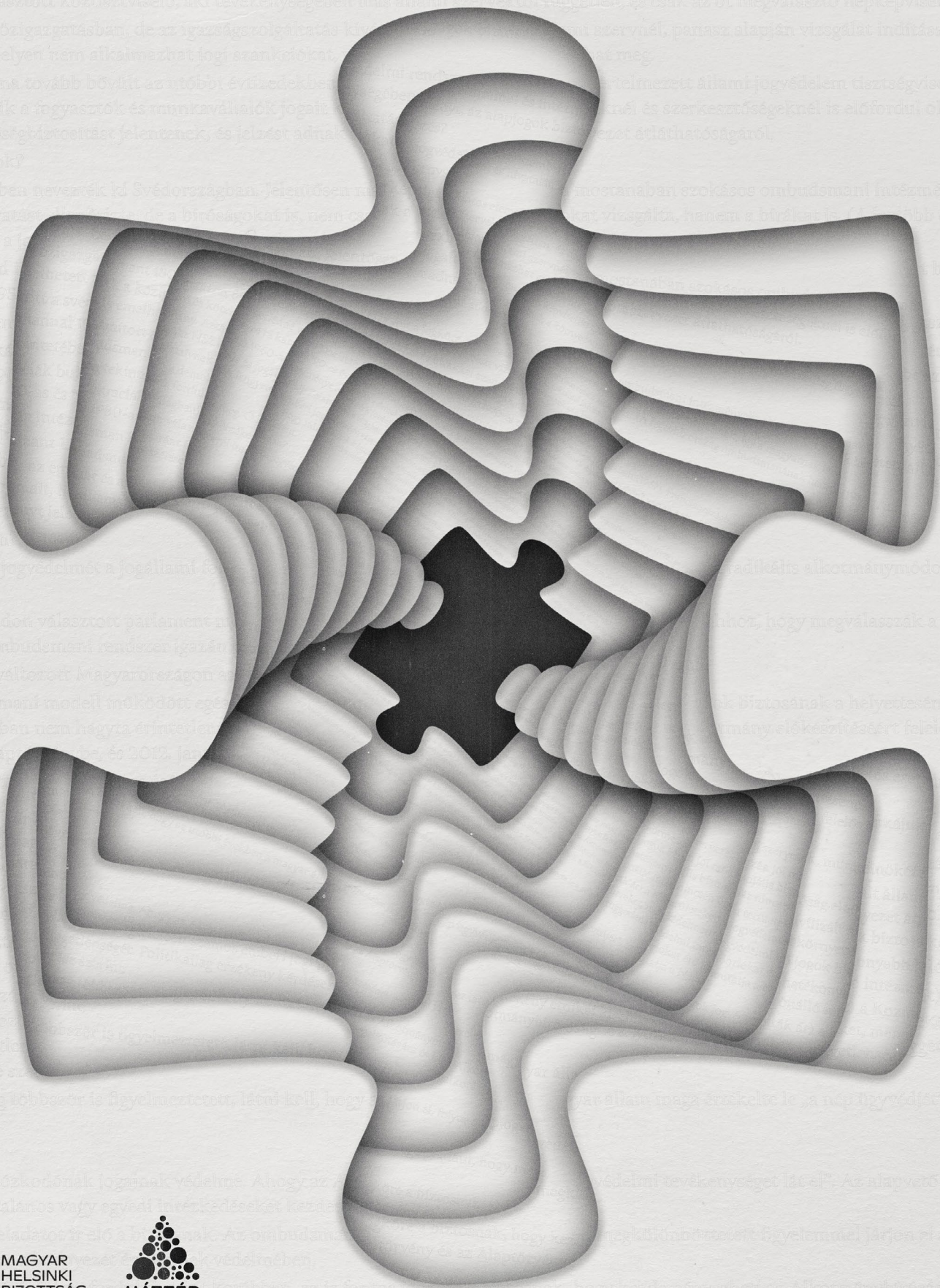




A KIRAKÓS UTOLSÓ DARABJA?

MAGYARORSZÁG NEMZETI EMBERI JOGI
INTÉZMÉNYÉNEK TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSE



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.

Central Europe and the Baltic States

A kiadványt megjelenését a Friedrich Naumann Alapítvány a Szabadságért támogatta. A Friedrich Naumann Alapítvány a Szabadságért nem vállal felelősséget a kiadvány tartalmáért, illetve annak bármely felhasználásáért. Az itt kifejtett nézetek kizárólag a szerzők véleményét tükrözik és nem feltétlenül tekinthetők a Friedrich Naumann Alapítvány a Szabadságért álláspontjának.

A kirakós utolsó darabja? Magyarország nemzeti emberi jogi intézményének teljesítményértékelése

Általános bevezetés

Szerző: Kádár András

A 2010-ben elsőprő győzelmet arató Fidesz-KDNP-kormány az alkotmányos szupertöbbséget kihasználva elkezdte szisztematikusan és tudatosan aláásni a fékek és ellensúlyok rendszerét, gyengítve, megszüntetve vagy elfoglalva azokat az intézményeket és szereplőket, amelyek bármilyen formában ellenőrzést gyakorolhatnak a végrehajtó hatalom felett. Az elmúlt 14 év alatt az ambiciózus államfoglalás folyamata gyakorlatilag beteljesítette a célját, ahogy azt az Európai Parlament jelentése is jelzi, amely Magyarországot egy „választási autokrácia hibrid rezsimjeként” azonosítja.¹

Ennek a folyamatnak az egyik legelső állomása az alapvető jogok védelmével felruházott állami intézmények átvétele volt, beleértve az ombudsman intézményét, amely egyben Magyarország nemzeti emberi jogi intézményének (a továbbiakban: NHRI) szerepét is betölti. A 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)² úgy alakította át (2012. január 1-jei hatállyal) az intézményt, hogy megszüntette a szakosodott ombudsmanok (a környezetvédelmi ombudsman és a kisebbségvédelmi ombudsman) önállóságát, és azokat az Országgyűlés kétharmados többségével választott alapvető jogok biztosának (a továbbiakban: biztos, AJB vagy ombudsman) rendelte alá (azaz gyakorlatilag egypárti jelöltként, az ellenzéki pártok érdemi részvétele nélkül).

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetsége (a továbbiakban: GANHRI) által nem kellően széles körűnek és átláthatónak ítélt eljárásban a kormánytöbbség 2019-ben új ombudsmant választott. A miniszterelnökhöz fűződő korábbi kapcsolata miatt az emberi jogi közösségben attól tartottak, hogy az új kinevezett nem fog hatékony védelmet nyújtani a politikailag érzékeny ügyekben. Sajnos ezeket a félelmeket nem cáfolta az új biztos eddigi teljesítménye, és később megerősítette őket a GANHRI döntése, amely a funkcionális függetlenség hiánya miatt leminősítette a magyar AJB-t.

Az NHRI-k függetlenségét rendszeresen felülvizsgálja a GANHRI Akkreditációs Albizottsága (SCA), amely értékeli, hogy az adott NHRI megfelel-e a „Párizsi Alapelvek”³ követelményeinek, amelyek meghatározzák azokat a nemzetközileg elfogadott minimumszabályokat, amelyeknek az NHRI-knek meg kell felelniük ahhoz, hogy hitelesnek tekinthetők legyenek. Ezek megkövetelik, hogy az NHRI-k a jog, a tagság, a működés, a politika és a források ellenőrzése terén is függetlenek legyenek. A Párizsi Alapelveknek megfelelő NHRI-k „A” státuszt, míg a részlegesen megfelelték „B” státuszt kapnak.

¹ Elérhető itt: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=733295&l=en>.

² A 2011. évi CXI. törvény angol nyelvű változata az alapvető jogok biztosáról a következő címen érhető el: <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011>

³ A nemzeti emberi jogi intézmények státuszára vonatkozó elveket az ENSZ Közgyűlése 1993. december 20-án fogadta el, a 48/134. számú határozatával.

„Az Akkreditációs Albizottság (SCA) 2021. június 14-24. között tartott virtuális üléséről szóló jelentése és ajánlásai” című beszámolójában az SCA úgy vélte, hogy az „AJB [az alapvető jogok biztosja] nem foglalkozott hatékonyan és nyilvánosan az összes emberi jogi kérdéssel, beleértve a kiszolgáltatott csoportokkal, például az etnikai kisebbségekkel, az LMBTI személyekkel, a menekültekkel és a migránsokkal, valamint a politikai és intézményi, a médiapluralizmus, a polgári tér kérdésével és az igazságszolgáltatás függetlenségének tekintett alkotmánybírói ügyekkel kapcsolatos kérdéseket is. Az SCA úgy véli, hogy az AJB nem olyan módon szólalt fel, amely elősegíti valamennyi emberi jog védelmét. Ennek elmulasztása a kellő függetlenség hiányáról tanúskodik. Ezért az SCA azon a véleményen van, hogy az AJB olyan módon működik, amely súlyosan veszélyezteti a Párizsi Alapelveknek való megfelelést.”⁴ Az értékelés első fordulójában az SCA csak ajánlást fogalmaz meg, lehetőséget biztosítva az érintett NHRI számára, hogy intézkedéseket hozzon a feltárt hiányosságok orvoslására, és az intézkedésekről bizonyítékot nyújtson be a GAHNRI-nek.

A magyar ombudsman azonban nem élt ezzel a lehetőséggel. Az SCA 2022. márciusi üléséről szóló jelentés szerint a magyar ombudsman meghallgatását az SCA 2022. március 21-re tűzte ki. „Március 19-én azonban kérte a felülvizsgálat elhalasztását. [...] az SCA igyekezett eleget tenni ennek a kérésnek, és a 2022. márciusi ülésen három új időpontot javasolt az AJB-nek a meghallgatásra. Az AJB azonban visszautasította a meghallgatás alternatív lehetőségeit”⁵, így az SCA-nak a rendelkezésre álló dokumentáció alapján kellett lezárnia az eljárást. Végül, mivel az SCA korábban jelzett aggályait semmi sem cáfolta, a leminősítés véglegessé vált, és jelenleg Magyarország nemzeti emberi jogi intézménye B státusszal rendelkezik, ami a kellő függetlenség hiányát mutatja.⁶

Ezek a fejlemények annál is inkább problematikusak, mivel az ombudsman Magyarországon az emberi jogok védelmére szakosodott intézmények szerepét is betölti. A visszaminősítés időpontjában *A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni nemzetközi egyezmény* jegyzőkönyve (a továbbiakban: OPCAT) értelmében már nemzeti megelőző mechanizmusként (a továbbiakban: NMM) volt kijelölve, és a problémás akkreditációs folyamat közepette két további speciális jogvédelmi intézményt olvasztottak be az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába (a továbbiakban: AJBH): 2020 januárjában a 2008 óta működő Független Rendészeti Panasztestületet minden előzetes nyilvános konzultáció nélkül megszüntették, és feladatait az AJBH-hoz helyezték át. Egy évvel később Magyarország uniós jog szerinti egyenlőségi szervét, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot (a továbbiakban: EBH vagy Hatóság) egy elhamarkodott, érdemi nyilvános konzultáció nélkül bevezetett jogszabály révén beolvasztották az AJBH-ba. A Hatóság egyike volt azon kevés megmaradt jogvédő intézményeknek, amelyek hajlandóak voltak fontos döntéseket hozni az emberi jogok megsértésével kapcsolatban politikailag különösen érzékeny esetekben, és szankcionálni az állami hatóságokat a kiszolgáltatott csoportok, például a romák vagy az LMBTQ+ közösség jogainak megsértése miatt. Az összevonást a Velencei Bizottság⁷ és számos magyar civil szervezet⁸ is bírálta.

Így az a tendencia alakult ki, hogy az összes szakosodott emberi jogvédelmi intézményt összevonják az AJB Hivatalába, ami nemcsak a Hivatal funkcionális függetlenségének hiánya miatt rendkívül problematikus, ami miatt leminősítették Magyarország NHRI-jét, hanem „a több mandátummal

⁴ Elérhető itt: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/08/EN-SCA-Report-June-2021.pdf>, p. 13.

⁵ Elérhető itt: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/SCA-Report-March-2022_E.pdf, p. 43.

⁶ Elérhető itt: https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/04/StatusAccreditationChartNHRIs_27April2022.pdf.

⁷ Elérhető itt: [Venice Commission: Council of Europe \(coe.int\)](https://www.venicecommission.org/en/council-of-europe-coe-int/).

⁸ Elérhető itt: [Microsoft Word - Equal Treatment Authority Civilizacio statement_26112020 \(helsinki.hu\)](https://www.microsoft.com/en-gb/EqualTreatmentAuthority/Civilizacio-statement-26112020-helsinki-hu).

rendelkező szervezetben az intézményi fókusz és az erőforrások csökkenése miatt is”,⁹ ahogy arra az Európai Bizottság 2024. évi jogállamisági jelentésének magyarországi fejezete is emlékeztet.

Ez a jelentés az alapvető jogok biztosának tevékenységét és teljesítményét elemzi annak áttekintése érdekében, hogy a független, szakosodott emberi jogi védelmi intézmények összevonásának és a különböző mandátumoknak az AJB Hivatalában való összevonása hogyan befolyásolta az emberi jogok védelmének szintjét az adott területeken. Értékeli továbbá, hogy az AJB megfelelően teljesíti-e az emberi jogok védelmére vonatkozó megbízatását az adott területeken. Arra is törekszik, hogy feltárja az azonosított hiányosságok kiváltó okait, és ajánlásokat fogalmazzon meg az emberi jogok védelmi szintjének emelésére az érintett területeken.

⁹ Lásd: p. 33. A jelentés letölthető a következő címről: https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

Tartalomjegyzék

A kirakós utolsó darabja? Magyarország nemzeti emberi jogi intézményének teljesítményértékelése ..	2
Általános bevezetés	2
I. Az alapvető jogok biztosa, mint nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységének értékelése	7
I.1. Bevezetés	7
I.2. Költségvetés	7
I.3. Együttműködés más szervezetekkel és a Civil Konzultációs Testülettel	8
I.4. Jelentések	10
I.4.1. Látogatások pszichiátriai osztályokon, fogyatékossgal élők számára fenntartott intézményekben, gyermek- és időotthonokban	12
I.4.2. Büntetés-végrehajtási intézmények és rendőrségi fogdák	13
I.5. Kommunikáció	16
I.6. Ajánlások	19
II. AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDÉRT FELELŐS FŐIGAZGATÓSÁG	20
II.1. Bevezetés	20
II. 2. A korábbi Egyenlő Bánásmód Hatóság	20
II.3. A 2021-es reform: 'integráció'	22
II.3.1. Jogszabályok	22
II.3.2. A módosítás elfogadása	22
II.3.3. A reform igazolása	23
II.4. Az Egyenlő Bánásmódért Felelős Főigazgatóság szervezete és státusza	24
II.5. EBFF személyi állománya	26
II.6. A kapott panaszok száma	26
II.7. A panaszok kezelése	28
II.8. Az ügyek és a határozatok átláthatósága	30
II. 9. Kapcsolatépítés és kommunikáció	33
II.9.1. Országos hálózat	33
II.9.2. Iránymutatás az áldozatoknak és a kötelezetteknek	33
II.9.3. Együttműködés a civil szervezetekkel	34
II.10. Jogszabálytervezetek véleményezése	36
II.11. Általános értékelés	36
II.12. Ajánlások	37
Bibliográfia:	38
Rövidítések:	39
III. A Független Rendészeti Panasztestület utódjaként működő Rendészeti Főigazgatóság tevékenységének értékelése	40

III.1. Az információk forrása	40
III.2. A Független Rendészeti Panasztestület létrehozása és megszüntetése	40
III.3. Az eljárásrend változása	41
III.3.1. Kedvező változások	42
III.3.2. Problematikus változások.....	43
III.4. A változás szervezeti szempontú értékelése	44
III.5. A rendőrségi panaszok kezelése az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában	46
III.5.1. A Rendészeti Főigazgatóság szervezeti pozíciója és személyi állománya	46
III.5.2. Az eljárás időtartama.....	46
III.5.3. A nyilvánosság és a jogalkotó tájékoztatása	47
III.5.4. Bővebb jogosultságok.....	50
III.6. Az ügyfeldolgozásra vonatkozó adatok	51
III.7. Általános értékelés és ajánlások.....	53

I. Az alapvető jogok biztosa, mint nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységének értékelése

Szerző: Moldova Zsófia

I.1. Bevezetés

Az Országgyűlés 2011. október 24-én elfogadta a 2011. évi CXLI. törvényt a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről (a továbbiakban: OPCAT), amelynek célja a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma gyakorlati végrehajtásának biztosítása. Az OPCAT 17. és 18. cikke szerint a részes államok nemzeti megelőző mechanizmusokat hoznak létre, vállalják, hogy rendelkezésre bocsátják a nemzeti megelőző mechanizmusok működéséhez szükséges forrásokat, és ennek során kellően figyelembe veszik az emberi jogok előmozdítására és védelmére szolgáló nemzeti intézmények jogállására vonatkozó elveket. A 19. cikk értelmében az NMM

- rendszeresen megvizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot;
- ajánlásokat tesz az illetékes hatóságoknak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód és a körülményeik javítása, valamint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése érdekében, figyelembe véve az ENSZ vonatkozó normáit; és
- javaslatokat és észrevételeket nyújt be a meglévő vagy tervezett jogszabályokkal kapcsolatban.

2015. január 1-jétől az Ajbt. III/A. fejezete értelmében az NMM feladatait az alapvető jogok biztosa látja el. Jelen jelentés Dr. Kozma Ákos, az alapvető jogok jelenlegi biztosának tevékenységét vizsgálja 2019. szeptember 25-i hivatalba lépésétől. A jelentés záró időpontja 2024. június 30.

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzési albizottsága (a továbbiakban: SPT) 2017-ben látogatást tett az NMM-nél, és a jelentésükben szereplő ajánlások kerültek felhasználásra a jelen értékeléshez.

I.2. Költségvetés

Az Ajbt. 39/D. cikkének (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa legalább 11 munkatársat engedélyez az NMM feladatainak ellátására. A felhatalmazott személyzet tagjai felsőfokú végzettséggel rendelkező szakértők, akiknek kiemelkedő elméleti ismeretekkel vagy legalább ötéves szakmai tapasztalattal kell rendelkezniük a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód tekintetében. Az alapvető jogok biztosa eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is megbízhat, hogy hozzájáruljanak a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátásához.

Jelentésében az SPT bírálta az NMM finanszírozását és erőforrásait. Az SPT látogatásának idején az NMM kilenc fővel látta el feladatait, a törvényben előírt 11 fő minimum helyett. Az SPT jelentése arra is felhívta a figyelmet, hogy az NMM költségvetése nem volt elegendő ahhoz, hogy megfelelően el tudja látni a feladatait.

A helyzet azóta sem változott jelentősen. Az NMM tényleges kiadásai a következőképpen alakultak:

- 2016 – 69 760 490 Ft
- 2017 – 76 217 024 Ft
- 2018 – 82 789 143 Ft
- 2019 – 87 469 230 Ft
- 2020 – 106,325,094 Ft
- 2021 – 86 924 441 Ft

Az adatok nem mutatnak jelentős javulást, különösen, ha figyelembe vesszük a személyi költségekre fordított összeget. Az NMM-nek 2021-ben 55 870 441 Ft állt rendelkezésére a minimálisan szükséges 11 fő foglalkoztatására. Ez fejenként legfeljebb havi nettó 249 085 Ft átlagos havi jövedelmet jelentett, ami nem elegendő a szakterületükön kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább ötéves szakmai tapasztalattal rendelkező szakemberek foglalkoztatásához. Ez azt feltételezi, hogy az NMM megbízatását ellátó szakértőket az ombudsman hivatalán belül különböző költségvetési tételekből fizetik. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az ellenőrző látogatásokat végző személyek nem feltétlenül az OPCAT-tal kapcsolatos feladatokért felelős osztályon dolgoznak.

Az Ajbt.¹⁰ szerint az NMM személyzetének legalább két vagy több jogászból, orvostól, illetve pszichológusból kell állnia. Az NMM jelentései szerint ez a követelmény teljesül.

2022-ben az AJBH nyolc munkatársa vett részt az NMM-látogatásokon, 2023-ban pedig hatan.¹¹ Tekintettel arra, hogy az NMM munkája főként a látogatások ellenőrzésére összpontosul, ez a szám alacsony, nem világos, hogy az NMM által hivatalosan alkalmazott 11 munkatárs milyen feladatokat lát el, és komoly aggályok merülnek fel az NMM ellenőrzési kapacitásaival kapcsolatban.

A törvény azon értelmezése, mely szerint csak ügyvédek, orvosok és pszichológusok lehetnek a személyzet tagjai, téves, mivel a 11 alkalmazott mellett titkárokat és adminisztrátorokat is alkalmazhatnak. Célszerű lenne látogató- és jelentésíró csoportokat létrehozni az erőforrások hatékonyabb felhasználása érdekében.

Egy szakmai rendezvényen elhangzott, hogy az AJBH-nak 11 évbe telne, ha minden hétköznap látogatást kellene tennie az NMM megbízatása alá tartozó összes fogvatartási létesítményben. Tekintettel arra is, hogy az NMM-nek az ellenőrzésen túlmenő feladatai is vannak, megállapítható, hogy a jelenlegi kapacitások nem elegendőek ahhoz, hogy az NMM ellássa a jogszabályban előírt feladatait.

I.3. Együttműködés más szervezetekkel és a Civil Konzultációs Testülettel

Az SPT a jelentésében rámutatott arra is, hogy különösen a fogvatartási létesítmények megfelelő számú látogatásához szükséges erőforrások és kapacitás elégtelensége miatt az NMM más szervezetekkel való együttműködése kiemelkedő fontosságú. A Civil Konzultációs Testület (a továbbiakban: CKT) létrehozása és működése ezért üdvözlendő fejlemény. A CKT működési szabályait az alapvető jogok biztosának a nemzeti megelőző mechanizmust feladatai ellátásában segítő Civil Konzultációs Testület létrehozásáról és eljárási szabályzatáról szóló 3/2014. (IX. 11.) számú irányelve (a továbbiakban: CKT-irányelv) tartalmazza.

¹⁰ Ajbt., 39/D cikk (4) bekezdés

¹¹ A 2023-ra vonatkozó adatok a 2024. július 31-én közzétett jelentéseken alapulnak.

