



A DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM ÉS AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYÉNEK ÖSSZEKAPCSOLÓDÁSA MAGYARORSZÁGON¹

GERSTNER LAURA 

* Joghallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: laura.gerstner2003@gmail.com

Absztrakt

A diszkrimináció elleni küzdelem örökzöld téma a nyugati társadalmakban. A kérdés különösen aktuálisnak tekinthető hazánkban, mivel 2021-ben az Egyenlő Bánásmód Hatóság beolvadt az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába, így jelentősen módosult a diszkrimináció elleni védelem intézményrendszere. Ezen szervezeti átalakítást számos kritika érte megvalósulásakor, mivel olyan rendszertani problémákat szült, amik nemcsak dogmatikailag feloldhatatlanok, hanem a hatékony jogérvényesítésnek is gátját szabják. A tanulmány megvizsgálja ezen aggályok létjogosultságát, az átalakítás óta kialakult helyzetet, valamint az alapvető jogok biztosának gyakorlatát a diszkriminációs ügyek tekintetében. Bár az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszűnése óta már több év eltelt, a téma továbbra is aktuálisnak tekinthető, mivel a problémák orvoslására azóta sem került sor, sőt megállapítható, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése mindinkább perifériára szorul a magyar hatósági jogalkalmazásban.

Kulcsszavak

ombudsman, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, egyenlő bánásmód, diszkrimináció, szervezetrendszer

Abstract

The fight against discrimination is an evergreen topic in western societies. The issue bears a particular relevance in Hungary, as the Hungarian Equal Treatment Authority was merged into the Hungarian Ombudsman Office in 2021, what significantly modified the institutional system for protection against discrimination. This organizational restructuring was met with vivid criticism at the time of its implementation as it created system problems that are not only dogmatically irresolvable but also hinder effective legal enforcement. The study examines the

¹ Jelen publikáció az azonos című, OTDK győztes dolgozat rövidített és szerkesztett változata.

soundness of these concerns, the situation having evolved due to the restructuring, and the practice of the Commissioner for Fundamental Rights in discrimination cases. Although several years have passed since the Equal Treatment Authority was abolished, the issue can still be considered relevant as the problems have not been resolved since then. In fact, it can be stated that the enforcement of equal treatment requirements has more and more been pushed to the periphery of Hungarian law enforcement.

Keywords

ombudsman, Equal Treatment Authority, Office of the Commissioner for Fundamental Rights, equal treatment, discrimination, organizational system

1. Problémafelvetés

A diszkrimináció különböző megnyilvánulási formái, az ellene való küzdelem fontossága és az osztott bizonyítás mint az eljárás legfontosabb sarokpontja mind-mind ismert alaptételek az alkotmányjoggal foglalkozó kutatók számára. Úgyszintén alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés az ombudsmani típusú jogvédelem, az ombudsmani eljárás sajátosságai és a közigazgatás kontrolljában játszott szerepe.

Az már azonban kevésbé megszokott, ha az alapvető jogok biztosa közigazgatási határozatokat hoz, ha alperes egy közigazgatási perben, vagy ha alapjogi visszásság ellenére deklaráltan ki van zárva az ombudsmani típusú jogvédelem.

A diszkrimináció és az ombudsman témáját összekapcsolva Magyarországon számos érdekesség bontakozik ki a szemünk előtt. Láthatunk ügyfeleket, akik hatósági eljárás keretében fordulnak az alapvető jogok biztosához. Láthatjuk a végrehajtó hatalmon kívül elhelyezkedő fontos kontrollszereplőt, aki maga is végrehajtó hatalmi tevékenységet végez, hatósági döntéseket hoz. Az is újszerű, hogy az ombudsman azért pereskedik (alperesként) a bíróságon, hogy ne kelljen lefolytatnia a diszkriminációs ügyekben ismert fordított bizonyítást. Végül tapasztalhatjuk, hogy az Alkotmánybíróságnak kell kimondania, hogy az alapvető jogok biztosa nem mellőzheti a diszkriminációs ügyekben a bizonyítás lefolytatását, ha a panaszos valószínűsíti a hátrány bekövetkezését.

Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos ügyek hatósági úton való érvényesítése Magyarországon sajátosan alakult az elmúlt években. Mintha egyszerre kérdőjeleződne meg a diszkriminációs ügyek bevett eljárási gyakorlatai és az ombudsman intézményéről kialakult paradigmák. Az alapvető jogok biztosának beemelése a hatósági eljárásba egyszerre okoz nehézséget alkotmányjogi és közigazgatási jogi szempontból.

Álláspontom szerint utóbbi azért is bír jelentőséggel, mert a téma mélyen alkotmányjogi beágyazottsága ellenére éppen néhány közigazgatási jogi sajátosság tudja még alaposabban megvilágítani a vizsgált kérdéskör különlegességét. Egyrészt hogyan lehet az ombudsman a hatósági eljárás szereplője, ha feladata éppen az lenne, hogy a közigazgatás alternatív kontrollja legyen? Másrészt okot adhatnak-e az osztott bizonyítás mellőzésére a hatósági eljárási szabályok sajátosságai?

Kutatásom során megvizsgáltam az elsődleges jogforrásokat mind hazai, mind európai uniós szinten, valamint áttekintettem a másodlagos szakirodalmat is. Külön hangsúlyt fektettem az alkotmánybírósági határozatokra, mivel döntésein keresztül az Alkotmánybíróság jelentősen hozzájárult az egyenlőség és a diszkrimináció elleni küzdelem alakulásához. Megállapításaimat

gyakorlati példákkal is alátámasztom, amihez vizsgálat alá vettem az aktív jogvédő tevékenységet végző szervezetek nyilatkozatait, illetve bírósági határozatokat is.

2. Az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályozás sarokpontjai

2.1. Alapvető szempontok

Az alapvető jogok érvényesüléséhez valamilyen szinten szükséges az állam aktív közreműködése. Ide tartozik mind a megfelelő normatív szabályozás kialakítása, mind a megfelelő szervezetrendszer felállítása és működtetése. Ez fokozottan igaz az egyenlőség elősegítésére a felek között fennálló egyensúlytalanság és a jogsértés nagyfokú látenciája miatt (Gárdos-Orosz, 2020, [20]).

Az államnak tehát megfelelő intézményrendszert kell működtetnie. Nemcsak alanyi jogokat, hanem intézményes objektív védelmet is köteles teremteni az alapjogok érvényesüléséhez. Ez a többlet kötelezettség az alapjogok megsértésétől való tartózkodáson túl megköveteli az államtól az érvényesülésükről való gondoskodást is.

