



AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG MEGSZÚNÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE

A Velencei Bizottság szakértőinek 2021. szeptember 15-én benyújtott vélemény

A Háttér Társaságról

Az 1995-ben alapított Háttér Társaság Magyarország legnagyobb és legrégebbi leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű, queer és interszex (LMBTQI) civil szervezete. Egy olyan társadalomért dolgozunk, amelyben szexuális irányultsága vagy nemi identitása miatt senkinek sem ér hátrány, ahol az LMBTQI közösség valamennyi tagja szabadon megélheti identitását, és felmerülő problémái megoldásához megfelelő segítséget kap. E célok elérése érdekében a Háttér támogató szolgáltatásokat, többek között jogsegélyszolgálatot működtet; figyelemmel kíséri és dokumentálja az LMBTQI személyekkel szembeni jogsértéseket; szakembereket, többek között jogászokat képez; és érdekvédelemért tevékenységet folytat az LMBTQI emberek emberi jogait tiszteletben tartó törvények és közpolitikák elfogadásáért. Az elmúlt két évtizedben több ezer ember számára nyújtottunk jogi tanácsadást, és több száz erőszak, diszkrimináció vagy zaklatás áldozatává vált LMBTQI személy jogi képviselőjét láttuk el.

Az információk forrása

A jelentésben szereplő információk forrása a magyar jogszabályok, különösen az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII törvény, az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) éves jelentései, az EBH és az alapvető jogok biztosának (AJB) honlapja, az AJB közérdekű adatigénylésünkre adott AJB-4945-2/2021 sz., 2021. augusztus 26-án kelt válaszelevele, valamint az EBH egykori munkatársaival készült interjúk, köztük egy olyan személlyel folytatott interjú, aki az összeolvadást követően az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában (AJBH) is dolgozott.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság háttere

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) 2005-ben létrehozott független állami szerv volt, amelynek célja az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben megnevezett valamennyi védett tulajdonságon - ideértve a szexuális irányultságot és a nemi identitást is - alapuló hátrányos megkülönböztetés és zaklatás elleni fellépés volt. Az EBH feladatai között szerepelt többek között: a sértettek kérelme alapján - illetve bizonyos esetekben hivatalból - indított vizsgálatok lefolytatása; az egyenlő bánásmódot érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök véleményezése; javaslattevés az egyenlő bánásmódot érintő kormányzati döntésekre, jogi szabályozásra; valamint a közvélemény és az érintettek rendszeresen tájékoztatása az egyenlő bánásmód

érvényesüléséről. Az EBH-hoz a 2005–2018 közötti időszakban évente 491–2738 vizsgálat lefolytatására irányuló kérelem érkezett. Az EBH országos, megyei szintű egyenlő bánásmód referensekből álló hálózatot működtetett, akik fogadták a bejelentéseket és mind szakmai, mind tágabb nyilvánosságot megcélzó rendezvényeken népszerűsítették az egyenlő bánásmód követelményét. Az EBH iránymutatásokat adott ki jogalkalmazók számára, hogy hogyan érvényesítsék az egyenlő bánásmód követelményét az iskolai és munkahelyi zaklatás, az oktatási diszkrimináció, az egészségügyi diszkrimináció és a többszörös hátrányos megkülönböztetés tekintetében. Egy, az Európai Unió forrásaiból finanszírozott jelentős méretű fejlesztési projekt részeként 2008–2014 között az EBH 80 többnapos képzést tartott az egyenlő bánásmódról szóló törvény végrehajtásáról, reprezentatív közvélemény-kutatásokat rendelt meg különböző kisebbségi csoportokkal kapcsolatos társadalmi attitűdökről, jogtudatosságról, valamint óriásplakátok, rádió- és tv-spotok segítségével növelte az EBH ismertségét. Az EBH egy kifejezetten informatív honlapot is fenntartott, amely lehetővé tette a diszkriminációval kapcsolatos bejelentések online beküldését, és jól strukturált, kereshető adatbázist tartalmazott anonimizált eseteírásokkal.

