



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

ALKOTMÁNYJOGI MAGYAR NARANCS?

**A diszkrimináció elleni küzdelem és az
ombudsman intézményének összekapcsolódása
Magyarországon**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/11/15

Nyilatkozom, hogy a dolgozat elkészítéséhez mesterséges intelligencia alkalmazásokat nem vettem igénybe.

TARTALOMJEGYZÉK

1. Bevezetés és probléma felvetés	3
2. Az egyenlőség eszméje	5
2.1. Az egyenlőség eszmei gyökerei	5
2.2. Az egyenlőség eszméjének megvalósulása	6
2.3. Magyarország útja az egyenlőség felé	8
3. Az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályozás sarokpontjai	9
3.1. Alapvető szempontok	9
3.2. Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései	11
3.3. Az Ebktv. szabályozási rendszere	14
3.4. A jogvédelem lehetőségei	16
3.4.1. A bírói út	16
3.4.2. A hatósági út	17
4. Ombudsmani jogvédelem alapvető jellegzetességei	19
4.1. Az ombudsman intézményének történeti áttekintése	19
4.2. Az ombudsman Magyarországon	20
5. Egyenlő Bánásmód Hatóság vs alapvető jogok biztosa	24
5.1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság története és beolvadásának indokolása	24
5.2. A hatályos szabályozás sarokpontjai és neuralgikus elemei	26
5.2.1. Jogrendszerben való elhelyezkedés	27
5.2.2. Szervezeti felépítés	27
5.2.3. Hatásköri anomáliák	28
5.2.4. Kétségek az eljárási szabályokkal kapcsolatban	29
5.2.5. A kontrollmechanizmust érintő problémák	31
5.3. Az ombudsman tevékenységének hiányosságai az egyenlő bánásmód területén	32
6. Összegzés, de lege ferenda javaslatok	37
Hivatkozott források jegyzéke	39

1. Bevezetés és probléma felvetés

A diszkrimináció különböző megnyilvánulási formái, az ellene való küzdelem fontossága, 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 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 kérdőjeleződnének 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.

Dolgozatomban e két intézmény összekapcsolódásából eredő problémák vizsgálatára vállalkozom. Alapvetően az érintett alapjog intézményvédelmi oldaláról közelítek, de eközben az ombudsmant érintő államszervezeti kérdéseket is bevonom a vizsgálatba, és figyelemmel vagyok a közigazgatási jogi sajátosságokra is. 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 alkotmánybíróági 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.

Minden embernek joga van ahhoz, hogy egyenlő méltóságú személyként élhessen?¹ Mindenkinek joga van arra hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti?² Mindenkinek joga van arra, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék?³ Nem kétséges, hogy valamennyi kérdésre ‘igen’ a válasz. De vajon milyen mértékben érvényesülnek ezek jelenleg Magyarországon? Milyen a diszkrimináció elleni védelem helyzete ma hazánkban? Milyen a jogi szabályozás rendszere és minősége? Főként pedig mennyiben működik megfelelően a diszkrimináció elleni védelmet szolgáló szervezetrendszer?

¹ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) (preambulum).

² Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XXVIII. cikk (7).

³ Alaptörvény XXIV. cikk (1).

2. Az egyenlőség eszméje

Az egyenlő bánásmód kérdése örökzöld téma a nyugati civilizációkban, mivel az egyenlőség teljes megvalósulásától minden törekvés ellenére még messze vagyunk. De vajon miért is olyan fontos a diszkrimináció visszaszorítása? Az alapjogi szemponton túl számos szociológiai és gazdasági ok is erre ösztönöz. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet felmérése szerint a diszkriminációnak kitett csoportok körében sokkal nagyobb a létbizonytalanság, tagjaik sok esetben érzik úgy, hogy kevésbé tudják befolyásolni jövőjüket. Ennek olyan generációkon átívelő következményei lehetnek, mint a társadalmi csoportok leszakadása, a szegénység vagy a bűnözés. Ezen túlmenően kutatások kimutatták, hogy a diszkriminált személyek fizikai és szellemi egészségi állapota szignifikánsan rosszabb, mint a hátrányos megkülönböztetésnek ki nem tett csoportok tagjaié, valamint körükben sokkal magasabb az alkoholisták és dohányosok száma is. Mindezen káros szociológiai következményeken felül a diszkrimináció az állam gazdasági teljesítőképességére is kihat: a diszkrimináció kiküszöbölésére fordított költségeken túl csökkenti a GDP-t, valamint becslések szerint európai uniós szinten az adóbevételek több 10 milliárd euróval lehetnének magasabbak az egyenlő bánásmód megtartása esetén.⁴

2.1. Az egyenlőség eszmei gyökerei

Az emberek között az egyéni tulajdonságok és a társadalmi állás eltérő volta okán mindig is voltak különbségek, melyekből eltérő elbánás származhatott. A társadalom alsóbb rétegeit sokkal kedvezőtlenebb elbírálásban részesítették, amit azonban a régebbi korokban természetesnek tartottak. Noha az egyenlőség gondolata a filozófusok körében már az ókor óta létezett, egészen a XVIII. századig élt az a felfogás, hogy az emberek eredendően egyenlőtlenek.⁵ Arisztotelész kimondta a Nikomakhoszi etika című művében, hogy akik egyformák, azokat azonos módon kell kezelni, míg akik eltérőek, azokat eltérően, ami szerinte az igazságos kormányzás alapja. Szintén ő határozta meg az egyenlőség két típusát is, a mennyiségi és az arányos egyenlőséget.⁶ Míg a mennyiségi egyenlőség szellemében az embereket azonos módon kezelik és közöttük nem tesznek különbséget egyéni adottságaik

⁴ Suzana HARDY – Tom SCHRAEPEN: The states and effects of discrimination in the European Union *OECD Working Papers* 2024. (No.26) 21. 23–24. 27–28. <https://bit.ly/3VCfYDI>

⁵ KOVÁTS Beáta: XV. cikk. Egyenlőségi klauzula. In: CSINK Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján*. Budapest, Novissima Kiadó, 2021. 187.

⁶ Reynato S. PUNO: *Equal Dignity & Respect*. Quezon City, Philippine Copyright, 2012. 14–15. <https://bit.ly/3Owgb6X>

szerint, addig az arányos egyenlőségénél az embereket egyéni körülményeik figyelembevételével kezelik, és arányosan osztják el közöttük a jogokat és kötelezettségeket.⁷ A modern alapjogi felfogás az utóbbi gondolatot vallja magáénak, azaz az egyenlőség alapvetően nem a tényleges különbségtétel nélküli bánásmódot, hanem az egyenlő esélyek megadását jelenti.⁸

2.2. Az egyenlőség eszméjének megvalósulása

Az egyenlőség modern felfogása a XVII. században jelent meg. A felvilágosult gondolkodók, így Hobbes, Locke, Rousseau hangoztatták, hogy minden ember egyenlőnek születik, és a közöttük lévő különbségeket csak a társadalmi körülmények eredményezik.⁹

Ennek hatására az egyenlőség elvont filozófiai tétele egyre inkább átszivárgott a gyakorlati jogalkotásba és ezen keresztül a hétköznapi élet jogalkalmazásába is. Olyannyira átítatta a nyugati társadalom egészét, hogy ma már – bár a gyakorlat hagy még maga után kívánnivalót – természetesnek vesszük a gondolatot: senkit sem szabad hátrányosan megkülönböztetni az általánostól eltérő tulajdonságai miatt. A folyamat három lépcsőfoka a jogképességben való egyenlőség elfogadása, később az alapjogok mindenki számára egyenlő garantálása, végül pedig, legmagasabb lépcsőfokként a minden jogban való egyenlőség biztosítása.¹⁰

A XX. században megszülettek a nagy nemzetközi egyezmények, mint például az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), valamint Európában az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) (1950), amelyek célja az emberi jogok univerzális biztosítása és már tartalmazták a diszkrimináció tilalmát is.¹¹

Az egyezmények hatására az államok kiépítették az alapjogok biztosítására szolgáló intézményi kereteket, valamint megjelentek a nemzetek fölött álló, alapjogokat védeni hivatott intézmények is, mint az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) Emberi Jogi Tanácsa, valamint különböző szakbizottságok, továbbá az Európa Tanácsban az Emberi Jogok

⁷ BERKES Lilla: Egyenlőség. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András, 2019. [1] <https://bit.ly/41b1NbM>

⁸ KOVÁTS i. m. 187.

⁹ BERKES i. m. [2], [4].

¹⁰ BALOGH Zsolt: A diszkrimináció tilalma. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: *Alkotmányjog - alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 132.

¹¹ TILK Péter: Az egyenlőséghez való jog és a diszkrimináció-tilalom megjelenése a Magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: ÁDÁM Antal: *PhD Tanulmányok 1*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, 2004. 377–379. <https://bit.ly/3CQNDT2>

Biztosa, illetve a nagyon fontos szerepet betöltő Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB).¹²

Az Európai Unió joga is egyre bővebben foglalkozik a diszkrimináció tilalmával. Az alapok már a Római Szerződésben (1957) megjelentek, de a fogalom kibontására és eseteinek részletes taglalására csak az Amszterdami Szerződésben (1997) került sor.¹³ Ki kell még emelni az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) jogfejlesztő tevékenységét, melynek hatására – bár az EJEE nem lenne kötelező az Európai Unióra nézve, hiszen azt nem az EU keretein belül fogadták el – a diszkrimináció tilalmát már az Alapvető Jogok Chartájának (2000) elkészülte előtt az uniós jog alapelvei közé sorolták.¹⁴ Ennek oka, hogy az EUB gyakorlata szerint az általános jogelvek forrásaiként tekinthetünk a tagállamok közös alkotmányos hagyományára és az EJEE-re is.¹⁵ Már ebből is látszik, hogy az Európa Tanács és az Európai Unió a diszkrimináció elleni küzdelemben milyen szorosan együttműködik. A két intézményrendszer kiegészíti egymást, és kölcsönösen hivatkoznak egymás jogalkotására, olyannyira, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 151. cikke kifejezetten beemeli az EU elsődleges jogába az Európa Tanács által 1961-ben Torinóban elfogadott Európai Szociális Karta célkitűzéseit,¹⁶ melyek között nevesítésre került a diszkrimináció elleni küzdelem is.¹⁷ Érdeemes még kiemelni a Lisszaboni szerződés azon rendelkezését, amely az együttműködés még szorosabbá tétele érdekében kötelezi az Európai Uniót,¹⁸ hogy az Európai Unióról szóló szerződés 8. kiegészítő jegyzőkönyvében meghatározott, a két szervezet viszonyát rendező garanciális feltételek bekövetkezése esetén csatlakozzon az EJEE-hez mint saját jogú fél.¹⁹ Ezt a törekvést az Európa Tanács is támogatja. Ennek megfelelően 2010-ben kiegészítésre került az EJEE, így az 59. cikk értelmében immár nem csak az Európa Tanács tagállamai csatlakozhatnak az egyezményhez, hanem az Európai Unió mint egyedüli kvázi nemzetközi szervezet számára is nyitva áll ez a lehetőség.²⁰ Bár ez mindmáig nem történt meg, az együttműködés ennek hiányában is virágzik. Ennek szellemiségében a két szervezet 2018-ban egy közös kézikönyvet

¹² BERKES i. m. [19].