Szintén a felderítés nehézségei miatt, az objektív intézményvédelmi kötelezettség részeként került bevezetésre hazánkban a fordított (vagy más néven osztott) bizonyítás intézménye, mely uniós követelményként először a 97/80/EK irányelvben került megfogalmazásra (bár ekkor még csak a nemi alapú diszkrimináció tekintetében).² Ez lényegében egy esélyegyenlőségi szabály, melynek értelmében a bizonyítás mind mennyiségileg, mind minőségileg megosztott a felek között. A hagyományos bizonyítástól eltérően, ahol – *actori incumbit onus probandi* – mindent a kérelmezőnek kell bizonyítani, itt a bizonyítási teher megoszlik a két fél között. Így a kérelmezőnek csak valószínűsítene kell az őt ért hátrányt és a védett tulajdonsággal való rendelkezést.³ A valószínűsítés, ahogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: EBH) Tanácsadó Testülete is megfogalmazta, „olyan bizonyítás, amelyből az átlagember azt a következtetést vonja le, hogy objektív megítélés alapján a panaszos panaszja megalapozott.”⁴ Ha egy védett tulajdonsággal rendelkező személyt hátrány ér, akkor vélelmezzük, hogy a védett tulajdonsága miatt szenvedte el a hátrányt. Az ellenkező bizonyítása pedig az eljárás alá vont személyt terheli, aki úgy mentesülhet, ha bizonyítja, hogy a valószínűsített körülmények nem álltak fenn, az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve azt nem volt köteles megtartani. Tehát a két fél bizonyítási kötelezettségével szemben a bizonyosság eltérő szintje követelt meg (Zaccaria, 2016, 605–606). Ennek a speciális szabálynak a legitimitását az adja, hogy a felek egyenlőtlensége miatt a kérelmező többnyire nincs abban a helyzetben, hogy bizonyítani tudja az okozati összefüggés meglétét a diszkriminációs esetek nagyfokú látenciája következtében. E szabály hiányában a diszkrimináció elleni védelem sokkal kevésbé lenne hatékony (Farkas & O’Farrell, 2015, 14–15).

2.2. A jogvédelem lehetőségei

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) értelmében, ha valaki úgy véli, hogy hátrányos megkülönböztetés érte,

² A Tanács 97/80/EK irányelve (1997. december 15.) a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teheréről.

³ 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [33].

⁴ Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III. 28.) TT. számú állásfoglalása. Online: <https://bit.ly/3OtP1gO>

több fórumon is lehetősége nyílik jogát érvényesíteni választása szerint: bíróság vagy hatóság előtt.⁵

A bírósági eljárás keretében két fő pertípus lefolytatása lehetséges. Elsőként a személyiségi jogi per említendő.⁶ A felperes változatos szankciók alkalmazását követelheti a bíróságtól, melyek aktív vagy passzív magatartás előírásában, illetve pénzfizetési kötelezettség megállapításában nyilvánulhatnak meg.⁷

A bíróság előtt megindítható másik eljárás a munkaügyi per.⁸ Erre azonban nyilvánvalóan csak akkor kerülhet sor, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése munkaviszonyral összefüggésben történt. Ennek keretében pedig az eddigié mellett alkalmazandók az Mt. idevágó szabályai is.

Ha a diszkriminált személy a közigazgatási hatósági úton történő igényérvényesítést választja, úgy 2021 előtt az EBH-hoz fordulhatott jogvédelemért. 2021. január 1-jével azonban az EBH beolvadt az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába (a továbbiakban: AJBH), így ettől kezdve az alapvető jogok biztosa, szervezetileg az AJBH alá tartozó Egyenlő Bánásmódotért Felelős Főigazgatóság (a továbbiakban: EBFF) végzi a korábbi EBH feladatait.

A hatósági eljárás teljesen más oldalról közelíti meg a felmerült vitás kérdést. Míg a bírósági eljárás mindig a konkrét felek közötti konkrét jogvita eldöntését célozza a felek indítványa alapján, addig a hatósági eljárásban elsődleges célként a társadalmi életviszonyok aktív alakítása jelenik meg, a hatóság sokkal aktívabban vesz részt az eljárásban, önálló vizsgálatot folytathat, és annak eredményét bizonyítékként is figyelembe veheti (Kádár, 2024, 9).

3. Ombudsmani jogvédelem alapvető jellegzetességei

Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy vajon miért az ombudsman jár el hatóságként a diszkriminációs ügyekben, továbbá arra is választ keresek, hogy ez milyen eredményességgel történik. Ehhez mindenképp az ombudsman intézményének sajátosságaira szükséges röviden kitérnem.

3.1. Az ombudsman intézményének történeti áttekintése

Az ombudsman egy Európa-szerte elterjedt alkotmányos intézmény, mely Svédországból indult ki 1809-ben (Varga, 2004, 17). Világszintű elterjedésére a XX. században került sor (Magyar Helsinki Bizottság, 2022). Mára mintegy 140 államban működik az ombudsman intézménye (Takács, 2015, 41). Az elmúlt több, mint 200 évben jelentős változáson mentek keresztül feladat- és hatáskörei. Mára fő feladatának tekinthető, hogy panaszra, illetve hivatalból felfedje a hatóságok jogsértő tevékenységét vagy mulasztását, amivel a személyek alapjogait sértik vagy veszélyeztetik, és ezáltal biztosítsa a jogszabályok érvényesülését (De Negri, 2021, 100–102).

„Az ombudsman alkotmányos tüske az állam körme alatt” – idézte Polt Péter szavait Varga Zs. András (Németh & Orbán, 2013, 100). Azonban másik oldalról megközelítve az ombudsman széles körű elterjedése annak köszönhető, hogy minden parlamentáris demokráciának vannak árnyoldalai, melyből eredő visszasságokat a kormányzás célszerűen megpróbál tompítani, így a

⁵ Ebktv. 12. §.

⁶ Ebktv. 12. §.

⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:51–2:53. §.

⁸ Ebktv. 12. §.

kormányának és minden állami szervnek együtt kell működnie az ombudsmannal, hiszen mindenkinnek közös érdeke az emberi jogok védelme (Glušac, 2020, 2). Majtényi László szerint a demokratikus politikai eljárás önmagában nem alkalmas az egyéni igények kielégítésére, a polgárok ombudsman nélkül csak az időközönként megtartott választásokon utólag reagálhatnak az egyes történésekre (Varga, 2004, 14–15, 36). Így az egyéni panaszok orvoslására lehet jó módszer az ombudsmani hivatal felállítása, amit az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága már 1985-ben is szorgalmazott.⁹

Az ombudsman intézményének világszerte sok formája létezik az országok jogi és kulturális sokfélesége szerint (Lenkovics, 2002, 209–210). Amint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is kimondja, az egyes államok társadalmi és jogi valósága annyira eltérő, hogy nem lenne helyes egyféle modell alkalmazását szorgalmazni, azonban így is megállapítandók bizonyos univerzális követelmények. Az ombudsman legfőbb feladata a polgárok védelme kell legyen a hivatali visszasságokkal szemben, továbbá döntő szerepet kell játszania a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok megszilárdításában (Xuclà, 2013). Megállapítható tehát, hogy az intézmény magja mindenhol azonos (Lenkovics, 2002, 209–210). Ezt azért fontos tisztázni, hogy láthatóvá váljon, mennyire idegenek bizonyos feladatkörök még ezen a sokféleségen belül is a magyar ombudsman szervezetrendszerétől.

3.2. Az ombudsman Magyarországon

Magyarországon 1989 óta létezik az ombudsman intézménye, mely az Alaptörvény megszületését követően jelentős átalakuláson ment keresztül. Míg korábban önálló részhatásköreik voltak az egyes szak-ombudsmanoknak, addig 2011 után egységes rendszerbe szervezték őket, a kisebbségi biztos és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az általános biztos alá rendelődt helyettesként, az adatvédelmi biztos tisztsége pedig megszüntetésre került (Varga, 2019, 263–264).

