

HANYATLÓ JOGVÉDELEM: AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDÉRT FELELŐS FŐIGAZGATÓSÁG¹

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) megszűntetését a vonatkozó törvényjavaslat benyújtásától kezdve erős hazai és nemzetközi kritika övezte, hiszen ezzel az egyenlő bánásmód védelmének legfontosabb garanciája veszett el. A helyét átvevő Egyenlő Bánásmódért Felelős Főigazgatóság (EBFF) munkájának áttekintése megerősíti, hogy az EBH beolvasztása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába (AJBH) jelentősen gyengítette a diszkrimináció áldozatainak biztosított jogvédelmet.

A tanulmányban szereplő információk alapja a vonatkozó jogszabályok elemzése, különös tekintettel az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényre; valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság és az Alapvető Jogok Biztosának (AJB) éves beszámoló; az EBH korábbi honlapja és az AJB jelenlegi honlapja; a Háttér Társaság által az AJB-hez 2021. augusztusban, 2023. januárban és 2024. július-augusztusban benyújtott adatkérésekre adott válaszok;² az EBH korábbi munkatársaival – akik közül néhányan az összevonást követően is az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában (AJBH) dolgoztak – 2021. augusztus-szeptemberben készített interjúk,³ valamint a 2024. augusztusban végzett online kérdőíves kutatás, amelyben 28, az egyenlő bánásmód területén dolgozó civil szervezet vett részt.⁴

A KORÁBBI EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság egy 2005-ben létrehozott független állami szerv volt, amely az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv. vagy egyenlő bánásmódról szóló törvény) 8. § a)–t) pontjában foglalt védett tulajdonságokon alapuló diszk-

rimináció és zaklatás eseteit vizsgálta. Bár az EBH jogállása a 2020-as reformot megelőzően többször változott, ezek egyike sem befolyásolta jelentősen az EBH függetlenségét. 2012-ben „autonóm közigazgatási szerv”-vé minősítették át, amely „független, csak a törvénynek [volt] alárendelve, feladatkörében nem [volt] utasítható, a feladatát más szervektől elkülönül-

ten, befolyásolástól mentesen [látta el]. A hatóság számára feladatot csak törvény [állapíthatott meg]”. Költségvetése – akárcsak 2012 előtt – az Országgyűlés költségvetésében külön címen szerepelt, csökkentésére csak az Országgyűlés volt jogosult.⁵ Az AJBH-ba történő beolvasztásakor az EBH költségvetése 459,6 millió forint volt, az Ebktv. szerinti alapfeladatait 9 munkatárs látta el.⁶

Az EBH-t a diszkriminációval és zaklatással szembeni eljárása során nagyon autonóm, elvszerű megközelítés jellemezte. Kifejezetten magas standardokat alakít-

tott ki, és hatékonyan küzdött a nemzeti és etnikai hovatartozás, kor, nem, politikai vélemény, fogyatékoság, szexuális irányultság és nemi identitás alapján történő hátrányos megkülönböztetés ellen. Csak néhány példa a gyakorlatából: 2015-ben az EBH bírságot szabott ki Miskolc városára, mert az diszkriminálta az ún. számozott utcákban élő romákat, amikor a gettók felszámolására irányuló program tervezésekor nem gondoskodott megfelelő lakhatásukról.⁷ Az EBH megállapította, hogy egy állami kórház ellenséges és fenyegető környezetet teremtett egy roma nő körül, amikor a személyzet becsmérlő megjegyzéseket tett rá, megsértve ezzel a kérelmező emberi méltóságát és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.⁸ Azt is kimondta, hogy a polgármester, aki felszólította településének lakóit, hogy ne adják el ingatlanjukat máshonnan érkező romáknak, megsértette az egyenlő bánásmód elvét.⁹ Az EBH következetesen elítélte a bárók és egyéb vendéglátóhelyek arcellenőrzési („face control”) gyakorlatát.¹⁰ Szank-

ciót szabott ki egy bankra is, amely megtagadta nyugdíjasoktól a hitelkártya igénylését, továbbá az adóhatóságra, mert olyan álláshirdetést tett közzé, amelyre csak negyven év alattiak jelentkezését várta.¹¹ Az EBH politikailag érzékeny ügyekben is határozottan fellépett. Megbírságolta például a Debreceni Egyetemet politikai véleményen alapuló diszkrimináció miatt, amikor az egyetem letiltotta Facebook-oldaláról azt a diákot, aki tiltakozott Putyin elnök díszpolgári címe ellen.¹² Végül pedig különösen figyelemre méltó volt az EBH szexuális irányultságon és nemi identitáson alapuló megkülönböztetéssel és zaklatással kapcsolatos gyakorlata: nemcsak a munkáltatók, oktatási intézmények, egészségügyi és egyéb szolgáltatók által elkövetett hátrányos megkülönböztetés esetén nyújtott jogorvoslatot az áldozatoknak, hanem az állami szervek, köztük minisztériumok és helyi önkormányzatok által elkövetett diszkrimináció ellen is védelmet biztosított.¹³

A 2021-ES REFORM: „INTEGRÁCIÓ”

Az Országgyűlés 2020. december 1-jén fogadta el az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényt, amellyel – többek között – megszüntette a korábban működő Egyenlő Bánásmód Hatóságot, és annak feladatait az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala alá rendelte. Annak ellenére, hogy az EBH AJBH-ba történő integrálása jelentős strukturális változást jelentett, beleértve a hivatalok fizikai költözését is, a jogalkotó nem hagyott megfelelő felkészülési időt a szükséges lépések végrehajtására: az Ebktv. módosításai 2021. január 1-jén hatályba léptek.

A reform nem érintette a korábbi EBH mandátumát és eljárásait, de az EBH feladatait az AJBH vette át. Az újonnan létrehozott Egyenlő Bánásmódot Fellelős Főigazgatóság (EBFF) – többek között – a kérelmezők panaszára vagy bizonyos esetekben hivatalból vizsgálja a diszkriminációs eseteket; pert kezdeményez a jogsérelem áldozatává vált személyek és csoportok jogainak védelmében; véleményezi az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogszabálytervezeteket; javaslatokat tesz az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kormányzati döntésekre és jogszabályokra; valamint tájékoztatást nyújt a diszkrimináció áldozatairól, illetve a nyilvánosság számára az egyenlő bánásmódról.¹⁴

A 2020-as reformot gyorsított parlamenti eljárás keretében fogadta el az Országgyűlés, a törvényjavaslat előterjesztője az Igazságügyi Bizottság volt. Az a tény, hogy a törvényjavaslatot nem a kormány vagy

annak tagjai nyújtották be, lehetővé tette, hogy megkerüljék a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényben előírt nyilvános konzultáció megszervezésére vonatkozó törvényi kötelezettséget, hiszen az csak a miniszterek által előkészített törvényjavaslatokra vonatkozik.

Az EBH AJBH-ba történő beolvasztására irányuló szándékukról a kormánypártok nemcsak a nyilvánosságot nem tájékoztatták, de magát az érintett hatósággal sem konzultáltak. Az EBH megkérdezett volt munkatársai mind megerősítették, hogy csak a médiából vagy az Országgyűlés honlapjáról értesültek a javaslatról; a beolvasztásra vonatkozó terveket nem osztották meg az EBH-val a törvényjavaslat benyújtása előtt.¹⁵ A törvény elfogadása előtt tizennyolc civil szervezet, köztük az egyenlő bánásmód területén aktívan tevékenykedő szervezetek, valamint az ILGA-Europe (az International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association európai tagszervezete) is kifejezte ellenérzését a reformmal szemben, de aggályaikat a jogalkotási eljárásban figyelmen kívül hagyták.¹⁶

A független EBH megszüntetését elrendelő módosítás nem tartalmazott érdemi indokolást arra vonatkozóan, hogy a két szerv (EBH és AJBH) összevonása hogyan javítaná az egyenlő bánásmód érvényesülését. A törvény indokolása homályos utalásokat tett más hasonló „sikeres” kezdeményezésekre, amelyek eredményeképpen az AJBH átvett más létező jogvédelmi mechanizmusokat (ilyen volt például a korábban önálló parlamenti biztosok alárendelése az AJB-nek). Az indokolás kifejezetten jó példaként említette a Független Rendészeti Panasztestületnek az AJBH-ba való integrálását. Már a beolvasztások idején is nyilvánvaló volt, utólag pedig egyértelműen bebizonyosodott, hogy ezeket az összevonásokat „sikertörténet”-ként ábrázolni erős torzítás: ahogyan a Magyar Helsinki Bizottság és a Háttér Társaság kutatása is bizonyítja, mindezek az összevonások a jogvédelem gyengülését eredményezték, amint erre az érintett területeken működő civil szervezetek az intézkedések elfogadásakor figyelmeztettek is.¹⁷

