

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG FÜGGETLENSÉGÉRŐL

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) mellett, hogy megteremtette az egységes magyar antidiszkriminációs szabályozást, egyúttal a diszkrimináció elleni küzdelem területén megalkotott európai közösségi normák, közöttük *a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK tanácsi irányelv* (faji egyenlőségi irányelv) átültetésére is szolgált.¹

A faji egyenlőségi irányelv 13. cikke előírja a tagállamok számára egy vagy több olyan szerv kijelölését, amelynek feladata annak ösztönzése, hogy a személyek faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódja megvalósuljon. A cikk (2) bekezdése rögzíti az ilyen szervek minimálisan biztosítandó hatásköreit. Ezek az alábbiak: önálló segítség nyújtása a megkülönböztetés áldozatainak a diszkrimináció miatti panaszaik érvényesítése során; független vizsgálatok lefolytatása a megkülönböztetés tárgyában; független jelentések kiadása és javaslatok megfogalmazása bármely kérdésben, amely összefügg a hátrányos megkülönböztetéssel.

Mivel pedig az Ebktv. által létrehozott Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) szolgál a 13. cikkben foglalt kötelezettség teljesítésére, megállapítható, hogy Magyarországnak – az egyenlő bánásmód érvényesítésére hivatott szerv minél nagyobb fokú függetlensége mellett felhozható elvi jellegű érvek mellett – pozitív jogi kötelezettsége áll fent az EBH megfelelő függetlenségének garantálására.

Az alábbiakban azt a kérdést járom körül, hogy a hatályos szabályozás mennyiben felel meg e követelménynek, és milyen változtatások látszanak célszerűnek a feltárt hiányosságok kiküszöbölése érdekében.

Elsőként a hatóságnak az államszervezetben való elhelyezkedését érdemes vizsgálni. *Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet* 1. § (1) bekezdése értelmében a hatóság központi hivatal, amelyet a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter (jelenleg a szociális és munkaügyi miniszter) irányít. Mint irányító szervnek, a miniszternek elvileg joga lenne a hatóságot utasítani,

illetve érdemi döntéseit felügyeleti eljárás keretében megváltoztatni, megsemmisíteni.² Ez nyilvánvalóan nem lett volna összeegyeztethető a hatóság függetlenségének követelményével, ezért az Ebktv. eredeti szövege rögzítette, hogy a hatóság az Ebktv.-ben meghatározott feladatkörében nem utasítható,³ továbbá a hatóságnak az egyenlő bánásmód követelménye megsértése tárgyában hozott határozatát felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet.

Míg az előbbi rendelkezés mind a mai napig változatlan formában van hatályban, addig az utóbbi – a 17. § (2) bekezdése – több változáson esett át az elmúlt években. Előbb egy 2005-ös módosítás pontosította *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.) hatálybalépése miatt szükséges terminológiai változás követése érdekében, kimondva, hogy a hatóságnak az egyenlő bánásmód követelményének megsértése tárgyában hozott *határozatát és végzését* felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet. Ezt követően 2009 folyamán következett egy teljességgel érthetetlen módosítás. A Ket. módosításával és *a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv* átültetésével kapcsolatos törvénymódosításokra vonatkozó *2009. évi LVI. törvény* 294. §-a a következő szöveggel módosította a 17. § (2) bekezdését: „A hatóságnak az egyenlő bánásmód követelményének megsértése tárgyában *folyamatban lévő eljárásban* hozott döntését felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet” [kiem. – K. A. K.].

Első ránézésre úgy tűnik, mintha ez azt jelentené, hogy a felügyeleti intézkedés tilalma csak az ügy folyamatban létének idején állna fent, az eljárás lezárulása után nem lenne akadálya annak, hogy a miniszter a döntést megváltoztassa vagy megsemmisítse. Második olvasásra persze rájövünk, hogy a tilalom nem az eljárás folyamatban létének tartamára, hanem a folyamatban lévő eljárásban hozott döntésre vonatkozik, és nyilván észleljük azt is, hogy döntést csak folyamatban lévő eljárásban lehet hozni, ha tehát nagyon törjük a fejünket, arra következtetésre kell jutnunk, hogy a megváltoztatás és megsemmisítés tilalma továbbra is minden hatósági döntés tekintetében fennáll, mind az eljárás idején, mind azt követően.

A 2009. évi LVI. törvény indokolásában hiába keressük a módosítás indokát; az indokolás az Ebktv.-ben eszközölt változtatásokról egy szót sem szól, így nem tudjuk meg, hogy a folyamatban lévő eljárásra vonatkozó utalás milyen megfontolásból és célból került a jogszabály szövegébe. Azt, hogy a 17. § (2) bekezdésének új szövege nem sikerült túl jól, feltehetően a jogalkotó is érzékelte, mert a rendeletbe pontosan akkori hatállyal, amikor az új 17. § (2) bekezdése hatályba lépett (2009. október 1-jén), bekerült egy új 5/A. §, amely kimondja: a hatóság hatósági eljárásban hozott döntését felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet.