A 2010-es évektől kezdve a magyarországi alapjogvédelem tekintetében fokozatos központosítás és ezzel párhuzamosan az ombudsman hatásköreinek szélesedése figyelhető meg. Egyre több emberi jogvédelmi tevékenységet rendeltek az ombudsman alá, központosítva az ezeket védő szervek működését. Ilyen hatáskörbővülésként tekinthetünk az EBH beolvasztására is (Haász, 2021).

Míg az ombudsman ellenőrzése alá vont területek bővülnek, addig ezzel párhuzamosan a jogvédelem szintje a nemzetközi megítélés szerint egyre csökken, olyannyira, hogy hiába áll fenn a jogvédelem lehetőségének jogszabályi háttere, az ombudsmani hivatal 2022-ben az ENSZ égisze alatt működő Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetsége (a továbbiakban: GANHRI) 'A' státuszú *National Human Rights Institution* minősítésből 'B' státuszba sorolta át. A hivatalos kétszintű minősítés a Párizsi Alapelvek, az ENSZ által 1991-ben jóváhagyott emberi jogi minimumkövetelmények alapján történik, melyek célja, hogy meghatározzák az intézményrendszer működésének elvi alapjait, garanciáit, hatásköri és felelősségi szabályait. Eszerint az 'A' státuszt azok az országok kaphatják meg, akik teljesen összhangban vannak a Párizsi Alapelvekkel, míg 'B' státuszba azok az államok kerülnek, akik ezeknek a kritériumoknak csak részben felelnek meg (Sziklay, 2011, 86). A 'B' státuszú államok alatt már csak azok az országok állnak, amelyeknek nincs státuszuk, azaz egyáltalán nem felelnek meg a Párizsi Alapelveknek, illetve nem részes államai a GANHRI-nak.¹⁰

⁹ Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (85) 13. számú ajánlása.

¹⁰ United Nations Global Alliance of National Human Rights Institutions. Online: <https://ganhri.org/membership/>

A GANHRI Akkreditációs Albizottsága (*Sub-Committee on Accreditation*, a továbbiakban: SCA) legfőbb aggályként fogalmazta meg, hogy az alapvető jogok biztosa nem tette meg a megfelelő erőfeszítéseket minden alapvető jog védelme érdekében, azaz az SCA meglátása szerint a biztos nem látja el teljeskörűen a jogvédelmet. Az SCA ennek háttérében az alapvető jogok biztosa függetlenségének problémáit véli felfedezni (GANHRI, 2022, 43–47). Ez a kritika azért is lényeges, mert az alapelvek közül kiemelkedik a nemzeti emberi jogi intézmény függetlenségének követelménye, amely annak legfontosabb garanciális elemeként tételezhető (Bán-Forgács, 2020, 6).

A Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: TASZ) is a GANHRI által kifejtett állásponttal egyezően állítja, hogy a biztos és ezen belül az EBFF csak szelektíven érvényesíti az univerzális jogvédelmi kötelezettségét, és nem jár el bizonyos kényesebb ügycsoportok tekintetében (TASZ, 2024).

Ami a függetlenséget ért kritikát illeti, ott sokkal komplexebb a kérdés. Itt jelzem, hogy az ombudsman esetében kiemelkedően fontos, hogy nem elég függetlennek lenni, hanem annak is kell látszani, mivel a hatékony működéshez – ahogy az SCA is kifejti – szüksége van a társadalmi közbizalomra, ami csak így érhető el. Fontos szempont továbbá, hogy ne politikai alapon, hanem a jelölt szakmai jártasságára és személyes tulajdonságaira tekintettel válassza meg a parlament (Varga, 2012, 119–120). Az SCA kritikájában kifogásolja a biztos kiválasztására vonatkozó eljárást is. Álláspontja szerint nincsenek egyértelműen meghatározva a kiválasztás kritériumai, az eljárás nélküli az átláthatóságot, a széleskörűséget, a civil szervezetek aktív közreműködését a jelölt állítás során, továbbá fölösleges szűkítés a jogi diploma megkövetelése, hiszen fontosabb egy szélesebb emberi jogi látószög, mint a jogrendszer átfogó és pontos ismerete. Az állásfoglalás szerint összességében nem a jogi végzettség az, ami alkalmassá tesz valakit az ombudsmani szerep betöltésére (GANHRI, 2022). Álláspontom szerint a biztos kiválasztásával kapcsolatos kritika jó meglátás lehet. Nem kétséges, hogy feladatának sikeres végzése szempontjából az ombudsman személyisége különösen meghatározó, ugyanis éppen a védendő speciális célcsoportok, valamint eljárásának sajátosságai (ti. nem hoz kötelező erővel rendelkező határozatokat) miatt nem elég a kimagasló szakmai tudás megléte, hanem szükséges a megfelelő érvelő- és meggyőzőképesség, a karizma, valamint a nyilvánosság előtti szereplés vállalása (Haász, 2021).

Az AJBH visszaminősítése annak jogosságától függetlenül igencsak rossz színben tünteti fel a hazai alapjogvédelem helyzetét külföldön, mivel Európában a jelenlegi állapot szerint Magyarországon kívül mindössze 8 államot soroltak ‘B’ kategóriába, illetve világszinten is a szervezet 120 tagállamából mindössze 32 ilyen ország van.¹¹

4. Egyenlő Bánásmód Hatóság *versus* alapvető jogok biztosa

4.1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság története és beolvadásának indokolása

Az EBH létrejöttének háttérében a 2000/43/EK irányelv áll, melynek 13. cikke értelmében a tagállamok kötelesek létrehozni egy vagy több olyan testületet, amelynek feladata az egyenlő bánásmód érvényesítése. A hatósággal szemben több kritika is megfogalmazódott. Így például, hogy határozatainak közzétételi formája nem volt kifejezetten felhasználóbarát, ami megne-

¹¹ United Nations Global Alliance of National Human Rights Institutions. Online: <https://ganhri.org/membership/>

hezítette a jogérvényesítést. Megállapítható továbbá, hogy az EBH sokszor nem lépett fel elég erélyesen, az átfogó védelem igényével egyes esetekben, valamint nem alkalmazott megfelelő visszatartó erővel bíró szankciókat (Zaccaria, 2014, 56–57). Mindezek következtében, valamint a hatóság nem megfelelő láthatósága és a tájékoztatás hiánya miatt az EBH szerepe lassú hanyatlásnak indult. Ahogy a Magyar Tudományos Akadémia 2019-es felméréséből is kitűnik, az EBH társadalmi ismertsége egyre inkább visszaesett. 2019-ben a megkérdezettek mindössze 51%-a gondolta úgy, hogy létezik Magyarországon olyan törvény, ami védi az embereket a diszkriminációtól, és csupán 40% nyilatkozott úgy, hogy ismeri az EBH-t, azonban a 2010-es évek első felében készített felmérésekhez képest nőtt azoknak az aránya, akik szerint Magyarországon nem foglalkoznak eleget a diszkrimináció kérdéskörével (Neményi et al., 2019, 5, 44, 49–50). Mindazonáltal a kiemelt problémákkal együtt sem elhanyagolható az EBH tevékenysége, ugyanis hiányosságai ellenére elfogadhatóan működött. Mindezen már meglévő problémák azonban az EBH-nak az AJBH-ba történő beolvadásával csak rosszabbodtak, ahogy lentebb részletezem.

