen állapítani, melyikük jár elől és melyikük „kullog” hátul a folyamatban. A projekt a követelményeknek való nem megfelelést olyan szempontból értékeli, hogy megállapítható legyen, hogy ezek az új tagállamokban sajátos okok miatt következtek be, vagy hogy ezek a szabálytalanságok ugyanazon okok miatt fordultak elő, mint a régebbi tagállamokban. Ezen túlmenően a projekt célja összehasonlítani az új tagállamok implementációs teljesítményét a régiekével, ugyanakkor mindezt korlátozottabb formában, mivel egy teljesebb elemzéshez további adatok lennének szükségesek.

## II. Előzetes eredmények

Az **EU-s joganyag átültetésével** kapcsolatos problémák a helyi jogrendszerbe nem a legsürgetőbbek. Egészében véve az implementációs folyamatnak ezt az első jogi lépését már a csatlakozási folyamat előtti években megtették. A harmonizáció tökéletesítésére továbbra is tesznek erőfeszítéseket. Ez némileg meglepő, mivel 2004. május 1. után néhány megfigyelő arra számított, hogy az európai uniós törvénykezési előírásoknak való megfelelési szándék lanyhul. Ezzel együtt megfigyelhető néhány olyan hiányosság, amelyek arra utalnak, hogy a végrehajtás folyamata még nem zárult le. A legszembetűnőbb példa a Cseh Köztársaságé, ahol egy évek óta a parlamentben függőben lévő antidiszkriminációs törvénytervezet törvénybe iktatása szükséges ahhoz, hogy az erre vonatkozó irányelv követelményeinek megfeleljen. Ezenkívül a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód irányelv által előírt egyenlő bánásmód testület sem jött még létre az országban. Magyarországon és Szlovákiában kevésbé problematikus hiányosságok találhatóak, ám a szexuális zaklatás meghatározása még hiányzik. Szlovéniában a két esélyegyenlőségi irányelv minden előírását megfelelően törvénybe iktatták. Ennek ellenére a Szlovéniában érvényes, munkaidőt szabályozó törvény nem felel meg teljesen az EU vonatkozó elvárásainak. Amíg a munkaidő-szervezésre vonatkozó irányelv a 48 órás munkahét átlagát négy hónapos időszakra vonatkoztatja, addig a szlovén törvények 6 hónapos vonatkoztatási időszakot írnak elő.

Úgy tűnik viszont, hogy – mint a „rég” tagállamok között néhányban – ennél sürgetőbb problémának bizonyul az, hogy a törvények hatályban vannak ugyan, de az emberek nem élnek velük; a jogok és jogosultságok alkalmazása és érvényesítése nagyon lassan valósul csak meg. Legtalálébban úgy írható le a négy

országban készült vizsgálat eredménye, hogy „a törvény betűi jók, de jobban kellene élniük”.

A gyakorlatban a nőket és a homoszexuálisokat még mindig hátrányosan megkülönböztetik a munkahelyen. Ezenkívül meglehetősen gyakori a túl hosszú munkaidő, a munkaidő-szervezési törvény rugalmasságával való visszaélés és annak más jellegű megszegése. Ezek a szabálytalanságok leginkább a végrehajtás hiányosságainak tudhatók be. A munkaügyi bíróságok túlterheltek. A munkaügyi felügyelet munkáját gyakran korlátozza az, hogy nincs elég emberi erőforrásuk és hogy nem vehetnek ki visszatartó erejű bírságot. Az egyenlő bánásmódot felügyelő testületek hatékonyságához a költségvetésük és az alkalmazottaik számának növelése szükséges. A munkavállalók gyakran információ és elzáródás hiányában nincsenek tudatában az őket ért jogsértésnek. A civil társadalomnak – beleértve a szociális partnereket és a nem kormányzati szervezeteket is – gyakran hiányosak a kompetenciáik és a forrásaik arra, hogy a munkavállalóknak segítsenek jogaik megvédésében.

Mindazonáltal ezeket a megállapításokat azt a nagymértékű javulást és azokat a bizakodásra okot adó fejleményeket szem előtt tartva kell vizsgálni, amelyeket a következő fejezet vázol fel.

### **III. A javítási stratégiákról és a gyakorlatban bevált módszerekről szóló szakértői műhely**

A lehetséges végrehajtási problémák értékelésére alapozva az „Élettelen betűk vagy élő jogok?” projekt utolsó fázisában a továbbfejlesztésre vonatkozó stratégiákat vette számba.

Erre a célra mind a négy országból szakértők és gyakorlati szakemberek gyűltek össze az IHS intézetben Bécsben, hogy lehetséges stratégiákat vitassanak meg és dolgozzanak ki a három vizsgált irányelv megvalósításának erősítésére.

A szakmai műhely országokon átívelő jellege lehetőséget adott arra, hogy a résztvevők egymással közvetlenül cserélhessék ki tapasztalataikat és információikat. Így tehát nem csak a hiányosságokat tudták beazonosítani, hanem mindenekelőtt a teljesítmény további javításának számos módját is ki tudták együtt dolgozni.

A tapasztalatcsere során – egyéb pozitív hatások mellett – bemutatásra került több bevált módszer is a munkahelyi egyenlőség és a munkaidő-standardok megvalósítására és a civil társadalom képviselőinek erősítésére.