A helyzet tisztázása érdekében és javaslatot téve a 17. § (2) bekezdésének világosabbá tételére, az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz fordult,⁴ amely azonban úgy foglalt állást válaszlevelében, hogy a meglévő rendelkezések összeolvasásából egyértelmű: a szociális és munkaügyi miniszter felügyeleti jogkörében az EBH döntéseit nem változtathatja vagy semmisítheti meg, ezért újabb jogszabály-módosítást nem tart szükségesnek.

Noha nyilván megnyugtatóbb lenne, ha az Ebktv. szövege teljesen egyértelmű volna, egyelőre, úgy tűnik, erről az oldalról nem fenyegeti veszély a hatóság autonómiáját, ugyanakkor a közigazgatási struktúrába való ilyen jellegű beágyazottság továbbra sem tesz feltétlenül jót a függetlenségnek.

A hatóság elnökének tekintetében például a munkáltatói jogokat – a kinevezés és a felmentés kivételével, amelyekről alább lesz még szó – a felügyeletet ellátó miniszter gyakorolja. Az elnök tehát bizonyos értelemben függő helyzetben van a szociális és munkaügyi minisztertől – úgy, hogy közben adott esetben a Szociális és Munkaügyi Minisztériumot a hatóságnak eljárás alá kell vonnia, hiszen a minisztérium az Ebktv. 4. §-ának értelmében a törvény személyi hatálya alá tartozik. Nem állítom és sugallni sem kívánom, hogy ez a helyzet a hatóság egyedi ügyekben hozott döntéseit az eddigiekben befolyásolta volna, az azonban teljesen nyilvánvaló, hogy a konstrukció az EBH függetlenségét veszélyezteti.

Ezt igazolja az a konkrét döntéseket nem érintő, de a hatóság tevékenysége egészének szempontjából aggályosnak tekinthető jelenség, hogy a hatóság éves beszámolóját⁵ a Szociális és Munkaügyi Minisztérium közigazgatási egyeztetésre bocsátja, és azok a minisztériumok, kormányzati szervek, amelyek – akár valamely döntés, akár valamely rendeletükkel kapcsolatban megfogalmazott kritika, javaslat érintettjeként – megjelennek a beszámoló tervezetében, véleményezhetik, bírálhatják az anyagot. És bár a hatóság az Ebktv.-ben meghatározott fel-

adatkörében nem utasítható, így számára a jelentés megváltoztatását sem írhatja elő a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, önmagában az a tudat, hogy a jelentés végigmegy ezen a folyamaton, hatással lehet a tartalmára. Márpedig a független jelentések készítése és kiadása a faji egyenlőségi irányelv által megfogalmazott minimumkövetelmények egyike, amely ily módon nem valósul meg maradéktalanul a magyar rendszerben. A kívánatos megoldás nyilván az volna, ha a hatóság teljesen autonóm módon elkészített jelentése bármilyen köztes folyamat nélkül kerülne a miniszterelnök asztalára, majd a hatóság honlapjára.

Az EBH elnökének státuszát tekintve még jelentősebb gondnak tartom a kinevezés és felmentés megoldását. A 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének értelmében a hatóságot vezető elnököt a miniszter és az igazságügyi és rendészeti miniszter együttes javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kinevezés a *köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény* (Ktv.) megfelelő rendelkezéseinek alkalmazásával határozatlan időre történik.

Ez a rendelkezés gyakorlati hatását tekintve azt jelenti, hogy a Ktv.-nek a vezetői megbízásra vonatkozó szabályai alkalmazandók az EBH elnökére, márpedig a Ktv. 31. § (5) bekezdése értelmében a vezetői megbízás külön indokolás nélkül, azonnali hatállyal visszavonható. A miniszterelnök tehát, aki a 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése szerint a kinevezés és a felmentés tekintetében a munkáltatói jogokat gyakorolja az elnök felett, bármikor elmozdíthatja a EBH elnökét, ami nyilvánvalóan nem szolgálja a hatóság függetlenségét.

A rendelkezésre álló információk alapján úgy tűnik, fennállásának öt éve alatt nem került jelentős kormányzati-politikai nyomás alá a hatóság, amennyiben azonban változik a helyzet, nemigen lennének olyan intézményi garanciák, amelyek hatékonyan meg tudják védeni az EBH-t az ilyen jellegű támadástól.