Az összeolvadás indokolásából kiderül, hogy milyen elképzelések mentén történt a szervezeti átalakítás. Ez a döntés alátámaszthatónak látszik bizonyos észérvekkel, azonban felmerül a kérdés, hogy miért volt szükség szervezeti összevonásra egy olyan szerv esetében, amely a kritikák ellenére is Magyarország egyik leghatékonyabb jogvédő szerve volt. Ez különösen annak fényében mérlegelendő, hogy az ombudsmannal szemben – mint már említettem – komoly kritikák fogalmazódtak meg (Kádár, 2024, 94–95). Az indokolás szerint az EBH integrációja a diszkrimináció elleni küzdelem még hatékonyabbá tétele érdekében valósult meg. Ez a törekvés azért lényeges, mert az állam fontos, az Alaptörvényből és európai uniós jogszabályokból származó kötelezettsége a diszkrimináció elleni küzdelem. Az alapvető jogok biztosának eljárása során a vizsgálat pedig amúgy is kiterjed e körülményre. Az Alaptörvény rendelkezései szerint ugyanis az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenységet lát el, viszont az egyenlő bánásmód követelménye olyan alapelv, amelynek át kell hatnia az egész jogrendszerre, így szükségképpen a többi alapjog tekintetében is követelmény az érvényre juttatása. Az alapvető jogok biztosának az indoklás szerint azonban korábban nem rendelkezett azokkal a hatósági jogkörökkel, amik az általa feltárt visszaesések szankcionálását lehetővé tették volna számára, mivel ezeket a független EBH birtokolta, így a széttagoltság miatt nehezebb volt a jogok érvényesítése. Az indokolás kifejti továbbá, hogy az emberi jogok mind szélesebb körű védelmének elterjedése indokolja a független jogvédelmi hatóságok integrálását egy szervbe a hatékonyabb eljárás érdekében.¹² Így lett az alapvető jogok biztosának eddig sosem látott szélességű intézkedési jogköre.

Mindez talán logikusnak hangzik, de jobban körüljárva a kérdést kiderül, hogy az elképzelés több ponton is sántít.

4.2. A hatályos szabályozás sarokpontjai és neuralgikus elemei

Az ombudsmani rendszer megreformálását követően és az EBH integrálása előtt Magyarországon két hatóság látott el alapjogvédelmi tevékenységet, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) és az EBH. A két intézmény történetében ellentétes mozgás figyelhető meg. Míg a NAIH korábban nem hatóságként volt jelen, hanem az ombudsman berkein belül az adatvédelmi biztos látta el feladatkörét, és csak 2011-ben

¹² Végső előterjesztői indokolás az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényhez. Általános indokolás. *Magyar Közlöny – Indokolások Tára*, 153, 1737–1738. Online: <https://bit.ly/47ZzuyV>

szervezték önálló hatósággá, addig az EBH korábban független hatóság volt, és csak 2021-ben olvadt be az AJBH-ba (Varga, 2019, 263–264). Az adatvédelmi biztos kiválásának oka éppen abban keresendő, amiért a kritikák jelentős része éri az EBH beolvasztását is, nevezetesen, hogy idegen test a rendszerben, úgy lát el hatósági hatásköröket, hogy közben a keret, amiben működik, nem alkalmas ilyen tevékenység folytatására. Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó a tíz évvel korábbi jogpolitikai megfontolásával és helyes meglátásával ellentétesen cselekedett, amikor az EBH beolvasztásáról döntött.

Persze kérdés, hogy mennyiben jelent problémát, ha egy szervezethez tőle nagyon idegen hatásköröket telepítünk. Úgy gondolom, hogy a szervezeti átalakításoknál érdemes figyelembe venni az adott intézmény eredeti rendeltetését. Ha ugyanis rendeltetésétől teljesen idegen feladatokat csoportosítunk egy szervhez, azzal éppen az intézmény eredeti célját hiúsítjuk meg, amint azt az alábbiakban kifejtem.

4.2.1. Jogrendszerben való elhelyezkedés

Ha összevetjük a világszerte működő sokféle ombudsmant, általánosságban elmondható, hogy egy népképviselői szerv által megválasztott, független képviselőről van szó, akinek saját hivatala van, csak a törvényeknek van alárendelve, és kizárólag az őt megválasztó parlamentnek tartozik felelősséggel. Fontos kiemelni, hogy az ombudsman nem része sem a bírói, sem a közigazgatási szervezetrendszernek, így jogszolgáltatása kiegészítő jellegű (Varga, 2004, 14–15, 36). A három hatalmi ág közül a törvényhozáshoz tartozik,¹³ ahogy ezt a 17/1994. (III. 29.) AB határozat is kimondja.¹⁴ Amennyiben ugyanis a közigazgatás alá tartozna, nem érvényesülne működésének külső jellege, a bírói hatalmi ág részeként pedig az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódásának kiegészítő jellege veszne el (Varga, 2004, 14–15, 36). Az ombudsman ilyen elhelyezkedéséből következik, hogy intézkedései fölött nem gyakorolható kontroll, nem tartozik politikai felelősséggel, és felhatalmazással rendelkezik a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. Szintén elhelyezkedéséből következő sajátosság, hogy az általa lefolytatott vizsgálódás nem eszköz, hanem maga az elérni kívánt cél. Ebből következően nem hoz kötelező döntést, csupán tényről állapít meg, amit aztán más hatalmi ágak szervei válhatnak kikényszeríthető döntéssé (Varga, 2019, 261–263). Már ebből is megállapítható, hogy a hatósági hatáskör mint a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó eljárási forma szervezetenként mennyire oda nem illő a minden szempontból a törvényhozói hatalmi ág részét képező ombudsmanhoz.

4.2.2. Szervezeti felépítés

Az AJBH tevékenységét lényegében a mindenkorli biztos határozza meg a szervezeti felépítés, az egyszemélyi vezetés és döntéseinek *soft law* jellege miatt, ezért az jelentősen függ az éppen hivatalban lévő biztos szerepfelfogásától (Németh & Orbán, 2013). Ebből következik, hogy míg egyes időszakokban hatékonyabban működik a szervezet, más biztosok alatt esetleg kevésbé. Ez önmagában nem jelent nagy problémát, mivel ez az ombudsman működési mechanizmusából következik, és ha éppen kevésbé működik hatékonyan, akkor sem sérül feltétlenül alapjog (Haász, 2021, 27–33). Az EBH beolvasztásával azonban megváltozott a helyzet, mivel olyan

¹³ Kétségtelen, hogy az Alaptörvény nem mondja ki kifejezetten az ombudsman törvényhozási hatalmi ághoz való tartozását, de logikailag levezetve kétségkívül így van, hiszen az ombudsmani intézmény hiányában az ellenőrzés ezen formáját a parlamentnek kellene ellátnia.

¹⁴ 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 85 (Indokolás II. 2).

feladatok is az alapvető jogok biztosához kerültek, melyeknél fennáll az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége. Ennek oka, hogy az egyenlő bánásmód biztosítása és a megfelelő bizonyítás lefolytatása kizárólag az állam aktív közreműködésével valósulhat meg, ezért ezen alapjog biztosítása érdekében a diszkriminációs ügyekben eljáró szervek kötelesek megfelelő eljárást biztosítani az igényérvényesítésre.¹⁵

Megállapítható tehát, hogy a diszkrimináció elleni hatósági eljárás nem megfelelő érvényesülése sérti az alapjogok védelmére hivatott szervezetrendszer megfelelő működtetésének kötelezettségét, végső soron alapjogsérelmet valósít meg (Gárdos-Orosz, 2020, 20). Ebből adódóan, álláspontom szerint akkor lenne garantálható az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése, ha ezt a feladatot olyan hatóság látná el, amelynek működése nem a biztos személyétől függ.