#### **Gyakorlatban bevált módszerek:**

- A cseh parlament új munkaügyi törvényt fogadott el. Ez az új törvény teljesen meg fog felelni a munkaidőre vonatkozó európai előírásoknak és, a legtöbb tagállammal ellentétben, az Európai Közösségek Bírósága esetjogát is figyelembe veszi. Ez azt vonja maga után, hogy a készenléti időt is teljes értékű munkaidőnek tekinti majd.
- A magyarországi Egyenlő Bánásmód Hatóság hivatalból járhat el és rendelhet el hatósági szankciókat. Ezzel lényegesen jobban tudja biztosítani az egyenlő bánásmód elvének betartását.
- Magyarországon érdekvédelmi szervezetek bizonyos körülmények között kezdeményezhetnek közérdekű igényérvényesítést az egyenlő bánásmód elvének megsértése esetén.
- Mivel Szlovéniában a függőben lévő bírósági ügyek nagy mértékben felhalmozódtak és a perekben lassan születik döntés, a kormány 2002 májusában elfogadott egy akciótervet, amely nyomán gyakrabban élnek a bíróságon kívüli megegyezés lehetőségével, jogi asszisztenseket alkalmaznak és bizonyos bírakat a túlterhelt bíróságokra irányítanak.
- Olyan országokban, mint Szlovákia a jövedelemadó 2%-ának adományozási lehetősége döntő mértékben hozzájárult a civil szervezetek virágzásához, miután az Európai Unióhoz való csatlakozás következtében a civil társadalom ezen képviselői elestek bizonyos külföldi anyagi támogatási forrásoktól.

#### **IV. Továbbfejlesztési stratégiák**

A továbbfejlesztésre vonatkozó stratégiák három csoportra oszlanak: Az első csoportban szerepelnek azok a stratégiák, amelyek közvetlenül a törvény végrehajtásának felügyeletével foglalkozó intézményekre vonatkoznak. A második csoport azokat a közvetett stratégiákat foglalja magába, amelyek a szociális jogok erősítését szolgálják azoknak a szereplőknek a megerősítésén keresztül, akik a jogukat érvényesíteni akaró egyéneket segíthetik. A harmadik csoport pedig azokat az ajánlásokat gyűjti egybe, amelyek kifejezetten az európai szintű szereplőkre vonatkoznak.

##### **IV.1. Közvetlen fejlesztési stratégiák**

###### **a) Javítások a jogrendszerben**

###### *A munkaügy törvények egyszerűsítése*

Szakértők egyetértenek abban, hogy csak a munkaügyi szabályozás néhány specialistája érti a munkaügyi jogi szabályozás részletező és igen mesterséges nyelvezetét. A rendelkezések megfogalmazása túl összetett, ami nehezíti, vagy egyenesen lehetetlenné teszi, hogy az egyének közvetlenül a törvény szövegéből levezethessék jogukat. Csak akkor motiváltak az érdekeltek arra, hogy bíróság elé járuljanak, ahol jogi úton érvényesíthető az igazságuk, ha tisztában vannak jogaikkal és jogosultságaikkal.

## *Különálló munkaügyi bíróságok*

Néhány tagállamban a munkaügyi vitákkal a polgári bíróságok foglalkoznak, amelyek néhány esetben iparági perekre szakosodott osztállyal rendelkeznek. A szakosodott munkaügyi bíróságokkal rendelkező országok tapasztalatából kiindulva biztosan állítható, hogy a külön munkaügyi bíróságok léte jótékonyan befolyásolja a területen kialakult joggyakorlat minőségét. Ez arra is lehetőséget nyújt, hogy a bírák nagyobb szakértelemre tegyenek szert munkaügyi kérdésekben. Ennek nyomán a munkaadók és a munkavállalók szempontjából jobban igényre szabott döntések születhetnek. Szociális partneri jártasságuk miatt a laikus bírák ezenkívül bizonyos fokban erősíthetik a munkaügyi viták eredményével kapcsolatos elégedettség mértékét.

## *Jogászképzés*

Minden átalakulóban levő ország jogászáinak egy gyorsan változó jogi környezethez kell alkalmazkodniuk: sok törvény gyakran került módosításra viszonylag rövid idő alatt. Legtöbbjüknek nem volt elég ideje arra, hogy tudását a megfelelő szintre hozza a különleges területeken és az általános EU-jogra vonatkozóan. Ezenkívül a munkaidővel kapcsolatos és az antidiszkriminációs ügyek nagyon összetettek. A munkaidő-szervezésre vonatkozó törvények rendkívül sok eltérést és mentességet tartalmaznak, amelyek követése még a nagy tapasztalattal rendelkező szakértők számára is nehézséget jelent. Az antidiszkriminációs szabályozás területét állandóan fejlesztik az Európai Közösségek Bíróságának döntései alapján, ami azt jelenti, hogy a gyakorló szakembereknek a bíróság több közelmúltbeli döntésével tisztában kell lenniük. Ezért tehát alapos továbbképzést lenne szükséges nyújtani ügyvédek, bírák és más specialisták, mint például a munkaügyi felügyelők számára.