¹³ BERKES i. m. [16].

¹⁴ ECLI:EU:C:2014:2454 A Bíróság (teljes ülés) 2014. december 18-i véleménye.

¹⁵ C-4-73. sz. ügy, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra az Európai Közösségek Bizottsága ECLI:EU:C:1974:51.

¹⁶ Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 326., 2012. 10. 26. 151. cikk.

¹⁷ Európai Szociális Karta, ETS No. 035. 1961. 10. 18.

¹⁸ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, HL C 306. 2007. 12. 17., 6. cikk (2).

¹⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 8. jegyzőkönyv, C 326., 2012. 10. 26. 273.

²⁰ Emberi Jogok Európai Egyezménye, 59. cikk (2).

is megjelentetett, mely egyaránt hivatkozik az EJEB és az EUB esetjogára.²¹ A nagyfokú együttműködés annak köszönhető, hogy mindkét szervezetben előkelő helyet foglal el a diszkrimináció elleni küzdelem, mivel az Európa Tanács tevékenységének egyik fő irányvonala az emberi jogok védelme, az Európai Unió mind nagyobb integrációra törekvésének pedig szükségszerű velejárója az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése, mely nélkül már az Unió alapját képező négy szabadság garantálása is megvalósíthatatlan lenne.²²

2.3. Magyarország útja az egyenlőség felé

Jelen dolgozat keretei között nem célom részletesen ismertetni az egyenlőség eszméjének magyarországi fejlődéstörténetét, csupán néhány fontos csomópontot vázlok fel. Minden más elemre a dolgozat azon pontjain térek ki, ahol annak a vizsgálat szempontjából jelentősége van.

Magyarországon sok más európai országhoz hasonlóan a XIX. században jelent meg hangsúlyosan az egyenlőség kíváncsága. A 'népek tavaszán' az egyes országok forradalmi proklamációi között rendre szerepelt a törvény előtti egyenlőség és a jobbágyfelszabadítás követelése. Az 1848-49-es forradalom és szabadságharc eszméivel – bár végül csak a kiegyezést követően – Magyarország is elindult a polgárosodás útján, és a szabadságjogokat mind szélesebb körben ismerték el. Nem minden területen volt azonban érzékelhető a fejlődés. A nemzetiségek egyenjogúsítása még évtizedekig váratott magára, és csak az I. világháborút lezáró trianoni békeszerződés hatására mondták ki teljes egyenlőségüket, a nők egyenjogúsítására pedig még később került sor.²³ Bár a XIX. század második felében a nők helyzete erőteljes javulásnak indult, egyre többen tudtak részt venni felsőfokú oktatásban, végeztek tudományos tevékenységet, mégis választójogot csak az első világháború után, 1919-ben kaptak, és akkor sem a férfiakéval egyező cenzus alapján.²⁴ A nemi cenzus eltörlésére és a nők teljes egyenjogúsítására végül csak a II. világháború után, 1949-ben került sor Magyarországon, de abban sem volt sok köszönet, mivel a kommunista hatalomátvétellel a választások pusztá formalitássá degradálódtak.²⁵

²¹ Európai Unió Alapjogi Ügynöksége – Emberi Jogok Európai Bírósága – Európa Tanács: *Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról*, Luxemburg, Európai Unió Kiadóhivatala, 2020. 16–18. <https://bit.ly/4990MmF>

²² GOMBOS Katalin: 6.2. Generális követelmények a belső piac jogára vonatkozóan: a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód elve az uniós jogban. In: GOMBOS Katalin (2020): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere* [Digitális kiadás.] Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft. <https://bit.ly/4ied1lN>

²³ RÉVÉSZ T. Mihály – FÖGLEIN Gizella: Polgári állammodellek a magyar alkotmánytörténetben. In: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 299–300. 324–326. 474.

²⁴ FÖGLEIN Gizella – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály: A magyar polgári állam szervei. In: MEZEY i. m. 324–326. 474.

²⁵ HORVÁTH Attila: Diktatórikus berendezkedések a 20. századi magyar alkotmánytörténetben. In: MEZEY i. m. 474.

3. Az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályozás sarokpontjai

3.1. Alapvető szempontok

Az egyenlőség kifejezés kétféleképpen használható: egyrészt leíró, másrészt előíró fogalomként. Leíró értelemben egy státuszt jelöl, amelyet több természet- és társadalomtudomány is alkalmaz. Előíró értelemben viszont egy bizonyos követelmény megfogalmazására alkalmas, amit gyakran alkalmaznak a jogtudományban is. Bárhonnan is nézzük azonban ezt a fogalmat, elmondható, hogy minőségbeli összehasonlítást jelöl valamilyen szempont szerint. Fontos azonban kiemelni, hogy az egyenlőség ezen összehasonlítás alapján nem egyformaságot jelent, csupán valamilyen körülmények alapján meglévő hasonlóságot.²⁶

Az egyenlőség előíró formáját jeleníti meg az egyenlő bánásmód követelménye mint alapjog, mely jog több szempontból is speciális. Az alapjogok alapvetően az életviszonyok meghatározott körére vonatkoznak. Ahogy azonban Magyarország Alaptörvényének XV. cikkében is megjelenik, az egyenlőséget általános szabályként kell felfogni, amit minden élethelyzetben, az összes többi alapjoggal összefüggésben, a teljes jogrendszerben alkalmazni kell. Speciális abból a szempontból is, hogy nem önállóan érvényesül, hanem járulékos természetű, mindig valamely más jog megsértésével kapcsolatban merül fel.²⁷

A diszkrimináció fogalma az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti, melynek két fő formája (a további altípusok mellett)²⁸ a közvetlen és közvetett diszkrimináció. A két típus közti különbség abban rejlik, hogy míg a közvetett diszkriminációnál az egyént csupán burkoltan éri hátrányos megkülönböztetés, és csak a lényegi egyenlőség sérelme valósul meg, addig a közvetlen diszkriminációnál ez a különbségtétel nyíltan zajlik, és a formális egyenlőséget is sérti.²⁹ Az előbbi esetkörben valamely rendelkezés látszólag megfelel az egyenlő bánásmód követelményének, úgy tűnik, hogy mindenkit azonos módon kezel, valójában azonban egy bizonyos csoportot döntő hátrány ér alkalmazása következtében, éppen mert eltérő csoportba tartozókat kezel azonos módon. Nyilvánvalóan ez az esetkör a gyakoribb a hétköznapi életben, burkolt volta miatt azonban komoly nehézséget okoz a bizonyítása.³⁰

²⁶ PUNO op. cit. 12–13.

²⁷ TILK i. m. 380.

²⁸ Ld. bővebben: GYULAVÁRI Tamás: Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség. Budapest, LIGA Szakszervezetek, 2003. 9–12.

²⁹ Rebecca C. E. GRAY: Direct discrimination: redemption by general defence? In: David MURPHY (szerk.): *Edinburgh Student Law Review* 2016. Volume III/Issue I. Edinburgh, 2016. 68. <https://bit.ly/49tOdTb>

³⁰ MUHI Erika – UDVARI Márton – IVÁNYI Klára: Az antidiszkriminációs szabályozás helyzete hazánkban, jogvédelem a gyakorlatban. In: KALTENBACH Jenő – MUHI Erika – UDVARI Márton – GESKÓ Sándor – IVÁNYI Klára: *Antidiszkriminációs kézikönyv*. Budapest, Clone Design Kft, 2007. 34–35. <https://bit.ly/4g9JWWK>

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 nagy fokú látenciája miatt.³¹ A legtöbb nemzeti alkotmány tartalmaz valamilyen utalást a megkülönböztetés tilalmára. Ennek egyik fő oka, hogy a magas absztrakciós szint miatt az egyenlőség megvalósítására vonatkozó szabályok könnyen alakíthatók a társadalom aktuális viszonyai szerint. Az európai országok alkotmányában alapvetően kétfajta kodifikációs megoldás létezik: az alkotmányok egy részében csak általánosan tilalmazzák a megkülönböztetést (pl. Belgium, Lengyelország, Norvégia), más alkotmányok viszont tartalmaznak egy konkrét katalógust is, melyben a diszkrimináció legsúlyosabb fajtáit nevesítik (pl. Finnország, Spanyolország, Magyarország). Tipikusan tartalmazni szokta a katalógus a faj, nem, vallás, politikai vagy egyéb meggyőződés, illetve nemzeti hovatartozás alapján történő megkülönböztetés tilalmát, de ezeken kívül még országoként eltérően más eseteket is nevesítenek. Szintén elmondható az Európai Unió országainak jogrendszeréről, hogy szinte mindenhol van törvényi szintű szabályozás, valamint állami szervek felügyelik a szabályok betartását, és a diszkriminált személy részére a bírói út mellett mindenhol nyitva áll egy másik fórum előtti jogérvényesítés lehetősége is, ami a legtöbb államban valamilyen közigazgatási eljárást jelent.³²

Az államnak tehát megfelelő intézményrendszert kell működtetnie. Nem csak az alanyi jogokat, hanem intézményes objektív védelmet is köteles teremtenie az alapjogok érvényesüléséhez. Ez többlet kötelezettség, az alapjogok megsértésétől való tartózkodáson túl megköveteli az államtól az érvényesülésükről való gondoskodást is. Az intézményvédelmi kötelezettség továbbá korlátját szabja az állam alapjogokról való szabad rendelkezésének is, mivel az ezen körben meghatározott intézmények alkotmányos szintű szabályozása okán azok nem módosíthatók egyszerű törvényekkel.³³

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).³⁴ Ez lényegében egy esélyegyenlőségi

³¹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alapjogok korlátozása. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András 2020. [20]. <https://bit.ly/4g0LUJc>

³² BERKES i. m. [17]–[18].