A fentiek alapján kívánatosnak látszik a hatóság kiemelése a miniszteriális struktúrából, és egyértelmű az is, hogy az elnök státusza tekintetében hasonló garanciális rendelkezésekre volna szükség, mint amilyeneket például az országgyűlési biztosok jogállásának szabályozása tartalmaz. Sokkal szerencsésebb volna, ha az elnök mandátuma kötött – de kellően hosszú – időtartamra szólna (a meghosszabbítás lehetősége nélkül), a megbízás megszűnésére pedig szűk körben meghatározott okokból kerülhetne csak sor.

A függetlenségnek fontos eleme a költségvetési függetlenség is. Ebben a tekintetben a helyzet az

Ebktv. módosításai során kielégítően rendeződött. A törvény eredeti változatában a 13. § (4) bekezdése kimondta, hogy a hatóság fejezeti jogosítványokkal felhatalmazott költségvetési szerv, amelynek költségvetése a Miniszterelnöki Hivatal költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Ez a megfogalmazás biztosította, hogy az EBH felügyeletét ellátó miniszter a hatóságnak az Országgyűlés által meghatározott költségvetését ne módosíthassa.

Egy 2005-ös módosítás következtében azonban változott a rendelkezés, és 2005. május 10-től a következő szöveggel volt hatályban: a hatóság költségvetése a felügyeletét ellátó miniszter költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Tekintettel arra, hogy az államháztartási törvény felhatalmazza a költségvetési fejezetet felügyelő minisztert, hogy a fejezeten belül a címek között átcsoportosításokat hajtson végre, ez a rendelkezés gazdasági értelemben a felügyeletet ellátó minisztérium egyik főosztályává gyengítette az EBH-t, s bár a feladatot aktuálisan ellátó minisztériumok ténylegesen nem nyúltak a hatóság költségvetéséhez, ez megint olyan helyzetet idézett elő, amely a hatóság függetlenségét jelentősen veszélyeztette.

A helyzetet a 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításával oldotta meg a kormányzat. 2007. január 1-jével kezdődően az 1. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az EBH önállóan gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szerv, így a felügyeleti jogot gyakorló miniszternek a hatóság költségvetése felett ettől az időponttól nincsen rendelkezési joga.

A tényleges függetlenséghez gazdasági szempontból természetesen arra is szükség van, hogy a költségvetésből a hatóság feladatai megfelelően finanszírozhatók legyenek. Ebben a tekintetben a helyzet távolról sem kielégítő. Az EBH az egész országra kiterjedő illetékességgel hús védett tulajdonság (ezek között az etnikai hovatartozás, az életkor, a fogyatékosság, az anyaság és a nem) vonatkozásában hivatott ellátni az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését. Főszabály szerint tárgyalást tart minden bejelentésre indult ügyben,⁶ és az egyéni jogérvényesítés megkönnyítése érdekében tárgyalását annak az önkormányzatnak a polgármesteri hivatala székhelyén tartja, ahol a kérelmező lakik,⁷ ám nincsenek megyei vagy regionális irodái, így a tárgyalások hosszú utazásokkal járnak, hiszen a hatósághoz a legtöbb kérelem Budapest és Pest megye mellett viszonylag távoli területekről, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Békés és Hajdú-Bihar megyéből érkezik.⁸

Mindezt figyelembe véve nyilvánvaló, hogy alig egy tucat érdemi ügyintéző kevés – még a panaszok

nyomán indult eljárások időszerű lefolytatásához is, és akkor a faji egyenlőségi irányelv által megkövetelt egyéb funkciók ellátásáról még nem is beszéltünk. Amint láttuk ugyanis, az irányelv 13. cikke előírja, hogy az átültetése céljából létrehozott szervnek független vizsgálatok lefolytatására vonatkozó hatáskörrel kell rendelkeznie.

Bár a független vizsgálatok lefolytatásának jogosítványa nem szerepel kifejezetten az Ebktv.-ben, de a lehetősége kiolvasható a 14. §-ból. Az (1) bekezdés e) pontja szerint az EBH rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt és a kormányt az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről. A h) pont értelmében közreműködik az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban nemzetközi szervezetek, így különösen az Európa Tanács számára készülő kormányzati jelentések elkészítésében, az i) pont alapján pedig közreműködik az Európai Unió Bizottsága számára az egyenlő bánásmódra vonatkozó irányelvek harmonizációjáról szóló jelentések elkészítésében. Mindezen funkciók ellátásához elengedhetetlen, hogy a hatóság információkkal rendelkezzen az egyenlő bánásmód elvének érvényesülésével kapcsolatos országos helyzetről (és nem feltétlenül csak a beérkezett panaszok és meghozott határozatok tükrében), ezért mondhatjuk, hogy független vizsgálatok végzésére az EBH-nak van felhatalmazása. Azonban a legproblematikusabb területeket, folyamatokat elemző tematikus vizsgálatokat az EBH az elmúlt öt évben nem végzett, noha ezek ahhoz is elengedhetetlenül fontosak lennének, hogy a hatóság ténylegesen élni tudjon a hivatalból lefolytatott vizsgálatokra és a közérdekű igényérvényesítésre vonatkozó jogosítványaival. A jelenlegi létszám mellett azonban ennek a funkciónak az ellátása valószínűleg nem várható el az EBH-tól.