Ahogy Varga Zs. András is kifejti, az ombudsmannak szükségképpen jellemzője a végrehajtható és kikényszeríthető határozatok és az utasítási jog hiánya, mivel széles hatásköre, szinte korlátlan információhoz jutási képessége, valamint eljárási szabadsága egy ellenőrizhetetlen közhatalmi intézménnyé, a közigazgatás urává tehetné. Szükséges tehát ellensúlyozni működését cselekvéseinek erőtlenségével (Varga, 2004, 129). Már ebből a szempontból sem célszerű hatósági feladatokat telepíteni az ombudsmanhoz.

4.2.3. Hatásköri anomáliák

Fontos megjegyezni, hogy nem csak az alapvető jogok biztosa végez alapjogvédő tevékenységet, ugyanis – ahogy az Alaptörvény is kimondja – „[az alapvető jogok védelme] az állam elsődrendű kötelezettsége”.¹⁶ Ebből következően minden állami szerv és tisztségviselő köteles védeni az alapjogokat. Az ombudsmannak így csak az a feladata, hogy a többi szerv jogvédelmi tevékenységét kiegészítse, valamint ilyen működésüket ellenőrizze (Varga, 2004, 75–76, 78). A biztos tehát – rendszerszintű elhelyezkedéséből és a fő feladataként meghatározott közigazgatási eljárások (tárgan értelmezve a közigazgatást) alapjogi szempontú kontrolljából kifolyólag – a polgárok jogvédelmét csak a közigazgatási hatósági eljárásokhoz kapcsolódva láthatja el (Varga, 2012, 121–122). Ezt a nézetet vallotta magáénak az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta a 17/1994. (III. 29.) AB határozatban¹⁷ és a 7/2001. (III. 14.) AB határozatban,¹⁸ hogy csak az állami szervek eljárásában felmerülő visszásságok kivizsgálására terjed ki a biztos feladata.

A diszkriminációs ügyek terén alkalmazható hatósági jogkör tehát azért is lóg ki a szervezetrendszerből, mert ennek keretében az ombudsmannak a hatóságok eljárási visszásságainak felderítésén, megállapításán túl jóval szélesebb hatásköre van, és meghatározott esetekben magánszemélyekkel szemben is felléphet (Kováts, 2021, 189). Amikor ugyanis a magánszemély szerződés kötésre felhívással, szolgáltatás nyújtásával, áru forgalmazásával, munkavállaló foglalkoztatásával, állami támogatásban részesüléssel, vagy ennek felhasználásával kapcsolatban valósít meg diszkriminációt, az ombudsmannak eljárási joga és kötelezettsége keletkezik.¹⁹

¹⁵ 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [36].

¹⁶ Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés.

¹⁷ 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 85 (Indokolás II. 2.).

¹⁸ 7/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH, 2001, 114, 117–118 (Indokolás III. 2.1.).

¹⁹ Ebktv. 5. §.

4.2.4. Kétségek az eljárási szabályokkal kapcsolatban

Az EBH beolvasztása furcsa kettősséget szült. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 2020-as módosítása következtében az alapvető jogok biztosa az egyenlő bánásmód követelményének megsértése ügyében az Obtv. vagy az Ebktv. szerinti eljárást is lefolytathatja az indítványozó kérése szerint, mivel az Obtv. szerinti eljárásban is vizsgálható az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, akár csak az összeolvadás előtt. Ha azonban az indítványozó nem nyilatkozik, hogy melyik eljárás lefolytatását szeretné, vagy esetleg mindkettőt egyszerre kéri, az alapvető jogok biztosa csak az Ebktv. szerinti eljárást folytatja le (a nemzetiségi ügyeket kivéve), mivel ott hatóságként járhat el, így erőteljesebb jogosítványai vannak.²⁰ Az eljárás ilyen kettősségével szemben a Velencei Bizottság is kifejezte aggodalmait, mivel véleménye szerint ez a bonyolult rendszer és az eredeti, illetve szerzett hatáskörök közötti összeütközés a hatékonyság rovására megy (Kádár, 2024, 96).

Noha ezen új eljárási jogosítványok – ahogy az összeolvadás indokolása is kifejti – az eddigtil különböző vizsgálati hatáskört lényegében nem eredményeztek, mivel az alapvető jogok biztosa eddig is vizsgálta eljárásában az egyenlő bánásmód követelményének megtartását, ezek a jogosítványok azonban teljesen idegenek a hagyományos értelemben vett ombudsmani szereptől.²¹ Az alapvető jogok biztosa ugyanis eredetileg csak úgynevezett *soft law* eszközöket alkalmazhatott és inkább a demokratikus nyilvánosság felhasználásával tudott jelentős nyomást gyakorolni (Majtényi, 2019). Ezzel merőben ellentétes, hogy az AJBH szervezeti egységeként az EBFF immár hatóságként járhat el, és alkalmazhatja az Ebktv.-ben meghatározott szankciókat.²²

Az ilyen eljárásra vonatkozó szabályokat az Ebktv.²³ és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) tartalmazzák, valamint a beolvadás következtében most már az Obtv. is tartalmaz ide vágó rendelkezéseket.²⁴ Ez már önmagában különbözik a klasszikus ombudsmani szereptől, mivel annak igen rugalmas eljárását csak az Alaptörvény²⁵ és az Obtv. szabályozza, és nem vonatkoznak rá az Ákr. szigorú eljárási szabályai.²⁶ Megjegyzem, hogy az Obtv. szerinti eljárás lefolytatása után lehetőség van az Ebktv. szerinti is eljárást indítani, ahol már a hatósági jogkörök alkalmazása is lehetséges, azonban fordított sorrend nem alkalmazható.²⁷ Ez a lehetőség eljárásjogi szempontból igencsak különös, mivel így gyakorlatilag ugyanaz a szerv, ugyanabban az ügyben kétszer is eljárhat.

4.2.5. A kontrollmechanizmust érintő problémák

Nagyon fontos kiemelni, hogy az Ebktv. szerinti közigazgatási döntés bíróság előtt támadható meg.²⁸ Ez szintén egy lényeges különbség a hagyományos ombudsmani eljáráshoz képest, mivel az alapvető jogok biztosa eredetileg nem is hoz kötelező döntést, amivel szemben jog-

²⁰ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 39/M. § (1)–(4) bekezdés.

²¹ Végző előterjesztői indokolás az egyes törvényekhez az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényhez. Általános indokolás. *Magyar Közlöny – Indokolások Tára*, 153, 1737–1738. Online: <https://bit.ly/47ZzuyV>

²² Obtv. 39/M. § (1) bekezdés.

²³ Ebktv. II. Fejezet.

²⁴ Obtv. 39/M. §.

²⁵ Alaptörvény 30 cikk (1)–(2) bekezdés.

²⁶ Obtv. III. Fejezet.

²⁷ Obtv. 39/M. § (6) bekezdés.