³³ GÁRDOS-OROSZ i. m. [20].

³⁴ 97/80/EK irányelv a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről HL L 14, 1998.1.20., 6–8.

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, a bizonyítási teher megoszlik a két fél között. Így a kérelmezőnek csak valószínűsítienie kell az őt ért hátrányt és a védett tulajdonsággal való rendelkezést.³⁵ 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 panasza megalapozott.”³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸

3.2. Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései

Az Alaptörvény XV. cikke foglalkozik az egyenlőség témakörével.³⁹ Szabályozása több újdonságot is hozott, hiszen korábban az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: korábbi Alkotmány) még nem mondta ki kifejezetten a minden jogban való jogegyenlőséget, csak az emberi és állampolgári jogok megkülönböztetésmentes biztosítására kötelezte az államot. E megfogalmazás oka abban keresendő, hogy a jogegyenlőség eszméjének kialakulásakor az állam még csak igen kis mértékben avatkozott bele polgárai életébe jogszabályokon keresztül, így nem volt szükséges az alapvető jogokon túli jogegyenlőség kimondása. Az idő előrehaladtával azonban egyre több egyéb, az alapjogokon túli jogosultság biztosítására került sor, így szükségessé vált a jogegyenlőség kiterjesztése a

³⁵ 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, indokolás [33].

³⁶ Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III.28.) TT. számú állásfoglalása 2. <https://bit.ly/3OtP1gO>

³⁷ Márton Leó ZACCARIA: *Whose burden is it actually?* In: Marcel SZABÓ – Réka VARGA – Petra Lea LÁNCOS (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*. Hága, Eleven International Publishing, 2015. 605–606. [a továbbiakban: Zaccaria (2015a)].

³⁸ Lilla FARKAS – Orlagh O'FARRELL: *Reversing the burden of proof: Practical dilemmas at the European and national level*. Luxembourg, Publication office of the European Union, 2015. 14–15. <https://bit.ly/3COATwm>

³⁹ Korábban az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/A. §-ában volt szabályozva az egyenlőség kérdése.

nem alapjogi jogosultságokra, illetve az egész jogrendszerre.⁴⁰ Így alakult ki az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogi és a nem alapjogi diszkrimináció elkülönítése. Ennek értelmében az alapjogi diszkrimináció esetén inkább a konkrét alapjog sérelmét vizsgálták az alapjogi teszt (szükségesség-arányosság tesztje) alkalmazásával, és csak az egyéb jogokban történt diszkrimináció esetén alkalmazták az alapjogi tesztnél jóval gyengébb észszerűség tesztjét, valamint hivatkoztak közvetlenül az egyenlő bánásmód sérelmére. Az Alkotmánybíróság ezzel együtt azt is kimondta, hogy a jogegyenlőség nem jelenti a személyek közötti jogon kívüli egyenlőséget, hiszen az emberek nem egyformák egyéni körülményeiket, illetve adottságaikat tekintve.⁴¹

Az egyenlő bánásmód sérelme esetére alkalmazandó diszkriminációs teszt kialakulásának egyik gyökereként említhetjük a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatot, melyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a diszkrimináció tilalmának azt kell céloznia, hogy a jog mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezeljen, és azonos körülményekkel, de az egyéni különbségek figyelembevételével történjen a jogosultságok elosztása. Az államnak az ilyen alapú különbségtétel nem csak joga, hanem sok esetben kötelezettsége is a helyes szabályozási rendszer kialakítása érdekében. Nem minden különbségtétel alkotmányellenes ugyanis, csak az emberi méltóságot sértő diszkrimináció.⁴²

Az emberi méltóság beemelése a diszkriminációs ügyek gyakorlatába tette lehetővé, hogy az emberi méltóságra mint anyajogra visszavezethető, alapjognak nem minősülő jogok vonatkozásában megvalósuló különbségtétel is szankcionálható legyen.⁴³ Szintén így vált a személyek egyenlő méltósága az emberi méltóság fogalmi elemévé.⁴⁴

Az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdése deklarálja, hogy „[a] törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”⁴⁵ Ahogy már fentebb jeleztem, ez változást jelent a korábbi Alkotmány szabályozásához képest. A jogegyenlőség korábban csak az Alkotmánybíróság értelmezésének köszönhetően volt hivatkozható minden jogra nézve.⁴⁶ Bár az Alaptörvényben a jogegyenlőség deklarálása nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság gyakorlatára épül, a minden jogban való diszkrimináció tilalmának explicit kimondására itt sem került sor.⁴⁷ Ez azonban az általános jogegyenlőség elvéből egyértelműen következik, ugyanis

⁴⁰ BERKES i. m. [27], [29].

⁴¹ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, indokolás 3.

⁴² 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, indokolás IV.

⁴³ BERKES i. m. [38].

⁴⁴ KOVÁTS i. m. 185–187.

⁴⁵ Alaptörvény XV. cikk (1).

⁴⁶ KOVÁTS i. m. 185–187.

⁴⁷ BERKES i. m. [40].

az egyenlő bánásmód követelménye valójában az emberi méltósághoz való jog speciális megnyilvánulása, így az egyenlő bánásmód sérelme már önmagában is sérti az emberi méltósághoz való jogot.⁴⁸

A (2) bekezdés egy példálózó felsorolását tartalmazza azon tulajdonságoknak, melyekre tekintettel nem lehet különbséget tenni az egyes emberek között. Ilyen tulajdonságokként nevesíti a fajt, bőrszínt, nemet, fogyatékossgot, nyelvet, vallást, politikai vagy más véleményt, nemzeti vagy társadalmi származást, vagyoni, születési vagy egyéb helyzetet. A szabályozás ilyen kettéválasztásának köszönhetően alakult ki az a helyzet, hogy ha a (2) bekezdésben felsorolt jogokban következett be diszkrimináció, úgy a (2) bekezdés alapján járhat el az Alkotmánybíróság, minden más esetben pedig az (1) bekezdés alapján. Így végső soron a törvény előtti egyenlőség kimondása lehetővé teszi, hogy az egyenlőség szabályait az egész jogrendszerre alkalmazzuk.⁴⁹ Végül a cikk (3) bekezdésével külön kiemelésre kerül a nők és férfiak egyenjogúsága, melynek egyértelműen történelmi okai vannak. Mint már korábban is kifejtettem, a nemek közötti egyenlőség 100 éves múltja sem tekint vissza, és még a mai napig is gyakran történik ezen az alapon diszkrimináció.

A XV. cikk (4) bekezdésében az Alaptörvény elkötelezi magát az esélyegyenlőség és társadalmi felzárkózás előmozdítása mellett, melynek fontos eszköze az esélyteremtés és a pozitív diszkrimináció. A pozitív diszkrimináció keretében az állam úgy segíti a társadalmi felzárkózást, hogy polgárai egyes csoportjainak bizonyos kritériumok alapján előnyöket juttat. Ahogy azt már a korábban említett 9/1990. (IV. 25.) AB határozat kimondta: nem tilos az a diszkrimináció, ami végső soron a társadalom nagyobb egyenlőségét szolgálja.⁵⁰ Fontos leszögezni azonban, hogy ez nem jelent parttalan lehetőséget az állam számára, ugyanis a pozitív megkülönböztetés nyilvánvalóan csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha nem önkényes a különbségtétel, nem korlátoz alapjogot, valamint jogállamisági garanciákat sem sért. A pozitív diszkrimináció ugyan lehetőség az állam számára, melyre alkotmányos alapot az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése ad, azonban ez semmiképp sem tekinthető kötelezettségnek, nem keletkeztet alanyi jogot, így a (4) és (5) bekezdést – utóbbi a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők védelmét nevezi meg – inkább államcélként foghatjuk fel, amelyek megvalósulása nem kikényszeríthető, ellentétben az (1)–(3) bekezdésben foglaltakkal.⁵¹

⁴⁸ KOVÁTS i. m. 192–193.

⁴⁹ BERKES i. m. [40].

⁵⁰ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, indokolás IV.

⁵¹ KOVÁTS i. m. 198.

A magyar szabályozásban az egyenlő bánásmódhoz való jog általános rendelkezéseinek kibontásában a főszerepet az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) kapja, de más ágazati jogszabályok is tartalmaznak egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezéseket, pl. a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.⁵² Az ágazati jogszabályok vonatkozó rendelkezéseinek a szerepe, hogy kiegészítsék az Ebktv. szabályozását, hiszen az élet minden területén előfordulhat diszkrimináció.⁵³

3.3. Az Ebktv. szabályozási rendszere

Az egységes antidiszkriminációs törvény megalkotását több, a korábbi elszórt szabályozás miatt meglévő probléma indokolta. Az ágazati jogszabályokban elhelyezett rendelkezések nem alkottak egységes rendszert, ami jelentősen megnehezítette a sérelmet szenvedők jogérvényesítését. Nem is minden jogterület tartalmazott ilyen tárgyú normákat, és ahol voltak is, ott is sok esetben csak deklaratív formában jelentek meg, nem tartalmaztak közvetlenül érvényesíthető szankciókat. További problémát jelentett, hogy hiányoztak a fogalom meghatározások, így kérdéses volt, hogy pontosan milyen tényállások valósítanak meg diszkriminációt, valamint szintén nem volt egységesen rögzítve a bizonyítási teher kérdésköre. Ezek a problémák, valamint az Európai Unió által alkotott szabályok és az Alkotmánybíróság gyakorlata vezettek végül az Ebktv. megszületéséhez.⁵⁴ Bár az Alkotmánybíróság korábban nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a szabályozás széttagoltsága miatt, azonban annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a jogalkotó korántsem merítette ki a szabályozás adta lehetőségeket. Az esetleges újra szabályozás módjának meghatározását viszont a jogalkotóra bízta.⁵⁵

Az új antidiszkriminációs törvényt végül 2003-ban fogadta el az Országgyűlés, ami rendet teremtett a káoszban, és nem utolsó sorban megfelelt mind az alkotmányos célkitűzéseknek, mind pedig az uniós csatlakozást előkészítő jogalkotási szükségleteknek. Az Európai Unió 1996-ban elkészített fehér könyve a tagjelölt közép- és kelet európai országok számára a csatlakozáshoz szükséges felkészülési követelményeket nem csak formális jogharmonizációs követelményként, hanem gyakorlati érvényesülésként is előírta. Uniós szinten három fő követelmény fogalmazódott meg a magyar antidiszkriminációs törvénnyel

⁵² KOVÁTS i. m. 186–187.