Az AJBH különböző alkalmakkor más-más indokkal igazolta a beolvasztást. 2021 augusztusában az AJBH honlapján megjelent egy hír, amely szerint az EBH átszervezésére a közpénzek hatékony elköltése miatt volt szükség, ennek alátámasztására az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jelentését idézték. Azonban az ÁSZ ellenőrzése csupán kisebb szabálytalanságokat talált az EBH-nál, ráadásul a hivatkozott vizsgálat csak 2021 márciusában indult, és 2021 augusztusában, hónapokkal az EBH megszüntetését követően zárult le. Ezen jelentés megállapításai tehát

nem szolgálhattak a reform meggyőző megalapozásaként, csak utólagos igazolásként értelmezhetők. Az ÁSZ jelentése továbbá kifejezetten megjegyzi, hogy a vizsgálati jelentés megállapításait megküldték az AJBH-nak, és az utóbbi „intézkedéseket tett, amivel a gazdálkodásban rejlő kockázatokat csökkentette”, minek köszönhetően „a közpénzügyi helyzet jelentősen javult”.¹⁸ Még ha el is fogadjuk, hogy a közpénzek felhasználása észszerűbbé és hatékonyabbá vált az EBH AJBH-ba való integrálását követően, arra a megállapítás nem ad magyarázatot, hogy ez miképpen járul hozzá a diszkrimináció elleni védelem erősítéséhez.¹⁹

Az EBH megszüntetésében és különösen annak időzítésében szerepet játszhatott az is, hogy az EBH elnökének kilencéves megbízatása 2021. január 1-jén járt volna le. Az EBH integrálása lehetővé tette a kormány számára, hogy elkerülje a korábbi elnök megbízatásának megújítását vagy új elnök kinevezését. A kormány már az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület esetében is hasonlóan járt el: a Tanácsadó Testület tagjainak hatéves mandátuma 2011 júniusában járt volna le, új tagok kinevezése helyett a Tanácsadó Testületet 2011 májusában megszüntették. Az a tény, hogy több mint 5 és fél éve nem neveztek ki főigazgatót az Egyenlő Bánásmódért Felelős Főigazgatóság élére (lásd alább), megerősíti a feltételezést, hogy a jelenlegi helyzet megfelel a beolvasztás mögött álló politikai szereplők elvárásainak: az AJB a kormányprogram hűséges kiszolgálója, és nem áll fenn annak a veszélye, hogy az EBFF független szereplővé válik, amely (pro)aktívan védi a kormányzó többség bünbakképzési kísérleteinek célpontjává vált kisebbségi csoportokat.

Ezen túlmenően, mivel az összeolvasztás idején és azóta sem került nyilvánosságra kézzelfogható és egyértelmű bizonyíték annak alátámasztására, hogy az EBH megszüntetése a diszkrimináció elleni jogi védelem megerősítése érdekében volt szükséges, vagy hogy a reformot valóban a közpénzek hatékonyabb felhasználásának szándéka vezérelte, nem lehet más észszerű okot találni, mint hogy a kormány megakart szabadulni az egyik utolsó autonóm, jól működő állami szervtől. Az EBH ugyanis nem volt hajlandó alávetni magát a politikai nyomásnak, és még akkor is függetlenül járt el, amikor a véleménye nem felelt meg a politikai elvárásoknak. A volt munkatársakkal készített interjúk is ezt erősítik meg: mindannyian úgy vélekedtek, hogy az EBH tevékenysége

ellentétes volt a kormányzó többség politikai irányvonalával, különösen az LMBTQI-jogokkal és a romák iskolai szegregációjával kapcsolatos ügyek terén, és ezért a kritikus független szerv léte terhesé vált a kormány számára.²⁰

Az interjúalanyok azt is megerősítették, hogy az EBH megszüntetésében nagy szerepet játszott azon közösségek jogainak aktív védelme, amelyek ellen a kormány nagyszabású gyűlölet- és félelemkeltő kampányokat indított:²¹ „a kormány nem akarja, hogy független testületek létezzenek. Az LMBT és a roma szegregációs ügyek közvetlenül szembementek azszal az iránnyal, amit a kormány a közelmúltban képviselt”. Egyikük azt is elmondta, hogy – miután az EBH-tól az AJBH-hoz került – az alapvető jogok biztosa kifejezetten a függőben lévő, szexuális irányultsággal

és nemi identitással kapcsolatos ügyek számáraól kérdezte őt, miközben nem tisztázta, hogy az LMBTQI-kérdéseknek miért lenne kiemelt jelentősége.²² Az EBH megszüntetése tehát a kormány politikai stratégiájának részét képezte, amelynek célja a magyar társadalom polarizálása, a közvélemény figyelmének elterelése volt a mindennapi, sürgető

kérdésekről, mint például a jogállamisággal kapcsolatos aggályok, a rendszerszintű korrupció vagy a pénzügyi nehézségek, hogy csak néhányat említsünk. Egy olyan hatóság, amely kiállt a romák vagy az LMBTQI emberek jogaiért, jelentős politikai kockázatot jelentett a kormánypártok számára.

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDÉRT FELELŐS FŐIGAZGATÓSÁG SZERVEZETE ÉS STÁTUSZA

A 2020. évi CXXVII. törvény úgy rendelkezett, hogy az AJB esélyegyenlőséggel kapcsolatos feladatait az AJBH-n belül egy külön főigazgatóság – az EBFF – fogja 2021 januárjától ellátni. Ez nagyfokú autonómiát biztosított volna az AJBH-n belül, a módosítás szerint az EBFF munkáját az AJB által kinevezett, a nyilvánosságban ismert és látható főigazgató irányítaná. Azóta azonban sem főigazgatót, sem főigazgató-helyettest nem neveztek ki annak ellenére, hogy ezek a pozíciók szerepelnek az AJBH szervezeti felépítését bemutató ábrán.²³ Ez eltér a korábbi gyakorlattól: amikor a nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a jövő nemzedékek biztosait,

valamint a Független Rendészeti Panasztestületet integrálták, a biztoshelyetteseket, illetve a főigazgatót haladéktalanul kinevezték. Ahogy a Háttér Társaság egyik interjúalánya 2021-ben megállapította: *„Nincs igazgató. Még arról sincs információ, hogy keresnek-e egyáltalán. Szerintem nem is volt tervben, csak azért írták bele, mert a főigazgatóság mint új intézményi forma elfogadhatóbbá tette a beolvasztást, így úgy tűnt, megmaradhat az autonómia.”* Egy másik interjúalány is megerősítette, hogy soha nem volt akarat arra, hogy kinevezzék a főigazgatót: *„Megmondták: hát itt nem lesz főigazgató, az csak egy lehetőség”.*²⁴ A Háttér Társaság 2023 januárjában kifejezetten megkérdezte az AJBH-t, hogy kiírtak-e pályázatot az főigazgatói és főigazgató-helyettesi pozíciók betöltésére, és ha igen, miért volt sikertelen a pályázat. Az adatkérés arra is rákérdezett, hogy ha a fenti kérdésre nemleges a válasz, akkor mikor tervezik a pályázatot kiírni és pozíciókat betölteni. Az AJBH 2023. február 10-én kelt válaszában nem adott tájékoztatást ezekre a kérdésekre.²⁵ Az AJBH az ugyanezen kérdést illetően pontosítást kérő, ismételt benyújtott adatkérésre adott válaszában arról tájékoztatta a Háttér Társaságot, hogy a kérdéses álláshelyek vonatkozásában az alapvető jogok biztosa a munkáltatói jogok gyakorlója, ezért azok betöltéséről is ő határoz: *„a Hivatal vezetője és irányítójaként dönt arról, hogy miként valósítja meg a feladatok folyamatos és szakmailag magas színvonalú ellátását”.* Az AJBH válaszában azonban leszögezte, hogy *„az emberi jogok és az egyenlő bánásmód védelmét szolgáló munka a Főigazgatóságon zavartalan”.*²⁶

