



## Közoktatás: nem minden megkülönböztetés tilos

Az Országgyűlés 2014 decemberében módosította a köznevelési törvényt. A módosítás alapján a kormány rendeletben szabályozhatja az oktatás területén az egyenlő bánásmód alóli kivételek részletfeltételeit. Mivel a módosítás kapcsán komoly vita alakult ki, az Alapjogokért Központ indokoltan látta megvizsgálni az egyenlő bánásmód követelményének hazai szabályozását. A vizsgálat során a Központ egyfelől arra a megállapításra jutott, hogy az egyenlő bánásmódról szóló törvény megszületése óta összhangban van a vonatkozó alkotmányos rendelkezésekkel. Másrészt a nemrégiben elfogadott törvénymódosítás alapján kiadható kormányrendelet pedig amúgy sem lehet ellentétes az egyenlő bánásmód követelményével.

A törvény az Alaptörvénnyel párhuzamosan ugyanis most is ad lehetőséget bizonyos esetekben az alapjog-korlátozásra, illetve ezzel összefüggésben a diszkriminációs tilalom áttörésére – ugyanis nem minden megkülönböztetés minősül jogellenesnek. Ennek magyarázata, hogy az Alaptörvény a korábbi Alkotmány alapján kialakított alkotmánybírói gyakorlattal megegyező módon egyrészt korlátozni enged egy alapjogot más alapjog vagy alkotmányos érték védelmében, szükséges és arányos mértékben. Másrészt egyéb jog esetében megtűri a megkülönböztetést, ha az nem sérti az emberi méltóságot. A 2003 óta hatályos egyenlő bánásmódról szóló törvény mindösszesen ezeket a klauzulákat vette át, amennyiben az általános diszkriminációs tilalom alól általános és speciális kimentési okokat enged, valamint ismeri az előnyben részesítés (azaz a pozitív diszkrimináció) kategóriáját is. A törvény az egyenlő bánásmód követelményén belül valóban kiemelt figyelemmel kezeli a jogellenes elkülönítés tilalmát és ilyen esetben nem engedi alkalmazni az általános kimentési okokat. Tehát kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül személyek elkülönítése akkor is jogellenes, ha az egyébként szükséges és arányos vagy ésszerű és indokolható. Azonban egyes speciális esetekben megengedhető az elkülönítés, ha az nem okoz hátrányt. Például egyes esetekben a közoktatás területén az egyenlő bánásmód követelményének formális sérelme az esélyegyenlőség előmozdítása és a társadalmi felzárkózás megteremtése érdekében megengedhető, hiszen alkotmányos érték és cél érdekében törvényi korlátozásra kerül sor. A törvény meg is határozza, hogy a közoktatásban nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét – így a jogellenes elkülönítés tilalmát sem –, ha a szülők kezdeményezése és választása szerint vallási vagy nemzetiségi oktatást szerveznek és a tanulókat nem éri hátrány. A jogszabály jó eséllyel kiállhatja az Alkotmánybírók próbáját is, hiszen a törvény évek óta hatályos rendelkezései csak szükséges és arányos mértékben, az alapjog lényegi tartalmának korlátozása nélkül adnak lehetőséget az elkülönítésre a közoktatásban. Egy ennek kapcsán tavaly decemberben elfogadott törvénymódosítás a kormánynak mindösszesen arra ad lehetőséget, hogy a törvény fent említett keretei között meghatározza a vonatkozó részletszabályokat, de a módosítás szerint is tekintettel kell lennie a jogellenes elkülönítés tilalmára a rendeletalkotás során. A rendelet emellett természetesen nem rendelkezhet közvetlenül és szorosan alapjogról – hiszen erre csak törvényben van lehetősége a jogalkotónak.



Alapjogoknak a személyeknek egy adott állam alkotmánya és a különböző nemzetközi dokumentumok által elismert és garantált jogait nevezzük, melyek alanyi jogi jellegét az adja, hogy ezen jogok sérelmük esetén kikényszeríthetők az állammal szemben. Az alapjogok csoportosítására többféle gyakorlat is létezik, a leggyakoribb a megjelenésük ideje szerinti, valamint a korlátozhatóságuk szerinti elkülönítés. Az előbbi értelmében beszélünk első, második és harmadik generációs alapjogokról, az utóbbi szerint pedig korlátozható és korlátozhatatlan alapjogokról.