⁵³ MUHI – UDVARI – IVÁNYI i. m. 33–34.

⁵⁴ MUHI – UDVARI – IVÁNYI i. m. 33–34.

⁵⁵ 45/2000. (XII. 8.) AB határozat, indokolás II. 2.

szemben: legyen egyértelmű, hatékony, és pozitív módon is segítse elő az egyenlő bánásmód érvényre jutását.⁵⁶

Az Ebktv. igyekezett is megfelelni az igencsak sokrétű elvárásoknak. Bevezette a fordított bizonyítást, valamint elhatárolta a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetést. Központi kérdéssé tette, hogy védett tulajdonsággal rendelkező személyről legyen szó, mely tulajdonságokat a törvény 8. §-a felsorolja azzal, hogy a felsorolás utolsó elemeként az ‘egyéb helyzete, tulajdonsága, jellemzője’ meghatározást említi.⁵⁷ Ezzel megnyitja a lehetőséget az olyan helyzetekbeni fellépésre, ahol valamilyen nem nevesített okból diszkriminálnak valakit, hiszen – amint a jogalkotó nagyon helyesen felismerte – lehetetlen minden esetkört nevesíteni. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez nem jelent parttalan lehetőséget bármely tulajdonság védetté nyilvánítására,⁵⁸ ugyanis a védelem kizárólag a személy szabadon nem változtatható lényegi tulajdonságaihoz, identitásához kapcsolódik.⁵⁹

Érdemes kiemelni, hogy az Ebktv. nem csupán az irányelvi minimumnak felel meg, hanem jóval szélesebb körben nevesíti a védett tulajdonságokat.⁶⁰ Míg az uniós irányelvek mindössze hat védett tulajdonságot nevesítenek, addig az Ebktv.-ben tizenkilenc ilyen tulajdonság került meghatározásra, és a jogalkotó az ‘egyéb helyzet’ bevonásával még ezt a kört is kibővítette, melynek tartalommal való kitöltését a jogalkalmazóra bízta.⁶¹ Ezzel a megoldással a jogalkotó gyakorlatilag korlátlan tárgyi hatályt biztosít a diszkriminációs ügyek tekintetében, ami európai szinten is nem csak megfelel az általános elvárásoknak, hanem túl is teljesíti azokat.⁶²

Szintén nagyon fontos a hátrányos megkülönböztetés megállapításánál, hogy összehasonlítható helyzetben lévő személlyel szemben érjen valakit diszkrimináció. Az egyének helyzetét illetően homogén csoportokat kell képezni a vizsgálat során, és csak a csoporton belül, tehát egyenlő állású természetes személyek között lehetséges a diszkrimináció megvalósulása.⁶³ Természetesen – ahogy az Alkotmánybíróság is rámutatott – nem csak az eredményezi az egyenlő bánásmód sérelmét, ha azonos csoporton belüli személyek között

⁵⁶ GYULAVÁRI (2003) i. m. 5.

⁵⁷ Ebktv. 8. 9. 19. §.

⁵⁸ MUHI – UDVARI – IVÁNYI i. m. 40.

⁵⁹ BALOGH i. m. 136.

⁶⁰ ZACCARIA Márton Leó: Áldozatvédelem vagy tényleges bizonyítás? A fordított bizonyítás megítélése a foglalkoztatási diszkriminációs ügyek hazai gyakorlatában. *Pro Futuro*, 2015/2. 125–126. [a továbbiakban: Zaccaria (2015b)].

⁶¹ KEGYE Adél: Az egyenlő bánásmód követelménye az uniós jogban. In: SZIKLAI István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. Budapest, ELTE TáTK, 2012. 77.

⁶² Isabelle CHOPIN – Catharina GERMAINE: *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2021*. Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2022. 67. <https://bit.ly/4g9Dnnd>

⁶³ MUHI – UDVARI – IVÁNYI i. m. 35.

teszünk indokolatlan különbséget, hanem az is, ha eltérő csoportba tartozó egyéneket kezelünk azonos módon.⁶⁴

Igen fontos tehát a következmények alkalmazhatósága szempontjából és egyben igen nehéz is a helyes csoportképzés, mivel csak a körülmények teljeskörű és mélyreható mérlegelésével dönthető el, hogy ténylegesen összehasonlítható helyzetben lévőnek tekinthetők-e az érintett személyek. A homogén csoporton belüli különbségtétel csak akkor nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha kellő súlyú alkotmányos indoka van, amely alapvetően az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatban mondott ki először.⁶⁵ Végül nagyon fontos mindkét diszkrimináció típus megállapíthatóságánál a hátrány tényleges és okozatos bekövetkezése is.⁶⁶

Szintén nevesíti a törvény tilalmazott magatartásként a zaklatást, a jogellenes elkülönítést, valamint a megtorlást.⁶⁷

3.4. A jogvédelem lehetőségei

A jogi szabályozás áttekintését követően és a vizsgált téma másik fontos összetevőjéhez közelítve a jogvédelem két lehetséges módjának rövid bemutatása szükséges, különös tekintettel a hatósági eljárási formára. Ehhez a kiindulási pontot szintén az Ebktv. adja, melynek értelmében, ha valaki úgy véli, hogy hátrányos megkülönböztetés érte, több fórumon is lehetősége nyílik jogát érvényesíteni választása szerint: bíróság vagy hatóság előtt.⁶⁸

3.4.1. A bírói út

A bírósági eljárás keretében két fő pertípus lefolytatása lehetséges. Elsőként a személyiségi jogi per említendő,⁶⁹ melyre a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXCV. törvény szabályai szerint van lehetőség. A felperes változatos szankciók alkalmazását követelheti a bíróságtól, melyek aktív vagy passzív magatartás előírásában, illetve pénzfizetési kötelezettség megállapításában nyilvánulhatnak meg.⁷⁰ A bíró a felekhez felhívásokat és kérdéseket intéz, valamint meghatározza a per menetét, viszont önálló bizonyítást nem folytathat, és kötve van a

⁶⁴ 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, indokolás V. 2.

⁶⁵ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, indokolás III.

⁶⁶ MUHI – UDVARI – IVÁNYI i. m. 35.

⁶⁷ Ebktv. 10. §. Ld. bővebben: GYULAVÁRI (2003) 9–12.

⁶⁸ Ebktv. 12. §.

⁶⁹ Ebktv. 12. §.

⁷⁰ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:51–2:53. §.

felek kérelméhez. A bíró a pert ítéletével zárja le, aminek ki kell terjednie a felek összes kérelmének és indítványának elbírálására, azonban azon nem terjeszkedhet túl.⁷¹

A bíróság előtt megindítható másik eljárás a munkaügyi per.⁷² Erre azonban nyilvánvalóan csak akkor kerülhet sor, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése munkaviszonnyal összefüggésben történt. Ennek keretében pedig az eddigiek mellett alkalmazandók az Mt. idevágó szabályai is. Azért fontos külön kiemelni ezt a jogorvoslati lehetőséget, mivel a diszkriminációra sok esetben munkaviszonnyal összefüggésben kerül sor. A per lefolyása nagyon hasonló az általános polgári perhez, de néhány különbség azért felfedezhető, így például a munkaügyi jogvita során nem kötelező a jogi képviselő igénybevétele.⁷³

3.4.2. A hatósági út

Ha a diszkriminált személy a közigazgatási hatósági úton történő igényérvényesítést választja, úgy 2021. előtt az EBH-hoz fordulhatott jogvédelemért. 2021. január 1-ével 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 Bánásmódért 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, és a hatóság sokkal aktívabban vesz részt az eljárásban, önálló vizsgálatot folytathat, és annak eredményét bizonyítékként is figyelembe veheti.⁷⁴

Az alapvető jogok biztosának – közismerten használt eredeti svéd kifejezéssel az ombudsmannak – eljárását kezdeményezheti minden Magyarország területén tartózkodó természetes személy, illetve természetes személyeknek valamely csoportja, jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, továbbá az eljárás megindítására hivatalból is van lehetőség. Az eljárást főszabály szerint a sérelmet szenvedett jogosult megindítani. Az indítványt a közsféra valamennyi szereplője ellen be lehet nyújtani, valamint a magánszemélyek közül azok ellen, akik szolgáltatás nyújtása, áru forgalmazása,

⁷¹ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 2. 233. § 341. § (1).

⁷² Ebktv. 12. §.

⁷³ Pp. 514. § (2).

⁷⁴ András KÁDÁR: *Country report non-discrimination – Transposition and implementation at national level of Council Directives 2000/43 and 2000/78 – Hungary 2024*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024. 9. <https://bit.ly/4g8dGDy>

munkaviszonyban való foglalkoztatás, valamint állami támogatás felhasználása során megsértették az egyenlő bánásmód követelményét.⁷⁵

Az ombudsman eljárási körének csak kevés korlátja van. Mindössze a családjogi, hozzátartozók közötti jogviszonyokban, vallási közösségek hitéleti tevékenységével összefüggésben nem járhat el. Továbbá csak korlátozott mértékben terjed ki eljárási jogosultsága a szervezeteken belüli, tagsági jogviszonnyal összefüggő ügyekre.⁷⁶ Egyedülálló az EU tagállamai között az, hogy az Ebktv. nem deklarálja konkrétan a hatálya alá tartozó területeket, hanem csak azokat a köz- és magánszektorbeli szereplőket, akik kötelesek tiszteletben tartani az egyenlő bánásmód követelményét.⁷⁷

Amennyiben megállapításra kerül a jogsértés, az alapvető jogok biztosa elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, eltilthatja a jogsértőt a további jogsértő magatartás tanúsításától, anonimizált formában közzé teheti a jogsértést megállapító végleges határozatot, bírságot szabhat ki, illetve alkalmazhat külön törvényben meghatározott egyéb jogkövetkezményeket is.