Az EBH autonóm és elvi alapokon álló megközelítést alkalmazott az LMBTQI személyekkel szembeni megkülönböztetés és zaklatás kivizsgálása során, amelyet nem csak munkáltatókkal, oktatási intézményekkel, egészségügyi és egyéb szolgáltatókkal, hanem állami szervekkel szemben is alkalmazott. Például 2016-ban az EBH megbírságolta a Fideszes polgármester által vezetett Miskolci Önkormányzatot, amiért az elutasította egy helyi meleg csoport kérelmét, hogy a város nevét használhassák szervezetük hivatalos nevében (EBH/420/2016). 2017-ben az EBH bírságot szabott ki egy nagy állami egyetemre, amiért betiltott egy LMBTQI témákat megvitatni hivatott kerekasztal-beszélgetést az egyetemen (EBH/322/2017). 2017-ben az EBH megállapította, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma és annak vállalatai hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak az azonos nemű párokkal szemben azért, hogy a családi kedvezményekkel kapcsolatos tájékoztató anyagokban nem szerepeltették, hogy azok az (azonos nemű) bejegyzett élettársak számára is elérhetőek a házastársakkal azonos feltételek mellett, valamint azért mert a Szívárványcsaládokért Alapítványt nem voltak hajlandók megjeleníteni a családszervezetek nyilvános felsorolásában (EBH/450/2017, EBH/456/2017). 2019-ben az EBH bírságot szabott ki Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalára, amiért az blokkolta az LMBTQI civilszervezetek honlapjainak elérését a Hivatal helyi számítógépes hálózatában (EBH/157/2019). 2020 tavaszán az EBH volt az egyetlen állami szerv, amely bírálta a kormány azon javaslatát, amely betiltotta a nem jogi elismerését a transznemű és intersex emberek számára.

A reform elfogadása

Az EBH megszüntetését semmilyen nyilvános konzultáció nem előzte meg, egy gyors parlamenti eljárás keretében fogadták el az Igazságügyi Bizottság által benyújtott törvényjavaslatként. Így a kormány elkerülhette azt a törvényi kötelezettségét, hogy társadalmi vitát kezdeményezzen a törvényjavaslatról, ezt a jogszabályok előkészítésében való nyilvános részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény ugyanis csak a miniszterek által előkészített törvényjavaslatok esetén írja elő. A kormány által kezdeményezett

törvényjavaslatok egyéni képviselői indítványként történő benyújtása a kormány általánosan bevett gyakorlata, különösen az erősen vitatott témákban.¹

Az EBH általunk meginterjúvott volt munkatársai mind megerősítették, hogy csak a médiában, illetve az Országgyűlés honlapján hallottak először az EBH megszüntetéséről szóló javaslatról. Az EBH munkatársaival semmilyen módon nem konzultáltak a tervekről. A törvény elfogadása előtt 18 civil szervezet, köztük több egyenlő bánásmód területén aktívan tevékenykedő szervezet ellenezte a reformot,² de ellenvetéseiket figyelmen kívül hagyták.

A reform indoklása

Az EBH-t megszüntető törvényt „egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló törvényjavaslat” címmel fogadták el, de a törvényjavaslat indoklása semmilyen információt nem tartalmazott arról, hogy hogyan javítaná az egyenlő bánásmód érvényesítését a két szerv összevonása. Az indoklás csak homályos utalásokat tett jogvédelmi mechanizmusok más „sikeres” integrációira, mint például a különböző parlamenti biztosok intézményének integrálása vagy a Független Rendőrségi Panasztestület beolvasztása a biztos alá. Ezen szervezeti integrációk sikertörténetként történő lefestése azonban rendkívül problematikus, mivel ezek a szervezeti reformok a védelmi szint csökkenésével jártak, és az ezen a területen tevékenykedő civil szervezetek erősen bírálták ezen reformokat.