Korlátozhatatlan alapjogok között említhetjük az emberi élethez és méltósághoz való jogokat, valamint egyes büntetőjogi garanciákat (tisztességes eljáráshoz való jog, védelemhez való jog). Mindazonáltal az alapjogok többsége megfelelő törvényi garanciák mellett korlátozható. A korlátozhatóság formai feltétele, hogy ilyen rendelkezést csak törvény írhat elő. Tartalmi követelmény, hogy a korlátozásra csak valamely más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesülése érdekében kerülhet sor, úgy, hogy az adott rendelkezés az alapjog lényeges tartalmát nem érintheti. További feltétel, hogy a korlátozásnak feltétlenül szükségesnek kell lennie valamely más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesülésének biztosításához, továbbá, hogy az elérni kívánt cél arányos legyen a korlátozás mértékével.

Az alapjogokon kívül megkülönböztetünk úgynevezett egyéb alkotmányos jogokat, értékeket, célokat és alapelveket, amelyek „megkülönböztető jele”, hogy alanyi jogként nem kikényszeríthetők az államtól. Az ilyen jogok korlátozása „egyszerűbb”, mint az alapjogoké, a fentebb említett szükségességi-arányossági kritériumrendszer helyett az egyéb alkotmányos jogok ésszerűségi-indokolhatósági alapon korlátozhatóak.<sup>1</sup> Bár e speciális tesztet a diszkriminációs tilalom kapcsán dolgozta ki az Alkotmánybíróság, azonban mivel gyakorlatilag valamennyi jogkorlátozás bizonyos szempontból megkülönböztetésnek minősül az intézkedéssel érintett csoport szempontjából, így az alapjognak nem minősülő jog korlátozása kapcsán ezt a tesztet alkalmazzák.

Annak megállapítása, hogy valamely alapjog-korlátozó rendelkezés megfelel-e a fenti kritériumoknak a hatályos szabályozás értelmében Magyarországon az Alkotmánybíróság kizárólagos joga és feladata.<sup>2</sup> A testület az alapjogokat korlátozó jogszabályok vizsgálatára dolgozta ki tehát az előbb említettek szerint a szükségességi-arányossági tesztet, míg az egyéb alkotmányos jogok, valamint alkotmányos értékek és elvek jogellenesen diszkriminatív korlátozására az ésszerűségi tesztet alkalmazta eddigi gyakorlatában.

Nem jelenthető ki azonban, hogy minden megkülönböztetés tiltott lenne – kézenfekvő példa erre a pozitív diszkrimináció, mely az előnyben nem részesített csoport szempontjából bizonyosan hátrányt okoz, a 20. század második felétől mégis bevett, alkotmányos gyakorlattá vált az esélyegyenlőség megteremtése érdekében.<sup>3</sup> Az ésszerűségi teszt alkalmazása esetén ki kell alakítani a jogalanyok homogén csoportjait a megkülönböztető szabályozás alapján, mivel a megkülönböztetés jogellenessége kizárólag összehasonlítható helyzetben lévő homogén csoporton belül vizsgálható. Jogellenes megkülönböztetés akkor történik, ha ugyanazon homogén csoportba tartozókat önkényes módon



eltérően kezelnek.<sup>4</sup> Az ésszerűségi teszt alapján vizsgált megkülönböztetés korlátja szintén az emberi méltóság, mivel a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés hátrányt okoz és egyben indokolatlan, vagyis nincsen tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot és alkotmányellenes.

### **Az egyenjogúság alapjoga, a diszkrimináció tilalma**

Az egyenjogúság, illetve jogegyenlőség a polgári társadalmak egyik alapja, meghatározó jellemzője. Az alapjog lényege, hogy az állam – mint jogalkotó és mint jogalkalmazó – mindenki számára ugyanazokat a jogokat (és kötelességeket) egyenlő mértékben és módon érvényesítse. Az egyenjogúság „negatív megfelelője” a diszkrimináció, vagyis a hátrányos megkülönböztetés tilalma, mely fogalmak a második világháború után egyre inkább felváltották az egyenjogúságot az alkotmányok szövegében. Az egyenjogúság (avagy a diszkrimináció tilalma) kettős természetű, hiszen egyfelől egy konkrét alapjogot is értünk alatta, másfelől viszont egy olyan alkotmányos elv, amely a modern alkotmányok egészét áthatja. Mindenképpen leszögezendő azonban, hogy akár az alapjogról, akár az alkotmányos elvről beszélünk, egyik sem képez korlátozhatatlan kategóriát.