Az ombudsman eljárása díj- és illetékmentes, és az eljárás költségeit is csak abban az esetben kell megfizetnie a kérelmezőnek, ha rosszhiszeműen indította az eljárást. A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, de a döntéssel szemben közigazgatási per kezdeményezhető jogszabálysértésre hivatkozással. Itt azonban már kötelező a jogi képviselet, és illetéket is kell fizetni.⁷⁸

Bíróági és hatósági eljárás ugyan párhuzamosan nem folytatható, arra azonban van lehetőség, hogy egymást követően mindkét fórum előtt lefolytassák az eljárást. Hogy melyik eljárást érdemes megindítani, az attól függ, hogy a sérelmet szenvedett fél mit szeretne elérni. Bíróáshoz akkor érdemes fordulni, ha az érintett kártérítést és/vagy sérelemdíj igényt szeretne érvényesíteni, viszont a peres út hátránya, hogy akár évekig is elhúzódhat az eljárás, és sok költséggel jár. Az ombudsmanhoz ezzel szemben akkor érdemes fordulni, ha az érintett rövid időn belül szeretné elbíráltatni az ügyét, amire az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) által meghatározott szigorú eljárási határidők között lehetősége nyílik. A fent említett előnyök mellett (ingyenesség, gyorsaság, jogi képviselő mellőzhetősége) hátránya ennek az igényérvényesítési formának, hogy kártérítés, illetve sérelemdíj megítélésére nincs mód, az esetlegesen megítélt bírság az államot illeti.⁷⁹

⁷⁵ Ebktv. 1. §, 14. § (1) a). 4–5. §.

⁷⁶ Ebktv. 6. § (1).

⁷⁷ CHOPIN – GERMAINE op. cit. 55.

⁷⁸ Ebktv. 13. § (2), 16. § (3), (4), 17/A. §.

⁷⁹ BODROGI Bea: *A diszkrimináció elleni küzdelem módszerei*. Budapest, 2011. 53–54. <https://bit.ly/4fN9RDT>

4. Ombudsmani jogvédelem alapvető jellegzetességei

A bevezetőben felvázolt gondolatmenetnek megfelelően ebben a fejezetben azt vizsgálom, hogy miért az ombudsman jár el hatóságként a diszkriminációs ügyekben, továbbá arra is választ keresek, hogy ez milyen eredményességgel történik. Ehhez mindenekelőtt az ombudsman intézményének sajátosságaira szükséges kitérnem, de csak olyan mélységben, hogy arra alapozni tudjam további megállapításaimat.

4.1. Az ombudsman intézményének történeti áttekintése

Az ombudsman egy Európa szerte elterjedt alkotmányos intézmény, mely Svédországból indult ki 1809-ben. Kialakulása egybe esik a felvilágosodással együtt járóan az alkotmányról való gondolkodás változásával.⁸⁰ Kezdetben a tevékenysége még nem volt teljesen azonos jelenlegi feladat- és hatáskörével, ugyanis eredetileg a parlamenti hatalom megerősítését szolgálta a királlyal szemben, és az igazságszolgáltatásra is kiterjedt az ellenőrzési jogköre. Sokáig kizárólag Svédországban volt jelen, és csak a XX. században kezdett elterjedni Európában, majd az egész világon a maihoz egyre inkább hasonló feladat- és hatáskörrel.⁸¹ Mára az ombudsman egy világszerte ismert és alkalmazott intézmény, mely jelenleg mintegy 140 államban működik.⁸² Feladatainak bővülése először abban volt megfigyelhető, hogy a második világháború után létrejött új ombudsmani hivatalok egyre inkább egyfajta panaszkezelő szervként kezdtek működni, majd Nyugat-Európában a szovjet típusú rendszerek elnyomására adott válaszként emberi jogi védelmi funkciókat is kaptak. Így született meg a mai klasszikus ombudsmani hatáskör, aminek fő feladata, hogy panaszra, illetve hivatalból indított eljárás keretében felfedje a hatóságok jogsértő tevékenységét vagy mulasztását, amivel a személyek alapjogait sértik vagy veszélyeztetik, és ezáltal biztosítsa a jogszabályok érvényesülését.⁸³

Ahogy Polt Péter találóan megfogalmazta, „az ombudsman alkotmányos túske az állam körme alatt”.⁸⁴ Azonban másik oldalról megközelítve az ombudsman széleskörű elterjedése annak köszönhető, hogy minden parlamentáris demokráciának vannak árnyoldalai, melyből eredő visszasságokat a kormányzás célszerűen megpróbál tompítani, így a kormánynak és

⁸⁰ VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004. 17.

⁸¹ Magyar Helsinki Bizottság: *Mi az ombudsman? Miben segít? Hogy fordulj hozzá?* 2022. <https://helsinki.hu/ombudsman/>

⁸² TAKÁCS Albert: Az ombudsman eszméje és megvalósulásának formái. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 2015/2. 41.

⁸³ DE NEGRI Laura: Az ombudsman és az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló más szervek közötti kapcsolat Magyarország és Horvátország vonatkozásában. *Miskolci Jogi Szemle* 2021/4. 100–102.

⁸⁴ VARGA Zs. András: Személyfüggő az ombudsmani intézmény kihasználtsága? *Ars Boni Jogi Folyóirat*, 2013. 10. 14. <https://bit.ly/417VeXq>

minden állami szervnek együtt kell működnie az ombudsmannal, hiszen mindenkinek közös érdeke az emberi jogok védelme.⁸⁵ Majtényi László szerint a demokratikus politikai eljárás önmagában nem alkalmas az egyéni igények kielégítésére, a polgárok ombudsman nélkül csak az időközönként megtartott választásokon utólag reagálhatnának az egyes történésekre.⁸⁶ Így az egyéni panaszok orvoslására lehet egy jó módszer az ombudsmani hivatal felállítása, amit az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága már 1985-ben is szorgalmazott az R (85) 13. számú ajánlásában.⁸⁷

Az ombudsman intézményének világszerte sok formája létezik az országok jogi és kulturális sokfélesége szerint. 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.⁸⁸ Ennek érdekében a Parlamenti Közgyűlés felszólítja a tagállamokat, hogy kiemelt figyelmet fordítsanak a Velencei Bizottság 2011-ben elfogadott összeállításában az ombudsmanokra megfogalmazott általános követelményekre, melyek zsinórmértékül kell szolgáljanak az európai ombudsmanok számára.⁸⁹

Az ombudsmannak tehát világszerte számos megjelenési formája van, mindazonáltal az intézmény maga mindenhol azonos. Ezt azért fontos tisztázni, hogy láthatóvá váljon, mennyire idegenek bizonyos feladatkörök még ezen a sokféleségen belül is a magyar ombudsman szervezetrendszerétől.

4.2. Az ombudsman Magyarországon

Magyarországon 1989. óta létezik az ombudsman intézménye, 2011-től kezdve pedig alapvető jogok biztosa elnevezéssel tevékenykedik. A korábbi Alkotmány egy általános és egy kisebbségi biztost nevesített, de felhatalmazta az Országgyűlést, hogy további biztosokat válasszon. A két említett biztoson kívül az Országgyűlés még választott egy adatvédelmi biztost és egy jövő nemzedékek országgyűlési biztosát. Így lett négy tagú Magyarországon az

⁸⁵ Luka Glušac: Strengthening Ombudspersons in Central and Eastern Europe. *The German Marshall Fund of the United States Policy Paper*, June 2020. No. 7. 2. <https://bit.ly/4i6gpzn>

⁸⁶ VARGA (2004) i. m. 14–15., 36.

⁸⁷ Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (85) 13. számú ajánlása.

⁸⁸ Council of Europe, Parliamentary Assembly: *Strengthening the institution of ombudsman in Europe*. Assembly debate on 4 October 2013 (36th Sitting) <https://bit.ly/3ZulcDp>

⁸⁹ Council Of Europe, Venice Commission: *Compilation on the Ombudsman institution*. CDL(2011)079. Strasbourg, 2011.12.1. <https://bit.ly/3ATPs13>

ombudsmani intézményrendszer. Az Alaptörvény megszületését követően jelentős átalakuláson ment keresztül az ombudsmani szervezetrendszer. 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 rendelődött helyettesekként, az adatvédelmi biztos tisztsége pedig megszüntetésre került.⁹⁰

Jelenleg az Alaptörvény 30. cikke szól az ombudsman intézményéről. 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.⁹¹

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 hivatalt 2022-ben az ENSZ égisze alatt működő Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetsége (a továbbiakban: GANHRI) 'A' státuszú *National Human Rights Institution* (a továbbiakban: NHRI) minősítésből 'B' státuszba sorolta át.⁹² 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.⁹³ 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.⁹⁴

A GANHRI Akkreditációs Albizottsága (*Sub-Committee on Accreditation*, a továbbiakban: SCA) legfőbb aggályként fogalmazta meg, hogy az alapvető jogok biztos 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 hátterében az

⁹⁰ VARGA Zs. András: Az ombudsman. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2019. 263–264.

⁹¹ HAÁSZ Veronika: Reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos lett? Magyarországi nemzeti emberi jogi intézményének rövid értékelése tíz év távlatából. *Közjogi Szemle* 2021/2. 27–33. <https://bit.ly/3ZwcMvI>

⁹² United Nations Global Alliance of National Human Rights Institutions honlapja. <https://ganhri.org/membership/>

⁹³ SZIKLAY Júlia: Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. *Nemzet és Biztonság - Biztonságpolitikai Szemle*, 2011/10. 86.

⁹⁴ United Nations Global Alliance of National Human Rights Institutions honlapja. <https://ganhri.org/membership/>

alapvető jogok biztosa függetlenségének problémáit véli felfedezni.⁹⁵ Ez a kritika azért is lényeges, mert az alapelvek közül kiemelkedik a nemzeti emberi jogi intézmény függetlenségének követelménye, amely annak legfontosabb garanciális elemeként tételezhető.⁹⁶

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.⁹⁷

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. Ahogy azt az Európa Tanács is megfogalmazza, az ombudsman függetlenségét mind személyi, mind szervezeti szinten garantálni kell. Így nem szabad, hogy utasítható legyen és csak rendkívüli esetben szabad elmozdítani. Fontos szempont továbbá, hogy ne politikai alapon, hanem a jelölt szakmai jártasságára és személyes tulajdonságaira tekintettel válassza meg a parlament.⁹⁸ Az SCA kritikájában kifogásolja a biztos kiválasztására vonatkozó eljárást is. Álláspontja szerint nincsenek egyértelműen meghatározva a kiválasztás kritériumai, nélkülözi az átláthatóságot, a széleskörűséget, a civil szervezetek aktív közreműködését a jelölt állítás során, továbbá fölösleges szűkítést tartalmaz a jogi diploma megkövetelésével, 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.⁹⁹ Álláspontom szerint ez egy 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.¹⁰⁰

⁹⁵ Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation – 14–25 March 2022 43–47. <https://bit.ly/3ZeGr15>

⁹⁶ BÁN-FORGÁCS Nóra: A magyar adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnése és ennek jogkövetkezményei. *MTA Law Working Papers*, 2020/3. 6.