2021 augusztusában az AJB honlapján megjelent egy hír, amely szerint az EBH szerkezetátalakítására „a közpénzügyi helyzet” javítása érdekében volt szükség, idézve az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jelentését. Az ÁSZ ellenőrzése azonban csak kisebb eltéréseket állapított meg a szabályoktól, és az egész vizsgálat csak 2021 márciusában indult, hónapokkal az EBH megszüntetése után, így a jelentés megállapításai nem szolgálhattak az EBH megszüntetésének alapjául, azok csak utólagos ürügyet jelentenek.

Meggyőződésünk, hogy az EBH megszüntetését nem az egyenlő bánásmód intézményi keretének javítására vagy a közpénzek megtakarítására irányuló szándék motiválta, hanem a kormány azon szándéka, hogy megszüntesse az egyik utolsó autonóm, jól működő állami szervet, amely nem volt hajlandó alávetni magát a politikai nyomásgyakorlásnak, és önállóan járt el, még akkor is, ha véleménye nem volt összhangban a kormány politikai elvárásaival. A volt munkatársak közül kikerült interjúalanyaink ezt megerősítették: valamennyien úgy vélték, hogy az EBH tevékenysége, különösen az LGBTQI-jogok és a roma iskolai szegregáció kapcsán ellentétes volt a kormány politikai irányultságával, és a kormány már nem volt hajlandó támogatni egy ilyen független állami szerv létét.

Az EBH megszüntetését csak az elmúlt két év szélesebb körű politikai fejleményeinek kontextusában lehet értelmezni: az elmúlt két évben összehangolt politikai támadás indult

¹ Ennek a problémás gyakorlatnak az elemzését lásd: Magyar Helsinki Bizottság - Társaság a Szabadságjogokért - Mérték Médiaelemző Műhely: *Comments of Hungarian NGOs on the Draft Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary and on the Position of the Hungarian Government* May 23, 2013. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HUN_Draft-report_Gov_NGOs_comments_20130523.pdf

² Civilizáció Hálózat: Nagyon rossz lépés az Egyenlő Bánásmód Hatóság beolvasztása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába. <https://helsinki.hu/nagyon-rossz-lepes-az-egyenlo-banasmod-hatosag-beolvasztasa-az-alapveto-jogok-biztosanak-hivatalaba/>

kormánypárti politikusok és a kormányközeli média részéről az LMBTQI emberek ellen, az LMBTQI személyek jogait korlátozó jogszabályokat fogadtak el (a nem jogi elismerésének betiltása; a nem házasságok általi örökbefogadás korlátozása;³ a homoszexualitást és a transznemű identitást „ábrázoló vagy népszerűsítő” tartalmakhoz való hozzáférés betiltása kiskorúak számára). Ez a gyűlöletkampány része a kormány politikai stratégiájának, hogy polarizálja a magyar társadalmat, elterelje a közvélemény figyelmét a szisztematikus korrupcióról és a COVID okozta pénzügyi és társadalmi válság kezelésével kapcsolatos hibáiról, készülve a 2022 tavaszi választásokra. Egy olyan állami szerv működése, amely kiáll az LMBTQI személyek jogai mellett, amikor ezeket a jogokat szisztematikusán támadják a választási kampány részeként, jelentős politikai kockázatot jelent a kormánypártok számára. Két interjúalanyunk is megerősítette, hogy az LMBTQI-jogok nagy szerepet játszottak az EBH megszüntetésében: „A kormány nem akarja, hogy független testületek létezzenek. Az LMBT és a roma szegregációs ügyek közvetlenül szembementek azzal az iránnyal, amit a kormány a közelmúltban képviselt.” Egyik interjúalanyunk elmesélte, hogy a vele folytatott beszélgetés során a biztos az Ebktv.-ben felsorolt védett tulajdonságok közül kizárólag a szexuális irányultsággal és nemi identitással kapcsolatos ügyek számára volt kíváncsi, amely azt mutatja, hogy az LMBTQI-téma komoly aggodalomra adott okot az egyesülés során.