Az NMM mellett működő CKT-t azért hozták létre, hogy tagjai (Magyarországon bejegyzett és működő szervezetek) a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén szerzett kiemelkedő gyakorlati és/vagy magas szintű elméleti tudásuk alapján javaslatokkal és észrevételekkel segítsék az NMM munkáját. A CCB megbízatása három évre szól. Az első CKT (2014-2017) 2014. november 19-én tartotta alakuló ülését, amely nyolc tagból állt.¹² A második CKT (2018-2021) 2018. május 16-án kezdte meg működését, szintén nyolc taggal.¹³ A harmadik CKT 2021. szeptember 22-én tartotta alakuló ülését, és 15 taggal működött.¹⁴

A volt CKT-tagok úgy vélik,¹⁵ hogy 2019 szeptembere előtt dr. Székely László akkori ombudsman elegendő időt hagyott arra, hogy a civil társadalom észrevételeit a testület ülésein megvitassák. A CKT több tagja úgy érezte, hogy bár számos jelentős és érzékeny kérdésben nem érzékelték nyitottságot az együttműködésre, az AJBH munkatársai a magas szintű szakmai munkára való látható törekvésük során számos módszertani kérdésben nyitottak voltak a párbeszédre. Az akkori CKT-tagok visszaemlékezései szerint, bár előfordult, hogy más eseményekre kellett sietnie, a legtöbb esetben dr. Székely végig jelen volt a CKT ülésein, meghallgatta a kritikát és nyitott volt az érdemi párbeszédre. A napirendre és a meglátogatandó fogvatartási helyekre vonatkozó javaslatokat figyelembe vették, és néhány esetben az NMM utólagos látogatást tett olyan fogvatartási helyeken, amelyeket a civil társadalmi megfigyelők már korábban felkerestek (ami a büntetés-végrehajtási intézetek és a rendőrségi fogvatartási létesítmények esetében akkoriban lehetséges volt). Az NMM a CKT-üléseken kívül is együttműködött a civil társadalmat képviselő szervezetekkel. Több meghívást is elfogadott, hogy részt vegyen projektjeikben, workshopokat moderált, és hozzájárult a kutatási erőfeszítésekhez.

A CKT létrehozása és működtetése jelentős lépés volt, de 2019 szeptembere után a CKT tagjai működési nehézségekkel szembesültek.

A CKT-irányelv szerint a CKT ülését szükség szerint, de legalább évente kétszer össze kell hívni. 2020-ban az alapvető jogok biztosa az évi két ülést december 10-re és 11-re hívta össze. Az online esemény korlátozott lehetőséget biztosított a visszajelzésre, illetve egyes esetekben egyáltalán nem volt rá lehetőség. Nem volt lehetőség a napirendről szavazni vagy hozzászólni. Az ülésen több szervezet is jelezte, hogy nem elfogadható, hogy mindkét ülést az év végére időzítették, hiszen az évi két ülés célja éppen az, hogy a CKT civil társadalmi tagjai befolyást gyakorolhassanak az NMM munkatervére és működésére. Ezért több tag nem vett részt az ülésen.

Az AJBH december 10-én küldte meg a CKT 2021. december 17-i ülésére szóló meghívót a tagoknak, ami szintén sérti a CKT-irányelv rendelkezéseit, mivel a CKT-irányelv 8. cikkének (1) bekezdése szerint a CKT üléseire szóló meghívókat legalább nyolc nappal az ülés időpontja előtt kell megküldeni a tagoknak. A nyolcnapos határidő nem túlzó, mivel ez a minimálisan szükséges idő a tagok részvételének

¹² Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége, Magyar Orvosi Kamara, Magyar Pszichiátriai Társaság, Magyar Ügyvédi Kamara, Magyar Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért, Mental Disability Advocacy Centre – MDAC, Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület.

¹³ Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége, Magyar Orvosi Kamara, Magyar Pszichiátriai Társaság, Magyar Ügyvédi Kamara, Magyar Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért, Validity Foundation (korábban: MDAC), Cordelia Alapítvány a Szervezett Erőszak Áldozataiért.

¹⁴ Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége, Magyar Orvosi Kamara, Magyar Pszichiátriai Társaság, Magyar Ügyvédi Kamara, Magyar Katolikus Egyház, Magyarországi Evangélikus Egyház, Magyarországi Református Egyház, Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Alapjogokért Központ, Magyar Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért, Értelmi Fogyatékosokkal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, Pszichiátriai Érdekvédelmi Fórum – Szövetség az emberi jogokért és a pszichiátriai ellátórendszer reformjáért, Pressley Ridge Magyarország – NincsRosszGyerek Alapítvány, Utcajogász Egyesület.

¹⁵ Interjú a 2019 előtt működő CKT két tagjával.

biztosításához és ahhoz, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a felkészülésre. A késedelmes meghívás néhány CKT-tagot nehéz helyzetbe hozott. A CKT-irányelv 8. cikkének (3) bekezdése alapján az ülés határozatképességével kapcsolatban is aggályok merültek fel, mivel az ülést nem hívták össze, és a napirendet sem közölték a vonatkozó szabályok szerint.

A CKT-üléseken a korábbi évekhez képest nagyon kevés lehetőség nyílt valódi párbeszédre és szakmai vitára, az egy-két órás rendezvények nagyrészt az NMM-jelentések ismertetéséből álltak. Ugyanakkor legalább egy jó példát lehet említeni: a szabálysértési eljárásokban felmerülő rendszerszintű problémákról 2022 szeptemberében szervezett műhelymunka fontos és előremutató volt, és lehetőséget biztosított a különböző szervezetek közötti hiánypótló szakmai párbeszédre. Az eseményt egy további workshop követte a témában, amelynek eredményeként az AJBH olyan jogalkotási javaslatot nyújtott be, amely tükrözte a CKT-tagok véleményét, és fontos gyakorlati és szakmai ajánlásokat tartalmazott.

Az AJBH és a civil társadalom közötti együttműködés másik fontos formája a civil szervezetektől érkező panaszok és figyelmeztetések kezelése lenne. Ebben a tekintetben az AJBH teljesítménye a legjobb esetben is vegyes: sok esetben az NMM hatáskörébe tartozó panaszokat nem, vagy csak több év elteltével kezelik,¹⁶ de arra is van jó példa, hogy az NMM a civil társadalom vagy a nemzetközi szervezetek jelzései alapján látogatja meg az intézményeket. Az NMM például 2020-ban a Magyar Helsinki Bizottság panasa alapján látogatott el az idegenrendészeti fogvatartási intézményekbe, és a civil társadalom figyelmeztetései is hatással vannak arra, hogy az NMM milyen mértékű figyelmet fordított a pszichiátriai intézményekre: 2022 óta az NMM munkatársai öt pszichiátriai intézményt látogattak meg (2022-ben kettőt, 2023-ban egyet, 2024 júliusáig pedig kettőt), míg a korábbi időszakban összesen csak egy helyen jártak.

I.4. Jelentések

2019 szeptembere óta az NMM összesen 108 ellenőrző látogatást tett: a munkatársak 48 büntetés-végrehajtási intézményt (köztük 1 büntetés-végrehajtási egészségügyi intézményt), 24 rendőrségi fogvatartási helyet, 2 egészségügyi intézményt, 8 gyermekvédelmi intézményt, fiatalkorúak 4 javítóintézetét és 15 egyéb létesítményt látogattak meg.

Ahhoz, hogy megértsük az NMM munkájának hatókörét, hasznos megvizsgálni a fogvatartottak teljes számát. Az alábbi táblázat a magyar joghatóság alá tartozó fogvatartási intézmények teljes számát mutatja 2021. december 31-én, illetve az igazságügyi intézmények esetében az év utolsó munkanapján.

¹⁶ A civil szervezetek a megválaszolatlan kérelmeket egy erre a célra létrehozott weboldalon gyűjtötték össze: <https://www.valaszoltekozmakos.hu/ugyek>.

I.1. Táblázat: A fogvatartottak száma

Típus	Helyszínek száma	Befogadó-képesség	Fogvatartottak száma
szociális intézmények¹⁷	1 179	79 952	72 023
gyermekvédelmi intézmények	800 ¹⁸	28 861 ¹⁹	21 044 ²⁰
fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetei	5	564	212
kísérő nélküli kiskorúak	1	NA	13
összesen - gyermekvédelem	806	29 425	21 269
büntetés-végrehajtási intézetek	39	18 713 ²¹	18 175
a büntetés-végrehajtás egészségügyi intézményei	2	505	433
összesen - büntetés-végrehajtási rendszer	41	19 218	18 608
egészségügyi²²	108	18 036	8 106
rendőrségi	618	2 630	232²³
menekültügyi őrizet	1	105	2²⁴
bírószági	149	335	55²⁵
ÖSSZESEN	2 901	149 701	120 295

¹⁷ Kivéve a hajléktalanok átmeneti, nappali és éjszakai menedékhelyeit és a kizárólag nappali ellátást nyújtó egyéb létesítményeket.

¹⁸ Nevelőotthoni elhelyezés nélkül.

¹⁹ Kivéve a kizárólag utógondozásra szolgáló szálláshelyeket vagy a külső szálláshelyeket.

²⁰ A szakosított gyermekgondozásban részesülő kiskorúak száma (az utógondozás kivételével).

²¹ Az előző évben indított helyek számának növekedése az év során is folytatódott, további 1 311 férőhelyet hoztak létre.

²² Gyermek-, serdülő- vagy felnőttpszichiátriai és addiktológiai; gerontológiai; fertőző betegségek (beleértve a COVID-osztályokat) kórházi osztályokra vonatkozó adatok.

²³ 2021-ben összesen 99 640 személyt, köztük 13 259 nőt, 5 789 kiskorút és 12 805 külföldi személyt tartottak fogva a rendőrségi fogdáiban.

²⁴ 2021-ben 3 menedékkérő és 25, dublini eljárás alatt álló személy (Met. 31/A (1a)) átlagosan 43 napot töltött menekültügyi őrizetben.

²⁵ Az Országos Bírószági Hivatal adatai szerint 2021-ben összesen 4 114 fogvatartott személy tartózkodott a bíróságok és törvényszékek fogdáiban.

I.4.1. Látogatások pszichiátriai osztályokon, fogyatékossgal élők számára fenntartott intézményekben, gyermek- és idősoththonokban

Szerző: Vinnai Edina

A jelen jelentés által lefedett közel öt év, azaz 60 hónap alatt összesen 26 látogatásra került sor az ilyen típusú intézményekben. 19 jelentést adtak ki az AJB és munkatársai által a pszichiátriai osztályokon, fogyatékossgal élők számára fenntartott intézményekben, gyermek- és idősoththonokban tett látogatásokról. A jelentés határidejéig további hét látogatásra is sor került, de az ezekről szóló jelentéseket még nem tették közzé.

A pszichiátriai osztályokon, fogyatékossgal élők számára fenntartott intézményekben, gyermek- és idősoththonokban tett látogatásokról szóló jelentéseket néhány kivételtől eltekintve általában a látogatást követő évben tették közzé, de például egy 2020. májusi látogatásról szóló jelentést csak 2023-ban tettek közzé, és volt egy 2021. augusztusi látogatás, amelyről 2024 augusztusában még mindig nem állt rendelkezésre beszámoló. A látogatások alacsony száma és az ezekről szóló jelentések elkészítéséhez szükséges idő arra utal, hogy az AJBH nem rendelkezik a feladatai hatékony ellátásához szükséges emberi erőforrással. Ennek következtében az érintett intézmények nem állnak rendszeres ellenőrzés alatt, ami megelőzhetné az esetleges visszaéléseket.

A megválasztását követő két évben az alapvető jogok jelenlegi biztosa szinte minden látogatáson részt vett (kilencből hét alkalommal), míg az ezt követő időszakban csak ritkán volt jelen (17-ből háromszor). Az első két évről szóló jelentések²⁶ Társaság a Szabadságjogokért általi elemzése azonban arra enged következtetni, hogy a látogatások hatékonysága valójában csökkent, amikor a biztos jelen volt: ilyen esetekben az intézményeket gyakran előre tájékoztatták a látogatásról, így volt idejük felkészülni az ellenőrzésre. Ezen túlmenően az NMM a látogatások során nagyon kevés érintett személlyel beszélt, elsősorban a fizikai körülményeket vizsgálta, és a vonatkozó jelentésekben nem tett érdemi ajánlásokat.

A 2022 és 2024 között végrehajtott látogatások esetében gyakran nem egyértelmű, hogy a látogatást előre bejelentették-e, bár nyilvánvaló, hogy az AJBH csak akkor tudja hatékonyan vizsgálni a bezárt intézményeket, ha nem jelzi előre a látogatási szándékát. Az is nyilvánvaló, hogy minél több interjút készítenek bizalmas körülmények között az intézményekben élő érintett személyekkel, annál hatékonyabb a vizsgálat (feltéve természetesen, hogy ezeket az interjúkat hozzáértő szakértők végzik). Ebben a tekintetben fontos megjegyezni, hogy az NMM munkatársai jogosultak arra, hogy pszichológusokat, gyógypedagógusokat, szociális munkásokat és orvosokat vigyenek magukkal az ilyen látogatásokra, akiket arra képeztek ki, hogy hatékonyan kommunikáljanak a traumatizált gyermekekkel, fogyatékossgal élő vagy pszichiátriai betegségben szenvedő felnőttekkel, és megtudják, valójában hogyan kezelik őket az adott intézményben. Az NMM munkatársai általában élnek ezzel a lehetőséggel, jellemzően úgy, hogy a látogatásokba tanárokat, pszichológusokat vagy pszichiáterekeket vonnak be.

Azonban szinte minden látogatás legfeljebb egy napig tart, ami a legtöbb esetben kizárja az érdemi vizsgálatot, hiszen néhány óra alatt nem lehet alaposan feltérképezni az intézmény mindennapi működését, a tipikus problémákat és az esetleges visszaéléseket.

²⁶ [Társaság a Szabadságjogokért | A legkiszolgáltatottabbak védelme helyett csak látszatintézkedéseket végez a nemzeti megelőző mechanizmus](#)

I.4.2. Büntetés-végrehajtási intézmények és rendőrségi fogdák

A büntetés-végrehajtási intézményekben és rendőrségi létesítményekben 2019 szeptembere óta tett látogatásokról szóló jelentéseket áttekintve fontos megjegyezni, hogy az alapvető jogok biztosa és munkatársai számos ilyen fogvatartási helyet látogattak meg. Hangsúlyozni kell, hogy a COVID-járvány kitörése idején számos intézményt meglátogattak, megtéve a szükséges óvintézkedéseket. A 29 látogatás célja vagy részben célja az volt, hogy „megvizsgálják az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető, tömeges megbetegedést okozó járvány következményeinek megelőzése és megfékezése érdekében hozott intézkedéseket, és megvizsgálják”, hogy a veszélyhelyzet miatt bevezetett korlátozások hogyan befolyásolták a fogvatartottak jogait.²⁷

A Szövetség a Kínzás Megelőzéséért (a továbbiakban: APT) által kiadott módszertani útmutató²⁸ szerint a COVID-járvány során is fontos megvizsgálni a fogva tartás körülményeit, különösen azokat, amelyek hatással lehetnek a járvány terjedésére. Ilyen például a túlszűfolttság. Néhány jelentésben a megfigyelők ezt figyelembe veszik, de vannak olyan, a COVID-járvány²⁹ keretében kiadott jelentések, amelyekben csak tényszerűen megállapítják, hogy az intézmény kihasználtsága a látogatás idején 108%-os volt, anélkül, hogy utalnának arra, hogy ez olyan jogsértés, amely járvány idején különösen súlyos következményekkel járhat. Az APT arra is felhívja a figyelmet, hogy a látogatás előtt és a jelentés megírása során külső forrásokból is kell szerezni információkat, de erre nagyon ritkán került sor.

A COVID-járvány idején tett látogatások nagyon rövidek voltak: a biztos és a munkatársai 2020. szeptember 30-án például egynapos látogatást tettek a Tiszaöki Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben (ahol a látogatás napján 984 (!) fogvatartott volt), bár a nagyobb intézmények problémáit nem lehet egynapos látogatások során feltárni,³⁰ még akkor sem, ha a látogatás célja kizárólag a COVID-járvánnyal kapcsolatos helyzet megismerése. A biztos és két kollégája ugyanazon a napon (2020. május 13-án) látogatást tett a több mint 1400 fogvatartottat befogadó Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben³¹ és a közel 600 fogvatartottat befogadó Sopronkőhidai Fegyház és Börtön Büntetés-végrehajtási intézetben,³² amely esetben nemcsak a fogvatartottak számát, hanem a közel 6 órás utazási időt is figyelembe kell venni (ha a látogatók Budapestről indulnak és ugyanazon a napon térnek vissza). A börtönök ellenőrzésével kapcsolatos saját tapasztalataik alapján a szerzők úgy vélik, hogy három megfigyelővel még egy teljes nap is kevés a fogvatartottakkal való bánásmód értékeléséhez egy több mint ezer fogvatartottat befogadó intézményben, még akkor is, ha a felügyelet hatálya olyan kérdésre korlátozódik, mint a megelőző egészségügyi intézkedések.

A COVID-járvány során több jelentés is készült, amelyekben a megfigyelőcsoport számos, a járványhoz nem kapcsolódó általános problémát is leírt és azonosított. Sok esetben azonban ezeket a problémákat

²⁷ A magyar kormány 2020 márciusában hirdette ki az első veszélyhelyzetet. Azóta a kormány - néhány kivételtől eltekintve - fenntartotta a „rendeletek általi kormányzás” rendszerét, amely lehetővé teszi számára, hogy a törvényeket kevés bejelentéssel felülbírálja. További információért lásd a MHB jelentését itt: https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2024/04/HHC_Hungary_states_of_exception_20240402.pdf.

²⁸ <https://www.apth.ch/knowledge-hub/publications/guidance-monitoring-places-detention-through-covid-19-pandemic>

²⁹ Lásd például a Kiskunhalasi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben és mobil járványkórházban tett látogatásról szóló jelentést itt:

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/3418016/OPCAT+jelent%C3%A9s+a+Kiskunhalasi+Orsz%C3%A1gos+B%C3%BCntet%C3%A9s-v%C3%A9grehajt%C3%A1si+Int%C3%A9zet+I%C3%A1t....pdf/9b5c51ba-14c7-00a6-f78f-423257585038>

³⁰ <https://www.ajbh.hu/-/a-tiszaöki-országos-büntetés-végrehajtási-intézetbe-látogatott-az-ombudsman>

³¹

https://www.ajbh.hu/documents/10180/3418016/OPCAT+jelent%C3%A9s+a+Szombathelyi+Bv.+Int%C3%A9zet+I%C3%A1t+og%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l+2728_2020.pdf/691d15d8-e204-525a-9f2e-d2429cb9e220, p. 7.

³² https://www.ajbh.hu/documents/10180/3656566/AJB_750_2021_jelent%C3%A9s.pdf/6a640a4a-e968-5439-8289-5dce6090e485?t=1645182127919, p. 6.

pusztán leíró jelleggel említik, és a megfigyelők nem kísérlik meg az okok azonosítását, vagy legalábbis a jelentésben nem jelzik, hogy ilyen kísérleteket tettek volna.

Például az Emberi Erőforrások Minisztériuma Nagykanizsai Javítóintézetben 2020. április 29-én tett látogatásról szóló jelentésben³³ az szerepel, hogy „a negyedik fiatal a látogatás időpontjában mindkét előzetes letartóztatási csoportban bántalmazás áldozata lett, és a másik intézetbe történő átszállításáig az egészségügyi egységben helyezték el a védelme érdekében”. A jelentés egy további részében a következőket írják: „Egy fiatal esetében, akit orrtörés miatt járóbetegként kórházba szállítottak [...]”. A jelentés nem tartalmaz további információkat sem az érintett fogvatartottakról, sem arról, hogy mi történt velük. Az NMM fő célja a kínzások megelőzése, és a feltárási látogatás során meg kellene vizsgálni, hogyan keletkeztek az ilyen sérülések, szükség esetén további intézkedéseket kellene tenni, és a megállapításokat be kellene foglalni a jelentésbe, még akkor is, ha a látogatás elsődleges célja a járvány terjedésének megakadályozására tett intézkedések ellenőrzése volt.

Hasonlóképpen alaposan meg kellene vizsgálni, és az NMM-nek következtetéseket/ajánlásokat kellene megfogalmaznia, amikor a védelemhez való alapvető jog gyakorlásával kapcsolatban aggályok merülnek fel, például amikor megállapítást nyer, hogy „A védőügyvédek elektronikus úton, az ügyvédi kamarán keresztül nevezik ki, ami jól működik, de egy kicsit nehezebb, amikor a kinevezés hétvégén történik”,³⁴ azonban ez is egy olyan kérdés, amelyet az egyik jelentésben csak futólag említene, további kifejtés vagy ajánlások nélkül.

Gyakori probléma, hogy a látogatásokról szóló jelentések jóval később, vagy egyáltalán nem kerülnek fel az AJBH honlapjára, és néhányszor csak hosszasan, célzott keresés után lehet megtalálni. Például az ajbh.hu oldalon (az AJBH honlapján) 2020-ra vonatkozóan 27 látogatás került felsorolásra, míg a „2020-as jelentések” fül alatt csak 14 jelentés van feltöltve. Ez különösen akkor sajnálatos, ha a jelentés annyira aktuális, hogy a lehető leghamarabb közzé kell tenni. Az alapvető jogok biztosa például 2020. október 7-én látogatást tett a Váci Fegyház és Börtön Büntetés-végrehajtási Intézetben, amelynek során az NMM munkatársai a COVID-járvány keretében bevezetett intézkedéseket és a járvány hatását vizsgálták. A látogatásról szóló jelentést 2023-ban tették közzé, amikor a benne foglaltakat már csak korlátozottan lehetett hasznosítani, mivel a járvány addigra régen véget ért. Hasonlóképpen, az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben 2021. január 15-én³⁵ tett látogatásról szóló jelentés is csak 2023-ban jelent meg.

Problémát jelent az is, hogy sok jelentésben nem szerepel, hogy hány fogvatartottat és milyen körülmények között hallgattak ki a látogatás során. Célszerű lenne ezt az információt minden jelentésben feltüntetni.