A főigazgató és a főigazgató-helyettes hiánya súlyosan aláássa az EBFF belső autonómiáját és függetlenségét: az AJB, illetve a gyakorlatban az AJBH főtitkára közvetlen ellenőrzése alatt áll, aki meghatározhatja a működés irányát, vagy akár beavatkozhat az EBFF mindennapi működésébe is. Mindezek pusztán lehetősége is dermesztő hatással bírhat, és gyengítheti az EBFF-be vetett közbizalmat. A Velencei Bizottság a véleményében azt is hangsúlyozta, hogy *„[az EBFF főigazgatója] nélkül nehéz elképzelni az egyenlőség védelmére vonatkozó mandátum erősítését és láthatóságát”,* és ezért sürgette *„a magyar hatóságokat, hogy biztosítsák [a főigazgató] és helyettese időben történő kinevezését a törvényben meghatározott világos és átlátható kritériumoknak megfelelően”.*²⁷

Az AJBH-ba történő integráció következtében az EBFF a pénzügyi függetlenségét is elveszítette, ame-

lyet korábban az Ebktv. rendelkezései biztosítottak számára. A 2020-as reformot megelőzően az EBH az Országgyűlés által elfogadott költségvetésen belül az Országgyűlés fejezetébe tartozó önálló költségvetéssel rendelkezett, és mivel csak az Országgyűlés csökkenthette a finanszírozását, viszonylagos pénzügyi biztonságot élvezett.²⁸ Az EBFF költségvetése teljes mértékben az AJBH költségvetésébe tartozik, külön alfejezet nélkül. Az alapvető jogok biztosa teljes mértékben ellenőrzi a források elosztását a hivatalán belül, így nincsenek az EBFF pénzügyi stabilitására biztosítékok.²⁹ A Velencei Bizottság emlékeztette a magyar hatóságokat arra, hogy amennyiben nincs a hatékony működését biztosító elkülönített költségvetése az EBFF-nek, veszélybe kerülhet a mandátumának független és hatékony végrehajtása, ezért csupán remélni lehet, hogy a jelenlegi helyzet nem fenyegeti az EBFF működését.³⁰

Működése során az EBH jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a hátrányos megkülönböztetés elleni eljárásait mindenki számára hozzáférhetővé tegye; ennek egyik fontos eszköze volt az egyenlő bánásmód referensek országos hálózata, akik segítséget nyújtottak a kérelmezőknek a diszkriminációs panaszuk összeállításában és azoknak az EBH-hoz való eljuttatásában. A referensek gyakorló ügyvédek voltak, akik az EBH-val kötöttek szerződést; ennek keretében havonta körülbelül 16 órát dolgoztak. Megbízásuk elsősorban arra szolgált, hogy segítséget nyújtsanak az EBH-hoz címzett panaszok megfogalmazásában, de alapjogi tanácsokat is adtak azoknak, akiknek az ügye nem tartozott az Ebktv. hatálya alá. Az AJBH-val való egyesülést követően ez a hálózat megszűnt: bár az integrációról folytatott megbeszélések során még nyitott volt a hálózat fenntartásának kérdése, végül erről nem született döntés, ezért az EBH a törvény elfogadását követően megszüntette az ügyvédekkel kötött szerződéseket, és a referensi hálózatot azóta sem állították vissza.

AZ EBFF SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA

Az AJBH és az EBFF akkor tudja a feladatait a szakmai előírásoknak és elvárásoknak megfelelő módon ellátni, ha hozzáértő és motivált munkatársakat foglalkoztat. Az AJBH-tól 2021-ben kapott információk szerint az egyesülés időpontjában (2021. január 1-jén) 24 fő dolgozott az EBH-nál, 4 üres

álláshely volt. Az egyesülés során 6 személy vesztette el állását az AJBH-nál a feladatok megkettőződése miatt, 2 álláshelyet teljesen megszüntettek, 4 személy pedig nem fogadta el a felajánlott állást. Az EBH beolvasztását megelőzően 9 személy kezelt ügyeket az Ebktv. alá tartozó eljárásokban; közülük 6 személy az EBFF-nél dolgozott tovább. Az adatkérésre kapott válaszok megerősítették, hogy az ügyekkel foglalkozó alkalmazottak száma összességében nem csökkent, azonban egy interjúalany felidézte, hogy az új alkalmazottak felvétele nem volt zökkenőmentes.³¹

Az EBFF személyzeti létszámáról kapott legfrissebb információk igazolják, hogy az EBH-nak az AJBH-ba történő beolvadása óta nem történt változás: az EBFF-en belül továbbra is 9 munkatárs foglalkozik ügyekkel, és továbbra sem neveztek ki főigazgatót, illetve főigazgató-helyettest.³²

A PANASZOK SZÁMA

Az integráció a panaszok számának drasztikus csökkenését eredményezte. Az EBH-hoz az utolsó évben, 2020-ban 994 ügy érkezett; az EBFF esetében az első három évben (2021–2023) az ügyszám a korábbi-nak valamivel több mint harmadára – 351-re, 355-re, illetve 368-ra – csökkent.³³

Bármilyen strukturális változás – mint például az itt vizsgált integráció – átmenetileg a kapott panaszok számának csökkenését eredményezheti, mivel a jogsérelem áldozatainak meg kell szokniuk az új intézményi keretet. Az a tény azonban, hogy a bejelentések száma a kezdeti, átmeneti időszakot követően sem nőtt jelentősen, inkább csak stagnált az elmúlt három évben, arra utal, hogy az alacsony ügyszám valószínűleg tartósan fennmarad, hacsak az AJBH nem fogad el proaktívabb kommunikációs stratégiát. Ráadásul 2024 első felében az esetek száma tovább esett: mindössze 144 kérelem érkezett, ami 22%-os csökkenést jelent a 2023 ugyanezen időszakában jelentett esetekhez képest.³⁴

Az EBFF által kezelt ügyek számának radikális csökkenését nem sokkal az egyesülést követően egy korábbi munkatárs is érzékelte. Felidézte, hogy korábban 15-20 ügyet vizsgáltak egyszerre, míg amikor 2021-ben elhagyta az EBFF-et, már csak 2-3 eljárásn dolgoztak egy időben. A Háttér Társaság interjúalanyai a következő okokat sorolták fel a panaszok számának ilyen drasztikus csökkenésére:

- az egyenlő bánásmód referensek hálózatának megszüntetése;
- az aktív kommunikáció hiánya;

– nem egyértelmű információk a weboldalon (a weboldal „nem informál arról, hogy mit kell tenniük a panaszosoknak, hogy kérni kell az EBFF eljárását”).³⁵

Fontos megjegyezni, hogy az EBH integrálásával az AJBH a korábbiakhoz képest megváltoztatva az éves esetszámra vonatkozó jelentés módszertanát. A 2020-tól kezdődően az adott évi ügyteherrel kiadott jelentés az adott évben ellátott ügyekre vonatkozik, míg 2020 előtt ugyanezen mutató csak az újonnan beérkezett ügyek számát jelezte. Bár mindkét szám elfogadható és informatív az EBH/EBFF által végzett munka mennyiségének leírásában, a módszertanváltás pontosan az intézményi változással (és az ügyek számának jelentős csökkenésével) egy időben történt, és ez lehetővé tette az AJBH számára, hogy részben „elfedje” a fent bemutatott csökkenést. Annak érdekében, hogy a jelen tanulmány céljából az összehasonlítás lehetséges legyen, a 2021–2023-as évekre vonatkozóan a beérkezett ügyek száma nem az éves beszámolókon, hanem az AJBH-nak címzett adatkérésre adott válaszon alapul.³⁶

Az EBFF-hez beadott panaszok száma nem egyenlő a megindított jogi eljárások számával: az EBFF elvégzi a panaszok előzetes szűrését, és ha nincs elegendő információ annak megítéléséhez, hogy sérült-e az egyenlő bánásmód elve, akkor vagy hiánypótlást kér, vagy tájékoztató levelet küld, amelyben értesíti a panaszost, hogy az ügy nem tartozik az EBFF hatáskörébe. Ezt a gyakorlatot már az EBH működése alatt is alkalmazták, és emiatt mind a civil szervezetektől, mind akadémiai körökből kaptak bírálatot.³⁷ A tájékoztató levelek nem közigazgatási határozatok, nem kell megfelelniük az ilyen határozatokra vonatkozó formai követelményeknek, nem tartalmaznak jogorvoslati záradékot, és előfordul, hogy még a jogi eljárás megindítását mellőző döntés indokolását sem tartalmazzák. A közigazgatási határozatokkal ellentétben az ilyen tájékoztató levelek nem hozzáférhetők a nyilvánosság számára, az ilyen ügyekről nem tesznek közzé ügyösszefoglalókat, és – tudomásunk szerint – nem készült kutatás annak felmérésére, hogy az EBH/EBFF nem utasít-e el idő előtt ügyeket.