Az alapvető jogok biztosa

Az EBH feladatait és hatáskörét az alapvető jogok biztosa vette át, ennek a változásnak a hatása nem értékelhető a jelenlegi biztos kiszolgáltató társadalmi csoportokkal kapcsolatos tevékenységének figyelembe vétele nélkül. Míg a biztos intézményi helyzete garantálja függetlenségét, a jelenlegi biztos nem él megfelelően a kiszolgáltató csoportok jogainak védelmére terén rendelkezésére álló hatáskörökkel, különösen politikailag érzékeny kérdésekben. A jelenlegi biztos például nem fogalmazott meg álláspontot a fent említett LMBTQI-ellenes törvények parlamenti vitája során és azt követően sem, annak ellenére, hogy a transznemű személyek számos panaszt nyújtottak be a nem jogi elismerésének tilalmával kapcsolatban, ezeket a panaszokat több mint egy éve nem bírálják el. Az egyetlen jelentés, amelyet a biztos a transznemű jogokról a törvény hatályba lépése óta közzétett az Alkotmánybíróság vonatkozó határozata után jelent meg, és a jelentés csupán megismétli az Alkotmánybíróság folyamatban lévő eljárásokkal kapcsolatban tett megállapításait. A biztos hasonlóan inaktív más politikailag kényes kérdésekben is, mint például a migránsok és menedékkérők jogai. Ahogy az egyik interjúalanyunk megjegyezte: „Ami a migránsokat illeti, vannak jelentések készen, de nem publikálják őket.”

A civil szervezetek nagyon kritikusak a biztos ezen területekre jellemző inaktivitása kapcsán. Ezeket az aggodalmakat osztja a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Globális Szövetsége (GANHRI) is, amelynek Akkreditációs Albizottsága azt javasolta, hogy a biztost minősítsék vissza B státuszúvá, mivel „nem szólalt meg oly módon, hogy elősegítse minden ember jogainak védelmét.”⁴ Az EBH feladat- és hatáskörét tehát egy olyan állami szervnek adták át, amelynek jelenlegi vezetése nem védi és nem támogatja valamennyi ember emberi jogait.

³ Ld. *Information on Legislative Changes in 2020 Violating the Equality and the Acquired Rights of LGBTI people in Hungary. A Briefing Written for the Experts of the Venice Commission on 21 May 2021* c. véleményünket.

⁴ Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) 14-24 June 2021 <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN-SCA-Report-June-2021.pdf>

Ahogy egyik interjúalanyunk mondta: „Az ombudsman a törvény szerint ugyan független, de *de facto* nem az.”

Az Egyenlő Bánásmódot Felelős Főigazgatóság szervezeti pozíciója

A 2020. évi CXXVII. törvény alapján az AJB egyenlő bánásmóddal kapcsolatos feladatait az AJBH-n belül egy külön főigazgatóság (Egyenlő Bánásmódot Felelős Főigazgatóság, EBF) látja el. Ez garantálta volna az AJBH-n belüli magas szintű autonómiát egy az EBF munkáját felügyelő, a nyilvánosság által is látható főigazgatóval az élen. Főigazgatót illetve főigazgató-helyettest azonban több mint nyolc hónapja nem neveztek ki, annak ellenére, hogy ezek a pozíciók szerepelnek az AJBH szervezeti ábráján.⁵ Ez eltér a korábbi gyakorlattól: amikor a különálló nemzeti és etnikai kisebbségekért, illetve a jövő nemzedékekért felelős biztosi pozíciók megszűntek, vagy amikor a Független Rendőrségi Panasztestületet integrálták, késedelem nélkül kinevezték a biztoshelyetteseket és a főigazgatót. Ahogy egyik interjúalanyunk mondta: „Egy főosztályá degradálták a hatóságot. Szerintem nem is volt tervben, csak azért írták bele, mert a főigazgatóság mint új intézményi forma elfogadhatóbbá tette a beolvadást, így úgy tűnt, megmaradhat az autonómia.” Egy másik interjúalany is megerősítette, hogy soha nem volt valódi akarat főigazgató kinevezésére: „Főigazgató sincs. Megmondták: Hát itt nem lesz főigazgató, az csak egy lehetőség.”