A jelentések a különböző fogvatartási helyeken fogvatartottak problémáit nagyon különböző nézőpontokból és nagyon különböző mélységben tárják fel. Néhány jelentésből kiderül, hogy a megfigyelők több fogvatartottal is interjút készítettek, és a jelentésekben szerepelnek a fogvatartottak nézetei.³⁶ Vannak azonban olyan jelentések is, amelyekben a fogvatartottak nézőpontja csak korlátozott mértékben szerepel, a jelentés a szabályok leírására korlátozódik anélkül, hogy mélyebben elmélyedne a fogvatartottakra vonatkozó gyakorlati végrehajtásban³⁷, vagy akár teljes mértékben a

³³ Lásd a [Nagykanizsai Javítóintézetben 2020. április 29-én tett látogatásról szóló jelentést](#).

³⁴ Lásd a [Szarvasi Rendőrkapitányságon 2021. június 2-án tett látogatásról szóló beszámolót](#), p11.

³⁵ Lásd az [Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben 2021. január 15-én tett látogatásról szóló beszámolót](#).

³⁶ Erre példa az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben 2021. január 15-én tett látogatásról szóló jelentés.

³⁷ Lásd például a [2020. február 18-19-én három rendőrőrsön tett látogatásról szóló jelentést](#).

bűnüldözési szempontokra összpontosít. Erre példa az Emberi Erőforrások Minisztériumának Aszódi Javítóintézetében 2020. május 21-én tett látogatásról szóló jelentés. A jelentés szerint: *„Az engedély nélkül távol lévők között voltak olyanok, akik több mint két éve vagy majdnem két éve szökésben voltak, és olyanok is, akik már 1,5 hónapja voltak távol. Az igazgató elmondta, hogy többnyire a rövid távú eltávozás után fordul elő, hogy a fiúk nem térnek vissza. A látogatás évében összesen 47 esetben fordult elő engedély nélküli hiányzás. Az igazgató gyanította, hogy a tartósan hiányzók közül néhányan időnként külföldre utaztak. Feltételezhető, hogy a tartósan hiányzó fiatalok esetében nagy a visszaesés kockázata, mivel Magyarországon nem tanulhatnak és nem dolgozhatnak legálisan. Valószínűleg külföldön sem tudják biztosítani a megélhetésüket, mivel nem rendelkeznek megfelelő iskolai végzettséggel és nyelvtudással. Ilyen esetekben meg kell fontolni az európai elfogatóparancs kiadását.”*

Voltak olyan látogatások is, amelyek során különböző okokból nem volt lehetőség a fogvatartottak problémáinak feltárására vagy átfogó mélyinterjúk készítésére. A COVID-járvány időszakában az NMM előre bejelentett látogatásokat tett, ami a járvány miatt nyilvánvalóan indokolt volt. Ugyanakkor több olyan látogatás is történt, ahol a vizsgált helyszíneken nem volt jelen fogvatartott, például a Fonyódi és a Tamási Rendőrkapitányságon, valamint a Gárdonyi Rendőrkapitányság Martonvásári Rendőrőrsén. Bár a megfigyelőcsoport betekintett a dokumentumokba, a fogvatartottak álláspontját nyilvánvalóan nem lehetett beépíteni a vonatkozó jelentésekbe. Néhány látogatás során a megfigyelőcsoport összetétele nem tette lehetővé a fogvatartottak helyzetének feltárását. Az idegenrendészeti fogdáknban tett látogatások során³⁸ például az NMM munkatársai öt fogvatartottat hallgattak ki tolmács nélkül. A jelentésből nem derül ki egyértelműen, hogy milyen szempontok alapján választották ki a megkérdezetteket, és aggodalomra ad okot, hogy tolmács hiányában a munkatársak csak olyan fogvatartottakkal tudtak interjút készíteni, akik beszéltek magyarul, angolul, németül vagy franciául.

Bár néhány jelentés jól átgondolt, több intézményt is érintő ajánlásokat tartalmaz,³⁹ sok jelentésben az ajánlások gyakran nagyon általánosak. Előfordul például, hogy az NMM rendszerszintű problémát azonosít, de a jelentés csak a helyi szintre vonatkozó ajánlásokat tesz. A Keszthelyi Rendőrkapitányságon tett látogatásról szóló jelentésben⁴⁰ a következők olvashatók: *A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Keszthelyi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy [...] intézkedjen annak érdekében, hogy az előállított személy orvosi vizsgálata során a kísérő rendőr hallótávolságon kívül tartózkodjon, hogy ne legyen fültanúja az orvos és fogvatartott közötti bizalmas párbeszédnek [...]”* Az orvosi vizsgálatokkal kapcsolatos problémát szinte valamennyi, a rendőrségi létesítményekben tett látogatásokról szóló jelentés megemlíti, ami azt mutatja, hogy a rendőrség központi vezetésének kell foglalkoznia ezzel a gyakorlattal, amely általában véve sérti a fogvatartottak jogait, azonban a jelentésekben nincs jele annak, hogy a problémát felvetették volna az országos parancsnokságon. Ebben az összefüggésben a szerzők hangsúlyozzák, hogy az NMM felelőssége, hogy ajánlásokat tegyen az azonosított rendszerszintű problémákkal kapcsolatban, és nyomon kövesse az ezekre adott válaszokat, mivel a nyomon követés célja az azonosított visszaélések orvoslása és a jövőbeli jogsértések megelőzése.

³⁸ Lásd a Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyei Rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Szálláshelyén és a Nyírbátori Idegenrendészeti Szálláshelyen 2020. szeptember 18-án tett látogatásokról szóló jelentéseket.

³⁹ Erre példa az Emberi Erőforrások Minisztériumának Rákospalotai Javítóintézetében és Központi Speciális Gyermekotthonában 2022. március 2-3-án tett látogatásról szóló jelentés.

⁴⁰ Lásd a Keszthelyi Rendőrkapitányságon 2021. január 21-én tett látogatásról szóló jelentést.

I.5. Kommunikáció

A nemzeti megelőző mechanizmus büntetés-végrehajtási intézetekben és rendőrségi fogdáknak tett látogatásait abból a szempontból is elemezték, hogy a látogatások, a látogatások megállapításai és az ezek alapján tett ajánlások hogyan kerültek a nyilvánosság elé.

Megvizsgáltuk az AJBH és az NMM hivatalos honlapjait és sajtóanyagait, valamint elemeztük a hivatalos Facebook-oldalaik tartalmát és az ott közzétett látogatási jelentéseket. (Mivel az Instagram- és a Facebook-oldalak tartalma a börtönlátogatások esetében gyakorlatilag azonos volt, és az Instagram-oldal egy ideig inaktív volt, csak a Facebookon közzétett tartalmakat elemeztük.)

Elemzésünk során azt vizsgáltuk, hogy a meglátogatott intézmények, az ott fogva tartott személyek és maga az ombudsman hogyan jelentek meg a sajtóanyagokban, és milyen üzenetet közvetítettek a sajtóanyagok részét képező szövegek, képek és videók. Ennek meghatározásához négy kérdést tettünk fel, amelyekre lehetséges válaszokat adtunk, hogy képesek legyünk számszerűsíteni, objektíválni, majd összehasonlítani a honlapon és a közösségi médiában való megjelenéseket.

I.2 Táblázat: Az NMM kommunikációs tevékenységének elemzése

Kérdés	Válaszlehetőségek	A honlapra vonatkozó eredmények (szám; %)	A közösségi médiára vonatkozó eredmények (szám; %) * 17 látogatásra vonatkozó sajtóanyagot vizsgáltak meg
Mi a sajtóanyag fő üzenete?	az NMM felügyeli az intézményt	24 (57,1%)	4 (25%)
	a fogva tartással kapcsolatos problémák kiemelése	0 (0 %)	0 (0%)
	javaslat a jövőbeli javításra és fejlesztésre	0 (0%)	0 (0%)
	az NMM munkájának elismerése	1 (2%)	0 (0%)
	a látogatás ténye	16 (38,1%)	12 (75%)
	Egyéb	1 (2,0%)	0 (0%)
Kik jelentek meg a sajtóanyagban?	– a fogvatartottak – a meglátogatott intézmény munkatársai – az NMM munkatársai – egyéb	A 42 sajtóanyagból 36-ban (85,7%) csak a meglátogatott intézmény és az NMM munkatársait említették. További három olyan sajtóanyag volt (9,0%), amelyben más	A 16 megjelenésből 13-ban (81,2%) az NMM és a meglátogatott intézmény munkatársai szerepeltek. A

	Ezen kérdés esetében több válasz is lehetséges. Így ha egy sajtóanyag a fogvatartottak helyzetével és a személyzet munkájával is foglalkozott, mindkét megjelenési formát meg lehetett jelölni.	szakembereket és egyéb szereplőket is megemlítettek. A 36 vizsgált sajtóanyagból három (8,5%) nemcsak szakembereket, hanem fogvatartottakat is említett. Nem volt olyan sajtóanyag, amelyben csak a fogvatartottak szerepeltek volna (szemben a kizárólag az NMM személyzetét bemutató sajtóanyagokkal). Ez azt jelenti, hogy a sajtóanyagok 93%-ában nem szerepeltek azok a fogvatartottak, akiknek a körülményeit és bánásmódját az NMM-nek vizsgálnia kellene.	sajtóanyagok közül háromban (18,7%) a szakemberek mellett a fogvatartottak is szerepeltek. A következtetés hasonló a hivatalos honlapra vonatkozó következtetéshez: a sajtóanyagok kevesebb mint egyötödében szerepeltek a fogvatartottak, és nem voltak olyan anyagok, amelyekben csak a védendő csoport tagjai szerepeltek volna. Egy esetben nem találtunk anyagot a látogatásról a közösségi médiában.
Ki szerepel a képeken?	– a fogvatartottak – a meglátogatott intézmény munkatársai – az NMM munkatársai – a meglátogatott intézmény – egyéb Ezen kérdés esetében több válasz is lehetséges. Így ha egy sajtóanyag a fogvatartottak helyzetével és a személyzet munkájával is foglalkozott, mindkét megjelenési formát meg lehetett jelölni.	Az NMM által kiadott sajtóközleményekben szereplő 41 fotó közül 32-n (78,0%) a meglátogatott intézmény és az NMM munkatársai is szerepelnek. További nyolc olyan fotó volt, amelyen egy másik személy volt jelen (de nem egy fogvatartott). Az előző kategóriával együtt tehát a fotók 100%-a szakembereket ábrázol, fogvatartottakat egyáltalán nem. (Megjegyzendő, hogy van egy olyan videó, amelyben fogvatartottak is láthatóak.) Egy sajtóanyaghoz nem csatoltak képet.	A sajtóanyagokat 16 látogatás alkalmával tették közzé a hivatalos közösségi oldalakon. A képek a hivatalos honlapon használt képek közül kerültek ki, így megállapításaink és következtetéseink lényegében a honlapon található fotókra vonatkoznak.
Mi a fotó tárgya?	– az NMM ellenőrzi az intézményt	A 42 látogatásról 41 sajtóanyagban jelentek meg fényképek.	A hivatalos közösségi oldalakon közzétett fotók besorolása eltér a honlapon közzétett

	– az NMM (vezetője) konzultál az intézmény vezetésével – a látogatás ténye – egyéb	A 41 fotóból 22-en (53,6%) az NMM (vezetője) látható a meglátogatott intézmény vezetőjével konzultálva. 5 esetben (12,1%) a fénykép dokumentálja, hogy az NMM meglátogatta az intézményt, 13 esetben (31,7%) pedig a fotó az ellenőrzés és vizsgálat folyamatát mutatja be, ami a munka lényege. Egy esetben a fényképet az „egyéb” kategóriába sorolták. Egy sajtóanyaghoz nem csatoltak képet.	fotók besorolásától, mert bár a közösségi oldalakon közzétett fotók a honlapon közzétett fotók közül kerültek ki, nem mindegyiket tették közzé a közösségi oldalakon. 16 látogatásról tettek közzé fotókat. Ezek felén a fényképen látható, ahogy az NMM (vezetője) konzultál a meglátogatott intézmény vezetésével. Hat képen magát a látogatás tényét hangsúlyozzák (37,5%), míg kettő (12,5%) a fogvatartottak körülményeinek vizsgálatát mutatja be.
--	--	---	---

Az NMM sajtóanyagainak elemzése arra enged következtetni, hogy az NMM és munkatársai kiemelt szerepet kapnak ezekben az anyagokban. Az intézmények ellenőrzésének célja nyilvánvalóan a fogvatartottak körülményeinek és bánásmódjának vizsgálata, de erről ritkán esik szó a sajtóanyagokban. A közzétett sajtóanyagok és az NMM szakmai munkájának fókusza között nincs feltétlenül átfedés, de nem kétséges, hogy a szakmai és a laikus nyilvánosság, valamint a fogvatartottak és hozzátartozóik a közzétett írásos és vizuális anyagok alapján is képet alkotnak az NMM munkájáról. Feltehetően az NMM célja az is, hogy ez a kép fedje a valóságot, hogy a potenciális áldozatok jogaik megsértése esetén bizalommal fordulhassanak hozzá. A sajtóanyagok többnyire a gyakori látogatásokat és a meglátogatott intézmények vezetésével folytatott konzultációkat mutatják be, amelyek nyilvánvalóan elengedhetetlenek az NMM munkájának hatékonysága szempontjából, de véleményünk szerint az a tény, hogy ez a fő elem az NMM kommunikációjában, azt a képet közvetíti, hogy az NMM munkájának középpontjában nem a fogvatartottak helyzetének közvetlen megismerése és meghallgatása áll. Továbbá, mivel az NMM nem jogosult arra, hogy a hatóságokat az általa feltárt jogsértések kezelésére kötelezze, a nyilvánosság a legerősebb fegyvere: a nyilvános kommunikációval nyomást lehet és kell gyakorolni a fogvatartási helyekre a szabadságuktól megfosztott személyek helyzetének javítása érdekében. Ha nem erre a célra használják fel, az azt jelenti, hogy lemondanak az NMM legfőbb eszközéről a változás elérésére.

I.6. Ajánlások

- Alapvető fontosságú az NMM kapacitásának növelése, amely a jelenlegi körülmények között nem képes ellátni a feladatait. A kapacitás növelésének egyik módja lehet a civil társadalom és további szakemberek nagyobb mértékű bevonása a munkába (amit a törvény már lehetővé tesz).
- A látogatások során konkrét ajánlásokat kell tenni, a rendszerszintű problémákat jelezni kell a fogva tartó hatóságoknak, a jogalkotónak és más döntéshozóknak, valamint nyomon kell követni az ajánlások végrehajtását és meg kell osztani azt a nyilvánossággal.
- A fogvatartottak és a fogvatartottak álláspontjának nagyobb hangsúlyt kellene kapnia mind a jelentésekben, mind az NMM kommunikációjában.
- Törekedni kell arra, hogy a jelentéseket a látogatásokat követően a lehető leghamarabb, átlátható módon közzétegyék a honlapon.
- Az NMM hatáskörébe tartozó panaszokat észszerű időn belül ki kell vizsgálni, és az érintett feleket tájékoztatni kell az eredményről.
- Ajánlott kapcsolatot tartani és érdemi párbeszédet folytatni a civil társadalmi szervezetekkel és más, a fogvatartottakkal foglalkozó szervezetekkel.

II. AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDÉRT FELELŐS FŐIGAZGATÓSÁG⁴¹

Szerzők: Dombos Tamás és Polgári Eszter

II.1. Bevezetés

Az ebben a fejezetben szereplő információk alapja a vonatkozó jogszabályok elemzése, különös tekintettel az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényre; valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) és az Alapvető Jogok Biztosának (AJB) éves beszámolóit; az EBH korábbi honlapja és az AJB jelenlegi honlapja; a Háttér Társaság által az AJB-hez 2021. augusztusban, 2023. januárban és 2024. július-augusztusban benyújtott adatkérésekre adott válaszok;⁴² az EBH korábbi munkatársaival 2021. augusztus-szeptemberben készített interjúk, akik közül néhányan az összevonást követően is az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában (AJBH) dolgoztak;⁴³ és egy 2024. augusztusban végzett online kérdőíves kutatás, amelyben 28, az egyenlő bánásmód területén tevékenykedő civil szervezet vett részt.⁴⁴

II. 2. A korábbi Egyenlő Bánásmód Hatóság

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság egy 2005-ben létrehozott független állami szerv volt, amely az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt. vagy egyenlő bánásmódról szóló törvény) 8. § a)-t) pontjában foglalt védett tulajdonságokon alapuló diszkrimináció és zaklatás eseteit vizsgálta.⁴⁵ Bár az EBH jogállása a 2020-as reformot megelőzően többször változott, ezek egyike sem befolyásolta jelentősen az EBH függetlenségét. 2012-ben „autonóm közigazgatási szervvé” minősítették át, amely „független, csak a törvénynek [volt] alárendelve, feladatkörében nem [volt] utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen [látta el]. A hatóság számára feladatot csak törvény [állapíthatott meg].” Költségvetése – akárcsak 2012 előtt – az Országgyűlés költségvetésében külön címen szerepelt, csökkentésére csak az Országgyűlés volt

⁴¹ A mostani jelentés a Háttér Társaság által az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetéséről 2021. szeptemberben és 2023. januárban készült két jelentésen alapul. A 2023-as jelentés elkészítését a Német Szövetségi Köztársaság Külügyminisztériumának nagylelkű támogatása tette lehetővé.

⁴² AJBH válaszok a közérdekű adatkérésekre: AJB-4945-2/2021, 2021. szeptember 10.; AJB-812-2/2023, 2023. február 10.; AJB-812-6/2023, 2023. június 30.; AJB-2762-3/2024, 2024. augusztus 26.; és AJB-2762-5/2024, 2024. szeptember 11. Valamennyi válaszlevél elérhető a szerzőknél.

⁴³ A Háttér Társaság az EBH 3 volt munkatársával készített interjúkat 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között. Az interjúkról készült feljegyzések elérhetők a szerzőknél.

⁴⁴ A kérdőívet megkapta az Emberi Jogi Kerekasztal (a kormány által létrehozott konzultációs fórum) valamennyi, az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos tematikus munkacsoportban tevékenykedő tagja, valamennyi, az egyenlő bánásmód területén tevékenykedő magyar ernyőszervezet, a Social Platformban (<https://www.socialplatform.org>) tagsággal rendelkező, az egyenlő bánásmód területén tevékenykedő európai szintű ernyőszervezet magyar tagja, valamint valamennyi olyan civil szervezet, amely hangot adott az EBH és az AJBH egyesülésével kapcsolatos nyilvános aggályainak. A kérdőívet 123 szervezet központi e-mail címére küldtük el, ezek közül 28 szervezet válaszolt. A kitöltők közül 22 szervezet hozzájárult ahhoz, hogy nevüket a jelentésben közzétegyük, ezek a következők: Védegylet Egyesület; Társaság a Szabadságjogokért (TASZ); Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület; Autonómia Alapítvány; Német Kör; Emberség Erejével Alapítvány; Magyar Nők Szövetsége; ÉTA Országos Szövetség; Emma Egyesület; Három Királyfi, Három Királyné Alapítvány; Budapest Pride (Szívárvány Misszió Alapítvány); Autisták Országos Szövetsége; Szubjektív Értékek Alapítvány; Magyar Női Unió Egyesület; Utcáról Lakásba! Egyesület; Amnesty International Magyarország; Prizma Közösség; Magyar Helsinki Bizottság; Pedagógusok Szakszervezete; Rosa Parks Alapítvány; Család, Gyermekek, Ifjúság Közhasznú Egyesület; Élményakadémia KHE.

⁴⁵ Az Ebkvt. 2021. március 1-jén hatályos angol nyelvű fordítása elérhető itt: <https://njt.hu/jogszabaly/en/2003-125-00-00>.

jogosult.⁴⁶ Az AJBH-ba történő beolvasztásakor az EBH költségvetése 459,6 millió forint volt, az Ebktv. szerinti alapfeladatait kilenc munkatárs látta el.⁴⁷

Az EBH eljárásait a diszkriminációval és zaklatással szemben autonóm és elvszerű megközelítés jellemezte. Tevékenysége során aktívan hozzájárult a jogalkalmazási standardok kialakításához, és következetesen fellépett a hátrányos megkülönböztetés különböző formáival szemben, ideértve a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, az életkor, a nem, a politikai vélemény, a fogyatékoság, a szexuális irányultság és a nemi identitás alapján történő diszkriminációt. Csak néhány példa a gyakorlatából: 2015-ben az EBH bíróságot szabott ki Miskolc önkormányzatára, mert az diszkriminálta az ún. számozott utcákban élő romákat, amikor a gettók felszámolására irányuló program tervezésekor nem gondoskodott megfelelő lakhatásukról.⁴⁸ Az EBH megállapította, hogy egy állami kórházban a személyzet becsmérlő kijelentése egyértelműen alkalmas volt arra, hogy a kérelmező körül ellenséges, megfélemlítő, mindenekelőtt azonban megalázó, illetve megszegényítő környezetet alakítson ki, megsértve ezzel a kérelmező emberi méltóságát és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.⁴⁹ Azt is kimondta, hogy a polgármester, aki felszólította településének lakóit, hogy ne adják el ingatlanjukat máshonnan érkező romáknak, megsértette az egyenlő bánásmód elvét.⁵⁰ Az EBH következetesen elítélte a bárók és egyéb vendéglátóhelyek arc-ellenőrzési (*face control*) gyakorlatát.⁵¹ Szankciót szabott ki egy bankra is, amely megtagadta nyugdíjasoktól a hitelkártya igénylését, illetve az adóhatóságra, mert olyan álláshirdetést tett közzé, amelyre csak 40 év alattiak jelentkezését várta.⁵² Az EBH politikailag érzékeny ügyekben is határozottan fellépett. Megbírságolta például a Debreceni Egyetemet politikai vélemény alapján történő diszkrimináció miatt, amikor az egyetem letiltotta Facebook-oldaláról azt a diákot, aki tiltakozott Putyin elnök díszpolgári címe ellen.⁵³ Végül pedig különösen figyelemre méltó volt az EBH szexuális irányultságon és nemi identitáson alapuló megkülönböztetéssel és zaklatással kapcsolatos gyakorlata: nemcsak a munkáltatók, oktatási intézmények, egészségügyi és egyéb szolgáltatók által elkövetett hátrányos megkülönböztetés esetén nyújtott jogorvoslatot az áldozatoknak, hanem az állami szervek, köztük minisztériumok és helyi önkormányzatok által elkövetett diszkrimináció ellen is védelmet biztosított.⁵⁴

⁴⁶ Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 2011. évi CLXXIV. törvénnyel módosított 33-34. §, hatályban volt 2012. január 1. és 2019. december 31. között.