## ***b) Mediáció és arbitráció mint a konfliktusrendezés alternatív módjai***

<p>A <b>mediáció</b> egy olyan folyamat, amely a vitában résztvevőket közelebb hozza a megegyezéshez alternatív vitarendezés segítségével egy olyan dialógus során, ahol egy (általában) semleges harmadik fél, a mediátor ér el a tárgyalásban megegyezést konkrét hatásokkal egy olyan ügyben, melyhez mindkét félnek érdeke fűződik.</p>
---

A bírósági ügyekre gyakran rossz kommunikáció eredményeképpen kerül sor, ezért a bírósági per nem mindig a legalkalmasabb módja az ilyen viták rendezésének. A diplomácia és más, kevésbé ellenséges vitarendezési módok gyakran hatásosabbnak bizonyultak a rosszhiszemű jogvitáknál. A mediáció egy alacsony költségekkel járó és informálisabb módja az olyan érzékeny témákban kialakult viták rendezésének, mint az egyenlőséggel és a munkaidővel kapcsolatos konfliktusok. Más polgári eljárásokkal ellentétben mindenfajta munkaügyi vita célja az, hogy visszaállítson egy rendezett munkakapcsolatot és biztosítsa, hogy a munkavállaló – az ő szakértelmével – ugyanazon a munkahelyen dolgozhasson tovább.

Mindezzel együtt a munkaadó és a munkavállaló (vagy a képviselőjében eljáró szakszervezet) közötti hatalmi különbség kiegyensúlyozásához különleges segítő eljárásra lehet szükség. Ezenkívül az ilyen eljárások zárt ajtók mögötti jellege miatt a mediáció eredményét nehezebb megosztani a tágabb nyilvánossággal, ami pedig a munkaügyi vitákkal kapcsolatos általános tudatosság növelését szolgálná és a társadalom általános jogi kultúrájának javításához járulna hozzá.

### **c) Egyének támogatása bírósági eljárások során**

#### *Áldozat- és tanúvédelem*

Az egyik minimális követelmény annak lehetővé tételére, hogy az áldozatok jogorvoslatért folyamodhassanak joguk sérelmével kapcsolatban az, hogy az eljárások során részesüljenek védelemben. Védeni kell személyiségi jogaikat és biztosítani kell munkájuk fennmaradását. Ugyanezeknek a követelményeknek kell érvényesülniük azokkal a tanúkkal kapcsolatban, akik az áldozatot támogató tanúvallomást tesznek.

#### *Anyagi segítség bírósági perekhez*

Sok áldozat azért nem folyamodik jogorvoslatért az őt ért igazságossággal szemben, mert az eljárás költségeitől tart. Számos tagállam nyújt támogatást azoknak az embereknek, akik amúgy nem tudnák megengedni a jogi eljárás lefolytatását. Ez különféle módokon történhet: anyagi támogatás útján vagy az ügyvédi kamarákkal való megegyezés intézményesítésével, amely olyan ügyvédek névjegyzékével rendelkezik, akik díjazás nélkül dolgoznak. Ezúton maximálisra növelhető azoknak a társadalmi szereplőknek a köre, akikre kiterjeszthető a hátrányos megkülönböztetés és a munkaidővel kapcsolatos rendelkezésekkel való visszaélések elleni védelem.

#### *Képviseleti szervek joga egyéni esetek bíróság elé viteléhez*

A munkaügyi vitákkal kapcsolatos jelenlegi megszorítások miatt úgy tűnik, hogy az egyének vonakodnak eljárást kezdeményezni a munkával kapcsolatos jogaik vélt megsértése ellen. Ezért célravezető lehet a működő képviseleti szervek, például szakszervezetek hatáskörét használni arra, hogy perre vigyék ezeknek a személyeknek az ügyét. Ezáltal a szakértői szervek egyfajta felügyeleti szerepet tölthetnek be ezen a területen. Másrészt ez a szervezetek erősítését is szolgálja. Annak megfelelően lehetne a törvényt módosítani, hogy ezeknek a szakosodott szervezeteknek joguk legyen egyének képviseletére.

#### *Közérdekű igényérvényesítés (actio popularis)*

**A közérdekű igényérvényesítés (actio popularis)** olyan bírósági eljárás, amely egy személlyel vagy személyek csoportjával szembeni törvénytelen eljárással kapcsolatban törekszik jóvátételre a köz vagy más absztrakt személyiség nevében anélkül, hogy az áldozat vagy közvetlenül az áldozat képviselője lenne.

Az olyan társadalmakban, ahol még nem gyakori a vélt hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos viták rendezése, előnyös lehet az egyéneknek lehetőséget adni arra, hogy egy kollektív ügghöz kapcsolódjanak, ami biztosítja, hogy a jogaik sérelme tárgyalásra kerül. Ezt a lehetőséget tovább lehetne erősíteni azáltal, hogy bizonyos képviseleti szerveknek, mint például nem kormányzati, azaz civil szervezeteknek vagy szakszervezeteknek megadják a jogot ahhoz, hogy ilyen ügyeket kezdeményezzenek, melyekhez azután egyének csatlakozhatnak. Más országok tapasztalatai – olyan területeken is, mint a fogyasztóvédelem – azt mutatják, hogy a közérdekű igényérvényesítés nagyon hatásos módja a kollektív érdekek érvényesítésének. Ezenkívül arra a „Dávid kontra Góliát” problémára nyújt

megoldást, ami akkor áll elő, mikor egy munkavállaló egy sokkal nagyobb hatalommal rendelkező munkáltató ellen próbálja felvenni a harcot.