Az egyenlő bánásmód referensi hálózat megszűnt: míg a hálózat fenntartása nyitott kérdés volt a beolvadásról szóló tárgyalások során, mivel nem született végleges döntés, az EBH a törvény elfogadása után felmondta az ügyvédekkel kötött szerződéseket, és a beolvadás óta új szerződéseket nem kötöttek. Nem világos, hogy a jövőben újraindítják-e a hálózatot.

Az EBH beolvadása azt jelenti, hogy a központi költségvetésben már nem lesz külön költségvetési sor az egyenlő bánásmódot kapcsolódó feladatokra; az ezen területre szánt forrásokat az AJB akár radikálisan is csökkentheti.

A bejelentések kezelése

A beolvadás óta az AJB kétféle eljárást folytat le, amelyek jelentősen különböznek egymástól. Az egyenlő bánásmódotról szóló törvény értelmében a bejelentéseket közigazgatási eljárás keretében vizsgálják, világos határidőkkel, bírság és egyéb szankciók kiszabásának lehetőségével, valamint a bírósági felülvizsgálat kérésének lehetőségével, ha a kérelmező nem elégedett az eljárás kimenetével. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény szerinti eljárások esetében az AJB csak ajánlásokat ad ki, és nem hoz kötelező érvényű döntéseket, nincsenek eljárási határidők sem. Abban az esetben, ha a bejelentő nem határozza meg, hogy melyik eljárás lefolytatását kívánja, az AJBH dönti el, hogy melyik eljárást indítja meg, ami lehetővé teszi, hogy az AJBH a bejelentéseket a szigorúbban szabályozott közigazgatási eljárások helyett a kötetlenebb AJB eljárás irányába terelje. Az ügyelosztás kapcsán a belső viták gyakoriak, interjúalanyaink több olyan esetről számoltak be, amikor a panasz egyértelműen az EBF hatáskörébe tartozott, „de AJB eljárást csináltak belőle, így nem lesz kötelező hatóság döntés, és sokkal jobban elhúzódik az eljárás.”

⁵ <https://www.aibh.hu/en/a-hivatal-szervezete>

Az interjúalanyok más olyan fejleményekről is beszámoltak, amelyek azt mutatják, hogy az AJB kevésbé valószínű, hogy minden lehetséges intézkedést megtesz az egyenlő bánásmód érvényesítése érdekében. Például, ha a bírósági felülvizsgálat jogellenesnek találja az EBF határozatát, az EBF a Kúriához fordulhat bírósági felülvizsgálatért. Legalább egy olyan eset ismert, amelyben egy hivatalból indított EBH eljárásban hozott határozat bírósági hatályon kívül helyezését követően az AJB úgy döntött, hogy nem folytatja az ügyet a Kúrián: „Volt egy ügy, amiben hivatalból indult vizsgálat, ezt korábban [az EBH létezése alatt] vittük volna a Kúriára, most nem fellebbezett az AJB.”

Az EBF személyi állománya

Az AJB képessége arra, hogy feladatait megfelelően lássa el nagymértékben függ attól, hogy kompetens és elkötelezett munkatársak dolgoznak-e a hivatalban. Az EBH több korábbi munkatársa a beadvány során, többen pedig a beadvány óta elhagyták a szervezetet. Az AJBH közérdekű adat igénylésünkre adott válasza alapján a beadvány során hat fő megbízatása szűnt meg. Ebből kettő a feladatok átszervezéséhez kapcsolódott, mindkét személy adminisztratív feladatokat látott el, négy személy pedig nem fogadta el a nekik felajánlott új pozíciót. A bejelentések kivizsgálásában közvetlenül részt vevő további két munkatárs azóta szintén elhagyta az EBF-et. Az EBF jelenlegi munkatársai valamennyiben az EBH-nál dolgoztak korábban. A munkatársak távozása miatt az EBF jelenleg munkaerőhiánnyal küzd. Ahogy egy interjúalany mesélte: „Álláshirdetés volt a nyitott álláshelyek betöltésére, de ez eredmény nélkül ért véget. Ez rendkívül szokatlan. Ez megint olyan látszat-dolognak tűnik.”