²⁸ Ebktv. 13. § (2) bekezdés.

orvoslatra lenne lehetőség, hanem éppen ő maga az, aki egyfajta alternatív jogorvoslatot nyújt (Varga, 2019, 268). Ez a rendelkezés két szempontból problémás. Egyrészt azzal, hogy a bíróság felülvizsgálhatja az alapvető jogok biztosának döntését, sérül függetlenségének egyik kritériuma, nevezetesen, hogy intézkedései fölött nem gyakorolható kontroll. Másrészt a döntés felülvizsgálatának bíróság elé utalásával együtt a jogalkotó egy hatásköri kivételt is beiktatott az ombudsman eljárásába, hiszen az ombudsman nem tudhatja saját hatósági eljárását külső szereplőként felügyelni.²⁹ Így azonban a diszkriminációs hatósági eljárások tekintetében nincs meg az az emberi jogi szempontú külső kontroll, ami a többi állami hatóságnál megvalósul.

Itt érdemes egy rövid kitérőt tenni az ombudsmani kontrollfunkcióval kapcsolatban. Az AJBH kontrollmechanizmusa rendszertanilag külső, jogalkalmazói, ezen belül pedig alternatív kontrollnak tekinthető. Külső, mivel a közigazgatás hierarchikus szervezetrendszerén kívül helyezkedik el, és alternatív jogalkalmazói, mivel a hatósági eljárásokat és az azok során hozott döntéseket eljárási szabályok alapján vizsgálja felül, azonban az ügyfél érdekeit tartja elsődlegesen szem előtt, és nincs feljogosítva a vizsgált döntés jogerejének áttörésére (Varga, 2012, 47, 70, 76, 310).

Mint már fentebb utaltam rá, az alapvető jogok biztosának fő feladata, hogy megvizsgálja a közigazgatási eljárások jogszerűségét. Ezt azonban a magánszemélyek érdekében teszi, nem törvényességi felügyeletet lát el vagy jogvitát dönt el, mint a hatóságok vagy a bíróságok, hanem kizárólag a polgárok jogait védi, az ő oldalukon áll. Csak a jogsértés felfedésének érdekében és annak terjedelmében vizsgálódik (Varga, 2012, 121–122). Adott körben viszont maga is hatóságként járva el már nem tud az elsődleges feladatának teljeskörűen eleget tenni, így nem valósul meg a megfelelő közigazgatási kontrollmechanizmus. Éppen azoknak a kritériumoknak nem felel meg, amelyek megkülönböztetik más állami és jogvédő szervektől. Jól látszik tehát, hogy egy hatósági hatáskörrel rendelkező szerv beolvadása a nem hatóságként működő, hanem éppen a hatóságokat felügyelő intézménybe mennyire ellentétes annak egész működésével.

Az is a hatásköridegen új hatósági eljárási lehetőségéből származó különbség a klasszikus ombudsmani eljárásokhoz képest, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése alapján indult eljárásokban mind a sérelmet szenvedett, mind a bepanaszolt személy ügyfélként vesz részt, így megilletik őket a hatósági eljárásban az ügyfelek számára biztosított jogok, és terhelik őket a kötelezettségek. Ugyanezen okból levezethető különbség a két eljárás között, hogy míg az ombudsman eljárási idejét rendszeren csak a saját maga által megszabott határidők korlátozzák,³⁰ addig hatósági eljárása során az Ákr. által előírt szigorú határidőket kell betartania.³¹ Az alapvető jogok biztosa hatósági hatáskörében eljárva szükség esetén tárgyalást tart, illetve bizonyítási cselekményeket is lefolytathat, és megkísérli a felek között egyezség létrehozását.³² Ez szintén idegen az ombudsmani eljárástól, mivel – mint már fentebb kifejtettem – az ombudsman nem a jogviták eldöntésére hivatott, hanem éppen a polgárok oldalán álló szereplő, ami viszont összeegyeztethetetlen a hatóságkénti működéssel.

4.3. Az ombudsman tevékenységének hiányosságai az egyenlő bánásmód területén

A fent bemutatott szervezeti anomáliákon túl az ellátott tevékenységet is egyre több kritika éri. A TASZ beszámolója szerint évről évre csökken a biztoshoz beérkező panaszok száma. Ezt ők a jogvédelem színvonalának csökkenésével állítják párhuzamba, mivel véleményük szerint

²⁹ Obtv. 39/M. § (5) bekezdés.

³⁰ Obtv. 21. § (2) bekezdés, 23. § (7) bekezdés.

³¹ Obtv. 39/M. § (1) bekezdés.

³² Ebktv. 16. § (6), (13), (16) bekezdés.

nem csökkenhet olyan tempóban a jogsértések száma, amilyen mértékben a panaszok száma visszaesett, amit alátámaszt a diszkriminációnak kitett csoportok beszámolója is (TASZ, 2024). Ezt az állítást Kádár András is megerősíti az Európai Bizottságnak készített jelentésében, hozzátéve, hogy ezzel párhuzamosan csökkent a testület láthatósága is (Kádár, 2024, 10–11, 96).

Ez az álláspont arra utal, hogy az alapvető jogok biztosa kisebb intenzitással lép fel az egyenlő bánásmód sérelme miatt, mint jogelődje. Ehhez képest az eljárási idő lényegesen meghosszabbodott, és sok esetben határidő hosszabbításra is sor került (TASZ, 2024). Ennek egyik oka lehet, hogy az EBFF-nél mindössze fele annyian dolgoznak, mint a korábbi EBH-nál annak érdemi működése alatt.

Az említett tendencia másik okaként említhető az az általánosan igaz megállapítás, hogy minél inkább szerteágazó egy szerv működése, annál kevesebb figyelem jut egy adott szerepkörre, mert a figyelem szükségképpen megoszlik. Ahogy Kádár is kifejti, a beolvadással így valójában leminősítették az egyenlő bánásmód fontosságát, ami akár a 2000/43/EK irányelvben megfogalmazott visszalépés tilalmába is ütközhet³³ (Kádár, 2024, 10–11, 101). Az EBFF-nek az ombudsmani szervezeten belüli marginális voltát támasztja alá, hogy az EBFF élére csupán négy és fél évvel a megalakulása után, 2025 őszén neveztek ki első ízben főigazgatót, holott az Obtv. 42. § (2f) és (2h) bekezdése alapján az EBFF vezetője az egyenlő bánásmódot felelős főigazgató, akinek kinevezése az alapvető jogok biztosának feladata. Továbbá az ombudsman által közzétett éves jelentésekből is kitűnik, hogy az átalakulás óta jelentősen kisebb figyelem irányul speciálisan az egyenlő bánásmód területére. 2022-ben például mindössze 13 oldal terjedelmű volt a jelentés ezen területtel foglalkozó része a közel 200 oldalból, míg ezzel szemben az EBH utolsó publikált éves jelentése 54 oldal terjedelmű volt.

A létszámhiány, illetve a főigazgató kinevezésének elmaradása iránti aggodalmát az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság is kifejezésre juttatta (Kádár, 2024, 96). Bár az jól belátható, hogy a létszámcsökkentés indokolt lehet, mivel a hatóság nagyobb szervezetre szeren belüli működésével, egyes feladatok központilag integráltan is elláthatók, azonban a főigazgató kinevezésének ily sok éven keresztül történt elmaradására semmilyen észszerű magyarázat nem adható.