⁴⁷ Lásd az AJBH 2023. február 10-én kelt válaszát a Háttér Társaság által benyújtott adatkérésre (ügyszám: AJB-812-2/2023); elérhető a szerzőknél.

⁴⁸ Az EBH határozatai csak szelektíven érhetőek el az AJBH honlapján, így amennyiben a szerzők nem rendelkeztek a hivatkozott határozattal, csak másodlagos forrásokra támaszkodhattak. Ehhez az ügyszámhoz lásd: https://index.hu/belfold/2015/07/24/miskolc_fideszes_vezetese_magasrol_tesz_az_egyenlo_banasmod_hatosag_velemenvere/.

⁴⁹ Lásd: https://index.hu/belfold/2017/02/04/ti_ciganyok_ugyiscsak_a_penzert_szultok/.

⁵⁰ Lásd: https://index.hu/belfold/2016/11/16/nem_akart_cigany_lakokat_a_polgarmester_birsagot_kapott/.

⁵¹ Lásd például: https://index.hu/belfold/2013/08/15/morrison_s_2_elkuldtek_a_ciganyokat/.

⁵² Lásd: https://index.hu/gazdasag/bankesbiztositas/2016/02/23/nyugdijas_volt_ugyhogy_nem_kapott_hitelkartyat/ és https://index.hu/gazdasag/2015/12/11/csak_40_ev_alatti_adminisztrator_kellett_a_nav-nak/.

⁵³ Lásd: <https://tasz.hu/cikkek/diszkriminalt-a-debreceni-egyetem-amikor-kitiltotta-oldalarol-a-putyint-kritizalo-kommentelot/>.

⁵⁴ Például: EBH/322/2017. (az LGBTQI témák megvitatásának korlátozása az egyetemen); EBH/456/2017. (bejegyzett élettársak nem említése a kormány által kiadott tájékoztató anyagokban); EBH/157/2019. (az LGBTQI tartalmakhoz való hozzáférés korlátozása a Főpolgármesteri Hivatalban); EBH/203/2017. (egy LGBTQI sportegyesület számára az uszodában egy sáv bérbeadásának megtagadása); vagy EBH/168/2016. (egy transz nő felvételének megtagadása egy olyan ruházati üzletben, amely csak nőket keresett – többszörös diszkrimináció).

II.3. A 2021-es reform: ‘integráció’

II.3.1. Jogszabályok

Az Országgyűlés 2020. december 1-jén fogadta el az egyes törvényeknek az egyenlő bánásmód követelménye hatékonyabb érvényesítését biztosító módosításáról szóló 2020. évi CXXVII. törvényt, amellyel – többek között – megszüntette a korábban működő Egyenlő Bánásmód Hatóságot, és annak feladatait az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala alá rendelte.⁵⁵ Annak ellenére, hogy az EBH AJBH-ba történő integrálása jelentős szerkezeti változással járt, beleértve a hivatalok fizikai költözését is, a jogalkotó nem hagyott megfelelő felkészülési időt a szükséges lépések végrehajtására, az Ebktv. módosításai 2021. január 1-jén hatályba léptek.

A reform nem érintette a korábbi EBH mandátumát és eljárásait, de az EBH feladatait az AJBH vette át. Az újonnan létrehozott Egyenlő Bánásmódiért Felelős Főigazgatóság (EBFF) – többek között – a kérelmezők panaszára vagy bizonyos esetekben hivatalból vizsgálja a diszkriminációs eseteket; pert kezdeményez a jogsérelem áldozatává vált személyek és csoportok jogainak védelmében; véleményezi az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogszabálytervezeteket; javaslatokat tesz az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kormányzati döntésekre és jogszabályokra; valamint tájékoztatást nyújt a nyilvánosság és a diszkrimináció áldozatai számára az egyenlő bánásmódról.⁵⁶

II.3.2. A módosítás elfogadása

A 2020-as reformra társadalmi vita nélkül, – elvileg csak kivételes esetekben használt – gyorsított parlamenti eljárás keretében került sor a Parlament igazságügyi Bizottsága által előterjesztett törvényjavaslat alapján. Az a tény, hogy a törvényjavaslatot nem a kormány vagy annak tagjai nyújtották be, lehetővé tette, hogy megkerüljék a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényben előírt nyilvános konzultáció megszervezésére vonatkozó törvényi kötelezettséget, hiszen az csak a miniszterek által előkészített törvényjavaslatokra vonatkozik (*MHB-TASZ-Mérték, 2013*).

Az EBH AJBH-ba történő beolvasztására irányuló szándékukról a kormánypártok nemcsak a nyilvánosságot nem tájékoztatták, de magát az érintett hatósággal sem konzultáltak. Az EBH megkérdozett volt munkatársai mind megerősítették, hogy csak a médiából vagy az Országgyűlés honlapjáról értesültek a javaslatról; a beolvasztás terveit nem osztották meg az EBH-val a törvényjavaslat benyújtása előtt.⁵⁷ A törvény elfogadása előtt 18 civil szervezet, köztük több, az egyenlő

⁵⁵ A 2020. évi CXXVIII. törvény 2021. január 1-jén lépett hatályba.

⁵⁶ Az EBFF hatáskörét az Ebktv. 14. §-a részletezi.

⁵⁷ A Háttér Társaság által az EBH 3 munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.

bánásmód területén aktívan tevékenykedő szervezet, valamint az ILGA-Europe is kifejezte ellenérzését a reformmal szemben, de aggályaikat a jogalkotási eljárásban figyelmen kívül hagyták.⁵⁸

II.3.3. A reform igazolása

A független EBH megszüntetését elrendelő módosítás nem tartalmazott érdemi indokolást arra vonatkozóan, hogy a két szerv (EBH és AJBH) összevonása hogyan javítaná az egyenlő bánásmód érvényesülését. A törvény indokolása homályos utalásokat tett más hasonló „sikeres” kezdeményezésekre, amelyek eredményeképpen az AJBH átvett más létező jogvédelmi mechanizmusokat (pl. a korábban önálló parlamenti biztosok alárendelése az AJB-nek). Az indokolás kifejezetten jó példaként említette a Független Rendőrségi Panasztestületnek az AJBH-ba való integrálását. Már a beolvasztás idején is nyilvánvaló volt, utólag pedig egyértelműen bebizonyosodott, hogy ezeket az összevonásokat „sikertörténetként” ábrázolni erős torzítás: ahogyan a jelen kutatás is bizonyítja, mindezek az összevonások a jogvédelem gyengülését eredményezték, amint erre az érintett területeken működő civil szervezetek az intézkedések elfogadásakor is figyelmeztettek.⁵⁹

Az AJBH különböző alkalmakkor más-más indokokkal igazolta a beolvasztást. 2021 augusztusában az AJBH honlapján megjelent egy hír, amely szerint az EBH átszervezésére a közpénzek hatékony elköltése miatt volt szükség, ennek alátámasztására az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jelentését idézték. Azonban az ÁSZ ellenőrzése csupán kisebb szabálytalanságokat talált, ráadásul a hivatkozott vizsgálat csak 2021 márciusában indult és 2021 augusztusában, hónapokkal az EBH megszüntetését követően zárult. Ezen jelentés megállapításai tehát nem szolgálhattak volna a reform meggyőző megalapozásaként, csak utólagos igazolásként értelmezhetők. Az ÁSZ jelentése továbbá kifejezetten megjegyzi, hogy a vizsgálati jelentés megállapításait megküldték az AJBH-nak, amely „intézkedéseket tett, amivel a gazdálkodásban rejlő kockázatokat csökkentette”, és ennek köszönhetően „a közpénzügyi helyzet jelentősen javult”.⁶⁰ Még ha el is fogadjuk, hogy a közpénzek felhasználása észszerűbbé és hatékonyabbá vált az EBH AJBH-ba való integrálását követően, arra ez a megállapítás nem ad magyarázatot, hogy ez miképpen járul hozzá a diszkrimináció elleni védelem erősítéséhez.⁶¹

Az EBH megszüntetésében és különösen annak időzítésében szerepet játszhatott az is, hogy az elnök kilencéves megbízatása 2021. január 1-jén járt volna le. Az EBH integrálása lehetővé tette a kormány számára, hogy elkerülje a korábbi elnök megbízatásának megújítását vagy új elnök kinevezését. A kormány már az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület esetében is hasonlóan járt el: a Tanácsadó Testület tagjainak hatéves mandátuma 2011 júniusában járt volna le, új tagok kinevezése helyett a Tanácsadó Testületet 2011 májusában megszüntették. Az a tény, hogy több, mint 3,5 éve nem neveztek ki főigazgatót az Egyenlő Bánásmódért Felelős Főigazgatóság élére (lásd részletesen a IV. pontban), megerősíti, hogy a jelenlegi helyzet megfelel a beolvasztás mögött álló politikai szereplők elvárásainak: az AJB a kormányprogram hűséges kiszolgálója, és nem áll fenn annak a veszélye, hogy az EBFF

⁵⁸ A Civilizáció nyilatkozata az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetésével kapcsolatban: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Equal-Treatment-Authority_Civilizacio-statement_26112020.pdf. Az ILGA-Europe nyilatkozata: <https://www.ilga-europe.org/news/ilga-europe-alarmed-hungarian-parliaments-abolish-equal-treatment-authority/>.

⁵⁹ Lásd például: <https://helsinki.hu/nagyon-rossz-lepes-az-egyenlo-banasmod-hatosag-beolvasztasa-az-alapveto-jogok-biztosanak-hivatalaba/>.

⁶⁰ Az ÁSZ jelentése az EBH 2017-2019-es pénzügyi gazdálkodásáról elérhető itt: https://www.asz.hu/dokumentumok/21075_ismet.pdf.

⁶¹ Az AJBH válasza a Háttér Társaság 2023. február 10-én kelt közérdekű adatkérésére (ügyszám: AJB-812-2/2023); a válasz a szerzők rendelkezésére áll.

független szereplővé válik, amely (pro)aktívan védi a kormányzó többség bünbakképzési kísérleteinek célpontjává vált kisebbségi csoportokat.

Ezen túlmenően, mivel az összeolvasztás idején és azóta sem váltak nyilvánossá kézzelfogható és egyértelmű bizonyíték annak alátámasztására, hogy az EBH megszüntetése a diszkrimináció elleni jogi védelem megerősítése érdekében szükséges lett volna, vagy a reformot valóban a közpénzek hatékonyabb felhasználásának szándéka vezérelte, nem lehet más észszerű okot találni, mint hogy a kormány meg akart szabadulni az egyik utolsó autonóm, jól működő állami szervtől. Az EBH ugyanis nem volt hajlandó alávetni magát a politikai nyomásnak, és még akkor is függetlenül járt el, amikor a véleménye nem felelt meg a politikai elvárásoknak. A volt munkatársakkal készített interjúk is ezt erősítették meg: mindannyian úgy vélekedtek, hogy az EBH tevékenysége ellentétes volt a kormányzó többség politikai irányvonalával, különösen az LMBTQI jogok és a roma iskolai szegregációs ügyek terén, és ezért a kormány már nem volt hajlandó tovább támogatni egy ilyen független szervet.⁶²

Az interjúalanyok szintén megerősítették, hogy az EBH megszüntetésében nagy szerepet játszott azon közösségek jogainak aktív védelme, amelyek ellen a kormány nagyszabású gyűlölet- és félelemkeltő kampányokat indított:⁶³ „(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”. Egyikük azt is elmondta, hogy – miután az EBH-tól az AJBH-hoz került – az AJB kifejezetten a függőben lévő szexuális irányultsággal és nemi identitással kapcsolatos ügyek számára kérdezte őt, miközben nem tért ki semmilyen más olyan indokra, amely miatt az LMBTQI-kérdéseknek kiemelt jelentősége lehetett volna.⁶⁴ Az EBH megszüntetése tehát a kormány politikai stratégiájának részét képezte, amelynek célja a magyar társadalom polarizálása, a közvélemény figyelmének elterelése a mindennapi, sürgető kérdésekről, mint például a jogállamisággal kapcsolatos aggályok, a rendszerszintű korrupció vagy a pénzügyi nehézségek, hogy csak néhányat említsünk. Egy olyan hatóság, amely kiállt a romák vagy az LMBTQI emberek jogaiért, jelentős politikai kockázatot jelentett a kormánypártok számára.

II.4. Az Egyenlő Bánásmódot Felelős Főigazgatóság szervezete és státusza

A 2020. évi CXXVII. törvény úgy rendelkezett, hogy az AJB esélyegyenlőséggel kapcsolatos feladatait az AJBH-n belül egy külön főigazgatóság – az EBFF – fogja a jövőben ellátni. Ez nagyfokú autonómiát biztosított volna az AJBH-n belül. A módosítás szerint az EBFF munkáját az AJB által kinevezett, a nyilvánosságban ismert és látható főigazgató irányítaná. Azóta azonban (2024. november 30-ig) sem főigazgatót, sem főigazgató-helyettest nem neveztek ki annak ellenére, hogy ezek a pozíciók szerepelnek az AJBH szervezeti felépítését bemutató ábrán.⁶⁵ Ez eltér a korábbi gyakorlattól: amikor a nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a jövő nemzedékek biztosait, illetve a Független Rendőrségi

⁶² A Háttér Társaság által az EBH 3 munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.

⁶³ A kormányzat 2019-2020-ban indított gyűlöletkeltő kampányt a roma közösség ellen. Ekkor olyan ítéletek születtek, amelyek jelentős sérelemdíjat ítéltek meg a felpereseknek, akiket szegregált iskolákban oktattak. A diszkriminációs ügyekben alkalmazható pénzügyi kompenzáció kérdése bekerült a nemzeti konzultációba is, amely végül a COVID-19 járvány miatt nem valósult meg. Kormányhoz közálló politikusok és a kormánypárti média 2020 óta összehangolt politikai támadást folytat az LMBTQI emberek ellen: ennek része volt a nem jogi elismerésének (azaz a nem- és névváltoztatásnak) betiltása, a nem házasság általi örökbefogadás korlátozása, valamint a homoszexualitást és a transznemű identitásokat „megjelenítő vagy népszerűsítő” tartalmakhoz való hozzáférés korlátozása kiskorúak számára.

⁶⁴ A Háttér Társaság által az EBH 3 munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.

⁶⁵ Elérhető itt: <https://www.ajbh.hu/en/a-hivatal-szervezete>.

Panasztestületet integrálták, az érintett biztoshelyetteseket és a rendészeti főigazgatót haladéktalanul kinevezték. Ahogy a Háttér Társaság egyik interjúalánya 2021-ben megállapította: „(n)incs igazgató. Még arról sincs információ, hogy keresnek-e egyáltalán. Szerintem nem is volt tervben, csak azért írták bele, mert a főigazgatóság, mint új intézményi forma elfogadhatóbbá tette a beolvadást, így úgy tűnt, megmaradhat az autonómia”. Egy másik interjúalány is megerősítette, hogy soha nem volt akarat arra, hogy kinevezzék a főigazgatót: „Megmondták: Hát itt nem lesz főigazgató, az csak egy lehetőség”.⁶⁶ A Háttér Társaság 2023 januárjában kifejezetten megkérdezte az AJBH-t, hogy kiírtak-e pályázatot az főigazgatói és főigazgató-helyettesi pozíciók betöltésére, és ha igen, miért volt sikertelen a pályázat. Az adatkérés arra is rákérdezett, hogy ha a fenti kérdésre nemleges a válasz, akkor mikor tervezik a pályázatot kiírni és pozíciókat betölteni. Az AJBH 2023. február 10-én kelt válaszában nem adott tájékoztatást ezekre a kérdésekre.⁶⁷ Az AJBH ugyanezen kérdésben pontosítást kérő, ismételten benyújtott adatkérésre adott válaszában arról tájékoztatta a Háttér Társaságot, hogy a kérdéses álláshelyek vonatkozásában az AJB a munkáltatói jogok gyakorlója, ezért azok betöltéséről is ő határoz: „a Hivatal vezetője és irányítójaként dönt arról, hogy miként valósítja meg a feladatok folyamatos és szakmailag magas színvonalú ellátását”. Az AJBH válaszában azonban megnyugtatta a Háttér Társaságot, hogy „az emberi jogok és az egyenlő bánásmód védelmét szolgáló munka a Főigazgatóságon zavartalan”.⁶⁸

A főigazgató és a főigazgató-helyettes hiánya súlyosan aláássa az EBFF belső autonómiáját és függetlenségét: az AJB – a gyakorlatban az AJBH főtitkára – közvetlen ellenőrzése alatt áll, aki meghatározhatja a működés irányát vagy akár beavatkozhat az EBFF mindennapi működésébe. Ezek pusztán lehetősége is dermesztő hatást kelt, és gyengíti az EBFF-be vetett közbizalmat. A Velencei Bizottság a véleményében azt is hangsúlyozta: „[az EBFF főigazgatója] nélkül nehéz elképzelni az egyenlőség védelmére vonatkozó mandátum erősítését és láthatóságát (...)”, és ezért sürgette „a magyar hatóságokat, hogy biztosítsák [a főigazgató] és helyettese időben történő kinevezését a törvényben meghatározott világos és átlátható kritériumoknak megfelelően”. (*Velencei Bizottság, 2021, 44. pont*)

Az AJBH-ba történő integráció következtében az EBFF a pénzügyi függetlenségét is elveszítette, amelyet korábban az Ebktv. rendelkezései biztosítottak számára. A 2020-as reformot megelőzően az EBH az Országgyűlés által elfogadott költségvetésen belül az Országgyűlés fejezetébe tartozó önálló költségvetéssel rendelkezett, és mivel csak az Országgyűlés csökkenthette a finanszírozását, viszonylagos pénzügyi biztonságot élvezett.⁶⁹ Az EBFF költségvetése teljes mértékben az AJBH költségvetésébe tartozik, külön alfejezet nélkül. Az AJB teljes mértékben ellenőrzi a források elosztását a hivatalán belül, így nincsenek az EBFF pénzügyi stabilitását garantáló biztosítékok.⁷⁰ A Velencei Bizottság arra is emlékeztette a magyar hatóságokat, hogy amennyiben nincs a hatékony működését biztosító elkülönített költségvetés, veszélybe kerülhet az EBFF mandátumának független és hatékony végrehajtása, ezért csupán remélni lehet, hogy a jelenlegi helyzet nem fenyegeti az EBFF működését. (*Velencei Bizottság, 2021, 48-49. bekezdés*)

⁶⁶ A Háttér Társaság által az EBH 3 munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.

⁶⁷ Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.

⁶⁸ Az AJBH válasza: AJB-812-6/2023., 2023. június 30., elérhető a szerzőknél.

⁶⁹ Az Ebktv. 34. §; hatályban volt 2020. december 31-ig. A legutóbbi, az EBH-t is tartalmazó költségvetést lásd: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-90-00-00> I.I.21.

⁷⁰ Az AJB jelenlegi költségvetését lásd: https://njt.hu/document/6d/6de7EJR_3885486-3X05394.pdf 1. melléklet, I.IV. rész.

Működése során az EBH jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a hátrányos megkülönböztetés elleni eljárásait mindenki számára hozzáférhetővé tegye; ennek egyik fontos eszköze volt az egyenlő bánásmód referensek országos hálózata, akik segítséget nyújtottak a kérelmezőknek a diszkriminációs panaszok összeállításában és azoknak az EBH-hoz való eljuttatásában. A referensek gyakorló jogászok voltak, akik az EBH-val kötöttek szerződést; eszerint havonta körülbelül 16 órát dolgoztak. Megbízásuk elsősorban arra szolgált, hogy segítséget nyújtsanak az EBH-hoz címzett panaszok megfogalmazásában, de alapjogi tanácsokat is adtak azoknak, akiknek az ügye nem tartozott az Ebktv. hatálya alá. Az AJBH-val való egyesülést követően ez a hálózat megszűnt: bár az integrációról folytatott megbeszélések során még nyitott volt a hálózat fenntartásának kérdése, végül erről nem született döntés, ezért az EBH a törvény elfogadását követően megszüntette az ügyvédekkel kötött szerződéseket, és a beolvasztás óta a referensi hálózatot nem állították vissza. Az AJBH – „Európában egyedülálló kezdeményezésként” – 2022-ben 6 magyarországi városban nyitott regionális irodát. A korábbi egyenlő bánásmód referensek hálózatával ellentétben ezek a regionális irodák csak nagyobb városokban találhatók meg, és nemcsak az egyenlő bánásmóddal összefüggő ügyekre szakosodnak, hanem az AJBH hatáskörébe tartozó tevékenységek teljes körét lefedik. Az országos hálózat részletes elemzését lásd a IX.1. pontban.

II.5. EBFF személyi állománya

Az AJBH és az EBFF akkor tudja a feladatait a szakmai előírásoknak és elvárásoknak megfelelő módon ellátni, ha hozzáértő és motivált munkatársakat foglalkoztat.