⁹⁷ Társaság a Szabadságjogokért: *Az egyenlő bánásmód védelmére hivatott hatóság működésének kritikája*. 2024. <https://bit.ly/4fPQWIR>

⁹⁸ VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 119–120.

⁹⁹ Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation. i. m.

¹⁰⁰ HAÁSZ i. m. 27–33.

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.¹⁰¹

¹⁰¹ United Nations Global Alliance of National Human Rights Institutions honlapja.
<https://ganhri.org/membership/>

5. Egyenlő Bánásmód Hatóság vs alapvető jogok biztosa

5.1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság története és beolvadásának indokolása

Az EBH létrejöttének hátterében 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. Az irányelv meghatározza a létrehozandó szerv hatáskörének főbb irányait, és deklarálja függetlenségének követelményeit is.¹⁰² Magyarországon e szerv függetlenségét sok kritika érte, mivel annak hatóságkénti megalkotásából eredően a kormány irányítása alatt működött. Ennek ellentételezéseként került bele az Ebktv-be annak kimondása, hogy a hatóság nem utasítható. A deklaráció ellenére sokak számára kérdéses volt annak a megítélése, hogy vajon ez elegendő garancia-e a hatóság függetlenségének biztosítására. Ennek orvoslása céljából vált az EBH 2011-ben autonóm jogállású szervvé, mely megjelenési forma valóban sokkal jobban illett az intézménnyel kapcsolatos eredeti elképzeléshez.¹⁰³ Ettől kezdve az EBH függetlenedett a kormányzati igazgatási intézményrendszerrel, és önálló költségvetése is lett. Ez a változtatás határozottan pozitív irányba befolyásolta az EBH szakmai tekintélyét is, mivel függetlenségének garantálásával a bíróságok is egyre inkább figyelembe vették szakmai állásfoglalását. Mindezen pozitív változások mellett azonban kritikaként meg kell említeni, hogy határozatainak közzétételi formája nem volt kifejezetten felhasználóbarát, ami megnehezítette 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.¹⁰⁴ Mindezek következtében, valamint a hatóság nem megfelelő láthatósága és a tájékoztatás hiánya miatt az EBH szerepe lassú hanyatlásnak indult. Ahogy a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézetének 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

¹⁰² 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról HL L 180, 2000.7.19. 22–26.

¹⁰³ GYULAVÁRI Tamás: Az egyenlő bánásmódra vonatkozó magyar szabályozás. In: NYÁRÁDY Gáborné (szerk.): *Esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. PROGRAMIGAZGATÓSÁG, 2008. 200–204.

¹⁰⁴ ZACCARIA Márton Leó: *Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban*. Doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. 56–57. <https://bit.ly/3Ztaf4P>

eleget a diszkrimináció kérdéskörével.¹⁰⁵ 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 még szó lesz róla.

Az összeolvadás indoklásából kiderül, hogy milyen elképzelések mentén történt a szervezeti átalakítás. Ez a döntés alátámaszthatónak látszik bizonyos ész érvekkel, 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.¹⁰⁶ Az indoklás 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 a körülményekre. Az Alaptörvény rendelkezései szerint ugyanis az alapvető jogok biztosa alapjog védelmi 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 biztosa az indoklás szerint azonban korábban nem rendelkezett azokkal a hatósági jogkörökkel, amik az általa feltárt visszaélések szankcionálását lehetővé tették volna számára, mivel ezeket a független EBH birtokolta, így a széttagoltság miatt nehezebb volt a jogok érvényesítése. Az indoklás kifejti továbbá, hogy az emberi jogok mind szélesebb körű védelmének elterjedése indokolja a független jogvédelmi hatóságok integrálását egy szervbe a hatékonyabb eljárás érdekében.¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁵ Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet: *A diszkrimináció személyes és társadalmi észlelése és az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság kutatási eredmények* 2019. MTA tkszi, Budapest, 2019. 5. 44. 49–50. <https://bit.ly/3ZarO8s>

¹⁰⁶ KÁDÁR op. cit. 94–95.

¹⁰⁷ Végső előterjesztői indoklás az egyes törvényekhez az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényhez. Általános indoklás. *Magyar Közlöny*, Indoklások tára. 153. szám. 2020. december 11. 1737–1738.

5.2. 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 szervezték önálló hatósággá, addig az EBH korábban független hatóság volt, és csak 2021-ben olvadt be az AJBH-ba.¹⁰⁸ 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.

Az ombudsman alapvető feladata az állami, de legfőképp a közigazgatási szervek visszaéléseinek kivizsgálása, azonban általános tendenciának tekinthető Európában, hogy hatásköre az alapjogok védelme tekintetében egyre inkább túlterjed a hatóságok vizsgálatán, és más entitásokat is górcső alá vesz.¹⁰⁹ Ennek oka, hogy a közszolgáltatások mind szélesebb térnyerésével egyre inkább visszaszorulnak a klasszikus közigazgatási jogi belső jogorvoslati eljárások, így a sérelmet szenvedett jogalany részére csak a bírói út maradna, ami jóval hosszadalmasabb és költségesebb. E probléma orvoslására lehet jó megoldás az ombudsman intézkedése, mely eljárásának rugalmassága folytán képes gyorsan kiküszöbölni a végrehajtó hatalom hibáit.¹¹⁰ Az érem másik oldalaként említhetjük azonban, hogy adott esetben olyan hatáskörök is az ombudsman alá kerülnek, amelyek nem illenek oda, ahogy azt az alapvető jogok biztosa esetében is láthatjuk.

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.

¹⁰⁸ VARGA (2019) i. m. 263–264.

¹⁰⁹ Magyar Helsinki Bizottság i. m.

¹¹⁰ VARGA (2012) i. m. 152.

5.2.1. Jogrendszerben való elhelyezkedés

Ha összevetjük a világszerte működő sokféle ombudsmant, általánosságban elmondható, hogy egy népképviselői szerv által megválasztott, mind személyi, mind szervei tekintetben 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.¹¹¹ A három hatalmi ág közül a törvényhozáshoz tartozik,¹¹² ahogy ezt a 17/1994 (III. 29.) AB határozat is kimondja.¹¹³ Amennyiben ugyanis a közigazgatás alá tartozna, nem érvényesülne működésének külső jellege, a bírói hatalmi ág részeként pedig az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódásának kiegészítő jellege veszne el.¹¹⁴ Az ombudsman ilyen elhelyezkedéséből következik, hogy intézkedései fölött nem gyakorolható kontroll, felelőtlen, 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 tényt állapít meg, amit aztán más hatalmi ágak szervei válhatnak kikényszeríthető döntéssé.¹¹⁵ Már ebből is megállapítható, hogy a hatósági hatáskör mint a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó eljárási forma szervezetileg mennyire oda nem illő a minden szempontból a törvényhozói hatalmi ág részét képező ombudsmanhoz.

5.2.2. Szervezeti felépítés

Az AJBH tevékenységét lényegében a mindenkor 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.¹¹⁶ Így az ombudsman feltűnhet inkább megfigyelő-elemző, ún. *'watchdog'*, vagy a *'nép ügyvédje'* szerepben is.¹¹⁷ Egyik sem jobb, mint a másik, csupán más területekre helyeződik a hangsúly. Az előbbi szerepfelfogás több hivatali eljárással, projektmunkával és Alkotmánybírósághoz fordulással jár, és inkább a végrehajtó hatalom

¹¹¹ VARGA (2004) i. m. 14–15., 36.

¹¹² 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.

¹¹³ 17/1994 (III. 29.) AB határozat, indokolás II. 2.

¹¹⁴ VARGA (2004) i. m. 14–15., 36.

¹¹⁵ VARGA (2009) i. m. 261–263.

¹¹⁶ VARGA (2013) i. m.

¹¹⁷ CSINK Lóránt: Az ombudsman, In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 605–606.

alapjogi szempontú átfogó ellenőrzésére koncentrál, míg az utóbbi az egyéni panaszokban való eljárásban kíván meg aktívabb tevékenységet.¹¹⁸

Az alapvető jogok biztosa személyének döntő befolyásából következik azonban az is, 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.¹¹⁹ Az EBH beolvasásával azonban megváltozott a helyzet, mivel olyan 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.¹²⁰

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.¹²¹ 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.¹²² Már ebből a szempontból sem célszerű hatósági feladatokat telepíteni az ombudsmanhoz.

5.2.3. 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 elsőrendű kötelezettsége”.¹²³ Ebből következően minden állami szerv és tisztségviselő

¹¹⁸ HAÁSZ i. m. 27–33.

¹¹⁹ HAÁSZ i. m. 27–33.

¹²⁰ 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, indoklás [36].

¹²¹ GÁRDOS-OROSZ i. m. 20.

¹²² VARGA (2004) i. m. 129.

¹²³ Alaptörvény I. cikk (1).

köteles védeni az alapjogokat. Az ombudsmannak így csak az a feladata, hogy a többi szerv jogvédelmi tevékenységét kiegészítse, valamint ilyen működésüket ellenőrizze.¹²⁴ A biztos tehát – rendszerszintű elhelyezkedéséből és a fő feladataként meghatározott közigazgatási eljárások (tágra értelmezve a közigazgatást) alapjogi szempontú kontrolljából kifolyólag – a polgárok jogvédelmét csak a közigazgatási hatósági eljárásokhoz kapcsolódva láthatja el.¹²⁵ Ezt a nézetet vallja magáénak az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta a 17/1994. (III.29.)¹²⁶ és a 7/2001. (III. 14.) AB határozatokban¹²⁷, hogy csak az állami szervek eljárásában felmerülő visszasságok kivizsgálására terjed ki a biztos feladata.

A diszkriminációs ügyek terén alkalmazható hatósági jogkör tehát azért is kilóg a szervezettrendszerből, mert ennek keretében az ombudsmannak a hatóságok eljárási visszasságainak felderítésén, megállapításán túl jóval szélesebb hatásköre van, és meghatározott esetekben magánszemélyekkel szemben is felléphet.¹²⁸ Amikor ugyanis a magánszemély szerződéskötésre felhívással, szolgáltatás nyújtásával, áru forgalmazásával, munkavállaló foglalkoztatásával, állami támogatásban részesüléssel, vagy ennek felhasználásával kapcsolatban valósít meg diszkriminációt, az ombudsmannak eljárási joga és kötelezettsége keletkezik.¹²⁹

5.2.4. 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, akárcsak 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.¹³⁰ Az eljárás ilyen kettősségével szemben a Velencei

¹²⁴ VARGA (2004) i. m. 75–76. 78.