#### *Döntések átláthatósága / az Európai Közösségek Bírósága döntéseinek fordítása*

A hatásos tudatosságnövelés biztosítására hasznos lenne javítani a döntések átláthatóságán. Erre több különböző mód létezhet, például a döntések anonim módon való közzétételének bevezetésével, lehetőség szerint az interneten is. Ez a módszer segíti a diszkriminációs és a munkaidővel kapcsolatos ügyekben a kölcsönös megegyezéshez vezető út megtalálását. A gyakorló szakemberek könnyebben tájékozódhatnak a legújabb jogi fejleményekről, ami rendkívül fontos a törvények alkalmazása szempontjából. Csak az olyan szakértők tudják a megfelelő alkalmazást garantálni, akik tisztában vannak az aktuális jogi állásponttal és a kompetens szervek döntéseivel. Épp ezért szükséges lenne lefordítani az adott nyelvekre az Európai Közösségek Bírósága fontos múltbeli döntéseit is.

A jobban hozzáférhető bírósági döntések pozitív velejárója a megnövekedett társadalmi tudatosság, amely hozzájárul az efféle ügyek ismeretéhez és ezáltal jobb eljárási gyakorlathoz vezet; ezenkívül arra ad biztatást a potenciális áldozatoknak, hogy a jogaik megsértését tapasztalva jogorvoslathoz folyamodjanak.

#### **d) A végrehajtó és ellenőrző testületek erősítése**

##### *A munkaügyi felügyeletek megerősítése*

- A munkaügyi felügyeletek jól működő monitorozó testületek, ennek ellenére minden tagállamban nagy erőfeszítéssel tudják csak betölteni sokrétű feladataikat. Ezek a szervek hagyományosan a törvénytelen munka és a munkahelyi biztonság eseteire koncentrálnak. Emiatt a legtöbb országban a munkaügyi felügyeletek szakértelmét javítani kell diszkriminációs ügyekben, de a munkaidővel kapcsolatos ügyekben is szükség lenne érzékenységük növelésére. Ezen túlmenően úgy tűnik, hogy a tekintélyük javításának egyik módja az lenne, ha a szankciók mértékét növelnék amellet, hogy növelik az egyes felügyelők befolyását a legmegfelelőbb szankciók alkalmazására.
- Gyakran az illetékes minisztérium olyan iránymutatással szolgál a munkaügyi felügyeletek számára, hogy a szankciókat, különösképpen a pénzbírságokat csak a „legvégső esetben” alkalmazzák, ha semmiféleképpen nem lehet konszenzusra jutni. A gyakorlatban ez láthatóan a munkaadóknak kedvez.
- A munkaügyi felügyeleteknek jogosulttá kellene válniuk arra, hogy hivatalból eljárást indíthassanak antidiszkriminációs esetekben. A törvényt ennek megfelelően lenne szükséges módosítani.
- Hasznos lenne az is, ha a munkaügyi felügyeletek országok közötti és több ország között vagy európai szinten működnének együtt, hogy a bevált módszerekről kölcsönösen értesülhessenek és hogy hatékonyságukat növelni tudják.
- A legfontosabb feladat továbbra is a munkaügyi felügyeletek forrásainak növelése. Ameddig túl kevés munkaügyi felügyelőnek kell túl sok feladatot megoldania, addig továbbra is nehéz elérni, hogy hatásosan és hatékonyan ellenőrizzék azt, hogy a munkáltatók mennyiben tartják be a munkaügyi rendelkezéseket.

## Az Egyenlő Bánásmód Testületek megerősítése

Az EU-s jog értelmében létrehozott **Egyenlő Bánásmód Testületek** felelősek annak érvényre juttatásáért, elemzéséért, felügyeletéért és támogatásáért, hogy minden személy egyenlő bánásmódban részesüljön bármilyen alapú hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ezek az testületek részét alkotják olyan intézményeknek, amelyeknek országos szinten feladatuk az emberi jogok védelme és az egyének jogainak biztosítása.  
(Lásd az egyenlő bánásmód irányelv 8a cikkelyét)

A legtöbb vizsgált ország létrehozott egyenlő bánásmód testületeket. Néhányuk viszont csak a legminimálisabb hatáskört és forrást rendelte ezekhez az szervezetekhez, amellyel nagyon megnehezítette a hatékony munkát és az egyenlőség elősegítését. Sok tekintetben lenne mód arra, hogy a diszkrimináció ellenes standardoknak és elveknek való megfelelés javítható legyen:

- Az Egyenlő Bánásmód Testületeknek törvényesen biztosított joga kellene hogy legyen az egyéni sérelmek bíróság elé vitele.
- A hatósági eljárásra való jogosultság és annak lehetősége, hogy hatósági szankciókat szabjanak ki, a leginkább hatásos módszereknek bizonyultak az egyenlő bánásmód gyakorlatát és az ezirányú döntéshozatalt illetően.
- Mivel az Egyenlő Bánásmód Testületeket általában úgy tervezik – és mások számára is úgy tűnnek – mint ellenőrző szervek és az egyének szószólói, szükségesnek tűnik másképpen fogatosítani a tudatosságnövelés és az információátadás átfogó feladatait. Ennek egyik módja lehetne különálló kommunikációs részleg létrehozása a testületen belül, amely ezekre a fontos feladatokra külön anyagi forrásokat kapna.
- Az Egyenlő Bánásmód Testületeknek láthatónak kell lenniük. Ha az érintett személyek nem is tudnak ezeknek az intézményeknek a létezéséről, nem is tudnak tőlük segítséget kérni. Fontos lépés lenne egy olyan különálló weboldal létrehozása, amelyen minden lényeges információ elérhető és amelyen nyilvánosságra hozzák az európai és a nemzeti esetjogot.
- A bevált példák egymással való megosztása mindig is előnyösnek bizonyult minden résztvevő fél számára, tehát a hatóságok a nemzetközi együttműködés növelésével, ideértve a civil szervezetekkel való kooperációt is, növelnék az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos eljárások hatékonyságát.
- Az Egyenlő Bánásmód Testületek elérhetőségének javítása érdekében szükséges decentralizálásuk. Azáltal, hogy helyi szintre kerülnek, az egyéni eljárást nem akadályozza az a képzet, hogy a szervezet túl messze található.
- Az Egyenlő Bánásmód Testületek beszámolóira gyakran úgy tekintenek, mint „problémák” hosszú listájára. Az általános szituáció megváltoztatására, különösképpen a szerepmódok változtatására és a sztereotípiák leküzdésére tett erőfeszítéseket azzal lehet támogatni, hogy a fennálló problémák mellett a bevált módszerek is bemutatásra kerülnek.

- 2004-ben a magyar kormány felhatalmazta az Egyenlő Bánásmód Hatóságot arra, hogy folytassanak tesztek annak bizonyítására, hogy az egyenlő bánásmód előírásokat betartották-e (362/2004. számú kormányrendelet az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól, 13. cikkely). Panasz érkezése esetén a hatóság az ügyben jártas személyeket küldhet ki, hogy jelentkezzenek és szükség esetén adott ideig dolgozzanak annál a vállalatnál, amely a panaszos állítása szerint megsértette az egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezéseket. Ezeknek a vizsgálatoknak az eredményeit az Egyenlő Bánásmód Hatóság több esetben sikeresen alkalmazta bizonyítékként bírósági eljárások során.

#### ***e) Az esélyegyenlőségi politikára szakosodott miniszteri részleg***

A szakértők azt nyilatkozták, hogy az esélyegyenlőségi ügyekkel foglalkozó minisztériumokban a személyzet gyakori váltása hátrányokkal jár egy következetes esélyegyenlőségi stratégia megvalósulására nézve. Nem tud kialakulni „intézményi memória”.

Néha vannak „részlegek” – egy rész munkaidős pozícióval – több minisztériumban is, amelyek az adott minisztériumon belül a nemi egyenlőségre vonatkozó szabályozás végrehajtásáért felelnek. Ezek a részlegek azonban nem túl fejlettek és mivel alárendelt adminisztratív részlegek, nem tudnak hatékonyan döntéseket kezdeményezni.

A kormányoknak ajánlatos lenne intézményesíteniük egy megfelelő forrásokkal ellátott részleget a témák szakértőinek alkalmazásával annak biztosítására, hogy az egyenlő bánásmód minden területen érvényesülhessen.

#### ***f) Nyelvi erősítés***

Az EU-s törvények ismeretének hiánya gyakran annak tudható be, hogy az nem érhető el elég gyorsan az országok nyelvén. A jogi szövegek lefordítása helyett – amelyre gyakran nincs elég kapacitás – ezért ajánlatos lenne támogatást nyújtani angol tanfolyamokhoz kezdő és haladó szinten egyaránt. A nyelvi problémák komolyan gátolhatják a magas pozíciókban lévők tevékenységét: megfelelően magas szintű nyelvtudás nélkül nehéz az érdekek képviselése, az EU-s döntéshozatali folyamat nyomon követése és az EU-s szinten zajló vitákban való részvétel. Általában a fiatalabbak, akik többet utaznak és beszélnek idegen nyelveket, előnyben vannak az európai törvények megértése terén.