Az AJBH-tól 2021-ben kapott információk szerint az egyesülés időpontjában (2021. január 1-jén) 24 fő dolgozott az EBH-nál, 4 üres álláshely volt. Az egyesülés során 6 személy veszítette el állását az AJBH-nál a feladatok megkettőződése miatt, 2 álláshelyet teljesen megszüntettek, 4 személy pedig nem fogadta el a felajánlott állást. Az EBH beolvasztását megelőzően 9 személy kezelt ügyeket az Ebktv. alá tartozó eljárásokban; közülük 6 személy az EBFF-nél dolgozott tovább. Az adatkérésre kapott válaszok megerősítették, hogy az ügyekkel foglalkozó alkalmazottak száma összességében nem csökkent, azonban egy interjúalany emlékeztetett arra, hogy az új alkalmazottak felvétele nem volt zökkenőmentes.⁷¹

Az EBFF személyzetének létszámáról kapott legfrissebb információk igazolják, hogy az EBH-nak az AJBH-ba történő beolvadása óta nem történt változás: az EBFF továbbra is 9 munkatárssal dolgozik, akik ügyeket intéznek, és továbbra sem neveztek ki főigazgatót/főigazgató-helyettest.⁷²

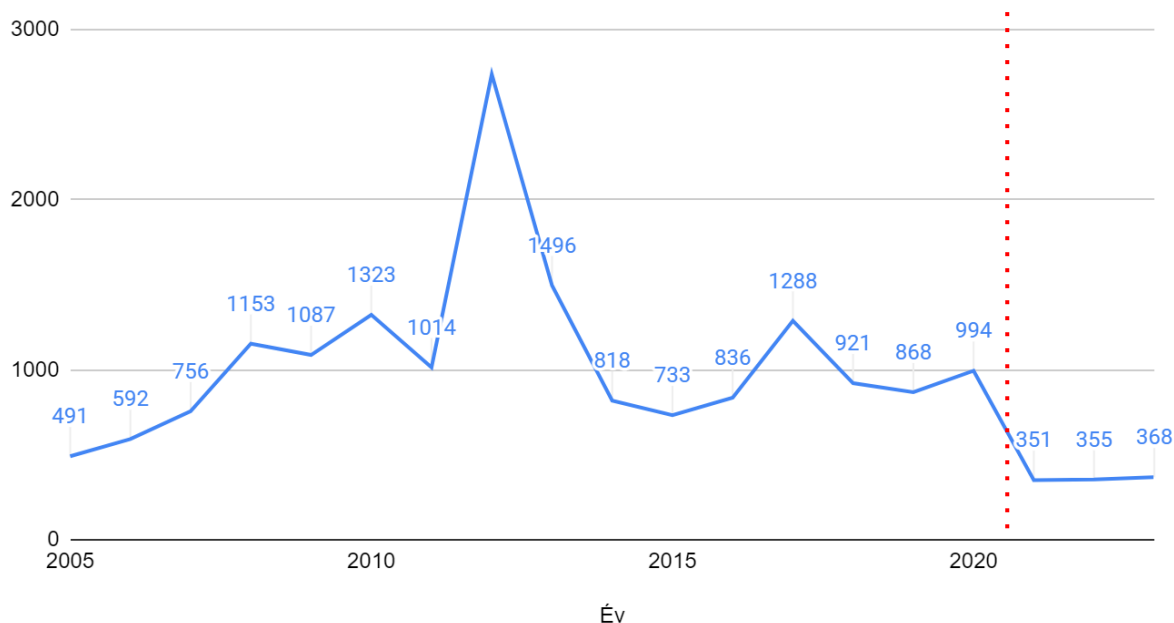
II.6. A kapott panaszok száma

Az integráció a panaszok számának drasztikus csökkenését eredményezte. Az EBH-hoz 2020-ban 994 ügy érkezett, 2021-2023-ban ez a szám a korábbi esetszám valamivel több, mint harmadára, 351-re, 355-re, illetve 368-ra csökkent. Az 1. táblázat az EBH / EBFF által az EBH 2005-ös megalakulásától kezdve kapott beadványok számát mutatja.

⁷¹ A Háttér Társaság által az EBH 3 munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.

⁷² Az AJBH 2664-3/2024. számú válasza, 2024. augusztus 13., elérhető a szerzőknél.

1. táblázat: Az EBH / EBFF által 2005-2023 között kapott ügyek száma⁷³



Bármilyen strukturális változás – mint például az itt vizsgált integráció – átmenetileg a kapott panaszok számának csökkenését eredményezheti, mivel a jogsérelem áldozatainak meg kell szokniuk az új intézményi keretet. Az a tény azonban, hogy a bejelentések száma a kezdeti átmeneti időszakot követően sem nőtt jelentősen, inkább csak stagnált az elmúlt három évben, arra utal, hogy a csökkenés valószínűleg tartósan fennmarad, hacsak az AJBH nem kezd proaktívabb kommunikációs stratégiát. Ráadásul 2024 első felében az esetek száma tovább esett: mindössze 144 kérelem érkezett, ami arányaiban 22%-os csökkenést jelent a 2023 ugyanezen időszakában jelentett esetekhez képest.⁷⁴

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

- az egyenlő bánásmód referensek hálózatának megszüntetése;
- az aktív kommunikáció hiánya;
- nem egyértelmű információk a weboldalon, amely „nem informál arról, hogy mit kell tenniük a panaszosoknak, hogy kérni kell az EBFF eljárását”.⁷⁵

Fontos megjegyezni, hogy az EBH integrálásával az AJBH a korábbiakhoz képest megváltoztatta az éves esetszámra vonatkozó jelentés módszertanát. A 2020-tól kezdődően az adott évi ügyteherről kiadott jelentés az adott évben ellátott ügyekre vonatkozik, míg 2020 előtt ez ugyanezen mutató csak újonnan beérkezett ügyek számát tartalmazta. Bár mindkét szám elfogadható és informatív az EBH/EBFF által végzett munka mennyiségének leírásában, a módszertanváltás pontosan akkor történt, amikor az

⁷³ A 2005-2017 közötti adatok forrása: Kiss, 2019, 222. o. A 2017-2020-as időszakra vonatkozó adatok forrásai: az EBH/EBFF éves jelentései. A 2021-2024-es időszakra vonatkozóan az adatokat az AJBH-tól kaptuk: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26. A fájl elérhető a szerzőknél.

⁷⁴ Az AJBH válasza: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26., elérhető a szerzőknél.

⁷⁵ A Hátér Társaság által az EBH 3 munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.

intézményi változás (és az ügyek számának jelentős csökkenése) megtörtént, és ez lehetővé tette az AJBH számára, hogy részben „elfedje” a fent bemutatott csökkenést. Annak érdekében, hogy a jelen kutatás céljaira az összehasonlítás lehetővé váljon, a 2021-2023-as évekre vonatkozóan a beérkezett ügyek száma nem az éves beszámolókon, hanem az AJBH-nak címzett adatkérésekre adott válaszon alapul.⁷⁶

Az EBFF-hez beadott panaszok száma nem egyenlő a megindított jogi eljárások számával: az EBFF elvégzi a panaszok előzetes szűrését, és ha nincs elegendő információ annak megítéléséhez, hogy sérült-e az egyenlő bánásmód elve, akkor vagy hiánypótlást kér, vagy tájékoztató levelet küld, amelyben tájékoztatja a panaszost, hogy az ügy nem tartozik az EBFF hatáskörébe. Ezt a gyakorlatot már az EBH alatt is alkalmazták, és mind a civil szervezetektől, mind akadémiai körökből bírálatot kaptak emiatt. (Kiss, 2019, 166. o.) A tájékoztató levelek nem közigazgatási határozatok, nem kell megfelelniük az ilyen határozatokra vonatkozó formai követelményeknek, nem tartalmaznak jogorvoslati záradékot, és előfordul, hogy még a jogi eljárás megindítását megelőző döntés indoklását sem tartalmazzák. A közigazgatási határozatokkal ellentétben az ilyen tájékoztató levelek nem hozzáférhetők a nyilvánosság számára, az ilyen ügyekről nem tesznek közzé ügyösszefoglalókat, és – tudomásunk szerint – nem készült kutatás annak felmérésére, hogy az EBH/EBFF nem utasít-e el idő előtt ügyeket.

A beérkező ügyek számának csökkenését ellensúlyozhatná, ha „jobb minőségű” panaszok érkeznének, ezzel pedig csökkenne a tájékoztató levéllel lezárt esetek száma. Ez azonban nem így történt: a tájékoztató levéllel lezárt ügyek aránya viszonylag magas maradt, csupán az esetek mintegy felében indul jogi eljárás. A 2. táblázat a beérkezett ügyek számát, a megindított jogi eljárások számát és az eljárások lezárásának módját mutatja.

2. táblázat: A beérkezett ügyek száma és kezelése 2020-2024 között

Év	Beérkezett ügyek	Hatósági eljárások	Jogsértés megállapítása	Egyezség	Nincs jogsértés	Határozat nélkül lezárt ügy
2021	351	173	13	6	46	18
2022	355	188	8	4	31	35
2023	368	151	14	7	40	34
F1 2024	144	76	2	4	12	11

II.7. A panaszok kezelése

Az AJBH-n belül jelenleg kétféle eljárás létezik, ezek nagyon különböznek egymástól. Az Ebktv. hatálya alá tartozó eljárásban a panaszokat az EBFF vizsgálja egyértelmű határidőkkel, bírságok és egyéb szankciók kiszabására vonatkozó hatáskörrel, valamint a bírósági felülvizsgálat lehetőségével, ha a panaszos nem elégedett az eljárás eredményével. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény szerinti eljárások esetében az AJB csak ajánlásokat tehet, kötelező erejű határozatokat nem hozhat, és az eljárás befejezésére nincsenek határidők.⁷⁷ A Velencei Bizottság ezzel kapcsolatban rávilágított: az AJB hatásköreinek esetleges ütközése „egyértelműen olyan kockázatot jelent, amely alááshatja az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem terén végzett munka

⁷⁶ Az AJBH válasza: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26., elérhető a szerzőknél.

⁷⁷ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény. Elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2011-111-00-00>.

hatékonyságát”. (Velencei Bizottság, 2021, 59. bekezdés) A gyakorlatban is előfordulnak belső viták arról, hogy melyik eljárást indítsák el. A megkérdezett munkatársak felidéztek olyan eseteket, amikor a panasz egyértelműen az EBFF hatáskörébe tartozott, ennek ellenére „AJB eljárást csináltak belőle, így nem lesz kötelező hatósági döntés, és sokkal jobban elhúzódik az eljárás”.⁷⁸ A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) továbbá megjegyezte, hogy „a hirtelen intézményi változás zavart kelt az áldozatokban azzal kapcsolatban, hogy hol, mikor és hogyan forduljanak a bírósághoz, és ezáltal kevésbé hatékonyan támaszkodhatnak az igazságszolgáltatásra”. (ECRI, 2023, 7-8. o.).

A megkérdezett volt EBH munkatársak más esetekről is beszámoltak, amelyek azt igazolják, hogy az AJB kevésbé hajlandó minden lehetséges intézkedést megtenni az egyenlő bánásmód érvényesítése érdekében. Például, ha egy bírósági felülvizsgálat az EBFF egy határozatát jogellenesnek találja, az EBFF a Kúriához fordulhat. Legalább egy, az EBH által hivatalból indított roma diszkriminációs ügyben 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”.⁷⁹

A fent vázolt aggodalmakat a kérdőív kitöltésében résztvevő civil szervezetek is nagyrészt osztották: amint azt a 3. táblázat mutatja, bár a legtöbb válaszadó azt mondta, hogy nincs abban a helyzetben, hogy értékelje az EBFF tevékenységét (ők azok a válaszadók, akiknek sem a múltban, sem a jelenben nem volt közvetlen tapasztalatuk az egyedi ügyek kezelésével kapcsolatban), de figyelemre méltó, hogy csak egy szervezet képviselője említett bármiféle javulást, míg a többiek az eljárások megindításának nehézségeiről, az eljárások elhúzódásáról, a meghallgatások számának csökkenéséről, az eljárások költségeinek növekedéséről és a határozatok minőségének romlásáról számoltak be.

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

	Jelentősen javult	Valamennyit javult	Nem változott	Valamennyit romlott	Jelentősen romlott	Nem tudom
--	-------------------	--------------------	---------------	---------------------	--------------------	-----------

⁷⁸ A Háttér Társaság által az EBH 3 munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.

⁷⁹ A Háttér Társaság által az EBH 3 munkatársával 2021. augusztus 31. és 2021. szeptember 12. között készített interjúk. A feljegyzések elérhetők a szerzőknél.

Kérelmek benyújtásának, eljárások megindításának egyszerűsége	1	0	4	0	3	19
Eljárások hossza	0	1	1	3	3	19
Tárgyalások tartásának gyakorisága	0	0	0	0	5	22
Az eljárások költségei	0	0	1	0	1	25
Döntések szakmai színvonala	0	0	2	1	4	20
Döntések nyilvánossága	0	1	3	0	8	15
Jogalkalmazók tájékoztatása, tudatosságának növelése	0	1	2	0	8	16
(Potenciális) áldozatok tájékoztatása, tudatosságának növelése	0	1	2	1	8	15

A válaszokban említett egyetlen pozitív változás a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményre (CRPD) való gyakoribb hivatkozás volt. Az eljárás megindításának egyszerűségevel kapcsolatban néhány válaszadó megemlítette, hogy az EBFF az eljárás előfeltételeként hiánypótlásra hívja fel a panaszosokat, ami elriaszthatja az áldozatokat attól, hogy folytassák az ügyet. Több válaszadó megemlítette, hogy míg az EBH szinte minden ügyben tartott meghallgatást, ez mára megváltozott, és még azokban az ügyekben sem tart tárgyalást, ahol esély lenne az egyezségekre, pedig ezeket sokkal könnyebb lenne az összes érintett fél jelenlétében megfogalmazni. Az eljárások hosszával kapcsolatos aggályokra az AJBH arról számolt be, hogy nem gyűjtenek adatokat a törvényben előírt 75 napos határidő elmulasztásának gyakoriságáról (TASZ, 2024).

II.8. Az ügyek és a határozatok átláthatósága

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

Az AJBH honlapja szintén tartalmaz ügyösszefoglalókat, beleértve az EBH által a beolvasztás előtt eldöntött ügyeket, de csak a 2012 és 2024 közötti időszakra vonatkozóan, a 2005 és 2011 között eldöntött ügyek nem érhetők el, annak ellenére, hogy ez utóbbi időszak döntő jelentőségű volt az Ebktv. alkalmazására vonatkozó standardok kialakítása szempontjából. Továbbá az ügyek összefoglalói nem

egy szűrhető adatbázisban található, hanem egy egyszerű, évenként mappákba rendezett fájllistában. A fájlnevek tartalmazzák a védett tulajdonságot és a megkülönböztetés területét, ami lehetővé teszi a kézi keresést, de ez a megoldás sokkal kevésbé felhasználóbarát, mint a korábbi komplex adatbázis. A 2012-2020 közötti időszakra vonatkozóan az EBH honlapja 430 esetösszefoglalót tartalmazott, az AJBH honlapja jelenleg csak 349 esetösszefoglalót listáz ugyanerre az időszakra vonatkozóan. Bár az AJBH azt állítja, hogy minden olyan ügy összefoglalóját közzétették, amelyben az EBH/EBFF jogsértést állapított meg, és – bírósági felülvizsgálat esetén – a bíróságok helybenhagyták a határozatot, vagy amelyben egyezség született, ez valójában nem igaz: 87 olyan ügy van, amely megfelel ezeknek a kritériumoknak, de nem került fel az AJBH honlapjára.⁸⁰ A 4. táblázat tartalmazza az EBH honlapon egyszer már közzétett határozatok bontását, feltüntetve az AJBH honlapon való közzétételük státuszát védett tulajdonságok szerinti bontásban. A nem közzétett határozatok aránya különösen magas a szexuális irányultság és a nemi identitás esetében.

4. táblázat: 2012-2020-as EBH-ügyek az AJBH weboldalon

Védett tulajdonság ⁸¹	Közzétett	Közzétett, bár nem tervezték ⁸²	Tervezték, de nem tették	Nem tervezték, nem tették közé	Tervezték, de nem tették közé aránya
Faj, etnikai hovatartozás	43	1	11	0	20%
Nem	16	1	2	2	10%
Életkor	19	6	2	0	7%
Fogyatékos	126	5	26	0	17%
Szexuális irányultság, nemi identitás	11	1	16	0	57%
Vallás, hit	4	1	0	0	0%
Politikai vagy egyéb vélemény	11	1	4	0	25%
Egészségi állapot	37	2	8	0	17%
Anyaság (terhesség), apaság	36	1	8	0	18%
Egyéb	30	1	10	2	23%
Nincs védett tulajdonság	7	6	0	0	0%
Összesen	340	26	87	4	19%

Az 5. táblázat tartalmazza az AJBH honlapján közzétett összefoglalókat azokról az ügyekről, amelyeket az EBFF már kivizsgált és eldöntött. A táblázat azt mutatja, hogy a fogyatékosokkal és az anyasággal kapcsolatos ügyek esetében a közzétett összefoglalók aránya meghaladja az ezeken a védett

⁸⁰ A hiányzó ügyek tényleges száma alacsonyabb lehet, mivel előfordulhatott, hogy a bíróságok hatályon kívül helyezték az EBH határozatát, de az ügyet nem távolították el az EBH honlapjáról.

⁸¹ Az olvashatóság érdekében több védett tulajdonságot összevontunk (pl. faj, etnikai hovatartozás, nemzetiség és bőrszín; vagy szexuális irányultság és nemi identitás). Továbbá azokban az esetekben, ahol több védett tulajdonság is releváns volt, azokat csak egy kategóriába soroltuk (a „klasszikus” védett tulajdonság szerinti kategóriába az „egyéb helyzet” figyelmen kívül hagyásával, vagy ha több „klasszikus” védett tulajdonság is jelen volt, az adott esetben legdominánsabb védett tulajdonság szerintbe).

⁸² Az AJB-2762-3/2024. számú válaszában az AJBH azt állítja, hogy az AJBH honlapján minden olyan ügyről összefoglalót tesznek közzé, amely egyezséggel vagy jogsértés megállapításával végződik.

tulajdonságon alapuló beérkezett panaszok arányát, míg a faji, etnikai hovatartozás, nem és életkor esetében a közzétett ügyek aránya alacsonyabb a beérkezett panaszok arányánál.

5. táblázat: 2021-2024-es esetek az AJB honlapján

Védett tulajdonság ⁸³	2021	2022	2023	2024	A közzétett esetek aránya	A beérkezett esetek aránya
Faj, etnikai hovatartozás	1	2	2		5%	18%
Nem	1				1%	4%
Életkor	1	1	1		3%	6%
Fogyatékos	18	24	23	9	69%	36%
Vallás vagy meggyőződés						2%
Politikai vagy egyéb vélemény						4%
Szexuális irányultság, nemi identitás	2	1			3%	4%
Egészségi állapot	2	1	2		5%	9%
Anyaság (terhesség), apaság	5	7	2	1	14%	9%
Egyéb	1				1%	7%
Nincs védett tulajdonság	1				1%	1%
Összesen	32	36	30	10	100%	100%

A kérdőívünket kitöltő civil szervezetek által leggyakrabban felvetett aggályok közé tartozott a határozatok nyilvánosságának hiánya, valamint az, hogy az AJBH honlapján nehéz megtalálni a statisztikákat és esetösszefoglalókat. (lásd a 3. táblázatot)

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

Az EBH az esetösszefoglalókon túl a különösen figyelemre méltó esetekről hírcikkben is tájékoztatott a honlapjának nyitóoldalán és közösségi médiaoldalán. Az AJBH honlapjának nyitóoldalán négy különböző blokkban találhatók a hírek: az egyik az eseményeknek, a másik a nyilatkozatoknak, a harmadik az esetekről szóló beszámolóknak, a negyedik pedig az általános híreknek van fenntartva.⁸⁴

⁸³ Lásd 42. lábjegyzet.

⁸⁴ Lásd: <https://www.ajbh.hu/en/kezdolap>. A honlap angol nyelvű változata nem tartalmazza az esetleírásokat: <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/>.

Az esetjelentések rovat az alapvető jogok biztosáról szóló törvény szerinti eljárások részeként készült jelentésekre korlátozódik, és nem tartalmazza az Ebktv. alapján vizsgált eseteket. Az EBH beolvasztása óta megjelent 339 hírcikk közül egyetlen egy sem foglalkozik az EBFF tevékenységével vagy tágabb értelemben az egyenlő bánásmód témájával. A 77 közzétett nyilatkozat közül mindössze egy foglalkozik az EBFF-fel: egy 2021. január 1-jén közzétett nyilatkozat arról, hogy az AJBH átvette az EBH feladatait. Az AJBH tehát nem fektet látható energiát az általa kezelt ügyekkel kapcsolatos kommunikációba.

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

II. 9. Kapcsolatépítés és kommunikáció

II.9.1. Országos hálózat

A beolvasztás egyik közvetlen hatása az volt, hogy megszűnt az egyenlő bánásmód referensek hálózata, így ha 2021-ben az áldozat személyesen akart bejelentést tenni egy diszkriminációs vagy zaklatási ügyben, akkor Budapestre kellett utaznia, mivel az AJBH-nak nem volt hasonló országos hálózata. 2022-ben, egy évvel az egyesülés után, az AJBH megkezdte egy hasonló vidéki hálózat kiépítését, jelenleg 6 kirendeltség működik Budapesten kívül: Győrben, Szegeden, Debrecenben, Székesfehérváron, Miskolcon és Pécsen.⁸⁵ A kirendeltségek ugyan hosszabb nyitvatartással érhetők el, mint az egyenlő bánásmód referensek, de az új hálózatnak csak hat irodája van, szemben a korábbi, mind a 19 megyében elérhető helyi referenssel. A költséghatékonysági szempont abban valóban felmerül, hogy ne kelljen párhuzamosan két vidéki hálózatot fenntartani (a meglévő egyenlő bánásmód referensi hálózatot és mellette az újonnan létrejövő, az AJB tevékenységéhez kapcsolódó vidéki irodákat), azonban a két vidéki hálózat integrálása működhetett volna az EBH és az AJBH központi részlegeinek összevonása nélkül is.

Az AJBH-tól kapott információk szerint a budapesti irodát 2021-ben 300 alkalommal keresték fel, míg 2022-ben az ügyfelek 271 esetben kértek tájékoztatást, nyújtottak be panaszt vagy hiánypótlást (a válaszból nem derült ki, hogy ezek az ügyek mind az Ebktv. hatálya alá tartoztak-e, vagy néhányat más eljárások keretében kezeltek). 2022-ben a regionális irodák 151, az Ebktv. hatálya alá tartozó ügyben jártak el, így egy regionális iroda évente átlagosan 25 egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esettel foglalkozott.⁸⁶

II.9.2. Iránymutatás az áldozatoknak és a kötelezetteknek

⁸⁵ See: <https://www.ajbh.hu/en/teruleti-irodak>.

⁸⁶ Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.