A fentiekben a hatósági függetlenséget és pártatlanságot kívülről veszélyeztető tényezőkkel foglalkoztam. Ugyanakkor az irányelv 13. cikkében foglalt funkciók megvalósulásának vizsgálata átvezet egy igen érdekes kérdéshez, amely a hatóságra rótt feladatok közötti belső feszültséghez és a pártatlanság megőrzéséhez ezzel összefüggő nehézségéhez kapcsolódik.

Az EBH fő feladata (a kérelmek kivizsgálása nyomán döntéshozatal a panasz megalapozottságáról és szankció kiszabása⁹) és azon kötelezettsége között ugyanis, hogy az érintettek számára segítséget kell nyújtania az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez,¹⁰ jelentős ellentmondás feszül. Ez utóbbi rendelkezés minden bizonnyal azért került a törvénybe, hogy biztosítva legyen az irányelv 13. cikkének megfelelő átültetése. Ugyanakkor ténylegesen nem lehetséges, hogy az EBH egyfelől pártatlan ha-

tóságként eldöntse a kérelmező és az eljárás alá vont vitáját az egyenlő bánásmód követelményének sérelméről, másfelől viszont a kérelmezőt segítse jogainak érvényesítésében. Ezért úgy vélem, meg kellene fontolni ennek a hatáskörnek az átruházását más szervre (valószínűleg a közérdekű igényérvényesítési perek indításának jogosítványával együttesen), megszabadítva az EBH-t egy nehezen megoldható dilemmától.

És végezetül hadd szóljak egy másik olyan rendelkezésről, amely „belülről” feszíti, ha nem is a függetlenség, de mindenképpen a pártatlanság kereteit. A 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 14/A. § (1) bekezdése értelmében a hatóság által kiszabott bírság 50 százalékát a felügyeletet ellátó miniszter az egyenlő bánásmód követelményének biztosítását és az esélyegyenlőség előmozdítását célzó programokra használja fel, míg a másik 50 százalékát a hatóság – saját bevételeként – a (2) bekezdésben meghatározott célokra fordíthatja, amelyek a következők: az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület működésével összefüggő kiadások; az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos tájékoztató, ismertető, a hatóság tevékenységét széles körben ismertté tevő kiadványok megjelentetése; szakmai konferenciák és rendezvények szervezése és lebonyolítása; a hatóság köztisztviselőinek szakmai továbbképzése; a hatóság tevékenységét segítő szakértők megbízása; az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő ismeretek oktatásának támogatása.

Ismerve a hatóság esetjogát, egyáltalán nem gondolom, hogy a szankciók kiszabása során bármilyen kis mértékben is szerepet játszana az a megfontolás, hogy a befolyó bírság egy részét a hatóság a saját céljaira használhatja fel, mégsem tartom szerencsésnek ezt a megoldást, mivel látszólag érdekeltté teszi az EBH-t a minél jelentősebb összegű bírság-

olásban, s így a hatóság pártatlanságának látszatát veszélyezteti. Úgy vélem, hogy a kétségtelenül fennálló és a fentiekben elemzett költségvetési hiányt a kérdésre érdemi befolyást gyakorlóknak nem ilyen jellegű „kreatív” forrásteremtéssel, hanem a hatóság feladataihoz mértelen elégséges finanszírozással kell megszüntetnie.

JEGYZET

1. Ebktv. 65. § f) pont.
2. Vö. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) 106. § (3) és 115. § (2) bekezdés.
3. Ebktv. 13. § (3) bekezdés.
4. A javasolt szöveg a következő volt: „A hatóságnak az egyenlő bánásmód követelményének megsértése tárgyában hozott döntését felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet.”
5. Az Ebktv. 14. § (1) bekezdés a) pontja szerint: „A hatóság évente beszámol a Kormánynak a hatóság tevékenységéről és e törvény alkalmazása során szerzett tapasztalatairól.”
6. 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 9. §.
7. 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdés.
8. <http://www.egyenlobanasmod.hu/kozadat.htm#ie1>.
9. Ebktv. 14. § (1) bekezdés a) pont: „A hatóság kérelem alapján, illetve az e törvényben meghatározott esetekben hivatalból vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét.”
10. Ebktv. 14. § (1) bekezdés g) pont: „A hatóság az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez.”