### **A diszkrimináció tilalma a magyar alkotmányos szabályozásban**

Mind a korábbi alkotmány, mind a jelenleg hatályos Alaptörvény tiltotta, illetve tiltja a hátrányos megkülönböztetést.<sup>5</sup> Ugyanakkor sem a korábbi alkotmány, sem az Alaptörvény nem tartalmaz taxatív felsorolást a diszkriminációs ismérvekre vonatkozóan, hiszen ezen ismérvek végtelen számúak lehetnek. Mindkét jogszabály példálózó jelleggel sorol fel néhány szempontot, melyek alapján a hátrányos megkülönböztetés tiltott, tehát a normaszöveg „nyitott”, melyet az „egyéb helyzet” szófordulat biztosít.<sup>6</sup> „Egyéb helyzet” alatt bármilyen olyan ismérvet érthet a jogalkotó és a jogalkalmazó, amely bizonyos személyeket egy sajátos csoporthoz tartozónak mutat.

Mint fentebb bemutatásra került, néhány különleges jogtól eltekintve az alapjogok, egyéb alkotmányos jogok és elvek – szigorú formai és tartalmi kritériumok megléte mellett – korlátozhatóak. Az alapjogok általános korlátozhatósága mellett a korábbi alkotmány külön legitimitációt is adott a diszkrimináció tilalma alóli kivételeknek, amennyiben rögzítette, hogy: „A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.” Ezt a szabályozást vette át az Alaptörvény is, melynek értelmében tehát a diszkrimináció tilalma szintén nem abszolút kategória, mivel a szöveg kimondja: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”.<sup>7</sup>

Kérdésként merülhet fel, hogy a diszkrimináció tilalma alóli kivételeket megengedő rendelkezés milyen hierarchikus viszonyban van az alapjogok korlátozására vonatkozó általános szabályokkal, hiszen az



„esélyegyenlőségi klauzula” nem ír elő törvényi formát a korlátozó intézkedésre. A tartalmi követelmények tekintetében a klauzula követi az általános szabályt: külön nevesíti az esélyegyenlőséget, mint az az alkotmányos célt, amelynek megvalósulása érdekében sor kerül az egyenjogúság korlátozására. A kérdést az Alkotmánybíróság gyakorlata és az esélyegyenlőségi törvény válaszolja meg: az Alkotmánybíróság ugyanis a diszkrimináció tilalmába ütköző, de alapjogot nem érintő szabályok alkotmányosságának vizsgálatakor elsősorban nem a szükségességi-arányossági tesztet, hanem az ésszerűségi tesztet rendelte alkalmazni. Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy az esélyegyenlőségi klauzula az alapjogok korlátozására vonatkozó generális szabályokhoz képest speciális viszonyban van. Ezt támasztja alá az esélyegyenlőségi törvény azon rendelkezése is, amely a diszkrimináció tilalmát alapjogokkal kapcsolatban a szükségességi-arányossági, míg egyéb esetben az ésszerűségi tesztnek való megfeleléshez köti.<sup>8</sup> (Emellett – szintén összhangban az Alaptörvénnyel – az esélyegyenlőségi törvény az előnyben részesítés, azaz a pozitív diszkrimináció elősegítésére is speciális szabályt tartalmaz).<sup>9</sup> A törvény így megállapít az egyenlő bánásmód megsértése alóli általános kimentési okokat (az Alkotmánybíróság szükségességi-arányossági, illetve ésszerűségi tesztjei alapján), azonban azokat a fajjal, bőrszínnel, nemzetiséggel kapcsolatos közvetlen hátrányos megkülönböztetésre és a jogellenes elkülönítésre nem engedi alkalmazni – összhangban az EU ún. „Faji Irányelvével” és az új nemzetiségi törvénnyel.<sup>10</sup>

Mindemellett azonban az esélyegyenlőségi törvény egyes esetekben eddig is alkalmazni rendelt egyes kivételszabályokat azokban az esetekben, ahol az általános kimentési okok nem voltak alkalmazhatók, pl. jogellenes elkülönítés esetén. Így eddig sem minősült az egyenlő bánásmód sérelmének, ha bizonyították egyes területeken (pl. oktatás-köznevelés, foglalkoztatás, egészségügy stb.) az ún. speciális kimentési okok fennállását. Ezen kivételszabályok 2003 óta részét képezik a magyar jogrendszernek és legutóbbi módosításai az Európai Bíróság esetjogára is figyelemmel rögzítették, hogy egyes esetekben éppen az egyenlő bánásmód formális követelménye alóli kivétel szolgálja az esélyegyenlőség megvalósítását.<sup>11</sup>