Az EBFF mandátuma kifejezetten tartalmazza, hogy „az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez”. [Ebktv. 14. § (1) g)] Az EBH értékes, könnyen érthető általános útmutatásokat adott ki az EBH előtti eljárásról, valamint a szolgáltatásokhoz való hozzáférés során, a munkahelyen és az oktatásban történő hátrányos megkülönböztetésről, külön kiadványokban dolgozta fel a joggyakorlatot a védett tulajdonságok mentén (pl. a nők, a fogyatékkal élők vagy a romák elleni diszkrimináció),⁸⁷ és a jogszabályoknak való megfelelésre vonatkozó útmutatást publikált az iskolai és munkahelyi zaklatásról, az oktatási, egészségügyi és többszörös diszkriminációról.⁸⁸ Az Európai Unió által finanszírozott, 2008-2014 között végrehajtott nagyszabású projekt részeként az EBH 80 többnapos képzést tartott az egyenlő bánásmódról szóló törvény végrehajtásáról, amelyeken több mint 2000 ember vett részt. 2011-2012-ben több reprezentatív felmérést rendelt meg a jogtudatosságról és a különböző kisebbségi csoportokkal szembeni társadalmi attitűdökről.⁸⁹ 2014-ben az EBH óriásplakátokból, rádió- és televíziós tartalmakból álló kampányt folytatott az Ebktv.-vel kapcsolatos tudatosság növelése érdekében.⁹⁰

Az AJBH egy adatkérésre adott válaszában azzal érvelt, hogy „a jogszabályi kötelezettségen túlmenően” segítik az ügyekben igazságot keresőket azzal, hogy az AJBH honlapján közzéteszik az Ebktv.-re és az EBFF működésére vonatkozó tájékoztató anyagokat.⁹¹ A valóságban azonban csak a korábbi Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület által kiadott állásfoglalások érhetőek el, más anyag nem áll rendelkezésre az AJBH által megjelölt honlapon, nem csak újak nem, de még azok sem, amelyeket korábban az EBH már közzétett. Az EBFF-hez eljutó ügyek alacsony száma azzal is magyarázható, hogy az áldozatok egyszerűen nem ismerik jogaikat, vagy túlságosan bonyolultnak találják a honlapon található – nagyrészt a jogszabályi rendelkezésekre hivatkozó – leírást az eljárásról. A felmérésünkben résztvevő civil szervezeteknél dolgozó válaszadók közül többen megjegyezték, hogy az EBFF tudatosságnövelésre irányuló tevékenységei csökkentek, és ez hátrányosan hat a bejelentett esetek számára (lásd a 3. táblázatot). Az AJBH 2023 februárjában egy adatkérésre adott válaszában elismerte, hogy az EBH / EBFF esetjogában nem lehet ugyanúgy keresni, mint az EBH korábban elérhető adatbázisában (pl. védett tulajdonságok alapján), és ígéretet tett arra, hogy a közeljövőben olyan felületet hoz létre, amely lehetővé teszi az összetett keresést is.⁹²

II.9.3 Együttműködés a civil szervezetekkel

⁸⁷ Az Internet Archívum által 2021. április 10-én archivált publikációk listája:

<https://web.archive.org/web/20210410142853/http://www.egyenlobanasmod.hu/hu/kiadvanyok>. Jelenleg csak A többszörös diszkrimináció megjelenése az Egyenlő Bánásmód Hatóság joggyakorlatában című kiadvány érhető el teljes terjedelmében az internetes archívumban:

https://web.archive.org/web/20200601145042/https://www.egyenlobanasmod.hu/sites/default/files/kiadvany/5_teljes_HU.pdf.

⁸⁸ Az Internet Archívum által 2021. március 6-án archivált útmutatók listája:

<https://web.archive.org/web/20210306170843/https://www.egyenlobanasmod.hu/hu/ebh-fuzetek>.

⁸⁹ A TÁMOP-5.5.5/08/1. számú projekt keretében végrehajtott tevékenységekkel kapcsolatos további információkért. projektről lásd:

https://web.archive.org/web/20160406024641if/http://www.egyenlobanasmod.hu/app/webroot/files/img/articles/8cbac26bdcff0cbfb3837d34dc68ef0a/EBH_besz%C3%A1mol%C3%B3_2014_magyar.pdf, 52. o.

⁹⁰ A kampány címe „Egyenlő bánásmód - Mindenkit megillet” volt, és 2014 februárja és áprilisa között zajlott. A kampány célja az volt, hogy felhívja a figyelmet a diszkrimináció és zaklatás elleni jogorvoslati lehetőségekre, és arra próbálta ösztönözni az áldozatokat, hogy jelentsék ügyeiket a helyi egyenlő bánásmód referenseknek vagy az EBH-nak (<https://hirado.hu/2013/02/18/kampanyt-indtott-a-tarsadalom-jogtudatossaganak-no/>).

⁹¹ Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.

⁹² Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.

Az EBFF mandátuma azt is kifejezetten tartalmazza, hogy feladatai ellátása során együttműködik a civil szervezetekkel [Ebktv., 14. § (1) bekezdés f) pont]. Adatkérésben kérdeztük az AJBH-t a 2021. január 1. és 2024. június 31. között civil szervezetekkel tartott találkozók számáról, azonban a válasz csupán a civil társadalmi szereplőkkel való szoros kapcsolat fenntartása melletti elkötelezettségüket ismétli meg, nem részletezve, hogy mely civil szervezettel konzultáltak és hányszor. Az AJBH válasza említi a kormány által működtetett Emberi Jogi Kerekasztal keretében a civil szervezetekkel való találkozókat, valamint egy konkrét találkozót 2024-ben: a Fogytékosságügyi Tanácsadó Testület civil társadalmi tagjai számára konzultációt szerveztek az Ebktv. szerinti eljárásokról és jogorvoslatokról, különösen arról, hogy a fogyatékkal élők hogyan élhetnek ezekkel.⁹³

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

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

Az együttműködés formái		Gyakran	Rendszeresen	Néha	Ritkán	Soha
Egyenlő Bánásmód Hatóság	Áldozatok közvetítése	1	3	5	5	13
	Áldozatok képviselése	0	2	3	2	20
	Közérdekű igényérvényesítés	0	1	4	5	17
	Szakmai konzultáció, egyeztetés	2	1	3	5	16
	Egyéb	1	0	0	3	18
Egyenlő Bánásmóddért Felelős Főigazgatóság	Ajánlás	1	2	2	3	19
	Az áldozatok képviselése	0	1	0	3	23
	Közérdekű igényérvényesítés	0	0	2	4	21
	Szakmai konzultáció, egyeztetés	1	0	1	2	23
	Egyéb	0	0	0	1	22

A konzultációk nem azért maradnak el, mert a civil társadalmi szervezetek erre ne lennének nyitottak. Amikor például 2023 februárjában az AJBH egy adatkérésre adott válaszában azt írta, hogy „(a)z alapvető jogok biztosa nyitott minden a civil szervezetek irányából érkező megkeresésre és a velük való párbeszédre, ezen belül a működésükkel, helyzetükkel kapcsolatos felvetésekre is”,⁹⁴ a Háttér Társaság

⁹³ Az AJBH válasza: AJB-2762-3/2024., 2024. augusztus 26., elérhető a szerzőknél.

⁹⁴ Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.

2023. augusztus 20-án hivatalos találkozót kért az AJB-től. A kérésre a mai napig nem érkezett válasz, még a 2023. október 26-án küldött emlékeztető levél után sem.

II.10. Jogszabálytervezetek véleményezése

Mind az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, mind pedig az Ebktv. felhatalmazza az AJB-t a jogszabálytervezetek véleményezésére és javaslatok megfogalmazására, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az adott területen jogszabályalkotásra van szükség. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény 2. § (2) bekezdése alapján az AJB „véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, (...) valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.” Ugyanezen törvény 39/O. § (5) bekezdés a) pontja lehetőséget ad az AJB-nek a fogyatékkal kapcsolatos jogszabálytervezetek véleményezésére. Az Ebktv. 14. § (1) bekezdésének c) pontja hasonlóképpen megteremti az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogszabályok véleményezésének lehetőségét. Az AJBH által közzétett éves beszámolók tartalmazzak egy rövid áttekintést a jogszabályok véleményezésére vonatkozó kérelmek, az elkészített vélemények, valamint az AJBH által elkészített jogalkotási javaslatok számáról (anélkül, hogy az elkészített vélemények számát tovább bontanák az érintett terület alapján). A jogszabályok véleményezésére az AJBH-hoz beérkezett kérelmek száma 2019 óta jelentősen csökkent (108-ról indulva 30-33-65-re esett vissza a 2019-et követő években) – ez részben magyarázható azzal, hogy a COVID-19 járvány, a tömeges migráció és az ukrajnai háború miatt azóta folyamatosan veszélyhelyzet van érvényben, és rendeleti kormányzás működik.

Az AJBH 2023 februárjában egy adatkérésre válaszolva megerősítette, hogy az EBFF két jogszabálytervezethez adott – inkább szimbolikus – véleményt. A közoktatással kapcsolatos kormányrendeletek módosításait illetően „esélyegyenlőségi szempontból” üdvözölte azokat a változtatásokat, amelyek lehetővé teszik a fogyatékkal élő diákok számára, hogy a vizsgák gyakorlati részét szóbeli résszel váltsák fel. A jelnyelvi tolmácsok működésére vonatkozó módosításokkal kapcsolatban az EBFF észrevétele az volt, hogy nem tesz észrevételt.⁹⁵

Az AJB-nek joga van jogalkotási javaslatokat is benyújtani: 2019 és 2023 között 19, 27, 26, 24 és 17 ilyen javaslatot nyújtottak be. Az AJBH beszámolói csak nagyon általános és nagyrészt egymást átfedő leírásokat tartalmazzak ezekről a javaslatokról: ezek mindegyik vizsgált évben a gyermekek jogaira, a gyermektámogatási szolgáltatásokra és a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkoztak.⁹⁶

II.11. Általános értékelés

A civil szervezetek már akkor felszólaltak az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszüntetése ellen, amikor a törvényjavaslatot benyújtották az Országgyűlésnek. Az EBFF munkájának áttekintése megerősítette, hogy az akkor megfogalmazott félelmeik és aggodalmaik nem voltak alaptalanok. Az EBH beolvasztása az AJBH-ba inkább csökkentette, mint javította az egyenlő bánásmód érvényesítésének hatékonyságát, bár a beolvasztást tartalmazó törvény címe az utóbbira utalt. Az, hogy a mai napig nem neveztek ki főigazgatót és főigazgató-helyettest az EBFF élére, hogy több munkatárs elhagyta az EBFF-et, hogy a

⁹⁵ Az AJBH válasza: AJB-812-2/2023., 2023. február 10., elérhető a szerzőknél.

⁹⁶ Az AJBH éves beszámolóit a következő címen érhetők el: <https://www.ajbh.hu/en/eves-beszamolok>. A 2023. évi beszámoló csak a Parlament honlapján található meg: <https://www.parlament.hu/irom42/07848/07848.pdf>; a beszámoló még nem került elfogadásra.

panaszokat esetenként nem az egyenlő bánásmódról szóló törvény, hanem a sokkal enyhébb AJB eljárás alapján vizsgálják ki, és ami a legfontosabb, hogy az ügyek száma drasztikus csökkent, azt mutatja, hogy az beolvastás komoly aggodalmakat vet fel az egyenlő bánásmód elvének magyarországi érvényesítésével kapcsolatban. Az EBFF munkájának minden aspektusában megfigyelhető a védett tulajdonságok hierarchizálása: a fogyatékoság és az anyaság egyértelműen magasabb prioritást élvez, míg a szexuális irányultság, a nemi identitás, a faji/etnikai hovatartozás és a politikai vélemény háttérbe szorul.

Ezt az értékelést a civil szervezetek széles körben osztják: a kérdőívünket kitöltő 28 szervezet közül egy sem vélekedett úgy, hogy az EBH AJBH-ba történő beolvastása javította volna a diszkrimináció elleni jogvédelmet. Két szervezet szerint az egyesülés nem hozott változást, kettő szerint a védelem szintje némileg, míg 12 szervezet szerint jelentősen csökkent.

II.12. Ajánlások

Az UPR és az ECRI ajánlásaival összhangban állítsák vissza az Egyenlő Bánásmód Hatóságot autonóm közigazgatási szervként.

Az EBFF főigazgatójának és főigazgató-helyettesének kinevezése világos és átlátható eljárás keretében, lehetőleg nyílt pályázat útján, a civil szervezetek külső értékelőként való részvételével történjen.

Az AJBH honlapján tegyék közzé az ügyek – beleértve a 2005-2011 közötti időszakra vonatkozó ügyek – összefoglalóinak kereshető adatbázisát, amely szűrhető védett tulajdonság, a diszkrimináció típusa, a diszkrimináció területe és az eljárás kimenetele szerint.

Tegyenek közzé a kötelezettek és a diszkrimináció áldozatai számára szóló frissített útmutatókat az AJBH honlapján, vagy legalább tegyék újra elérhetővé az EBH által készített ilyen tájékoztató anyagokat.

Tartsanak rendszeres konzultációkat civil szervezetekkel a diszkrimináció áldozataival közvetlenül foglalkozó szereplők véleményének becsatornázása érdekében.

Bibliográfia:

ECRI (2023): Európai Bizottság a Rasszizmus és Intolerancia Ellen. (2023). Az ECRI jelentése Magyarországról (Hatodik ellenőrzési ciklus). <https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-hungary-translation-in-hungarian-/1680aa6821>.

TASZ (2024): Társaság a Szabadságjogokért (2024). Az egyenlő bánásmód védelmére hivatott hatóság működésének kritikája <https://tasz.hu/cikkek/az-egyenlo-banasmod-vedelmere-hivatott-hatosag-mukodesenek-kritikaja>.

MHB-TASZ-Mérték (2013): Magyar Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért és Mérték Médiaelemző Műhely. (2013). 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 https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HUN_Draft-report_Gov_NGOs_comments_20130523.pdf.

Kiss (2019): Kiss, Valéria (2019). Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése Magyarországon, különös tekintettel az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésre [PhD disszertáció]. https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/44468/1b_Kiss%20Val%C3%A9ria_disszert%C3%A1ci%C3%B3.pdf.

Velencei Bizottság (2021): Velencei Bizottság (2021). On the Amendments to the Act on Equal Treatment and Promotion of Equal Opportunities and to the Act on the Commissioner for Fundamental Rights as Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)034-e).

Rövidítések:

EBH: Egyenlő Bánásmód Hatóság

Ebktv.: Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény.

EBFF: Egyenlő Bánásmódért Felelős Főigazgatóság

AJBH: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

AJB: Alapvető Jogok Biztosa

ÁSZ: Állami Számvevőszék

III. A Független Rendészeti Panasztestület utódjaként működő Rendészeti Főigazgatóság tevékenységének értékelése

Szerzők: Berta Dominika és Kádár András

III.1. Az információk forrása

A tanulmány a következő forrásokra támaszkodik: a vonatkozó magyar jogszabályok, különösen a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) és az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.); a Független Rendészeti Panasztestület éves tájékoztatói és állásfoglalásai; az alapvető jogok biztosának (a továbbiakban: ombudsman) honlapja, éves beszámolóí és jelentései; az ombudsman által a Magyar Helsinki Bizottság (a továbbiakban: MHB) közérdekű adatigénylésére adott (AJB-2664-3/2024 sz., 2024. 08.13-án kelt és AJB-2690-3/2024 sz., 2024. 08.16-án kelt) válasz; az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK), az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ által a MHB közérdekű adatigénylésére adott válasz; valamint rendőrségi panaszeljárásokban eljáró ügyvédekkel és civil szervezeti munkatársakkal készült interjúk.

III.2. A Független Rendészeti Panasztestület létrehozása és megszüntetése

A Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: FRPT vagy Testület) létrehozását politikai és szakmai okok indokolták. Az Országgyűlés 2007 nyarán átfogóan módosította az Rtv.-t. Minthogy ez az akkor hatályos alkotmányos szabályozás értelmében a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával volt lehetséges, a módosításhoz - a szakmai szempontok figyelembevétele mellett - számos érdek egyeztetésre is szükség volt. A tárgyalások során merült fel, majd került a törvényjavaslatba egy, a rendőrség jogállami kritériumoknak megfelelő működését ellenőrző független testület létrehozásának gondolata. Az elképzelés nem volt előzmények nélkül való. Amint azt a Testület működésének első másfél éves működésének tapasztalatait összefoglaló tanulmány megállapítja, „Egy hasonló testület felállításának ötlete [...] megjelent már korábban is, többek között különböző civil szervezetek (köztük a Magyar Helsinki Bizottság) javaslataiban, ajánlásaiban, az ún. Gönczöl-bizottság vizsgálati jelentésében, valamint [...] a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa felvetései között. Hogy a Testület végül nem maradt »kósza ötlet«, abban döntő szerepe volt a 2006. őszi budapesti utcai demonstrációknak, zavargásoknak, és az ezek kezelése során tapasztalható súlyos rendőri jogsértéseknek, túlkapásoknak. Ezen események következtében ugyanis a rendőrség presztízse [...] addig sosem látott módon rendült meg, nyilvánvalóvá téve a jogalkotó számára is, hogy beavatkozásra van szükség a további zavargások elkerülése, és a rendőrség iránti közbizalom helyreállítása érdekében. Szükségessé vált a rendőrségi szervezet hatékonyabb [...] tétele; mindezt azonban úgy kellett elérni, hogy a jogállamiság, a jobbiztonság alkotmányos követelményei, az alapvető jogok fokozottabb tiszteletben tartása is erőteljesebben érvényesülhessen a rendőri fellépések során. Ez utóbbi szempont biztosítása adta az apropót az Rtv. 2007. évi reformja során a Testület felállításához.”⁹⁷

Az Rtv.-t módosító 2007. évi XC. törvény hozta létre az FRPT-t, mint „más uniós tagállamokban működő, köztük elsősorban a brit Független Rendőrségi Panaszbizottsághoz [...] hasonló, öttagú, a rendőrségi

⁹⁷ Fodor-Lukács Krisztina, Kádár András Kristóf, Kovács Judit, Körtvélyesi Zsolt és Nagy Gusztáv: Másfél év Mérlegen - A Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatának elemzése, Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2010, 7-8. o.

szervezeti hierarchiába nem illeszkedő⁹⁸ szervezet, amelynek öt tagját az országgyűlés minősített többséggel választotta hat évre (kezdetben az újraválasztás lehetősége nélkül, amelyet a törvény indokolása a "szervezeti és személyi függetlenség" egyik lényeges biztosítékának tekintett). Az FRPT működésének feltételeiről az Országgyűlés elnöke és a pénzügyminiszter gondoskodott, a testület titkársága szervezetileg az Országgyűlés hivatalába tartozott.

2008-tól kezdve az FRPT-hez 12 éves működése során összesen 4351 panasz érkezett. Ezek közül 1351 esetben (31%) állapította meg a Testület, hogy történt alapjogsértés, ebből 877 (20,2%) súlyos volt. A Testület súlyos alapjogi sérelmet megállapító állásfoglalásával az ORFK az esetek 28,2 %-ban értett egyet részben vagy teljes egészében. Meg kell említeni az FRPT éves - átlagosan 90 oldal terjedelmű - jelentéseit is, amelyekben a Testület részletesen beszámolt az előző évi ügyekről, az azokból levont következtetésekről és a rendőri szervek alapvető jogok tiszteletben tartásának tendenciáiról. Az FRPT éves jelentései jogalkotásra vonatkozó ajánlásokat is tartalmaztak arra vonatkozóan, hogy a rendszerszintű problémákat (mind a rendőrség, mind a Testület működését illetően) hogyan lehetne jogszabály-módosítások révén orvosolni.

2019 decemberében az Országgyűlés azonban - előzetes társadalmi egyeztetés nélkül - a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvénnyel átalakította a rendőrségi panaszeljárás rendszerét, és ennek keretében az FRPT feladat- és hatáskörét az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához telepítette, egyúttal a Panasztestületet megszüntette. A törvény indokolása⁹⁹ semmilyen magyarázatot nem ad arra, hogy a változást mi tette szükségessé, illetve milyen előnyöket remélt a törvényhozó a rendőrségi panaszeljárások ilyen jellegű átalakításától. A Miniszterelnökség helyettes államtitkára mindössze annyit mondott nyitóbeszédében, hogy az alapvető jogok biztosának „[...] egyébként is az Alaptörvény értelmében feladata az alapjogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása és az ezzel összefüggő intézkedések megtétele. Így ez egyáltalán nem tekinthető rendszeridegen megoldásnak. Azt gondoljuk, hogy ez az alapjogok védelmi szintjét kifejezetten növeli”¹⁰⁰ (arról, hogy mennyiben, vagy milyen módon növeli, az előterjesztő nem beszélt).

III.3. Az eljárásrend változása

A beolvadás eljárásjogi változtatásokat is eredményezett, ezek egy része elvileg kedvezőbb helyzetbe hozza a panaszosokat, míg más módosítások alááshatják az eljárás hatékonyságát.

A jelenlegi eljárás szabályai és lehetséges kimenetelei az alábbiak szerint foglalhatók össze. A panaszos két lehetőség közül választhat. A panasszal érintett intézkedéstől vagy annak elmulasztásától, a

⁹⁸ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi XC. törvény indokolása

⁹⁹ https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=I4wlnzLH&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%26p_izon%3D8019

¹⁰⁰ https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=I4wlnzLH&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D41%26p_uln%3D96%26p_felsz%3D22%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D26

sérelmezett kényszerítő eszköz alkalmazásától számított 30 napon belül fordulhat panasszal közvetlenül az intézkedést foganatosító rendőri szervhez vagy 1 éven belül az alapvető jogok biztosához.

A rendőrséghez benyújtott panaszt az érintett rendőri szerv vezetője vizsgálja meg közigazgatási hatósági eljárás keretében. A panasz elutasítása esetén 15 napon belül lehet fellebbezni, a fellebbezést az érintett rendőri szerv vezetője felett irányítási jogkört gyakorló személy bírálja el. A döntés ellen 30 napon belül bírósághoz lehet fordulni. Ha a panaszos az ombudsmanhoz fordul, panaszát a biztosi vizsgálatot követően az érintett szerv legfőbb vezetője (rendőrség esetében az országos rendőrfőkapitány, a rendőrségi törvény hatálya alá tartozó további rendvédelmi szervek esetében a főigazgató) bírálja el. Az ombudsman jelentésében megfogalmazott álláspont nem köti az országos rendőrfőkapitányt, illetve a főigazgatókat, azonban, ha a panaszt elbíráló határozatban eltér az alapvető jogok biztosának jelentésétől, ezt köteles külön megindokolni. Az érintett rendészeti szerv legfőbb vezetőjének döntése ellen fellebbezésnek helye nincs, elutasítás vagy egyet nem értés esetén a panaszos a bíróságtól kérheti a határozat felülvizsgálatát.

A Testület megszüntetéséhez kapcsolódó legfontosabb eljárási változások az alábbiak.