A jogvédelem központosításával vidéken különösen csökkent a jogvédelem szintje, mivel az új jogvédő hálózat egységeiként működő regionális irodák kevésbé hatékonyan tudják ellátni a sérülékeny csoportok védelmét, mint az EBH alatt működött referenci hálózat. Így a vidékiek már pusztán e tény miatt is hátrányos helyzetbe kerülnek a fővárosban élőkhez képest. A regionális irodák többek között azért sem alkalmasak a jogvédelem magas szintű ellátására, mert számuknál fogva korlátozott az elérhetőségük (jelenleg hat ilyen iroda van országszerte a korábbi, megyénként működő referensek helyett), valamint nem is kizárólag az egyenlő bánásmód sérelmével kapcsolatos ügyekkel foglalkoznak, aminek kapcsán visszautalnék a figyelem megoszlásának fentebb vázolt problémájára. Továbbá, ahogy a GANHRI és a TASZ is kifejtették, az alapvető jogok biztosa csak szelektíven érvényesíti az univerzális jogvédelmi kötelezettségét, és nem jár el bizonyos kényesebb ügycsoportok tekintetében (TASZ, 2024). Ezt a gyakorlatot azonban nehéz igazolni, ugyanis a diszkriminációs ügyekben hozott határozatokhoz csak korlátozott mértékben lehet hozzáférni.

Azzal, hogy a korábbi határozatokhoz való hozzáférés nincs megfelelően biztosítva, szintén erősen romlik a hatékony jogvédelem lehetősége, hiszen így az érintettek nem férnek hozzá olyan adatokhoz, amelyek segíthetnék őket a tájékozódásban és jogaik érvényesítésében. Meg

³³ A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

kell azonban jegyezni, hogy az ombudsmannak az Ebktv. alapján a határozatok közzétételére nem áll fenn jogszabályi kötelezettsége, csupán lehetősége van az általa érdemesnek tartott határozatok nyilvánosságra hozatalára, és mindössze jelentéseit, javaslatait, valamint a működésével kapcsolatos információkat köteles közzétenni.³⁴ Mindazonáltal véleményem szerint ezzel sérül a jogbiztonság követelménye, mivel nem biztosított az ügyek lehetséges kimenetelének, a sérelmes magatartások következményeinek megfelelő előreláthatósága. Ezzel szemben a jogbiztonság követelményének a lehető legkielégítőbb érvényre juttatása a jogállamiság követelményéből kiindulva az alapvető jogok biztosának állami tisztségviselőként alapvető kötelessége lenne. Ez annál is inkább igaz, mert noha Magyarországon nincs precedensrendszer, a jelentősebb súlyú korábbi döntések tartalma – éppen nagy jelentőségükre tekintettel – mégis kihat a később meghozottakra.

Az információk megismerésének fontosságát az Európa Tanács is felismerte, és egy 2013-ban kelt közgyűlési határozatában deklarálta, hogy az ombudsmannak kötelessége a szükséges információkat, dokumentumokat hozzáférhetővé tenni a nyilvánosság számára (Xuclà, 2013). Véleményem szerint a már meghozott határozatok egyértelműen ilyen dokumentumoknak minősülnek.

Az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 35. § (4) bekezdése szerint azonban „Az elektronikusan közzétett adatok – ha e törvény, vagy más jogszabály eltérően nem rendelkezik – a honlapról nem távolíthatóak el. A szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli.” Ennek értelmében, mivel az AJBH a korábbi EBH általános jogutódja, köteles lenne közzétenni az EBH honlapján korábban feltüntetett minden közérdekű adatot, ideértve a korábbi honlapon elérhető összes anonimizált határozatot is. Eme kötelezettségének azonban az alapvető jogok biztosja csak részben tett eleget, ugyanis a 2012 előtt keletkezett határozatok egyáltalán nem szerepelnek a honlapon, és a 2012 utáni határozatok sem találhatók meg teljeskörűen.

Aggályosnak mondható az is, hogy hiába van alaposan kidolgozva Magyarországon a fordított bizonyítás intézménye, az alapvető jogok biztosja hatósági jogkörében eljárva bizonyos esetekben nem megfelelően alkalmazza az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetére előírt bizonyítási szabályokat. Ez teljes mértékben jogszabály ellenes, mivel az Ebktv. ennek alkalmazását 19. §-ában kifejezetten előírja minden diszkriminációs ügyre a büntető, illetve szabálysértési ügyek kivételével.³⁵ Az EBFF azzal védekezett, hogy nem köteles lefolytatni a fordított bizonyítást, amennyiben nyilvánvaló, hogy a tényállás egyik eleme hiányzik. Az Ákr. szerint ugyanis csak akkor kell bizonyítást lefolytatni, ha a már eredetileg rendelkezésre álló adatok nem elegendőek a döntéshozatalhoz.³⁶ Kétségtelen, hogy ezt a nézetet elvileg alátámasztják az Ákr. alapelvei, amelyek között szerepel a minél hatékonyabb és gyorsabb eljárás célja is, és egyes esetekben maga a Kúria is jóváhagyta ezt az értelmezést.³⁷ Mindazonáltal ez a felfogás – ahogy az Alkotmánybíróság is kimondta – nem helyes.³⁸ Így ugyanis az okozati összefüggésnek a kérelemből megállapíthatónak kellene lennie, amivel tulajdonképpen a kérelmezőre terhelnének az okozati összefüggés bizonyításának kötelezettségét, holott az a kimentés keretein belül lenne megvalósítandó. Ebből következően – éppen a diszkrimináció vélelmezé-

³⁴ Ebktv. 17/A. § (1) bekezdés c) pont.

³⁵ A Kúria Kfv.III.37.888/2021/5. számú határozata, Indokolás [34]. A Kúria Kfv.II.37.580/2023/2. számú precedensképes határozata, Indokolás [2]–[3].

³⁶ A Kúria Kfv.III.37.888/2021/5. számú határozata, Indokolás [17]–[18].

³⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény I. fejezet, 1. alcím.

³⁸ 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [39].

séből adódó fordított bizonyítás miatt – a diszkriminációs ügyekben a tényállás fogalmilag nem tekinthető tisztázottnak.³⁹

Megállapítható tehát, hogy az alapvető jogok biztosának bizonyítással kapcsolatos álláspontja önmagában is alkalmas arra, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét megsértse, mivel az egyenlő bánásmód megsértésének bizonyítása kizárólag az állam aktív közreműködésével valósulhat meg, ezért terheli az államot már az Alaptörvényből kifolyólag objektív intézményvédelmi kötelezettség ezen alapjog biztosítása érdekében.⁴⁰ Ebből következően a diszkriminációs ügyekben eljáró szervek kötelesek megfelelő eljárást biztosítani az igényérvényesítésre.

5. Összegzés

Bár Magyarország általánosságban és világszinten sok más államhoz képest rendkívül magas szinten biztosítja az emberi jogok érvényesülését, elmondható, hogy a vizsgált területen van még hova fejlődünk. Uniós szinten ugyanis egy 2019-es felmérés alapján meglehetősen hátul állunk az egyenlő bánásmód gyakorlati megvalósulása tekintetében (Hardy & Schraepen, 2024, 11).