## IV.2. Közvetett továbbfejlesztési stratégiák

### a) Az együttműködésen alapuló kormányzás erősítése

A **tripartizmus** azt jelenti, hogy a kormányok

- konzultálnak a munkaadók és a dolgozók képviselőivel és bevonják őket a társadalmi-gazdasági döntéshozatali folyamatba mind nemzeti, mind iparági szinten, különös tekintettel a munkaügyi kapcsolatok és a munkához kötődő szakpolitikák jogi kereteinek megalkotására;
- biztosítják azt, hogy a kidolgozott stratégiák és törvények tükrözzék a szociális partnerek véleményét és aggályait;
- lehetőséget biztosítanak a szociális partnereknek arra, hogy hozzájárulhassanak a társadalmi-gazdasági fejlődéshez és ezáltal átfogóbb szerepet tölthessenek be annál, mint hogy tagjaiknak közvetlen szolgáltatásokat nyújtanak a munkaviszony körébe tartozó kérdésekben.  
(International Labour Organisation)

Mind a négy vizsgált új tagország meghonosította a tripartizmust. A szakértők véleménye az, hogy a tripartizmus kultúráját tovább lehetne erősíteni a következő eszközökkel:

- A szociális partnerek közötti párbeszédet gyakran lassítja a munkáltatók és a munkavállalók képviselői közötti nem hatékony együttműködés. Ezért az újonnan létrehozott munkáltatói szervezeteknek és az átalakulás során küldetésüket módosító szakszervezeteknek egyaránt intézményesített módot kell találniuk a koordináció és az együttműködés szintjének javítására.
- Ha ezek a megbeszélések gyakoribbá válnak, az javíthat azon a kialakult képen, hogy néhány szerv csupán formálisan létezik és egyelőre nem kölcsönös és kooperatív módon, más országokkal ellentétben, ahol a szociális partnereket hatékonyan vonják be a döntéshozatali folyamatokba.
- A szociális partnereket eredményesebben kell bevonni a törvényhozási folyamatokba, legfőképpen elég időt kell hagyni az EU-s és a nemzeti törvényjavaslatok kommentálására és az azokkal kapcsolatos nyilatkozatok megtételére. Mivel a tagállamok a közösségi joganyagot sikeresen átvették – és ezáltal most több idejük lehet a törvények előkészítési folyamatára – a régebbi állapot javulására lehet számítani.

#### *A szakszervezetek függetlenségének és hangjának erősítése*

Sok javaslat létezik arra nézve, miképpen lehetne erősíteni a szakszervezetek szerepét abban, hogy a munkavállalók jogait és jogosultságait érvényesíthessék. Az egyik leggyakrabban említett javaslat az, hogy a szakszervezeteknek rendelkezniük kell azzal a joggal, hogy egy ügyet bíróság elé vihessenek egy személy vagy

munkavállalói csoport nevében. A szakszervezetek jogainak kiszélesítése viszont csak az érem egyik oldala.

Ugyanilyen fontos az elegendő anyagi forrás biztosítása számukra. Jelenleg a szakszervezeteknek, amelyek csak a tagsági díjból tartják fenn magukat, meg kell tudni birkózniuk azzal, hogy tagságuk csökken, ami lényegesen korlátozza kapacitásukat. Különösen a fiatalok érznek kevés ösztönzést arra, hogy a szakszervezetekhez csatlakozzanak. A szakszervezetek maguk is sokat tehetnek ennek a szituációnak a megoldására azzal, hogy tájékoztatást nyújtanak munkájukról.

### ***b) Állandó támogatás a civil társadalmi kezdeményezéseknek***

A civil szervezetek általában a munkájuk iránti kereslet és elvárás növekedése és a képviselői joguk és felelősségük kérdése között órlódnak. Tagadhatatlan a fontosságuk bizonyos, főként a kisebbségek érdekeit képviselő ügyekkel való foglalkozás terén. Mind a négy tagállamban meg kell találni a módját további intézményesülésüknek és hogy lehetőségük nyíljon érdemi szerepet betölteni a társadalomban.

Ezen túlmenően igény mutatkozik arra, hogy javuljon az együttműködés a civil társadalom képviselői és a szakszervezetek között.

#### *Források*

A személyi jövedelemadókból levonható támogatás – amelyet például Szlovákiában már bevezettek – javíthat a civil szervezetek anyagi helyzetén és függetlenségük növelésében. Minden munkavállaló személyi jövedelemadója 2 százalékat egy olyan civil szervezetnek adományozhatja, amely rajta van egy hivatalos listán. Egy ilyen rendszernek azonban hiányosságai is vannak: pl. a vállalatok létrehozhatják a saját „civil szervezetüket” és burkoltan vagy nyíltan azt követelhetik, hogy a munkavállalók ezt a szervezetet támogassák. Mivel az adományozók maguk dönthetik el, kit támogatnak, az olyan civil szervezetek, amelyek kevésbé „vonzó” területen, például a rasszizmus vagy a családon belüli erőszak leküzdéséért tevékenykednek, általában ebben a rendszerben hátrányt szenvednek. Természetesen ezenkívül az egyes szervezetek hirdetettsége is befolyásolja azt, hogy milyen mértékű támogatásban részesülnek.

#### *Együttműködés a civil szervezetek és a szakszervezetek között és az egyes szférákon belül*

A civil társadalom szereplői, mint például a nőket képviselő szervezetek vagy a szakszervezetek hozzájárulhatnak az EU szociális jogának jobb végrehajtásához azáltal, hogy az egyes állampolgárok tudatosságát növelik és a kormányokkal szemben ellenőrzési funkciót töltenek be. Azonban a legtöbb közép- és kelet-európai országban a támogató civil társadalmi szereplők gyengék és/vagy kicsik. A nem kormányzati szervezetek, szakszervezetek és más civil társadalmi szereplők közötti belső együttműködés különösen hasznos lenne különösképpen együttes támogatás megszerzésére és lobbitevékenységre, aminek köszönhetően nem utolsósorban láthatóságuk is nőne. Ezért szükséges lenne létrehozni ilyen hálózatokat nemzeti, országok közötti és európai szinteken vagy megerősíteni a már létező hálózatokat.