A beérkező ügyek számának csökkenését ellensúlyozhatná, ha „jobb minőségű” panaszok érkeznének, ezzel pedig csökkenne a tájékoztató levéllel lezárt esetek száma. Ez azonban nem így történt: a tájékoztató levéllel lezárt ügyek aránya viszonylag magas maradt, csupán az esetek mintegy felében indul jogi eljárás. Az 1. táblázat a beérkezett ügyek számát, a megindított jogi eljárások számát és az eljárások lezárásának módját mutatja.

1. táblázat. A beérkezett ügyek száma és kezelése 2020–2024 között

év	beérkezett ügyek	hatósági eljárások	jogsértés megállapítása	egyezség	nincs jogsértés	határozat nélkül lezárt ügy
2021	351	173	13	6	46	18
2022	355	188	8	4	31	35
2023	368	151	14	7	40	34
2024 első félév	144	76	2	4	12	11

A PANASZOK KEZELÉSE

Az AJBH-n belül jelenleg kétféle eljárás létezik, ezek nagyon különböznek egymástól. Az Ebktv. hatálya alá tartozó eljárásban a panaszokat az EBFF vizsgálja egyértelmű határidőkkel, bírságok és egyéb szankciók kiszabására vonatkozó hatáskörrel, valamint a bírósági felülvizsgálat lehetőségével, ha a panaszos nem elégedett az eljárás eredményével. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény szerinti eljárások esetében az AJB csak ajánlásokat tehet, kötelező erejű határozatokat nem hozhat, és az eljárás befejezésére nincsenek határidők.³⁸ A Velencei Bizottság ezzel kapcsolatban rávilágított: az AJB hatásköreinek esetleges ütközése „egyértelműen olyan kockázatot jelent, amely alááshatja az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem terén végzett munka hatékonyságát”.³⁹ A gyakorlatban is előfordulnak belső viták arról, hogy melyik eljárást indítsák el. A megkérdezett munkatársak felidéztek olyan eseteket, amikor a panasz egyértelműen az EBFF hatáskörébe tartozott, ennek ellenére „AJB-eljárást csináltak belőle, így nem lesz kötelező hatósági

döntés, és sokkal jobban elhúzódik az eljárás”.⁴⁰ A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) továbbá megjegyezte, hogy „a hirtelen intézményi változás zavart kelt az áldozatokban azzal kapcsolatban, hogy hol, mikor és hogyan forduljanak a bírósághoz, és ezáltal kevésbé hatékonyan támaszkodhatnak az igazságszolgáltatásra”.⁴¹

A megkérdezett volt EBH munkatársak más esetekről is beszámoltak, amelyek azt igazolják, hogy az alapvető jogok biztosa kevésbé hajlandó minden lehetséges lépést megtenni az egyenlő bánásmód érvényesítése érdekében. Például, ha egy bírósági felülvizsgálat az EBFF egy határozatát jogellenesnek találja, az EBFF a Kúriához fordulhat. Legalább egy, az EBH által hivatalból indított, romákat érintő diszkriminációs ügyben az alapvető jogok biztosa úgy döntött, hogy nem folytatja az ügyet a Kúrián: „Volt egy ügy, amiben hivatalból indult vizsgálat, ezt korábban [az EBH létezése alatt] vittük volna a Kúriára, most nem fellebbezett az AJB”.⁴²

A fent vázolt aggodalmakat a kérdőív kitöltésében részt vevő civil szervezetek is nagyrészt osztották:

2. táblázat. A civil társadalom véleménye az EBFF működéséről (a kérdőív eredményei)

	jelentősen javult	valamennyit javult	nem változott	valamennyit romlott	jelentősen romlott	nem tudom
kérelmek benyújtásának, eljárások megindításának egyszerűsége	1	0	4	0	3	19
eljárások hossza	0	1	1	3	3	19
tárgyalások tartásának gyakorisága	0	0	0	0	5	22
az eljárások költségei	0	0	1	0	1	25
döntések szakmai színvonala	0	0	2	1	4	20
döntések nyilvánossága	0	1	3	0	8	15
jogalkalmazók tájékoztatása, tudatosságának növelése	0	1	2	0	8	16
(potenciális) áldozatok tájékoztatása, tudatosságának növelése	0	1	2	1	8	15

amint azt a 2. táblázat mutatja, bár a legtöbb válaszadó azt mondta, hogy nincs abban a helyzetben, hogy értékelje az EBFF tevékenységét (ők azok a válaszadók, akiknek sem a múltban nem volt, sem a jelenben nincs közvetlen tapasztalata az egyedi ügyek kezelésével kapcsolatban), mégis figyelemre méltó, hogy csak egy szervezet képviselője említett bármiféle javulást, míg a többiek az eljárások megindításának nehézségeiről, az eljárások elhúzódásáról, a meghallgatások számának csökkenéséről, az eljárások költségeinek növekedéséről és a határozatok minőségének romlásáról számoltak be.

A válaszokban említett egyetlen pozitív változás a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményre (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) való gyakoribb hivatkozás volt. Az eljárás megindításának egyszerűségével kapcsolatban néhány válaszadó megemlítette, hogy az EBFF az eljárás előfeltételeként rendre hiánypótlásra hívja fel a panaszosokat, ami elriaszthatja az áldozatokat attól, hogy folytassák az ügyet. Több válaszadó megemlítette, hogy míg az EBH szinte minden ügyben tartott meghallgatást, ez mára megváltozott, és az EBFF még azokban az ügyekben sem tart tárgyalást, ahol esély lenne az egyezségre, pedig ilyen esetekben egyszerűbb lenne az összes érintett fél jelenlétében megfogalmazni a megállapodást. Az eljárások hosszával kapcsolatos aggályokra válaszolva az AJBH arról számolt be, hogy nem gyűjtenek adatokat a törvényben előírt 75 napos határidő elmulasztásának gyakoriságáról.⁴³

AZ ÜGYEK ÉS A HATÁROZATOK ÁTLÁTHATÓSÁGA

Az EBH a weboldalán anonimizált összefoglalókat tett közzé minden olyan ügyről, amelyben jogsértést állapított meg vagy egyezséggel zárt le. Azokban az esetekben, ahol az EBH nem talált jogsértést, az ügy összefoglalójának közzétételéről kollektívan döntöttek, attól függően, hogy a határozat tartalmazott-e olyan jogi érvelést, amely más ügyekben is releváns lehetett. Az EBH által vezetett adatbázis év, védett tulajdonság, a diszkrimináció típusa és a diszkrimináció területe szerint szűrhető volt. Az EBH honlapja ma már nem elérhető, még archivált formában sem, ami eltér a korábbi összevonási gyakorlattól: például a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának korábbi honlapja archivált formában még mindig hozzáférhető az AJBH honlapjának láblécéből.