Az ombudsman tipikusan a szilárd demokráciával és kiforrott demokratikus kultúrával rendelkező államokban tud igazán jól és hatékonyan működni, illetve ott, ahol széles politikai támogatás áll mögötte (Magyar Helsinki Bizottság, 2022). Ezzel szemben Magyarországon – bár az alapvető jogok biztosja igen fontos alapjogvédő szerv lehetne – a tapasztalatok nem ezt tükrözik. Az utóbbi időben egyre inkább kiüresedett a tisztség, melynek ellensúlyozására újabb és újabb hatásköröket kapott, sok esetben a szervezetrendszerétől meglehetősen távol álló feladatokkal. Ezek közé tartozik az általam vizsgált kérdéskör is.

Az alapvető jogok biztosja jelenleg még a jogszabály adta lehetőségekkel sem él, azonban ez a problémának csak egyik aspektusa (Haász, 2021, 27–33). A diszkrimináció elleni hatékony fellépéshez – ahogy ezt az Európa Tanács is hangsúlyozza – szükség lenne a társadalom tudatosítására és aktív nevelésére is, mely által az emberek sokkal inkább tisztába kerülnének jogérvényesítési lehetőségeikkel (Xuclà, 2013). Ez azonban jelenleg szintén nem működik megfelelően. A folyamatban álláspontom szerint az alapvető jogok biztosának kellene játszania a főszerepet, és minden lehetséges módot meg kellene ragadnia a tájékoztatásra és tudatosításra, ahogy azt a 2000-es években tevékenykedő ombudsmanok tették. Ehhez azonban először a jogvédelem intézményi rendszerét kellene optimalizálni.

Az EBH beolvasztása az ombudsman hivatalába olyan rendszertani problémákat eredményezett, amelyek nem csak dogmatikailag feloldhatatlanok, de a diszkrimináció elleni hatékony védelemnek is gátját szabhatják, sőt egyenesen alapjogsértést is megvalósíthatnak.

Álláspontom szerint az egyenlő bánásmód érvényre jutása csakis úgy garantálható, ha egy független állami szerv felügyeli, így egyetlen jó megoldásnak azt látom, ha az EBFF kiválik az AJBH-ból, és ismét független hatóságként végzi a munkáját. Hiszen ezen alapjog érvényesüléséhez a szokásosnál erősebb állami beavatkozás szükséges a diszkrimináció nagyfokú látenciája miatt.

³⁹ Bár az említett alkotmánybíróági döntés alapját képező ügy még az összeolvadás előtti, abból, hogy az AJBH az EBH jogutódjaként az eljárás során fenntartotta álláspontját, megállapítható, hogy folytatni kívánta a bizonyítás ezen félreértelmezéséből eredő gyakorlatot.

⁴⁰ 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [36].

A diszkrimináció napjainkban is komoly probléma és igen sokan szenvednek tőle, így az ellene történő fellépés az alaptörvényi kötelezettségen túlmenően az államnak polgárai jóléte és a társadalom fejlődése érdekében is elsődleges kötelezettségei közé tartozik. Nem elégedhetünk meg tehát azzal – ahogy Pelikán elvtárs mondja Bacsó Péter *A tanú* című örökbecsű filmjében –, hogy a magyar narancs „kicsit sárgább, kicsit savanyú, de a miénk”, hanem mindent meg kell tennünk a diszkrimináció elleni fellépés intézményi kereteinek, hatékonyságának optimalizálása érdekében.

Hivatkozások

- Bán-Forgács N. (2020). A magyar adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnése és ennek jogkövetkezmenyei. *MTA Law Working Papers*, 3. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/135196>
- De Negri L. (2021). Az ombudsman és az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló szervek közötti kapcsolat Magyarország és Horvátország viszonylatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(4), 99–116. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.4.1260>
- Farkas L. & O’Farrell, O. (2015). *Reversing the burden of proof. Practical dilemmas at the European and national level*. Publication office of the European Union. <https://doi.org/10.2838/05358>
- GANHRI. (2022). *Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation*. Online: <https://bit.ly/3ZeGrI5>
- Gárdos-Orosz F. (2020). Az alapjogok korlátozása. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár E., & Jakab A.)*. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa>
- Glušac, L. (2020). Strengthening Ombudspersons in Central and Eastern Europe. *The German Marshall Fund of the United States Policy Paper*, 7. Online: <https://www.gmfus.org/news/strengthening-ombudspersons-central-and-eastern-europe>
- Haász V. (2021). Reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos lett? Magyarország nemzeti emberi jogi intézményének rövid értékelése tíz év távlatából. *Közjogi Szemle*, 14(2), 27–33. Online: <https://szakcikkladatbazis.hu/doc/5385246>
- Hardy, S., & Schraepen, T. (2024). The state and effects of discrimination in the European Union. *OECD Working Papers*, 26. <https://doi.org/10.1787/7fd921b9-en>
- Kádár A. (2024). *Country report non-discrimination. Transposition and implementation at national level of Council Directives 2000/43 and 2000/78. Hungary 2024*. Publication Office of the European Union. <https://doi.org/10.2838/5074>
- Kováts B. (2021). XV. cikk. Egyenlőségi klauzula. In Csink L. (Szerk.), *Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján* (pp. 185–199). Novissima.
- Lenkovics B. (2002). 2002. évi téli rendkívüli ülészak. *Országgyűlési Napló*, 43, 207–211 Online: <https://bit.ly/4945L8v>
- Magyar Helsinki Bizottság. (2022. szeptember 6.). *Mi az ombudsman? Miben segít? Hogy fordulj hozzá?*. Online: <https://helsinki.hu/ombudsman/>
- Majtényi L. (2019) Autonómia küzdelem, vagy megalkuvás, avagy az alapjogvédelem és az ombudsman titkos élete. *Élet és Irodalom*, 25(63), Online: <https://bit.ly/48S8Ycx>
- Neményi M., Ságvári B., & Tardos K. (2019). *A diszkrimináció személyes és társadalmi észlelése és az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság. Kutatási eredmények 2019. Egyenlő Bánásmód Hatóság*. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/104962>

- Németh M., & Orbán E. (2013). Új ombudsmant választott az Országgyűlés. *Ars Boni*, 1(2), 99–106. Online: https://arsboni.hu/wp-content/uploads/2014/02/ArsBoni_2013_2.pdf
- Sziklay J. (2011). Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 4(10), 86–90. Online: <https://bit.ly/4r44tT5>
- Takács A. (2015). Az ombudsman eszméje és megvalósulásának formái. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3(2), 39–61. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/92611>
- Társaság a Szabadságjogokért (TASZ). (2024). *Az egyenlő bánásmód védelmére hivatott hatóság működésének kritikája*. Online: <https://bit.ly/4fPQWIR>
- Varga Zs. A. (2004). *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel.
- Varga Zs. A. (2012). *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Pázmány. Online: <https://bit.ly/4o3bP6p>
- Varga Zs. A. (2019). Az ombudsman. In Trócsányi L., Schanda B., & Csink L. (Szerk.), *Bevezetés az alkotmányjogba* (pp. 261–273). HVG-ORAC.
- Xuclà, J. (2013. június 21.). *Strengthening the institution of ombudsman in Europe*. Council of Europe, Parliamentary Assembly debate on 4 October 2013 (36th Sitting). Online: <https://bit.ly/3ZuleDp>
- Zaccaria M. L. (2014). *Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban* [Doktori értekezés]. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://bit.ly/3Ztaf4P>
- Zaccaria M. L. (2016). Whose burden is it actually?. In Szabó M., Varga R., & Láncoş P. L. (Szerk.), *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015* (pp. 601–624). Eleven. <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012015003001030>