III.3.1. Kedvező változások

Panasztételi határidő: A Testülethez – a kezdeti 8, majd később 20 napos panasztételi határidő után – 30 napon belül lehetett fordulni, egy éven túl nem volt helye panasznak még akkor sem, ha a panaszos a panasz benyújtásában akadályoztatva volt. A beolvadást követően a rendészeti panaszok kezelésére az alapvető jogok biztosának eljárási szabályai lettek az irányadók. Ezek alapján a panaszt a rendőri intézkedéstől számított egy éven belül lehet előterjeszteni, ami üdvözlendő változás, különös tekintettel arra, hogy míg a 30 napos határidő nem feltétlenül teszi lehetővé, hogy a rászoruló panaszosok államilag finanszírozott vagy előlegezett jogi segítséget kapjanak panaszuk megfogalmazásához, az egy év kellően hosszú időt biztosít az állami jogi segítségnyújtás igénybevételére a panasz benyújtásához (az más kérdés, hogy a jogi segítségnyújtási rendszer problémái - nagyon szigorú rászorultsági küszöb, alacsony ügyvédi díjazás és ebből fakadóan a nagyon kevés résztvevő ügyvéd - miatt nem biztos, hogy ezt a lehetőséget valóban ki tudják használni azok a potenciális panaszosok, akik nem engedhetik meg maguknak, hogy ügyvédet bízzanak meg).

Vizsgálati jogosítványok: Az ombudsman szélesebb vizsgálati jogosultságokkal rendelkezik, mint amikre az FRPT támaszkodhatott. A Testület a panasz vizsgálata során a rendőrségtől - írásbeli - felvilágosítást kérhetett, valamennyi olyan iratba betekinthezett, illetve másolatot kérhetett, adatot, körülményt, tény, eljárást megismerhetett, ami a vizsgált intézkedéssel összefüggésben lehetett.

Az ombudsmannak - a Testület számára is rendelkezésére álló jogosultságokon túl - a panasz vizsgálata során joga van meghallgatni az intézkedő rendőrt vagy a vizsgált hatóság bármely munkatársát, továbbá írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet ezektől a személyektől, a rendőrség határozatának felülvizsgálata iránt indult perben pedig beavatkozónak részt vehet. Ez olyan jogosítvány, amelynek szükségességét az FRPT számos jelentésében jelezte az Országgyűlésnek¹⁰¹, azonban a Testület beolvasztásáig a jogalkotó nem tett eleget ennek a kérésnek.

¹⁰¹ A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2008 évi tapasztalatairól című dokumentum III. fejezetének n) pontja;

A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2012 évi tapasztalatairól című dokumentum IV. fejezetének 6. pontja;

A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2013. évi tapasztalatairól című dokumentum IV. fejezetének 6. pontja;

A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2014. évi tapasztalatairól című dokumentum IV. fejezetének 6. pontja;

Területi hozzáférhetőség: A Testület székhelye Budapest volt, panaszt tenni postai levélben, telefaxon, e-mailen, a honlapon, illetve telefonos bejelentkezést követően személyesen lehetett. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala szintén Budapesten található, de a rendőri intézkedéssel, illetve a rendőri kötelezettség elmulasztásával szembeni panasz benyújtására 2022 óta már lehetőség van a hat régióközponti nagyvárosban működő területi irodákban: Szegeden, Debrecenben, Győrben, Székesfehérváron, Miskolcon és Pécsen. A vidéki irodákban történő személyes panasztétel lehetősége megkönnyíti az ügyintézkést, lehetővé teszi az eljárás szélesebb körű elérését, valamint elősegíti a jogérvényesítést és jogtudatosítást, ugyanis telefonon történő egyeztetést követően, a személyesen látogatható irodákban van azoknak is lehetősége szóban tájékoztatást kérni, illetve szóban előadni panaszukat, akiknek alacsonyabb mértékű a jogtudatosságuk és jogérvényesítési képességük. 2022-ben összesen 107 személyes látogatás történt a regionális irodákban rendészeti panasz ügyében jegyzőkönyvezés, iratleadás, iratbetekintés, időpont- vagy tájékoztatáskérés céljából.¹⁰² 2023-ban a regionális irodákban a rendészeti panaszokkal kapcsolatos személyes látogatások száma 99 volt.¹⁰³

III.3.2. Problematikus változások

Az "alapjogsértés" és az "alapjogi visszásság" fogalmának különbsége: A Rtv. 92.§-a szerint, akinek a törvényben meghatározott kötelezettségek megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogát sértette, panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez vagy kérheti, hogy panaszát az alapvető jogok biztosának vizsgálatát követően bírálja el az érintett szerv legfőbb vezetője. A Rtv. tehát abban az esetben teszi lehetővé az ombudsmanhoz fordulást, ha az érintett alapvető jogát érte sérelem valamely rendőri intézkedés vagy mulasztás miatt. Az Ajbt. azonban az "alapjogi visszásság" fogalmával operál (lásd az Ajbt. 39/J. (3) bekezdését¹⁰⁴), amely a törvény 18. §-ában szereplő fogalom-meghatározás szerint magába foglalja az alapvető jog megsértésén túl az alapjogsértés közvetlen veszélyét is.¹⁰⁵ Ez azt a problémát veti fel, hogy az ombudsman vizsgálata megállhat és lezárulhat egy olyan ponton (az alapjogsértés veszélyénél, mint alapjogi visszásságnál), amely nem elégséges ahhoz, hogy az országos rendőrfőkapitány a panasznak helyt adó határozatot hozhasson, hiszen az Rtv. értelmében a panasz akkor megalapozott, ha a rendőri

A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2015. évi tapasztalatairól című dokumentum IV. fejezetének 8. pontja;
A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2016. évi tapasztalatairól című dokumentum IV. fejezetének 8. pontja;
A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2017. évi tapasztalatairól című dokumentum IV. fejezetének 8. pontja;
A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatója 2018. évi tapasztalatairól című dokumentum IV. fejezetének 8. pontja

Lásd: https://www.ajbh.hu/en/rendeszeti-foigazgatosag-beszamolok?p_p_id=1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_fileOrderByType=asc&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_folderOrderByCol=NAME&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_currentFolderId=3905681&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_folderOrderByType=desc&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_fileOrderByCol=NAME

¹⁰² Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2022. évi beszámolója, elérhető a következő címen:

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/7828043/AJBH+besz%C3%A1mol%C3%B3+2022.pdf/0c966d1b-378d-901c-6faa-63eca7cea564?version=1.2&t=1704189862674>, 30. o.

¹⁰³ Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2023. évi beszámolója, elérhető a következő címen:

<https://www.parlament.hu/irom42/07848/07848.pdf>, 28. o.

¹⁰⁴ „Ha a vizsgálat nem tár fel alapjogi visszásságot vagy nem érint alapjogi szempontból lényeges kérdést, az alapvető jogok biztosa a rendőrségi panaszt jelentés készítésének mellőzésével is elutasíthatja.”

¹⁰⁵ „Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság „tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság).”

intézkedés, mulasztás vagy kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogot sért: az Rtv. alapján tehát az alapjogsértés veszélye nem vezethet a panasz megalapozottságának megállapításához.

Az eljárási határidő hiánya: Az FRPT eljárási határidejét jogszabály rendezte: a Testületnek a panaszokat 90 napon belül kellett megvizsgálni és elbírálni. Ezzel szemben az ombudsmani eljárásnak nincs határideje. A határidő hiánya több szempontból is aggályos. Okozhatja a panaszok elbírálásának elhúzódását, megingathatja a jogorvoslat tényleges elérhetőségébe vetett bizalmat, a panaszok feltorlódása pedig hatással lehet a munka minőségére, és megnehezítheti vagy akár el is lehetetlenítheti a bizonyítási eljárást. Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Bár az ombudsman a panaszeljárásban nem hatóságként vesz részt, azonban vizsgálata a panasz hatósági elbírálásának lényegi eleme, hiszen az Ajbt. 39/K. §-a értelmében az érintett rendészeti szerv vezetője a panaszról az ombudsman jelentésének figyelembevételével dönt harmincöt napon belül, mely ügyintézési határidő a jelentés kézhezvételét követő napon kezdődik. Az ombudsmani vizsgálat késedelme tehát egyúttal a hatósági ügyintézés adott esetben jelentős késedelmét, és ekként az alaptörvényi követelmény megsértését eredményezi.

III.4. A változás szervezeti szempontú értékelése

Önmagában azzal kapcsolatban nem lenne elvi kifogás felvethető, hogy a rendőrségi intézkedések alapjogi vizsgálatát az ombudsman végzi, hiszen az ombudsman más állami szervektől elvileg független, tevékenységében nem utasítható, egyedül az őt megválasztó országgyűlésnek tartozik felelősséggel, és – amint azt a fentiekben bemutattuk – az eljárási szabályok változásai sem egyértelműen negatívak (amelyek pedig problematikusak, azok jogszabálmódosítással megoldhatók lennének). Az FRPT beolvasztása inkább szervezetszociológiai szempontból és a magyarországi politikai kontextus miatt tekinthető problematikusnak.

Ez utóbbi kapcsán fontos megjegyezni, hogy amikor az FRPT megszüntetéséről és funkcióinak az ombudsmani mandátumba olvasztásáról szóló jogalkotói döntés megszületett 2019 decemberében, már megfogalmazódtak nemzetközi kételyek az alapvető jogok biztosának, mint a magyar "nemzeti emberi jogi intézménynek" a függetlenségével kapcsolatban. A nemzeti emberi jogi intézményeket a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetségének (GANHRI) Akkreditációs Albizottsága sorolja kategóriákba, és attól függően minősíti őket "A" vagy "B" státuszúnak, hogy mennyiben felelnek meg a Párizsi Alapelvek néven ismert ENSZ-határozatnak, amely a nemzeti emberi jogi intézmények függetlenségével kapcsolatos követelményeket tartalmazza. A "B" státusz azt jelenti, hogy az intézmény nem kellően független, és ez azzal a következménnyel jár, hogy az adott emberi jogi intézménynek nincs szavazati joga és nem viselhet tisztséget a Világszövetségben, csak megfigyelőként vehet részt a szövetség ülésein, és nem vehet részt aktívan az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának munkájában. 2019 októberében a GANHRI elhalasztotta a magyar ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi státuszának felülvizsgálatát, mert az előző alapjogi biztos tevékenységének áttekintése után úgy ítélte meg, hogy az ombudsman nem tett megfelelő erőfeszítéseket, és nem szólalt fel bizonyos alapjogi ügyekben, ideértve bizonyos sérülékeny kisebbségek jogainak megsértését, valamint a független civil szervezetek elleni támadásokat is.¹⁰⁶ Az, hogy a magyar törvényhozás e függőben lévő helyzet ellenére úgy döntött, hogy megszünteti az FRPT-t, és a bizonytalan megítélésű ombudsmanhoz telepíti a rendőri tevékenység alapjogi ellenőrzésének fontos feladatát, már önmagában aggodalomra ad okot, az

¹⁰⁶ <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/03/SCA-Report-October-2019-English.pdf>

azonban, hogy az akkreditációs folyamat az ombudsman leminősítésével zárult 2022 márciusában¹⁰⁷ — mivel az ombudsman hároméves tevékenysége nem győzte meg a GANHRI-ban ülő kollégáit arról, hogy kellően független a kormányzattól — különösen akuttá teszi a lépés által felvetett problémákat.

Az átszervezés által okozott másik (a politikai kontextustól független) szervezetszociológiai probléma abban áll, hogy egy olyan szervezeten belül, amelynek kizárólagos feladata a rendőrség törvényes működése feletti őrködés, nyilvánvalóan nagyobb hangsúlyt kapnak a rendőri jogsértésekre vonatkozó panaszok, mint egy olyan szervezetben, amelynek számos más feladata is van, a nemzeti kisebbségek védelmétől kezdve a gyermekjogokon át a környezetvédelemig. A rendőrség alapjogi kontrolljának témája sokkal könnyebben sikkad el az ombudsmannál - egyszerűen az ombudsman által kezelt témák számosságánál fogva. A különböző tematikus fókusszal rendelkező szervezeti egységeknek egy jelentős méretű hivatali szervezeten belül versenyezniük kell az erőforrásokért és a figyelemért, ami érthető módon korlátozza a feladataik maximális hatékonysággal történő ellátását. Ez nem magyar sajátosság. Az egyenlő bánásmód érvényesítéséért felelős testületek európai összehasonlító elemzését elvégző kutatás szerint, "a különböző mandátumok menedzselése a többmandátumú testületeken belül kihívást jelent [...]. Feszültségek vannak a különböző mandátumokhoz kapcsolódó hagyományok, valamint az ezek alapján meghatározott stratégiák és prioritások között. A mandátumok között verseny alakulhat ki az erőforrásokért is."¹⁰⁸

Az erőforrásokért való versenyre jó példa, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában (AJBH) mindössze két ember foglalkozik a sajtókommunikációval,¹⁰⁹ és nekik kellene biztosítaniuk a megfelelő láthatóságot az ombudsman valamennyi tevékenysége számára, ideértve az FRPT és az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogutódjaként végzett vizsgálatokat, a nemzeti megelőző mechanizmus keretében tett látogatásokat, valamint az ombudsman és helyettesei hagyományos ombudsmani mandátum keretében végzett tevékenységét is. Nyilvánvaló, hogy ilyen erőforrásokkal ez a szerteágazó feladat nem látható el megfelelő hatékonysággal, noha a nyilvánosság kulcsszerepet játszik az ombudsman munkájában. Az FRPT-t létrehozó törvény indoklása például kifejezetten „a társadalmi ellenőrzés elősegítése érdekében” rendelkezett a Testület állásfoglalásainak internetes közzétételéről.

Ilyen értelemben az „egyfókuszú” FRPT megszüntetése és az ombudsmani struktúrába tagolása egyértelműen azt az üzenetet hordozta, hogy a kormány számára a rendőrségi visszaélésekkel szembeni fellépés a prioritások listáján jelentősen hátrébb került.

A rendőrségi panaszok kezelésére fordítható megfelelő erőforrások és a problémakörrel kapcsolatos szervezeti figyelem hiánya számos tényezőt lemérhet, az ilyen kérdésekkel foglalkozó munkatársak számától és a potenciális ügyfelek tájékoztatásának módjától kezdve a megfelelő sajtónyilvánosság hiányán át a panaszok és az elintézett ügyek számaig bezárólag. Ezeket alább foglaljuk össze.

¹⁰⁷ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf>, 13. o.

¹⁰⁸ Niall Crowley: Equality bodies making a difference, Európai Bizottság, Brüsszel, 2018, 66. o.

¹⁰⁹ Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által a Háttér Társaság közérdekű adatigénylésére adott AJB-812-2/2023. sz. válasz.

III.5. A rendőrségi panaszok kezelése az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában

III.5.1. A Rendészeti Főigazgatóság szervezeti pozíciója és személyi állománya

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalának honlapja szerint¹¹⁰ kiemelt hangsúlyt kap a rendőri intézkedésekkel szembeni panaszok kezelése, amelyre - e panaszok jelentősége miatt - az AJBH-n belül elkülönült szervezeti egységet is létrehozta. Ez az új szervezeti egység, a Rendészeti Főigazgatóság vette át az FRPT feladat- és hatáskörét. A Főigazgatóság egy elkülönült, két osztályból álló egység, melynek vezetését a Rendészeti Főigazgató látja el. A Rendészeti Területi Osztály I. elnevezésű szervezeti egység vizsgálja az Rtv. 92. §-a szerinti panaszokat, a Rendészeti Területi Osztály II. elnevezésű szervezeti egység pedig a már korábban is az ombudsman feladat- és hatáskörébe tartozó rendészeti, büntetőeljárással és büntetés-végrehajtással kapcsolatos panaszokat.

Az FRPT feladatait 16 ember látta el, beleértve a Testület öt tagját (akik részt vettek a panaszok vizsgálatában és a vélemények megfogalmazásában is), valamint nyolc további, az ügyekkel foglalkozó munkatársat. Ezeket a feladatokat jelenleg összesen nyolcan látják el (közülük öt vezetői pozíciót is betöltő személy, három ügyintéző), azaz az Rtv. 92. §-a szerinti panaszokat kivizsgálók száma radikálisan csökkent (különösen, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy minden nyilvánosan elérhető határozaton, melyen szerepel az ügyintéző neve, ugyanaz az egy név szerepel). Az emberi erőforrás ilyen mértékű csökkenése elkerülhetetlenül negatív következményekkel jár számos kérdés tekintetében, beleértve (i.) az eljárások hosszát; (ii.) a jogalkotó és a nyilvánosság számára nyújtott információk mélységét; és (iii.) az ombudsman bővebb jogosítványainak kihasználását. Ezeket az alábbiakban ismertetjük és értékeljük.

III.5.2. Az eljárás időtartama

Bár az MHB kifejezetten megkérdezte az AJBH-t a panaszeljárások átlagos időtartamáról (valamint a leghosszabb és legrövidebb időtartamról), a hivatal nem szolgáltatott erre vonatkozó információt. A megkérdezett ügyvédek és civil szervezet munkatársa mindannyian súlyos, orvosolandó problémaként említették az eljárások indokolatlanul hosszú időtartamát. Egyikük egy közel négy éve tartó eljárásról számolt be. Az egyik interjúalany azt is megemlítette, hogy a panaszt célszerűbb közigazgatási eljárás keretében benyújtani az érintett rendőri szervhez, mert az ilyen eljárásokra szigorú eljárási határidők vonatkoznak, és a határidők be nem tartása esetén jogorvoslatra is van lehetőség, míg, ha az ombudsman nem folytatja le időben a vizsgálatot, akkor nincs mód a probléma orvoslására.

Az ombudsman honlapján elérhető jelentéseket elemezve megállapítható, hogy a 2020-2023-as időszakban a panasz benyújtása és az ombudsmani jelentés honlapra történő feltöltése között átlagosan 594 nap telt el, a leghosszabb ilyen időszak 959 nap volt, a legrövidebb pedig 296 nap, azaz több mint 9 hónap (bár hozzá kell tenni, hogy voltak olyan hosszú időszakok, amikor egyáltalán nem töltöttek fel ügyeket az ombudsman honlapjára - lásd alább).

Az a kedvezőtlen jogszabályi változás, hogy megszüntették az FRPT esetében létező eljárási határidőt, nyilvánvalóan súlyosbítja az eljárások elhúzódásának problémáját. Ezt a megállapítást támasztja alá az a tény, melyre az ombudsman a MHB közérdekű adatigénylésére adott AJB-2690-3/2024. számú

¹¹⁰ <https://www.ajbh.hu/rendeszeti-foigazgatosag>

válaszában utal, azaz "nincs [eljárási] határidő" az Rtv. 92. §-a alapján benyújtott rendőrségi panaszok ombudsman által történő vizsgálatára.

III.5.3. A nyilvánosság és a jogalkotó tájékoztatása

A nyilvánosság és a jogalkotó tájékoztatása különösen fontos feladat és eszköz egy jogvédő intézmény számára. Véleményünk szerint az FRPT megszüntetése és mandátumának ombudsmani hivatalba történő beolvasztása miatti forráshiány érezhetően negatív hatással volt a rendőrségi panaszok ezirányú kezelésére is.

A leendő panaszosok tájékoztatása

Az FRPT által, a leendő panaszosok számára összeállított tájékoztató (melyet az önkormányzati és rendőrségi épületekben plakát formájában is kifüggesztettek) közérthető nyelven és felhasználóbarát módon adott útmutatást az eljárási lehetőségekről, határidőkről és jogorvoslati lehetőségekről. Ezzel szemben az ombudsman honlapján, a Rendészeti Főigazgatóság¹¹¹ aloldalán található tájékoztató nehezen érthető, kevésbé tagolt, több jogszabályi hivatkozást és kevés gyakorlati példát tartalmaz. Például azt írja, hogy a rendőrségi panaszok kivizsgálása során "az alapvető jogok biztosja természetesen ugyanazokkal a vizsgálati lehetőségekkel rendelkezik, amelyek az általános ombudsmani eljárás esetén is rendelkezésre állnak. [Ajbt. III. és III/B. Fejezet]". Egy potenciális panaszosnak (gyakran alacsony iskolai végzettséggel) tehát meg kellene keresnie az alapvető jogok biztosáról szóló törvényt, és végig kellene olvasnia a törvény III. és III/B. fejezetének erősen jogász nyelven íródott szövegeit ahhoz, hogy megtudja, hogyan vizsgálja meg ügyét az ombudsman. A tájékoztató egyszerűen egy strukturált és érthető felsorolást adhatna arról, hogy az ombudsman milyen lépéseket tehet a panasz kivizsgálása során.

Ezzel szemben az ombudsman általános megbízatását bemutató, központi ügyféltájékoztató sokkal közérthetőbben van megfogalmazva, könnyen olvashatóan, felsorolásszerűen fogalmaz és nem tartalmaz jogi hivatkozásokat. Ráadásul tartalmaz egy linket, amely egy speciális "könnyen érthető tájékoztatóra" mutat, amely a tájékoztatóanyag nagy részét még közérthetőbb formában mutatja be.¹¹² Hasonlóképpen, az ombudsman fogyatékosügyi feladatai ellátásával kapcsolatban is létezik egy elérhető tájékoztató.¹¹³ Úgy véljük, hogy a rendőrségi panasz eljárással kapcsolatban is hasonló tájékoztatót kellene készíteni.

A "Projektfüzetek"¹¹⁴ és az "Egyéb Kiadványok"¹¹⁵ menüpontok alatt nincs olyan tájékoztató vagy útmutató, amely kifejezetten a rendőri intézkedésekkel kapcsolatban benyújtott panaszokra vonatkozna.

¹¹¹ <https://www.ajbh.hu/en/rendeszeti-foigazgatosag-tajekoztatasi>

¹¹² <https://www.ajbh.hu/en/panasz-benyujtasa>

¹¹³

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/Fogyat%C3%A9koss%C3%A1g%C3%BCgy+Jogtudatos%C3%ADt%C3%B3+2022.pdf>

¹¹⁴

https://www.ajbh.hu/projektfuzekek?p_p_id=1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet&p_p_lifecycle=0&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_currentFolderId=124832&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_folderOrderByCol=NAME&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_folderOrderByType=asc&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_fileOrderByCol=NAME&_1_WAR_ajbhdocumentlibrarydisplayportlet_fileOrderByType=asc

¹¹⁵ <https://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok>

Éves beszámoló

Az FRPT honlapja a beolvadás után elérhetetlenné vált, de éves jelentései és véleményei felkerültek az ombudsman honlapjára¹¹⁶ több mint egy évvel azután, hogy az ombudsman átvette a megbízatást.