Különösen az egyenlő bánásmód és az antidiszkrimináció területén lenne fontos erősíteni a szakszervezetek és a civil szervezetek közötti együttműködést. E célból

néhány klasszikus szerepmodellt – melyek a szakszervezetek közül a konzervatívabbak körében még mindig élnek – hátra kellene hagyni. A *férfi kenyérkereső modellje* – amelynek támogatása a múltban gyakori implicit cél volt a szakszervezetekben – nem egyeztethető össze az egyenlő bánásmód modern elvével.

#### *Szakértők és gyakorló szakemberek képzése*

A társadalomban élő sztereotip mintákon, úgy mint a tankönyvekben látható férj, aki újságot olvas, amíg a felesége főz, nem egyszerű változtatni – legfőképpen akkor, ha a tömegtájékoztató eszközökben és a hirdetésekben folyamatosan újratermelik őket. Ennek a helyzetnek a javításához képzésekre van szükség több különböző szinten. A felnőttek megszólítása mellett (pl. vállalati szintű információátadás és képzés útján jogászok részére, akik már befejezték tanulmányaikat, és akiket posztgraduális úton lenne szükséges képezni az egyenlő bánásmód elvéről és általában az EU-s jogról) ugyanolyan fontos a gyerekek és a tizenévesek figyelmét ráirányítani erre a témára. Ezért az egyenlőség témáját meg kell honosítani a közoktatás és a felsőfokú oktatás tanterveiben. A tanárok az egyenlő bánásmód testületek vagy ombudsmani hivatalok szakértőivel együttműködve kidolgozhatnak egy megközelítésmódot arra, hogy mi a legjobb módja az emberi jogok oktatásának. Azokban az esetekben, ahol már létezik tanulóknak szóló kézikönyv a munkavállalók jogairól, de ezt a tanárok nem használják, mert nem gondolják fontosnak, ott a szakértőknek kellene segíteniük őket.

#### *A média bevonása*

Nehezen elképzelhető tudatosságnövelő kampányok megvalósítása az EU-s és a nemzeti szintű döntésekről anélkül, hogy a média ne lenne ebbe bevonva, kiváltképpen ha a szerepmodellek megváltoztatására és a sztereotípiák leküzdésére tesz erőfeszítéseket a kampány. A tömegtájékoztató eszközök szintén nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy pl. a diszkrimináció áldozatainak hangja megszólalhasson. Másrészt azonban a nyilvánosságra hozatal azzal a kockázattal jár, hogy a média esetleg megváltoztatja a történetet. Az olyan továbbfejlesztett képzések, melyekben az újságírók (társadalmi nemi szempontú) érzékenységet is próbálnak növelni, segíthet megtalálniuk az egyensúlyt az esetek nyilvánosságra hozatala és az áldozat magánéletének tiszteletben tartása között. Mindamellett a legfontosabb arra törekedni, hogy az újságírók „a célnak megfelelően alakított” információt kapjanak, mivel gyakran nincs elég idejük egy ügyben elég körültekintően vizsgálni. Azoknak a szakszervezeteknek, akik saját újságot jelentetnek meg, célszerű lenne külön rovatot fenntartani az EU-val kapcsolatos információk és az egyenlőséggel és diszkriminációval kapcsolatos ügyek ismertetésére.

#### *Kutatás*

A tudományos kutatások eredményei gyakran képesek megvilágítani olyan összetett kérdések, mint például: Melyek az okai a bírósági rendszer nem hatékony működésének? Milyen attitűdök és társadalmi struktúrák vezetnek hátrányos megkülönböztetéshez? Ezen eredmények közzététele várhatóan hatással van a bírósági és a minisztériumi döntéshozatalra.

### IV.3. Európai uniós szintű fejlesztési javaslatok

#### a) Az Európai Bizottság mint a „szerződések őre”

##### *Az ellenőrzések rendszerezése*

Az Európai Bizottság kétségtelenül központi szerepet tölt be az EU tagállamok felé előírt szabályok tiszteletben tartása terén, aktív szerepe van abban, hogy a saját maga által előírt törvények megvalósításra kerüljenek. A Bizottságnak léteznek eszközei arra, hogy a rossz átültetés vagy a megvalósulás hiánya esetén reagáljon, hiszen szükség esetén eljárást indíthat. Az efféle szankciók tűnnek leghatékonyabbnak arra, hogy egy vonakodó vagy közömbös tagállamot rávegyenek, hogy a közösségi jogrendszer által előírt szabályokat végrehajtsa.