Az AJBH honlapja szintén tartalmaz ügyösszefoglalókat, beleértve az EBH által a beolvastás előtt eldöntött ügyeket, de csak a 2012 és 2024 közötti időszakra vonatkozóan. A 2005 és 2011 között eldöntött ügyek nem érhetők el, annak ellenére, hogy ez az időszak döntő jelentőségű volt az Ebktv. alkalmazására vonatkozó standardok kialakítása szempontjából. Az ügyek összefoglalói nem egy szűrhető adatbázisban találhatók meg, hanem egy egyszerű, évenként mappákba rendezett fájllistában. A fájlnév tartalmazza a védett tulajdonságot és a megkülönböztetés területét, ami lehetővé teszi a kézi kere-

3. táblázat. 2012–2020-as EBH-ügyek az AJBH weboldalán

védett tulajdonság ⁴⁴	közzétett	közzétett, bár nem tervezték közzétenni ⁴⁵	tervezték közzétenni, de nem tették közzé	nem tervezték közzétenni, nem tették közzé	a közzétennitervezett, de nem közzétett döntések aránya
faj, etnikai hovatartozás	43	1	11	0	20%
nem	16	1	2	2	10%
életkor	19	6	2	0	7%
fogyatékossg	126	5	26	0	17%
szexuális irányultság, nemi identitás	11	1	16	0	57%
vallás, hit	4	1	0	0	0%
politikai vagy egyéb vélemény	11	1	4	0	25%
egészségi állapot	37	2	8	0	17%
anyaság (terhesség), apaság	36	1	8	0	18%
egyéb	30	1	10	2	23%
nincs védett tulajdonság	7	6	0	0	0%
összesen	340	26	87	4	19%

sést, de ez a megoldás sokkal kevésbé felhasználóbarát, mint amit a korábbi komplex adatbázis biztosított. A 2012–2020 közötti időszakra vonatkozóan az EBH honlapja 430 esetösszefoglalót tartalmazott, az AJBH honlapja jelenleg csak 349 esetösszefoglalót listáz ugyanerre az időszakra vonatkozóan. Bár az AJBH azt állítja, hogy minden olyan ügy összefoglalóját közzétették, amelyben az EBH/EBFF jogserést állapított meg, és – bírósági felülvizsgálat esetén – a bíróságok helybenhagyták a határozatot, vagy amelyben egyezség született, ez valójában nem igaz: 87 olyan ügy van, amely megfelel ezeknek a kritériumoknak, de nem került fel az AJBH honlapjára.⁴⁶ A 3. táblázat tartalmazza az EBH honlapon egyszer már közzétett határozatok bontását, feltüntetve az AJBH-honlapon való közzétételük státuszát védett tulajdonságok szerinti bontásban. A nem közzétett határozatok aránya különösen magas a szexuális irányultság és a nemi identitás esetében.

A 4. táblázat tartalmazza az AJBH honlapján közzétett összefoglalókat azokról az ügyekről, amelyeket az EBFF már kivizsgált és eldöntött. A táblázat azt mutatja, hogy a fogyatékossgal és az anyasággal kapcsolatos ügyek esetében a közzétett összefoglalók aránya meghaladja az ezeken a védett tulajdonságon alapuló beérkezett panaszok arányát, míg a faj, etnikai hovatartozás, nem és életkor esetében a közzétett ügyek aránya alacsonyabb a beérkezett panaszok arányánál.

A kérdőívünket kitöltő civil szervezetek által leggyakrabban felvetett aggályok közé tartozott a határozatok nyilvánosságának hiánya, valamint az, hogy az AJBH honlapján nehéz megtalálni a statisztikákat és esetösszefoglalókat.

Az esetösszefoglalók strukturált közzétételének hiánya kevésbé átláthatóvá teszi az EBFF munkáját, és szinte teljesen megakadályozza a működésének alapos elemzését. Az, hogy nincs elvszerű és átlátható megközelítés arra, hogy mely ügyeket hozzák nyilvánosságra, hamis benyomásokat kelt az EBFF által kezelt ügyek típusairól. Mivel az EBFF munkájának vizsgálatakor csak a honlapon elérhető összefoglalókra lehet támaszkodni (az éves beszámolók nem tartalmazzák az esetek védett tulajdonságok szerinti bontását), az ügyek hiányos és esetleges publikálása közvetve a diszkrimináció különböző típusainak a társadalomban való elterjedtségéről is félrevezető képet ad.

Az EBH az esetösszefoglalókon túl a különösen figyelemre méltó esetekről hírcikkben is tájékoztatt a honlapjának nyitóoldalán és a közösségimédia-felületén. Az AJBH honlapjának nyitóoldalán négy különböző blokkban található a hírek: az egyik az eseményeknek, a másik a nyilatkozatoknak, a harmadik az esetekről szóló beszámolóknak, a negyedik pedig az általános híreknek van fenntartva.⁴⁸ Az esetenkéntes rovatának tartalma az alapvető jogok biztosáról szóló törvény szerinti eljárások részeként készült jelentésekre korlátozódik, és nem tartalmazza az Ebktv. alapján vizsgált eseteket. Az EBH beolvastása óta megjelent 339 hírcikk közül egyetlen egy sem foglalkozik az EBFF tevékenységével vagy tágabb értelemben az egyenlő bánásmód témájával. A 77 közzétett nyilatkozat közül mindössze egy foglalkozik az EBFF-fel: egy 2021. január 1-jén közzétett nyilatkozat arról, hogy az AJBH átvette az EBH feladatait. Az AJBH tehát nem fektet látható energiát az általa kezelt ügyekkel kapcsolatos kommunikációba.

4. táblázat. 2021–2024-es esetek az AJB honlapján

védett tulajdonság ⁴⁷	2021	2022	2023	2024	a közzétett esetek aránya	a beérkezett esetek aránya
faj, etnikai hovatartozás	1	2	2		5%	18%
nem	1				1%	4%
életkor	1	1	1		3%	6%
fogyatékossg	18	24	23	9	69%	36%
vallás vagy meggyőződés						2%
politikai vagy egyéb vélemény						4%
szexuális irányultság, nemi identitás	2	1			3%	4%
egészségi állapot	2	1	2		5%	9%
anyaság (terhesség), apaság	5	7	2	1	14%	9%
egyéb	1				1%	7%
nincs védett tulajdonság	1				1%	1%
összesen	32	36	30	10	100%	100%

Az esetekről való tájékoztatás – különösen azokról, amelyekben az EBFF jogsértést állapított meg – növelheti a panaszok benyújtására irányuló hajlandóságot, a sikeres esetekről szóló beszámolók arra ösztönözhetik az áldozatokat, hogy a saját ügyükben eljárást kezdeményezzenek. Ez építhetné a bizalmat az intézmény felé, de az AJBH nem él ezzel a lehetőséggel, és ennek hatása egyértelműen megmutatkozik a benyújtott panaszok számának csökkenésében.

KAPCSOLATÉPÍTÉS ÉS KOMMUNIKÁCIÓ

A beolvasztás egyik közvetlen hatása az volt, hogy megszűnt az egyenlő bánásmód referensek hálózata, így ha 2021-ben az áldozat személyesen akart bejelentést tenni egy diszkriminációs vagy zaklatási ügyben, akkor Budapestre kellett utaznia, mivel az AJBH-nak nem volt hasonló helyi kapcsolatrendszere. Az AJBH később – „Európában egyedülálló kezdeményezésként” –, 2022-ben hat magyarországi városban nyitott regionális irodát. Jelenleg is hat kirendeltség működik Budapesten kívül: Győrben, Szegeden, Debrecenben, Székesfehérváron, Miskolcon és Pécsen.⁴⁹ A korábbi egyenlő bánásmód referensek hálózatával ellentétben ezek a regionális irodák csak néhány nagyvárosban működnek, és nem csak az egyenlő bánásmóddal összefüggő ügyekre szakosodnak, a mandátumuk az AJBH hatáskörébe tartozó tevékenységek teljes körét lefedi. A kirendeltségek ugyan hosszabb nyitva tartással érhetőek el, mint az egyenlő bánásmód referensek irodái egykor, de az új hálózatnak csak hat irodája van, szemben azzal, hogy korábban minden megyében elérhető volt helyi referens. Noha a költséghatékonysági szempontok valóban a párhuzamosan működő vidéki hálózatok (egyenlő bánásmód referensek és az AJBH vidéki irodái) fenntartása ellen szólnak, azonban a két vidéki hálózat integrálása az EBH és az AJBH összevonása nélkül is megvalósulhatott volna.