Amint korábban említettük, az FRPT éves jelentései rendkívül részletesek voltak (átlagosan 90 oldal terjedelműek), és igen szisztematikus megközelítést alkalmaztak a rendvédelmi szervek emberi jogi teljesítményének vizsgálatára. Példaként említhető a Testület 2018-as évre vonatkozó éves jelentése¹¹⁷, amely több mint 40 oldalon keresztül, az intézkedés típusa szerint csoportosítva, ismerteti az FRPT ügyeiből levont általános tanulságokat és az alapvető jogokat érintő rendőri intézkedések ellenőrzésének javítása érdekében 25 oldalon keresztül 23 jogalkotásra vonatkozó, indokolással ellátott ajánlást tartalmaz. A jelentést egy rendkívül részletes statisztikai melléklet követi, amely többek között tartalmazza a panaszosok demográfiai jellemzőit; a panaszok benyújtás időpontja, a kifogásolt intézkedés helye és az érintett rendőri szerv szerinti megoszlását; valamint tájékoztatást nyújt a panaszolt rendőri intézkedések típusaira, az érintett alapvető jogokra és az ügyek kimenetelére vonatkozó adatokról is. Ezek a statisztikák lehetővé teszik az olvasó számára, hogy azonosítsa a rendőri tevékenységekben megfigyelhető tendenciákat és az ismétlődő problémákat, amelyek a rendőri vezetés, a jogalkotók és/vagy a jogvédő intézmények részéről beavatkozást igényelhetnek.

Ezzel ellentétben az ombudsman éves beszámolója sokkal tömörebb módon foglalkozik a rendőrségi panaszokkal. A 2020 és 2022 közötti időszakban az éves beszámolók Rendészeti Főigazgatóság tevékenységére vonatkozó részei (amely más területeket is tartalmaz, például a büntetés-végrehajtási rendszerrel kapcsolatos egyéni panaszokat) átlagosan 14 oldalasak voltak, a legutóbbi, 2023-as beszámoló érintett fejezete 21 oldal volt.¹¹⁸ Bár a terjedelem önmagában nyilvánvalóan nem határozza meg a jelentés minőségét, a különbség meglehetősen sokatmondó, és ha a tartalmát nézzük, akkor az is megállapítható, hogy az ombudsmani jelentésből hiányzik a rendszerszemlélet. A 2023-as jelentésben például az ügyek összefoglalói időrendi sorrendben szerepelnek, nem pedig az érintett rendőri intézkedés típusa szerint. Ennek megfelelően a jelentés nem tartalmaz általánosabb következtetéseket az egyes intézkedések típusaival kapcsolatos visszatérő problémákkal kapcsolatban, sem jogalkotási javaslatokat. A jelentés nem tartalmaz részletes statisztikákat sem, amelyek lehetővé tennék az olvasó számára a tendenciák és a visszatérő problémák azonosítását.

Az ombudsman, a MHB közérdekű adatigénylésére adott válaszából az is világossá vált, hogy az ombudsmani hivatal jelenleg nem képes olyan részletességű statisztikákat készíteni, mint az FRPT, megszűntetése előtt. Az összehasonlítás érdekében az MHB arra kérte az ombudsmani hivatalt, hogy az ügyek kimenetelének megoszlására vonatkozó adatokat ugyanolyan formában szolgáltatassa, mint ahogyan azt az FRPT tette, valamint kérte a panaszok érintett alapjog és a rendőri intézkedés típusa szerinti megoszlására vonatkozó statisztikákat az. Az ombudsmani hivatal válasza szerint "a Független Rendészeti Panasztestület statisztikai adatszolgáltatásának mintáját követő adatgyűjtést az alapvető jogok biztosa részére jogszabály nem ír elő", és hogy "az éves beszámolóhoz szükséges mértékben állnak rendelkezésre lekérdezhető mutatók, összesített statisztikai adatok. A jogszabály által előírt

¹¹⁶ <https://www.ajbh.hu/en/rendeszeti-foigazgatosag-beszamolok>

¹¹⁷ Lásd: <https://www.ajbh.hu/documents/10180/3905702/FRP+tajekoztato+es+statisztika+2018.pdf/640cc0cc-8d5f-34df-711e-2abe675c9ed2?version=1.0&t=1617901904190>

¹¹⁸ Lásd: <07848.pdf> (parlament.hu).

feltételeken túlmutató, sajátos jellemzők és ügyazonosítók ügyviteli kezelése funkcióbővítéssel járna, melynek megvalósítása a rendelkezésre álló költségvetési forrás függvénye".¹¹⁹

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az ombudsmani hivatalnak jelenleg nincsenek meg az erőforrásai egy olyan ügyfeldolgozó rendszer létrehozásához, amely lehetővé tenné olyan statisztikák készítését, amelyek alapján a rendőrség alapjogi teljesítményével kapcsolatos legfontosabb tendenciák azonosíthatók és nyomon követhetők lennének, ezzel pedig csökken a rendőri vezetés, a jogalkotó és az ombudsman azon képessége, hogy meghatározhassa a szükséges beavatkozási pontokat. Ez közvetlen - és előrelátható - következménye annak, hogy egy speciális területet, egy több hatáskörrel rendelkező intézménybe integrálnak és az azzal járó, erőforrásokért történő versengésnek (lásd fentebb).

Egy olyan ügyfeldolgozó rendszer, amely nem teszi lehetővé az ügyek bizonyos sajátosságok (például a kifogásolt rendőri intézkedés típusa) szerinti csoportosítását, megnehezítheti az ombudsman munkatársai számára a korábbi, hasonló ügyek azonosítását, ami hatással lehet konzisztens állásfoglalás kialakítására.

Végezetül meg kell említeni, hogy a fent említett hiányosságok ellenére az ombudsman éves beszámolóí adják a legátfogóbb képet a rendőrségi panaszokról, de a késedelmes közzététel csökkenti informatív értékét. Például, bár az ombudsman benyújtotta az Országgyűlésnek a 2023-as évre vonatkozó jelentését, és az elérhető a Parlament honlapján,¹²⁰ azonban e jelentés írásakor (azaz 2024 októberében) még mindig nem érhető el az ombudsman saját honlapjáról az "éves beszámolók" címszó alatt, holott a legtöbb ember, beleértve a leendő panaszosokat is, nyilvánvalóan ott keresné. Ez a jelentős késedelem annak köszönhető, hogy a Parlament még mindig nem hagyta jóvá a jelentést (a 2022-es éves jelentést például csak 2023. december 14-én hagyta jóvá a Parlament¹²¹), azonban az éves beszámolóban szereplő információk bizonyos körét (pl. a rendőrségi panaszok tendenciáinak áttekintése, valamint más, különös érdeklődésre számot tartó alapjogi területek) még év közben is közzé lehetne tenni az ombudsman honlapján, hogy az információk ne legyenek teljesen elavultak, mire azok az éves beszámoló formájában nyilvánosságra kerülnek.

Egyedi esetekre vonatkozó információk

A Rendészeti Főigazgatóság egyedi ügyekben született jelentései az ombudsman honlapján elérhetőek, de nem lehet keresni a rendőri intézkedés típusa vagy az érintett alapjog (vagy bármilyen más szempont) alapján, ami rendkívül megnehezíti a leendő panaszosok, ügyvédek vagy emberi jogokkal foglalkozó más szakemberek számára, hogy az adatbázis alapján ügyeiket előkészítsék. Jelenleg több mint 300 bejegyzés van, ezeket mind egyenként meg megnyitni és elolvasni, ha valaki látni szeretné, hogy volt-e az övéhez hasonló eset, és milyen megközelítést alkalmazott az ombudsman az adott kérdésben.

Ráadásul az esetek feltöltése nem folyamatosan, hanem nagyobb blokkokban történik. A feltöltés dátumát és időpontját a honlapon naplózzák, és ez alapján megállapítható, hogy több olyan hosszú inaktív időszak is volt, amikor nem töltöttek fel új anyagot. Például rendőrségi panasz ügyekben hozott

¹¹⁹ Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által a Magyar Helsinki Bizottság közérdekű adatigénylésére adott 2024. augusztus 16-án kelt AJB-2690-3/2024. számú válasz, 1. o.

¹²⁰ Lásd: <https://www.parlament.hu/irom42/07848/07848.pdf>

¹²¹ Lásd: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/e7f59a2f1d69403f98627395c1ffd048976c5d75/megtekintes>

határozatot 2022 februárja és 2024 januárja között egyáltalán nem töltöttek fel a honlapra. Ez is megakadályozza, hogy a potenciális panaszosok és képviselőik naprakész képet kapjanak az ombudsman rendőrségi panaszokkal kapcsolatos vizsgálati gyakorlatáról.

Sajtókommunikáció

Az ombudsman sajtó tevékenységének elemzése arra enged következtetni, hogy a rendőrségi panaszok nem tartoznak a Hivatal prioritásai közé. Ez ismét alátámasztja azt az érvet, hogy egy több hatáskörrel rendelkező szerven belül verseny folyik az erőforrásokért és a panaszrendszer reformja miatt jelentette a téma bizonyos értelemben történő "leminősítését".

2020 és 2023 között az ombudsman 36 sajtóközleményt tett közzé az MTI Országos Sajtószolgálatán keresztül, amelyek közül csak egy említette a rendőrségi panasz kérdését (az ombudsman hatáskörei között felsorolva).¹²²

Az ombudsman honlapján a "*Sajtószoba*" menüpont alatt 2020 és 2023 között 136 sajtóközleményt ("*Közlemények*") tettek közzé az oldalon¹²³, amelyek közül mindössze egy¹²⁴ vonatkozott rendőrségi panaszokra (egy roma panaszos nyújtott be panaszt egy fokozott ellenőrzés keretében végrehajtott rendőri intézkedéssel kapcsolatban). A "*Hírek*" menüpont alatt,¹²⁵ a 433 hírből 25 hivatkozik a rendőrségi panaszokra, de csak egy¹²⁶ (az FRPT megszüntetéséről szóló hír) foglalkozik részletesebben a kérdéssel, a többi csak említésszerűen.

III.5.4. Bővebb jogosultságok

Mint azt korábban kifejtettük, az FRPT feladat- és hatáskörének áttelepítése eljárási és vizsgálati jogosítványok szempontjából némi javulását eredményezett - részben azért, mert az ombudsman olyan hatáskörökkel rendelkezett, amelyekkel az FRPT nem rendelkezett (a rendőrök szóbeli meghallgatása), részben pedig azért, mert a módosító törvény olyan hatáskörökkel ruházta fel az ombudsmant, amelyeket az FRPT évek óta hiába kért (a panaszokkal kapcsolatban az országos rendőrfőkapitány által hozott határozatok bírósági felülvizsgálatába való beavatkozás joga).

Ezek az extra hatáskörök azonban csak akkor hasznosak, ha ténylegesen alkalmazzák őket. Az ombudsman közérdekű adatigénylésre adott válasza azt mutatja, hogy ez nem történt meg. Amióta 2020-ban átvette az FRPT megbízatását, a Hivatal egyetlen alkalommal sem tartott szóbeli meghallgatást és nem avatkozott be az országos rendőrfőkapitány határozatának bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos bírósági ügyekbe sem.

A Hivatal azt állítja, hogy szóbeli meghallgatásokra nem volt szükség, mivel a Rendészeti Főigazgatóság a "panasz vizsgálata során az érintettek tapasztalatait, álláspontját elsősorban írásban kéri kifejtetni és

¹²² http://os.mti.hu/hirek/169009/az_alapveto_jogok_biztosanak_hivatala_kozlemenye-3_resz

¹²³ <https://www.ajbh.hu/en/hirek-esemenyek>

¹²⁴ Lásd: <https://www.ajbh.hu/en/-/fokozott-ellenorzes-kereteben-foganatositott-rendori-intezkedesekkel-osszefuggesben-foglalt-allast-az-Ombudsperson-es-a-nemzetisegi-Ombudspersonhelyettes>

¹²⁵ <https://www.ajbh.hu/en/hirek-esemenyek>

¹²⁶ Lásd: https://www.ajbh.hu/en/-/februar-27-en-megszunik-a-fuggetlen-rendeszeti-panasztestulet-feladatait-az-alapveto-jogok-biztosa-veszi-at?p_l_back_url=%2Fen%2Fkeres%25C3%25A9s%3Fq%3Dpanasz%26category%3D11374%26modifiedFrom%3D2020-01-01%26modifiedTo%3D2023-12-31

megküldeni” és “az [így] megkeresett [rendőri] szerv általában részletes jelentés formájában tájékoztat”.¹²⁷ Ez azt jelenti, hogy az ombudsman rutinszerűen a panasszal érintett rendőri szervet bízta meg azzal, hogy gyűjtse össze a szükséges információkat, ami nyilvánvalóan lehetővé teszi, hogy az érintett tisztviselők konzultáljanak egymással, összehangolják az eseményekre vonatkozó verziójukat, és azt írásban rögzítsék, ez pedig megnehezíti a tényállás megállapítását, és lehetetlenné teszi a panaszos és a panasszal érintett tisztviselő verziója közötti esetleges ellentmondások feloldását. Ezért kérte az FRPT az éves jelentésében többször is, hogy biztosítsák számára a rendőrök meghallgatásának lehetőségét, és ezért van az, hogy a megkérdezett ügyvédek és civil szervezet munkatársai közül néhányan az érintett rendőri szervnél indított közigazgatási eljárást részesítik előnyben, ahol a szóbeli meghallgatás lehetősége adott. A Hivatal e nagyon fontos eljárási lehetőség alkalmazásától való vonakodása valószínűleg a megfelelő erőforrások hiányával függ össze, mivel a meghallgatások megszervezése és megtartása nyilvánvalóan sokkal erőforrásigényesebb, mint az írásbeli magyarázat bekérése, majd az ügy iratai alapján történő döntéshozatal.

Ami a bírósági ügyekbe történő beavatkozási jogkört illeti, a Hivatal feltételes módon adott magyarázatot, azt állítva, hogy annak oka, hogy ezt a jogkört soha nem alkalmazták, az “abból is *adódhat*, hogy az alapvető jogok biztosának ajánlásai, kezdeményezései, javaslatai túlnyomó többségének eleget tesznek a címzettek és az ombudsmani jelentésben feltárt alapjogi visszásságot megszüntetik vagy megszüntetése iránt intézkednek”.¹²⁸ Ez a magyarázat azért problematikus, mert úgy tűnik, hogy az ombudsman általános megbízatására utal, amellyel kapcsolatban nincs felhatalmazása a beavatkozásra. Ez a hatáskör csak akkor illeti meg az ombudsmant, ha az Országos Rendőrfőkapitány az ombudsmani vizsgálatot követően elutasítja a rendőrségi panaszt, és a panaszos úgy dönt, hogy bíróságon támadja meg a rendőrfőkapitány határozatát. Ezért az a tény, hogy soha nem történt beavatkozás, csak azzal magyarázható, hogy vagy 2020 óta egyetlen esetben sem kért ilyen bírósági jogorvoslatot egyetlen panaszos sem (amire vonatkozóan az Ombudsmani Hivatal nem bocsátott az MHB rendelkezésére statisztikai adatokat), vagy azokban az esetekben, amikor valóban kértek bírósági felülvizsgálatot, az ombudsman nem tartotta szükségesnek vagy indokoltnak a beavatkozást (pl. mert az ügy nem volt elég erős, nem vetett fel jelentős kérdést, vagy a Hivatal nem rendelkezett az ehhez szükséges emberi erőforrással).

III.6. Az ügyfeldolgozásra vonatkozó adatok

A Főigazgatóságnak a Rtv. 92. §-a alapján benyújtott rendőrségi panaszokból származó ügyforgalmára vonatkozó főbb adatokat az alábbi táblázat tartalmazza, amely az összehasonlíthatóság kedvéért az FRPT működésének utolsó két évére vonatkozó számadatokat is tartalmazza.

¹²⁷ Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által a Magyar Helsinki Bizottság közérdekű adatigénylésére adott AJB-2690-3/2024 sz. válasz, 3.o.

¹²⁸ Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által a Magyar Helsinki Bizottság közérdekű adatigénylésére adott AJB-2690-3/2024 sz. válasz, 4. o.

táblázat: Az FRPT (az elmúlt két évben) és az AJBH ügyfeldolgozási statisztikái

Év	A panaszok száma	Az ügy érdemében hozott határozatok száma	Eljárási okokból történő elutasítás	Jogsértés vagy alapjogi visszasság megállapítása	Továbbítva Az országos rendőrfőkapitánynak vagy az érintett szerv vezetőjének (súlyos jogsértés).	Az országos rendőrfőkapitány a határozattal (részben vagy egészben) egyetértett	Az országos rendőrfőkapitány a panaszt elutasította
2018 (FRPT)	295	166 (56%)	129 (44%)	44 (15%)	35 (12%)	N/A**	N/A**
2019 (FRPT)	307	199 (65%)	108 (35%)	38 (12%)	28 (9%)	N/A**	N/A**
2020	246	19 (8%)	42 (17%)	7 (3%)	7 (3%)	5	2
2021	163	21 (13%)	60 (37%)	8 (5%)	8 (5%)	6	2
2022	124	32 (26%) *	48 (39%)	8 (6%)	8 (6%)	4***	1***
2023	130	33 (25%) *	29 (22%)	15 (12%)	15 (12%)	13	2

* A szám tartalmazza azokat az eseteket is, amikor a panaszt elutasították, vagy azért, mert alapjogot nem érintett, vagy mert nyilvánvalóan alaptalan volt (ezek az ügy érdemére vonatkozó okok).

** Mivel az Országos Rendőrfőkapitányhoz az év vége felé továbbított ügyeket gyakran a következő év során bírálják el, nem lehet egyértelmű kapcsolatot teremteni a továbbított ügyek és azok elbírálása között éves szinten.

*** Nincsenek adatok az Országos Rendőrfőkapitány elé utalt egyes ügyek nyomon követésére vonatkozóan, mivel az AJBH a közérdekű adatigénylésben feltett külön kérdés ellenére sem adott erre vonatkozó adatokat, és az adatok az éves jelentésekből sem származtathatók pontosan.

Bár az ügyek részletes elemzése és a döntések meghozatalának módja meghaladja jelen tanulmány kereteit, az adatok alapján néhány következtetést le lehet vonni. Mindenekelőtt ki kell emelni, hogy az AJBH mint rendőrségi panaszmechanizmus láthatóságának csökkenése (amelyet fentebb részletesen ismertettünk) úgy tűnik, kézzelfogható hatással volt a beérkező panaszok számára. Fennállásának utolsó éveiben az FRPT kevésbé volt aktív a kommunikációban, mint működésének kezdetén, és ez megmutatkozott a beérkező panaszok számában (2010-ben például több mint 500 panasz érkezett hozzá¹²⁹). Ugyanakkor még a megszüntetése előtt is évente mintegy 300 panasz érkezett a Testülethez. Ez a szám a beadvadás után kevesebb mint a felére csökkent. 2020-ban az ombudsmanhoz 246 panasz érkezett, de ez a szám tartalmazza azokat is, amelyeket még az FRPT-hez nyújtottak be. 2021-ben a panaszok száma lényegesen alacsonyabb volt, és úgy tűnik, hogy 120-130 körül stabilizálódik, ami lényegesen kevesebb, mint az FRPT legrosszabb éveiben. Figyelembe véve az ombudsman aktív kommunikációjának hiányát a rendőrségi panaszok ügyében (ami az elégtelen emberierőforrásnak és annak a ténynek tudható be, hogy nincs kizárólag a Rendészeti Főigazgatóság számára kijelölt sajtóreferens), ez nem lehet meglepő. Bár felvethető, hogy a panaszok számának csökkenése a rendőrség alapjogi teljesítményének hirtelen javulásának tudható be, az összevonás és a csökkenés közötti időbeli egybeesés másra utal, ahogyan a jogvédő civil szervezetek, köztük az MHB tapasztalatai is.

¹²⁹ https://www.ajbh.hu/documents/10180/3906279/2010_tajekoztato.pdf/7dacbcb9-69f4-ac10-ffd0-be710f9d874d?version=1.0&t=1617902929985

Hasonlóképpen valószínűleg az emberi erőforrás hiánya miatt van az, hogy a beérkező panaszoknak csak kis részét bírálják el a beérkezésük évében. Úgy tűnik, hogy 2022-ben a panaszok 64%-át még ugyanabban az évben elbírálták, míg 2023-ban csak 47%-át. Hosszú távon ez nagyon nehezen kezelhető elmaradást eredményezhet (és ez lehet az oka annak, hogy az egyik megkérdezett ügyvéd olyan ügyről számolt be, amelyről több mint négy éve nem született döntés), alááshatja a potenciális panaszosok bizalmát az ombudsman, mint megbízható panaszkezelési mechanizmus iránt, és tovább csökkentheti a Hivatalhoz benyújtott panaszok számát.

III.7. Általános értékelés és ajánlások

Több szereplő, köztük az MHB is figyelmeztetett az FRPT megszüntetésének, valamint feladat- és hatásköreinek a több hatáskörrel is rendelkező ombudsmanra való átruházásának kockázataira, amikor az erre vonatkozó tervek nyilvánosságra kerültek. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy ez a rendőri munka alapjogi ellenőrzésének "lefokozását" jelenti, és azt eredményezheti, hogy a rendőrség által elkövetett alapjogok megsértésével kapcsolatos panaszok elvesznek a rendszerben.

Öt évvel később úgy tűnik, hogy az aggodalmak megalapozottak voltak. A Hivatal nem biztosít kellő nyilvánosságot a kérdésnek, adatgyűjtési erőfeszítései nagyon korlátozottak, kiegészítő hatásköreit egyáltalán nem alkalmazzák, az eljárások sokkal hosszabbak lettek, és a panaszok száma jelentősen csökkent - ezek a tényezők mind hozzájárulnak ahhoz, hogy a rendőrség visszaéléseivel szembeni védelem rendszere a korábbinál gyengébb legyen.

E problémák orvoslásához mind a jogalkotás, mind a gyakorlat szintjén intézkedésekre lenne szükség. A legfontosabb jogalkotási lépés az lenne, ha szigorú eljárási határidőt szabnának meg az Rtv. 92. §-a alapján benyújtott rendőrségi panaszok elbírálására (hasonlóan a diszkriminációs panaszok feldolgozásához). A gyakorlatot tekintve fontos lenne felülvizsgálni a vizsgálat gyakorlatát és a Rendészeti Főigazgatóság kommunikációs erőfeszítéseit a rendőrségi panaszok nyilvánosságának fokozására, valamint a bővebb jogköreinek felhasználása érdekében. A felülvizsgálat eredményeitől függően további intézkedések válhatnak szükségessé, beleértve további emberi erőforrások biztosítását mind a kommunikációhoz, mind az ügyekkel kapcsolatos munkához.