¹²⁵ VARGA (2012) i. m. 121–122.

¹²⁶ 17/1994. (III.29.) AB határozat, indokolás II. 2.

¹²⁷ 7/2001. (III. 14.) AB határozat, indokolás III. 2.1.

¹²⁸ KOVÁTS i. m. 189.

¹²⁹ Ebktv. 5. §.

¹³⁰ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 39/M. § (1)–(4).

Bizottság is kifejezte aggodalmait, mivel véleménye szerint ez a bonyolult rendszer és az eredeti, illetve szerzett hatáskörök közötti összeütközés a hatékonyság rovására megy.¹³¹

Noha ezen új eljárási jogosítványok – ahogy az összeolvadás indokolása is kifejti – az eddigigől 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.¹³² Az alapvető jogok biztosa ugyanis eredetileg csak úgynevezett *soft law* eszközöket alkalmazhatott, mint például vizsgálódás, értesítés vagy ajánlás megfogalmazása, illetve parlamentnek való jelentéstétel, és döntései nem voltak végrehajthatók. Bár az ombudsmanok kezében a legerősebb eszköz is mindössze az eljárás kezdeményezése más szerv előtt (amire azonban ritkán kerül sor, ugyanis világszinten elmondható, hogy csak különösen súlyos esetben indítanak tényleges eljárást), a demokratikus nyilvánosság felhasználásával mégis jelentős nyomást tudnak gyakorolni a jogtalanságok kiküszöbölése érdekében.¹³³ Ezzel merőben ellentétes, hogy az AJBH szervezeti egységeként az EBFF immár hatóságként járhat el, és alkalmazhatja az Ebktv-ben meghatározott szankciókat.¹³⁴

Az ilyen eljárására vonatkozó szabályokat az Ebktv.¹³⁵ és az Ákr. tartalmazzák, valamint a beolvadás következtében most már az Obtv. is tartalmaz ide vágó rendelkezéseket.¹³⁶ Ez már önmagában különbözik a klasszikus ombudsmani szereptől, mivel annak igen rugalmas eljárását csak az Alaptörvény¹³⁷ és az Obtv. szabályozza, és nem vonatkoznak rá az Ákr. szigorú eljárási szabályai.¹³⁸ Megjegyzem, hogy az Obtv. szerinti eljárás lefolytatása után lehetőség van az Ebktv. szerint is eljárást indítani, ahol már a hatósági jogkörök alkalmazása is lehetséges, azonban fordított sorrend nem alkalmazható.¹³⁹ Ez a lehetőség eljárásjogi szempontból igencsak különös, mivel így gyakorlatilag ugyanaz a szerv, ugyanabban az ügyben kétszer is eljárhat.

¹³¹ KÁDÁR op. cit. 96.

¹³² Végző előterjesztői indoklás az egyes törvényekhez az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényhez. i. m. 1737–1738.

¹³³ Magyar Helsinki Bizottság i. m.

¹³⁴ Obtv. 39/M. § (1).

¹³⁵ Ebktv. II. Fejezet

¹³⁶ Obtv. 39/M. §.

¹³⁷ Alaptörvény 30 cikk (1), (2).

¹³⁸ Obtv. III. Fejezet

¹³⁹ Obtv. 39/M. § (6).

5.2.5. A kontrollmechanizmust érintő problémák

Nagyon fontos kiemelni, hogy az Ebktv. szerinti közigazgatási döntés bíróság előtt támadható meg.¹⁴⁰ Ez szintén egy lényeges különbség a hagyományos ombudsmani eljáráshoz képest, mivel az alapvető jogok biztosja eredetileg nem is hoz kötelező döntést, amivel szemben jogorvoslatra lenne lehetőség, hanem éppen ő maga az, aki egyfajta alternatív jogorvoslatot nyújt.¹⁴¹ 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.¹⁴² 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 kontroll funkcióval 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.¹⁴³

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.¹⁴⁴ Adott körben viszont maga is hatóságként járva el már nem tud az elsődleges feladatának teljes körűen 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

¹⁴⁰ Ebktv. 13. § (2).

¹⁴¹ VARGA (2019) i. m. 268.

¹⁴² Obtv. 39/M. § (5).

¹⁴³ VARGA (2012) i. m. 47. 70. 76. 310.

¹⁴⁴ VARGA (2012) i. m. 121–122.

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,¹⁴⁵ addig hatósági eljárása során az Ákr. által előírt szigorú határidőket kell betartania.¹⁴⁶ Az alapvető jogok biztosa hatósági hatáskörében eljárva szükség esetén tárgyalást tart, illetve bizonyítási cselekményeket is lefolytathat, és megkísérli a felek között egyezség létrehozását.¹⁴⁷ 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.

5.3. 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 nem csökkenhet olyan tempóban a jogsértések száma, amilyen mértékben a panaszok száma visszaesett, amit alátámaszt a diszkriminációnak kitett csoportok beszámolója is.¹⁴⁸ Ezt az állítást Kádár András is megerősíti az Európai Bizottságnak készített jelentésében, hozzátéve, hogy ezzel párhuzamosan csökkent a testület láthatósága, ismertsége is.¹⁴⁹

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.¹⁵⁰ Ennek egyik oka lehet, hogy az EBFF-nél mindössze fele annyian dolgoznak, mint a korábbi EBH-nál annak érdemi működése alatt, valamint megjegyzendő, hogy az EBFF élére három és fél éve történt megalakulása óta sem neveztek ki főigazgatót, holott az Obtv. 42. § (2f) és (2h) bekezdése alapján az EBFF vezetője az egyenlő bánásmódért felelős főigazgató, akinek kinevezése az alapvető jogok biztosának feladata. Ez a mulasztás tehát egyértelműen az alapvető jogok biztosát terheli. A létszámhiány, illetve a főigazgató kinevezésének elmaradása iránti

¹⁴⁵ Obtv. 21. § (2). 23. § (7).

¹⁴⁶ Obtv. 39/M. § (1).

¹⁴⁷ Ebktv. 16. § (6). (13). (16).

¹⁴⁸ Társaság a Szabadságjogokért i. m.

¹⁴⁹ KÁDÁR op. cit. 10–11. 96.

¹⁵⁰ Társaság a Szabadságjogokért i. m.

aggodalmát az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság is kifejezésre juttatta.¹⁵¹ Bár az jól belátható, hogy a létszámcsökkentés indokolt lehet, mivel a hatóság nagyobb szervezetrendszeren belüli működésével, egyes feladatok központilag integráltan is elláthatók, azonban a főigazgató kinevezésének hiányára semmilyen észszerű magyarázat nem adható.

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 ütközhet.¹⁵² Az EBFF-nek az ombudsmani szervezeten belüli marginális voltát támasztja alá az is, hogy az ombudsman legutóbb közzétett éves jelentésében – ami 2022-ben készült el, azóta nem készült ilyen nyilvános jelentés – mindössze 13 oldalt szenteltek az EBFF működésének, míg az EBH utolsó publikált éves jelentése 54 oldal terjedelmű volt.¹⁵³

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 referensi 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.¹⁵⁴ Ezt a gyakorlatot azonban nehéz igazolni, ugyanis a diszkriminációs ügyekben hozott határozatokhoz csak igen 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 kell azonban jegyezni, hogy az ombudsmannak az Ebktv. alapján a határozatok

¹⁵¹ KÁDÁR op. cit. 96.

¹⁵² KÁDÁR op. cit. 10–11. 101.

¹⁵³ 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról HL L 180, 2000.7.19., 22–26.

¹⁵⁴ Társaság a Szabadságjogokért i. m.

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.¹⁵⁵ 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.¹⁵⁶ 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 távolíthatók 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 biztosa csak részben tett eleget, ugyanis a 2012 előtt keletkezett határozatok egyáltalán nem szerepelnek a honlapon, és a 2012 utáni határozatok sem találhatók meg teljeskörűen. Így ebben a tekintetben mindenképpen megállapítható az AJBH jogsértése.

Aggályosnak mondható az is, hogy hiába van alaposan kidolgozva Magyarországon a fordított bizonyítás intézménye, az alapvető jogok biztosa 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.¹⁵⁷ Olyan is előfordult, hogy az EBFF határozatát a

¹⁵⁵ Ebktv. 17/A. § c).

¹⁵⁶ Council of Europe, Parliamentary Assembly (2013) op. cit.

¹⁵⁷ Kúria Kfv.III.37.888/2021/5. számú határozata, indokolás [34].

kérelmező a bíróságon megtámadta, majd ez után a Kúria új eljárásra utasította a hatóságot megfelelő iránymutatással és a fordított bizonyítás lefolytatására való kötelezéssel, aminek az EBFF még így sem tett eleget, így a bíróság ismételten elmarasztalta.¹⁵⁸ 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. Kétségtelen, hogy ezt a nézetet elvileg alátámasztják az Ákr. alapelvei, amelyek között szerepel a minél hatékonyabb és gyorsabb eljárás célja is. Ez a felfogás mindazonáltal – ahogy az Alkotmánybíróság is kimondta – nem helyes. 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 vélelmezéséből adódó fordított bizonyítás miatt – a diszkriminációs ügyekben a tényállás fogalmilag nem tekinthető tisztázottnak.¹⁵⁹

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.¹⁶⁰ Ebből következően a diszkriminációs ügyekben eljáró szervek kötelesek megfelelő eljárást biztosítani az igényérvényesítésre.

A dolgozat témáján ugyan kívül esik, de megjegyzendő, hogy nem csak az ombudsman eljárásában nem kerül mindig kielégítően alkalmazásra a fordított bizonyítás intézménye. Magyarországon sajnos a bírói gyakorlat is megosztott abban a tekintetben, hogy a kérelmezőnek kell-e valószínűsítienie, hogy a hátrány és a védett tulajdonság között az okozati összefüggés fennáll-e. Magának a Kúriának sem következetes a gyakorlata ebben a tekintetben. Bár aligha várható el a tagállamok bíróságaitól a következetes bírói gyakorlat, ugyanis maga az EJEB sem mindig következetes a fordított bizonyítási szabályok alkalmazása tekintetében.¹⁶¹ Míg például a Kúria a Kfv.39.148/2011/7. számú határozatában kimondja, hogy a felperesnek mindössze a hátrány bekövetkeztét kell valószínűsítienie,¹⁶² addig a Kfv.II.37.053/2010. számú

¹⁵⁸ A Kúria Kfv.II.37.580/2023/2. számú precedensképes határozata, indokolás [13]–[20].