Az EU-s törvényhozási aktivitás a szociális és munkaügyi törvények terén lelassult. Ennek következtében a Bizottság több időt és forrást szentel a meglévő joganyag alkalmazásának ellenőrzésére. Hasznos lenne, ha az Európai Bizottság inkább rendszerezné az EU-s követelmények nyomán megalkotott törvények ellenőrzését. A rendszeres ellenőrző riportok már egyaránt hasznosnak és nagyon sikeresnek bizonyultak a jobb minőségű megvalósulás tekintetében az új tagállamok csatlakozási folyamata során. Ha a Bizottság szabályozottabban és rendszeresebben végezne alapos vizsgálatot, melynek eredményeképpen évenkénti országjelentések születnének a közösségi joganyag – beleértve az új törvények – megvalósulásáról, az minden bizonnyal az EU-s szabályok fokozottabb tiszteletben tartását eredményezné nemzeti szinten.

##### *A panasz eljárás igénybevétele*

Abból a célból, hogy a Bizottság elláthassa „rendfenntartó” szerepét mint a „szerződések őre”, nagy mértékben hagyatkozik az EU-s állampolgárok részéről érkezett panaszokra arról, hogy az adott tagállam szabályozása nincs összhangban a közösségi joggal. Bárki emelhet panaszt a Bizottságnál egy EU-tagállam ellen. Ehhez kitölthet egy egységesített adatlapot, amely minden nyelven elérhető a Főtitkárság weboldalán az alábbi címen: [http://ec.europa.eu/community\\_law/complaints/form/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/complaints/form/index_en.htm). A panaszosnak nem szükséges azonban a Bizottsági adatlapot kitöltenie, közönséges levélben is intézhet panaszt a Főtitkársághoz.

A panasz vonatkozhat a tagállam bármely törvényére, szabályozására, hatósági eljárására vagy gyakorlatára, amely a közösségi jog valamely rendelkezésével vagy elvével összeegyeztethetetlennek tűnik. A Bizottság kifejti a standard adatlapon, hogy a panaszosoknak nem kell igazolniuk formális szerepüket az eljárás indítása során és nem kell bizonyítaniuk, hogy elsősorban vagy közvetlenül érintve volnának a bepanaszolt jogsértés által. Miután a Bizottság megkapta a panaszt, stratégiai szempontok alapján dönt afelől, hogy további intézkedést kezdeményezzen-e a Bizottság jogsértési eljárásainak elindítására és végrehajtására vonatkozó szabályok és prioritások értelmében. Nem garantált, hogy a Bizottság eljárást indít a jogsértés ellen még akkor sem, ha az EU-s jog megsértése egyértelműen megállapításra került.

A bizottsági panaszemelés ellenére az egyénnek célszerű jogorvoslatért folyamodnia a nemzeti hatóságokhoz is, mivel egyéni kártérítési követelést csak a nemzeti bíróságokhoz lehet intézni.

## *Megnevezés és megszegés*

Ezenkívül a „megnevezés és megszegés” módszere is hathat külső ösztönző tényezőként. Általánosságban a Bizottságnak különösen a nyilvánvaló jogsértésekre adott válaszában a folyamatát amikor csak lehet, fel kell gyorsítani.

### **b) *Civil társadalmi szereplők / szakszervezetek európai szinten***

Az európai szintű civil szervezetek és szakszervezeti egyesülések értékes módon járulhatnak hozzá az EU-s szociális és munkaügyi joggal kapcsolatos információ terjesztéséhez. Informálhatják például az európai uniós polgárokat arról, milyen lehetőségeik vannak eljárás indítására (pl. panasztételre) jogaik megsértése esetén. Olyan szerepet is felvállalhatnak, hogy ők kommunikálják az EU-s törvényeket és az Európai Közösségek Bírósága döntéseit az európai nyilvánosság felé.

## **V. Hogyan lehet még inkább élel a törvény betűje:**

Az „**Élel a törvény betűje vagy élő jogok?**” projekt célja, hogy a maga összetettségében megértse az EU-jog végrehajtásának kihívásait, azonban mivel a szóban forgó témák sajátosak és összetettek, ezért a tanulmány csak tájékozott áttekintést tud nyújtani.

Mindent egybevetve az új EU-tagállamok viszonylag jobban teljesítettek az EU-s irányelvek nemzeti jogrendszerbe való átültetése során. A gyakorlati alkalmazás és a végrehajtás területei azonban már problematikusabbnak mutatkoztak.

További kutatásokra van szükség annak precízebb felmérésére, hogy mik a különbségek a régi és az új tagállamok között a megvalósítási viselkedést és a törvény betűinek érvényesülése elé állított akadályokat illetően.

Annak elősegítésére, hogy a diszkriminációval szembeni fellépés erősödjön, az „**Élel a törvény betűje vagy élő jogok?**” eredményeit igyekszünk megosztani a nyilvánossággal, beleértve a Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia képviselőit, valamint az európai szintű képviselőket is.

## IMPRESSUM

### **Team of authors**

#### **Project collaborators:**

Emmanuelle Causse, Marianne Schulze, Petra Furtlehner, Clemens Wiedermann, Andreas Obermaier, Caroline Wörgötter

#### **Project management:**

Gerda Falkner, Oliver Treib, Elisabeth Holzleithner

#### **Contact:**

Department of Political Science  
Institute for Advanced Studies  
Stumpergasse 56  
A-1060 Vienna  
Austria  
Email: [office.pol@ihs.ac.at](mailto:office.pol@ihs.ac.at)  
Web: [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at)

Vienna, July 2007