Az AJBH-tól kapott információk szerint a budapesti irodát 2021-ben 300 alkalommal keresték fel, míg 2022-ben az ügyfelek 271 esetben kértek tájékoztatást, nyújtottak be panaszt vagy hiánypótlást (a válaszból nem derült ki, hogy ezek az ügyek mind az Ebktv. hatálya alá tartoztak-e, vagy néhányat más eljárások keretében kezelték azokat). 2022-ben a regionális irodák 151 olyan ügyben jártak el, amely az Ebktv. hatálya alá tartozott, így egy regionális iroda évente átlagosan 25 egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esettel foglalkozott.⁵⁰

Az EBFF mandátuma kifejezetten tartalmazza, hogy „az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad

és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez” [Ebktv. 14. § (1) g)]. Az EBH értékes, könnyen érthető általános útmutatásokat adott ki az EBH előtti eljárásról, valamint a szolgáltatásokhoz való hozzáférés során, a munkahelyen vagy az oktatásban történő hátrányos megkülönböztetésről; külön kiadványokban dolgozta fel a joggyakorlatot a védett tulajdonságok mentén (például a nők, a fogyatékossgal élők vagy a romák elleni diszkriminációt bemutató),⁵¹ és útmutatókat publikált arról, hogy a kötelezettek miképpen felelhetnek meg a jogszabályoknak, vagyis kerülhetik el vagy előzhetik meg az zaklatást az iskolákban és a munkahelyeken, a diszkriminációt az oktatásban és az egészségügyben, illetve hogyan lépjenek fel a többszörös diszkrimináció ellen.⁵² Az Európai Unió által finanszírozott, 2008–2014 között végrehajtott nagyszabású projekt részeként az EBH 80 többnapos képzést tartott az egyenlő bánásmódról szóló törvény végrehajtásáról, amelyeken több mint 2000 ember vett részt. Az EBH 2011–2012-ben több reprezentatív felmérést rendelt meg a jogtudatosságról és a különböző kisebbségi csoportokkal szembeni társadalmi attitűdökről,⁵³ 2014-ben pedig óriásplakátokból, rádió- és televíziós tartalmakból álló kampányt folytatott az Ebktv.-vel kapcsolatos tudatosság növelése érdekében.⁵⁴

Az AJBH egy adatkérésre adott válaszában azzal érvelt, hogy „a jogszabályi kötelezettségen túlmenően” segítik az ügyükben igazságot keresőket azzal, hogy az AJBH honlapján közzéteszik az Ebktv.-re és az EBFF működésére vonatkozó tájékoztató anyagokat.⁵⁵ A valóságban azonban csak a korábbi Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület által kiadott állásfoglalások érhetőek el, más anyag nem áll rendelkezésre az AJBH által megjelölt honlapon, nem csak újak nem, de még azok sem, amelyeket korábban az EBH már közzétett. Az EBFF-hez eljutó ügyek alacsony száma azzal is magyarázható, hogy az áldozatok egyszerűen nem ismerik jogaikat, vagy túlságosan bonyolultnak találják a honlapon található – nagyrészt a jogszabályi rendelkezésekre hivatkozó – leírást az eljárásról. A felmérésünkben részt vevő civil szervezeteknél dolgozó válaszadók közül többen megjegyezték, hogy az EBFF tudatosság-növelésre irányuló tevékenységei csökkentek, és ez hátrányosan hat a bejelentett esetek számára. Az AJBH 2023 februárjában egy adatkérésre adott válaszában elismerte, hogy az EBH és EBFF honlapon közzétett esetjogát nem lehet ugyanúgy keresni, mint az EBH korábbi adatbázisában (például védett tulajdonságok alapján), és ígéretet tett arra, hogy a közeljövőben olyan felületet hoz létre, amely lehetővé teszi az összetett keresést is⁵⁶ – ez a fejlesztés azóta sem valósult meg.

Az EBFF mandátuma azt is kifejezetten tartalmazza, hogy feladatai ellátása során együtt kell működni civil szervezetekkel [Ebktv., 14. § (1) bekezdés f) pont]. Adatkérésben kérdeztünk rá az AJBH-nál a 2021. január 1. és 2024. június 31. között civil szervezetekkel tartott találkozók számára, azonban a válasz csupán a civil társadalmi szereplőkkel való szoros kapcsolat fenntartása melletti elkötelezettségüket ismétli meg, nem részletezve, hogy mely civil szervezetekkel konzultáltak és hányszor. Az AJBH válasza említi a kormány által működtetett Emberi Jogi Kerekasztal keretében civil szervezetekkel szervezett találkozokat, valamint egy konkrét találkozót 2024-ből: a Fogyatékosügyi Tanácsadó Testület civil társadalmi tagjai számára konzultációt szerveztek az Ebktv. szerinti eljárásokról és jogorvoslatokról, különösen arról, hogy a fogyatékos személyek hogyan élhetnek ezekkel.⁵⁷

A civil társadalommal való együttműködés csökkenése a kérdőívre adott válaszokból is jól érzékelhető. Bár a civil szervezetek az EBH-val sem tartottak fenn szoros kapcsolatot (7 válaszadó nem jelentett együttműködést az EBH-val, még olyan formában sem, hogy áldozatokat irányítottak volna az EBH-hoz), az EBFF esetében ez a szám 13-ra nőtt. Különösen a konzultációk száma csökkent: csak egy válaszadó számolt be gyakori vagy rendszeres együttműködésről, míg a 27 válaszadóból 23 egyáltalán nem jelentett ilyet.

A konzultációk nem azért maradnak el, mert a civil szervezetek erre ne lennének nyitottak. Amikor például 2023 februárjában az AJBH egy adatkérésre adott válaszában azt írta, hogy „[a]z alapvető jogok

biztosra nyitott minden a civil szervezetek irányából érkező megkeresésre és a velük való párbeszédre, ezen belül a működésükkel, helyzetükkel kapcsolatos felvetésekre is”,⁵⁸ a Háttér Társaság 2023. augusztus 20-án hivatalos találkozót kért az AJB-től. A kérésre a mai napig nem érkezett válasz, még a 2023. október 26-án küldött emlékeztető levél után sem.

JOGSZABÁLYTERVEZETEK VÉLEMÉNYEZÉSE

Mind az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, mind pedig az Ebktv. felhatalmazza az AJB-t jogszabálytervezetek véleményezésére és javaslatok megfogalmazására, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az adott területen jogszabályalkotásra van szükség. Az

alapvető jogok biztosáról szóló törvény 2. § (2) bekezdése alapján az AJB „véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, [...] valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalko-

tására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére”. Ugyanezen törvény 39/O. § (5) bekezdés a) pontja lehetőséget ad az AJB-nek a fogyatékos-sággal kapcsolatos jogszabálytervezetek véleményezésére. Az Ebktv. 14. § (1) bekezdésének c) pontja hasonlóképpen megteremti az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogszabályok véleményezésének lehetőségét. Az AJBH által közzétett éves beszámolók rövid áttekintést tartalmaznak a jogszabályok véleményezésére vonatkozó kérelmek, az elkészített vélemények, valamint az AJBH által elkészített jogalkotási

5. táblázat. Az EBH/EBFF együttműködése a civil társadalommal (a kérdőív eredményei)

az együttműködés formái	gyakran	rendszeresen	néha	ritkán	soha
áldozatok közvetítése	1	3	5	5	13
Egyenlő áldozatok képviselete	0	2	3	2	20
Bánásmód közérdekű igényérvényesítés	0	1	4	5	17
Hatóság szakmai konzultáció, egyeztetés	2	1	3	5	16
egyéb	1	0	0	3	18
áldozatok közvetítése	1	2	2	3	19
Egyenlő áldozatok képviselete	0	1	0	3	23
Bánásmóddért közérdekű igényérvényesítés	0	0	2	4	21
Felelős szakmai konzultáció, egyeztetés	1	0	1	2	23
Főigazgatóság egyéb	0	0	0	1	22

javaslatok számáról (anélkül, hogy az elkészített vélemények számát tovább bontanák az érintett terület alapján). A jogszabályok véleményezésére vonatkozóan az AJBH-hoz beérkezett kérelmek száma 2019 óta jelentősen csökkent (108-ról indulva 30-33-65-re esett vissza a 2019-et követő három évben) – ez részben magyarázható azzal, hogy a COVID-19 járvány, a tömeges migráció és az ukrajnai háború miatt azóta folyamatosan veszélyhelyzet van érvényben, és rendeleti kormányzás működik.