¹⁵⁹ 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, indokolás [39].

¹⁶⁰ 6/2024. (IV. 3.) AB határozat, indokolás [36].

¹⁶¹ ZACCARIA (2015a) op. cit. 618–620. 625.

¹⁶² A Kúria Kfv.39.148/2011/7. számú precedensképes határozata, indokolás.

határozat¹⁶³ éppen ellenkezőleg azt állapítja meg, hogy feltétlenül szükséges a hátrány és a védett tulajdonság közötti okozati összefüggés valószínűsítése is a sérelmet szenvedett részéről.¹⁶⁴ Úgy gondolom, hogy e két fajta értelmezés közül – az Alkotmánybíróság álláspontjával egyezően – az előbbi tekinthető helyesnek, mivel az Ebktv. nem követeli meg az okozati összefüggés valószínűsítését, csupán a hátrányt és a védett tulajdonságot említi.

¹⁶³A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.053/2010. határozata, indokolás.

¹⁶⁴ZACCARIA Márton Leó (2015b) i. m. 131–132.

6. Összegzés, de lege ferenda javaslatok

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 fejlődnünk. Uniós szinten ugyanis egy 2019-es felmérés alapján meglehetősen hátul állunk az egyenlő bánásmód gyakorlati megvalósulása tekintetében.¹⁶⁵

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.¹⁶⁶ Ezzel szemben Magyarországon – bár az alapvető jogok biztosa 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 biztosa jelenleg még a jogszabály adta lehetőségekkel sem él, azonban ez a problémának csak egyik aspektusa.¹⁶⁷ 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.¹⁶⁸ 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, nem pedig rendszeridegen hatósági feladatokkal terhelni.

Az EBH beolvasztása az ombudsman hivatalába rendkívül visszás helyzetet szült. Megállapítható, hogy amíg a hazai antidiszkriminációs szabályozás alapvetően megfelelő, addig az intézményrendszeri oldalon komoly problémák mutatkoznak. Az EBH beolvadása olyan rendszertani problémákat eredményezett, amelyek nem csak dogmatikailag feloldhatatlanok, de a diszkrimináció elleni hatékony védelemnek is gátját szabhatják, sőt egyenesen alapjogsértést is megvalósítanak.

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

¹⁶⁵ HARDY – SCHRAEPEN op. cit. 11.

¹⁶⁶ Magyar Helsinki Bizottság i. m.

¹⁶⁷ HAÁSZ i. m. 27–33.

¹⁶⁸ Council of Europe, Parliamentary Assembly (2013) op. cit.

az AJBH-ból, és ismét független hatóságként végzi a munkáját. Hiszen ezen alapjog érvényesüléséhez a szokásosnál erősebb állami beavatkozás szükséges a diszkrimináció nagy fokú látenciája miatt. A diszkrimináció napjainkban is komoly probléma, igen sokan szenvednek tőle, így az ellene történő fellépés az alaptörvényi kötelezettségen túlmenően az államnak polgárai jólléte 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.

Hivatkozott források jegyzéke

Irodalomjegyzék:

- BALOGH Zsolt: A diszkrimináció tilalma In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: *Alkotmányjog - alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2019.
- BÁN-FORGÁCS Nóra: A magyar adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnése és ennek jogkövetkezményei. *MTA Law Working Papers*, 2020/3.
- BERKES Lilla: Egyenlőség. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András, 2019. <https://bit.ly/41b1NbM>
- BODROGI Bea: *A diszkrimináció elleni küzdelem módszerei*. Budapest, 2011. <https://bit.ly/4fN9RDT>
- Isabelle CHOPIN – Catharina GERMAINE: *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2021*. Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2022. <https://bit.ly/4g9Dnnd>
- Council of Europe, Parliamentary Assembly: *Strengthening the institution of ombudsman in Europe*. Assembly debate on 4 October 2013 (36th Sitting) <https://bit.ly/3ZulcDp>
- Council Of Europe, Venice Commission: *Compilation on the Ombudsman institution*. CDL(2011)079. Strasbourg, 2011.12.1. <https://bit.ly/3ATPs13>
- CSINK Lóránt: Az ombudsman, In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016.
- DE NEGRI Laura: Az ombudsman és az egyenlő bánásmód előmozdítását szolgáló más szervek közötti kapcsolat Magyarország és Horvátország vonatkozásában. *Miskolci Jogi Szemle* 2021/4.
- Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III.28.) TT. sz. állásfoglalása <https://bit.ly/3OtP1gO>
- Európai Unió Alapjogi Ügynöksége – Emberi Jogok Európai Bírósága – Európa Tanács: *Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról*, Luxemburg, Európai Unió Kiadóhivatala, 2020. <https://bit.ly/4990MmF>
- Lilla FARKAS – Orlagh O'FARRELL: *Reversing the burden of proof: Practical dilemmas at the European and national level*. Luxembourg, Publication office of the European Union, 2015. 14–15. <https://bit.ly/3COATwm>

- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alapjogok korlátozása. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia. Alkotmányjog rovat*, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András 2020. <https://bit.ly/4g0LUJc>
- Luka GLUŠAC: Strengthening Ombudspersons in Central and Eastern Europe. *The German Marshall Fund of the United States Policy Paper*, June 2020. No. 7. 2. <https://bit.ly/4i6gpzn>
- GOMBOS Katalin (2020): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere* <https://bit.ly/4ied11N>
- GYULAVÁRI Tamás: *Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség*. Budapest, LIGA Szakszervezetek, 2003.
- GYULAVÁRI Tamás: Az egyenlő bánásmódra vonatkozó magyar szabályozás. In: NYÁRÁDY Gáborné (szerk.): *Esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. PROGRAMIGAZGATÓSÁG, 2008.
- HAÁSZ Veronika: Reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos lett? Magyarországi nemzeti emberi jogi intézményének rövid értékelése tíz év távlatából. *Közjogi Szemle* 2021/2. <https://bit.ly/3ZwcMvI>
- Suzana HARDY – Tom SCHRAEPEN: The states and effects of discrimination in the European Union. *OECD Working Papers* 2024. (No.26). <https://bit.ly/3VCfYDI>
- András KÁDÁR: *Country report non-discrimination – Transposition and implementation at national level of Council Directives 2000/43 and 2000/78 – Hungary 2024*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2024. <https://bit.ly/4g8dGDy>
- KEGYE Adél: Az egyenlő bánásmód követelménye az uniós jogban. In: SZIKLAI István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. Budapest, ELTE TáTK, 2012.
- KOVÁTS Beáta: XV. cikk. Egyenlőségi klauzula. In CSINK Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján*. Budapest, Novissima Kiadó, 2021.
- Magyar Helsinki Bizottság: *Mi az ombudsman? Miben segít? Hogy fordulj hozzá?* 2022. <https://helsinki.hu/ombudsman/>
- Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet: *A diszkrimináció személyes és társadalmi észlelése és az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság kutatási eredmények 2019*. MTA TKSZI, Budapest, 2019. <https://bit.ly/3ZarO8s>
- MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003.
- MUHI Erika – UDVARI Márton – IVÁNYI Klára: Az antidiszkriminációs szabályozás helyzete hazánkban, jogvédelem a gyakorlatban. In: KALTENBACH Jenő – MUHI Erika – UDVARI

- Márton – GESKÓ Sándor – IVÁNYI Klára: *Antidiszkriminációs kézikönyv*. Budapest, Clone Design Kft. 2007. <https://bit.ly/4g9JWWK>
- SZIKLAY Júlia: Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. *Nemzet és Biztonság - Biztonságpolitikai Szemle*, 2011/10.
 - Rebecca C. E. GRAY: Direct discrimination: redemption by general defence? In: David MURPHY (szerk.): *Edinburgh Student Law Review 2016*. Volume III/Issue I. Edinburgh, 2016. 68. <https://bit.ly/49tOdTb>
 - Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation – 14-25 March 2022. <https://bit.ly/3ZeGrI5>
 - Reynato S. PUNO: *Equal Dignity & Respect*. Quezon City, Philippine Copyright, 2012. <https://bit.ly/3Owgb6X>
 - TAKÁCS Albert: Az ombudsman eszméje és megvalósulásának formái. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 2015/2.
 - Társaság a Szabadságjogokért: *Az egyenlő bánásmód védelmére hivatott hatóság működésének kritikája*. 2024. <https://bit.ly/4fPQWIR>
 - TILK Péter: Az egyenlőséghez való jog és a diszkrimináció-tilalom megjelenése a Magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: ÁDÁM Antal: *PHD Tanulmányok 1*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, 2004. <https://bit.ly/3CQNDT2>
 - United Nations Global Alliance of National Human Rights Institutions honlapja. <https://ganhri.org/membership/>
 - VARGA Zs. András: Az ombudsman. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2019.
 - VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004.
 - VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Budapest, Pázmány Press, 2012.
 - VARGA Zs. András: Személyfüggő az ombudsmani intézmény kihasználtsága? *Ars Boni Jogi Folyóirat*, 2013. <https://bit.ly/417VeXq>
 - Végső előterjesztői indokolás az egyes törvényekhez az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényhez. *Magyar Közlöny*, Indokolások tára. 153. szám. 2020. december 11.
 - ZACCARIA Márton Leó: Áldozatvédelem vagy tényleges bizonyítás? A fordított bizonyítás megítélése a foglalkoztatási diszkriminációs ügyek hazai gyakorlatában. *Pro Futuro*, 2015/2.

- ZACCARIA Márton Leó: *Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban*. Doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. <https://bit.ly/3Ztaf4P>
- Márton Leó ZACCARIA: Whose burden is it actually? In: Marcel SZABÓ – Réka VARGA – Petra Lea LÁNCOS (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*. Hága, Eleven International Publishing, 2015.

Jogforrások:

- 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- Az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- 9/1990. (IV. 25.) AB határozat
- 21/1990. (X. 4.) AB határozat
- 61/1992. (XI. 20.) AB határozat
- 17/1994. (III.29.) AB határozat
- 22/1996. (VI. 25.) AB határozat
- 45/2000. (XII. 8.) AB határozat
- 7/2001. (III. 14.) AB határozat
- 6/2024. (IV. 3.) AB határozat
- C-4-73. sz. ügy, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra az Európai Közösségek Bizottsága ECLI:EU:C:1974:51
- A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.053/2010. határozata
- A Kúria Kfv.39.148/2011/7. számú precedensképes határozata
- A Kúria Kfv.II.37.580/2023/2. számú precedensképes határozata