A bejelentések száma

A beadvány a bejelentések számának drasztikus csökkenésével járt. 2019-ben (a 2020-as számok még nem állnak rendelkezésre) az EBH-hoz az év során 868 eset érkezett. 2021 első hat hónapjában az EBF-hez mindössze 156 bejelentés érkezett, ami időarányosan a 2019-es bejelentések számának csak egyharmada. Egy interjúalanyunk felidézte, hogy korábban 15-20 esetet vizsgáltak párhuzamosan, míg távozásakor csak 2-3 eset volt rá szignálva. Az interjúalanyok a következő okokat sorolták fel a bejelentések számának ilyen drasztikus visszaesése miatt:

- az egyenlő bánásmód referenci hálózat megszűnése;
- az aktív kommunikáció hiánya,
- az egyértelmű információk hiánya a honlapon: „nem informál arról, hogy mit kell tenniük a panaszosoknak, hogy kérni kell az EBF eljárását, pedig ha valakinek nincs jogi képviselője, nem várható el tőle ekkora jogtudatosság.”

Az interjúalanyok megemlítették a COVID hatását is, de hangsúlyozták, hogy az esetek száma még a tavalyi évhez képest is csökkent, amikor a COVID helyzet már rossz volt.

A döntések átláthatósága

Az EBH honlapján anonimizált összefoglalókat tettek közzé azokról az esetekről, amelyekben az EBH jogsértést állapított meg vagy ahol egyezség született. Azokban az esetekben, amikor az EBH nem állapított meg jogsértést, közös döntést hoztak a közzétételről figyelemmel arra, hogy a határozat tartalmazott-e olyan jogi érvelést, amely más ügyekben is releváns lehet. Az adatbázis év, védett tulajdonság, a diszkrimináció

területet és típusa alapján szűrhető volt. Az EBH honlapja már nem érhető el, még archivált formában sem. Az AJBH honlapja csak az esetek évenkénti böngészését teszi lehetővé, és bár az AJBH a 2012 és 2020 között valamennyi eset-összefoglalót tervezi feltölteni, jelenleg csak a 2020 és 2021-es esetek állnak rendelkezésre, és egyáltalán nincs szándék a 2005 és 2011 közötti esetek összefoglalóinak feltöltésére, annak ellenére, hogy ez a korábbi időszak döntő fontosságú volt a törvény elfogadását követő joggyakorlat kialakításában. Valamennyi interjúalanyunk azt mondta, hogy ha nem teszik közzé az eset-összefoglalókat strukturált módon, az EBF munkája kevésbé lesz átlátható, és ha az emberek nem látják, hogy más emberek milyen ügyekkel fordultak az EBF-hez, az nem ösztönzi őket bejelentés benyújtására.

Átfogó értékelés

A Háttér Társaság azon civil szervezetek közé tartozik, amelyek erélyesen bírálták az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetését, amikor a vonatkozó törvényjavaslatot benyújtották az Országgyűlésben. Az EBF munkájának első nyolc hónapja megerősítette, hogy aggályaink helytállóak voltak. Az EBH AJBH-ba történő beolvasztása inkább „leminősítette” az egyenlő bánásmód kérdését, mintsem javította végrehajtásának hatékonyságát, amint azt a törvény címe sugallja. Az a tény, hogy nem neveztek ki főigazgatót, illetve főigazgató-helyettest, hogy több munkatárs elhagyta az EBF-et, hogy vannak betöltetlen álláshelyek, hogy a bejelentéseket nem az egyenlő bánásmódról szóló törvény, hanem a sokkal kevésbé szabályozott biztosítási eljárás keretében vizsgálják, és különösen a bejelentések számának drasztikus csökkenése azt mutatja, hogy a beolvasztás komoly aggályokat vet fel az egyenlő bánásmód elvének magyarországi érvényesülése kapcsán.