Az AJBH 2023 februárjában egy adatkérésre válaszolva megerősítette, hogy az EBFF két jogszabálytervezethez adott – inkább szimbolikus – véleményt. A közoktatással kapcsolatos kormányrendeletek módosításait illetően „esélyegyenlőségi szempontból” üdvözölte azokat a változtatásokat, amelyek lehetővé teszik a fogyatékkal élő diákok számára, hogy a vizsgák gyakorlati részét szóbeli résszel váltsák fel. A jelnyelvi tolmácsok működésére vonatkozó módosításokkal kapcsolatban az EBFF észrevétele az volt, hogy nem tesz észrevételt.⁵⁹

Az AJB-nek joga van jogalkotási javaslatokat is benyújtani: a 2019 és 2023 közötti években 19, 27, 26, 24, illetve 17 javaslatot nyújtottak be. Az AJBH beszámolói csak nagyon általános és nagyrészt egymást átfedő leírásokat tartalmaznak ezekről a javaslatokról: ezek mindegyik vizsgált évben a gyermekek jogaira, a gyermektámogatási szolgáltatásokra és a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkoztak.⁶⁰

ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉS

A civil szervezetek már akkor felszólaltak az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetése ellen, amikor a törvényjavaslatot benyújtották az Országgyűlésnek. Az EBFF munkájának áttekintése megerősítette, hogy az akkor megfogalmazott félelmek és aggodalmaik nem voltak alaptalanok. Az EBH beolvasztása az AJBH-ba inkább csökkentette, mint javította az egyenlő bánásmód érvényesítésének hatékonyságát, bár a beolvasztást tartalmazó törvény címe az utóbbira utalt. Az, hogy a mai napig nem neveztek ki főigazgatót és főigazgató-helyettest az EBFF élére, hogy több munkatárs elhagyta az EBFF-et, hogy a panaszokat esetenként nem az egyenlő bánásmódról szóló törvény, hanem a sokkal enyhébb AJB-eljárás alapján vizsgálják ki, és ami a legfontosabb, hogy az ügyek száma drasztikusan csökkent, mind azt mutatja, hogy a beolvasztás komoly aggodalomra ad okot az egyenlő bánásmód elvének magyarországi érvényesítésével kapcsolatban. Az EBFF munkájának minden aspektusában megfigyelhető a védett tulajdonságok hierarchizálása: a fogyatékos és az anya-

ság egyértelműen magasabb prioritást élvez, míg a szexuális irányultság, a nemi identitás, a faji/etnikai hovatartozás és a politikai vélemény háttérbe szorul.

Ezt az értékelést a civil szervezetek széles körben osztják: a kérdőívünket kitöltő 28 szervezet közül egy sem vélekedett úgy, hogy az EBH AJBH-ba történő beolvasztása javította volna a diszkrimináció elleni jogvédelmet. Két szervezet szerint az egyesülés nem hozott változást, kettő szerint a védelem szintje némileg, míg tizenkét szervezet szerint jelentősen csökkent.

JEGYZETEK

1. Jelen írás a Magyar Helsinki Bizottság felkérésére készült, és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához tartozó eljárásokat vizsgáló nagyobb tanulmány részét képezi. A kutatást a Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit támogatta. A szerzők a tanulmány megírásakor támaszkodtak a Háttér Társaság által az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetéséről 2021 szeptemberben és 2023 januárban készített két jelentésére. A 2023-as jelentés elkészítését a Német Szövetségi Köztársaság Külügyminisztériumának nagylelkű támogatása tette lehetővé. Az írást a 2024 októberéig elérhető adatok alapján készült.
2. AJBH-válaszok a közérdekű adatkérésekre: AJB-4945-2/2021, 2021. szeptember 10.; AJB-812-2/2023, 2023. február 10.; AJB-812-6/2023, 2023. június 30.; AJB-2762-3/2024, 2024. augusztus 26.; AJB-2762-5/2024, 2024. szeptember 11. Valamennyi válaszlevél elérhető a szerzőknél.
3. A Háttér Társaság az EBH három volt munkatársával készített interjúkat 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között. Az interjúkról készült feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
4. A kérdőívet megkapta az Emberi Jogi Kerekasztal (a kormány által létrehozott konzultációs fórum) valamennyi, az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos tematikus munkacsoportban tevékenykedő tagja; valamennyi, az egyenlő bánásmód területén dolgozó magyar ernyőszervezet; a Social Platformban (<https://www.socialplatform.org>) tagsággal rendelkező, az egyenlő bánásmód területén működő európai szintű ernyőszervezet magyar tagjai; valamint valamennyi olyan civil szervezet, amely nyilvánosan hangot adott az EBH és az AJBH egyesülésével kapcsolatos aggályainak. A kérdőívet 123 szervezet központi e-mail címére küldtük el, ezek közül 28 szervezet válaszolt. A kitöltők közül 22 szervezet hozzájárult ahhoz, hogy nevüket a jelentésben közzétegyük, ezek a következők: Védegylet Egyesület; Társaság a Szabadságjogokért (TASZ); Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület; Autonómia

- Alapítvány; Német Kör; Emberség Erejével Alapítvány; Magyar Nők Szövetsége; ÉTA Országos Szövetség; Emma Egyesület; Három Királyfi, Három Királylány Alapítvány; Budapest Pride (Szivárvány Misztió Alapítvány); Autisták Országos Szövetsége; Szubjektív Értékek Alapítvány; Magyar Női Unió Egyesület; Utcáról Lakásba! Egyesület; Amnesty International Magyarország; Prizma Közösség; Magyar Helsinki Bizottság; Pedagógusok Szakszervezete; Rosa Parks Alapítvány; Család, Gyermekek, Ifjúság Közhasznú Egyesület; Élményakadémia KHE.
5. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 2011. évi CLXXIV. törvénnyel módosított 33–34. §-a, hatályban volt 2012. január 1. és 2019. december 31. között.
 6. Lásd az AJBH 2023. február 10-én kelt válaszát a Háttér Társaság által benyújtott adatkérésre (ügyszám: AJB-812-2/2023); elérhető a szerzőknél.
 7. Az EBH határozatai csak szelektíven érhetők el az AJBH honlapján, így amennyiben a szerzők nem rendelkeztek a hivatkozott határozattal, csak másodlagos forrásokra támaszkodhattak. Ehhez az ügyhöz lásd: N.T.: Miskolc fideszes vezetése magasról tesz az Egyenlő Bánásmód Hatóság véleményére, *Index.hu*, 2015. július 24., <https://index.hu/belfold/2015/07/24/miskolc-fideszes-vezetese-magasrol-tesz-az-egyenlo-banasmod-hatosag-velemenyerere/>.
 8. Lásd: Miklósi Gábor: Ti, cigányok úgyis csak a pénzért szültök! *Index.hu*, 2017. február 4., <https://index.hu/belfold/2017/02/04/ti-ciganyok-ugyis-csak-a-penzert-szultok/>.
 9. Lásd: Domschitz Mátyás: Nem akart cigány lakókat a polgármester, bírságot kapott *Index.hu*, 2016. november 16., <https://index.hu/belfold/2016/11/16/nem-akart-cigany-lakokat-a-polgarmester-birsagot-kapott/>.
 10. Lásd például: Index: Nem küldheti el a Morrison's 2 a cigányokat, *Index.hu*, 2013. augusztus 15., 2016. június 23., <https://index.hu/belfold/2013/08/15/morrison-s-2-elkuldtek-a-ciganyokat/>.
 11. Lásd: Index: Nyugdíjas volt, úgyhogy nem kapott hitelkártyát, *Index.hu*, 2016. február 23., <https://index.hu/gazdasag/bankbiztositas/2016/02/23/nyugdijas-volt-ugyhogy-nem-kapott-hitelkartyat/>; Előd Fruzsina: Csak 40 év alatti adminisztrátor kellett a NAV-nak, *Index.hu*, 2015. december 11., <https://index.hu/gazdasag/2015/12/11/csak-40-ev-alatti-adminisztrator-kellett-a-nav-nak/>.
 12. Társaság a Szabadságjogokért: Diszkriminált a Debreceni Egyetem, amikor kitiltotta oldaláról a Putyint kritizáló kommentelőt, 2018. március 1., <https://tasz.hu/cikkek/diszkriminalt-a-debreceni-egyetem-amikor-kitiltotta-oldalarol-a-putyint-kritizalo-kommentelot/>.
 13. Például: EBH/322/2017. (az LMBTQI témák megvitatásának korlátozása az egyetemen); EBH/456/2017. (bejegyzett élettársak nem említése a kormány által kiadott tájékoztató anyagokban); EBH/157/2019. (az LMBTQI tartalmakhoz való hozzáférés korlátozása a Főpolgármesteri Hivatalban); EBH/203/2017. (egy LMBTQI sportegyesület számára az uszodában egy sáv bérbeadásának megtagadása); vagy EBH/168/2016. (egy transz nő felvételének megtagadása egy olyan ruházati üzletben, amely csak nőket keresett – többszörös diszkrimináció).
 14. Az EBFF hatáskörét az Ebktv. 14. §-a részletezi.
 15. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 16. A Civilizáció nyilatkozata az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetésével kapcsolatban: Abolishing the Equal Treatment Authority and transferring its tasks to the Ombudsperson may further weaken human rights protection in Hungary, 2020. november 26., https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Equal-Treatment-Authority_Civilizacio-statement_26112020.pdf. Az ILGA-Europe nyilatkozata: ILGA-Europe is alarmed by Hungarian Parliament's moves to abolish the national Equal Treatment Authority, 2020. november 11., <https://www.ilga-europe.org/news/ilga-europe-alarmed-hungarian-parliaments-abolish-equal-treatment-authority/>.
 17. Lásd: Magyar Helsinki Bizottság és Háttér Társaság: The Last Piece of the Puzzle? An Assessment of the NHRI's performance, 2025. február 3., <https://helsinki.hu/en/the-last-piece-of-the-puzzle/>.
 18. Az ÁSZ jelentése az EBH 2017–2019-es pénzügyi gazdálkodásáról elérhető itt: https://www.asz.hu/dokumentumok/21075_ismet.pdf.
 19. Az AJBH válasza a Háttér Társaság 2023. február 10-én kelt közérdekű adatkérésére (ügyszám: AJB-812-2/2023); a válasz a szerzők rendelkezésére áll.
 20. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 21. A kormányzat 2019–2020-ban indított gyűlöletkeltő kampányt a roma közösség ellen. Ekkoriban születtek olyan bírósági ítéletek, amelyek jelentős sérelemdíjat ítélt meg a felpereseknek, akiket szegregált iskolákban oktattak. A diszkriminációs ügyekben alkalmazható pénzügyi kompenzáció kérdése bekerült a nemzeti konzultációba is, amely végül a COVID-19 járvány miatt nem valósult meg. Kormányhoz közel álló politikusok és a kormánypárti média 2020 óta összehangolt politikai támadást folytat az LMBTQI emberek ellen: ennek része volt a nem jogi elismerésének (azaz a nem- és névváltoztatásnak) betiltása, a nem házasság általi örökbefogadás korlátozása, valamint a