Mindezek alapján – szem előtt tartva az egyenjogúság korábban kifejtett kettős természetét is – kijelenthető, hogy amennyiben egy korlátozó intézkedés az egyenjogúság alapjogát sérti, akkor arra az alapjogok korlátozásának általános szabályai vonatkoznak (törvényi forma, szükségességi-arányossági teszt stb). Ezzel szemben, ha pl. az esélyegyenlőség megvalósulása érdekében hozott intézkedés „csak” a diszkrimináció tilalmának alapelvét sérti egy alapjognak nem minősülő jog korlátozásán keresztül, akkor elegendő az ésszerűségi tesztnek való megfelelés és adott esetben még az általános formai követelmény (törvény) sem szükséges – amennyiben persze az emberi méltóság nem sérül.

Mindezek fényében érdemes megvizsgálni, hogy a 2014 decemberében a köznevelési törvényhez benyújtott módosítás mennyiben változtatná meg az eddigi szabályozást. Az új szöveg felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy vallási, világnézeti vagy nemzetiségi iskolai oktatás szervezésének törvényben meghatározott, speciális feltételeinek – melyek alapján a törvény szerint is lehet jogszerű az elkülönítés –



érvényesülését szolgáló sajátos feltételeket meghatározza. Mindennek során azonban a módosítás szerint is figyelemmel kell lenni a jogellenes elkülönítés tilalmára.<sup>12</sup>

Az esélyegyenlőségi törvény 2003 óta érvényben lévő rendelkezései előírják, hogy a közoktatás területén az általános szabályoktól eltérően nem minősül az egyenlő bánásmód sérelmének, így jogellenes elkülönítésnek sem, ha a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint olyan vallási, világnézeti vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, mely indokolt, hátrányokozással nem jár és a szakmai követelményeknek (pl. tanterv) megfelel.<sup>13</sup>

A módosítás és annak alapján kiadható kormányrendelet tehát a hatályos jogszabályi kereteken nem változtathat, a jogellenes elkülönítést (szegregációt) tiltó szabályokat nem enyhítheti, vagy az erre vonatkozó kimentési okokat nem terjesztheti ki. A jogalkotó célja a módosítással éppen a szegregációs tilalom érvényesülésének elősegítése azáltal, hogy a törvényben foglalt kimentési okokat a kormányrendeletben meghatározott egyértelműbb (formai) szabályokhoz köti majd. A rendeletben történő szabályozás egyrésztől megengedett alapjog-korlátozás esetén is, ha az összefüggés közvetett és távoli, azonban arra a jogalkotónak figyelemmel kell lennie, hogy a rendelet alapjogot, annak tartalmát közvetlenül és jelentős mértékben nem érintheti.

<sup>1</sup> Az általános és diszkriminációs teszten kívül az Alkotmánybíróság gyakorlata még a tulajdonhoz való jog mint alapjog és a kisajátítás kapcsán dolgozott ki speciális, ún. közérdekűségi tesztet.

<sup>2</sup> Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (1)-(3) bekezdés.

<sup>3</sup> Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdés, illetve az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Ebktv.) 7. § (2) bekezdés és 28. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>4</sup> Ebktv. 8. §: közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt (...) tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvénye XV. cikk (2) bekezdés.

<sup>6</sup> „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvénye XV. cikk (4) bekezdés.

<sup>8</sup> Ebktv. 7. § (2) bekezdés b) pont.

<sup>9</sup> Ebktv. 11. §

<sup>10</sup> Ebktv. 7. § (3) bekezdés.

<sup>11</sup> Az előnyben részesítés így egyes esetekben az egyenlő bánásmód alkotmányos korlátja is lehet - ld. Hellmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen (C-409/95.), illetve Katarina Abrahamsson and Leif Anderson v. Elisabet Fogelqvist (C-407/98.) ügyek).

<sup>12</sup> A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény 25. § (5) bekezdésével módosított, a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 94. § (4) bekezdés z) pont.

<sup>13</sup> Ebktv. 28. § (2) bekezdés.