- homoszexualitást és a transznemű identitásokat „megjelenítő vagy népszerűsítő” tartalmakhoz való hozzáférés korlátozása kiskorúak számára.
22. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 23. Elérhető itt: <https://www.ajbh.hu/en/a-hivatal-szervezete>.
 24. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 25. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
 26. Az AJBH válasza: AJB-812-6/2023., 2023. június 30., elérhető a szerzőknél.
 27. Venice Commission: On the Amendments to the Act on Equal Treatment and Promotion of Equal Opportunities and to the Act on the Commissioner for Fundamental Rights as Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020, Strasbourg, 18 October 2021, 44. bek., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDC-AD\(2021\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDC-AD(2021)034-e).
 28. Az Ebktv. 34. §; hatályban volt 2020. december 31-ig. A legutóbbi, az EBH-t is tartalmazó költségvetést lásd: 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről, I.I.21., <https://njt.hu/jogszabaly/2020-90-00-00>.
 29. Az AJB 2024-re vonatkozó költségvetését lásd (1. melléklet, I.IV. rész): https://njt.hu/document/6d/6de7EJR_3885486-3X05394.pdf.
 30. Venice Commission (27. vj.) 48–49. bek.
 31. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 32. Az AJBH 2664-3/2024. számú válasza, 2024. augusztus 13., elérhető a szerzőknél.
 33. A 2005–2017 közötti adatok forrása: Kiss Valéria: Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése Magyarországon, különös tekintettel az árukhöz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésre (PhD értekezés), Budapest, ELTE, 222. https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/44468/1b_Kiss%20Val%C3%A9ria_disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf. <https://doi.org/10.15476/ELTE.2019.250>. A 2017–2020-as időszakra vonatkozó adatok forrásai: az EBH/EBFF éves jelentései. A 2021–2024-es időszakra vonatkozóan az adatokat az AJBH-től kaptuk: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26. A fájl elérhető a szerzőknél.
 34. Az AJBH válasza: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26., elérhető a szerzőknél.
 35. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 36. Az AJBH válasza: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26., elérhető a szerzőknél.
 37. Kiss (33. vj.) 166.
 38. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.
 39. Venice Commission (27. vj.) 59. bek.
 40. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 41. ECRI: Az ECRI jelentése Magyarországról (Hatodik ellenőrzési ciklus), elfogadva 2022. december 6, közvétele 2023. március 9., 7–8, https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-hungary-translation-in-hungarian-/1680_aab821.
 42. A Háttér Társaság által az EBH három munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.
 43. Társaság a Szabadságjogokért: Az egyenlő bánásmód védelmére hivatott hatóság működésének kritikája, 2024. március 20., <https://iasz.hu/cikkek/az-egyenlobanasmod-vedelmere-hivatott-hatosag-mukodesenek-kritikaja>.
 44. Az olvashatóság érdekében több védett tulajdonságokat összevontunk (pl. faj, etnikai hovatartozás, nemzetiség és bőrszín; szexuális irányultság és nemi identitás). Továbbá azokban az esetekben, ahol több védett tulajdonság is releváns volt, azokat csak egy kategóriába soroltuk (a „klasszikus” védett tulajdonság szerinti kategóriába az „egyéb helyzet” figyelmen kívül hagyásával, vagy ha több „klasszikus” védett tulajdonság is jelen volt, az adott esetben legdominánsabb védett tulajdonság szerintibe).
 45. Az AJB-2762-3/2024. számú válaszában az AJBH azt állítja, hogy az AJBH honlapján minden olyan ügrről összefoglalót tesznek közzé, amely egyezség-gel vagy jogsértés megállapításával végződik.
 46. A hiányzó ügyek tényleges száma alacsonyabb lehet, mivel előfordulhatott, hogy a bíróságok hatályon kívül helyezték az EBH határesetét, de az ügyet nem távolították el az EBH honlapjáról.
 47. Lásd 45. vj.
 48. Lásd: <https://www.ajbh.hu/en/kezdolap>. A honlap angol nyelvű változata nem tartalmazza az esetleírásokat: <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/>.
 49. Lásd: <https://www.ajbh.hu/en/teruleti-irodak>.
 50. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
 51. Az Internet Archívum által 2021. április 10-én archivált publikációk listája: <https://web.archive.org/web/20210410142853/http://www.egyenlobanasmod.hu/hu/kiadvanyok>. Ebben az archívumban a kiadványok közül egy érhető el teljes terjedelemben: EBH: A többszörös

- diszkrimináció megjelenése az Egyenlő Bánásmód Hatóság joggyakorlatában, EBH Füzetek 5., Budapest, EBH, 2018, https://web.archive.org/web/20200601145042/https://www.egyenlobanasmod.hu/sites/default/files/kiadvany/5_teljes_HU.pdf.
52. Az Internet Archívum által 2021. március 6-án archivált útmutatók listája elérhető: <https://web.archive.org/web/20210306170843/https://www.egyenlobanasmod.hu/hu/ebh-fuzetek>.
53. A TÁMOP-5.5.5/08/1. számú projekt keretében végrehajtott tevékenységekkel kapcsolatos további információkért. projektről lásd: Tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2014. évi tevékenységéről, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXCV. törvény alkalmazásának tapasztalatairól, Budapest, EBH? 2015, 52, https://web.archive.org/web/20160406024641if_/http://www.egyenlobanasmod.hu/app/webroot/files/img/articles/8cbae26bdceff0cbfb3837d34dc68ef0a/EBH_besz%C3%A1mol%C3%B3_2014_magyar.pdf.
54. A kampány címe „Egyenlő bánásmód – Mindenkit megillet” volt, 2014 februárja és áprilisa között zajlott. A kampány célja az volt, hogy felhívja a figyelmet a diszkrimináció és zaklatás elleni jogorvoslati lehetőségekre, és arra próbálta ösztönözni az áldozatokat, hogy jelentsék ügyeiket a helyi egyenlő bánásmód referenseknek vagy az EBH-nak. Lásd pl. MTI: Kampányt indított a társadalom jogtudatosságának növeléséért az EBH, 2013. február 18., <https://hirado.hu/2013/02/18/kampanyt-indtott-a-tarsadalom-jogtudatossaganak-no/>.
55. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
56. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
57. Az AJBH válasza: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26., elérhető a szerzőknél.
58. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
59. Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.
60. Az AJBH éves beszámolója a következő címen érhető el: <https://www.ajbh.hu/en/ev-es-beszamolok>.